

Das Valletta-Dilemma. Warum afrikanische Migrations-Governance im Mittelpunkt stehen sollte

Mehari Taddele Maru

Angesichts der enormen Flüchtlingsströme in Richtung Europa hat die Europäische Union (EU) vom 11.-12. November 2015 einen Migrationsgipfel in Valletta, Malta, einberufen. Die afrikanische Seite wurde eingeladen, an diesem Treffen teilzunehmen. Schon vor dem Gipfel haben die EU und die Afrikanische Union (AU) separate Positionspapiere eingereicht, die ihre jeweiligen Prioritäten und Ansätze im Umgang mit Migration und deren positiven und negativen Folgen wiedergeben. Welche Entscheidungen auch immer in Valletta gefällt werden – aus afrikanischer Sicht ist die europäische Migrationspolitik keineswegs dringlicher als die afrikanische. Stattdessen ist die Migrations-Governance in Afrika die wichtigste Herausforderung, die gründlicher Überlegungen und Veränderung bedarf. Der vorliegende Beitrag versucht deshalb zunächst, die gegenwärtige Migrationskrise in Afrika zu erklären. Zweitens identifiziert er eine Reihe von Diskrepanzen zwischen der afrikanischen Migrations-Governance und deren Umsetzung. Schließlich unterstreicht er, wie der Gipfel in Valletta die Migrationskrise in eine Chance verwandeln könnte und spricht Empfehlungen für eine wirksame Migrations-Governance sowie die Entwicklungs- und Handels-Agenda der AU/EU-Partnerschaft aus.

Migration in Afrika findet, grob gesagt, auf zweierlei Art und Weise statt: durch Vertreibung (erzwungene Migration) oder Mobilität (freiwillige Migration). Ursachen erzwungener Migration sind u.a. Konflikte, Natur- und vom Menschen verursachte Katastrophen sowie gewaltsame Vertreibungen. Zusätzlich gibt es u.a. spontane Migration von Bauern als Folge von Dürren und Hungersnöten, aber auch traditionelle

saisonbedingte Migration bei Land- und Weidewirtschaft betreibenden Gemeinschaften auf der Suche nach Wasser und Weideland. Bessere Entwicklungschancen, Fortschritte im Transport- und Kommunikationswesen und auch Einflüsse aus der Gemeinschaft bringen Menschen ebenfalls dazu, mobiler zu werden. Während Vertreibung notgedrungen reduziert und, wenn möglich, beendet werden muss, bietet Mobilität dagegen Chancen, die unbedingt unterstützt werden sollten. Nichtsdestotrotz muss Mobilität, wenn sie eine positive Kraft für Integration und damit für Wohlstand werden soll, legal, sicher und in geordneten Bahnen ablaufen.

Migration – eine ungleiche Debatte

Die gegenwärtige Debatte betont Migrationsströme von Afrika nach Europa unverhältnismäßig, während die Migration innerhalb Afrikas kaum Beachtung findet. Es gibt verschiedene Gründe für diese Nachlässigkeit. Zunächst wäre der zahlenmäßige Druck zu nennen. Gemeinschaften in der EU betrachten Migration zunehmend als ein sozio-ökonomisches Problem, das ihr kulturelles Überleben gefährden könnte. Der hohe politische und gesellschaftliche Druck der Gastkommunen in den Ziel- und Transitländern übt einen starken Einfluss auf die öffentliche Wahrnehmung aus. Besondere Aufmerksamkeit erhält das Thema Migration auch, wenn wieder einmal ein Flüchtlingsboot auf der Mittelmeerroute kentert. Andere Migranten, die über Südafrika oder den Jemen reisen, sind mit derselben oder einer noch

schlimmeren Situation konfrontiert, dennoch bleibt ihr Schicksal häufig unbemerkt. Ihnen droht der Tod in Containern, in den Händen von Verbrechern oder in überfüllten Gefängnissen, und die Wahrscheinlichkeit steigt, dass sie Opfer fremdenfeindlicher Übergriffe werden. Im Ergebnis reagieren die betroffenen Regierungen, die Medien und die internationale Gemeinschaft unterschiedlich.

Interessenskonflikte der AU-Mitgliedstaaten

In der AU gibt es, ebenso wie in der EU, unterschiedliche politische Prioritäten innerhalb der Mitgliedstaaten, die sich in Herkunfts-, Transit- und Zielländer unterteilen. Die Präferenzen dieser Länder variieren und widersprechen sich oft. Als populäre Zielländer haben z.B. Südafrika und der Südsudan im Hinblick auf Migrationsfragen mehr Gemeinsamkeiten mit Europa als mit afrikanischen Nachbarstaaten. Entscheidende Probleme für Zielländer sind z.B. Bedrohungen im Hinblick auf die transnationale Sicherheit und internationale Verbrechen, aber auch sozio-ökonomische und kulturelle Probleme, die mit dem demographischen Wandel oder dem Schutz des lokalen Arbeitsmarktes verbunden sind. Für Herkunftsländer stehen die Menschenrechte, die Sicherheit ihrer Staatsangehörigen und deren finanzielle Beiträge, hauptsächlich durch Rücküberweisungen, im Vordergrund. Transitländer stehen ähnlichen Herausforderungen wie die Zielländer gegenüber, allerdings meist nur in eingeschränktem Umfang während des Aufenthalts der Migranten in ihrem Hoheitsgebiet. Daraus folgt, dass die betroffenen Staaten, selbst wenn sie die AU-weite Migrationspolitik verabschiedet haben, selten eine gemeinsame Vorstellung im Hinblick auf Migration teilen. Es gibt daher im Rahmen der Migrations-Agenda weder eine Einigkeit über die Ziele noch über die Dringlichkeit, mit der solche Probleme behandelt werden.

„Irgendwohin, aber nicht in Afrika bleiben“

Migration in Afrika muss vor dem Hintergrund der politischen Geschichte des Kontinents und damit von Vertreibung – bedingt durch Konflikte, vom Menschen verursachten Katastrophen, Naturkatastrophen oder Entwicklung – gesehen werden. Tatsächlich trägt derzeit auch ein falsches Bild der Zielländer, aber auch Fehlinformationen über die gravierenden Risiken, die auf den Migrationsrouten drohen, entscheidend zu der Krise in der afrikanischen Migrations-Governance bei. Diese kollektive soziale Psychologie, die besonders bei Jugendlichen zu finden ist, kommt in dem Gedanken „irgendwohin, aber nicht in Afrika bleiben“ zum Ausdruck. Viele junge Afrikaner lassen sich durch Druck von

Afrikanische Migrationsrouten

Jedes Jahr kommen fast 100.000 Menschen in gemischten Migrantenströmen aus der IGAD-Region (*Intergovernmental Authority on Development* – Zwischenstaatliche Behörde für Entwicklung) über Routen, die für Migranten äußerst riskant sind, d.h., die den Tod, Verletzungen, Sklaverei und Folter bedeuten können.

Die bekanntesten Routen sind:

- Die südliche Route, die von Kenia über Tansania, Sambia und Malawi nach Südafrika führt;
- Die Route über den Golf von Aden, die von Somalia über das Rote Meer nach Jemen führt;
- Die Ostafrika-Route, die durch den Sudan, den Tschad und Libyen ans Mittelmeer führt;
- Die Mittelmeer-Route von den Küsten Libyens und Ägypten nach Malta, Italien, Zypern und Griechenland;
- Die Route über das Rote Meer und den Suez-Kanal nach Italien und Malta oder Israel durch die Wüste Sinai.

direkten Familienmitgliedern, wie auch durch falsche Versprechungen seitens der Familie, Gleichgesinnten und ethnischen Bindungen in die Diaspora dazu verleiten, gefährliche Migrationsrouten zu wählen.

Defizite in der Umsetzung

Die AU und die EU setzen sich seit geraumer Zeit für einen gemeinsamen normativen Rahmen ein. Während bei dessen Ausgestaltung recht schnell Fortschritte erzielt wurden, verläuft die Umsetzung jedoch bedauerlicherweise sehr schleppend. Eine kohärente, konsistente und umfassende Umsetzung ist aber Voraussetzung, um die politischen Maßnahmen, die in den Strategiepapieren der AU und der EU zum Valletta-Gipfel vorgeschlagen werden, zum Erfolg zu führen. Häufig fehlen dafür jedoch der Wille und die Ressourcen. So werden die Herausforderungen in naher Zukunft bestehen bleiben – es sei denn, Partner bringen große Mengen an Ressourcen für Migrations-Governance und die Beseitigung institutioneller Unzulänglichkeiten auf.

Defizite in der Zusammenarbeit

Um die positiven Auswirkungen einer gut gesteuerten und koordinierten Migration bzw. Mobilität nutzen zu können bedarf es jedoch noch mehr: Die querschnittsartige Natur von Migration erfordert auch eine effiziente Zusammenarbeit zwischen nationalen und regionalen Behörden in den relevanten Politik-

bereichen. Dazu gehören die Bereiche Außenpolitik, Innenpolitik, nationale Sicherheit, Polizei, Grenzschutz, Zoll, Arbeit und Soziales, Tourismus, Einwanderung und Gleichstellung. Zweitens verschärft eine mangelnde Koordination zwischen Ländern und Regionen die Herausforderungen von Migration sowohl für die Herkunfts- als auch für die Zielländer. Ihnen wäre am besten damit gedient, gemeinsame Anstrengungen zur Bewältigung der durch illegale Migration verursachten Probleme zu unternehmen. Kurz gesagt kann die Forderung „Afrikanische Lösungen für Afrikanische Probleme“ auch in der Migrationspolitik nur mit den Regionalen Wirtschaftsgemeinschaften (*Regional Economic Communities*, RECs) zusammen erreicht werden.

Schlussfolgerungen für den Valletta-Gipfel

Migration ist die dramatischste und komplexeste Herausforderung unserer Zeit. Gleichzeitig eröffnet sie Chancen, die das Leben vieler Individuen und Länder verändern könnten. Trotzdem stehen meist die negativen Auswirkungen von Migration im Mittelpunkt der öffentlichen Debatte und der Medienberichterstattung. Da der Valletta-Gipfel im Schatten der gegenwärtigen Krise stattfindet, ruft auch er mehr Sorgen und Dilemmata als Hoffnung hervor. So besteht die berechtigte Sorge, dass er als Reaktion auf die Krisenstimmung neue Initiativen und Parallelprozesse in Gang setzen könnte, die Ressourcen von laufenden Projekten abziehen, und diese damit untergraben. Ein zweites Dilemma ist, dass der Valletta-Gipfel den Fokus von langfristigen, nachhaltigen Lösungen auf kurzfristiges reaktives Handeln verlagert. Politische Erklärungen und neue Aktionspläne können falsche Hoffnungen wecken und Maßnahmen ins Leben rufen, die die Probleme letztlich verstetigen. Der kurzfristige Ansatz, den die EU bereits in Form einer Politik der Zuwanderungsbeschränkung und der Anwendung von militärischer Gewalt als Reaktion auf Schleuser gewählt hat, ist bezeichnend für dieses Problem.

Aus diesen Beobachtungen können für den Valletta-Gipfel folgende Schlussfolgerungen gezogen werden.

1. Migration sollte nicht als neues, negatives Phänomen betrachtet werden. Migration ist schon immer Teil der Menschheitsgeschichte gewesen. Legale und ordnungsgemäße Mobilität sollte als eine positive Kraft betrachtet werden. Dafür sind Voraussicht und langfristiges strategisches Engagement erforderlich. Die Priorität des Valletta-Gipfels sollte deshalb sein, eine Struktur für die afrikanische Migrations-Governance aufzubauen, die einen normativen und institutionellen Rahmen zur Zusammenarbeit auf staatlicher Ebene beinhaltet. Dieser sollte von nichtstaatlichen Organen begleitet und unterstützt werden und so die freiwillige, sichere, geordnete und legale

Mobilität unterstützen und erzwungener oder illegaler Migration Einhalt gebieten. Afrikanische Nationen und Regionen müssen eine eigenständige, umfassende Politik zu Migration entwickeln, die strategisches Denken und Klarheit über die Vor- und Nachteile liefert.

2. Afrika braucht einen kontinuierlichen zivilgesellschaftlichen Dialog und entsprechendes Engagement, um falschen weitverbreiteten Vorstellungen von „Traumländern der Migration“ entgegenzutreten. Gemeinschaften müssen das weitverbreitete Denken, das inzwischen zur kollektiven Psychologie des „egal wohin, nur nicht im Heimatland bleiben“ geführt hat, überwerfen. Für eine Veränderung dieser öffentlichen Wahrnehmung sind eine langfristige wirtschaftliche Entwicklungsperspektive für die Jugend, gute Regierungsführung und öffentliches Engagement erforderlich. Allerdings sind auch kurzfristige Maßnahmen notwendig, um über die Risiken illegaler Migration auf unsicheren Routen aufzuklären und realistisch über die Situation in den Zielländern zu informieren. Eine solche Aufklärung muss auch die afrikanische Diaspora in den Zielländern mit einbeziehen.
3. Migration ist eine individuelle Handlung, die auf lokalen Gegebenheiten basiert, jedoch globale Auswirkungen hat. Daher ist eine langfristige Zusammenarbeit von lokaler und globaler Ebene erforderlich, um die Ursachen für Vertreibung und illegale Mobilität anzupacken. Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips sollten deshalb internationale und regionale Akteure die nationalen Bemühungen in der Migrationspolitik unterstützen; nationale Behörden sollten ihrerseits die lokalen Behörden und Gemeinschaften stützen. Einige RECs haben sich bereits bemüht, die normativen Rahmenbedingungen der AU regional anzupassen und Unterstützung für deren Umsetzung auf nationaler Ebene mobilisiert. Um die Normen der AU konsequent umzusetzen, ist es von entscheidender Bedeutung, nationale Beratungskonferenzen in von der AU und den RECs ausgewählten Ländern durchzuführen. Erste Konferenzen könnten beispielsweise in den größten Herkunfts-, Transit- und Zielländern stattfinden. Afrika muss zudem mit regionalen, kontinentalen und internationalen Akteuren zusammenarbeiten, um sowohl die Rolle lokaler Initiativen als auch die globale Zusammenarbeit zu fördern. Die AU kann dabei als Plattform dienen, um panafrikanische Positionen zu formulieren und mit einer gemeinsamen afrikanischen Stimme zu sprechen.

Politikempfehlungen für die EU

1. Die wichtigste Herausforderung für die EU ist es, Migration als Entwicklungsproblem zu betrachten. Solange es in Afrika extreme Armut, Konflikte und starke Einschränkungen im Hinblick auf ein men-

schonwürdiges Leben gibt, wird Europa weiterhin dem enormen Migrationsdruck ausgesetzt bleiben. Die EU-Migrationspolitik darf nicht mehr ad hoc als Feuerwehr intervenieren, sondern muss eine langfristige Entwicklungspartnerschaft anstreben. Sie sollte daher den Valletta-Gipfel auch nutzen, um einen nachhaltigen Mechanismus für Migrations-Governance durch Entwicklung und Handel voranzutreiben.

Mit größeren Investitionen in ökonomische Projekte, die einen hohen Wirkungsgrad haben und den Armen zugutekommen (wie z.B. arbeitsintensive kleine und mittlere Unternehmen), könnte die EU afrikanischen Ländern helfen, die mit Entwicklung verbundenen Probleme der Migration anzugehen. Derartige Projekte gibt es bereits in vielen afrikanischen Ländern, sie müssen nur vergrößert und erweitert werden. Derartige Maßnahmen würden auch dazu beitragen, potenzielle Gewalt zu verhindern, die aufgrund einer zu erwartenden Zunahme der Jugendarbeitslosigkeit und eines fehlenden Einflusses auf politische Prozesse zu weiteren Migrationsströmen führen könnte. Auf diese Weise könnte Migration eine Brücke für die Entwicklung Afrikas und Europas bilden, und der Valletta-Gipfel könnte auch der Entwicklungs- und Handelsagenda der EU-AU-Partnerschaft neue Impulse geben.

2. Für eine freiwillige, legale und ordnungsgemäße Migration ist es erforderlich, einen integrativen und effektiven institutionellen Rahmen für die Zusammenarbeit zu schaffen. Ausgehend von der geringen Priorität, die das Thema Migration auf der nationalen Agenda vieler afrikanischer Staaten hat, ist es unwahrscheinlich, dass afrikanische Regierungen für diesen Bereich größere Haushaltsmittel zur Verfügung stellen werden. Die EU muss daher die erforderlichen finanziellen Mittel bereitstellen und unterstreichen, wie dringlich das Thema für die nationale öffentliche Agenda ist.
3. Da Europa mehr Fachkräfte und finanzielle Ressourcen für seine Wirtschaft benötigt, muss die Einwanderung nach Europa entscheidend erleichtert werden. Die abschreckende Visaregelung der EU für Afrikaner, die legal einreisen wollen, sollte daher geändert werden.

4. Die Begrenzung von Migration und das Festhalten von Migranten in Herkunfts- oder Transitländern sollte nicht als wirksame Strategie der EU betrachtet werden. Migranten werden ihre Routen schlichtweg ändern.

Autor

Dr. Mehari Taddele Maru | Migrationsberater für die AU und die Intergovernmental Authority on Development (IGAD). Ehemaliger Programmkoordinator für Migration bei der AU-Kommission und Professor an der Universität Addis Abeba.

Weitere Informationen

International Organization for Migration: World Migration Map (<https://www.iom.int/world-migration>).

Fischer, Clara / Vollmer, Ruth (Hg): Migration and Displacement in Sub-Saharan Africa. The Security-Migration Nexus II, Bonn International Center for Conversion (bicc), Bonn 2009 (https://www.bicc.de/uploads/tx_bicctools/brief39.pdf).

Maru, Mehari Taddele: Migration Priorities and Normative and Institutional Frameworks in the IGAD Region, 28 August 2015 (<http://life-peace.org/hab/migration-priorities-and-normative-and-institutional-frameworks-in-the-igad-region/>).

Maru, Mehari Taddele: The Kampala Convention and Its Contributions to International Law, 2014 (<http://www.elevenpub.com/law/catalogus/the-kampala-convention-and-its-contributions-to-international-law-1#>).

Sommer, Jerry / Warnecke, Andrea (Hg): The Security-Migration Nexus. Challenges and Opportunities of African Migration to EU Countries, Bonn International Center for Conversion (bicc), Bonn 2008 (https://www.bicc.de/uploads/tx_bicctools/brief36.pdf).

Impressum

Die Stiftung Entwicklung und Frieden wurde 1986 auf Initiative von Willy Brandt gegründet. Als überparteiliche und gemeinnützige Stiftung bietet sie ein hochrangiges internationales Forum für das gemeinsame Nachdenken über drängende Fragen von Frieden und Entwicklung.

Global Governance Spotlight ist ihre kompakte politikorientierte Publikationsreihe zur kritischen Begleitung internationaler Verhandlungsprozesse aus der Global-Governance-Perspektive.

Herausgeberin
Stiftung Entwicklung und Frieden (sef.)
Dechenstr. 2 : D-53115 Bonn
Tel. 0228 959 25-0 : Fax 0228 959 25-99
sef@sef-bonn.org : www.sef-bonn.org

Redaktion
Rebekka Hannes
Übersetzung
Angela Großmann

Design Basiskonzept
Pitch Black Graphic Design
Berlin/Rotterdam
Gestaltung
Gerhard Süß-Jung

Die Inhalte geben nicht unbedingt die Meinung der Herausgeberin wieder.

ISSN 2195-0873