

Korte, Kristina; Landmesser, Emma

Research Report

Regionale Personenfreizügigkeit als Chance im Umgang mit Klimamobilität: Großes Potential, schwierige Umsetzung

SWP-Aktuell, No. 64/2024

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Korte, Kristina; Landmesser, Emma (2024) : Regionale Personenfreizügigkeit als Chance im Umgang mit Klimamobilität: Großes Potential, schwierige Umsetzung, SWP-Aktuell, No. 64/2024, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin, <https://doi.org/10.18449/2024A64>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/315498>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

SWP-Aktuell

NR. 64 DEZEMBER 2024

Regionale Personenfreizügigkeit als Chance im Umgang mit Klimamobilität

Großes Potential, schwierige Umsetzung

Kristina Korte/Emma Landmesser

Die Zahl der Menschen, die infolge von Umweltveränderungen ihre Heimat über Grenzen hinweg verlassen müssen, nimmt mit dem fortschreitenden Klimawandel zu. Gleichzeitig mangelt es ihnen an sicheren, geordneten und regulären Migrationswegen. Regionale Personenfreizügigkeit kann die Handlungsspielräume der vom Klimawandel besonders Betroffenen erweitern. Die afrikanischen Regionalorganisationen ECOWAS und IGAD haben jeweils Abkommen geschlossen, die eine solche Freizügigkeit gewährleisten könnten. An ihrem Beispiel zeigen sich die Potentiale, aber auch die Hürden in der Umsetzung entsprechender Regelungen. Um die Vorteile dieser Abkommen im Sinne der Klimamobilität zu nutzen, sollte sich die deutsche und europäische Entwicklungs- und Migrationspolitik stärker für die Implementierung regionaler Personenfreizügigkeit engagieren. Ebenso gilt es, die Verankerung von Klimaaspekten in den Abkommen zu unterstützen. Kooperationen der EU mit einzelnen afrikanischen Staaten sind zu hinterfragen, sofern sie die Personenfreizügigkeit in Afrika durch Migrationsmanagement und Grenzsicherung zu behindern drohen.

Der Klimawandel hat schon jetzt massive Auswirkungen auf menschliche Mobilität. Laut Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) wurden 2023 weltweit 26,4 Millionen Menschen aufgrund von Umweltkatastrophen innerhalb ihres Landes vertrieben. Dabei ist der Zusammenhang zwischen Klimawandel und Migration komplexer als oft dargestellt. Umweltveränderungen sind selten alleinige Migrationsursache, sondern wirken sich in vielfältiger Art und Weise auf bereits bestehende politische, soziale und ökonomische Treiber der

Migration aus. Klar ist aber, dass der Klimawandel existierende Mobilitätsmuster verändert. Oft wird in der Fachdebatte unterschieden zwischen Extremwetterereignissen (*fast-onset events*) wie etwa Überschwemmungen, die eher zu kurzfristiger Vertreibung führen, und langsamen Umweltveränderungen (*slow-onset events*) wie beispielsweise Desertifikation, die in der Regel eine dauerhafte und stärker geplante Abwanderung zur Folge haben. In manchen Fällen entscheiden sich Menschen aber auch trotz erschwelter Lebensbedingungen freiwillig



dafür, am Herkunftsort zu bleiben. Gleichzeitig können besonders vulnerablen Personen die Ressourcen fehlen, um angesichts von Umweltveränderungen zu migrieren – mit der Folge, dass sie unfreiwillig vor Ort »gefangen« sind.

Klimawandelbedingte Mobilität: Suche nach politischen Lösungen

Angesichts stockender Fortschritte im Klimaschutz wird in den Foren internationaler Politik verstärkt über eine Anpassung an Klimawandelfolgen debattiert, etwa auf der jährlich stattfindenden COP, der Konferenz der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (UNFCCC). Auch Migration wird zunehmend als ein Aspekt dieser Anpassung diskutiert. Zwar kann Mobilität im Kontext des Klimawandels auch mit (im)materiellen Verlusten für die Menschen einhergehen, weshalb sie in den Klimaverhandlungen oft unter dem Stichwort klimawandelbedingter Verluste und Schäden thematisiert wird. Wenn Migration jedoch sicher, geordnet und regulär erfolgt, kann sie als Anpassungs- und Risikominderungsstrategie zumindest die Handlungsspielräume von Menschen erweitern, die durch Klimawandelfolgen besonders gefährdet sind. Durch Migration können diese Personen ihre Haushaltseinkommen langfristig diversifizieren und mittels finanzieller Rücküberweisungen auch zurückgebliebenen Angehörigen die Anpassung an den Klimawandel erleichtern. Doch obwohl in internationalen Rahmenwerken wie dem Globalen Pakt für Migration (2018) oder der Schutzagenda der Nansen-Initiative (2015) Migration als mögliche Anpassungsstrategie herausgestellt wird, gibt es dafür bislang keine internationale Rechtsbasis oder verbindliche politische Regelung.

Schutz- und Regelungslücke

So besteht für Menschen, die im Kontext von Klimawandelfolgen gezwungen sind, ihre Heimat über Grenzen hinweg zu verlassen, eine rechtliche Schutzlücke. Sie

haben – anders als Menschen auf der Flucht vor Gewalt und Verfolgung – keinen völkerrechtlichen Anspruch auf Schutz im Erstaufnahmeland. Verbindliche internationale Schutzinstrumente wie die eng gefasste Genfer Flüchtlingskonvention um Klimamobilität zu erweitern wäre jedoch rechtlich schwer umsetzbar und politisch unrealistisch, da aktuell eher die Einschränkung des Flüchtlingsschutzes debattiert wird als dessen Erweiterung. Klimawandelbetroffenheit ist als alleinige Fluchtursache außerdem in der Regel kaum zu bestimmen. Auch deshalb ist eine trennscharfe Abgrenzung von Kategorien wie Flucht versus freiwillige Migration gerade im Kontext des Klimawandels oft nicht möglich.

Neben den fehlenden Schutzinstrumenten bleiben den Menschen, die infolge von Klimaveränderungen ihr Heimatland verlassen, jedoch auch andere Migrationswege verschlossen. Nur in wenigen Fällen berücksichtigen migrationspolitische Regelwerke Klimawandelbetroffenheit; zu diesen Ausnahmen zählt etwa, dass Australien eine spezielle Visakategorie eingeführt hat, um gefährdeten Bürger:innen des Pazifikstaates Tuvalu die Einreise zwecks Arbeit und Studium zu ermöglichen. Doch oft bleibt Menschen, die im Kontext des Klimawandels migrieren, nur die Möglichkeit irregulärer Einwanderung ohne sicheren Aufenthaltsstatus und staatliche Unterstützung im Aufnahmeland. Wenn die politischen Rahmenbedingungen für sichere und reguläre Migrationswege nicht gegeben sind, kann Migration Vulnerabilitäten im Kontext des Klimawandels so noch verstärken, etwa wenn die Betroffenen aufgrund fehlenden Rechtsschutzes ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen ausgeliefert sind. Um diesen Schutz zu gewähren und zudem das positive Entwicklungspotential von Migration zu fördern, braucht es politische Regelwerke. Ein möglicher Ansatzpunkt sind dabei regionale Instrumente und Akteure.

Regionale Dimension

Klimamobilität ist ein regionales Phänomen. Wenn Menschen nicht innerhalb

ihres eigenen Landes vor Umweltveränderungen fliehen, dann wandern sie in erster Linie in Nachbarstaaten ab. Dennoch stehen die Bemühungen regionaler Migrationsgovernance, Klimamobilität über Grenzen hinweg zu regeln, noch am Anfang. Eine Ausnahme bildet etwa die sogenannte Kampala-Erklärung, die 2022 von elf ostafrikanischen Staaten in Uganda unterschrieben wurde. Es handelt sich dabei um das erste regionale Rahmenwerk zur Mobilität im Kontext des Klimawandels. In der Erklärung bekunden die Staaten ihre Absicht, im Bereich grenzüberschreitender Klimamobilität enger zusammenzuarbeiten. Dies hängt auch damit zusammen, dass der afrikanische Kontinent zu den Gebieten der Welt gehört, die am stärksten von Klimawandel und Klimamigration betroffen sind. Bis 2050 könnten je nach Szenario bis zu 5 Prozent der Bevölkerung Afrikas aufgrund der globalen Erderwärmung ihren Heimatort verlassen haben, in der am stärksten von Klimawandelfolgen betroffenen Region am Horn von Afrika sogar bis zu 10 Prozent.

Zugleich ist Migration als Anpassungsstrategie in West- und Ostafrika kein ausschließlich neues Phänomen. In der Vergangenheit nutzten beispielsweise Viehzüchter:innen zirkuläre Migration innerhalb dieser Regionen, um im Fall von Dürre geeignete Weideflächen zu finden. Insgesamt ist intraregionale Migration sowohl in Westafrika als auch in Nordostafrika bereits heute stark ausgeprägt. So stammten 2021 etwa 90 Prozent der 7,4 Millionen Migrant:innen in Westafrika aus den Ländern der Region. Dies hängt auch mit der weitgehenden Personenfreizügigkeit innerhalb der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) zusammen.

Freizügigkeit und Klimamobilität zusammendenken

Regionalorganisationen können durch Abkommen zur Personenfreizügigkeit dazu beitragen, Migrationshindernisse zu beseitigen und somit auch für besonders gefährdete Menschen im Kontext des Klimawan-

dels sichere Migrationswege zu schaffen. Wie weitreichend die regionale Freizügigkeit gilt und inwiefern sie im Zusammenhang mit Umweltveränderungen genutzt werden kann, hängt dabei maßgeblich von der Ausgestaltung des jeweiligen Abkommens sowie vom Stand der nationalen Umsetzung ab.

Erste Erfahrungen

Personenfreizügigkeitsabkommen beziehen sich in der Regel nicht explizit auf Umwelt- oder Klimaereignisse. Stattdessen dienen sie in erster Linie dazu, die wirtschaftliche Integration einer Region voranzutreiben; zu diesem Zweck erleichtern sie die grenzüberschreitende Mobilität von Personen im Rahmen von Arbeit, Bildung und Handel. Dennoch gibt es bereits Fälle, in denen sie auch bei Naturkatastrophen genutzt wurden. So haben die Abkommen der Karibischen Gemeinschaft (CARICOM) und der Organisation Ostkaribischer Staaten (OECS) wichtige Mobilitätsoptionen für Menschen eröffnet, die vor den Folgen von Wirbelstürmen geflohen sind. In der besonders schweren Hurrikan-Saison 2017 konnten Vertriebene die mit den Abkommen gewährten Rechte nutzen, um in andere Inselstaaten einzureisen, sich dort niederzulassen und Arbeit aufzunehmen. Außerdem wurden in einigen Fällen Ausnahmen gewährt, so dass Menschen auch Zugang erhielten, wenn sie ihre Reisedokumente verloren hatten. Dieses Beispiel zeigt, wie sich Freizügigkeitsabkommen im Kontext des Klimawandels nutzen lassen, sofern in den Aufnahmeländern der politische Wille dazu vorhanden ist.

Potentiale und Grenzen am Beispiel von ECOWAS und IGAD

Dass Personenfreizügigkeitsabkommen im Kontext des Klimawandels großes Potential bieten, aber auch an Grenzen stoßen, lässt sich anhand der beiden Regionalorganisationen ECOWAS und IGAD (Intergovernmental Authority on Development) aufzeigen. Sie vertreten Staaten – im ersten Fall

in Westafrika, im zweiten am Horn von Afrika gelegene –, die besonders vom Klimawandel betroffen sind. Um das Potential von Freizügigkeit für grenzüberschreitende Klimamobilität zu bewerten, lassen sich drei zentrale Kriterien heranziehen, die auf der Schutzagenda der Nansen-Initiative basieren: erstens regulärer Zugang zu sicherem Territorium, zweitens Aufenthaltsstatus und Rechte im Aufnahmeland und drittens Wege zu dauerhaftem Aufenthalt dort.

Die Mitgliedstaaten von ECOWAS und IGAD haben jeweils Abkommen zur Personenfreizügigkeit geschlossen, die auf dem Papier ähnlich umfassend sind – mit Regelungen in den drei Bereichen Einreise, Arbeitsaufnahme und dauerhafter Aufenthalt. Bereits 1979 etabliert, sollte das Abkommen der ECOWAS in drei Phasen (visumfreie Einreise, Aufenthalt und Beschäftigung, geschäftliche Niederlassung) bis 1995 mithilfe von vier Zusatzprotokollen umgesetzt werden. Eine visumfreie Einreise für bis zu 90 Tage ist innerhalb der ECOWAS-Staaten weitestgehend möglich und grenzüberschreitende Mobilität in der Region üblich. Aspekte der Arbeitsaufnahme und des langfristigen Aufenthalts sind jedoch bis heute nicht vollständig implementiert. Die IGAD steht mit ihrem 2020 geschlossenen Freizügigkeitsabkommen, das bisher nicht von allen Mitgliedstaaten ratifiziert wurde, noch am Anfang. Nach Vorbild der ECOWAS soll das Abkommen in vier Phasen – visumfreie Einreise, Freizügigkeit für Arbeitnehmer:innen, Aufenthaltsrecht und geschäftliche Niederlassung – bis 2037 umgesetzt werden.

In beiden Regionen ist also eine visumfreie Einreise für alle Bürger:innen von Mitgliedstaaten der jeweiligen Organisation vorgesehen. Die Einreise bedarf keiner Begründung. Anders als beim Flüchtlingschutz muss dabei nicht die individuelle Situation der einzelnen Person geprüft werden – dies erspart Menschen, die aufgrund von Klimaveränderungen ihr Land verlassen, Unsicherheit und bürokratische Prozeduren. Allerdings können potentielle Kosten beim Grenzübertritt sowie das Erforder-

nis von Ausweispapieren ein Hindernis für besonders vulnerable Personen darstellen, vor allem wenn im Zuge von Extremwetterereignissen Dokumente verloren gingen oder zerstört wurden.

Auch eine Arbeitsaufnahme im Zielland wird durch die Abkommen der beiden Organisationen prinzipiell ermöglicht. Der Arbeitsmarktzugang kann jedoch etwa dadurch eingeschränkt sein, dass Aufenthalts- oder Niederlassungspapiere nicht ausgestellt werden. Das IGAD-Abkommen sieht auch den Zugang zu sozialen Sicherungssystemen im Aufnahmeland vor, etwa in Bezug auf Gesundheitsversorgung. Ein dauerhafter Aufenthalt bis hin zur Einbürgerung ist im Rahmen beider Abkommen prinzipiell möglich, liegt aber im Ermessen des jeweiligen Aufnahmelandes in den Regionen. Gerade eine solche langfristige Perspektive ist jedoch wichtig für Menschen, die aufgrund irreversibler Umweltfolgen nicht mehr in ihre Heimat zurückkehren können.

Beide Abkommen sehen also umfangreiche Regelungen für Einreise, Aufenthalt und Niederlassung vor. Sie bieten den Mitgliedstaaten jedoch auch die Option, die Freizügigkeit unter bestimmten Bedingungen auszusetzen und manchen Personengruppen die Einreise zu verwehren – etwa im Falle schwerwiegender Bedrohungen der inneren Sicherheit oder wenn Migrant:innen finanziell nicht eigenständig sind. Von diesen Ausnahmeregelungen könnten Staaten gerade dann Gebrauch machen, wenn aufgrund von Klimawandelfolgen große Flucht- und Migrationsbewegungen entstehen. Dass Einreisemöglichkeiten in bestimmten Situationen beschränkt werden, ist nicht ungewöhnlich; so hat etwa Kenia im Kontext der Dürre und Hungersnot am Horn von Afrika 2011 die Grenze zu Somalia geschlossen und dies mit nationalen Sicherheitsbedenken begründet. Somit hängt es vom politischen Willen der Aufnahmeländer ab, ob Freizügigkeitsnormen auch im Krisenfall gelten. Um dieses Risiko einzuhegen, wäre es nützlich, Klimakatastrophen in den Abkommen als Einreisegrund zu verankern.

Im Unterschied zum Abkommen der ECOWAS berücksichtigt jenes von IGAD – als bislang einziges weltweit – explizit Klimawandelbetroffenheit. Laut Artikel 16 sollen Mitgliedstaaten Menschen, die in »Erwartung, während oder nach einer Katastrophe« Schutz in einem anderen Mitgliedstaat suchen, die Einreise gewähren. Da der Begriff der Katastrophe sehr breit gefasst ist, schließt dies auch schleichende Umweltveränderungen ein. Im Rahmen des Abkommens haben Bürger:innen der Region somit die Möglichkeit, auch vorausschauend zu migrieren, also schon vor akuten Wetterereignissen. Am dürregeplagten Horn von Afrika ist dies ein wichtiges Signal. Der Katastrophenbegriff im IGAD-Abkommen schafft politische Sichtbarkeit für die Herausforderungen, die mit grenzüberschreitender Klimamobilität einhergehen, und erhöht potentiell die Verbindlichkeit für Mitgliedstaaten, Freizügigkeitsnormen im Kontext von Klimawandelfolgen einzuhalten. Allerdings befindet sich das IGAD-Abkommen noch in der Ratifizierungsphase, und zur Anwendung von Artikel 16 gibt es bisher nur erste Erfahrungswerte. Generell lässt sich sagen: Je weitgehender die Freizügigkeit in einem Abkommen definiert ist, je besser dieses umgesetzt wird und je bindender es für die Mitgliedstaaten ist, desto mehr Möglichkeiten bietet es auch im Kontext des Klimawandels. Bei sehr weitgehender Freizügigkeit wäre nicht unbedingt ein spezifischer Bezug auf Klimakatastrophen notwendig. Da ein solches Maß an Freizügigkeit aber nur selten gegeben ist, bleibt es sinnvoll, das Kriterium der Klimakatastrophen in den Abkommen festzuschreiben.

Aber auch die Integration von Klimawandelbetroffenheit bietet keinen umfassenden Schutz durch Freizügigkeit im Kontext des Klimawandels. Denn weder das IGAD-Abkommen noch die Freizügigkeitsprotokolle der ECOWAS sind völkerrechtlich bindend für Mitgliedstaaten. Dies bedeutet, dass Menschen, die im Rahmen von Freizügigkeit fliehen, keinen Rechtsanspruch auf die damit verbundenen Vorzüge haben. Obwohl beide Abkommen Massenausweisungen

verboten, sind Personen, die sich gemäß der Personenfreizügigkeit innerhalb von ECOWAS und IGAD über Grenzen hinwegbewegen, nicht grundsätzlich vor Zurückweisungen in Gebiete geschützt, die wegen Klimawandelfolgen zunehmend unbewohnbar werden. Außerdem unterscheiden die Abkommen nicht grundsätzlich zwischen Arbeitsmigration und unfreiwilliger Vertreibung, weshalb Schutzbedarfe vulnerabler Gruppen wie unbegleiteter Minderjähriger nicht systematisch erfasst werden. Dies kann dazu führen, dass sich notwendige Maßnahmen wie humanitäre oder psychosoziale Unterstützung etwa durch das VN-Flüchtlingskommissariat (UNHCR) oder die Internationale Organisation für Migration (IOM) nicht gewährleisten lassen.

In der Konsequenz können Freizügigkeitsabkommen einigen Personen(-gruppen) die Mobilität im Kontext des Klimawandels erleichtern, damit aber keineswegs flüchtlingspolitische Instrumente wie Resettlement-Programme oder humanitäre Visa ersetzen. Wenn durch Freizügigkeit jedoch eine weitere Option der Mobilität für diejenigen offensteht, die in der Lage sind und die Ressourcen haben, um sich selbständig zu bewegen und Arbeit aufzunehmen, kann dies flüchtlingspolitische Schutzinstrumente entlasten. Personenfreizügigkeit sollte deshalb als ein Baustein in einem Set verschiedener Lösungen unterstützt werden.

Umsetzungshürden

Auf dem Papier sehen die Abkommen von ECOWAS und IGAD weitgehende Freizügigkeit vor. Die Umsetzung ist für die Mitgliedstaaten aber mit hohen technischen, finanziellen und personellen Anforderungen verbunden und in den beiden Regionen sehr unterschiedlich weit fortgeschritten. Während ECOWAS für eine historisch gewachsene und gelungene Reisefreiheit, aber auch für die mangelnde Umsetzung dauerhafter Aufenthaltsmöglichkeiten steht, ist im Falle von IGAD noch offen, wie erfolgreich das Abkommen implementiert wird.

Eine zentrale Herausforderung für die Mitgliedstaaten von ECOWAS und IGAD besteht darin, die Vorgaben der Abkommen in nationale Regelwerke zu überführen. Voraussetzung für funktionierende Personenfreizügigkeit sind etwa die Bereitstellung von Reisedokumenten für alle Bürger:innen oder die technische und personelle Ausstattung der Grenzposten, derer es bedarf, um eine sichere und geordnete Einreise zu ermöglichen. Erschwerend kommt hinzu, dass die Abkommen keine genauen Angaben zu den einzelnen Schritten der Umsetzung machen. Darüber hinaus fehlt es den Regionalorganisationen an Kapazitäten und Befugnissen, um Mitgliedstaaten bei der Implementierung zu unterstützen, Fortschritte zu überprüfen und etwaige Versäumnisse zu sanktionieren. Die IGAD wird etwa nur zu einem geringen Teil durch Beiträge der Mitgliedstaaten finanziert und ist darüber hinaus auf externe Mittel angewiesen.

Auf subregionaler Ebene können außerdem Konflikte sowie Korruption an den Grenzen die Personenfreizügigkeit behindern. Erst im Januar 2024 sind Burkina Faso, Mali und Niger nach Militärputschen und wirtschaftlichen Sanktionen der ECOWAS aus der Regionalorganisation ausgetreten. Zugleich lässt sich auch in afrikanischen Staaten – ähnlich wie in anderen Weltregionen – eine zunehmende Skepsis gegenüber Grenzöffnungen und Einwanderung beobachten. Obwohl die Freizügigkeitsprotokolle ratifiziert wurden, kommt es etwa innerhalb der ECOWAS immer wieder zu Ausweisungen von Migrant:innen, die aus der Region stammen, zu Zurückweisungen an Binnengrenzen oder willkürlichen Grenzsicherungen.

Auch die auswärtige EU-Migrationspolitik kann ein Hindernis für die vollständige Umsetzung regionaler Personenfreizügigkeit in Afrika darstellen. 2015 hat die EU begonnen, Partnerschaften mit Transit- und Herkunftsstaaten in West- und Ostafrika auszubauen, unter anderem um die Migration nach Europa zu kontrollieren und einzudämmen. Im Rahmen ihres Treuhandfonds für Afrika schloss die EU 2016 etwa Migrationspartnerschaften mit Äthiopien

und Niger, die in erster Linie auf die Zusammenarbeit im Bereich irregulärer Migration und der Rückübernahme von Staatsangehörigen abzielten. Diese Engführung auf restriktive Maßnahmen wie den Ausbau von Grenzanlagen und verstärkte Kontrollen hat die Bewegungsfreiheit innerhalb der ECOWAS behindert, anstatt sie zu fördern, und zur Kriminalisierung grenzüberschreitender Migration beigetragen. So hat die EU mithilfe von Informationskampagnen vor den Gefahren irregulärer Migration innerhalb der Region gewarnt, nicht aber über Rechte und Möglichkeiten aufgeklärt, die mit regulärer Arbeitsmigration im Rahmen der Freizügigkeit einhergehen können. Zudem hat die nigrische Regierung 2015 unter Druck der EU den Transport von Migrant:innen in Richtung Libyen oder Algerien verboten, auch wenn diese sich als ECOWAS-Staatsangehörige regulär im Land aufhielten. Generell haben solche Kooperationen mit einzelnen afrikanischen Staaten das Potential, Misstrauen unter den Mitgliedern der Regionalorganisationen zu sähen. Regierungen können sich vor die Entscheidung gestellt sehen, zwischen externer finanzieller Unterstützung und regionalen Zielen der Personenfreizügigkeit wählen zu müssen.

Empfehlungen

Umweltveränderungen bedrohen die Lebensgrundlage vieler Menschen und stellen insbesondere Staaten des sogenannten Globalen Südens vor gewaltige Herausforderungen. Nicht zuletzt mit Blick auf Klimagerechtigkeit sind die Industrieländer in der Verantwortung, besonders betroffene Staaten beim Umgang mit Klimamobilität zu unterstützen. Damit Migration als Strategie zur Anpassung an Umweltveränderungen gelingen kann, sollten den Menschen möglichst viele Bewegungsoptionen offenstehen. Abkommen zur Personenfreizügigkeit ermöglichen flexible Mobilitätsmuster wie kurzfristige und zirkuläre Migration; sie schaffen potentiell aber auch nachhaltige Bleibeperspektiven in Nachbarländern für

jene, die aufgrund irreversibler Klimaschäden nicht in ihren Heimatort zurückkehren können.

So kann Freizügigkeit dazu beitragen, die bestehende migrationspolitische Regelungslücke im Kontext des Klimawandels ein Stück weit zu schließen. Gerade auf dem afrikanischen Kontinent, wo es bereits mehrere entsprechende Abkommen gibt und gleichzeitig der Bedarf an politischen Lösungen im Umgang mit den Klimafolgen besonders groß ist, kann es von großem Nutzen sein, diese Übereinkommen zu fördern. Insgesamt kommt Personenfreizügigkeit der wirtschaftlichen Entwicklung und der politischen Stabilität einer Region zugute und kann sie widerstandsfähiger gegen die Herausforderungen des Klimawandels machen – was auch im Interesse der deutschen und europäischen Politik liegt. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass die Umsetzung der Abkommen vorangetrieben wird, Umweltaspekte als Ursache von Mobilität integriert werden und Personenfreizügigkeit in Afrika nicht durch andere Prioritäten in der auswärtigen europäischen Migrationspolitik eingeschränkt wird.

Regionale Kapazitäten für die Umsetzung von Freizügigkeit stärken. Im Fall des IGAD-Abkommens sollte der weitere Prozess von Ratifizierung und Umsetzung unterstützt werden; bei ECOWAS ließe sich insbesondere die Implementierung jener Komponenten des Abkommens fördern, die Aufenthalt und dauerhaften Status betreffen. Um in beiden Fällen eine schnelle Umsetzung zu ermöglichen, sollten regionale und nationale Bemühungen dort unterstützt werden, wo die Voraussetzungen für Migration im Rahmen von Personenfreizügigkeit noch fehlen. Eine wichtige Bedingung für die Arbeitsaufnahme und langfristige Integration in den Arbeitsmarkt von Nachbarländern ist etwa die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen. Deutsche migrationsbezogene Entwicklungszusammenarbeit kann hier einen wichtigen Beitrag leisten, etwa durch das Projekt »Verbesserung von Migrations- und Flüchtlingspolitiken in der IGAD-Region« (SIMPI II), das

die Entwicklung des sogenannten IGAD-Qualifikationsrahmens unterstützt hat. Dieser soll die Anerkennung von Qualifikationen regional vereinheitlichen und den Zugang von Geflüchteten zu nationalen Bildungssystemen verbessern.

Die Abordnung von Personal der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in die zuständigen Sekretariate von ECOWAS und IGAD kann ebenfalls ein sinnvoller Schritt sein, um die Umsetzung der Abkommen personell und technisch zu unterstützen. Solche passgenauen entwicklungspolitischen Maßnahmen sollten verstärkt finanziert werden. Zudem könnte die finanzielle Unterstützung regionaler Dialogformate (RCPs) zu migrationspolitischen Themen – wie des Migrationsdialogs für Westafrika (MIDWA) der ECOWAS mit einer Arbeitsgruppe zur Klimamobilität – dazu beitragen, den Austausch über reguläre Migration zu stärken. Gleichzeitig bieten diese Dialogforen eine Plattform für Staaten, um sich über die Herausforderungen der Klimamobilität zu verständigen; auch helfen sie dabei, zwischen gegensätzlichen nationalen Interessen zu vermitteln, und unterstützen so eine konsequente Umsetzung von Personenfreizügigkeit.

Kleinteilige Schritte in der Umsetzung fördern. Angesichts der großen Hürden, die einer vollständigen Implementierung der Abkommen entgegenstehen, sollten kleinteilige Schritte personeller und technischer Art unterstützt werden, die wie ein Umsetzungskatalysator für die Freizügigkeitsabkommen von ECOWAS und IGAD wirken können. Um die zwischenstaatliche Zusammenarbeit der zuständigen Behörden in den Bereichen Grenzschutz, Verwaltung, Katastrophenschutz oder Unterbringung zu verbessern, wurden 2022 und 2023 etwa in den Regionen Kenias, die an Uganda und Äthiopien grenzen, sogenannte Standardverfahren entwickelt. Gefördert durch den Multi-Partner Trustfund der Vereinten Nationen, wurden auf Basis von Szenarien grenzüberschreitender Vertreibung nach einer Klimakatastrophe konkrete Leitlinien erarbeitet: für Einreise und Aufnahme,



Dieses Werk ist lizenziert unter CC BY 4.0

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorinnen wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuells werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

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

ISSN (Print) 1611-6364
ISSN (Online) 2747-5018
DOI: 10.18449/2024A64

Registrierung und Aufenthalt sowie Unterstützung bei Rückkehr oder der Verlängerung des Aufenthaltstitels. So können personelle und institutionelle Kapazitäten wie das Personal an Grenzposten langfristig in die Lage versetzt werden, im Katastrophenfall adäquat zu reagieren. Die Entwicklung von Standardverfahren sollte deshalb auf andere Grenzgebiete ausgeweitet werden, vor allem in den Regionen, die besonders anfällig für Klimakatastrophen sind. Aber auch bilaterale Abkommen wie die Visavereinbarung zwischen Kenia und Äthiopien können – ob formalisiert oder nicht – zunächst die Einreise zwischen einzelnen Ländern einer Region regeln und somit erste Bausteine für eine umfassende regionale Freizügigkeit liefern. Ein graduelles Vorgehen ist sinnvoll, da jeder Schritt konkret die Mobilitätsoptionen vor Ort erweitert.

Klimakatastrophen in Abkommen berücksichtigen. Da Freizügigkeitsabkommen meist Ausnahmeregeln enthalten, mit denen ihre Bestimmungen ausgesetzt werden können, sollten Klimakatastrophen als Ursache von Mobilität in den Übereinkommen verankert werden. Artikel 16 des IGAD-Abkommens kann hier als Vorbild dienen, damit die Mitgliedstaaten einen geringeren Spielraum haben, Vereinbarungen unter bestimmten Umständen zu suspendieren. Ähnlich wie im Fall von IGAD, deren Abkommen die EU im Rahmen ihres Treuhandfonds mitausgearbeitet und verhandelt hat, könnte auch die ECOWAS technisch und personell dabei unterstützt werden, Zusatzprotokolle zu entwickeln, die auf Klimakatastrophen verweisen. Dabei könnte man an die regionale Klimastrategie der ECOWAS von 2022 anknüpfen, die Klimamobilität bereits als einen zentralen Handlungsbereich anerkennt. Um Freizügigkeit nachhaltig in den Mitgliedstaaten von ECOWAS und IGAD voranzutreiben, sollten jedoch auch die wirtschaftlichen Vorteile von gelungener Freizügigkeit

durch regionale Integration betont werden. Andernfalls könnte die Integration von Klimawandelbetroffenheit möglicherweise auch dazu führen, dass Mitgliedstaaten zurückhaltender sind, die Abkommen zu unterzeichnen und konsequent umzusetzen. Letztere im Sinne von Migration als Anpassung an den Klimawandel zu nutzen, ohne sie jedoch zu überladen und dadurch ihre Umsetzung zu gefährden, setzt einen Balanceakt voraus, der ebenso herausfordernd wie notwendig ist.

Afrikanische Personenfreizügigkeit in der auswärtigen EU-Migrationspolitik mitdenken. Während regionale Freizügigkeit in der IGAD-Region durch die EU gefördert wird, kann europäische Migrationspolitik den Zielen von Personenfreizügigkeit in Afrika auch entgegenstehen – dies zeigen die Erfahrungen in der ECOWAS-Region. Im Interesse einer kohärenten auswärtigen EU-Migrationspolitik ist deshalb darauf zu achten, Personenfreizügigkeit, die an einer Stelle gefördert wird, nicht an einer anderen zu gefährden. In diesem Sinne sollte auch bei Migrationskooperationen oder ähnlichen Abkommen der Blick nicht auf die einzelnen Partnerländer beschränkt bleiben, sondern immer die gesamte Region erfassen. Gegen den möglichen kurzfristigen Vorteil der Migrationskooperation mit einzelnen Staaten ist der entwicklungspolitische und ökonomische Nutzen abzuwägen, der sich längerfristig aus gut funktionierender regionaler Zusammenarbeit allgemein und konkret aus der Personenfreizügigkeit innerhalb afrikanischer Regionen ergibt. In einer Situation, da europäische Politik in Afrika vermehrt angefochten wird und gleichzeitig der Einfluss Russlands und Chinas auf dem Kontinent wächst, ist es umso wichtiger, im Rahmen einer partnerschaftlichen Politik die Interessen der Regionalorganisationen im Auge zu behalten und funktionierende regionale Kooperation nicht zu stören.

Dr. Kristina Korte ist Wissenschaftlerin, Emma Landmesser Forschungsassistentin in der Forschungsgruppe Globale Fragen. Das Aktuell wurde verfasst im Rahmen des vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung geförderten Projekts »Strategische Flucht- und Migrationspolitik«.