



Personenfreizügigkeit versus Grenzkontrollen.

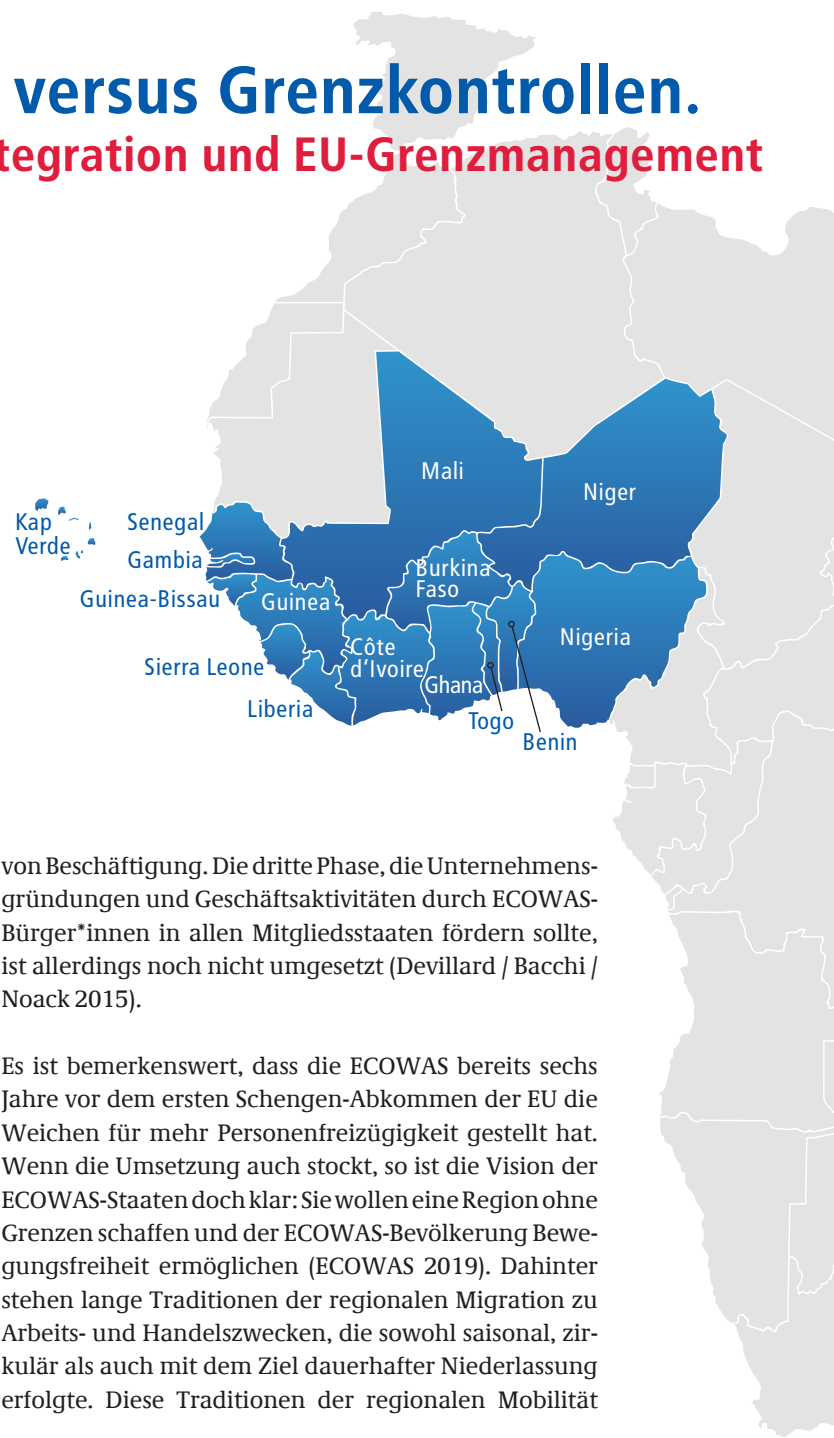
Zwischen westafrikanischer Integration und EU-Grenzmanagement

Im Zuge des Zusammenwachsens Europas galt die Personenfreizügigkeit innerhalb der EU-Mitgliedsstaaten einmal als Errungenschaft. Dieses positive Image ist durch die Migrationsbewegungen der letzten Jahre in Richtung Europa sowie die von manchen als zu durchlässig empfundenen Außengrenzen der EU angekratzt. Die Akzeptanz für oder Duldung von Personenkontrollen an den EU-Binnengrenzen durch mehrere Mitgliedsstaaten ist dementsprechend groß. Personenfreizügigkeit ist dabei kein Alleinstellungsmerkmal der EU, sondern wird auch in anderen Weltregionen durchaus praktiziert. Ein besonderes Beispiel hierfür ist Westafrika. Die dort seit vier Jahrzehnten existierende Personenfreizügigkeit wird allerdings durch das Interesse der EU, Migrationsbewegungen in Richtung Europa zu regulieren und zu bremsen, auf eine harte Probe gestellt.

Mitte der 1970er Jahre gründeten 15 Staaten in Westafrika die Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft ECOWAS (Economic Community of West African States) (s. Karte). Bereits vier Jahre nach der Gründung einigten sich die ECOWAS-Staaten auf ein Protokoll zur Personenfreizügigkeit, das ab 1980 in drei Phasen allen Bürger*innen Reise- und Niederlassungsfreiheit ermöglichen sollte. In der ersten Phase wurde die visa-freie Einreise für Aufenthalte bis zu 90 Tage eingeführt, ab 1986 erfolgte die Umsetzung der 2. Phase mit der Niederlassungsmöglichkeit zur Suche und Ausübung

von Beschäftigung. Die dritte Phase, die Unternehmensgründungen und Geschäftsaktivitäten durch ECOWAS-Bürger*innen in allen Mitgliedsstaaten fördern sollte, ist allerdings noch nicht umgesetzt (Devillard / Bacchi / Noack 2015).

Es ist bemerkenswert, dass die ECOWAS bereits sechs Jahre vor dem ersten Schengen-Abkommen der EU die Weichen für mehr Personenfreizügigkeit gestellt hat. Wenn die Umsetzung auch stockt, so ist die Vision der ECOWAS-Staaten doch klar: Sie wollen eine Region ohne Grenzen schaffen und der ECOWAS-Bevölkerung Bewegungsfreiheit ermöglichen (ECOWAS 2019). Dahinter stehen lange Traditionen der regionalen Migration zu Arbeits- und Handelszwecken, die sowohl saisonal, zirkulär als auch mit dem Ziel dauerhafter Niederlassung erfolgte. Diese Traditionen der regionalen Mobilität



und ökonomischen Vernetzung gehen noch auf vorkoloniale Zeiten zurück und überdauerten auch die in der Kolonialzeit gezogenen territorialen Grenzen.

Waren diese Migrationsmuster im 20. Jahrhundert primär von einer Nord-Süd-Wanderung auf die Kaffee- und Kakaoplantagen, in die Goldminen oder in Richtung großer Infrastrukturprojekte geprägt, so nahm u.a. aufgrund von Krisen und Konflikten in verschiedenen westafrikanischen Staaten ab den 1990er Jahren die Migration nach Europa und Nordamerika zu (Romankiewicz / Gilles 2019). Trotz dieses Bedeutungszuwachses der Migration in Richtung Europa und Nordamerika migrieren immer noch mehr als 80% der Migrant*innen aus Westafrika in ein anderes westafrikanisches Land.

Zeittafel

- 1964** Vorschlag des Präsidenten von Liberia, William Tubman, eine Wirtschaftsgemeinschaft zu gründen
- 1965** Cote d'Ivoire, Guinea, Liberia und Sierra Leone unterzeichnen ein Abkommen zur Wirtschaftsgemeinschaft
- 1975** Gründung der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft ECOWAS
- 1979** ECOWAS verabschiedet das Free Movement Protocol
- 1991** Erklärung politischer Prinzipien von ECOWAS
- 2001** Beginn des Migrationsdialogs zwischen den ECOWAS-Staaten (MIDWA)
- 2006** Beginn des Euro-Afrikanischen Dialogs zu Migration und Entwicklung (Rabat-Prozess)
- 2007** Afrika-EU-Partnerschaft zu Migration, Mobilität und Beschäftigung (MME)
- 2019** Grenzkontrollen in der ECOWAS-Zone immer noch Standard und die meisten Menschen nicht in Besitz eines ECOWAS-Reisedokuments

Das alles muss man im Hinterkopf haben, wenn man die EU-Politik gegenüber Afrika im Allgemeinen und Westafrika im Besonderen betrachtet. Um die eigenen Außengrenzen zu schützen, versucht die EU Einfluss auf die Migrationspolitik der westafrikanischen Staaten zu nehmen. Diese Einflussnahme läuft der Personenfreizügigkeit der ECOWAS-Staaten „offenkundig zuwider“ (Schraven / Dick 2019). Der EU gelang es in den letzten Jahren, in multi- und bilateralen Vereinbarungen und Gesprächen mit den Staaten in Westafrika die eigenen Erwartungen und Interessen voranzutreiben.

Zwischen MIDWA und dem Rabat-Prozess

Seit rund 20 Jahren verfügen die ECOWAS-Staaten über einen Migrationsdialog (MIDWA - Migration Dialogue for West-Africa). Unterstützt von der Internationalen Organisation für Migration (IOM) sollte MIDWA der Diskussion von migrationsbezogenen Anliegen und Problemen dienen, die auf nationaler Ebene allein nicht gelöst werden können. Die 15 Mitgliedsstaaten begannen ihre Zusammenarbeit im Rahmen dieses Dialogs laut eines Überblicks der IOM aus dem Jahr 2009 mit folgenden Schwerpunkten:

- (1) Förderung von Frieden und Stabilität in Westafrika und Schutz der Rechte von Migrant*innen;
- (2) Beitrag der Migrant*innen zur Entwicklung ihrer Herkunftsländer;
- (3) Verminderung der Armut in den Herkunftsregionen;
- (4) Information, Sensibilisierung und Forschung zu den verschiedenen Aspekten internationaler Migration in Westafrika;
- (5) Zusammenarbeit zwischen den Regionen und Ländern.

Schaut man auf die Themen, die heute auf der MIDWA-Agenda stehen, so stellt man eine gravierende Veränderung fest:

- (1) Daten und Statistiken zu Migration
- (2) Grenzmanagement;
- (3) Bekämpfung von Menschenhandel und -schmuggel;
- (4) Rückkehr und Reintegration;
- (5) Personenfreizügigkeit, arbeitsbezogene Mobilität, Studierendenaustausch;
- (6) Schutz der Rechte von Migrant*innen;
- (7) irreguläre Migration und gemischte Migrationsbewegungen;
- (8) Diaspora.





An dieser Themenverschiebung ist die Erwartungshaltung der EU entscheidend beteiligt, für die das Interesse der Bekämpfung irregulärer Migration und das dafür nötige Grenzmanagement vor den eigenen Außengrenzen wichtig war und ist (Stäritz 2016). Dies machen die Dialogprozesse und Beschlüsse der letzten Jahre sehr deutlich, angefangen vom sog. ‚Rabat-Prozess‘ (2006; zwischen der EU und west- und zentralafrikanischen Staaten) über die ‚Afrika-EU-Partnerschaft zu Migration, Mobilität und Beschäftigung‘ (MME) zwischen der Europäischen Kommission und der Kommission der Afrikanischen Union (2007) sowie dem ‚Gesamtansatz der EU für Migration und Mobilität‘ (GAMM) (2011).

Inwiefern die Förderung der regionalen Integration in Westafrika dabei in den Hintergrund tritt bzw. auf der Strecke bleibt, kann am Beispiel des ECOWAS-Mitgliedsstaates Niger veranschaulicht werden.

Auswirkungen der EU-Politik am Beispiel Niger

Der Niger gehört zu den nördlichen ECOWAS-Mitgliedern und grenzt im Norden an Algerien und Libyen. Beide nordafrikanischen Länder sind Zielländer von Migration aus Sub-Sahara-Afrika, aber auch Transitländer auf dem Weg nach Europa. Als Mitglied von ECOWAS galt im Niger schon lange die Personenfreizügigkeit, zirkuläre und saisonale Arbeitsmigration spielen – wie in der gesamten Sahelzone – seit Jahrhunderten eine zentrale Rolle bei der Existenzsicherung der Bevölkerung.

Bis zum Jahr 2007 bildete der Tourismus für den Norden Nigers einen bedeutenden Wirtschaftszweig (Müller 2018). Dieser kam aber mit dem Beginn der Tuareg-Rebellion im selben Jahr weitgehend zum Erliegen. Seitdem wurden Dienstleistungen rund um die Migration immer wichtiger für die Existenzsicherung der Bevölkerung im nördlichen Niger. Legale Arbeits- und Verdienstmöglichkeiten für die nigrische Bevölkerung im ‚Migrationsgeschäft‘ bestanden lange Zeit im Transport von Migrant*innen, ihrer Beherbergung und Ver-

pflegung oder auch dem Angebot von Dienstleistungen. Hierfür ist insbesondere die Stadt Agadez bekannt geworden, die auch als ‚Tor nach Europa‘ bezeichnet wurde.

Da viele Migrant*innen, die in den Norden Nigers kamen oder diesen durchqueren wollten, aus Westafrika kamen, war und ist sowohl ihre freie Einreise in den Niger als auch ihre Bewegungsfreiheit im Land Teil der Personenfreizügigkeit innerhalb der ECOWAS-Staaten. Bis zur ca. 460 km nördlich gelegenen Grenze des Nigers mit Libyen bewegten sich diese Menschen also völlig legal innerhalb der ECOWAS-Region. Da die Transitrouten seit 2011 bedingt durch Krieg und Staatszerfall in Libyen deutlich stärker genutzt wurden, etablierte die EU eine verstärkte Kooperation mit dem nigrischen Präsidenten Issoufou, um irreguläre Migration bereits weit vor dem Erreichen des Mittelmeers zu bekämpfen (ebd.). Erst jetzt begann im Niger die Regulierung von Migration.

Seit 2015 trennt die Regierung per Gesetz zwischen legaler und illegaler Migration. Benötigten bis zu diesem Zeitpunkt Westafrikaner*innen keine Ausweispapiere, so werden seitdem in der nördlichen Region um Agadez Fahrzeuge mit Personen ohne Papiere aus Westafrika an der Weiterfahrt gehindert. Migrant*innen werden nicht bestraft, aber den Fahrer*innen drohen Freiheitsstrafen von bis zu 25 Jahren Haft, da die Regierung von der Absicht des Grenzübertritts ausgeht, auch wenn die Grenze noch hunderte Kilometer entfernt ist. Die ‚Grenzkontrollen‘ (die mitten im Land stattfinden) werden aus EU-Mitteln finanziert. Niger gibt etwa ein Viertel der Gelder aus dem EUTF (EU Notfall Treuhandfonds für Afrika) für Grenzkontrollmaßnahmen aus (ebd.).

Zwar sollte eine zweite Säule der Kooperation zwischen der EU und dem Niger aus Entwicklungsprojekten bestehen, die die negativen Auswirkungen des wegbrechenden Migrationsgeschäfts für die Bevölkerung im Norden Nigers lindern sollten. Doch scheinen diese

(noch) nicht wirklich zu greifen, während die Bevölkerung vor Ort bereits massiv mit ökonomischen Verlusten zu kämpfen hat und die Fahrer*innen kriminalisiert werden. Die Folgen dieser Illegalisierung des Migrationsgeschäfts sind höhere Preise für die, die sich dennoch nicht vom Migrationsweg abhalten lassen, wegbrechende Unterstützerstrukturen und riskantere Migrationswege. Und bei der einheimischen Bevölkerung führen die wegfallenden Einkommen durch den Einbruch des Migrationsgeschäfts zu steigender Armut, Arbeitslosigkeit und Perspektivlosigkeit. Damit gehen eine Destabilisierung der Region, gewaltsame Konflikte und die Gefahr einher, dass jihadistische Gruppen an Einfluss gewinnen.

Was soll Europa tun?

Dass die EU die Einreise in ihr Hoheitsgebiet reguliert, ist ihr gutes Recht. Allerdings geht sie bei diesen Regulierungsversuchen zu weit. Sie beeinträchtigt Einigungs- und Dialogprozesse auf dem afrikanischen Kontinent und setzt eigene Interessen und Schwerpunkte in diesen durch. Dies hat das Beispiel MIDWA gezeigt. Da sich die EU zugleich durch ihre Fokussierung auf Grenzkontrollen und Migrationsbekämpfung in Abhängigkeit von denen begibt, die diese Grenzkontrollen durchsetzen sollen, wird sie erpressbar. Das zeigt seit einiger Zeit das Beispiel Türkei. Es ist Zeit für einen Neuanfang der EU-Migrationspolitik. Eine ernsthafte Bearbeitung der fünf Themenschwerpunkte, die am Anfang von MIDWA standen (s.o.), gemeinsam mit den ECOWAS-Staaten wäre ein Signal für einen solchen Neuanfang.

Was sollen die afrikanischen Länder tun?

Wir sollten die Tendenz des Westens zu Feindseligkeit und Abschottung nicht auf unserem eigenen Kontinent nachahmen. Unser Kontinent ist gigantisch. Es gibt genug Platz für alle in Afrika. Wir sollten Afrika zu einem riesigen Labor für Versuche machen, wie wir die Welt gerecht teilen, reparieren und widerstandsfähig machen können. Jeder soll sich frei bewegen dürfen. Dazu müssen wir uns gegen Europas Übergriffe auf Afrikas Souveränität, seine Bewohner und sein Territorium zur Wehr setzen. Europa hat kein Recht, den Afrikanern in Afrika zu diktieren, wie, wann und ob sie sich bewegen dürfen. Es hat dieses Recht vielleicht in Europa, aber nicht hier.

Interview der Süddeutschen Zeitung mit Achille Mbembe, Politologe an der Witwatersrand-Universität in Johannesburg / Südafrika, 10. Januar 2020

Quellen

Devillard, Alexandre / Bacchi, Alessia / Noack, Marion (2015): A Survey on Migration Policies in West Africa; URL: https://publications.iom.int/system/files/pdf/survey_west_africa_en.pdf (letzter Abruf: 31.03.2020)

Müller, Melanie (2018): Migrationskonflikt im Niger: Präsident Isoufou wagt, der Norden verliert, in: Koch, Anne / Weber, Annette / Werenfels, Isabelle (Hrsg.) (2018): Migrationsprofiteure? Autoritäre Staaten in Afrika und das europäische Migrationsmanagement; URL: https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2018S03_koc_web_wrf.pdf (letzter Abruf: 31.03.2020)

Romankiewicz, Clemens / Gilles, Angelo (2019): Westafrika ist mobil. Die Normalität von Migration und die Fragwürdigkeit europäischer Migrationssteuerung; URL: https://www.aswnet.de/fileadmin/user_upload/PDF_Themenheft/SWTH-2019-8-Westafrika-Romankiewicz.pdf (letzter Abruf: 31.03.2019)

Schraven, Benjamin / Dick, Eva (2019): Afrika auf dem Weg nach Schengen?; URL: <https://www.diplomatisches-magazin.de/artikel/deutsches-institut-fuer-entwicklungspolitik-afrika-auf-dem-weg-nach-schengen/> (letzter Abruf: 31.03.2020)

Stäritz, Andrea (2016): Die große Vision: offene Grenzen. Migrationspolitik in der ECOWAS; URL: <https://taz.de/Migrationspolitik-in-der-ECOWAS/!5364617/> (letzter Abruf: 31.03.2020)

SÜDWIND

Seit fast 30 Jahren engagiert sich SÜDWIND für wirtschaftliche, soziale und ökologische Gerechtigkeit weltweit. Anhand von konkreten Beispielen zu Missständen decken wir ungerechte Strukturen auf, machen sie öffentlich und bieten Handlungsalternativen. Dabei verbinden wir unsere Recherchen mit entwicklungspolitischer Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit und tragen Forderungen in Kampagnen, Gesellschaft, Unternehmen und Politik. Durch Gespräche mit Verantwortlichen aus Politik und Unternehmen oder die Beratung von EntscheidungsträgerInnen in der Gesellschaft tragen wir so zu Veränderungen bei.

Impressum

Bonn, Januar 2020

Herausgeber

SÜDWIND e.V.
Kaiserstraße 201
53113 Bonn
Tel.: +49(0)228-763698-0
info@suedwind-institut.de
www.suedwind-institut.de

Bankverbindung:

KD-Bank
IBAN: DE45 3506 0190 0000 9988 77
BIC: GENODED1DKD

Autorin:

Dr. Sabine Ferenschild

Redaktion und Lektorat:

Nathalie Grychtol, Marwin Outzen

V.i.S.d.P.: Martina Schaub

Gestaltung: www.pinger-eden.de

Druck und Verarbeitung:

Brandt GmbH, Bonn
Gedruckt auf Recycling-Papier

Für den Inhalt dieser Publikation ist allein der SÜDWIND e.V. verantwortlich; die hier dargestellten Positionen geben nicht den Standpunkt von Engagement Global oder des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung wieder.

Im Rahmen des SÜDWIND-Projekts „Wirtschafts- und Finanzbeziehungen der EU zu Afrika und ihre Auswirkungen auf die Erreichung der SDG“
Mehr Infos unter: <https://www.eu-afrika-blog.de/>

Gefördert durch ENGAGEMENT GLOBAL mit Mitteln des

