

: sef: Studie

**sef:** Stiftung  
Entwicklung  
und Frieden  
Development  
and Peace  
Foundation

# Regionale Migrationspolitik auf dem afrikanischen Kontinent. Aktuelle Situation und Zukunftsperspektiven



**giz** Deutsche Gesellschaft  
für Internationale  
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Im Auftrag des



### **Impressum**

Vorgelegt von:

UNESCO-UNU Chair in Regional Integration, Migration and  
Free Movement of People, Centre for the Study of Governance Innovation  
University of Pretoria  
Old College House, Private Bag X20 Hatfield - 0028 Pretoria, Südafrika  
Professor Lorenzo Fioramonti, [lorenzo.fioramonti@governanceinnovation.org](mailto:lorenzo.fioramonti@governanceinnovation.org)  
Dr. Chris Nshimbi, [chris.nshimbi@governanceinnovation.org](mailto:chris.nshimbi@governanceinnovation.org)

Redaktion: Rebekka Hannes, [hannes@sef-bonn.org](mailto:hannes@sef-bonn.org)

Layout: Gerhard Süß-Jung, [jung@sef-bonn.org](mailto:jung@sef-bonn.org)

Übersetzung: Angela Großmann, [angela.grossmann@web.de](mailto:angela.grossmann@web.de)

Design Basiskonzept: Pitch Black Graphic Design, Berlin/Rotterdam

© Stiftung Entwicklung und Frieden (sef:)

Dechenstr. 2 : 53115 Bonn

Tel.: +49 (0)228/ 9 59 25-10

Fax: +49 (0)228/ 9 59 25-99

E-Mail: [sef@sef-bonn.org](mailto:sef@sef-bonn.org)

Website: [www.sef-bonn.org](http://www.sef-bonn.org)

Twitter: [@sefbonn](https://twitter.com/sefbonn)

### **Finanzierung**

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH  
Globalvorhaben Flüchtlinge im Auftrag des  
Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)  
Norbert Schwarzer, [norbert.schwarzer@giz.de](mailto:norbert.schwarzer@giz.de)

Bonn, Oktober 2016

Für die in folgender Studie vertretenen Ansichten sind ausschließlich die Autoren  
verantwortlich. Für Zitate muss die Genehmigung der Autoren eingeholt werden.

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung  
männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet. Sämtliche  
Personenbezeichnungen gelten gleichermaßen für beiderlei Geschlecht.

## Inhaltsverzeichnis

<b>Abkürzungsverzeichnis</b> . . . . .	<b>6</b>
<b>1. Einleitung</b> . . . . .	<b>10</b>
1.1 Zielsetzung . . . . .	12
1.2 Fragestellungen . . . . .	12
1.3 Methodik . . . . .	12
1.4 Struktur der Studie . . . . .	13
<b>2. Regionale Migrationspolitik in Afrika. Die aktuelle Situation</b> . . . . .	<b>16</b>
2.1 Das Konzept des Regionalismus und der regionalen Wirtschaftsintegration . . . . .	16
2.2 Die Migrationsgesetzgebung auf dem Kontinent und politische Initiativen . . . . .	17
2.3 Die RECs und internationale Menschenrechtsübereinkommen . . . . .	19
2.4 Migrationsgesetzgebung und politische Initiativen in der ECOWAS . . . . .	24
2.5 Migrationsgesetzgebung und politische Initiativen in der EAC . . . . .	26
2.6 Migrationsgesetzgebung und politische Initiativen in der SADC. . . . .	28
<b>3. Regionale Migrationspolitik in Afrika. Eine Bewertung</b> . . . . .	<b>32</b>
<b>4. Zukunftsszenarien für Migration in Afrika</b> . . . . .	<b>36</b>
<b>5. Zukunftsperspektiven.     Empfehlungen für die regionale Migrationspolitik in Afrika</b> . . . . .	<b>40</b>
<b>6. Anhang. Workshop zur Migration in Afrika</b> . . . . .	<b>44</b>
<b>7. Literatur</b> . . . . .	<b>46</b>



# **• ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS**

## Abkürzungsverzeichnis

ACPMD	African Common Position on Migration and Development	ICPRMW	International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families, 1990 (A/RES/45/158) (Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen)
AEC	African Economic Community (Afrikanische Wirtschaftsgemeinschaft)		
AU	African Union (Afrikanische Union)		
AUC	AU Commission (AU-Kommission)	IGAD	Inter-Governmental Authority for Development (Zwischenstaatliche Entwicklungsbehörde)
C097	Migration for Employment Convention (Revised), 1949 (No. 97) (Übereinkommen über Wanderarbeiter (Neufassung))	ILO	International Labour Organization (Internationale Arbeitsorganisation)
CEN-SAD	Community of Sahel-Saharan States (Gemeinschaft der Staaten des Sahel und der Sahara)	IOM	International Organization for Migration (Internationale Organisation für Migration)
COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa (Gemeinsamer Markt für das Östliche und Südliche Afrika)	JLMP	Joint Labour Migration Program
EAC	East African Community (Ostafrikanische Gemeinschaft)	MOU	Memorandum of Understanding
ECCAS	Economic Community of Central African States (Wirtschaftsgemeinschaft der Zentralafrikanischen Staaten)	OHCHR	Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (Büro des UN-Hochkommissars für Menschenrechte)
ECDPM	European Centre for Development Policy Management	PSR	Protocol relating to the Status of Refugees, 1967 (Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge)
ECOWAS	Economic Community of West African States (Wirtschaftsgemeinschaft westafrikanischer Staaten)	REC	Regional Economic Community (regionale Wirtschaftsgemeinschaft)
EU	European Union (Europäische Union)	RMCE	Regional Multidisciplinary Centre of Excellence
FTA	Free Trade Area (Freihandelszone)	RQF	Regional Qualifications Framework
GovInn	Centre for the Study of Governance Innovation	SADC	Southern African Development Community (Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrika)
ICCPR	International Covenant on Civil and Political Rights, 1966 (Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte)	SADCC	Southern African Development Coordinating Conference (Konferenz zur Koordinierung der Entwicklung im Südlichen Afrika)

TFTA	Tripartite Free Trade Area	UNESCO	Regional Convention on the Recognition of Studies, Certificates, Diplomas, Degrees and other Academic Qualifications in Higher Education in the African States (Regionales Übereinkommen über die Anerkennung von Studien, Zertifikaten, Diplomen und Graden und anderer akademischer Qualifikationen im Hochschulbereich in den afrikanischen Staaten)
TMP	Talent Mobility Partnership Program	RCRAQ	
UMA	Union du Maghreb Arabe (Union des Arabischen Maghreb)		
UN	United Nations (Vereinte Nationen)		
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development (Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung)	UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen)
UNECA	United Nations Economic Commission for Africa (Wirtschaftskommission für Afrika der Vereinten Nationen)	UZ	Unterzeichner
		VS	Vertragsstaat





# • 1. EINLEITUNG

## 1. Einleitung

Auf dem afrikanischen Kontinent ist Migration, insbesondere innerhalb der Regionen, schon immer Teil des Alltagslebens gewesen. Die Ursachen dafür sind von Region zu Region verschieden. Im südlichen Afrika beispielsweise hat es bereits im 19. Jahrhundert Arbeitsmigranten gegeben. Zudem sind die Menschen zu Handelszwecken und aus kulturellen Gründen abgewandert. Insbesondere nach der Entdeckung von Diamanten- und Goldvorkommen in den 1860er und 1880er Jahren waren große Migrationsbewegungen nach Südafrika zu verzeichnen. Dies trug zur Entwicklung eines organisierten regionalen Arbeitsmigrations-Systems bei. Weitere Migrationsbewegungen gab es aus Konfliktländern oder Ländern mit Minderheitsregierungen (z.B. Angola, Mosambik, Namibia, Simbabwe und Südafrika) nach Tansania und Sambia. Heutzutage ist die Migration aus dem südlichen Afrika und aus anderen afrikanischen Regionen nach Südafrika hauptsächlich durch Handel und die Chance auf einen Arbeitsplatz begründet.

Zu den Migranten in Westafrika gehörten in der Vergangenheit unter anderem Flüchtlinge, grenzüberschreitend tätige Gewerbetreibende, Fachkräfte und Schwarzarbeiter. Während der Kolonialzeit wurden Arbeitskräfte aus Mali, Togo und Burkina Faso (damals Obervolta) unter Vertrag genommen oder zwangsrekrutiert und auf Plantagen, in Bergwerken oder im Straßenbau in Ghana, Côte d'Ivoire und Nigeria eingesetzt. Die für ihren Reichtum an Erdöl, Gold und Kakao bekannten Volkswirtschaften zogen in der Vergangenheit auch Migranten aus Benin, Kap Verde, Ghana, Mali und Togo an. Bevölkerungsdruck, Armut und Konflikte nach Erreichen der Unabhängigkeit trieben die Migrationsbewegungen weiter an. Motiviert durch Nationalismus und in Behauptung ihrer Souveränität verabschiedeten diese westafrikanischen Staaten Gesetze in Bezug auf Zuzug, Aufenthalt und Rekrutierung ausländischer Staatsbürger in der heimischen Wirtschaft. Im Zeitraum von 1950 bis in die 1970er Jahre wiesen Nigeria, Côte d'Ivoire, Ghana und Senegal gelegentlich „illegale Ausländer“, „illegale Migranten“ oder „nicht-gesetzestreuere Personen“, unter anderem auch Fischer, Bauern und Händler, aus (Afolayan 1988).

In Ostafrika sind in der Vergangenheit Menschen aufgrund von Arbeitssuche und Handel, aber auch zwecks Verwandtenbesuchs oder als Hirten abgewandert. Zur langen Geschichte der Migration, beispielsweise in der Kolonialzeit, gehörte auch die Zwangsarbeit oder freiwillige Arbeit in Plantagen und Bergwerken in Uganda und der Demokratischen Republik Kongo (DRK). Der größte Teil der Arbeitsmigranten, die vor allem zu den Baumwoll-, Kaffee- und Sisalplantagen in Kenia, Tansania und Uganda zogen, kam zu dieser Zeit aus Burundi, der DRK (damals Zaire) und Ruanda. Auch heute findet eine erzwungene Migration in stabile Länder statt – insbesondere nach Kenia und Tansania –, z.B. aufgrund der Auseinandersetzungen in Burundi, Somalia und im Südsudan. Aufgrund der Krise nach der Entscheidung des Präsidenten von Burundi, Pierre Nkurunziza, sich 2015 für eine dritte Amtszeit wiederwählen zu lassen, flohen bis März 2016 mehr als 250.000 Menschen aus Burundi. Davon ließen sich mehr als 20.000 in der DRK registrieren, mehr als 70.000 in Ruanda, etwa 130.000 in Tansania, 22.000 in Uganda und fast 2.000 in Sambia (UNHCR 2016). Mit über 700.000 Flüchtlingen, die im Land registriert sind, ist Äthiopien das größte Aufnahmeland in Afrika (UNHCR 2016).

Anhand dieses kurzen Überblicks wird ersichtlich, dass die Motive für Migration und die Herausforderungen, vor denen die einzelnen afrikanischen Regionen und Länder stehen, sehr unterschiedlich sind. Es ist bemerkenswert, dass die Suche nach Arbeit, Wirtschafts- und Handelschancen sowie nach Sicherheit (im Falle von Flüchtlingen und Asylsuchenden) weit verbreitete Phänomene sind, die zu Migration auf dem Kontinent und in den Regionen beitragen. Hinzu kommt, dass die unterschiedlichen Bedürfnisse und Erwartungen von Migranten, Asylbewerbern, Flüchtlingen und Bürgern der Gastländer eindeutig zeigen, dass eine koordinierte, kohärente Migrationspolitik äußerst wichtig ist. Es herrscht ein Spannungsverhältnis zwischen hoher, weitverbreiteter Arbeitslosigkeit und dem Mangel an qualifizierten, gut ausgebildeten Arbeitskräften, um den Anforderungen des Marktes gerecht zu werden. Dem Migrationsmanagement kommt deshalb besondere Bedeutung zu, damit nega-

tive soziale Auswirkungen und Instabilität vermieden werden können. Denn neben den vielen positiven Effekten kann Migration in den Aufnahmeländern auch die sozialen Sicherheitsnetze überfordern, da die Migranten die sozioökonomische und politische Infrastruktur belasten. Ebenso kann es in den Herkunftsländern zur Abwanderung von Fachkräften (*Brain Drain*) kommen. Die entsprechenden negativen Auswirkungen auf die Wirtschaft lassen sich beispielsweise kaum durch Aussichten auf Geldtransfers von Migranten in ihre Herkunftsländer der Emigranten auffangen. Daraus folgt, dass die afrikanischen Länder, die regionalen Wirtschaftsgemeinschaften (*Regional Economic Communities*, RECs) und die Afrikanische Union (AU) mit politischen Maßnahmen wirksam auf dieses Phänomen reagieren müssen. Sie müssen politische Konzepte und einen politischen Rahmen entwickeln und umsetzen. Denn interessanterweise findet die große Mehrheit der weltweiten Migrationsbewegungen innerhalb von Regionen statt.

Migration ist ein komplexes Phänomen, von dem Volkswirtschaften und politische Systeme der Herkunfts- und Aufnahmeländer gleichermaßen betroffen sind. Sie kann durch die Verstärkung und Diversifizierung der Erwerbsbevölkerung die Entwicklung vorantreiben. Allerdings können nur wirtschaftlich integrierte Länder wirklich von Migration profitieren. Denn nur in einer integrierten regionalen Wirtschaft kann Migration dazu beitragen, das Angebot an qualifizierten Arbeitskräften zu sichern, und gleichzeitig die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Nachbarländern stärken (Crush/Williams 2003). Historisch betrachtet sind dies wichtige Voraussetzungen für die Einführung gemeinsamer Märkte und für den freien Verkehr von Personen und Kapital, wie im Falle von Europa. Leider wird Afrika immer noch von einem Entwicklungsmodell dominiert, bei dem Güter und Rohstoffe für den Export in Länder außerhalb Afrikas bereitgestellt werden, während der regionale Handel minimal bleibt. Angaben der Konferenz der Vereinten Nationen für Han-

del und Entwicklung (UNCTAD 2015) zufolge gibt es kaum Handelsbeziehungen zwischen den afrikanischen Ländern. Im Vergleich zum Gesamthandelsvolumen des Kontinents lag der innerafrikanische Handel im letzten Jahrzehnt nur bei 11 Prozent. Es ist ein explizites Anliegen der RECs, dies zu ändern.

Von den sich teils überschneidenden RECs hat die AU acht für die Gründung der Afrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (AEC) ausgewählt.<sup>1</sup> Das AU-Protokoll über die Beziehungen zwischen der AEC und den RECs regelt die Zusammenarbeit der RECs – ein Weg, den die Gemeinschaften bereits beschreiten. Im Juni 2015 beispielsweise unterzeichneten drei RECs aus Ostafrika und dem südlichen Afrika<sup>2</sup> ein dreiseitiges Freihandelsabkommen (*Tripartite Free Trade Area Agreement*, TFTA). Doch obwohl die RECs versuchen sich das Potenzial der Migration zunutze zu machen und gleichzeitig deren negative Auswirkungen gering zu halten, werden Fragen der Arbeitsmigration in dem Abkommen noch ausgeklammert. Hinzu kommt, dass es trotz der Realität der Migration und der damit verbundenen Herausforderungen in Afrika in einigen RECs immer noch keine Gesetze zur Regelung der regionalen Migration gibt (Nshimbi/Fioramonti 2014).

Der freie Personenverkehr ist ein Gründungsprinzip der AEC. Dabei handelt es sich um ein Grundrecht, das sich aus den internationalen Menschenrechtsabkommen, wie beispielsweise dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (*International Covenant on Civil and Political Rights*, ICCPR), ableitet. Der freie Personenverkehr ist auch ein zentrales Anliegen der Vision und des Aktionsplans für Afrika, die in der Agenda 2063, dem Masterplan des Kontinents für die Entwicklung im 21. Jahrhundert, formuliert werden. Die Umsetzung internationaler Initiativen und für den Kontinent geltender Vorschriften und Leitlinien erfolgt jedoch aufgrund mangelnder institutioneller und personeller Kapazitäten innerhalb der RECs und ihrer Mitgliedstaaten oft nur schleppend. Da Migranten, Asylsuchenden

1 Die acht RECs sind: die Gemeinschaft der Sahel- und Sahara-Staaten (Community of Sahel-Saharan States, CEN-SAD), der Gemeinsame Markt für das Östliche und Südliche Afrika (Common Market for Eastern and Southern Africa, COMESA), die Ostafrikanische Gemeinschaft (East African Community, EAC), die Wirtschaftsgemeinschaft der Zentralafrikanischen Staaten (Economic Community of Central African States, ECCAS), die Wirtschaftsgemeinschaft Westafrikanischer Staaten (Economic Community of West African States, ECOWAS), die Zwischenstaatliche Entwicklungsbehörde (Intergovernmental Authority for Development, IGAD), die Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrika (Southern African Development Community, SADC) und die Union des Arabischen Maghreb (Union du Maghreb Arabe, UMA).

2 Der Gemeinsame Markt für das Östliche und Südliche Afrika (COMESA), die Ostafrikanische Gemeinschaft (EAC), und die Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrika (SADC).

de und Flüchtlinge häufig mit einer rigiden Einwanderungspolitik, strengen Praktiken und Feindseligkeiten konfrontiert sind, stellen sich Fragen hinsichtlich der Übereinstimmung

der nationalen Einwanderungspolitiken mit regionalen und kontinentalen Konzepten der Einwanderung sowie nach der Migrationsagenda dieser Institutionen.

---

### 1.1 Zielsetzung

Um den gegenwärtigen Stand und die Zukunftsperspektiven des regionalen Migrationsmanagements auf dem afrikanischen Kontinent zu bewerten, zielt die vorliegende Studie darauf ab,

- a) einen Überblick über die gegenwärtige Migrationspolitik der AU sowie der einzelnen RECs zu geben, insbesondere der Ostafrikanischen Gemeinschaft (EAC), der Wirtschaftsgemeinschaft westafrikanischer

Staaten (ECOWAS) und der Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrika (SADC);

- b) Kriterien und Empfehlungen zur Weiterentwicklung und Verbesserung dieser Politik und ihrer Umsetzung zu erarbeiten;
- c) externe Akteure, insbesondere die deutsche Regierung und die Europäische Union (EU) zu beraten, wie sie eine solche Politik am besten unterstützen können.

---

### 1.2 Fragestellungen

Um die oben genannten Ziele zu erreichen, stehen folgende Fragen im Mittelpunkt:

- d) Welches sind die wichtigsten politischen Maßnahmen und Rahmenbedingungen zum Migrationsmanagement in Afrika – auf kontinentaler Ebene und in den ausgewählten RECs – und welche Regelungen beinhalten sie?
- e) Worin bestehen die Schwierigkeiten bei der Erarbeitung und Umsetzung regionaler Protokolle zu Wanderungsbewegungen?

- f) Wie kann der Stand der Migration in Afrika in die Zukunft projiziert werden?
- g) In welchem Umfang beeinflussen internationale Akteure (z.B. internationale Nichtregierungsorganisationen, Geberländer und andere Entwicklungspartner) die vorhandene und potenzielle Gesetzgebung und die politischen Agenden bzw. inwiefern können sie darauf Einfluss nehmen?

---

### 1.3 Methodik

Die vorliegende Studie liefert eine detaillierte Analyse der existierenden Migrationspolitik und der praktischen Maßnahmen auf der Ebene des afrikanischen Kontinents sowie in den drei wichtigen Regionen: der EAC, der ECOWAS und der SADC. Wir haben die wichtigsten wissenschaftlichen Publikationen und politischen Berichte sowie die globale, kontinentale und regionale Gesetzgebung gründlich analysiert. Außerdem haben wir einen Workshop mit Fachleuten und Praktikern zur Migration

in Afrika durchgeführt. Der Workshop mit dem Titel „Inclusion and Exclusion in Sub-Saharan Africa: Migrants' Challenges in Comparative Perspective“ („Integration und Ausgrenzung in Afrika südlich der Sahara: Herausforderungen durch die Migration aus vergleichender Sicht“) wurde vom 23. bis 27. Mai 2016 am *Centre for the Study of Governance Innovation (GovInn)* der Universität Pretoria durchgeführt. 20 Wissenschaftler und Praktiker aus Zivilgesellschaft und Regierung nahmen daran teil. Der Work-

shop ermöglichte einen innovativen Ansatz, der Fachleute und Praktiker zusammenbrachte und endete mit einem Übungsszenario, das darauf abzielte, eine Vorstellung von den künftigen Makro-Dynamiken für die regionale Migration in Afrika zu entwickeln.

Zusätzlich sind die Diskussionen der Potsdamer Frühjahrgespräche unter dem Titel "Wege zu einer koordinierten afrikanischen Regionalpolitik: Die Rolle afrikanischer Regionalorganisationen" (Hannes 2016), die die Stiftung Entwicklung und Frieden (sef:) gemeinsam mit der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH am 7.-8. April 2016 durchführte, in die Studie eingeflossen.

Der Schwerpunkt der Studie liegt auf drei regionalen Gemeinschaften (ECOWAS, EAC und SADC). Die Gründe hierfür sind:

- h) In der EAC und der SADC ist eine große Mehrheit der Länder in Ostafrika und im südlichen Afrika (d.h., die meisten Mitglieder des Gemeinsamen Markts für das Östliche und Südliche Afrika (COMESA))

vertreten. Diese Organisationen leisten außerdem Pionierarbeit im Hinblick auf ein dreigliedriges System der regionalen Integration, das als Modell für die kontinentale Integration in ganz Afrika dienen könnte;

- i) Die ECOWAS spielt in Westafrika eine entscheidende Rolle und betreibt eine relativ fortschrittliche regionale Migrationspolitik;
- j) Andere regionale Organisationen wie beispielsweise die Zwischenstaatliche Entwicklungsbehörde (*Intergovernmental Authority on Development*, IGAD) und die Union des Arabischen Maghreb (*Union du Maghreb Arabe*, UMA) sind mit großen sicherheitspolitischen Herausforderungen konfrontiert, was ihre Entwicklung als Institutionen in Bezug auf die Migrationspolitik schwächt. Kenias und Ugandas Überschneidungen bei der Mitgliedschaft in der IGAD und der EAC sind bereits hinreichende Beispiele, um Migrationspolitik in Ostafrika zu verstehen, insbesondere, weil Kenia die ökonomische und politische Drehscheibe der beiden Regionen ist.

---

## 1.4 Struktur der Studie

Nach dieser Einführung wird in Kapitel 2.1 das Thema Migration im Kontext des breiten Spektrums an Literatur zum Regionalismus behandelt. In den Kapiteln 2.2 bis 2.6 wird die regionale Migrationspolitik in Afrika dargestellt. Der Schwerpunkt liegt dabei auf Gesetzgebung, Politik und Praxis auf dem afrikanischen Kontinent, insbesondere in West- und

Ostafrika und im südlichen Afrika. In Kapitel 3 werden die Implikationen der regionalen Erfahrungen für das Migrationsmanagement in Afrika zusammengefasst. In Kapitel 4 werden mögliche Zukunftsszenarien für regionale Migration in Afrika aufgezeigt. Die Studie endet mit politischen Empfehlungen für die Migrationspolitik in Afrika.



## **• 2. REGIONALE MIGRATIONSPOLITIK IN AFRIKA. DIE AKTUELLE SITUATION**

## 2.1 Das Konzept des Regionalismus und der regionalen Wirtschaftsintegration

Für den Begriff Regionalismus gibt es unterschiedliche Definitionen und analytische Verwendungen (Sbragia 2008). Der Begriff Regionalismus ist umfassender als das marktorientierte Konzept der regionalen Wirtschaftsintegration (Lee 2003). Wir verwenden hier trotzdem abwechselnd die Begriffe Regionalismus, regionale Wirtschaftsintegration und Regionalisierung, um damit auf das Idealbild der Integration benachbarter Staaten in einem bestimmten geografischen Gebiet zu verweisen.

Migrationsmanagement auf regionaler Ebene bringt eine Reihe von Vorteilen mit sich. Erstens finden die meisten grenzüberschreitenden Wanderungsbewegungen innerhalb bestimmter Regionen statt. Berichten der Weltbank zufolge liegt der Anteil interregionaler Migrationsbewegungen an der globalen Migration bei mehr als 60 Prozent. Tendenziell halten Nationalstaaten regionale Abkommen auch für vorteilhafter, weil dadurch ein Koordinationsrahmen geschaffen wird (Whalley 1998). Insbesondere werden regionale Abkommen dadurch erleichtert, dass die beteiligten Staaten ähnliche Interessen verfolgen, weil nur relativ wenige Regierungen eingebunden sind und es starke Übereinstimmungen im Hinblick auf Entwicklungsziele gibt. Hinzu kommt, dass regionale Abkommen in Bezug auf Migrationsmanagement auf Grund geringerer Transaktionskosten und eines geringeren Risikos inkohärenter Überschneidungen von Rechtsvorschriften sinnvoller sind als bilaterale Beziehungen. Bei bilateralen Vereinbarungen sind die Staaten in der Regel stärker auf die Kosten fixiert, die durch Einwanderung entstehen, und verlieren so oft den Blick für die damit verbundenen wirtschaftlichen Vorteile. Im Gegensatz dazu bieten regionale Abkommen einen gemeinsamen Rahmen für ein integriertes Migrationsmanagement (nicht nur für die Immigration, sondern auch für die Emigration und für Handel und Entwicklung), für die Aufteilung von Kosten und den Aufbau institutioneller Kapazitäten zur Suche nach vorteilhaften Lösungen.

Bei bilateralen Vereinbarungen stehen sich Aufnahmeländer (die normalerweise in einer

wirtschaftlich stärkeren Position sind) und Herkunftsländer gegenüber. Bei regionalen Abkommen wird ein Machtungleichgewicht dagegen eher abgeschwächt. So können zusätzliche Einkünfte sowie andere Formen der Zusammenarbeit unter schwächeren Ländern entstehen, die dann in der Lage sind, auch auf multilateraler Ebene positive Ergebnisse zu erzielen. Infolgedessen sind Regionen zu wichtigen Akteuren für die Zusammenarbeit zwischen Regierungen geworden (Betts 2011).

Vom Standpunkt einer regionalen Wirtschaftsintegration aus betrachtet kann Migration einen Beitrag zum Nachschub qualifizierter Fachkräfte für die Entwicklung einer Region leisten und gleichzeitig die wirtschaftlichen Beziehungen der Nachbarländer untereinander stärken. Afrikanische RECs wie beispielsweise die ECOWAS, die EAC und die SADC streben eine stärkere Wirtschaftsintegration an, um damit Bedingungen zu schaffen, die den freien Verkehr von Kapital, Arbeit, Gütern und Dienstleistungen unter den Mitgliedstaaten fördern. Theoretisch entsteht regionale Wirtschaftsintegration in fünf Schritten: freier Handel, Zollunion, gemeinsamer Markt, Wirtschaftsunion und politische Union (Balassa 1961). Die Errichtung einer Freihandelszone wird im Allgemeinen als Voraussetzung für Integration betrachtet, da sie zur Beseitigung von Handelsschranken zwischen den Vertragsparteien führt. Die vollständige Abschaffung von Zöllen und Quoten führt anschließend zu einer Zollunion. Wenn erst einmal sämtliche Restriktionen im Hinblick auf gegenseitigen Handel, den Verkehr von Kapital, Gütern und Dienstleistungen innerhalb der Gruppe beseitigt sind, ist ein gemeinsamer Markt erreicht. Und schließlich wird die wirtschaftliche und politische Union durch ein supranationales institutionelles Governance-System endgültig besiegelt.

Theoretisch verfolgen die AU und die RECs dieses Konzept, das auch durch Vertreter neoliberaler Strategien unterstützt wird, die auf eine Integration afrikanischer Märkte in globale Wertschöpfungsketten abzielen. Die regionale Freizügigkeit bleibt jedoch umstritten.



## 2.2 Die Migrationsgesetzgebung auf dem Kontinent und politische Initiativen

Neueste Untersuchungen haben ergeben, dass es global mehr als 240 Millionen Migranten gibt (*United Nations* 2016). Von diesen sind mehr als 100 Millionen erwerbstätig (*International Labour Organisation, ILO* 2010). Der afrikanische Kontinent steht im Zentrum globaler Migrationstrends, auch im Hinblick auf seinen Bevölkerungsboom, da er der einzige Kontinent ist, dessen Erwerbsbevölkerung in den nächsten Jahrhunderten voraussichtlich wachsen wird. Gleichzeitig weisen die afrikanischen Volkswirtschaften eine hohe Arbeitslosenrate auf. Dabei herrscht ein großes Ungleichgewicht zwischen Ländern mit einem Arbeitsplatzangebot, das nicht wahrgenommen wird, und Ländern mit einem großen Pool an qualifizierten, gut ausgebildeten Arbeitskräften, die nicht zum Einsatz kommen. Dieses Ungleichgewicht zeigt, wie dringend man die Chancen, die sich durch regionale Arbeitsmigration bieten, nutzen sollte, insbesondere unter dem Aspekt, auf dem gesamten Kontinent eine nachhaltige Entwicklung voranzutreiben. In diesem Zusammenhang ist die Steuerung der Arbeitsmigration zur wichtigsten Komponente der Migrationspolitik in Afrika geworden.

Im Vertrag von Abuja wird die Bedeutung der Arbeitsmigration erkannt. Die AU-Mitgliedstaaten werden dazu angehalten, eine Beschäftigungspolitik zu verfolgen, die darauf abzielen sollte, bis 2028 Freizügigkeit innerhalb der geplanten Afrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft zu ermöglichen.<sup>3</sup> Des Weiteren werden die AU-Mitgliedstaaten in dem Vertrag dazu aufgefordert, für jeden Bürger eines Mitgliedstaats das Aufenthaltsrecht und die Niederlassungsfreiheit umzusetzen (Abuja-Vertrag, 1994: Artikel 4, Paragraph 2(i)). Kurzfristig plant die AU, bis 2017 einen Gemeinsamen Afrikanischen Markt (*African Common Market, ACM*) einzurichten. Dadurch sollen politische Maßnahmen gefördert werden, die die Beschäftigung qualifizierter Erwerbstätiger aus einem Land mit Arbeitskräfteüberschuss in einem Land mit einem Überangebot an freien

Stellen erleichtern (Artikel 6; Artikel 71(e)). Auf diese Weise wird indirekt der Weg für eine kohärente regionale Migrationspolitik mit freiem Personenverkehr bereitet.

Im AU-Protokoll von 1998 zu den Beziehungen zwischen der Afrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft und den RECs wird auf die Zusammenarbeit der RECs untereinander eingegangen. Auf ihrem Gipfel 2005 brachten die COMESA, die EAC und die SADC eine stärkere, weitreichendere wirtschaftliche Integration ins Gespräch. Vor diesem Hintergrund entstand eine dreiseitige Freihandelszone für 26 afrikanische Länder. Drei Jahre später entwarfen die betroffenen Entscheidungsträger ein Harmonisierungsprogramm für Handelsabkommen, den freien Personenverkehr, die gemeinsame Umsetzung regionaler Infrastrukturprogramme und institutionelle Vereinbarungen zur Zusammenarbeit (COMESA-EAC-SADC Tripartite 2012). Die Freihandelszone wurde 2015 eingerichtet. Politische Strategien zur grenzüberschreitenden Migration und arbeitspolitische Maßnahmen sind jedoch erst für Phase II der Verhandlungen geplant, die voraussichtlich 2017 beendet werden. Bis auf weiteres wird das Arbeitsmigrationsmanagement ad hoc und eher planlos gehandhabt.

Die Position der AU zu Migration kommt in zwei Politikdokumenten zum Ausdruck: dem *Migration Policy Framework for Africa* (MPFA), einem Strategiepapier zur Migrationspolitik, und der *African Common Position on Migration and Development* (ACPM), einem gemeinsamen afrikanischen Positionspapier zu Migration und Entwicklung. Beide wurden 2006 vorgelegt. Mit der MPFA hat die AU eine Basis für Mitgliedstaaten und afrikanische RECs geschaffen, politische Strategien zu entwickeln, mithilfe derer Migration für die Entwicklung genutzt werden kann. Im ACPM werden elf zentrale politische Themen und Empfehlungen für nationale, kontinentale und internationale Maßnahmen vorgeschlagen.

<sup>3</sup> Der Vertrag zur Errichtung der AEC oder der Abuja-Vertrag, wurde von der Organisation für Afrikanische Einheit (*Organization of African Unity, OAU*) entwickelt, der jetzigen AU, und zwar auf dem Außerordentlichen Gipfel 1980, bei dem der Aktionsplan von Lagos als Instrument zur afrikanischen Integration verabschiedet wurde. Der Aktionsplan und die Schlussakte von Lagos sollten später in Abuja, Nigeria, konkretisiert werden. 1991 wurde dort auf der 27. Reguliären Tagung der Versammlung der OAU, dem Gipfel der Staats- und Regierungschefs, der Vertrag zur Gründung der AEC unterzeichnet. Seit seinem Inkrafttreten 1994 ist der AEC-Vertrag, gemeinsam mit der AU-Charta, die Grundlage für die Arbeit des AU-Sekretariats.

Außerdem gibt es zahlreiche politische Instrumente, Kommissionen und Erklärungen der AU, die die Migration betreffen und erleichtern, die jedoch nicht speziell für ihre Bewältigung entwickelt wurden. Hier einige Beispiele: der Aktionsplan der AU zur Förderung von Beschäftigung und zur Armutsbekämpfung (*AU Plan of Action on Employment Promotion and Poverty Alleviation*) von 2004, der Aktionsplan der AU zur Ausweitung des Innerafrikanischen Handels (*AU Plan of Action on Boosting Intra African Trade*) von 2012, die neunte reguläre Tagung der AU-Kommission für Arbeit und Soziale Angelegenheiten (*AU Labour and Social Affairs Commission*) im Jahr 2013 und die Erklärung zu Migration, die bei der 25. AU-Versammlung im Juni 2015 verabschiedet wurde. Eine konsequente Umsetzung solcher Rechtsinstrumente zur Migration auf dem Kontinent und Vorschriften, die damit in Zusammenhang stehen, durch afrikanische RECs und einzelnen Mitgliedstaaten in ihrer Migrationsgesetzgebung und politischen Maßnahmen wird dadurch unterminiert, dass diese Instrumente keinen verbindlichen Charakter haben. Sie können lediglich als Leitlinien dafür dienen, wie Mitgliedstaaten den Nexus von Migration und Entwicklung für die nationale und regionale Entwicklung nutzbar machen können.

Es ist wichtig, zwei weitere politische Initiativen zu erwähnen, die sich um die Steuerung von Arbeitsmigration auf dem afrikanischen Kontinent bemühen: ein gemeinsames Programm unter der Schirmherrschaft der AU und ihrer internationalen Partnerorganisationen und eine freiwillige Initiative von Ländern in West- und Ostafrika sowie im südlichen Afrika.

Erstens: Das *Joint Labour Migration Programme* (JLMP), ein gemeinsames Programm zum Management der Arbeitsmigration, ist eine auf vier Jahre ausgelegte Initiative der AU zur regionalen Integration und Entwicklung in Afrika. Sie wird von der AU-Kommission (*AU Commission, AUC*), der ILO, der Internationalen Organisation für Migration (*International Organization for Migration, IOM*) und der Wirtschaftskommission für Afrika der Vereinten Nationen (*United Nations Economic Commission for Africa, UNECA*) gemeinsam finanziert. Die Initiative wurde auf der Außerordentlichen Tagung der AU-Kommission für Arbeit und Soziale Angelegenheiten (LSAC) im

April 2014 in Windhoek, Namibia, ins Leben gerufen, und auf der 24. Tagung der AU-Versammlung im Januar 2015 in Addis Abeba, Äthiopien, von den AU-Staats- und Regierungschefs verabschiedet. Das JLMP zielt vor allem darauf ab, ein effektives Management der Arbeitsmigration zu sowie menschenwürdige Arbeit vor dem Hintergrund der regionalen Integration und inklusiven Entwicklung in Afrika zu fördern. Die Ziele und Zielvorgaben dieses Programms stehen in Einklang mit den Artikel 6 und 71 des Abuja-Vertrags und mit den verschiedenen Zielen der AU zur Freizügigkeit auf dem afrikanischen Kontinent und zum Austausch von Arbeitskräften unter den Mitgliedsländern. Die Umsetzung des JLMP unterstützt die Regelungen zum freien Personenverkehr. Außerdem wird nach Angaben der ILO (2016) durch das JLMP ein breites Bündnis mobilisiert, an dem die Mitgliedstaaten und interessierte Entwicklungspartner, wie beispielsweise die EU, mitwirken.

Zweitens: Das *intra-Africa Talent Mobility Partnership Program* (TMP), ein innerafrikanisches Partnerschafts-Programm zur Mobilität von Führungskräften, ist eine freiwillige Initiative ausgewählter afrikanischer Länder in West- und Ostafrika und im südlichen Afrika. Das *Africa Centre for Economic Transformation* (ACET) in Ghana, ein Zentrum für wirtschaftlichen Wandel, hat die Federführung für das Programm in Westafrika. In Ostafrika und im südlichen Afrika wird das Programm vom *Regional Multidisciplinary Centre of Excellence* (RMCE) in Mauritius, einem regionalen multidisziplinären Kompetenzzentrum koordiniert. Die Initiative hat sich zum Ziel gesetzt, Mechanismen für die Freizügigkeit von Fachkräften nach dem Schengen-Vorbild einzurichten sowie die Qualifizierung von Fachkräften in den jeweiligen Regionen voranzutreiben. Das TMP zielt außerdem darauf ab, die Öffnung von Grenzen zu fördern, gemeinsame Gesetze und politische Konzepte zur Mobilität von Arbeitskräften in afrikanischen Ländern zu entwickeln sowie die wirtschaftliche Integration zu beschleunigen. Das TMP basiert auf der Annahme, dass fachliche Kompetenzen zwangsläufig von Gebieten mit Überkapazitäten in Gebiete mit Fachkräftemangel abwandern. Effiziente regionale Rahmenbedingungen für Arbeitsmigration müssten daher ein Gleichgewicht zwischen Mangel und Überschuss an Fachkräften in Herkunfts- und Aufnahmeländern innerhalb der RECs und auf

dem gesamten Kontinent herstellen. Von den Initiativen im Rahmen des TMP wird erwartet, dass sie dem Privatsektor in den beteiligten RECs ermöglichen, Fachkräfte zu finden, die entscheidend sind, um Wettbewerbsfähigkeit, Wirtschaftswachstum und einen Wandel der Wirtschaftsstruktur voranzutreiben (Brown, 2016). In der Absichtserklärung (*Memorandum of Understanding*, MOU) des TMP, die für die beteiligten Länder vorbereitet wurde, werden zentrale Themen behandelt, die darauf abzielen, die Herausforderungen zu meistern, mit denen Arbeitsmigranten konfrontiert sind. Dazu gehören unter anderem Vorschriften, die verhindern, dass sie eine Arbeitserlaubnis erhalten, gemeinsame Standards, anhand derer Qualifikationen für bestimmte Berufe bewertet werden können, und die Einrichtung von Beschäftigungsinformationssystemen.

Die Tatsache, dass sich alle AU-Mitgliedstaaten am JLMP beteiligen, kann als Verpflichtung interpretiert werden, ein effizientes Arbeitsmigrationssystem auf dem afrikanischen Kontinent einzurichten, um die Integration und Entwicklung in Afrika voranzutreiben und

die Arbeitsmigration über nationale Grenzen hinweg zu unterstützen. Das Engagement der Staaten für die Freizügigkeit von Arbeitskräften kommt auch durch die freiwillige Teilnahme an internationalen Projekten zum Ausdruck, die den grenzüberschreitenden Transfer von qualifizierten Fachkräften unterstützen, wie beispielsweise das TMP. Die Beteiligung von ILO, IOM und UNECA als Geldgeber am JLMP und die Förderung des TMP durch die Weltbank spricht ebenfalls für den Einfluss internationaler Akteure und Entwicklungspartner bei der Entwicklung und Umsetzung von Gesetzen und politischen Programmen im Hinblick auf Migration. Da jedoch mit der Umsetzung des JLMP und des TMP gerade erst begonnen wurde, wird man erst in den kommenden Jahren beurteilen können, ob sie erfolgreich oder eher ein Fehlschlag waren. Im nächsten Absatz wird kurz darauf eingegangen, wie die jeweiligen Mitgliedstaaten der ECOWAS, EAC und SADC sich im Hinblick auf die Akzeptanz und Umsetzung einiger zentraler internationaler, universeller Menschenrechtsinstrumente verhalten.

### 2.3 Die RECs und internationale Menschenrechtsübereinkommen

Einfluss auf die menschliche Mobilität in Afrika haben nicht nur regionale politische Strategien, sondern auch internationale Verträge, beispielsweise Konventionen, Protokolle und Erklärungen. Solche Rechtsinstrumente fördern das Recht auf Freizügigkeit, wie es beispielsweise in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verankert ist. Übereinkommen wie der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (*International Covenant on Civil and Political Rights*, ICCPR) und die Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (*International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families*, ICRMW) schützen Migranten und das Recht von Migranten, in Gastländern zu arbeiten. Konventionen wie das Regionale Übereinkommen über die Anerkennung von Studien, Zertifikaten, Diplomen und anderer akademischer Qualifikationen im Hochschulbereich (*Regional Convention on the Recognition of Studies, Certificates, Diplomas,*

*Degrees and other Academic Qualifications in Higher Education*) der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*, UNESCO) sorgen für die internationale Anerkennung von Qualifikationen und ermutigen Menschen, die solche Fähigkeiten und Qualifikationen besitzen, in Länder oder Gebiete auszuwandern, die das Übereinkommen unterzeichnet haben, und in denen es entsprechende Arbeitsplatzchancen gibt. Ein Vertragsstaat ist ein Staat, der durch Ratifizierung, Beitritt oder Amtsnachfolge seine Zustimmung zum Ausdruck gebracht hat, und in dem der Vertrag in Gesetzesform umgesetzt worden ist; es kann auch ein Staat sein, der nach der förmlichen Entgegennahme der Entscheidung des entsprechenden Staates durch das Büro des UN-Hochkommissars für Menschenrechte (*Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights* (OHCHR) 2016) gerade dabei ist, Vertragsstaat zu werden. Als Unterzeichner eines Vertrages gilt auch ein Staat, der seine vorläufige Zustim-

mung zu dem entsprechenden internationalen Instrument erklärt und die Absicht gezeigt hat, das Übereinkommen innerstaatlich zu prüfen, und der erwägt, es zu ratifizieren. Zudem gibt es einen Unterschied zwischen Erklärungen, die *soft law* und folglich rechtlich nicht bindend sind, und Übereinkommen, die nach internationalem Recht verbindlich sind, und daher Standards zur Überprüfung ihrer Umsetzung festlegen (einschließlich Strafen und Sanktionen bei Verstößen).

Die Tabellen 1 bis 3 zeigen den Stand der Ratifizierung von Mitgliedstaaten in der ECOWAS, der EAC und der SADC bei den wichtigsten internationalen Dokumenten, die sich auf Migration beziehen. Zusätzlich zur Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 wird

im ICCPR von 1966 ausgeführt, dass jede Person, die sich legal auf dem Hoheitsgebiet eines Staates aufhält, das Recht auf Bewegungsfreiheit und auf freie Wahl ihres Wohnsitzes hat; außerdem hat sie das Recht, jedes Land, auch ihr eigenes, jederzeit zu verlassen (Artikel 12.1. und 12.2). Sämtliche Länder in den untersuchten RECs sind Vertragsstaaten des ICCPR (mit der einzigen Ausnahme des Südsudans, vermutlich aufgrund der noch recht neuen Entstehung dieses Staates im Jahr 2011, die noch keine Analyse, Ratifizierung und Integrierung dieser Instrumente in die nationale Gesetzgebung möglich machte). Der Südsudan hat bisher zu diesem Instrument noch „keine Maßnahmen“ ergriffen, und er hat auch noch nicht seine Zustimmung bekundet.

**Tabelle 1 Ratifizierung migrationsbezogener internationaler Rechtsinstrumente durch ECOWAS-Länder. Stand: Juli 2016**

Land	ICPRM <sup>1)</sup>	ICCPR <sup>2)</sup>	ILO C097 <sup>3)</sup>	PSR <sup>4)</sup>	UNESCO RCRAQ <sup>5)</sup>	Afrikanische Charta
	Datum #	Datum	Datum	Datum	Datum	Datum
Benin	UZ 15.09.2005	VS 12.03.1992	X	VS 06.07.1970	Ratifiziert 26.08.1998	Ratifiziert 20.01.1986
Burkina Faso	VS 26.11.2003	VS 04.01.1999	Ratifiziert 09.06.1961	VS 18.06.1980	Ratifiziert 11.07.1986	Ratifiziert 06.07.1984
Kap Verde	VS 16.09.1997	VS 06.08.1993	X	VS 09.07.1987	X	Ratifiziert 02.06.1987
Cote D'Ivoire	X	VS 26.03.1992	X	VS 16.02.1970	Ratifiziert 08.04.1997	Ratifiziert 06.01.1992
Gambia	X	VS 22.03.1979	X	VS 29.09.1967	X	Ratifiziert 08.06.1983
Ghana	VS 07.09.2000	VS 07.09.2000	X	VS 30.10.1968	X	Ratifiziert 24.01.1989
Guinea	VS 07.09.2000	VS 24.01.1978	X	VS 16.05.1968	Ratifiziert 17.08.1995	Ratifiziert 16.02.1982
Guinea Bissau	UZ 12.09.2000	VS 01.11.2010	X	VS 11.02.1976	X	Ratifiziert 04.12.1985
Liberia	UZ 22.09.2004	VS 22.09.2004	X	VS 27.02.1980	X	Ratifiziert 04.08.1982
Mali	VS 05.06.2003	VS 16.07.1974	X	VS 02.02.1973	X	Ratifiziert 21.12.1981
Niger	VS 18.03.2009	VS 07.03.1986	X	VS 02.02.1970	Ratifiziert 29.05.1985	Ratifiziert 15.07.1986
Nigeria	VS 27.07.2009	VS 29.07.1993	Ratifiziert 17.10.1960	VS 02.05.1968	Ratifiziert 02.11.1984	Ratifiziert 22.06.1983
Senegal	VS 09.06.1999	VS 13.02.1978	X	VS 03.10.1967	Ratifiziert 14.03.1986	Ratifiziert 13.08.1982
Sierra Leone	UZ 15.09.2000	VS 23.08.1996	X	VS 22.05.1981	X	Ratifiziert 21.09.1983
Togo	UZ 15.11.2001	VS 24.05.1994	X	VS 01.12.1969	Ratifiziert 01.12.1982	Ratifiziert 05.11.1982

Quelle: Von den Autoren aus verschiedenen Quellen zusammengestellt

## Legende

VS Vertragsstaat

UZ Unterzeichner

X Keine Ratifizierung/keine Maßnahmen

1) Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen, 1990 (A/RES/45/158)

2) Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, 1966

3) ILO-Übereinkommen (Nr. 97) über Wanderarbeiter (Neufassung), 1949

4) Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, 1967

5) Regionales Übereinkommen über die Anerkennung von Studien, Zertifikaten, Diplomen und Graden und anderer akademischer Qualifikationen im Hochschulbereich in den afrikanischen Staaten, 1981

# Ratifizierung/Beitritt/Unterzeichnung/Tag der Hinterlegung (TT.MM.JJJJ)

Bei einer zweiten Kategorie internationaler Verträge in Bezug auf Migranten handelt es sich um solche, die oft speziell für die internationale Mobilität ausgearbeitet wurden. Als UN-Organisation, die sich grundsätzlich dafür engagiert, Standards und Normen zum Schutz der Rechte von Wanderarbeitern zu entwickeln, regelt die ILO Arbeitsmigration explizit in einem multilateralen Rahmen, aber auch durch internationale Übereinkommen. Beispielsweise ist das Übereinkommen über Wanderarbeiter (Neufassung), 1949 (Nr. 97), oder C097, ein verbindliches internationales Abkommen. Es bezieht sich auf Migration im Allgemeinen, und insbesondere auf das Wohlergehen von Personen, die auf der Suche nach Arbeit in anderen Ländern freiwillig ihre Herkunftsländer verlassen. In dem Übereinkommen werden auch weitere Fragen in Bezug auf Migration, Immigration, Emigration und Transit erfasst. Das Übereinkommen liefert eine allgemeine Definition der Rechte von Wander-

arbeitern und setzt sich für Gleichbehandlung, Nicht-Diskriminierung und Chancengleichheit ein (ILO 2012). Die Vertragsstaaten werden auch aufgefordert, legale Arbeitsmigranten mit den Arbeitskräften im eigenen Land gleichzustellen. Dies gilt unter anderem für Arbeitsbedingungen, Transferleistungen und Steuern, Mitgliedschaft in Gewerkschaften und für Tarifverhandlungen. In diesem Fall haben nur wenige afrikanische Mitgliedsländer der ECOWAS, der EAC und der SADC (Tabellen 1-3) dieses Übereinkommen ratifiziert. Die Verbindlichkeit des Abkommens und die daraus resultierenden Verpflichtungen sind eine Erklärung dafür, dass diese Länder zögern, es zu ratifizieren. Strittige Themen insbesondere bei Aufnahmeländern und den dortigen Regierungen sind unter anderem die Ausweitung von Steuervorteilen auf Migranten (insbesondere ohne Ausweispapiere), sowie die Arbeitsplatzgarantie und Gleichbehandlung.

**Tabelle 2 Ratifizierung migrationsbezogener internationaler Rechtsinstrumente durch EAC-Länder. Stand: Juli 2016**

Land	ICPRM <sup>1)</sup>	ICCPR <sup>2)</sup>	ILO C097 <sup>3)</sup>	PSR <sup>4)</sup>	UNESCO RCRAQ <sup>5)</sup>	African Charter
	Datum #	Datum	Datum	Datum	Datum	Datum
Burundi	X	VS 09.05.1990	X	VS 15.03.1971	Ratifiziert 21.01.1986	Ratifiziert 28.07.1989
Kenia	X	VS 01.05.1972	Ratifiziert 30.11.1965	VS 13.11.1981	X	Ratifiziert 23.01.1992
Ruanda	VS 15.12.2008	VS 16.04.1975	X	VS 03.01.1980	Ratifiziert 06.07.1987	Ratifiziert 15.07.1983
Tansania Sansibar <sup>5)</sup>	X	VS 11.06.1976	Ratifiziert 22.06.1964	VS 04.09.1968	X	Ratifiziert 18.02.1984
Vereinigte Republik Tansania <sup>5)</sup>			X		X	
Uganda	VS 14.11.1995	VS 21.06.1975	X	VS 27.09.1976	X	Ratifiziert 10.05.1986
Südsudan	X	X	X	X	X	X

Quelle: Von den Autoren aus verschiedenen Quellen zusammengestellt

## Legende

- VS Vertragsstaat  
 UZ Unterzeichner  
 X Keine Ratifizierung/keine Maßnahmen  
 1) Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen, 1990 (A/RES/45/158)  
 2) Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, 1966  
 3) ILO-Übereinkommen (Nr. 97) über Wanderarbeiter (Neufassung), 1949  
 4) Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, 1967  
 5) Regionales Übereinkommen über die Anerkennung von Studien, Zertifikaten, Diplomen und Graden und anderer akademischer Qualifikationen im Hochschulbereich in den afrikanischen Staaten, 1981  
 # Ratifizierung/Beitritt/Unterzeichnung/Tag der Hinterlegung (TT.MM.JJJJ)  
 § Ratifiziert vor dem Zusammenschluss zu Tansania

Die Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (ICPRMW, A/RES/45/158) zielt darauf ab, dass Arbeitsmigranten nicht diskriminiert und ihre Menschenrechte geachtet werden, das gilt auch für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer sowie das Versammlungsrecht und die Redefreiheit in Gastländern. Die ICPRMW dient auf der einen Seite dem Schutz von Arbeitsmigranten, auf der anderen Seite werden jedoch auch Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Migration eingefordert. Dies betrifft insbesondere den Menschenhandel, aber auch irreführende Informationen, die zur illegalen Migration verleiten. Zum Stand der Ratifizierung der ICPRMW und des Beitritts zu dieser Konvention durch Mitgliedstaaten der afrikanischen RECs und im Hinblick auf den afrikanischen Kontinent insgesamt lässt sich eine interessante Beobachtung machen: Einerseits haben verhältnismäßig viele Staaten Menschenrechtsinstrumente wie den ICCPR ratifiziert bzw. sind ihm beigetreten, andererseits wurde die ICPRMW, die insbesondere für die Probleme von Wanderarbeitern und ihren Familienmitgliedern entwickelt wurde und diese behandelt, vor allem in der EAC und der SADC von wesentlich weniger Staaten ratifiziert. Lediglich die Mitgliedstaaten der ECOWAS zeigen bei diesem internationalen Übereinkommen mehr Engagement: acht von 15 Mitgliedstaaten sind Vertragsstaaten der Konvention, jedoch sind nur fünf von den 15 Staaten Unterzeichner während zwei bislang keine Maßnahmen

ergriffen haben. Im Vergleich dazu sind nur zwei von sechs EAC-Staaten Vertragsstaaten der ICPRMW während die andern vier keine Maßnahmen eingeleitet haben. In der SADC-Region sind nur vier von 15 Mitgliedstaaten Vertragsstaaten der ICPRMW, und die anderen 11 haben keine Maßnahmen ergriffen. Dass in Westafrika mehr Staaten die ICPRMW ratifiziert haben, deckt sich mit dem vergleichsweise fortschrittlichen System des Migrationsmanagements in dieser Region und erklärt dieses. Wir werden zu einem späteren Zeitpunkt darauf zurückkommen.

Das Regionale Übereinkommen von 1981 über die Anerkennung von Studien, Zertifikaten, Diplomen und Graden und anderer akademischer Qualifikationen im Hochschulbereich in den afrikanischen Staaten der UNESCO (*UNESCO Regional Convention on the Recognition of Studies, Certificates, Diplomas, Degrees and other Academic Qualifications in Higher Education*, RCRAQ) wurde bisher nur von wenigen Mitgliedstaaten der ECOWAS, der EAC und der SADC ratifiziert. Es hat jedoch de facto Konsequenzen für die Arbeitsmigration und für Programme wie das TMP (Tabelle 1-3). Standardisierte Qualifikationen innerhalb von Regionen und auf dem afrikanischen Kontinent versprechen Qualität und Kompetenz mobiler Fachkräfte, auch wenn sie potenziell diejenigen ausgrenzen, die nicht so qualifiziert sind oder keine entsprechende Ausbildung haben.

**Tabelle 3 Ratifizierung migrationsbezogener internationaler Rechtsinstrumente durch SADC-Länder.  
Stand: Juli 2016**

Land	ICPRMW <sup>1)</sup>	ICCPR <sup>2)</sup>	ILO C097 <sup>3)</sup>	PSR <sup>4)</sup>	UNESCO RCRAQ <sup>5)</sup>	African Charter
	Datum #	Datum	Datum	Datum	Datum	Datum
Angola	X	VS 10-01-1992	X	VS 23-06-1981	X	Ratifiziert 02-03-1990
Botswana	X	VS 08-09-2000	X	VS 06-01-1969	X	Ratifiziert 17-07-1986
Demokratische Republik Kongo	X	VS 01-11-1976	X	VS 13-01-1975	X	Ratifiziert 20-07-1987
Lesotho	VS 16-09-2005	VS 09-09-1992	X	VS 14-05-1981	Ratifiziert 13-09-1982	Ratifiziert 10-02-1992
Madagaskar	VS 13-05-2015	VS 21-06-1971	Ratifiziert 14-06-2001	X	X	Ratifiziert 09-03-1992
Malawi	X	VS 22-12-1993	Ratifiziert 22-03-1965	VS 10-12-1987	X	Ratifiziert 17-11-1989
Mauritius	X	VS 12-12-1973	Ratifiziert 02-12-1969	X	X	Ratifiziert 19-06-1992
Mosambik	VS 19-08-2013	VS 21-07-1993	X	VS 01-05-1989	X	Ratifiziert 22-02-1989
Namibia	X	VS 28-11-1994	X	VS 17-02-1995	X	Ratifiziert 30-07-1992
Seychellen	VS 15-12-1994	VS 05-05-1992	X	VS 23-04-1980	Beitritt 27-08-1998	Ratifiziert 13-04-1992
Südafrika	X	VS 10-12-1998	X	VS 12-01-1996	X	Ratifiziert 09-07-1996
Swasiland	X	VS 26-03-2004	X	VS 28-01-1969	Ratifiziert 19-11-1998	Ratifiziert 15-09-1995
Tansania. Sansibar <sup>§</sup>	X	VS 11-06-1976	Ratifiziert 22-06-1964	VS 04-09-1968	X	Ratifiziert 18-02-1984
Vereinigte Republik Tansania <sup>§</sup>	X		X		Ratifiziert 12-07-1983	
Sambia	X	VS 10-04-1984	Ratifiziert 02-12-1964	VS 24-09-1969	Ratifiziert 25-04-1983	Ratifiziert 10-01-1984
Simbabwe	X	VS 13-05-1991	X	VS 25-08-1981	X	Ratifiziert 30-05-1986

Quelle: Von den Autoren aus verschiedenen Quellen zusammengestellt

#### Legende

VS Vertragsstaat

UZ Unterzeichner

X Keine Ratifizierung/keine Maßnahmen

1) Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen, 1990 (A/RES/45/158)

2) Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, 1966

3) ILO-Übereinkommen (Nr. 97) über Wanderarbeiter (Neufassung), 1949

4) Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, 1967

5) Regionales Übereinkommen über die Anerkennung von Studien, Zertifikaten, Diplomen und Graden und anderer akademischer Qualifikationen im Hochschulbereich in den afrikanischen Staaten, 1981

# Ratifizierung/Beitritt/Unterzeichnung/Tag der Hinterlegung (TT.MM.JJJJ)

§ Ratifiziert vor dem Zusammenschluss zu Tansania

Neben dem ICCPR haben Mitgliedstaaten der ECOWAS, der EAC und der SADC nur zwei weitere der in Tabelle 1-3 präsentierten internationalen Rechtsinstrumente ähnlich häufig ratifiziert: das Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (PSR) von 1967 und die Afrikanische Charta der Menschenrechte und der Rechte der Völker von 1981, die 1986 in Kraft trat. Als Leiter und Koordinator von Maßnahmen zum Schutz von Flüchtlingen und Asylsuchenden sowie zur Lösung ihrer Probleme ist der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (*UN High Commissioner for Refugees*, UNHCR) für das PSR zuständig. Das Engagement des UNHCR sicherzustellen, dass Menschen ihr Recht auf eine sichere Zuflucht wahrnehmen und in anderen Staaten Asyl suchen können, ergibt sich aus der Zielsetzung, die Rechte und das Wohlergehen von Flüchtlingen zu gewährleisten. Die Arbeit des UNHCR ist für die nationale und regionale Migrationspolitik relevant, weil sie dazu beiträgt, Flüchtlinge in dritten Ländern zu integrieren oder sie dort neu anzusiedeln, und gleichzeitig zu gewährleisten, dass zur Migration gezwungene Menschen weiterhin die Option haben, freiwillig in die Heimat zurückzukehren. Sämtliche ECOWAS-Staaten sind Vertragsstaaten des PSR (Tabelle 1). Nur einer von sechs EAC-Mitgliedstaaten (Tabelle 2) und zwei der 15 SADC-Staaten (Tabelle 3) haben keine Maßnahmen in Bezug auf das Rechtsinstrument ergriffen.

Auf dem afrikanischen Kontinent sorgt die Afrikanische Charta der Menschenrechte und der Rechte der Völker von 1981 dafür, dass Individuen das Recht auf Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit innerhalb eines Staates genießen, sowie das Recht, jedes Land – einschließlich ihres Heimatlands – zu verlassen, und dorthin zurückzukehren. Sämtliche Mitgliedstaaten der ECOWAS, der EAC und der SADC haben die Afrikanische Charta ratifiziert, wieder mit Ausnahme des Südsudans in der EAC. Millard (2008) weist darauf hin, dass internationale Verträge wie die Afrikanische Charta nur Wirkung zeigen, wenn alle Staaten sie ratifizieren, und wenn – was besonders wichtig ist – die nationalen Gesetze wirkungsvoll überarbeitet werden, um die Verträge zu erfüllen. Diese Pakte entwickeln keine eigene Gesetzeskraft: sie müssen in nationales Recht übernommen und durchgesetzt werden. In den folgenden Unterabschnitten gehen wir detaillierter auf die drei ausgewählten RECs ein und untersuchen die Migrationsgesetzgebungen, die dort existieren. Außerdem wollen wir herausfinden, ob die RECs und ihre jeweiligen Mitgliedstaaten Bestrebungen auf dem Kontinent unterstützen, wirkungsvolle Systeme zum Migrationsmanagement einzurichten, wie sie in internationalen und kontinentalen Rechtsinstrumenten und Programmen verankert sind.

## 2.4 Migrationsgesetzgebung und politische Initiativen in der ECOWAS

Die ECOWAS wurde 1975 durch den Vertrag von Lagos gegründet. Ziel war die Freizügigkeit des Güter-, Kapital- und Personenverkehrs und das Aufenthalts- und Niederlassungsrecht für die Bürger in allen 15 Mitgliedstaaten.<sup>4</sup> Seit ihrer Gründung hat die ECOWAS ihre Mitgliedstaaten dazu aufgefordert, die Bürger der Region von der Visumpflicht und der Pflicht auf Aufenthaltsgenehmigung zu entbinden,

und ihnen zu gestatten, in den Mitgliedstaaten zu arbeiten oder einer Geschäftstätigkeit nachzugehen.

Das Protokoll über den freien Personenverkehr, das Recht zum Aufenthalt und zur Niederlassung von 1979 ist der rechtliche Rahmen für den freien Personenverkehr in der ECOWAS.<sup>5</sup> Der Implementierungszeit-

4 Folgende 15 Staaten sind Mitglieder der ECOWAS: Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Kap Verde, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone und Togo.

5 Vier Zusatzprotokolle ergänzen dieses Protokoll: Das Zusatzprotokoll A/SP.1/7/85 über den Verhaltenskodex zur Durchführung des Protokolls über den freien Personenverkehr, das Recht zum Aufenthalt und zur Niederlassung von 1985; das Zusatzprotokoll A/SP.1/7/86 über die Zweite Phase (Recht auf Aufenthalt) des Protokolls über den freien Personenverkehr, das Recht zum Aufenthalt und zur Niederlassung von 1986; das Zusatzprotokoll A/SP.1/6/89 zur Änderung und Ergänzung der Bestimmungen von Artikel 7 des Protokolls über den freien Personenverkehr, das Recht zum Aufenthalt und zur Niederlassung von 1989; das Zusatzprotokoll A/SP.2/5/90 zur Durchführung der Dritten Phase (Recht auf Niederlassung) des Protokolls über den freien Personenverkehr, das Recht zum Aufenthalt und zur Niederlassung von 1990. Die Zusatzprotokolle erweitern, definieren und erläutern detailliert einige Abschnitte des Protokolls wie beispielsweise Artikel 7 und Aspekte der phasenweisen Durchführung des Protokolls.



plan des Protokolls umfasste drei Phasen: das Einreiserecht und die Abschaffung der Visumpflicht (Phase I von 1980 bis 1985); das Aufenthaltsrecht (Phase II von 1985 bis 1990); und das Niederlassungsrecht (Phase III von 1990 bis 1995). In Phase I (1980 ratifiziert) erhielten Bürger der ECOWAS-Mitgliedstaaten das Recht auf Einreise ohne Visum für einen Zeitraum von 90 Tagen, unter der Voraussetzung, dass sie gültige Reisedokumente und ein internationales Gesundheitszertifikat vorweisen konnten. In Phase II (in Kraft seit 1986) erhielten Bürger der Region das Recht, sich in allen Mitgliedstaaten aufzuhalten und dort zu arbeiten. 1992 wurde der Vertrag von 1975 von der ECOWAS überarbeitet und sämtliche Hindernisse für die Freizügigkeit des Personen-, Kapital-, Güter- und Dienstleistungsverkehrs wurden abgeschafft. Dabei wurde auf Artikel 27 des ursprünglichen Vertrags verwiesen, der besagt, dass die Bürger der Region das Recht auf Einreise, Aufenthalt und Niederlassung erhalten sollen.

Andere regionale Rechtsinstrumente zur Migration, wie beispielsweise der Gemeinsame Ansatz zur Migration der ECOWAS (*ECOWAS Common Approach on Migration*), beschleunigen die Umsetzung des oben erwähnten Protokolls. Der Gemeinsame Ansatz ist das politische Grundsatzzpapier der ECOWAS zur regionalen Migration und betont den Zusammenhang zwischen Migration und Entwicklung. Ergänzend zum internen rechtlichen Rahmen zur Bewegungsfreiheit wird darin auch das Thema Flüchtlinge behandelt. Die Mobilität in der Region wird gefördert, ebenso die legale Migration in Drittländer. Weitere Themen sind die illegale Migration, Rechte von Migranten, weibliche Migranten und Menschenhandel (ECDPM 2010). Im Rahmen des Gemeinsamen Konzepts wird auch ein regionaler Fonds zur Finanzierung grenzübergreifender Zusammenarbeit eingerichtet und eine regionale territoriale Strategie zur Förderung von neuem Wachstums und von Entwicklungsgebieten eingeführt. Außerdem wird in dem Konzept auf die Harmonisierung von Entwicklungs- und Migrationspolitik eingegangen sowie auf die Förderung des Dialogs zwischen der ECOWAS, den Transit- und den Aufnahmeländern. Die Mitgliedstaaten haben durch die Verabschiedung dieser politischen Strategie gezeigt, dass sie sich für ein gemeinsames regionales Vorgehen im Hinblick auf Migration und Migrationsmanagement einsetzen.

Trotz der Hürden bei der Umsetzung von Phase II und insbesondere Phase III des Freizügigkeits-Protokolls (infolge wirtschaftlichen Niedergangs und der Vertreibungen aufgrund der Kriege in den 1980er und 1990er Jahren) hat die ECOWAS die Visumpflicht für Bürger der Region bei einem Aufenthalt von mehr als 90 Tagen abgeschafft. Die ECOWAS-Staaten müssen allerdings erst noch Phase III zur „Niederlassungsfreiheit“ ratifizieren (ECOWAS 1990, zitiert in: Nita 2013), damit Bürger der Region das Recht haben, sich in anderen Mitgliedstaaten anzusiedeln, Geschäfte zu betreiben und dieselben Konditionen zu erhalten wie die Staatsangehörigen im entsprechenden Mitgliedstaat. Allerdings erleichtern standardisierte regionale Reisedokumente und ein einheitlicher Pass (der irgendwann den Pass des jeweiligen Nationalstaats ersetzen soll), die die ECOWAS im Jahr 1985 beziehungsweise im Jahr 2000 beschlossen hat, den Grenzübertritt. Dadurch wurde ein eindeutiger rechtlicher Rahmen geschaffen, es entstehen geringere Kosten, und die regionale Migration wird letztendlich zunehmen (Adepoju 2007). Bürger der ECOWAS-Staaten können nun die gesamte Region bereisen, wenn sie eines der folgenden Dokumente vorweisen können: das ECOWAS-Reisedokument, den gemeinsamen Pass der ECOWAS oder den jeweiligen nationalen Ausweis. Außerdem können Personen, die eine Kraftfahrzeugversicherung abgeschlossen haben, dank der *ECOWAS Brown Card* in der gesamten Region problemlos fahren. Durch die regionale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik der ECOWAS und den entsprechenden Aktionsplan von 2009 (*ECOWAS's Regional Labour and Employment Policy and Plan of Action of 2009*) wird die Flexibilität des regionalen Arbeitsmarkts und die Humankapitalentwicklung unterstützt (Africa and Europe in Partnership 2012). Diese Politik wird zwar nur in geringem Umfang umgesetzt, dennoch haben sich die Minister der Region zur Förderung der Rechte von Arbeitsmigranten verpflichtet, und sie arbeiten in den Bereichen Arbeitsmigration und geografische und berufliche Mobilität zusammen.

Das ECOWAS-Protokoll zur Freizügigkeit trat in Kraft, als Westafrika gerade im Vergleich zu Nigeria einen wirtschaftlichen Niedergang erlebte (Adepoju 2011). Infolgedessen wurden durch den Erdölboom in Nigeria Fachkräfte und ungelernete Arbeitskräfte aus Kamerun, dem Tschad sowie aus Ghana und Mali ange-

zogen. Nach dem Ölboom widerrief Nigeria die Artikel 4 und 27 des Freizügigkeits-Protokolls und wies mehr als eine Million dieser Arbeitsmigranten aus (Adepoju 2009). Der Deportation dieser meist ohne Ausweis-papire eingereisten Migranten folgte ein weiterer Präzedenzfall in Ghana. Dort wurden aufgrund wirtschaftlicher Spannungen etwa 500.000 Nigerianer ausgewiesen. Nigeria und Ghana sind keine isolierten Fälle, wenn es um die Ausweisung von Migranten geht. Auch Länder wie Côte d'Ivoire und Senegal haben gelegentlich tausende Migranten ausgewiesen. Die Umsetzung des Freizügigkeits-Protokolls in der ECOWAS-Region ist daher nicht ohne Rückschläge verlaufen (Adeniran 2014). Insgesamt betrachtet wird das Protokoll trotz der Rechte, die es Bürgern der Region zuerkennt, nur zögerlich umgesetzt (Deacon et al. 2011). Doch trotz dieser Ungereimtheiten hat das

Protokoll die Arbeitsmigration beschleunigt; es ist das umfassendste, erfolgreich umgesetzte politische Rahmenkonzept zur Freizügigkeit in Afrika (Mengelkoch 2001).

Obwohl einige Mitgliedstaaten Bürger der Region gelegentlich ausweisen oder ihnen die Ausweisung androhen, sind die ECOWAS-Staaten grundsätzlich mit zentralen internationalen und regionalen Menschenrechtsübereinkommen zur Migration einverstanden und wenden diese an. Kann man dasselbe von der EAC und der SADC behaupten? Im nächsten Unterabschnitt wird die Migrationsgesetzgebung in der EAC untersucht. Außerdem wird analysiert, in welchem Umfang die EAC Bestrebungen zum Migrationsmanagement auf dem Kontinent im Sinne internationaler und auf den Kontinent bezogener Rechtsinstrumente unterstützt.

## 2.5 Migrationsgesetzgebung und politische Initiativen in der EAC

Die drei Gründerstaaten der Ostafrikanischen Gemeinschaft (Kenia, Tansania und Uganda) wurden früher von Großbritannien regiert und bildeten 1895 das Protektorat Britisch-Ostafrika. Sie setzten ihre Zusammenarbeit auch nach der Unabhängigkeit im Spannungsfeld von Konflikten in Somalia, Sudan, Uganda, Ruanda und Burundi und angesichts der Hungersnot in Äthiopien fort. Bis 1948 hatten die drei Staaten ein Ostafrikanisches Hochkommissariat (*East African High Commission*) eingerichtet und boten im Rahmen einer Zentralen Gesetzgebenden Versammlung (*Central Legislative Assembly*) gemeinsame Dienstleistungen in den Bereichen Steuerrecht, Bildung und Landwirtschaft an. Bis heute kommt es in der Region durch gewaltsame Vertreibung infolge kriegerischer Auseinandersetzungen, wie beispielsweise in Burundi, Somalia und dem Südsudan.

Nach der Wiederbelebung der EAC im Jahr 2000 ist die Zahl der Mitglieder auf sechs gestiegen. Als letztes Mitglied ist im April 2016 der Südsudan hinzugekommen.<sup>6</sup> Die EAC strebt derzeit eine Währungsunion an.

Die entsprechenden Maßnahmen beinhalten einen gemeinsamen ostafrikanischen Pass und eine gemeinsame Flagge, frei austauschbare Währungen und ein Doppelbesteuerungsabkommen.

Im Allgemeinen müssen Bürger, wenn sie in einen anderen EAC-Mitgliedstaat einreisen, gültige Reisedokumente vorweisen. Jedes der folgenden fünf Reisedokumente wird akzeptiert: eine befristete Aufenthaltsgenehmigung, ein konventionelles Reisedokument, ein Rückkehrausweis, ein nationaler Pass oder der EAC-Pass. Bürger der Region, die einen EAC-Pass besitzen, können innerhalb eines Zeitraums von sechs Monaten beliebig oft einreisen. Die EAC-Mitgliedstaaten sind übereingekommen, Bürgern der Region das Aufenthalts- und Niederlassungsrecht zu gewähren, und sie haben für eine Harmonisierung des Arbeits- und Beschäftigungsrechts gesorgt. Außerdem haben sich die Mitgliedstaaten darauf verständigt, Informationen zu Beschäftigungsmöglichkeiten auszutauschen, ein ostafrikanisches Zentrum für Produktivität und Beschäftigungsförderung

6 Die sechs Mitgliedstaaten der EAC sind Burundi, Kenia, Uganda, Ruanda, Südsudan und Tansania.

einzurichten und Ausbildungsmöglichkeiten für Bürger der Mitgliedstaaten anzubieten (IOM 2007).

Das Protokoll zur Gründung des Gemeinsamen Markts der EAC (nachfolgend: Protokoll zum Gemeinsamen Markt), das am 1. Juli 2010 in Kraft trat, garantiert fünf regionale „Freiheiten“: die Freizügigkeit des Güter-, Personen-, Arbeitskräfte-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs und zwei spezielle Migrationsrechte: das Aufenthalts- und das Niederlassungsrecht (Protokoll zum Gemeinsamen Markt, 2010: Artikel 2. 4; siehe auch EAC-Vertrag: Artikel 76 und 104). Das Protokoll zum Gemeinsamen Markt unterscheidet bei Personen, die Grenzen überschreiten, zwischen Individuen, Arbeitskräften und Selbstständigen. Für jede Personengruppe gibt es spezielle Vorschriften (siehe beispielsweise Artikel 10 und 13 und Anhänge des Protokolls zum Gemeinsamen Markt). In Anhängen zum Protokoll zum Gemeinsamen Markt werden unter anderem die visumsfreie Einreise, der freie Personenverkehr und das Aufenthaltsrecht sowie der volle Schutz von Bürgern der Region auf dem Gebiet eines Vertragsstaats geregelt (Protokoll zum Gemeinsamen Markt, 2010: Artikel 7, 10, 13 und 14). Anhang II beispielsweise regelt das Recht auf Freizügigkeit in der Region für Arbeitskräfte und ihre Familienangehörigen.

Nach der Ratifizierung des Protokolls zum Gemeinsamen Markt schafften Kenia und Ruanda die Vorschriften zur Beantragung einer Arbeitserlaubnis für Bürger von Mitgliedstaaten ab. Außerdem ist es den Bürgern aus Kenia, Ruanda und Uganda gestattet, beim Grenzübertritt in eines dieser Länder nur ihre entsprechenden nationalen Pässe vorzulegen (Oucho 2013). Diese drei Länder geben auch nur ein einziges gemeinsames Touristenvisum aus und haben somit eine Unterregion für internationales Reisen geschaffen. Ein einziges gemeinsames Einreise- und Ausreisedokument erleichtert die Verfahren zur Erteilung von Einreise- und Arbeitsgenehmigungen in der EAC. Die EAC hat jedoch noch kein regionales Protokoll zum freien Verkehr von Personen, Arbeitskräften, Dienstleistungen und

zum Recht auf Aufenthalt und Niederlassung formuliert, wie es der EAC-Vertrag vorsieht (EAC-Vertrag: Artikel 104.2).

Für einen relativ „neuen“<sup>7</sup> regionalen Zusammenschluss sind die Fortschritte, die die EAC in Bezug auf die Realisierung der Freizügigkeit gemacht hat, durchaus bemerkenswert. Die bisherigen Erfolge, unter anderem die fünf erwähnten Reisedokumente, ein einziges gemeinsames Touristenvisum für Kenia, Ruanda und Uganda sowie die Niederlassungsfreiheit lassen sich großenteils aus dem Protokoll zum Gemeinsamen Markt ableiten und stellen daher einen entscheidenden Fortschritt für die Bewegungsfreiheit dar. Dieser Fortschritt hat zudem stattgefunden, obwohl die EAC-Länder für internationale Rechtsinstrumente, insbesondere für die ICPRMW (wie in Tabelle 2 ersichtlich), anscheinend nur geringes Interesse gezeigt haben. Das Engagement für internationale Übereinkommen in Bezug auf Migration ist in dieser Region zwar weniger ausgeprägt als das Engagement in der ECOWAS. Im Gegensatz zu letzterer hat es in der EAC jedoch keine Massenvertreibungen von Bürgern der Region aus einem Mitgliedstaat gegeben. Die einzige Ausnahme war die, 2013 erfolgte Vertreibung hunderter Ugander und Ruander aus Tansania (*The Africa Report* 2013). Diese Vertreibungen sind jedoch auf Spannungen innerhalb der EAC zurückzuführen, wobei Tansania Kenia, Uganda und Ruanda (alias die „Koalition der Willigen“, siehe z.B. Nshimbi 2016) beschuldigte, Treffen abzuhalten und Projekte durchzuführen, ohne Tansania und Burundi zu beteiligen. Dadurch wird das politische Risiko deutlich, das entsteht, wenn innerhalb des regionalen Rahmens bilaterale oder trilaterale Vereinbarungen getroffen werden.

Im folgenden Unterabschnitt untersuchen wir die Migrationsgesetzgebung in der SADC und überprüfen, inwieweit die internationale Migrationsgesetzgebung und die Gesetzgebung auf dem afrikanischen Kontinent in dieser Region, in der es häufig zu Vertreibungen kommt, aufgegriffen werden.

7 Nach der Wiederbelebung im Jahr 2000.

## 2.6 Migrationsgesetzgebung und politische Initiativen in der SADC

Die Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrika (*Southern African Development Community*, SADC) besteht derzeit aus 15 Mitgliedstaaten. Sie entstand aus der 1980 von neun Mitgliedern gegründeten Konferenz zur Koordinierung der Entwicklung im Südlichen Afrika (*Southern African Development Co-ordination Conference*, SADCC)<sup>8</sup>, die darauf abzielte, die wirtschaftliche Zusammenarbeit der Frontstaaten gegen das Apartheids-Südafrika zu stärken. Gegen Ende der Kämpfe in Südafrika wurde aus der SADCC 1992 die SADC.<sup>9</sup>

Der SADC-Vertrag enthält Regelungen zur Beseitigung von Hindernissen, die der Freizügigkeit für Arbeitskräfte und Menschen generell in der Region im Wege stehen (SADC-Vertrag, 1992: 6). Im Entwurf des Protokolls von 2005 zur Erleichterung des freien Personenverkehrs in der SADC-Region (*2005 Draft Protocol on the Facilitation of Movement of Persons in SADC*) ist die Umsetzung der Bestimmungen des SADC-Vertrags zur Freizügigkeit des Personenverkehrs in der Region geregelt. Das Protokoll enthält auch die Verpflichtung, die Bemühungen der AU zur Freizügigkeit in der geplanten AEC zu unterstützen (Protokoll zur Erleichterung des freien Personenverkehrs, 2005: 1).

Insgesamt beseitigt das Protokoll zur Erleichterung des freien Personenverkehrs nach und nach Hindernisse für die Freizügigkeit in der Region. Bürgern der Region ist demnach die visumfreie Einreise zu rechtlich zulässigen Zwecken und Besuchen für einen Zeitraum von maximal drei Monaten gestattet (Protokoll zur Erleichterung des freien Personenverkehrs, 2005: 3). Bis Juni 2016 hatten jedoch nur sechs SADC-Staaten – Botswana, Lesotho, Mosambik, Südafrika, Swasiland und Sambia – das Protokoll ratifiziert. Der Prozess um dieses Protokoll kam, seit es 2005 entworfen worden war, zum Stillstand, mit Ausnahme der Ratifizierung durch Sambia im März 2013. Das Protokoll war ursprünglich auf Freizü-

gigkeit fokussiert, wogegen sich sofort in den am meisten entwickelten Ländern der Region – Südafrika, Botswana und Namibia – Widerstand regte. Diese Länder forderten einen anderen Namen, der einen stärkeren Schwerpunkt auf das politisch akzeptablere Konzept der „Erleichterung“ legte. Das Protokoll ist bis heute nicht in Kraft, weil das erforderliche Minimum an Ratifizierungen (zwei Drittel) noch nicht erreicht wurde. Zudem gesteht es Bürgern der Region das gleiche Recht zu, das andere Personen, die nicht im Besitz eines regionalen Ausweises sind, bei einem Besuch vieler SADC-Mitgliedstaaten bereits haben. Nordamerikanische und europäische Bürger beispielsweise können bereits für maximal drei Monate visumfrei nach Südafrika, Botswana und Namibia einreisen. Ein wichtiger Schwerpunkt des Protokolls ist auch der Austausch von personenbezogenen Daten zu Sicherheitszwecken (Artikel 11). Dabei geht es darum, einen regionalen Rahmen zur Verbrechensbekämpfung und für nachrichtendienstliche Erkenntnisse zu schaffen. Die regionale Governance aus Sicherheitsgründen steht hier stärker im Fokus als der Entwicklungsbedarf, für den menschliche Mobilität erforderlich ist.

Solange das Protokoll zur Erleichterung des freien Personenverkehrs nicht in Kraft ist, regeln nationale Einwanderungsgesetze und bilaterale Abkommen die Arbeitsmigration im südlichen Afrika. Die nationale Einwanderungsgesetzgebung ist jedoch vor allem an Sicherheitsbelangen orientiert. Oder, wie es in einer Stellungnahme des namibischen Regierungssprechers zum Ausdruck kommt: das Gesetz zur Einwanderungskontrolle von 1993 (*Immigration Control Act 1993*) wurde entworfen, „um Kriminellen den Zugang zum Land zu verwehren oder sie auszuweisen“ (Hough, 1996, S. 53). In Abschnitt 26.3(e) des Gesetzes heißt es, dass nicht-namibische Staatsbürger nur in Namibia arbeiten dürfen, wenn solche Ausländer „voraussichtlich keinerlei Arbeitsverhältnis, Unternehmen, Beruf oder Beschäftigung anstreben, in denen

<sup>8</sup> Gründungsmitglieder waren Angola, Botswana, Mosambik, Tansania, Sambia, Lesotho, Malawi und Swasiland. Aktuelle Mitgliedstaaten der SADC sind: Angola, Botswana, die Demokratische Republik Kongo (DRK), Lesotho, Madagaskar, Malawi, Mauritius, Mosambik, Namibia, Seychellen, Südafrika, Swasiland, Tansania, Sambia und Simbabwe.

<sup>9</sup> Frontstaaten gegen Apartheid-Südafrika (Front Line States, FLS) waren Angola, Botswana, Mosambik, Tansania und Sambia.

bereits eine ausreichende Anzahl von Personen tätig ist“ (zitiert in Mengelkoch 2001, S. 29; eigene Übersetzung). In Botswana heißt es in Abschnitt 23(7) des Einwanderungsgesetzes von 2010 (Nr.3 von 2011), dass „das entsprechende Gremium bei der Genehmigung einer Aufenthaltserlaubnis vor allem die Interessen Botswanas zu berücksichtigen hat“ (eigene Übersetzung). Staatsangehörige der SADC-Länder müssen daher eine Arbeitserlaubnis beantragen, bevor sie sich in dem Land einen Arbeitsplatz suchen können. Auch in Simbabwe schreibt das überarbeitete Einwanderungsgesetz von 1999 (Nr. 8 von 2000), Abschnitt 41.3(a)(ii) vor, dass Bürger der Region sich einen Arbeitsplatz besorgen müssen, bevor sie in Simbabwe einreisen.

Trotz dieser nationalen Migrationsgesetze billigten die SADC-Mitgliedstaaten einen Aktionsplan zur Regionalen Arbeitsmigration 2013-2015, die erste wirkliche regionale Initiative zur Arbeitsmigration (*SADC Regional Labour Migration Action Plan 2013-2015*). Mit dem Aktionsplan haben sich die SADC-Mitglieder verpflichtet, ihre Datenerfassungssysteme im Bereich Arbeitsmarkt sowie die Einwanderungspolitik und -gesetzgebung zu harmonisieren und sich um die gesundheitlichen Probleme der Migranten in der Region zu kümmern. Außerdem wurden auf dem 34. Gipfeltreffen der SADC-Staats- und Regierungschefs 2014 zwei Dokumente unterzeichnet, die für die Migration in der Region wichtig sind: der Entwurf eines politischen Konzepts zur Arbeitsmigration in den SADC-Staaten (*Draft SADC Labour Migration Policy Framework*), durch das ein angemessenes Management der Arbeitsmigration in der Region gefördert wird (2014: Artikel 3.1) und das SADC-Protokoll zu Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik (*SADC Protocol on Employment and Labour*), das ausgearbeitet wurde, um die Politik in den Bereichen Beschäftigung, Arbeitsmarkt und soziale Sicherheit strategisch zu begleiten und politische Maßnahmen zu fördern, die die regionale Arbeitskräftemobilität erleichtern. Diese Rechtsinstrumente müssen erst noch ratifiziert werden, und leider lehrt die Erfahrung mit dem Protokoll zur Erleichterung des

freien Personenverkehrs, dass die Ratifizierung sich durchaus noch verzögern kann.

Unabhängig von nationalen Gesetzen schließen SADC-Mitglieder auch bilaterale Abkommen ab. So gibt es z.B. zwischen Südafrika und Botswana, Lesotho, Mosambik, Swasiland und Simbabwe jeweils gegenseitige Absichtserklärungen (*Memoranda of Understanding, MOU*), die den Arbeitskräfteaustausch untereinander erleichtern. Bilaterale Abkommen zwischen Südafrika und Botswana, bzw. mit Lesotho und Swasiland, enthalten jeweils Beschäftigungsmöglichkeiten und Regelungen für die Rückführung ehemaliger Wanderarbeiter. In dem MOU zwischen Südafrika und Lesotho zur Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Arbeitsmarktpolitik geht es beispielsweise unter anderem um Streitschlichtung, sozialen Dialog und Maßnahmen der sozialen Sicherung, Entschädigung bei Berufskrankheiten und Arbeitsunfällen für Bürger beider Länder, die in einem der Länder arbeiten.

Genau diese MOUs werden vor allem im südafrikanischen Bergbau- und Agrarsektor bei der Beschäftigung regionaler Arbeitskräfte angewendet. In einer von uns organisierten Fokusgruppe mit führenden Akteuren im Bergbausektor in Südafrika wurde bestätigt, dass südafrikanische Unternehmen sich diese bilateralen Vereinbarungen zunutze machen, um Migranten für die Arbeit vor Ort anzuwerben und einige Arbeiter in Bergbaubetrieben in Nachbarländern einzusetzen.<sup>10</sup> Die Teilnehmer an der Gruppendiskussion stellten außerdem fest, dass die MOUs tatsächlich die Rekrutierung in südafrikanischen Bergwerken erleichtern, obwohl die Arbeiter die darin enthaltenen rechtlichen Inhalte und infolgedessen ihre Rechte nicht kennen. Da diese bilateralen Mechanismen einen gangbaren Weg für die schnelle Rekrutierung von Arbeitskräften mit gleichzeitig weniger Verantwortlichkeiten bieten, wird entsprechend weniger Druck von Akteuren aus dem Privatsektor ausgeübt, transparente regionale Rahmenstrukturen zu schaffen. Somit werden auch die Aussichten auf eine rechtzeitige Ratifizierung des Protokolls zur Erleichterung des freien Personenverkehrs getrübt.

10 Gruppendiskussion mit: dem Präsidenten der *Swaziland Migrant and Mineworkers Association*, Herrn Vama Jele; dem Präsidenten der *Ex-Miners Association of the Mountain Kingdom of Lesotho*, Herrn Rantso Mantsi; und dem Präsidenten der *Association for Mozambican Miners (AMIMO)*, Herrn Moises Uamusse; im Protea Hotel Hatfield am 17. Januar 2013.



**• 3. REGIONALE  
MIGRATIONSPOLITIK IN  
AFRIKA. EINE BEWERTUNG**

### 3. Regionale Migrationspolitik in Afrika. Eine Bewertung

Unsere Analyse hat gezeigt, dass die jeweiligen Mitgliedstaaten der ECOWAS, der EAC und der SADC sich mit der Unterzeichnung der Afrikanischen Charta zumindest nominell auf eine regionale Migrationspolitik verpflichtet haben. Hinsichtlich der Ratifizierung internationaler Rechtsinstrumente gibt es jedoch Unterschiede. Bei den ECOWAS-Staaten liegt die Ratifizierungsrate der ICPRMW, die insbesondere auf Migranten und ihre Familien ausgerichtet ist, höher. Die meisten ECOWAS-Staaten haben die ICPRMW ratifiziert. Dies deckt sich mit der Beobachtung, dass diese Region im Hinblick auf die Realisierung der Freizügigkeit von den drei afrikanischen Regionen am besten abschneidet. Die EAC weist zwar bei internationalen Rechtsinstrumenten eine geringere Ratifizierungsrate auf, trotzdem hat die Region große Fortschritte bei der Realisierung der Freizügigkeit gemacht. Auf Grundlage des Protokolls über den Gemeinsamen Markt hat die Region auch einen regionalen Pass eingeführt, der Bürgern der Region, die eine Grenze überschreiten wollen, eine ganze Reihe von Möglichkeiten bietet. Im Gegensatz dazu hat die SADC sich der Freizügigkeit aktiv widersetzt. Ein Protokoll, das ursprünglich auf Freizügigkeit abzielte, wurde abgeschwächt und der Ratifizierungsprozess letztendlich verzögert. Dadurch wurde zunehmend der Weg für bilaterale Abkommen frei gemacht.

Vor diesem Hintergrund ist eine allgemeine Bewertung des komplexen regionalen und kontinentalen Geflechts politischer Strategien angebracht. Für den afrikanischen Kontinent schlagen die AU und auch eine Reihe regionaler und einzelstaatlicher Initiativen ein gemeinsames politisches Konzept zur Einführung einer Art Regime zum Migrationsmanagement vor, bei dem die Mitgliedstaaten gleichzeitig der internationalen Gesetzgebung und der Gesetzgebung auf dem Kontinent zur menschlichen Mobilität beitreten. Dieser Rechtsetzungsprozess scheitert jedoch in der Umsetzungsphase, wenn die Rechte und Verantwortlichkeiten, die in solchen Dokumenten verankert sind, mit nationalen Interessen und Befugnissen in Konflikt geraten. Gleichzeitig sollte jedoch erwähnt werden, dass sich einige Staaten in verschiedenen Regionen auf freiwillige Mechanismen zur Mobilität und zum Austausch von Fachkräften verständigt haben, wie

es im innerafrikanischen TMP zum Ausdruck kommt. Darin haben sich bestimmte Länder aus West- und Ostafrika und aus dem südlichen Afrika auf einen Mechanismus nach dem Schengen-Vorbild verständigt, bei dem Fachkräfte Freizügigkeit genießen und qualifizierte Arbeitskräfte in den jeweiligen Regionen frei vermittelt werden können. Wie beim Schengen-Abkommen in der EU wird das TMP die Länder dabei unterstützen, das Pro und Kontra offener Grenzen (in einem für sie akzeptablen Ausmaß) zu beurteilen. Dies kann potenziell zu Innovationen in der gemeinsamen Gesetzgebung und bei politischen Strategien zur Mobilität von Arbeitskräften in Afrika führen. Das System hat jedoch weiterhin freiwilligen Charakter.

Insgesamt betrachtet erweist sich das Vorgehen der ECOWAS in Afrika als vorbildlich. Ihr zukunftsweisendes, gut umgesetztes System zum Migrationsmanagement berücksichtigt auch Entwicklungsfragen und Bedürfnisse von Flüchtlingen und Asylsuchenden. Die Gesetzgebung der ECOWAS und ihr Engagement beim Thema Arbeitsmigration als eine wesentliche Komponente des regionalen Integrationsprozesses auf dem Kontinent können gute Anhaltspunkte für die EAC und die SADC bieten. Obwohl die ECOWAS das umfassendste, gut umgesetzte regionale Protokoll zur Migration in Afrika vorweisen kann, haben Mitglieder wie Nigeria beim regionalen Engagement für Freizügigkeit in Zeiten von Konflikten oder Konjunkturerinbrüchen einen Rückzieher gemacht.

Trotz der Fortschritte gibt es bei den drei RECs Hindernisse bei der Erarbeitung und Umsetzung eines funktionierenden und effizienten längerfristigen Rahmenkonzepts zur Arbeitsmigration. Auch die EAC hat noch kein regionales Protokoll zum freien Personenverkehr formuliert. Allerdings kommt in der aktuellen Strategie für einen gemeinsamen Markt das regionale Engagement für den freien Personenverkehr und das Niederlassungsrecht für mehrere Kategorien von Migranten, beispielsweise für Selbstständige, Arbeitskräfte und ihre Familienmitglieder, zum Ausdruck. Die Spannungen zwischen Tansania und der sogenannten „Koalition der Willigen“ (Kenia, Uganda und Ruanda) zeigen das Störpotenzial bilateraler (in diesem Fall trilateraler) Ab-



kommen im Hinblick auf die Einheitlichkeit regionaler Politik. Gleichzeitig spornen sie nicht teilnehmende Mitgliedstaaten an, ihre Stärken auszuspielen. Kenia und Tansania haben als einzige Staaten in der Region auch das Übereinkommen über Wanderarbeiter (Neufassung) ratifiziert und damit vermutlich eine gute Ausgangsbasis für eine bessere regionale Koordination geschaffen.

Bilaterale Abkommen können die Tür zur regionalen Politik öffnen oder aber eine Alternative dazu sein. In der EAC stellt der Bilateralismus höchstwahrscheinlich die erste Option dar. Im Falle der SADC sehen wir stattdessen, dass bilaterale Abkommen zunehmend eine Alternative zu einer kohärenten regionalen Politik werden. Derzeit gibt es trotz des vorhandenen Protokolls in der SADC keinerlei multilaterale Politik zur Arbeitsmigration. Unsere Untersuchung zeigt, dass Namibia, Botswana und insbesondere Südafrika sich entschlossen haben, die regionale Arbeitsmigration unter dem Sicherheitsaspekt statt aus der Entwicklungsperspektive zu betrachten. Die Beziehungen in der Region sind dadurch kompliziert geworden, und es ist daher nur begrenzt möglich, die verschiedenen Vorteile eines rechtlichen Rahmens für die regionale Migration im Rahmen eines multilateralen Abkommens aufzuzeigen. Das positive Potenzial ist durch ein Nullsummenspiel ersetzt worden, bei dem die Aufnahmeländer lieber die Kontrolle über den Zustrom von Migran-

ten behalten wollen, selbst wenn sie mit der Kontrolle der nationalen Grenzen eindeutig überfordert sind. Vor diesem Hintergrund haben sich bilaterale Abkommen als komfortablere, wenn auch weitgehend ineffiziente Alternative erwiesen.

Der Privatsektor nutzt als wichtiger Nutznießer der Arbeitsmigration in der Region bilaterale Kanäle, um seinen Bedarf an Arbeitskräften aus der Region zu decken. Dies führt ebenfalls dazu, dass Interessengruppen weniger Druck für mehr Transparenz in der regionalen Politik ausüben. Im Großen und Ganzen ist das in der SADC vorherrschende bilaterale System nicht mehr und nicht weniger als eine Reihe von Abkommen mit Südafrika als Mittelpunkt, auf die die anderen Länder mit eigenen bilateralen Strategien reagieren (wie im Falle Namibias und Botswanas), oder deren Vorgaben sie schlichtweg befolgen. Es gibt genügend Beweise dafür, dass alle Staaten der Region von einem klaren regionalen Rahmenkonzept für Migration profitieren würden. Es gäbe weniger illegale Migrantebewegungen, und für Wirtschaft und Politik würde ein besseres Umfeld geschaffen (Nshimbi und Fioramonti 2014). Durch die Fokussierung auf sicherheitspolitische Aspekte scheint es jedoch kaum noch Chancen für eine regionale politische Steuerung zur Verringerung von Transaktionskosten und der Schaffung von Win-win-Situationen zu geben.



## **• 4. ZUKUNFTSSZENARIEN FÜR MIGRATION IN AFRIKA**

## 4. Zukunftsszenarien für Migration in Afrika

Auf welche Szenarien sollten wir uns vor diesem Hintergrund im Hinblick auf die Migration in Afrika einstellen und welche politischen Maßnahmen wären am effizientesten? Um Antworten auf diese Fragen zu finden, haben wir im Mai 2016 in Pretoria einen Szenarienplanungs-Workshop mit 20 Experten durchgeführt. Zum Schluss unserer Studie präsentieren wir daher die Ergebnisse dieses Workshops und die entsprechenden politischen Empfehlungen.

Wie wird Migration in Afrika im Jahr 2030 aussehen? Welche Kräfte sind dabei im Spiel? Welche haben den größten Einfluss, und auf welche Art und Weise agieren sie und gestalten die Zukunft der Migration? Wir glauben, dass die Gestaltung der künftigen Migrationsbewegungen auf dem afrikanischen Kontinent davon abhängen wird, in welchem Umfang politische und ökonomische Inklusion gelingt. Im nächsten Jahrzehnt etwa, werden wir mit einer Kombination aus immer stärker integrativen, aber auch stärker ausgrenzenden politischen Systemen konfrontiert sein. Momentan gibt es auf dem Kontinent Anzeichen für beide Phänomene. Gleichzeitig könnte das Wirtschaftswachstum – das in den vergangenen Jahren an Dynamik gewonnen hat – zu einer ausgrenzenden, oder aber zu einer integrativen Entwicklung führen. Wenn wir diese beiden strukturellen Kräfte kombinieren, lassen sich daraus vier potenzielle Szenarien ableiten: Das erste geht von einem progressiven Verlauf aus, bei dem durch einen auf Integration und ausgewogene Entwicklung ausgerichteten politischen Ansatz ein fruchtbarer Boden für die Freizügigkeit in den Regionen und auf dem afrikanischen Kontinent bereitet wird. Im zweiten und dritten Szenario wird ein mittlerer Verlauf mit unterschiedlichem Integrationsniveau beschrieben, was zu einer lokalisierten Migration und zu Spannungen an den Grenzen führt. Das vierte Szenario schließlich ist durch vollständige Ausgrenzung gekennzeichnet, was zu Instabilität in den Regionen sowie zu Krisen auf dem gesamten Kontinent führt.

### Szenario 1: Afromobilität

Das erste Szenario beschreibt die optimale Situation: Das regionale Migrationsmanagement

basiert auf der Wertschätzung von Migration. Integrative politische Systeme und ausgewogene Entwicklung schaffen perfekte Bedingungen für freiwillige Migration, geleitet von beruflichen Ambitionen. Dies kann in einem klar geregelten Rahmen geschehen, der Migranten persönliche und soziale Sicherheit garantiert. Bei einem solchen Szenario würden die RECs einer Politik der Freizügigkeit wesentlich offener gegenüberstehen, und es würde ein Governance-System à la Schengen geschaffen. Diese Art Szenario ist jedoch nur möglich, wenn Länder sich auf integrative politische Institutionen mit demokratischer Rechenschaftspflicht verständigen, und auch nur, wenn die Kräfte des Marktes zu einer gerechten Entwicklung beitragen und auf diese Weise Synergien und komplementäre Beziehungen auf dem gesamten Kontinent schaffen. Auch die rechtlichen Systeme müssen auf Integration ausgerichtet sein. Dafür bedarf es einer Zusammenarbeit aller Länder und auch mit internationalen Partnern.

### Szenario 2: Außerstande, ihre Heimat zu verlassen

Das zweite Szenario unterstellt ein regionales System mit ausgewogener Entwicklung, wobei das politische System jedoch nicht integrativ ist. Dieses Szenario ist charakteristisch für viele Entwicklungsländer in Afrika, die oft von nur einer einzigen politischen Partei kontrolliert werden. Bei diesem Szenario ist die Rechenschaftspflicht in der Region nur gering, was zu einer ebenfalls geringen Beteiligung der Öffentlichkeit führt, wobei gelegentlich Wahlen zur Bestätigung der amtierenden politischen Führer abgehalten werden. In der Region arbeiten die Länder zwar wirtschaftlich zusammen, sie sind jedoch in Fragen der politischen Führung gespalten, was zu einer Fragmentierung des regionalen Integrationsprozesses führt. Bei diesem Szenario steht Afrika wie Ostasien in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts da: starkes Wirtschaftswachstum und Arbeitsplatzchancen, aber nur eingeschränkte politische Rechte und Freiheiten. Außerdem wäre die Arbeitslosenrate dank enger Beziehungen zwischen Regierung und Geschäftswelt und aufgrund eines relativ dirigistischen wirtschaftspolitischen Konzepts niedrig. Es

gäbe nur sehr wenig Wirtschaftsmigranten, Minderheiten würden sich jedoch voraussichtlich diskriminiert fühlen, und zu politischen Flüchtlingen werden. Auf einem Kontinent, der von Nationalismus und Entwicklungsländern dominiert wird, würde die regionale Migration erschwert und Flüchtlinge müssten möglicherweise lange Reisen in Kauf nehmen bevor sie ein gastfreundliches Aufnahmeland fänden. Einige wenige fortschrittlichere Nationen wären zwischen größeren Volkswirtschaften, die von starken politischen Führern dominiert werden, eingezwängt und würden darunter wirtschaftlich und auch politisch leiden. Gleichzeitig wären Migranten angesichts des hohen Bildungsniveaus, das für viele Länder im Entwicklungsprozess typisch ist, hochqualifiziert und für viele verschiedene Tätigkeiten geeignet. Aufgrund strenger Grenzkontrollen wäre jedoch ein informeller, länderübergreifender Arbeitskräfteaustausch nur sehr eingeschränkt möglich.

### **Szenario 3: Migranten im eigenen Land**

Hier handelt es sich um das Gegenteil von Szenario 2: Afrika wird von politisch integrativen, jedoch wirtschaftlich isolierten Ländern dominiert. Mit dem Wirtschaftswachstum steigt die Ungleichheit, Ressourcen werden immer stärker von einem Marktsystem kontrolliert, das zu einer Konzentration von Reichtum in den Händen einiger Weniger führt. Bei diesem Szenario sieht es in Afrika wie in einem erweiterten Südafrika aus – dem Land mit der größten Ungleichheit weltweit. Aufgrund des hohen Niveaus an politischer Integration leiden die Bürger der Region zwar nur bedingt unter Diskriminierung, auch wenn viele von ihnen sehr arm sein werden, was zu einem Anstieg

der Wirtschaftsmigration führt. Gleichzeitig werden die Migrationsbewegungen sich jedoch meistens zwischen ländlichen und städtischen Gebieten innerhalb eines jeden Landes bewegen, da die ökonomischen Unterschiede auf nationaler Ebene, mit wenigen Ausnahmen, stärker ausgeprägt sein werden. Regional betrachtet würden wir dann ein Geflecht „nationaler ökonomischer Apartheid“ vorfinden, das zu einer verstärkten Migration über kurze Entfernungen führen würde. Städtische Gebiete würden sich bei diesem Szenario massiv ausdehnen, zumeist aufgrund einer erzwungenen Urbanisierung der Armen. Dadurch würden gigantische Slums und Townships entstehen.

### **Szenario 4: Immer auf Wanderschaft, niemals zuhause**

In diesem schlimmsten Szenario erzeugt das Zusammentreffen ausgrenzender Politik und ungleicher Entwicklung einen Teufelskreis aus schwacher Regierungsführung und regionaler Fragmentierung. In einigen Fällen wird dies zum kompletten Zusammenbruch staatlicher Institutionen und weitverbreiteter Instabilität auf regionaler Ebene führen. Vor diesem Hintergrund werden Migrationsbewegungen dramatisch zunehmen in den jeweiligen Regionen. Das Horn von Afrika und die Region der Großen Seen sind Beispiele für diese Art Szenario, bei dem politische und wirtschaftliche Instabilität dazu führt, dass Millionen von Menschen auf Dauer heimatlos bleiben. Freizügigkeit wird dadurch *de facto* erreicht, jedoch nicht *de jure*. Die regionale Governance liegt dann meist in den Händen externer Akteure, unter anderem internationaler Geber und humanitärer Organisationen.



**• 5. ZUKUNFTSPERSPEKTIVEN.  
EMPFEHLUNGEN FÜR DIE  
REGIONALE MIGRATIONSPOLITIK  
IN AFRIKA**

## 5. Zukunftsperspektiven.

### Empfehlungen für die regionale Migrationspolitik in Afrika

Wie bereits bei der Auswahl der oben beschriebenen Szenarien deutlich wurde, steht Afrika am Scheideweg: alle denkbaren Entwicklungspfade sind letztlich möglich. In vielerlei Hinsicht gibt es auf dem Kontinent bereits Beispiele für die vier Szenarien. Binnenmigration findet man vor allem in Ländern mit großer Ungleichheit, wie beispielsweise Südafrika und Namibia. Heimatlosigkeit ist ein traditionelles Merkmal der somalischen, sudanesischen und kongolesischen Kultur. Uganda und Ruanda sind „Entwicklungsstaaten“ mit autoritären Tendenzen, während in Westafrika in den stärker integrierten Volkswirtschaften Gebiete existieren, in denen Freizügigkeit herrscht. Die gewählte Governance-Option wird letztlich darüber entscheiden, welches Szenario wahrscheinlicher ist, und höchstwahrscheinlich auch, welche unterschiedlichen Formen regionale Migration voraussichtlich annehmen wird. Auf Grundlage unserer Analyse der aktuellen Politik und möglicher künftiger Entwicklungen präsentieren wir im Folgenden eine Reihe politischer Empfehlungen zur Gestaltung der Migrationspolitik, um möglichst positive Resultate zu erzielen:

1. **Integrierte Volkswirtschaften:** Im afrikanischen Wirtschaftssystem dominiert immer noch ein Entwicklungskonzept, das den Export von Rohstoffen und Gütern in alle Welt favorisiert, statt den innerregionalen Handel zu fördern. Dies erschwert die regionale Migration, da Arbeitsmigranten von den Aufnahmeländern selten als Ressource betrachtet werden, und regionale Integration selten für ein wichtiges Element zur Gewährleistung langfristiger Entwicklung gehalten wird. Teilweise sind externe Akteure für diese Sichtweise verantwortlich, denn schließlich liegen die bevorzugten Märkte für afrikanische Waren in Europa, Ostasien und Nordamerika. Hier ist ein anderer Ansatz erforderlich, der die Länder dabei unterstützt, in regionale Entwicklung zu investieren, selbst wenn dies auf Kosten des globalen Handels geht. Als Entschädigung für den Verlust von Handlungsoptionen und Investitionen außerhalb Afrikas, sollten internationale Geberorganisationen „Kompensationsprogramme“ (*buffer schemes*) einführen, um Länder zu unterstützen, die in regionalen Handel investieren.
2. **Regionale Innovationen:** Initiativen wie das TMP sollten auf nationaler und internationaler Ebene gefördert werden. Akteure aus dem Privatsektor sollten es umfassend nutzen, und internationale Geber und Regierungen sollten sie auf jede erdenkliche Art und Weise unterstützen. Der Nutzen dieser Initiativen besteht darin, dass sie „Tabus“ über Freizügigkeit brechen und damit Regierungen vor Augen führen, dass offene Grenzen nicht mit Chaos gleichzusetzen sind: tatsächlich scheinen sie der effizienteste Ansatz für das Management von Migration zu sein. Sie reduzieren nicht nur Kosten, sondern sorgen auch für Transparenz und Verlässlichkeit, wodurch legale, produktive Mobilität gefördert wird. Wenn ein Schwerpunkt auf regionalen Innovationen liegt, wird dies möglicherweise den Weg für mutigere Experimente, wie beispielsweise die Einführung eines afrikanischen Passes, ebnen.
3. **Zirkuläre Migration:** Afrikanische Länder sind kulturell und sozial integriert, und grenzübergreifend werden in vielen Nationen die gleichen Sprachen gesprochen. Unglücklicherweise sind sie durch eine rigide, ineffiziente Grenzkontrollpolitik voneinander getrennt. Eine fortschrittliche Politik der Freizügigkeit in Ländern mit vergleichbarem Entwicklungsniveau und starken kulturellen und sozialen Bindungen kann durchaus zu zirkulärer Migration führen, wobei Wirtschaftsmigranten und Gewerbetreibende nicht in dem jeweiligen Zielland wohnen müssen, um dort zu arbeiten oder Geschäfte zu machen. Wie in vielen grenzübergreifenden Gemeinschaften in Europa würden zirkuläre Migrationssysteme dazu beitragen, in Regionen über Grenzen hinweg wirtschaftliche Chancen und eine nachhaltige Entwicklung zu fördern, und wären somit auch eine Antwort auf die wirtschaftliche Marginalisierung vieler Randgebiete auf dem Kontinent.



4. **Aufklärungskampagnen:** Viele Menschen weltweit, nicht nur in Afrika, haben Angst vor Migration. Die jüngste Flüchtlingskrise in Europa und die Spannungen, die dadurch entstanden sind, haben viele Beobachter aus Afrika, insbesondere in den reichen und Mittelschichten noch weiter darin bestärkt, dass Migration eine Bedrohung darstellt. Wir brauchen progressive Regierungen, Unternehmen und zivilgesellschaftliche Kräfte, um aufzuzeigen, dass durch Migration viele positive Resultate erzielt werden, die für eine nachhaltige Entwicklung von entscheidender Bedeutung sind. Wir brauchen auch einen neuen sozialen Diskurs über Migration, der diese als ein natürliches Phänomen ausweist, mit dem verantwortungsvoll umgegangen werden muss, statt es einfach nur abzulehnen.
5. **Strukturelle Umverteilung:** In afrikanischen Volkswirtschaften herrscht eine zutiefst ungerechte Verteilung. Dadurch kommt es zu unnötigen Formen der Wirtschaftsmigration, die nicht erforderlich wären, wenn es auf dem Kontinent gerechtere Volkswirtschaften gäbe. Progressive Regierungen, Koalitionen von Interessengruppen und internationale Geber sollten innovative Steuerungsmechanismen unterstützen, durch die ungewollte Migration reduziert werden kann, und gleichzeitig bessere Systeme der sozialen Sicherheit für alle Bürger geschaffen werden. Dadurch würde der Angst vor Arbeitsplatzverlusten entgegen gewirkt, die oft mit einem Zustrom von Mi-

granten verbunden ist. Zu den interessantesten Innovationen in dieser Hinsicht gehört beispielsweise der Vorschlag zur Zahlung einer Grundeinkommens-Zuwendung (*Basic Income Grant*, BIG) für das südliche Afrika, für die ein Teil der Einnahmen aus dem Bodenschatzreichtum verwendet werden soll.<sup>11</sup> Eine andere innovative Idee ist z.B. die Einführung lokaler Währungen, die sogar ohne eine klare Politik zur Währungsintegration den grenzübergreifenden Handel erleichtern können.

Abschließend kann zusammengefasst werden, dass Migration zum Erfolg oder Scheitern des afrikanischen Kontinents führen kann. Obwohl Migration häufig als Herausforderung für die Sicherheit betrachtet wird, hat sie das Potential, Afrika zu einem System integrierter Gesellschaften zu führen, in dem Menschen und nicht Ressourcen die Eckpfeiler nachhaltiger Entwicklung bilden. Damit dies geschieht, muss der aktuelle Ansatz in der Migrationspolitik fundamental überarbeitet werden. Regionale Politik muss auf innovativen Prozessen und Befunden und nicht auf wechselhaften Stimmungen und nationalistischen Erwägungen aufbauen. Die regionale Integration des Kontinents hat zu lange hinter den Beziehungen zu ehemaligen Kolonial- und Neokolonialmächten sowie deren Interessen an den natürlichen Reichtümern Afrikas zurückgestanden. Nur durch innovative Strategien für regionale Integration, die den Menschen in den Mittelpunkt stellt, wird Afrika in der Lage sein, diese Abhängigkeiten zu überwinden.

11 Weitere Informationen unter: <http://www.spii.org.za/index.php/about-sadc-big/>.



**• 6. ANHANG.  
WORKSHOP ZUR  
MIGRATION IN AFRIKA**

## 6. Anhang. Workshop zur Migration in Afrika

### Teilnehmerliste

Balakian, Sophia (Dr.), University of Illinois, USA

Binza, Samela, Department of Home Affairs, South Africa

Clark, Fiona, DFID Southern Africa

Haithar, Hakima, Freedom House Southern Africa

Hiropoulos, Alexandra, African Centre for Migration and Society, South Africa

Isaacs, Lionel, Department of Home Affairs, South Africa

Jinnah, Zahhera, African Centre for Migration and Society, South Africa

Landau, Loren (Prof.), University of the Witwatersrand, South Africa

Lochery, Emma (Prof.), University of Brussels, Belgium

Mattheis, Frank, Centre for the Study of Governance Innovation, South Africa

Mlenga, Joe (Dr.), University of Malawi, Malawi

Naidoo, Tamara, South African Liason Office, South Africa

Ndlovu, Sipho, International Labour Organization

Ots, Richard P.T., International Organization for Migration

Ramotlou, Koena, Congress of South African Trade Unions

Rugunanan, Pragna (Dr.), University of Johannesburg, South Africa

Thebe, Vusilizwe (Dr.), Human Sciences Research Council, South Africa

Tschudin, Alan (Dr.), Good Governance Africa

Whitaker, Beth Elise (Prof.), University of North Carolina, USA

Wielenga, Cori, Centre for the Study of Governance Innovation, South Africa

## **• 7. LITERATUR**

---

## 7. Literatur

- Abel, G. J. / Sander, N. 2014: Quantifying global international migration flows, *Science*, 343(6178), S. 1520-1522.
- Adeniran, A. I. 2014: *Migration and Regional Integration in West Africa: A Borderless ECOWAS*, New York: Palgrave Macmillan US.
- Adepoju, A. 1996: International Migration in and from Africa: Dimensions, Challenges and Prospects, in: *Population, Human Resources and Development in Africa*, Dakar: PHRDA.
- Adepoju, A. 2007: Creating a borderless West Africa: constraints and prospects for intra-regional migration, in: Pecoud, A. / de Gucheneire, P. (Hg.): *Migration Without Borders: Essays on the Free Movement of People*, New York/Oxford: Berghahn Books for UNESCO.
- Adepoju, A. 2009: Migration management in West Africa within the context of ECOWAS Protocol on Free Movement of Persons and the Common Approach on Migration: Challenges and Prospects, in: Tremolieres, M. (Hg.): *Regional Challenges of West African Migration: African and European Perspectives*, Paris: EOCED.
- Adepoju, A. 2011: Operationalising the ECOWAS Protocol on Free Movement of Persons: Prospects for Sub-Regional Trade and Development (<http://www.gfmd.org/documents/switzerland/m4md/AdepojuS8.pdf>, 26.4.2013).
- Afolayan, A. A. 1988: Immigration and Expulsion of ECOWAS Aliens in Nigeria. *International Migration Review*, 22(1), S. 4-27.
- Africa and Europe in Partnership 2012: Summary Report of the MME Support Project RECs Stock Takings, Background paper for the MME technical meeting on Enhancing Migration, Mobility, Employment and Higher Education in the RECs (<http://www.africa-eu-partnership.org/node/2732>, 10.7.2016).
- Amaral, E. F. / Fusco, W. 2005: *Shaping Brazil: The Role of International Migration* (<http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=311>, 10.7.2016).
- Balassa, B. 1961: *The Theory of Economic Integration*, Homewood, Illinois: Richard D. Irwin.
- Betts, A. 2011: Introduction: Global Migration Governance, in: Betts, A. (Hg.): *Global Migration Governance*, Oxford: Oxford University Press, S. 1-33.
- Brown, E. K. 2016: Talent Mobility: Catalyst for Economic Growth and Competitiveness, paper presented at the Woodrow Wilson Center Southern Voices Network (SVN) Conference, Building Peace through Inclusivity: Strengthening Economic, Social, and Political Inclusion in Africa, 21.-24.3.2016, Sheraton Hotel, Pretoria.
- Burawoy, M. 1976: The functions and reproduction of migrant labor: comparative material from Southern Africa and the United States. *American Journal of Sociology*, 81(5).
- Burawoy, M. 1981: The Capitalist State in South Africa: Marxist and Sociological Perspectives on Race and Class, in: Zeitlin, M. (Hg.): *Political Power and Social Theory*, Bd. 2, Greenwich, CT: JAI Press, S. 279-335.

- Cemla, M. S. 2013: Balance of Current Migration in Latin America ([http://www.scalabrini.org/Triuggio/Santillo\\_inglese.doc](http://www.scalabrini.org/Triuggio/Santillo_inglese.doc), 29.4.2013).
- COMESA-EAC-SADC Tripartite 2012: The final communiqué of the first COMESA-EAC-SADC Tripartite Summit held on 20 October 2008 in Kampala, Uganda (<http://www.comesa-eac-sadc-tripartite.org/node/78>, 10.7.2016).
- Crush, J. / Williams, V. 2003: Regionalizing International Migration: Lessons for SADC. (Migration Policy Brief No. 11). Kingston, Ontario and Cape Town: Southern African Migration Project.
- De Haas, H. 2007: Remittances, Migration and Social Development: A Conceptual Review of the Literature. (Social Policy and Development Programme Paper No. 34). Genf: UNRISF.
- Deacon, B. / De Lombaerde, P. / Macovei, M.C. / Schröder, S. 2011: Globalization and the emerging regional governance of labor rights. *International Journal of Manpower*, 32 (3), S. 334-365.
- European Centre for Development Policy Management (ECDPM). 2010: Migration and Development: How can West Africa and EU work together? Background Note Seminar on "Strengthening Regional Integration in West Africa: What Role for the European Union?", 11.-12.5.2010, Brüssel.
- Gaisbauer, H. P. 2010: Costs and benefits of differentiated integration: Lessons from the Schengen and Pruem laboratories, Salzburg Papers on European Integration 03-10, SCEUS Salzburg Centre of European Union Studies / Jean Monnet Centre of Excellence, Juni 2010.
- Hannes, R. 2016: Konferenzbericht zu den Potsdamer Frühjahrsgespräche 2016: Wege zu einer koordinierten afrikanischen Migrationspolitik. Die Rolle afrikanischer Regionalorganisationen, Stiftung Entwicklung und Frieden (sef:), Bonn.
- Hansen, R. 2003: Migration to Europe since 1945: Its History and its Lessons, in: Spencer, S. (Hg.): *The Politics of Migration: Managing Opportunity, Conflict and Change*. Oxford: The Political Quarterly Publishing Co. Ltd, S. 25-38.
- Hough, M. 1996: Illegal Aliens/Migrants in Namibia, in: Hough, M. / Minnaar, A. (Hg.): *Who goes there? Perspectives on clandestine migration and illegal aliens in South Africa*, S. 43-60, Pretoria: HSCR Publishers.
- International Labour Organisation (ILO) 2010: International labor migration: A rights-based approach. International Labour Office, Genf.
- International Labour Organization (ILO) 1949: Migration for Employment Convention (Revised), 1949 (No. 97) ([http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312242](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312242), 10.7.2016).
- International Labour Organisation (ILO) 2016: The Joint Labour Migration Program for Africa ([http://www.ilo.org/addisababa/media-centre/pr/WCMS\\_402369/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/addisababa/media-centre/pr/WCMS_402369/lang--en/index.htm), 10.7.2016).

- International Organisation for Migration (IOM) 2012: How Argentina Used a MERCOSUR Decision to Regularize Over a Million Migrants: Migration Notebook (<http://www.iom.int/jahia/Jahia/media/press-briefing-notes/pbnAM/cache/offonce/lang/en?entryId=32126>, 10.7.2016).
- International Organization for Migration (IOM) 2007: International Dialogue on Inter-Sessional Workshop on Free Movement of Persons in Regional Integration Processes, Genf, 17.-19.6.2007.
- Judgement of the Court of 9 August 1994: Raymond Vander Elst v Office des Migrations Internationales, Reference for a preliminary ruling: Tribunal administratif de Châlons-sur-Marne-France. Freedom to provide service – Nationals of a non-member country. Case C-43/93, European Court Reports 1994 I-03803.
- Kaur, A. Juni 2009: Labor Crossings in Southeast Asia: Linking Historical and Contemporary Labor Migration. *New Zealand Journal of Asian Studies*, 11(1), S. 276-303.
- Kaur, A. 2010: Labour migration trends and policy challenges in Southeast Asia. *Policy and Society*, 29(4), S. 385-397.
- Lee, M. C. 2003: *The Political Economy of Regionalism in Southern Africa*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Leipzig, D. M./Frischtak, C./ Kharas, H. J./Normand, J. F. 1997: *Mercosur: Integration and Industrial Policy*, Oxford and Malden: Blackwell Publishers Ltd.
- Maimbo, M.S./Ratha, D. (Hg.) 2005: *Remittances: Development Impacts and Future Prospects*, Washington DC: The World Bank.
- Manning, C./Bhatnagar, P. 2003: *Liberalizing and Facilitating the Movement of Individual Service Providers under AFAS: Implications for Labour and Immigration Policies and Procedures in ASEAN*. REPSF Project 02/004.
- Martin, P. 2008: *Another Miracle? Managing Labour Migration in Asia*. Bangkok: United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific.
- Mengelkoch, S. 2001: *The right to work in SADC countries*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Millard, D. 2008: Migration and the portability of social security benefits: The position of non-citizens in the Southern African Development Community. *African Human Rights Law Journal*, 8(1), S. 37-59.
- Nita, S. 2013: Regional Free Movement of People: The Case of African Regional Economic Communities. *Regions and Cohesion*, 3 (3), S. 8-29.
- Nshimbi, C. C. (Veröffentlichung erfolgt 2016): Regional trends and changing economic balances in Africa: whither East Africa?, in Maimela, D. (Hg.): *Changing Economic Balances In Africa: Implications For Competitive And Comparative Advantages, Integration And Geo-Politics*, Johannesburg: MISTRA.



- Nshimbi, C. C./Fioramonti, L. 2013: A Region without Borders? Policy Frameworks for Regional Labour Migration towards South Africa, African Centre for Migration and Society, MiWORC Report No. 1, University of the Witwatersrand, Johannesburg.
- Nshimbi, C. C./Fioramonti, L. 2014: The Will to Integrate: South Africa's Responses to Regional Migration from the SADC Region. *African Development Review*, 26, S. 52–63.
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) 2016: Status of Ratification: Metadata (<http://indicators.ohchr.org/>, 10.7.2016).
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights: International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/cmw.htm>, 10.7.2016).
- Oucho, J. O. 2013: Prospects for free movement in the East African Community. *Regions and Cohesion*, 3 (3), S. 103-122.
- Oucho, J. O. / Crush J. 2001: Contra Free Movement: South Africa and the SADC Migration Protocols. *Africa Today*, 48(3), S. 138-158.
- Patarra, N. 1998: Economic integration, the job market and international migration: the case of MERCOSUR. In United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation Regional Seminar on Globalization and International Migration in Latin America and the Caribbean: Trends and Prospects for the 21st Century, 27.-29.Oktober 1998, Santiago, Chile, S. 13-15.
- Pellegrino, A. 2000: Trends in international migration in Latin America and the Caribbean. *International Social Sciences Journal*, 52(165), S. 395-408.
- Republic of South Africa, Department of Home Affairs (DHA), Zimbabwean Special Permit – ZSP (<http://www.dha.gov.za/index.php/immigration-services/zimbabwean-special-permit-zsp>, 10.7.2016).
- Sbragia, A. 2008: Review Article: Comparative Regionalism: What Might It Be? *Journal of Common Market Studies*, 46 (Annual Review), S. 29-49.
- Scholte, J. A. 2001: Civil Society and Democracy in Global Governance CSGR Working Paper, No. 65/01.
- Segatti, A. 2008: Regional integration policy and migration reform in SADC countries: an institutional overview of power relations. *African Yearbook of International Law*, 16, S. 53-77.
- Segatti, A. 2011: Reforming South African Immigration Policy in the Postapartheid Period (1990–2010), in: Segatti, A. / Landau, L. B. (Hg.): *Contemporary Migration to South Africa: A Regional Development Issue*, Washington DC: The World Bank, S. 31-66.
- Solomon, H. 2003: *Of Myths and Migration: Illegal Immigration into South Africa*, Pretoria: Unisa Press.

- Southern African Development Community (SADC) 2012: Draft protocol on the Facilitation of Movement of Persons in the SADC.
- The Africa Report 2013: Unease in East African Community after Tanzania deportations Africa, 12 November 2013 (<http://www.theafricareport.com/East-Horn-Africa/unease-in-east-african-community-after-tanzania-deportations.html>, 19.7.2016).
- UN General Assembly (resolution 2200A (XXI)) 1966: International Covenant on Civil and Political Rights. (16.12.1966) (<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>, 10.7.2016).
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) Juli 2015: Making trade work for Africa: Turning words into deeds, Policy Brief No. 34.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division 2016: International Migration Report 2015: Hightlights (ST/ESA/SER. A/375), New York: United Nations.
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) 2016: Global Trends. Forced Displacement in 2015, Genf: United Nations.
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) 2016: Number of Burundian refugees tops 250,000 since April (<http://www.unhcr.org/news/latest/2016/3/56d97f2d9/number-burundian-refugees-tops-250000-since-april.html>, 28.7.2016).
- Von Burgsdorff, D. K. 2010: The South Africa-Zimbabwe Remittance Corridor: An Analysis of Key Drivers and Constraints. Master of Commerce in Applied Economics. University of Cape Town.
- Von Holdt, K. 2005: Political Transition and the Changing Workplace Order in a South African Steelworks, in Webster, E. / von Holdt, K. (Hg.): Beyond the Apartheid Workplace: Studies in Transition. Scottsville: University of KwaZulu-Natal Press, S. 45-72.
- Wentzel, M./Tlabela, K. 2006: Historical background to South African migration, in: Kok, P. / Gelderblom, D. / Ouchó, J. O. / f van Zyl, J. (Hg.): Migration in South and Southern Africa: Dynamics and Determinants. Kapstadt: Human Sciences Research Council, S. 71-95.
- Whalley, J. 1998: Why Do Countries Seek Regional Trade Agreements?, in: Frankel, J. A. (Hg.): The Regionalization of the World Economy, S. 63-90. Chicago: University of Chicago Press.
- Williams, V./Carr, L. 2006: The Draft Protocol on the Facilitation of Movement of Persons in SADC: Implications for State Parties. (Migration Policy Brief No. 18).
- Wolpe, H. 1972: Capitalism and cheap labour-power in South Africa: From segregation to apartheid, *Economy and Society*, 1(4), S. 425-456.
- Wongsamuth, N. (5. Juni 2012): Economists mixed on Asean labour flow, Stiglitz eyes payment for brain drain. Bangkok Post.
- World Trade Organization (WTO) 2013: Annex on movement of natural persons supplying services under the Agreement ([http://www.wto.org/english/tratop\\_e/serv\\_e/8-anmvnt\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/8-anmvnt_e.htm), 10.7.2016).



