ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Angenendt, Steffen; Koch, Anne

Research Report

Global Migration Governance im Zeitalter gemischter Wanderungen: Folgerungen für eine entwicklungsorientierte Migrationspolitik

SWP-Studie, No. S 8/2017

Provided in Cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Angenendt, Steffen; Koch, Anne (2017) : Global Migration Governance im Zeitalter gemischter Wanderungen: Folgerungen für eine entwicklungsorientierte Migrationspolitik, SWP-Studie, No. S 8/2017, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/252918

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Studie
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Steffen Angenendt / Anne Koch

»Global Migration Governance« im Zeitalter gemischter Wanderungen

Folgerungen für eine entwicklungsorientierte Migrationspolitik

S 8
April 2017
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.
Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung *(peer review)*. Sie geben die Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2017

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 1611-6372

Inhalt

5 **Problemstellung und Empfehlungen**

7 **Gemischte Wanderungen und Entwicklung**
8 Globale Wanderungstrends
9 Entwicklungswirkungen von Migration und Flucht
11 *(1) Senkung migrationsbezogener Kosten*
12 *(2) Diaspora-Engagement*
12 *(3) Braindrain versus »brain gain«*
13 *(4) Schutz der Rechte von Migranten und Flüchtlingen*
13 *(5) Rückkehr und Reintegration*

15 **Struktur und Tendenzen der internationalen Zusammenarbeit**
15 Dichotomie: Separate Regime für Flucht und Migration
17 Migrationspolitische Anpassungsprozesse: Regionale und globale Zusammenarbeit
18 *Regionalisierung der Zusammenarbeit: Integrationsprozesse, Netzwerke und interregionale Kooperationen*
20 *Entwicklungen auf globaler Ebene*
22 *Migrationsprofiteure und Machtverschiebungen*
22 Aktuelle Dynamik: Zunehmende Verdichtung der internationalen Zusammenarbeit

26 **Defizite der internationalen Zusammenarbeit in der Migrationspolitik**
26 Institutionelle Fragmentierung
26 Unzureichender Ausgleich des Machtgefälles
27 Fehlender normativer Rahmen
28 Einfluss anderer Politikfelder

29 **Perspektiven der Global Migration Governance**
30 Option 1: Konsolidierung und Regionalisierung
30 Option 2: Reform und Ausbau der IOM – »IOM 2.0«
31 Option 3: Aufbau eines handlungsfähigen VN-Migrationssekretariats

33 **Folgerungen für die deutsche Politik**

34 **Abkürzungen**

Dr. Steffen Angenendt ist Leiter der Forschungsgruppe Globale Fragen.

Dr. Anne Koch ist Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Globale Fragen.

Die vorliegende Studie entstand im Rahmen des vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung geförderten Projekts »Fluchtbewegungen und Entwicklungszusammenarbeit – Herausforderungen und Handlungsmöglichkeiten für deutsche und europäische Politik«.

»Global Migration Governance« im Zeitalter gemischter Wanderungen
Folgerungen für eine entwicklungsorientierte Migrationspolitik

Die Steuerung und Bewältigung von Flucht und Migration stellt viele Industrieländer, aber auch immer mehr Schwellen- und Entwicklungsländer vor große Herausforderungen. Dabei sind die Regierungen hin- und hergerissen. Sie betrachten die Flüchtlings- und Migrationspolitik nach wie vor als »domaine réservé«, als Bereich nationaler Kernkompetenz. Gleichzeitig ist ihnen bewusst, dass ihre nationalen Steuerungsmöglichkeiten begrenzt sind und sie die migrations- und flüchtlingspolitischen Probleme nicht mehr im Alleingang bewältigen können.

Verstärkt werden diese Schwierigkeiten durch die zunehmende Vermischung von Flucht und Migration. Die Wanderungsmotive von Flüchtlingen und Migranten lassen sich immer schwerer voneinander unterscheiden. Diese Differenzierung müssen die Unterzeichnerstaaten der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) aber treffen. Denn zum Schutz von Flüchtlingen sind sie verpflichtet, während sie über die Aufnahme von Migranten weitgehend souverän entscheiden können. Mühe bereitet ihnen vor allem der Umgang mit Menschen, die ihre Heimat unfreiwillig verlassen haben, aber die Kriterien der GFK nicht erfüllen. Hier besteht eine Schutzlücke, in die immer mehr Betroffene fallen.

Die gemischten Wanderungen verstärken die Notwendigkeit der internationalen Zusammenarbeit in der Flüchtlings- und Migrationspolitik. Allerdings wird diese Kooperation – im Englischen zusammenfassend als »Global Migration Governance« bezeichnet – den Herausforderungen derzeit nicht gerecht. Sie ist unvollständig, fragmentiert und wenig wirksam. Angesichts solcher Defizite ruhen große Hoffnungen auf der Entwicklungszusammenarbeit. Sie soll Wanderungsursachen reduzieren, Partnerstaaten unterstützen und Kooperation fördern. Dabei ist aber oft unklar, welche Zusammenhänge zwischen Flucht, Migration und Entwicklung bestehen und was die Entwicklungszusammenarbeit überhaupt leisten kann.

So ist einerseits unstrittig, dass freiwillige und geregelte Wanderungen zur Entwicklung der Herkunfts- wie der Aufnahmeländer beitragen und deshalb gefördert werden sollten. Beispielsweise bilden

Geldtransfers eine wichtige Einkommensquelle für die in der Heimat verbliebenen Familienangehörigen und für die Herkunftsländer; in den Aufnahmeländern wiederum kann die Zuwanderung helfen, Beschäftigungslücken zu schließen. Andererseits bergen ungeregelte und unfreiwillige Wanderungen Entwicklungsrisiken. Davon sind vor allem Entwicklungsländer betroffen, weil sie weltweit den überwiegenden Teil der Flüchtlinge und Vertriebenen aufnehmen. Zudem findet die Süd-Nord-Migration mangels legaler Zuwanderungswege häufig in irregulärer Weise statt, was mit Gefahren und Risiken für die Betroffenen, aber auch für die Transit- und Aufnahmeländer verbunden ist. Ob Wanderungen positive oder negative Entwicklungswirkungen haben, hängt nicht zuletzt davon ab, ob sie entwicklungspolitisch begleitet werden.

In der Praxis steht die Entwicklungszusammenarbeit immer häufiger im Dienst der Steuerung und Kontrolle von Wanderungen – obwohl aus entwicklungspolitischer Perspektive zunächst gefragt werden müsste, welche Migrations- und Flüchtlingspolitik den Partnerländern bei ihrer Entwicklung hilft. Für eine systematische Berücksichtigung entwicklungspolitischer Aspekte fehlt es bislang an geeigneten internationalen Rahmenbedingungen. Während sich die Staatengemeinschaft in anderen Politikfeldern wie der Klima-, Handels- oder Finanzpolitik bemüht, internationale Strukturen aufzubauen, sind diese in der »Global Migration Governance« bisher nur schwach ausgeprägt. Einem völkerrechtlich und institutionell fest verankerten, gleichwohl von Erosion bedrohten Flüchtlingsregime steht in der Migrationspolitik ein Flickenteppich regionaler und bilateraler Abkommen und Koordinationsmechanismen gegenüber.

Diese Dichotomie ist historisch bedingt und unter anderem durch das Machtgefälle zwischen Herkunfts-, Transit- und Aufnahmeländern geprägt. Aus entwicklungspolitischer Perspektive sind insbesondere die migrationspolitischen Strukturen unzulänglich, da sie kaum normative Orientierung bieten, für eine partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen den Staaten ungeeignet sind und die Rechte der Migranten nicht ausreichend schützen. Die Strukturen für Flüchtlinge sind besser entwickelt, aber auch hier bestehen Defizite. Dabei liegt auf der Hand, welchen entwicklungspolitischen Mehrwert eine flüchtlings- und migrationspolitische Zusammenarbeit mit verbindlichen Normen, Zuständigkeiten und Institutionen hätte. Eine entwicklungsorientierte globale Ordnung für Flucht und Migration würde die Rechte von Migranten und Flüchtlingen sichern, flüchtlings-, migrations- und integrationspolitische Mindeststandards festlegen und einen fairen Interessenausgleich zwischen Herkunfts-, Transit- und Zielstaaten ermöglichen. Eine solche Zusammenarbeit könnte zur Reduzierung von Fluchtursachen beitragen, mehr ungeregelte Wanderungen in geregelte Formen überführen und einen Orientierungsrahmen für lokale Integration, Rückkehr und Reintegration bieten.

Derzeit stehen wichtige Weichenstellungen an, was die inhaltliche und institutionelle Weiterentwicklung der flüchtlings- und migrationspolitischen Zusammenarbeit betrifft. So enthalten die 2015 verabschiedeten Sustainable Development Goals (SDGs) der Vereinten Nationen migrationspolitische Ziele und Indikatoren, die für alle Staaten bindend sind. Zudem hat die Staatengemeinschaft im September 2016 beschlossen, innerhalb von zwei Jahren zwei globale Abkommen zu Flucht und Migration zu erarbeiten. Beide Abkommen werden sich auf das internationale Institutionengefüge auswirken. Zum einen werden das Verhältnis und die Aufgabenteilung zwischen den drei im Bereich Migration und Flucht maßgeblichen Organisationen neu austariert – dies sind der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR), die Internationale Organisation für Migration (IOM) und die Internationale Arbeitsorganisation (ILO). Zum anderen ist absehbar, dass die bestehenden zwischenstaatlichen Konsultationsforen weiter an politischem Gewicht gewinnen und eine neue Rolle in der Zusammenarbeit erhalten werden. Dies betrifft insbesondere das Global Forum for Migration and Development (GFMD) und den UN High Level Dialogue on Migration and Development (HLD).

In all diesen Prozessen hat sich die Bundesregierung zu positionieren. Für die institutionelle Gestaltung der künftigen »Global Migration Governance« bestehen im Wesentlichen drei Optionen: (1) die Konsolidierung der bestehenden Struktur, (2) die Ausweitung der Aufgaben der IOM und (3) der Aufbau eines VN-Migrationssekretariats. Die Bundesregierung sollte die Vor- und Nachteile der Optionen abwägen und sich für jene einsetzen, die die besten Chancen für eine handlungsfähige und entwicklungsorientierte Struktur der »Global Migration Governance« bietet. Ein solches Engagement kann die internationale Wahrnehmung der Bundesrepublik als eines wichtigen migrations- und flüchtlingspolitischen Akteurs festigen und letztlich die Voraussetzung schaffen, die flucht- und migrationspolitischen Herausforderungen auch in Deutschland besser zu bewältigen.

Gemischte Wanderungen und Entwicklung

Vielen Ländern bereitet es Schwierigkeiten, dass Flucht und Migration sich zunehmend vermischen. Tatsächlich sind Wanderungsmotive wie Wanderungswege von Flüchtlingen und Migranten nur noch schwer auseinanderzuhalten. Die traditionelle Unterscheidung zwischen erzwungenen Fluchtbewegungen und freiwilliger Migration entspricht immer seltener der Realität. So verlassen viele Menschen ihre Heimat unfreiwillig, weil sie durch politische und wirtschaftliche Fehlentwicklungen oder klimatische Veränderungen ihre Lebensgrundlage verloren haben und zur Wanderung gezwungen werden. Zudem sind Flüchtlinge und Migranten auf ihrer oft irregulären Wanderung ähnlichen Gefahren ausgesetzt. Internationalen Schutz gemäß den Kriterien der GFK genießen allerdings nur jene, die nachweisen können, in ihrem Heimatland Opfer individueller Verfolgung geworden zu sein. Ob hingegen Migranten aufgenommen und zum Arbeitsmarkt zugelassen werden, ist eine interessengeleitete und souveräne Entscheidung des betreffenden Ziellandes.[1] In der Konsequenz entstehen Schutzlücken für bestimmte Gruppen von Flüchtlingen und Migranten. Das Phänomen betrifft keineswegs nur Europa oder Deutschland. Laut UNHCR häufen sich gemischte Wanderungen unter anderem in der Mittelmeerregion, im Gebiet um den Golf von Aden, in Zentralamerika und der Karibik, in Südostasien und auf dem Balkan.[2]

Zu den Problemen bei der Unterscheidung von Flucht und Migration tragen zwei Entwicklungen bei. Erstens haben sich seit dem Zweiten Weltkrieg die Fluchtursachen verändert. Die 1951 verabschiedete GFK zielt ihrem historischen Hintergrund entsprechend vor allem auf eine individuelle oder gruppenspezifische Verfolgung durch staatliche Akteure. Mittlerweile jedoch haben andere Fluchtursachen an Bedeutung gewonnen, insbesondere allgemeine und geschlechtsspezifische Gewalt. Zudem fliehen mehr Menschen, weil ihre wirtschaftlichen oder ökologischen Lebensgrundlagen zerstört werden. Solche Fluchtursachen, aber auch der Klimawandel, werden im bestehenden völkerrechtlichen Schutzsystem nicht berücksichtigt; sie gelten als Migrationsgründe.

Die zweite Veränderung besteht darin, dass Flüchtlinge und Migranten immer häufiger die gleichen (irregulären) Wanderungsrouten und die Hilfe von Schleusern in Anspruch nehmen. Dies geschieht vor allem deshalb, weil die meisten Industrie- und Schwellenländer keine ausreichenden legalen Zuwanderungsmöglichkeiten für Flüchtlinge und Migranten anbieten. Im Gegenteil – immer mehr Staaten beschränken die Möglichkeiten für Flüchtlinge, auf legalem Weg zur Schutzsuche einzureisen, durch restriktive nationale Asylgesetze. Das gilt nicht nur für die EU, sondern auch für viele andere Weltregionen.[3] Ähnliche Begrenzungstendenzen gibt es für Migranten – trotz gegenteiliger Versuche einiger Länder, wie etwa 2009 die antizyklische Öffnung des schwedischen Arbeitsmarktes. In den meisten Industriestaaten fehlen legale Zuwanderungsmöglichkeiten, und die Regierungen verfolgen aus innenpolitischen Gründen selbst dann eine restriktive Zuwanderungspolitik, wenn ihre Län-

1 Vgl. Jørgen Carling/Anne T. Gallagher/Christopher Horwood, *Beyond Definitions. Global Migration and the Smuggling-trafficking Nexus*, Nairobi: Regional Mixed Migration Secretariat (RMMS), November 2015 (Discussion Paper Nr. 2), S. 1, <www.regionalmms.org/images/DiscussionPapers/Beyond_Definitions.pdf> (eingesehen am 7.3.2017). Dabei ist zu beachten, dass gemischte Wanderungen kein neues Phänomen sind. Bereits im Zusammenhang mit dem globalen Anstieg der Fluchtbewegungen zu Beginn der 1990er Jahre hatte die Vermischung von freiwilligen und unfreiwilligen Wanderungen Aufmerksamkeit in Forschung und Politik gefunden. Im Laufe der 2000er Jahre wurde der Begriff »mixed migration« dann zunehmend von internationalen Organisationen und Foren wie der VN-Generalversammlung oder der High Level Working Group on Asylum and Migration (HLWG) der EU verwendet, oftmals auch der weiter gefasste Begriff »asylum and migration nexus«.

2 Vgl. UNHCR (Hg.), *Mixed Migration. A 10-Point Plan of Action*, 2007, <www.unhcr.org/mixed-migration.html> (eingesehen am 7.3.2017). Dazu auch World Bank (Hg.), *Forcibly Displaced – Toward a Development Approach Supporting Refugees, the Internally Displaced, and Their Hosts*, 2016, S. 34, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25016/9781464809385.pdf?sequence=2&isAllowed=y> (eingesehen am 7.3.2017).

3 Vgl. Jennifer Hyndman/Alison Mountz, »Another Brick in the Wall? Neo-Refoulement and the Externalization of Asylum by Australia and Europe«, in: *Government and Opposition*, 43 (2008) 2, S. 249–269, sowie James Hollifield/Philip Martin/Pia Orrenius (Hg.), *Controlling Immigration: A Global Perspective*, Stanford: Stanford University Press, 2014.

der demographisch und wirtschaftlich einen erheblichen Zuwanderungsbedarf haben. Mit diesen Realitäten konfrontiert, entscheiden viele Migranten pragmatisch. Sie wägen ab, ob ihnen die Irregularität oder ein Asylgesuch größere Chancen bietet. Einige versuchen dann, über das Asylsystem einen Aufenthalt in den Zielländern zu erhalten.

Die Vermischung von Flucht und Migration setzt die ohnehin belasteten Asylsysteme unter zusätzlichen Druck und delegitimiert letztlich sowohl die Asyl- als auch die Migrationspolitik. Die Probleme sind den Regierungen und den mit Flucht und Migration befassten internationalen Organisationen seit langem bekannt. Gleichwohl fehlen in der Praxis noch immer Konzepte und praktische Ansätze, wie Flucht- und Migrationsbewegungen so entflochten werden können, dass der Flüchtlingsschutz gewahrt, die migrationspolitischen Interessen der Herkunfts- und Aufnahmeländer erfüllt und die Rechte von Migranten respektiert werden.

Globale Wanderungstrends

Das Wissen über das internationale Wanderungsgeschehen hat sich in den vergangenen Jahrzehnten deutlich verbessert. Es ist jedoch nach wie vor lückenhaft. So fehlen in vielen Ländern verlässliche Daten über Zu- und Abwanderungen, über den Aufenthalt von Flüchtlingen und Migranten sowie über die sozioökonomischen Folgen der Wanderungen. International vergleichbare Statistiken sind noch immer Mangelware,[4] und künftige Wanderungen lassen sich kaum prognostizieren. Dies alles erschwert nicht nur die Steuerung der Wanderungen, sondern auch die Bewertung ihrer wirtschaftlichen, sozialen und sicherheitsbezogenen Folgen sowie die Ausarbeitung von entwicklungspolitischen Strategien.[5] Dennoch lassen die vorhandenen Statistiken zumindest Grundtendenzen des internationalen Wanderungsgeschehens erkennen.

Nach Schätzungen der Vereinten Nationen (VN) befinden sich weltweit über eine Milliarde Menschen auf der Wanderschaft. 244 Millionen leben als Flüchtlinge und Migranten außerhalb ihrer Heimatländer; 740 Millionen sind innerhalb ihrer Heimatländer auf der Flucht oder auf der Suche nach besseren Lebensbedingungen. Insgesamt ist während der vergangenen 15 Jahre die Zahl der internationalen Flüchtlinge und Migranten um 41 Prozent gestiegen. Dies ist vor allem auf das Wachstum der Weltbevölkerung zurückzuführen, denn der Anteil der internationalen Flüchtlinge und Migranten an der globalen Bevölkerung hat in den letzten fünf Jahrzehnten nur leicht zugenommen – von 2,5 Prozent im Jahr 1965 auf 3,3 Prozent im Jahr 2015.[6] Von diesen grenzüberschreitenden Wanderungen findet ein erheblicher Teil nicht in Richtung Industrieländer, sondern zwischen ärmeren Ländern statt.[7] Ein etwas kleinerer Teil der Migranten wandert in die Industrieländer, die meisten verlassen aber ihre Heimatregion nicht. Dies gilt sowohl für Flüchtlinge als auch für Arbeitsmigranten, von denen allerdings ein wachsender Anteil auch Beschäftigung in geographisch weit entfernten Gebieten sucht.

Ende 2015 war das VN-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR) für 16,1 Millionen internationale Flüchtlinge zuständig, das VN-Hilfswerk für Palästinaflüchtlinge (UNWRA) für 5,2 Millionen weitere Menschen.[8] Nicht in diesen Zahlen enthalten sind die innerhalb ihres Heimatlandes lebenden Binnenvertriebenen (nach UNHCR-Schätzung etwa 40 Millionen Menschen) sowie die Asylbewerber (3,2 Millionen). Nur ansatzweise lässt sich schätzen, wie viele Menschen als Binnenmigranten innerhalb ihres Heimatlandes auf der Suche nach Arbeit sind. Allein in China sollen es über 277 Millionen Menschen sein, etwa ein Drittel der chinesischen Arbeitsbevölkerung.[9]

4 Vgl. Steffen Angenendt/David Kipp/Anne Koch, *Viele Flüchtlinge, wenige Daten. Die fluchtbezogene Entwicklungszusammenarbeit braucht bessere Daten*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2016 (SWP-Aktuell 45/2016).

5 Vgl. World Bank (Hg.), *Forcibly Displaced* [wie Fn. 2], S. 13–18.

6 Vgl. UN Department of Economic and Social Affairs, Population Division (Hg.), *Trends in International Migrant Stock: The 2015 Revision*, 2015, <www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/data/UN_MigrantStockTotal_2015.xlsx> (eingesehen am 7.3.2017).

7 So lebten 2015 von den aus Entwicklungsländern stammenden Flüchtlingen und Migranten 85,3 Millionen Menschen in Industrie- und Schwellenländern, aber 90,2 Millionen in anderen Entwicklungsländern. Damit überstiegen die Wanderungen zwischen Entwicklungsländern (»Süd-Süd-Wanderungen«) mit einem Anteil von 37 Prozent an den weltweiten Wanderungen diejenigen zwischen Entwicklungs- und Industrieländern (»Süd-Nord-Wanderungen«) um 2 Prozentpunkte. Vgl. Global Migration Data Analysis Centre (GMDAC), *Global Migration Trends Factsheet 2015*, Berlin 2016, S. 7.

8 Vgl. UNHCR (Hg.), *Global Trends Forced Displacement 2015*, Juni 2016, <www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html> (eingesehen am 7.3.2017).

9 Vgl. »Migrant Workers and Their Children«, in: *China Labour Bulletin* (Hongkong), 2015, <www.clb.org.hk/content/migrant-workers-and-their-children> (eingesehen am 7.3.2017).

Insgesamt ist das internationale Wanderungsgeschehen gleichzeitig durch Regionalisierung und Globalisierung gekennzeichnet. Sowohl regionale als auch globale Wanderungen nehmen zu, wobei jene innerhalb von Regionen quantitativ bedeutsamer sind als die überregionalen. Vor allem in Afrika und Asien ist eine Zunahme und Diversifizierung der internen und grenzüberschreitenden Wanderungen festzustellen. Dazu gehören die Feminisierung von Migration,[10] der rapide Anstieg der Land-Stadt-Wanderungen[11] und die zunehmende Arbeitsmigration zwischen wirtschaftlich weniger und besser entwickelten Staaten.[12] Zudem ist auf beiden Kontinenten ein erheblicher Teil der Wanderungen auf politische Faktoren wie Kriege und Konflikte, zum Teil auch auf ökologische Faktoren zurückzuführen. Abgesehen von diesen Gemeinsamkeiten sind die internationalen Wanderungsbewegungen und die damit verbundenen Herausforderungen aber äußerst heterogen.

Entwicklungswirkungen von Migration und Flucht

Entwicklung und internationale Wanderungsbewegungen sind untrennbar miteinander verknüpft. Die Wechselwirkungen zwischen Migration und Entwicklung werden seit Jahrzehnten kontrovers diskutiert.[13] Im Gegensatz dazu finden die Zusammenhänge zwischen Flucht und Entwicklung erst seit wenigen Jahren größere politische Aufmerksamkeit. Gleichwohl ist offensichtlich, dass die Entwicklungswirkungen aller Wanderungen entscheidend von deren politischer Gestaltung abhängen. Grundsätzlich haben unregulierte Wanderungen weniger positive Folgen für die Entwicklung der Herkunfts- und Aufnahmeländer als regulierte Wanderungen. Auch die Chancen für die Betroffenen selbst sind geringer, wenn es keine oder nur eine unzureichende politische Begleitung gibt. Das gilt sowohl für Flüchtlinge als auch für Migranten.

Bei der Bewertung der Zusammenhänge von Wanderungen und Entwicklung wechselten im Laufe der Zeit mehrmals positive und negative Sichtweisen, und die jeweils vorherrschende Interpretation prägte stets auch den entwicklungspolitischen Umgang mit den Wanderungen. Das wird vor allem in der Debatte über Migration deutlich. So überwogen in den 1950er und 1960er Jahren positive Bewertungen von Migration. Zu dieser Zeit galt sie vor allem als Ausgleichsmechanismus zwischen Arbeitsmärkten mit unterschiedlichen Angebots- und Nachfragestrukturen. Es wurde angenommen, dass die Arbeitsmigration – in den westlichen Industriestaaten damals vor allem von un- und angelernten Arbeitskräften für Bergbau und Industrie – zum Wachstum sowohl der Herkunfts- als auch der Aufnahmeländer beitrage.[14] In den folgenden beiden Jahrzehnten wurde diese optimistische Annahme durch pessimistischere Bewertungen abgelöst. Während der 1970er und 1980er Jahre dominierte die Kritik, dass Arbeitsmigranten ausgebeutet und mit ihnen Fachkräfte abgeworben würden, die für den Aufbau der Herkunftsländer nötig seien (»Braindrain«). Auch die Geldtransfers von Migranten galten als problematisch: Die Überweisungen würden überwiegend konsumptiv verwendet und seien daher nicht entwicklungsfördernd.[15]

Seit Beginn der 1990er Jahre schlägt das Pendel wieder in die andere Richtung aus. Unter dem Paradigma der »New Economics of Labour Migration« wird Migration ein positiver Einfluss auf Entwicklungsprozesse zugeschrieben.[16] Diese optimistische Bewer-

10 Vgl. Katharine M. Donato/Donna Gabaccia (Hg.), *Gender and International Migration. From the Slavery Era to the Global Age*, New York 2016, S. 19–37.

11 Vgl. International Organization for Migration (Hg.), *World Migration Report 2015 – Migrants and Cities: New Partnerships to Manage Mobility*, Genf 2015, S. 52–55.

12 Vgl. UN Department of Economic and Social Affairs, Population Division (Hg.), *International Migration Report 2015*, New York, September 2016 (ST/ESA/SER.A/384), <www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2015.pdf> (eingesehen am 7.3.2017).

13 Ernst Spaan/Ton van Naerssen/Felicitas Hillmann, »Shifts in the European Discourses on Migration and Development«, in: *Asian and Pacific Migration Journal*, 14 (2005) 1/2, S. 35–69; Hein de Haas, »Migration and Development: A Theoretical Perspective«, in: *International Migration Review*, 44 (2010) 1, S. 227–264.

14 Michael P. Todaro, »A Model of Labor Migration and Urban Unemployment in Less-Developed Countries«, in: *American Economic Review*, 59 (1969), S. 138–148.

15 Demetrios G. Papademetriou/Philip L. Martin (Hg.), *The Unsettled Relationship: Labor Migration and Economic Development*, Westport/CT 1991; Reginald T. Appleyard, »Migration and Development: Myths and Reality«, in: *International Migration Review*, 23 (1989) 3, S. 486–499; John R. Lewis, »International Labour Migration and Uneven Regional Development in Labour Exporting Countries«, in: *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 77 (1986) 1, S. 27–41.

16 Oded Stark/David E. Bloom, »The New Economics of Labor Migration«, in: *American Economic Review*, 75 (1985), S. 173–178; Douglas S. Massey/Emilio A. Parrado, »International Migration and Business Formation in Mexico«, in: *Social Science Quarterly*, 79 (1998) 1, S. 1–20; J. Edward Taylor, »The New Economics of

tung des Zusammenhangs zwischen Migration und Entwicklung beschränkt sich nicht auf die Forschung, sondern zeigte sich auch bei den Debatten in internationalen Organisationen und Foren sowie in institutionellen Veränderungen.[17] Bis weit in die 1990er Jahre war zudem die Annahme verbreitet, Migration aus ärmeren in reichere Weltregionen könnte mit Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit verringert werden und mehr Entwicklung würde zu weniger Migration führen. Diese These wurde durch die entwicklungsökonomische Erkenntnis abgelöst, dass Entwicklungsprozesse in der Regel zunächst zu einer Zunahme von Migration – dem »migration hump« – führen.[18] Ursächlich dafür ist zum einen die größere Verfügbarkeit der für jede Wanderung notwendigen materiellen Ressourcen, zum anderen der bessere Zugang zu Bildung und Ausbildung, den mehr Menschen im Zuge von Entwicklungsprozessen erhalten, der aber häufig nicht mit einer Ausweitung von Arbeitsmöglichkeiten in dem betreffenden Land einhergeht. Gerade junge Menschen suchen daher Chancen in anderen Ländern.

Seit neuestem zeichnet sich in der Forschung wiederum eine Gegenbewegung ab, die das optimistische migrations- und entwicklungspolitische Paradigma der vergangenen zwei Jahrzehnte hinterfragt.[19] Dieser Kritik liegt die Annahme zugrunde, dass die positive Bewertung von Migration und Entwicklung einer neoliberalen Agenda folge. Die Anerkennung für Rücküberweisungen und Diaspora-Engagement entlasse Staaten tatsächlich aus ihrer Verantwortung für Migranten und Flüchtlinge, und die Wertschätzung zirkulärer Wanderungsbewegungen komme den Interessen der reichen Zielländer entgegen. In beiden Fällen drohe das Schicksal individueller Migranten aus dem Blick zu geraten, die letztlich die sozialen und wirtschaftlichen Kosten tragen müssten.[20]

Die Debatte um die Entwicklungswirkungen von Fluchtbewegungen ist hingegen jüngeren Datums. Traditionell gelten Fluchtsituationen als temporäre Notlagen, die in den Aufgabenbereich der humanitären Hilfe fallen. Diese Grundannahme hat auch das internationale Fluchtregime geprägt, das den Umgang mit Fluchtbewegungen immer primär als humanitäre Aufgabe definierte. Andererseits gibt es einen offensichtlichen Bedarf an fluchtbezogener Entwicklungszusammenarbeit: Im Jahr 2015 lebten 89 Prozent aller Flüchtlinge und 99 Prozent aller Binnenvertriebenen weltweit in Entwicklungs- oder Schwellenländern.[21] Hinzu kommt, dass die durchschnittliche Dauer von Fluchtsituationen kontinuierlich steigt.[22] Langanhaltende Fluchtsituationen (»protracted refugee situations«) werfen wichtige entwicklungsbezogene Fragen auf. Wie lässt sich verhindern, dass Flüchtlinge dauerhaft von Hilfsleistungen abhängig werden? Welche Art der Unterstützung erlaubt es den Betroffenen, Perspektiven für ein selbstbestimmtes Leben zu entwickeln? Und wie können die mit umfassenden Fluchtsituationen einhergehenden Entwicklungsrisiken für Aufnahmegemeinden aufgefangen werden?

Eine weitere intensiv diskutierte Frage lautet, wie die Lücke zwischen humanitärer Nothilfe und längerfristiger Entwicklungszusammenarbeit in Fluchtsituationen geschlossen[23] und die Koordinierungsprobleme zwischen den beiden Politikbereichen bewältigt werden können.[24] Ein wichtiger Aspekt dabei ist, dass

Labour Migration and the Role of Remittances in the Migration Process«, in: *International Migration*, 37 (1999) 1, S. 63–88.

17 Kathleen Newland, *The Governance of International Migration: Mechanisms, Processes and Institutions*, Global Commission on International Migration (GCIM), September 2005.

18 Hein de Haas, »Turning the Tide? Why Development Will Not Stop Migration«, in: *Development and Change*, 38 (2007) 5, S. 819–841; Philip L. Martin/J. Edward Taylor, »The Anatomy of a Migration Hump«, in: J. Edward Taylor (Hg.), *Development Strategy, Employment, and Migration: Insights from Models*, Paris, OECD, Development Centre, 1996, S. 43–62.

19 Alan Gamlen, »The New Migration-and-Development Pessimism«, in: *Progress in Human Geography*, 38 (2014) 4, S. 581–597.

20 Ester Hernandez/Susan Bibler Coutin, »Remitting Subjects: Migrants, Money and States«, in: *Economy and Society*, 35 (2006) 2, S. 185–208; Madeleine Wong, »The Gendered Politics of Remittances in Ghanaian Transnational Families«, in: *Economic Geography*, 82 (2006) 4, S. 355–381; Rahel Kunz, »›Remittances are Beautiful‹? Gender Implications of the New Global Remittances Trend«, in: *Third World Quarterly*, 29 (2008) 7, S. 1389–1409; Kavita Datta u.a., »The New Development Finance or Exploiting Migrant Labour? Remittance Sending among Low-paid Migrant Workers in London«, in: *International Development Planning Review*, 29 (2007) 1, S. 43–67.

21 Vgl. Global Program on Forced Migration, *Stocktaking of Global Forced Displacement Data*, Washington, D.C.: The World Bank (unveröffentlichtes Manuskript).

22 Vgl. James Milner, »Protracted Refugee Situations«, in: *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, Oxford: Oxford University Press, 2014, S. 151–162.

23 Vgl. Jeffrey Crisp, »Mind the Gap! UNHCR, Humanitarian Assistance and the Development Process«, in: *International Migration Review*, 35 (2001) 1, S. 168–191.

24 Vgl. für Deutschland: Lioba Weingärtner u.a., *Die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland. Gemeinschaftsevaluierung*, Bundes-

gerade Flüchtlinge in langandauernden Flüchtlingskrisen immer geringere Aussichten auf eine der drei traditionellen Lösungen für Fluchtsituationen (Rückkehr, Resettlement, lokale Integration) haben. Insbesondere kommt es vermehrt vor, dass die Aufnahmeländer von größeren Fluchtbewegungen keine dauerhafte Ansiedlung gewähren wollen. In solchen Fällen müssen die Aufnahmestaaten zumindest bei der Gewährung einer temporären Integration unterstützt werden, die den Flüchtlingen Schutz bietet, ihnen gleichzeitig aber auch für die Dauer des Aufenthalts – durch den Zugang zu Arbeit und Beschäftigung – ein selbständiges Leben ermöglicht. Derzeit wird diskutiert, wie neue entwicklungspolitische Instrumente und Programme geschaffen werden können, die auch die aufnehmenden Gemeinden stärken. Ein Schwerpunkt liegt dabei auf dem lange vernachlässigten unternehmerischen Potential von Flüchtlingen.[25]

Insgesamt ist die wissenschaftliche Auseinandersetzung über Migration, Flucht und Entwicklung im Laufe der Jahre differenzierter geworden. Dabei stehen fünf Themen im Mittelpunkt der Debatte.

(1) Senkung migrationsbezogener Kosten

Die Bewertung der wirtschaftlichen Effekte von Migration fällt derzeit überwiegend positiv aus. Dem liegen neue empirische Erkenntnisse zu Geldtransfers und Diaspora-Beziehungen zugrunde. Die Geldtransfers von Migranten in ihre Heimatländer übersteigen mittlerweile nicht nur die öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) um ein Mehrfaches, sondern haben sich – im Gegensatz zu ausländischen Direktinvestitionen – auch als erstaunlich krisenresistent erwiesen.[26] Über die Geldtransfers von Flüchtlingen ist weit weniger bekannt.[27] Für beide Wanderungsarten gilt aber, dass Geldtransfers die Sparquote und Investitionen in den Herkunftsländern fördern und die Kreditwürdigkeit der Empfänger erhöhen, was wiederum Investitionen in Landwirtschaft und Selbständigkeit erleichtert.[28] Allerdings fallen auch für Überweisungen in wenig entwickelte Länder häufig hohe Kosten an. Dies gilt insbesondere für Überweisungen zwischen Entwicklungsländern.[29] Eine Senkung dieser Kosten würde die Entwicklungswirkung von Wanderungen stärken. Entwicklungspolitische Akteure können dies unterstützen, indem sie Migranten und Flüchtlingen den Zugang zu regulären Banken (die in der Regel niedrigere Gebühren erheben als auf Geldtransfers spezialisierte Finanzdienstleister) erleichtern und den Wettbewerb zwischen unterschiedlichen Anbietern stärken.

Für Migranten gilt zudem, dass ihnen im Zuge der Arbeitsplatzsuche bzw. Anwerbung Kosten entstehen, die je nach »Migrationskanal« sehr unterschiedlich ausfallen. Insbesondere für niedrig qualifizierte Arbeitsuchende – etwa Hausangestellte oder Bauarbeiter – addieren sich Visumsgebühren, Vermittlungsgebühren und Transportkosten häufig zu einem Vielfachen des Monatslohns. Dies kann zu langfristigen Schuldverhältnissen und im Extremfall zu modernen Formen von Leibeigenschaft führen.[30] Um dem entgegenzuwirken, bedarf es einer umfassenden Regulierung der Anwerbepraxis. Zukunftsweisend sind Vorschläge, die Vermittlungsgebühren grundsätzlich durch die Arbeitgeber zahlen zu lassen, durch die Förderung von internetbasierten Anwerbe-Plattformen für mehr Transparenz und Vergleichbarkeit zwischen unterschiedlichen Anbietern zu sorgen, internationale Richtlinien für eine gute Anwerbepraxis festzuschreiben und an diesen Richtlinien ausgerichtete standardisierte Arbeitsverträge zu fördern. Jeder dieser Vorschläge erfordert geeignete Monitoring-Strukturen und Beschwerdemechanismen. Die Senkung von An-

ministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit und Auswärtiges Amt, Berlin 2011.

25 Alexander Betts u.a., *Refugee Economies: Rethinking Popular Assumptions*, Oxford: Refugee Studies Centre, University of Oxford, 2014.

26 Vgl. The World Bank, Migration and Remittances Team, Development Prospects Group (Hg.), *Migration and Development Brief 26*, Washington, D.C., April 2016, <http://pubdocs.worldbank.org/en/661301460400427908/MigrationandDevelopmentBrief26.pdf> (eingesehen am 7.3.2017).

27 Vgl. Carlos Vargas-Silva, *Literature Review: Remittances Sent to and from Refugees and Internally Displaced Persons*, Washington, D.C., März 2016 (KNOMAD Working Paper 12), <www.knomad.org/docs/working_papers/KNOMAD%20WP%2012%20Lit%20Review%20Remittances% 20tofrom% 20Refugees% 20and% 20IDPs> (eingesehen am 7.3.2017).

28 Vgl. John Connell/Richard P.C. Brown, *Remittances in the Pacific. An Overview*, Manila: Asian Development Bank, 2005, S. 33ff.

29 Dilip Ratha, *Leveraging Remittances for Development*, Washington, D.C., 2007 (Policy Brief 3), S. 11, <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/LeveragingRemittancesForDevelopment.pdf> (eingesehen am 7.3.2017).

30 Jureidini Ray, *Ways Forward in Recruitment of Low-skilled Migrant Workers in the Asia-Arab States Corridor*, Genf: International Labour Organisation, 2016, <www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—arabstates/—ro-beirut/documents/publication/wcms_519913.pdf> (eingesehen am 7.3.2017).

werbekosten ist aufwendig, verspricht aber auch eine erhebliche Entwicklungsdividende: Jede Reduzierung der Kosten erlaubt es den Migranten, mehr Geld in das Heimatland zu senden, wo es den Familien direkt zugutekommt und Perspektiven vor Ort schaffen kann.

(2) Diaspora-Engagement

Inzwischen belegen zahlreiche Studien, dass Diasporas die Beziehungen zwischen Herkunfts- und Aufnahmeländern vertiefen und Entwicklungsprozesse unterstützen können. Sie vermitteln Mikrokredite auch an Menschen, die sonst keinen Zugang zu Krediten haben, tragen zur Verbesserung von Infrastrukturen und zum Wissens- und Technologietransfer bei, unterstützen die Einwerbung von ausländischen Direktinvestitionen und erleichtern die Rekrutierung von Arbeitskräften für in den Herkunftsländern neu gegründete Unternehmen.[31] Bei allen entwicklungspolitischen Chancen können Diasporas allerdings auch Entwicklungsrisiken darstellen, etwa wenn sie für innenpolitische Konflikte in ihrem Heimatland instrumentalisiert werden und zur Geldsammlung oder Rekrutierung von Unterstützern angehalten werden.[32] Das gilt auch für Flüchtlinge, wie viele Beispiele von Mobilisierung und Militarisierung gerade in lange bestehenden Flüchtlingslagern zeigen.[33] Dokumentiert sind Fälle – vor allem im südlichen Afrika –, bei denen Extremisten den Aufenthalt nutzen, um gewaltsame Aktionen im Herkunftsland oder auch im Aufnahmeland vorzubereiten.[34]

(3) Braindrain versus »brain gain«

Auch die Möglichkeit eines durch Migration hervorgerufenen Braindrain wird mittlerweile differenziert betrachtet.[35] So bereitet die massenhafte Abwanderung hochqualifizierter junger Menschen – etwa im medizinischen Bereich – Entwicklungsländern gravierende Probleme. Zum einen fehlen die Betroffenen auf dem heimischen Arbeitsmarkt; zum anderen wird die Frage aufgeworfen, ob sich weitere staatliche Investitionen in die tertiäre Bildung lohnen.[36] Allerdings kann es die Humankapitalbildung im Herkunftsland fördern, wenn Rücküberweisungen in Bildung und Gesundheit investiert werden.[37] Und gerade bei zirkulären Wanderungen besteht Hoffnung, dass die Herkunftsländer von den im Ausland erworbenen Fähigkeiten und Qualifikationen der Migranten profitieren, der Braindrain sich also in einen »brain gain« verwandeln lässt.[38] Darüber hinaus gibt es neue Ansätze, die darauf zielen, die Auswanderung qualifizierter Migranten direkt an die Ausbildung von Fachkräften für das jeweilige Herkunftsland zu koppeln. So hat das Center for Global Development beispielsweise »transnationale Ausbildungspartnerschaften« vorgeschlagen.[39] Ihr Ziel ist es, Fachkräfte sowohl für den Bedarf des Heimatlandes als auch für jenen des Aufnahme-

31 Vgl. Yevgeny Kuznetsov (Hg.), *Diaspora Networks and the International Migration of Skills. How Countries Can Draw on Their Talent Abroad*, Washington, D.C.: The World Bank, 2006; Kathleen Newland/Erin Patrick, *Beyond Remittances: The Role of Diaspora in Poverty Reduction in their Countries of Origin*, Washington, D.C.: Migration Policy Institute, 2004; Devesh Kapur, »Diasporas and Technology Transfer«, in: *Journal of Human Development*, 2 (2001) 2, S. 265–286; OECD, *Perspectives on Global Development 2017: International Migration in a Shifting World*, Paris: OECD Publishing, 2016, S. 205, <http://dx.doi.org/10.1787/persp_glob_dev-2017-en> (eingesehen am 6.3.2017).

32 Vgl. Robin Cohen, »Diasporas and the Nation-State. From Victims to Challengers«, in: *International Affairs*, 72 (1996) 3, S. 507–520.

33 Vgl. Sarah Kanyon Lischer, *Dangerous Sanctuaries: Refugee Camps, Civil War and the Dilemmas of Humanitarian Aid*, London: Cornell University Press, 2005; Hazel Smith/Paul Stares (Hg.), *Diasporas in Conflict: Peace-Makers or Peace-Wreckers?*, Tokio: United Nations University Press, 2007; Judith Vorrath, *Engaging African Diasporas for Peace: Cornerstones for an Emerging EU Agenda*, Paris: European Union Institute for Security Studies (EUISS), Juli 2012 (EUISS Occasional Paper), <www.iss.europa.eu/uploads/media/OP_98_Engaging_African_Diasporas.pdf> (eingesehen am 6.3.2017).

34 Vgl. Juris Pupcenoks, »Migration of Violence«, Präsentation bei der 50. Jahrestagung der International Studies Association, New York, 15.–18.2.2009 (unveröffentlichtes Manuskript).

35 Michel Beine/Frédéric Docquier/Hillel Rapoport, »Brain Drain and Human Capital Formation in Developing Countries: Winners and Losers«, in: *The Economic Journal*, 118 (2008) 528, S. 631–652.

36 OECD, *Perspectives on Global Development 2017* [wie Fn. 31], S. 198–201.

37 Oded Stark, »Rethinking the Brain Drain«, in: *World Development*, 32 (2004) 1, S. 15–22.

38 Jean-Baptiste Meyer, »Network Approach versus Brain Drain: Lessons from the Diaspora«, in: *International Migration*, 39 (2001) 5, S. 91–110; Anna Lee Saxenian, »From Brain Drain to Brain Circulation: Transnational Communities and Regional Upgrading in India and China«, in: *Studies in Comparative International Development*, 40 (2005) 2, S. 35–61.

39 Michael Clemens, »Transnationale Ausbildungspartnerschaften für Fachkräfte«, in: Bertelsmann Stiftung (Hg.), *Migration gerecht gestalten. Weltweite Impulse für einen fairen Wettbewerb um Fachkräfte*, Gütersloh 2015, S. 275–283.

landes auszubilden. Eine Schulung vor Ort im Herkunftsland kann auf diese Weise dazu beitragen, international konkurrenzfähige Ausbildungseinrichtungen zu schaffen. Wenn solche Partnerschaften gut konzipiert werden, können auch die Empfängerländer von ihnen profitieren. Sie könnten die von ihnen geförderte Ausbildung in den Herkunftsländern auch an den eigenen Bedürfnissen ausrichten. Außerdem würden sie Kosten sparen, weil eine Ausbildung in den Herkunftsländern weitaus preisgünstiger ist als in den Industriestaaten. Und solche Partnerschaften kämen letztlich auch jenen Migranten zugute, die sich zu einem späteren Zeitpunkt entschließen, in ihre Heimatländer zurückzukehren. Die im Ausland erworbenen Qualifikationen bieten ihnen dann bessere Chancen auf dem heimischen Arbeitsmarkt. Dies zeigen bisherige Erfahrungen mit entwicklungsbezogenen Rückkehrprogrammen.[40]

Fluchtbewegungen führen ebenfalls häufig zu einem Braindrain. Wie sich immer wieder zeigt, fliehen zunächst die besser ausgebildeten und wirtschaftlich besser gestellten Menschen, wenn Verfolgung, Unterdrückung oder Bürgerkrieg drohen. Sie sind grundsätzlich mobiler als die restliche Bevölkerung. Deshalb geht jede Flüchtlingskrise mit der Abwanderung qualifizierter Arbeitskräfte einher, die oft auch nach einem politischen Wechsel nicht mehr rückgängig gemacht werden kann. Gerade diejenigen, die aufgrund ihrer Qualifikationen einen wichtigen Beitrag zum Wiederaufbau ihrer Heimat leisten könnten, haben sich häufig im Ausland erfolgreich eine neue Existenz aufgebaut und ziehen eine Rückkehr nicht mehr in Betracht.

(4) Schutz der Rechte von Migranten und Flüchtlingen

Insbesondere zivilgesellschaftliche Organisationen betonen immer wieder, dass der Schutz der Rechte von Migranten und Flüchtlingen zentrale Bedeutung hat. Kodifiziert wurden die Grundrechte aller Menschen unter anderem in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (1948), im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (1966) sowie im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1966). Dennoch erfahren vor allem irreguläre Migranten und Asylbewerber immer wieder gravierende Rechtsverletzungen. Der Schutz von Flüchtlingen ist in der GFK verankert; für Migranten hingegen besteht eine völkerrechtliche Schutzlücke. In der politischen Debatte werden oft rechteorientierte und entwicklungsorientierte Sichtweisen von Migration und Flucht gegenübergestellt. Dabei stellt die erste Perspektive die Situation des Einzelnen in den Vordergrund, während die zweite der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung im Herkunftsland gilt. Diese Unterscheidung ist falsch und in der Praxis nicht hilfreich. Vielmehr bedingen sich beide Zielsetzungen gegenseitig. So ist der Schutz der Rechte von Migranten und Flüchtlingen – etwa beim Zugang zu Arbeitsmarkt und Landrechten oder in Bezug auf die Bewegungsfreiheit – oft eine Voraussetzung für den entwicklungspolitischen Nutzen von Wanderungen.[41] Um das positive Entwicklungspotential von Wanderungen auszuschöpfen, reicht der Schutz von Grundrechten nicht aus. Vielmehr bedarf es einer aktiven Politik, die eine Teilhabe der Menschen in den Mittelpunkt stellt und ihnen individuelle Chancen eröffnet.

(5) Rückkehr und Reintegration

Ein weiterer wichtiger und in der Forschung umstrittener Themenkomplex betrifft die Rückkehr und Reintegration von Migranten und Flüchtlingen. In Zielländern wie Deutschland wächst angesichts steigender Zuwanderungszahlen der innenpolitische Druck, die Rückkehr insbesondere irregulärer Migranten und abgelehnter Asylbewerber durchzusetzen und so die Legitimität der Asyl- und Migrationspolitik zu stärken. Aus entwicklungspolitischer Perspektive gilt es dagegen abzuwägen, ob die Rückkehr entwicklungsfördernde oder entwicklungsschädigende Wirkungen entfaltet. Bisher liegen zwar keine belastbaren Untersuchungen zu den Erfolgsbedingungen staatlich veranlasster Rückkehr bzw. Rückführung vor. Gleichwohl besteht in der Forschung Konsens darüber, dass Freiwilligkeit eine erfolgreiche, dauerhafte Rückkehr wahrscheinlicher macht. Einig ist man sich auch

40 Vgl. Anna Goos, *Manual on Circular Migration Scheme*, Tiflis: Public Service Development Agency/Center for International Migration and Development (CIM)/Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (GIZ), 2016, <http://migration.commission.ge/files/pcms_en_final.pdf> (eingesehen am 7.3.2017).

41 Vgl. Richard Mallett u.a., *Journeys on Hold. How Policy Influences the Migration Decisions of Eritreans in Ethiopia*, London: Overseas Development Institute (ODI), Februar 2017 (ODI Working Paper Nr. 506), <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/11336.pdf> (eingesehen am 7.3.2017).

darin, dass es die Reintegration fördert, wenn Rückwanderungen entwicklungspolitisch begleitet werden – und zwar in einer Weise, die über reine Geldzahlungen und die damit oft verbundenen Mitnahmeeffekte hinausgeht und stattdessen auf Ausbildung, Selbständigkeit und Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt setzt.[42] Erzwungene und entwicklungspolitisch nicht begleitete Rückwanderungen bergen hingegen außen- und sicherheitspolitische Risiken. Insbesondere wenn eine Regierung das Ziel einer möglichst hohen Zahl von Rückführungen in autoritär regierte Länder verfolgt, besteht die Gefahr, dass sie sich in die Abhängigkeit der betreffenden Regime begibt. Die materielle oder ideelle Stärkung solcher Regime ist aber entwicklungspolitisch generell kontraproduktiv.

Zusammenfassend lässt sich zum Stand der Forschung festhalten, dass es nach wie vor keinen allgemeinen Konsens gibt, wie die Zusammenhänge von Migration, Flucht und Entwicklung zu bewerten sind – was angesichts der sehr unterschiedlichen normativen Ausgangspositionen in der Entwicklungsforschung auch nicht erstaunlich ist. Allerdings sind sich Pessimisten und Optimisten zumindest in einigen Punkten einig. Dazu gehört, dass Migration, Flucht und Entwicklung eng miteinander verknüpft sind, dass die Entwicklungswirkungen der Wanderungen von deren politischer Gestaltung abhängen und dass entwicklungsfördernde Rahmenbedingungen eine intensive und verbindliche Kooperation mit den Partnerländern der Entwicklungszusammenarbeit erfordern.

42 Ruerd Ruben/Marieke Van Houte/Tine Davids, »What Determines the Embeddedness of Forced-Return Migrants? Rethinking the Role of Pre- and Post-Return Assistance«, in: *International Migration Review*, 43 (2009) 4, S. 908–937; Zachary Whyte/Dan V. Hirslund, *Assisted Return of Rejected Asylum Seekers – How Can We Create Sustainability*?, Kopenhagen: Danish Institute for International Studies (DIIS), Mai 2013 (DIIS Policy Brief), <https://www.diis.dk/files/media/publications/import/extra/pb2013_assisted_return_of_rejected_asylum_seekers_whyte_webversion.pdf> (eingesehen am 7.3.2017).

Struktur und Tendenzen der internationalen Zusammenarbeit

Die internationale flüchtlings- und migrationspolitische Zusammenarbeit von heute ist fragmentiert. Es gibt ein völkerrechtlich und institutionell fest verankertes Flüchtlingsregime, in der Migrationspolitik aber nur einen Flickenteppich an regionalen oder bilateralen Abkommen und Koordinationsmechanismen.[43]

Dichotomie: Separate Regime für Flucht und Migration

Die Fragmentierung der »Global Migration Governance« ist historisch bedingt.[44] Bereits in den 1920er Jahren wurde mit der Standardisierung von Reisedokumenten und Visavereinbarungen die Grundlage für das bis heute existierende »internationale Reiseregime« gelegt.[45] Nach dem Zweiten Weltkrieg bestand dann dringender Bedarf an neuen institutionellen Rahmenbedingungen, um die europäischen Flucht- und Migrationsbewegungen zu bewältigen.

In dieser Situation gab es zwei konkurrierende Entwürfe. Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) schlug vor, als zentrale Agentur tätig zu werden, die arbeitsuchende europäische Migranten und Flüchtlinge im Ausland vermittelt. Seit ihrer Gründung im Jahr 1919 engagierte sich die ILO für die Rechte von Wanderarbeitern und die Anerkennung von deren Entwicklungsbeitrag.[46] Die VN wären bei diesem Modell für den rechtlichen Schutz von Migranten (inklusive Flüchtlingen) verantwortlich gewesen. Der Ansatz weckte bei den Regierungen einiger wichtiger Geberländer – allen voran den USA – allerdings die Sorge, es könnte zu stark in die staatliche Entscheidungshoheit bei Wanderungsfragen eingegriffen werden. Dementsprechend wurde der Vorschlag der ILO abgelehnt. Stattdessen schuf man in den Jahren 1950 und 1951 eine zweiteilige Struktur. Auf der einen Seite entstand das VN-Flüchtlingshilfswerk (UNHCR), dessen zunächst auf drei Jahre begrenztes Mandat seitdem immer wieder verlängert wurde, auf der anderen Seite das Provisional Intergovernmental Committee for the Movement of Migrants from Europe (PICMME) – der Vorläufer der heutigen Internationalen Organisation für Migration (IOM).[47] Mit der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 verfügt UNHCR über ein völkerrechtlich fundiertes Mandat zum Schutz von Flüchtlingen. Dagegen wurde die IOM-Vorläuferorganisation, die die Staaten vorwiegend bei der logistischen Bewältigung der großen Wanderungsbewegungen unterstützen sollte, bewusst ohne normatives Mandat und als außerhalb der VN stehende intergouvernementale Organisation konzipiert.[48]

43 T. Alexander Aleinikoff, »International Legal Norms on Migration: Substance without Architecture«, in: *International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007, S. 467–479; Alexander Betts, »The Global Governance of Migration and the Role of Trans-regionalism«, in: Rahel Kunz/Sandra Lavenex/Marion Panizzon (Hg.), *Multilayered Migration Governance: The Promise of Partnership*, New York 2011, S. 32–42.
44 Rieko Karatani, »How History Separated Refugee and Migrant Regimes: In Search of Their Institutional Origins«, in: *International Journal of Refugee Law*, 17 (2005) 3, S. 517–541.
45 Rey Koslowski, »Global Mobility and the Quest for an International Migration Regime«, in: *Center for Migration Studies Special Issues*, 21 (2011) 1, S. 103–143.
46 Direkte Zielgruppe waren zunächst nur jene Menschen, die nach Ende des Zweiten Weltkriegs innerhalb Europas vertrieben waren. Der von der ILO verwendete Sammelbegriff »surplus population of Europe« und der Fokus der Organisation auf Arbeitsvermittlung im Ausland deuten darauf hin, dass zu diesem Zeitpunkt keine klare Unterscheidung zwischen Flüchtlingen und Migranten getroffen wurde. Vgl. Katy Long, »When Refugees Stopped Being Migrants: Movement, Labour and Humanitarian Protection«, in: *Migration Studies*, 1 (2013) 1, S. 4–26.
47 Beide Organisationen waren in ihrer Arbeit zunächst auf Europa beschränkt. Für UNHCR änderte sich dies mit dem GFK-Zusatzprotokoll von 1967, das die in der Konvention enthaltenen räumlichen und zeitlichen Beschränkungen aufhob. Im Fall von PICMME, das ab 1952 Intergovernmental Committee for European Migration (ICEM) hieß, markierte die Umbenennung in Intergovernmental Committee for Migration (ICM) im Jahr 1980 das Ende der ausschließlich auf Europa fokussierten Arbeit; 1989 folgte die Umbenennung in IOM. Vgl. Richard Perruchoud, »From the Intergovernmental Committee for European Migration to the International Organization for Migration«, in: *International Journal of Refugee Law*, 1 (1989) 4, S. 501–517.
48 Fabian Georgi, »For the Benefit of Some: The International Organization for Migration and Its Global Migration Management«, in: Martin Geiger/Antoine Pécoud (Hg.), *The Politics of International Migration Management*, Basingstoke 2010, S. 45–72,

Damit war der Grundstein gelegt für die im Kern bis heute fortbestehende Trennung der internationalen Strukturen für Migranten und Flüchtlinge, die sich hinsichtlich ihrer rechtlichen Basis, ihrer Finanzierung, ihrer Arbeitsweise und der beteiligten Akteure deutlich voneinander unterscheiden. Durch die Genfer Flüchtlingskonvention war UNHCR von Beginn an mit einem klaren humanitären Mandat ausgestattet, das es der Organisation erlaubte, die Interessen von Asylbewerbern und anerkannten Flüchtlingen gegenüber den Regierungen der Aufnahmeländer zu vertreten. UNHCR ermittelt jährlich den voraussichtlichen Finanzierungsbedarf für das kommende Jahr und wirbt auf dieser Basis bei den Regierungen der Mitgliedstaaten um freiwillige Beiträge zur Deckung des Budgets. Dadurch besteht zwar eine grundsätzliche Abhängigkeit von den finanziellen Beiträgen der Geber; doch verfügt UNHCR über weitreichende Entscheidungsspielräume, wenn es darum geht, Schwerpunkte von Einsätzen und Aktivitäten zu bestimmen.[49]

Die Arbeit von UNHCR mit Flüchtlingen in Entwicklungsländern und Krisenregionen ist durch die humanitäre Identität der Organisation geprägt. Das entsprechende Vorgehen konzentriert sich oft auf die zunächst kurzfristig angelegte Unterstützung von Flüchtlingen im Rahmen großer Flüchtlingslager.[50] Aus entwicklungspolitischer Perspektive wird dieser auf »care and maintenance« fokussierte Ansatz kritisiert, da er den Betroffenen keine längerfristigen Perspektiven eröffnet und häufig zu jahrelangem »warehousing« in Lagersituationen führt.[51] Schon seit langem versucht UNHCR, die Lücke zwischen humanitärer Nothilfe und längerfristiger Entwicklungszusammenarbeit zu überbrücken.[52] Das Thema bestimmt in vielen Geberländern nach wie vor die entwicklungspolitische Debatte über Hilfe in Notsituationen.[53]

Während es in der Flüchtlingspolitik nach den Erfahrungen des Zweiten Weltkriegs zu weitreichenden internationalen Verpflichtungen kam, beschränkten sich die Vereinbarungen im Migrationsbereich überwiegend auf die bilaterale Ebene. Haupthinderungsgrund für eine weitergehende internationale Kooperation bei der Arbeitsmigration war und ist die Tatsache, dass es keine Anreize für die wohlhabenden Zielländer gibt, sich globalen Ordnungsstrukturen zu unterwerfen. Global gesehen existiert ein Überangebot an niedrig qualifizierten Arbeitskräften, die von den Zielländern je nach Bedarf bilateral angeworben werden können, ohne dass dies mit einer Verpflichtung einhergehen würde, die Grenzen auch bei schlechter Wirtschaftslage offen zu halten.[54]

Anders als bei UNHCR war das Mandat der IOM-Vorläufer PICMME, ICEM und ICM daher zunächst rein technischer Natur. Es umfasste in erster Linie die logistische Vorbereitung und Durchführung von Registrierungen, medizinischen Untersuchungen und Transporten – Maßnahmen, die dazu dienten, migrationspolitische Pläne von Mitgliedstaaten umzusetzen. Bis heute ist die IOM primär Dienstleister für die Geberländer, die sie darin unterstützt, eigene migrationspolitische Interessen zu verfolgen. Während es durchaus allgemeine menschenrechtliche Schutznormen gibt, die auch für Migranten gelten,[55] verfügt die Orga-

analysiert die politischen Hintergründe und die historische Entwicklung von PICMME/IOM.

49 Gil Loescher, »The UNHCR and World Politics. State Interests vs. Institutional Autonomy«, in: *International Migration Review*, 35 (2001) 1, S. 33–56.

50 Michel Agier, *Managing the Undesirables. Refugee Camps and Humanitarian Government*, Cambridge 2011.

51 Merrill Smith, »Warehousing Refugees«, in: *World Refugee Survey*, 38 (2004), S. 38–56.

52 Jeffrey Crisp, »Mind the Gap! UNHCR, Humanitarian Assistance and the Development Process«, in: *International Migration Review*, 35 (2001) 1, S. 168–191.

53 Vgl. für Deutschland: Auswärtiges Amt/Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hg.), *Leitfaden zur Erläuterung der Aufgaben des Auswärtigen Amts (AA) und des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) in den Bereichen der Humanitären Hilfe und der Entwicklungsfördernden strukturbildenden Übergangshilfe*, Berlin 2014.

54 Aristide R. Zolberg, »Labour Migration and International Economic Regimes: Bretton Woods and After«, in: Mary M. Kritz/Lin Lean Lim/Hania Zlotnik (Hg.), *International Migration Systems: A Global Approach*, Oxford 1992, S. 315–134; Koslowski, »Global Mobility and the Quest for an International Migration Regime« [wie Fn. 45].

55 Zu den Schutznormen zählen – neben der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (1948) – der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (1966), das Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen (1954), die Konvention zur Unterbindung des Menschenhandels (1949), die Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (1990) sowie das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (1996). Die entsprechenden Rechte umfassen unter anderem das Recht auf Leben, den Schutz gegen Folter, Rechte in Strafverfahren, Gewissens-, Glaubens- und Religionsfreiheit sowie das Recht auf Gründung einer Familie. Im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 sind weitere Rechte aufgeführt, die jedem ungeachtet der Staatsbürgerschaft zugestanden werden müssen: das Recht auf Arbeit (hier verstanden als das Recht jedes Einzelnen auf die

nisation nicht über das Mandat, die Einhaltung dieser Normen für Migranten zu überwachen und zu fördern. Die IOM kann deshalb auch Staaten keine Vorgaben machen, wie sie ihre Migrationspolitik gestalten.

Während IOM eine zentrale Funktion bei der logistischen Unterstützung von Wanderungsbewegungen übernahm, spielte die ILO in der Steuerung von Wanderungen keine operative Rolle mehr, seit ihr Vorschlag für ein gemeinsames Flüchtlings- und Migrationsregime gescheitert war. Sie konzentrierte sich nunmehr darauf, die Rechte von Wanderarbeitern zu stärken. Die zwei zentralen Rechtsinstrumente in diesem Bereich sind die ILO-Konventionen Nr. 97 (Übereinkommen über Wanderarbeiter, 1949) und Nr. 143 (Übereinkommen über Missbräuche bei Wanderungen und die Förderung der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung der Wanderarbeitnehmer, 1975). Die erste enthält Vorschriften über den Austausch wanderungsbezogener Informationen zwischen Staaten, über Unterstützungs- und Informationsangebote für Migranten sowie Regelungen zur Gesundheitsversorgung und Anti-Diskriminierungs-Vorschriften. Die zweite ergänzt diese Bestimmungen und verpflichtet die aufnehmenden Staaten, die Menschenrechte der Migranten zu schützen. Trotz der allgemein gehaltenen Vorschriften wurden diese Konventionen bislang nur von wenigen Industriestaaten unterzeichnet.[56] Ähnliches gilt für die VN-Konvention über die Rechte aller Wanderarbeiter (1990), die bisher von keinem wichtigen Industriestaat unterzeichnet wurde.

Die Bilanz der ILO in der migrationsbezogenen Normsetzung ist daher ernüchternd, und manche Kritiker verorten die Gründe hierfür nicht nur bei den Regierungen, sondern auch innerhalb der Organisation selbst.[57] Dennoch hat die ILO aufgrund ihrer dreigliedrigen Struktur das Potential, durch die Förderung des Trialogs zwischen Regierungen, Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern wichtige Beiträge zur Weiterentwicklung der globalen Migrationsordnung zu leisten.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das internationale Institutionengefüge für Flucht und Migration, wie es nach 1945 in Europa entstand, primär darauf zielte, Flüchtlinge humanitär zu unterstützen und die staatliche Souveränität bei Gestaltung der Migration zu wahren. Angesichts hoher Asylbewerberzahlen, zunehmender Arbeitnehmermobilität und eines gleichzeitig steigenden Bedarfs an qualifizierten Arbeitsmigranten ist jedoch gerade in Europa der Bedarf an zusätzlichen Instrumenten für die Migrationssteuerung gewachsen. In den frühen 1990er Jahren schlug sich dieser Bedarf in einem veränderten Diskurs und in neuen Formen zwischenstaatlicher Kooperation nieder.

Migrationspolitische Anpassungsprozesse: Regionale und globale Zusammenarbeit

Im Laufe der 1990er Jahren gewann die internationale Debatte über Wanderungen an Dynamik; die Zahl der beteiligten Akteure nahm deutlich zu. Regionale Kooperationsprozesse wurden wichtiger,[58] und 1994 setzte die VN-Konferenz zu Bevölkerung und Entwicklung in Kairo erste Impulse für eine verstärkte migrationspolitische Zusammenarbeit auf globaler Ebene.[59] Begleitend zu diesen zwischenstaatlichen Prozessen beteiligte sich eine wachsende Zahl von Nichtregierungsorganisationen und privatwirtschaftlichen Akteuren an der Gestaltung des globalen Wanderungsgeschehens.[60]

Möglichkeit, seinen Lebensunterhalt durch frei gewählte oder angenommene Arbeit zu verdienen), auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen, soziale Sicherheit, angemessenen Lebensstandard, Gesundheit und Bildung. Auch für Migranten, nicht nur für Staatsbürger, gilt grundsätzlich ein Nicht-Diskriminierungs-Gebot. Allerdings ist beispielsweise durch den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte nicht jede unterschiedliche Behandlung von Staatsbürgern und Nicht-Staatsbürgern verboten. Sie ist statthaft, wenn damit Ziele verfolgt werden, die im Sinne des Paktes legitim sind, wie etwa die Sicherung der öffentlichen Ordnung in einem Land.

56 Bis Oktober 2016 wurde die ILO-Konvention Nr. 97 von 49 Staaten ratifiziert (darunter zehn Industriestaaten), ILO-Konvention Nr. 143 von 23 Staaten (darunter fünf Industriestaaten). Die geringe Bedeutung der beiden Konventionen zeigt sich auch daran, dass die ILO selbst sie nicht zu den acht Kern- oder Menschenrechtsübereinkommen zählt, die Orientierungs- und Handlungsmaximen ihrer Arbeit sind. Vgl. ILO (Hg.), *Conventions and Recommendations*, 2016, <www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/conventions-and-recommendations/lang–en/index.htm> (eingesehen am 7.3.2017).

57 Virginia Leary, »Labour Migration«, in: T. Alexander Aleinikoff/Vincent Chetail (Hg.), *Migration and International Legal Norms*, Den Haag 2003, S. 228–239.

58 Colleen Thouez/Frédérique Channac, »Shaping International Migration Policy: The Role of Regional Consultative Processes«, in: *West European Politics*, 29 (2006) 2, S. 370–387.

59 Newland, *Governance of International Migration* [wie Fn. 17].

60 Thomas Gammeltoft-Hansen/Ninna Nyberg Sørensen (Hg.), *The Migration Industry and the Commercialization of International Migration*, New York 2013.

Regionalisierung der Zusammenarbeit: Integrationsprozesse, Netzwerke und interregionale Kooperationen

Die regionale migrationspolitische Zusammenarbeit findet in drei unterschiedlichen Formaten statt. Erstens bemühen sich die Regierungen im Rahmen von regionalen Integrationsprozessen um regionale Freizügigkeit und ein gemeinsames Handeln gegenüber Drittstaaten, zweitens beteiligen sie sich im Rahmen informeller transgouvernementaler Netzwerke (sogenannter Regional Consultative Processes, RCPs) an regionalen Kooperationen, und drittens engagieren sie sich in interregionalen Kooperationsprozessen.[61]

Regionale Integrationsprozesse

Ein frühes Beispiel für die Zusammenarbeit in regionalen Integrationsprozessen sind die Bestrebungen um Freizügigkeit innerhalb der EU. Das Ziel der innereuropäischen Arbeitnehmerfreizügigkeit war schon in den Römischen Verträgen von 1957 angelegt. Schrittweise wurde dieses Privileg dann auf andere Personengruppen ausgedehnt; heute bildet es einen zentralen Aspekt der 1992 eingeführten Unionsbürgerschaft. Inzwischen gibt es ein ausdifferenziertes – wenngleich in mancher Hinsicht nach wie vor unzureichendes – System an EU-Verordnungen und -Richtlinien, mit denen die Zusammenarbeit in der Flüchtlings- und Migrationspolitik geregelt wird.[62] Dabei ist auch hier die Kooperation in der Asylpolitik sehr viel umfassender geordnet als in der Migrationspolitik.

Durch den Abbau der europäischen Binnengrenzen und die zunehmende Bedeutung der gemeinsamen Außengrenzen wuchs gleichzeitig die Kooperationsbereitschaft bei der externen Asyl- und Migrationspolitik. An dieser externen Dimension wird immer wieder kritisiert, sie instrumentalisiere die entwicklungspolitische Zusammenarbeit, um Wanderungsbewegungen zu steuern, konditionalisiere die Entwicklungskooperation und nutze sie zur Migrationskontrolle. Überlegungen, wie Migration zur Förderung von Entwicklung eingesetzt werden könnte, seien zwar in den Konzepten vorhanden, spielten aber in der politischen Praxis keine Rolle.

Auch in Asien, Lateinamerika, Nordamerika und Afrika gab es in den vergangenen Jahrzehnten zahlreiche Versuche, die Kooperation zu Wanderungsbewegungen und Freizügigkeit im Rahmen von regionalen Integrationsverbänden zu steuern. Dies geschah in der damaligen Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) mit der Konferenz über die Flüchtlingsproblematik von 1996; im Verband südostasiatischer Nationen (ASEAN) mit der Declaration on the Promotion and Protection of the Rights of Migrant Workers im Jahr 2007;[63] und im Rahmen des Gemeinsamen Marktes Südamerikas (MERCOSUR) mit dem MERCOSUR-Freizügigkeitsabkommen von 2002 sowie anhaltenden Debatten über eine gemeinsame südamerikanische Staatsbürgerschaft.[64] Die afrikanischen Staaten diskutierten asyl- und migrationspolitische Fragen unter anderem im Gefüge der Südafrikanischen Entwicklungsgemeinschaft (SADC), der Wirtschaftsgemeinschaft Westafrikanischer Staaten (ECOWAS) und der Ostafrikanischen Gemeinschaft (EAC).[65] Dabei ging es in erster Linie um Regelungen für die Personenfreizügigkeit. Seit 2002 ist auch die Afrikanische Union (AU) in diesem Bereich aktiv; sie setzt die Bemühungen ihrer Vorgängerin fort, der Organisation Afrikanischer Staaten (OAU). Im Bereich Flüchtlingsrecht sind die afrikanischen Regionalorganisationen wegweisend. Der Flüchtlingsbegriff der OAU-Flüchtlingskonvention von 1969 umfasst im Gegensatz zur GFK auch jene Menschen, die ihre Heimat aufgrund einer schwerwiegenden Störung der öffentlichen Sicherheit, wegen Fremdherrschaft oder äußerer Bedrohung verlassen haben.[66] Die 2012 verabschiedete Kampala-Konvention der AU ist das erste regionale Rechtsinstrument, das

61 Sandra Lavenex u.a., »Regional Migration Governance«, in: Tanja A. Börzel/Thomas Risse (Hg.), *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*, Oxford: Oxford University Press, 2016, S. 457–485.

62 Kees Groenendijk, »Recent Developments in EU Law on Migration: The Legislative Patchwork and the Court's Approach«, in: *European Journal of Migration and Law*, 16 (2014) 3, S. 313–335.

63 Gloria O. Pasadilla, *Social Security and Labor Migration in ASEAN*, Tokio: Asian Development Bank Institute 2011 (Research Policy Brief 34).

64 Diego Acosta, *Free Movement in South America: The Emergence of an Alternative Model?*, Washington, D.C.: Migration Policy Institute, 23.8.2016, <www.migrationpolicy.org/article/free-movement-south-america-emergence-alternative-model> (eingesehen am 7.3.2017).

65 *Regionale Migrationspolitik auf dem afrikanischen Kontinent. Aktuelle Situation und Zukunftsperspektiven*, Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden (sef), Oktober 2016 (sef-Studie), <www.sef-bonn.org/fileadmin/Die_SEF/Publikationen/SB/sb_studie-2016_de.pdf> (eingesehen am 7.3.2017).

66 Vgl. Artikel 1.2 des Übereinkommens der Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU) zur Regelung der spezifischen Aspekte der Flüchtlingsprobleme in Afrika von 1969, <www.achpr.org/files/instruments/refugee-convention/achpr_instr_conv_refug_eng.pdf> (eingesehen am 7.3.2017).

den Schutz von Binnenvertriebenen verbindlich macht. Allerdings werden die Unterzeichnerstaaten diesen Ansprüchen in der Praxis nicht gerecht.

Regionale Netzwerke

Die zweite Form der regionalen migrationspolitischen Zusammenarbeit sind informelle zwischenstaatliche Dialoge in Gestalt von Konsultationsprozessen (RCPs). Ein frühes Beispiel dafür ist der Budapest-Prozess, der 1991 im Kontext der stark angewachsenen Ost-West-Wanderungen entstand. Er beruhte auf der Erkenntnis der EU-Staaten, dass eine enge Kooperation mit den ostmitteleuropäischen Staaten nötig sei, um die Herausforderungen zu bewältigen.[67] Diese Zusammenarbeit wurde schrittweise auf die Länder der Schwarzmeerregion und schließlich auf Afghanistan, Bangladesch und Pakistan ausgeweitet.

Seit Mitte der 1990er Jahre sind auf Initiative einzelner Staaten oder internationaler Organisationen in fast allen Teilen der Welt solche regionalen Konsultationsprozesse entstanden – derzeit gibt es 18 aktive und vier inaktive RCPs. Die RCPs dienen vor allem dem zwischenstaatlichen Informationsaustausch und der Diskussion flüchtlings- und migrationspolitischer Herausforderungen. UNHCR und IOM beteiligen sich an diesen Prozessen, wobei IOM bei mehr als der Hälfte der RCPs eine Sekretariatsfunktion innehat und so die thematische Ausrichtung der Konsultationen beeinflusst. Der Vorteil von RCPs gegenüber anderen Formen der Kooperation ist, dass sie meist informell arbeiten, keinen schwerfälligen Apparat haben und inhaltlich wie zeitlich flexibel sind.[68] Oft jedoch fokussieren sich solche Konsultationsprozesse – nicht zuletzt gerade wegen ihres informellen und intergouvernementalen Charakters – auf sicherheitspolitische Aspekte sowie Fragen des Grenzmanagements und der Rückführung abgelehnter Asylbewerber. Flüchtlingshilfsorganisationen werfen den beteiligten Regierungen häufig mangelnde Transparenz vor und sehen diese Prozesse als Ursprungsort einer restriktiven Asyl- und Migrationspolitik.[69]

Interregionale Kooperation

Jenseits dieser regionalen Formen der Zusammenarbeit gibt es eine Reihe interregionaler Kooperationen. Dies betrifft insbesondere flüchtlings- und migrationspolitische Vereinbarungen zwischen europäischen und afrikanischen Staaten. Ein Beispiel hierfür sind die EU-Mobilitätspartnerschaften, die darauf abzielen, arbeitsmarkt-, außen-, sicherheits- und entwicklungspolitische Aspekte so miteinander zu verbinden, dass alle Beteiligten profitieren. Tatsächlich konnten die seit 2006 geschlossenen Mobilitätspartnerschaften (mit Kap Verde, Moldau, Georgien, Armenien, Aserbaidschan, Tunesien, Marokko, Jordanien und Belarus) diese Erwartungen bisher nicht erfüllen. Die Partnerschaften haben zwar den migrationspolitischen Dialog und den Aufbau von asyl- und migrationspolitischen Kapazitäten in den Partnerstaaten gefördert und in einigen Fällen auch kleinere Pilotprojekte zur Arbeitsmigration realisiert. Sie wurden aber bislang nicht dazu genutzt, größere Migrationsprogramme mit den Partnerstaaten zu vereinbaren und ihnen damit in dem für sie wichtigsten Anliegen entgegenzukommen.

In der Praxis sind die bisherigen Partnerschaften häufig nach wie vor einseitig darauf ausgerichtet, irreguläre Wanderungen zu reduzieren.[70] Diese Herangehensweise lässt die Chance ungenutzt, den vielzitierten »triple win« zu erreichen, also Arbeitsmigration in einer Weise zu ermöglichen und zu gestalten, dass sowohl die betroffenen Menschen als auch die Herkunfts- und Zielländer davon profitieren.[71] Das entwicklungsfördernde Potential von Migration bleibt so ungenutzt; stattdessen steigt die Belastung von Herkunftsländern, wenn legale Migrationsmöglichkeiten fehlen. Dies gilt vor allem für Länder mit großem Jugendüberhang, in denen gerade die junge Generation keine Chance hat, sich Zukunftsperspektiven aufzubauen.[72]

Eine ähnliche Kritik äußern Menschenrechtsorganisationen an den sogenannten Migrationspartner-

67 Vgl. International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) (Hg.), *20+ Years of the Budapest Process: An Analysis of Over Two Decades of Migration Dialogue*, Budapest 2013.
68 Thouez/Channac, »Shaping International Migration Policy« [wie Fn. 58].
69 Lavenex u.a., »Regional Migration Governance« [wie Fn. 61], S. 457–485; Geiger/Pécoud (Hg.), *The Politics of International Migration Management* [wie Fn. 48].

70 Vgl. Sergio Carrera/R. Hernández i Sagrera, »Mobility Partnerships: ›Insecurity Partnerships‹ for Policy Coherence and Migrant Workers' Human Rights in the EU«, in: Kunz u.a. (Hg.), *Multilayered Migration Governance* [wie Fn. 43], S. 97–115.
71 Vgl. Steffen Angenendt, *Triple-Win Migration. Challenges and Opportunities*, Berlin, April 2014 (German Marshall Fund/ Robert Bosch Stiftung Migration Strategy Group on Global Competitiveness Framework Paper).
72 Vgl. Steffen Angenendt/Silvia Popp, *Jugendüberhang. Entwicklungspolitische Risiken, Chancen und Handlungsmöglichkeiten*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2013 (SWP-Studie 12/2013).

schaften (»Compacts«), dem jüngsten Instrument der externen Dimension der EU-Migrationspolitik. Diese im Juni 2016 von der EU-Kommission vorgeschlagene Strategie soll afrikanische und arabische Herkunfts- und Transitländer von Flüchtlingen und Migranten – bezogen auf die aktuell wichtigsten Wanderungsrouten – zu einer engeren Zusammenarbeit mit der EU bewegen. Aus Sicht der Kommission soll die Kooperation zur Bekämpfung von Fluchtursachen beitragen. Nach Meinung der Kritiker wird dies allerdings in erster Linie so verstanden, dass irreguläre Wanderungen zu unterbinden sind und die Bereitschaft der Partnerstaaten gefördert werden soll, irregulär eingereiste Staatsangehörige zurückzunehmen. Dies zeige sich deutlich in den Prozessen, die von den EU-Staaten initiiert wurden, um die Kooperation mit afrikanischen Staaten zu stärken – vor allem im Kontext des Rabat-Prozesses zur migrationspolitischen Zusammenarbeit mit westafrikanischen Staaten und des Khartum-Prozesses zur Kooperation mit den Staaten entlang der Migrationsrouten, die am Horn von Afrika beginnen.[73]

Die Migrationspartnerschaften sehen eine engere Verwaltungskooperation, Hilfsgelder und technische Unterstützung für afrikanische und arabische Länder vor. Damit sollen Anreize entstehen, irreguläre Migration zu bekämpfen. Solche Impulse umfassen auch Handelsabkommen und Programme zur Visaliberalisierung. Staaten, die nicht kooperieren, müssen hingegen damit rechnen, dass Handelsabkommen ausgesetzt oder Mittel der Entwicklungszusammenarbeit gestrichen werden. Als Partnerländer ausgewählt wurden zunächst Mali, Nigeria, Niger, Senegal und Äthiopien; die Ausweitung auf andere Länder wird diskutiert.[74]

Entwicklungen auf globaler Ebene

Während flüchtlings- und migrationspolitische Kooperationen im regionalen Rahmen schon zu Beginn der 1990er Jahre an Bedeutung gewannen, hat sich eine entsprechende Dynamik auf globaler Ebene erst später entwickelt. Die institutionelle Konkurrenz zwischen UNHCR und IOM nahm in den 1990er Jahren zu. In dieser Zeit stand UNHCR unter zunehmendem Druck. Die Organisation hatte immense Aufgaben beim praktischen Schutz und bei der Versorgung von Flüchtlingen zu bewältigen, war aber auch mit Forderungen von Staaten konfrontiert, die die Flüchtlingszahlen reduziert sehen wollten. Gleichzeitig gab es für UNHCR schwierige neue Herausforderungen, vor allem wegen der Zunahme langandauernder Flüchtlingskrisen und der steigenden Zahl von Binnenvertriebenen – für die das Hochkommissariat keine originäre Zuständigkeit hat, für die es aber auf Wunsch der Staaten zunehmend aktiv wurde.[75] Innerhalb von UNHCR zeichnete sich in dieser Phase ein grundlegender Diskurswechsel ab. Die Wahrnehmung von Flüchtlingen als hilfsbedürftigen Opfern und passiven Mittelempfängern wurde zunehmend kritisch bewertet. Stattdessen wurde vermehrt gefordert, die unternehmerischen Potentiale von Flüchtlingen in den Blick zu nehmen und ihnen eigenständige Lebensperspektiven außerhalb der Lager zu eröffnen.[76] Allerdings wurden solche Zielsetzungen nur vereinzelt in die Tat umgesetzt.

Gleichzeitig expandierte die vormals deutlich kleinere IOM massiv. Die Zahl ihrer Mitgliedstaaten stieg zwischen 1990 und 2016 von 38 auf 165. Heute beschäftigt die Organisation mehr als 9000 Mitarbeiter in 480 Außenstellen. Die große staatliche Nachfrage nach Dienstleistungen der IOM, die dem rapiden Wachstum zugrunde lag, bezog sich vornehmlich auf die Rückführung irregulärer Migranten, die Reintegration von Rückkehrern und Verbesserungen im Grenzschutz. Für diese Ausrichtung wurde die IOM wiederholt von Menschenrechtsorganisationen kritisiert. Der Vorwurf lautete, entgegen dem eigenen Selbstverständnis (»managing migration for the benefit of all«)[77] stelle sie die Interessen von Migranten zugunsten der ihrer Geldgeber zurück.[78] Auch über die genannten Bereiche hinaus verfolgte die IOM einen

73 Vgl. Stephan Dünnwald u.a., *Aus den Augen, aus dem Sinn: Externalisierung und Regionalisierung von Migrations- und Flüchtlingspolitik*, Berlin: Brot für die Welt, Juni 2016.
74 Vgl. Europäische Kommission, *Factsheet on Migration Partnership Framework*, <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/factsheet_ec_format_migration_partnership_framework_update_2.pdf> (eingesehen am 7.3.2017).

75 Eine bedeutende Normentwicklung in diesem Bereich brachte 1998 die Verabschiedung der *Guiding Principles on Internal Displacement*, <www.unhcr.org/protection/idps/43ce1cff2/guiding-principles-internal-displacement.html> (eingesehen am 7.3.2017).
76 Alexander Betts/Naohiko Omata, *Humanitarian Innovation and Refugee Protection*, University of Oxford: Refugee Studies Centre, 2012.
77 IOM (Hg.), *Managing Migration for the Benefit of All. The International Organization for Migration in Brief*, Genf 2014.
78 Ishan Ashutosh/Alison Mountz, »Migration Management for the Benefit of Whom? Interrogating the Work of the International Organization for Migration«, in: *Citizenship Studies*, 15 (2011) 1, S. 21–38.

Expansionskurs, der zu Überlappungen mit den Tätigkeitsbereichen von UNHCR führte.[79]

Jenseits dieser beiden zentralen Akteure markierte das Aktionsprogramm, das 1994 die Kairoer VN-Konferenz zu Bevölkerung und Entwicklung verabschiedete, den Beginn einer langsamen Öffnung der Staatengemeinschaft für mehr internationale Kooperation.[80] Um die Jahrtausendwende kam es zu einer Reihe wichtiger Neuerungen sowohl innerhalb als auch außerhalb der Vereinten Nationen. Die VN-Menschenrechtskommission ernannte einen Special Rapporteur für die Rechte von Migranten, die ILO machte Migration zum zentralen Thema ihrer Jahrestagung 2004, und die Doha-Runde nahm sich des Handels mit Dienstleistungen an. Die Weltbank sowie etliche regionale Entwicklungsbanken wiederum erkannten die entwicklungspolitische Bedeutung der von Migranten getätigten Geldtransfers und intensivierten ihre Forschungsaktivitäten in diesem Bereich. Außerhalb der VN-Strukturen setzten zwei Konsultationsprozesse neue Impulse. Im Rahmen des 1999 geschaffenen Hague Process diskutierten zivilgesellschaftliche Akteure die Chancen und Potentiale von Wanderungsbewegungen. Die von 2001 bis 2004 aktive Berne Initiative bot Regierungen aus aller Welt erstmals ein Forum, um sich über die Herausforderungen auszutauschen, die mit Migration und ihrer Steuerung einhergehen.

Im Zuge dieser Debatten wurde 2003 auf Initiative des VN-Generalsekretärs die Global Commission on International Migration (GCIM) eingerichtet. Sie erarbeitete innerhalb von zwei Jahren eine Bestandsaufnahme der migrationspolitischen Problemstellungen und Strukturen; 2005 legte sie ihren Abschlussbericht mit Empfehlungen vor, wie sich die »Global Migration Governance« stärken ließe. Drei konkrete Ergebnisse, die 2006 in die Tat umgesetzt wurden, waren die Benennung eines VN-Sondergesandten für Migration, die Einberufung des ersten hochrangigen VN-Dialogs zu Migration und Entwicklung (High Level Dialogue, HLD) sowie die Gründung der Global Migration Group (GMG). Die GMG soll die engere Zusammenarbeit der mit Migrationsfragen befassten VN-Organisationen fördern und einem vertieften, problemorientierten Austausch über migrationspolitische Fragen zwischen VN-Organisationen dienen.[81] Als vorteilhaft erwiesen hat sich die Festigung der Arbeitskontakte im Rahmen von Arbeitsgruppen, denn hier finden der fachliche Austausch und die gegenseitige Information über Vorhaben und Projekte statt. Ein Nachteil der GMG besteht darin, dass die behandelten Themen stark von dem im einjährigen Turnus wechselnden Vorsitz abhängen, den jeweils eine Mitgliedsorganisation übernimmt, unabhängig davon, wie intensiv sie sich mit Flüchtlings- und Migrationsfragen befasst. In den vergangenen Jahren haben die vorsitzenden Organisationen die Themen häufig nach eigenen Interessen und Bedürfnissen bestimmt, weniger nach Prioritäten, die für die Gesamtheit der Mitglieder wichtig gewesen wären. Eine Folge ist, dass die Arbeitsergebnisse (in Form gemeinsamer Berichte) nicht das öffentliche und politische Interesse gefunden haben, das bei einer konziseren Planung möglich gewesen wäre. Hier sind Potentiale verschenkt worden, gerade in Hinblick auf die praktischen Aspekte der migrationspolitischen Zusammenarbeit.

Auf globaler Ebene ist das 2007 gegründete Global Forum on Migration and Development (GFMD) zum wichtigsten Diskussionsformat für das Thema Migration und Entwicklung geworden. Zustande gekommen war es auf Initiative des damaligen VN-Sondergesandten für Migration, Peter Sutherland. Das multilaterale Forum dient den teilnehmenden Staaten dazu, informell Erfahrungen über »good practices« und Kapazitätsaufbau auszutauschen und Anregungen für bilaterale Kooperation zu finden. Allerdings hat die spezifische Organisationsform als zwischenstaatlicher Prozess zur Folge, dass nichtstaatliche Akteure (etwa Unternehmen und Gewerkschaften) bislang nur eine Nebenrolle spielen. Als limitiert erweist sich auch der Katalog der behandelten Themen. Im Mittelpunkt standen bisher Entwicklungsfragen im engeren Sinne. Andere Themen wurden weit weniger intensiv behandelt, so auch arbeitsmarktpolitische, menschenrechtliche und sicherheitspolitische. Die künftige organisatorische Gestaltung des GFMD, seine Funktion und seine inhaltliche Ausrichtung waren auch ein Thema des zweiten High Level Dialogue im Oktober 2013.

79 Anne Koch, »The Politics and Discourse of Migrant Return: The Role of UNHCR and IOM in the Governance of Return«, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 40 (2014) 6, S. 905–923.
80 United Nations Population Fund (UNFPA) (Hg.), »International Migration«, in: *Programme of Action of the International Conference on Population and Development*, 2014, <www.unfpa.org/publications/international-conference-population-and-development-programme-action> (eingesehen am 7.3.2017).

81 Vgl. Antoine Pécoud, »›Suddenly, Migration Was Everywhere‹: The Conception and Future Prospects of the Global Migration Group«, in: *Migration Information Source*, Washington, D.C., 2013, <www.migrationpolicy.org/article/suddenly-migration-was-everywhere-conception-and-future-prospects-global-migration-group> (eingesehen am 7.3.2017).

Hier bestand unter den teilnehmenden Staaten weitgehender Konsens, den GFMD-Prozess stärken zu wollen. Im Jahr 2013 wurde zudem unter dem Dach der Weltbank die zunächst auf fünf Jahre begrenzte Global Knowledge Partnership on Migration and Development (KNOMAD) gegründet, die seitdem überwiegend von Deutschland und der Schweiz finanziert wird. Diese in unterschiedliche thematische Arbeitsgruppen gegliederte Forschungsinitiative widmet sich dem Austausch von Wissen im Bereich Migration und Entwicklung.

Migrationsprofiteure und Machtverschiebungen

Auch nichtstaatliche Akteure spielen eine wichtige Rolle in der Flüchtlings- und Migrationspolitik. Die Steuerung von Migration ist eine Wachstumsbranche, von der verschiedene Akteure profitieren. Zum einen erhöht das Wechselspiel von zunehmender Wanderung und staatlichen Steuerungsversuchen die Nachfrage nach Kontrolltechnologien und migrationsbezogenen Unterstützungsangeboten. Seit den 1990er Jahren ist das finanzielle Volumen beider Wirtschaftsbereiche stark gestiegen, und entsprechend divers sind die Akteure.[82] Transnationale Unternehmen wie Boeing, G4S und Halliburton bieten Technologien und Dienstleistungen für die Grenzsicherung, während Anwaltskanzleien und private Agenturen juristische oder praktische Hilfe bei der legalen Zuwanderung offerieren – und Schleuserorganisationen wiederum Unterstützung bei der illegalen Zuwanderung. Die Expansion in dieser Branche beschränkt sich nicht auf privatwirtschaftliche Akteure; so nehmen internationale Organisationen migrationsbezogene Aufträge von Staaten an. Vor allem das schnelle Wachstum der IOM und des International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) in den letzten beiden Jahrzehnten illustriert, wie stark die Nachfrage nach migrationsbezogenen Gütern und Dienstleistungen gestiegen ist. Diese Kommerzialisierung von Migration beeinflusst staatliche Handlungsmöglichkeiten, wird aber von den wirtschaftlichen Interessen der beteiligten Akteure bestimmt und läuft entwicklungspolitischen Zielen häufig zuwider. Darüber hinaus profitieren auch einige Staaten von der erhöhten Nachfrage nach Migrationskontrolle. Dies zeigt sich in der gestiegenen Verhandlungsmacht, welche die Regierungen der Türkei und verschiedener nordafrikanischer Länder (etwa Ägyptens und Tunesiens) gegenüber den europäischen Partnern besitzen. Das Versprechen, die irreguläre Wanderung von Migranten und Flüchtlingen nach Europa zu unterbinden, bzw. die Androhung, ebendies zu unterlassen, wird zunehmend in Verhandlungen um bilaterale Unterstützungsleistungen eingesetzt.

Aktuelle Dynamik: Zunehmende Verdichtung der internationalen Zusammenarbeit

In den Jahren 2015/2016 hat die flüchtlings- und migrationspolitische Zusammenarbeit – die bis dahin nur graduell ausgebaut wurde – einen deutlichen Entwicklungsschub erfahren. Dies zeigt sich in der Zunahme relevanter Prozesse und Foren.

So sind die im September 2015 von der VN-Generalversammlung einstimmig verabschiedeten Nachhaltigkeitsziele (SDGs) in ihrer Gesamtheit für Migration und Flucht relevant, weil sie dem Prinzip des »leaving no one behind« verpflichtet sind. Dies bedeutet einen klaren Fortschritt gegenüber den Millenniums-Entwicklungszielen (MDGs), bei denen versäumt wurde, die Situation marginalisierter Gruppen in den Blick zu nehmen, zu denen Flüchtlinge und Migranten häufig zählen.[83]

Die SDGs verweisen an unterschiedlichen Stellen auch direkt auf die Verbindung von Migration und Entwicklung. Zentral ist hier das Ziel 10.7 – unter der übergeordneten Vorgabe, globale Ungleichheit zu verringern, ruft es die Staatengemeinschaft zur Förderung regulärer und sicherer Migration auf. Ziel 8.8 widmet sich dem Schutz der Arbeitsrechte und der Förderung sicherer Arbeitsbedingungen für alle; dabei enthält es einen expliziten Verweis auf Wanderarbeiter. Ziel 10.c fordert, die Transaktionskosten für Geldtransfers in Herkunftsländer *(remittances)* auf unter 3 Prozent der überwiesenen Summe zu senken.[84] Allerdings fehlen in vielen Bereichen noch immer

82 Gammeltoft-Hansen/Sørensen (Hg.), *The Migration Industry* [wie Fn. 60].

83 Vgl. UNGA Report A/69/302, S. 4, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/501/96/PDF/N1450196.pdf?OpenElement> (eingesehen am 10.3.2017).

84 Neben diesen drei explizit migrationsbezogenen Unterzielen weist eine Reihe weiterer Ziele implizite Bezüge zu Wanderungsbewegungen auf. Ein Beispiel ist Ziel 16.9, das die Bereitstellung offizieller Geburtsurkunden und Ausweisdokumente für alle fordert und damit ein zentrales Problem von Binnenvertreibung und Staatenlosigkeit angeht. Die Erfüllung der Post-2030-Agenda würde darüber hinaus eine Vielzahl derzeit bestehender Gründe für unfreiwillige Wanderungen beseitigen.

aussagekräftige SDG-Indikatoren, mit denen sich die Fortschritte einzelner Länder bewerten ließen.[85] Um der Einbeziehung von Migration in die Post-2030-Agenda praktische Relevanz zu verleihen, bedarf es weiterer Bemühungen.

Angesichts der im Laufe des Jahres 2015 stark gestiegenen Flüchtlingszuwanderung in die EU beherrschte das Migrationsthema über Monate die Schlagzeilen der Medien. Es wurde offensichtlich, dass die internationale migrations- und flüchtlingspolitische Zusammenarbeit in vielerlei Hinsicht unzureichend war. Vor diesem Hintergrund wurden zwei internationale Gipfeltreffen einberufen: der Sondergipfel der VN-Generalversammlung zu großen Wanderungsbewegungen am 19. September 2016 sowie der von US-Präsident Obama initiierte »Leaders Summit« am darauffolgenden Tag.[86]

Der VN-Sondergipfel bildete die erste Beratung der Generalversammlung zu diesem Themenkomplex – und löste eine Forderung ein, die seit der Kairoer Weltbevölkerungskonferenz von 1994 immer wieder erhoben worden war. Er endete mit der einstimmigen Verabschiedung der New York Declaration.[87] Diese Erklärung ist den gemeinsamen Herausforderungen von Flucht und Migration gewidmet und gilt schon jetzt als Meilenstein in der internationalen Migrationspolitik. Die Staaten bekennen sich darin zu den Grundrechten und dem Schutz aller Migranten und Flüchtlinge, unabhängig von deren jeweiligem rechtlichen Status oder Aufenthaltstitel. Hinsichtlich der Flüchtlinge zielt die Erklärung zudem auf mehr Unterstützung für Hauptaufnahmeländer und auf eine globale Verantwortungsteilung in großen Flüchtlingskrisen. In Bezug auf Migranten betont sie die Rechte derer, die nicht den Kriterien der GFK entsprechen, aber dennoch unfreiwillig ihre Heimat verlassen haben oder im Rahmen einer freiwillig angetretenen Reise schutzbedürftig sind. In diesem Sinne hat die New York Declaration Relevanz für das oben beschriebene Phänomen gemischter Wanderungen und der damit verbundenen Schutzlücken. Ein gravierendes Defizit der Erklärung liegt allerdings darin, dass die in ihr enthaltenen Absichtserklärungen die große Gruppe der Binnenvertriebenen nicht einschließt.

Dessen ungeachtet kann die Deklaration als Fortschritt gewertet werden, weil sie Perspektiven eröffnet, um die internationale flüchtlings- und migrationspolitische Zusammenarbeit weiter zu stärken. Insbesondere haben sich die Staaten zur Aushandlung von zwei neuen Abkommen verpflichtet. Das Flüchtlingsabkommen (Global Refugee Compact) wird unter Federführung von UNHCR erarbeitet und zielt auf eine verbesserte internationale Verantwortungsteilung im Bereich Flüchtlingsschutz.[88] Die Inhalte des geplanten Migrationsabkommens (Global Migration Compact) sind dagegen noch weitgehend offen und sollen auf Basis möglichst breiter Konsultationen gefunden werden. Geplant ist, beide Abkommen Ende 2018 zu verabschieden. Damit bildete der VN-Gipfel des Jahres 2016 den Startpunkt für einen zwei Jahre währenden Verhandlungsprozess, der neuen Akteuren die Gelegenheit gibt, die Architektur der künftigen »Global Migration Governance« mit zu prägen.

Der Sondergipfel diente zudem als Anlass, eine weitere grundlegende Änderung des internationalen Migrationsregimes zu vollziehen: Im Rahmen des Treffens wurde die IOM offiziell in die VN-Familie aufgenommen. Dieser Schritt war während der vergangenen Jahre wiederholt diskutiert und insbesondere von den Entwicklungsländern gefordert worden. Sowohl wichtige Geberländer als auch die IOM selbst reagierten zurückhaltend auf den Vorschlag, weil eine engere Einbindung in die VN die von den Hauptgeberländern geschätzte Flexibilität und dienstleistungsorientierte Identität der Organisation in Frage zu stellen drohte. Die Verabschiedung der migrationsrelevanten Nachhaltigkeitsziele bot der IOM allerdings neue Gründe für einen Beitritt. Denn ohne VN-Mitgliedschaft wäre die Organisation von der Ausarbeitung der Indikatoren, der Umsetzung und dem Monitoring der SDGs ausgeschlossen geblieben. Die nun gewählte Form einer »related agency« (vergleichbar dem Status der Welthandelsorganisation) löst dieses

85 Vgl. UNSTATS (Hg.), *Tier Classification for Global SDG Indicators*, 21.9.2016, <http://unstats.un.org/sdgs/files/meetings/iaeg-sdgs-meeting-04/Tier%20Classification%20of%20SDG%20Indicators%20Updated%2023-09-16.pdf> (eingesehen am 7.3.2017).

86 Auf dem von Obama einberufenen Gipfel machten die beteiligten Staaten konkrete Zusagen in den Bereichen Resettlement, Zugang zu Bildung und Zugang zum Arbeitsmarkt. Vgl. White House/Office of the Press Secretary, *Fact Sheet on the Leaders' Summit on Refugees*, 20.9.2016, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/09/20/fact-sheet-leaders-summit-refugees> (eingesehen am 7.3.2017).

87 Vgl. UN General Assembly (Hg.), »New York Declaration for Refugees and Migrants«, in: *Seventy-first Session of the General Assembly*, 13.9.2016, <www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/71/L.1> (eingesehen am 7.3.2017).

88 Vgl. Annex I der New York Declaration, S. 17–22, <www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/71/L.1> (eingesehen am 7.3.2017).

Dilemma aber nur scheinbar auf. Die Eingliederung in die VN bietet der IOM Zugang zu zentralen Prozessen der internationalen Migrationspolitik; das Mandat und die Struktur der Organisation bleiben hiervon unberührt.

Aus einer rechteorientierten Perspektive stellt dies eine verpasste Chance dar.[89] Die New York Declaration betont die nicht-wertegeleitete *(non-normative)* Identität der IOM und beschneidet die Unabhängigkeit der Organisation in keiner Weise – sie sieht beispielsweise keine Berichtspflichten vor. Dieses Versäumnis, die vollen Beteiligungsrechte für VN-Prozesse mit einem normativen Mandat zu verbinden, erklärt sich durch die Interessen der Hauptgeberländer der IOM. Im Ergebnis bleibt die konzeptionelle und operative Schutzlücke im internationalen Migrationsregime bestehen, und das aus entwicklungspolitischer Perspektive größte Defizit der IOM wird verstetigt.[90]

Dem ambitionierten Plan, auf höchster VN-Ebene ein neues und umfassendes Migrationsabkommen zu verhandeln, ging eine Reihe von Initiativen und Konsultationsprozessen voraus. Diese zielen auf einen besseren Beistand für Schutzbedürftige, die nicht unter das Mandat der GFK fallen, und auf nachhaltige Lösungsstrategien für Flüchtlinge. Der von UNHCR im Jahr 2006 vorgelegte 10-Point Plan of Action on Refugee Protection and Mixed Migration formulierte zum ersten Mal konkrete und rechtebasierte Handlungsempfehlungen für den Umgang mit gemischten Wanderungsbewegungen. 2012 nahm die von der Schweiz und Norwegen initiierte Nansen-Initiative ihre Arbeit auf; sie organisierte regionale Konsultationen zur Ausarbeitung neuer Schutzstandards für Menschen, die ihre Heimat aufgrund von Naturkatastrophen oder klimatischen Veränderungen verlassen mussten. Im Oktober 2015 mündeten diese Konsultationen in die von 109 Regierungen verabschiedete Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change *(Protection Agenda)*. Deren Umsetzung wird nun von einer Nachfolgeinitiative, der Platform on Disaster Displacement, vorangetrieben. Die 2014 gegründete Migrants in Countries in Crisis Initiative (MICIC), deren Sekretariat bei der IOM angesiedelt ist, hat zur Aufgabe, nichtbindende Standards und Richtlinien für den Schutz von Migranten in Krisensituationen zu entwickeln. Sie schließt dabei aber zusätzlich Naturkatastrophen und gewaltsame Konflikte ein. Ebenfalls im Jahr 2014 wurde die Solutions Alliance gegründet. Diese Initiative – mit einem Sekretariat beim Danish Refugee Council – bringt humanitäre und entwicklungspolitische Akteure zusammen, um nachhaltige Lösungen für langandauernde Fluchtsituationen zu erarbeiten.

Neben diesen genuin flüchtlings- und migrationspolitischen Prozessen werden zunehmend auch in anderen Politikfeldern entsprechende thematische Bezüge hergestellt. So enthält die bei der dritten VN-Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung im Juli 2015 verabschiedete Addis Ababa Action Agenda (4A) explizite migrationspolitische Ziele. Das Pariser Klimaschutzabkommen vom 12. Dezember 2015 benennt den Schutz der Rechte von Migranten als zentrale Herausforderung und gibt vor, eine »Task Force on Displacement« zu schaffen. Auch der World Humanitarian Summit im Juni 2016 beschäftigte sich mit Fragen von Flucht und Vertreibung. Flucht und Migration werden zudem auf der Agenda des G20-Gipfels im Sommer 2017 stehen, und schließlich sieht die Agenda der Internationalen Arbeitskonferenz 2017 die Arbeitsmigration als Schwerpunktthema vor.[91] Darüber hinaus beschäftigt sich die EU-Kommission fortlaufend mit den Themen Flucht und Migration, derzeit mit dem Schwerpunkt Grenzsicherung. Noch ist fraglich, ob das Zusammenspiel und die Querverbindungen

89 Nicholas R. Micinski/Thomas G. Weiss, *International Organization for Migration and the UN System: A Missed Opportunity*, New York, September 2016 (Future United Nations Development System Briefing 42), <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2841067> (eingesehen am 7.3.2017).

90 Dass die nicht-normative Natur der Organisation beibehalten wurde, steht gleichzeitig exemplarisch für die noch immer große Zurückhaltung der Staaten, im Bereich Migration verbindliche Verpflichtungen einzugehen. Das »treaty event« der VN, bei dem Staaten dazu aufgerufen sind, internationalen Verträgen und Konventionen beizutreten oder bestehende Vorbehalte aufzuheben, fand 2016 parallel zum VN-Sondergipfel statt und stand – mit dem Titel »Towards the Promotion of the International Legal Framework on Human Mobility« – ausdrücklich im Zeichen menschlicher Mobilität. Von den 79 tatsächlich getätigten Vertragsbeitritten und Ratifizierungen hatten letztlich aber nur zwei einen direkten Bezug zum Themenkomplex Migration und Flucht, nämlich Guinea-Bissaus Beitritt zu dem Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen von 1954 sowie dem Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit von 1961. Vgl. UN (Hg.), *2016 Treaty Event: Towards the Promotion of the International Legal Framework on Human Mobility: Final Report*, 19.–23.9.2016, <https://treaties.un.org/doc/source/events/2016/final_report-2016.pdf> (eingesehen am 7.3.2017).

91 ILO (Hg.), *Agenda of the 106th Session of the International Labour Conference*, 21.11.2016, <www.ilo.org/ilc/ILCSessions/106/reports/reports-to-the-conference/WCMS_535469/lang–en/index.htm> (eingesehen am 7.3.2017).

dieser unterschiedlichen Bereiche zu einer weiteren Verdichtung des internationalen Migrationsregimes oder eher zu dessen Fragmentierung führen. Zudem bleibt offen, welche Perspektiven – entwicklungspolitische, handelspolitische, wirtschaftspolitische, grundrechteorientierte oder sicherheitspolitische – sich durchsetzen und die weiteren Verhandlungen auf internationaler Ebene bestimmen werden.

Defizite der internationalen Zusammenarbeit in der Migrationspolitik

Das bestehende internationale Migrationsregime ist von einer Reihe struktureller Defizite geprägt, die insbesondere aus entwicklungspolitischer Perspektive problematisch sind. Hierzu zählen die institutionelle Fragmentierung, das strukturelle Machtgefälle zwischen Herkunfts- und Zielländern sowie das Fehlen normativer Standards. Diese Steuerungsdefizite stehen nicht isoliert nebeneinander, sondern bedingen sich gegenseitig. Zusätzlich erschwert wird die Weiterentwicklung der »Global Migration Governance« durch die Tatsache, dass auch viele andere Politikfelder die Migrationsdynamik beeinflussen.

Institutionelle Fragmentierung

Wie der vorstehende Überblick gezeigt hat, vollzieht sich die internationale migrationspolitische Zusammenarbeit in einer Vielzahl paralleler und überlappender Institutionen und Konsultationsforen. Dieses Nebeneinander unterschiedlicher Mitgliedschaften und Mandate ermöglicht Staaten zwar, einzelne migrationspolitische Herausforderungen flexibel zu bearbeiten – erschwert es aber gleichzeitig, umfassende Lösungsansätze auf regionaler und globaler Ebene zu entwickeln.[92] Statt klare Rahmenbedingungen für zwischenstaatliche Verhandlungen zu setzen, fördert die Struktur das sogenannte »venue-shopping«.[93] Gemeint ist damit die Vorgehensweise, zwischen unterschiedlichen institutionellen Kontexten jenen auszusuchen, der es am wahrscheinlichsten macht, die eigenen politischen Ziele zu erreichen. Diese Strategie verfolgen insbesondere die Regierungen wohlhabender Zielländer, die so versuchen, Wanderungsbewegungen wirksamer zu steuern.[94] In der Praxis führt das häufig zu einem Übergewicht von kurzfristigen sicherheitspolitischen Zielsetzungen gegenüber längerfristigen (und nachhaltigeren) entwicklungspolitischen Perspektiven. Darin liegt der Hauptgrund, weshalb es weltweit an migrationspolitischen Agenden mangelt, die kohärent sind und zwischen den handelnden Institutionen abgestimmt werden. Das gilt sowohl innerstaatlich als auch zwischenstaatlich.

Unzureichender Ausgleich des Machtgefälles

Das fragmentierte Institutionengefüge in der migrationspolitischen Zusammenarbeit spiegelt zum einen den über Jahrzehnte inkrementell vollzogenen Aufbau migrationspolitischer Ordnungsstrukturen wider, zum anderen die Machtverhältnisse zwischen Herkunfts- und Zielländern. Diese Machtverhältnisse werden unter anderem sichtbar, wenn die Industriestaaten Themen so miteinander verbinden, dass die Entwicklungsländer für die Verletzung migrationspolitischer Interessen der Industrieländer einen hohen Preis zu zahlen haben. Ein Beispiel dafür ist die Koppelung von Handelsabkommen an restriktive Migrationsbestimmungen.[95] Ausdruck des Machtgefälles ist auch die von entwicklungspolitischen Akteuren immer wieder kritisierte Konditionalisierung von Entwicklungshilfe – die entsprechend davon abhängig gemacht wird, dass Partnerländer sich bemühen, Wanderungen in die Geberländer zu begrenzen.[96]

In der Vergangenheit haben es gerade die informellen und für die Öffentlichkeit intransparenten Konsultationsprozesse auf regionaler Ebene den Industrieländern ermöglicht, ihre migrationspolitischen Inter-

92 Lavenex u.a., »Regional Migration Governance« [wie Fn. 61], S. 457.
93 Der Begriff »venue-shopping« wurde geprägt durch das Buch von Frank R. Baumgartner/Bryan D. Jones, *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago: Chicago University Press, 1993.
94 Vgl. Virginie Guiraudon, »European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue Shopping«, in: *Journal of Common Market Studies*, 38 (2000) 2, S. 251–271; Sandra Lavenex, »Shifting Up and Out: The Foreign Policy of European Immigration Control«, in: *West European Politics*, 29 (2006) 2, S. 329–350.
95 Flavia Jurje/Sandra Lavenex, »Trade Agreements as Venues for Market Power Europe? The Case of Immigration Policy«, in: *Journal of Common Market Studies*, 52 (2014) 2, S. 320–336.
96 Vgl. Stephan Dünnwald, »Remote Control? Europäisches Migrationsmanagement in Mauretanien und Mali«, in: *Movements. Journal für kritische Migrations- und Grenzregimeforschung*, Januar 2015, S. 1–32, <http://movements-journal.org/issues/01.grenzregime/08.duennwald–remote-control-mali-mauretanien.html> (eingesehen am 7.3.2017).

essen durchzusetzen.[97] Ob die Zielländer an internationalen Regelungen interessiert sind, hängt auch davon ab, wie umstritten die Arbeitskräftezuwanderung innenpolitisch ist und ob es in dem betreffenden Land Gewerkschaften und andere Organisationen gibt, die auf Einhaltung internationaler Normen drängen. Zahlreiche Beispiele illustrieren, dass Vorschläge für internationale Regime, die Arbeitsmigration erleichtern könnten – etwa Freihandelssysteme mit einer Freizügigkeitskomponente –, auf den Widerstand jener treffen, die für die Einheimischen eine Verschlechterung von Einkommen und Lebenschancen befürchten. Oft sind die Schließungstendenzen dann stärker – weil mögliche makroökonomische Gewinne durch Zuwanderung weniger direkt erfahrbar sind als individuelle Kosten für einheimische Beschäftigte, die ihre Arbeit verlieren oder Lohneinbußen in Kauf nehmen müssen.[98]

Die Verteilung der Verhandlungsmacht kann sich allerdings auch ändern. Im Kontext der europäischen Bemühungen, afrikanische Staaten zu mehr Migrationskontrolle zu bewegen, lässt sich beobachten, wie die Regierungen von Herkunfts- und Transitländern die Fixierung der EU auf Grenzsicherung zu ihrem Vorteil nutzen. Ein Beispiel dafür, dass die Herkunftsländer internationale Vereinbarungen zur Arbeitsmigration durchsetzen können, wenn der Handlungsdruck groß genug ist, bietet der Verhaltenskodex zur Anwerbung von Gesundheitsfachkräften. Er wurde 2010 von der Weltgesundheitsorganisation (WHO) auf Forderung von Herkunftsländern verabschiedet.[99]

Fehlender normativer Rahmen

Die negativen Auswirkungen der Fragmentierung und des Machtgefälles in der migrationspolitischen Zusammenarbeit werden dadurch noch verstärkt, dass normative Standards fehlen. Internationale Konsultationsprozesse sind – wie oben beschrieben – häufig bewusst informell gehalten und nicht mit dem Anspruch verbunden, der interessengeleiteten Aushandlung bi- und multilateraler Migrationsabkommen normative Grenzen zu setzen. Das völkerrechtlich verbindliche Schutzmandat von UNHCR bezieht sich nur auf Asylbewerber und Flüchtlinge, während die Arbeit der IOM nicht auf einem völkerrechtlich verankerten und auf Menschenrechte zielenden Mandat beruht. Wie ausgeführt, gibt es durchaus völkerrechtliche Grundlagen zum Schutz von Migranten; dazu zählen sowohl allgemeine menschenrechtliche Instrumente als auch die Konventionen der ILO und der VN zum Schutz von Wanderarbeitern. Allerdings haben die Konventionen wenig Einfluss auf die tatsächliche Ausgestaltung internationaler Migrationspolitik, denn ratifiziert wurden sie nur von einer kleinen Gruppe Staaten, bei denen es sich überwiegend um Herkunftsländer handelt. Zudem haben die Konventionen ihren Ursprung in der Zeit der Gastarbeiteranwerbung seit Mitte der 1950er Jahre; den heutigen Realitäten gemischter und irregulärer Wanderungen werden sie daher nicht immer gerecht.[100]

Im vergangenen Jahrzehnt entstand in Foren wie dem GFMD ein weitgehender Konsens zu Themen wie ethische Anwerbepraktiken, Übertragbarkeit von Sozialversicherungsansprüchen und verbesserte Bedingungen für Rücküberweisungen. Damit einher ging die Einsicht, dass die Arbeits- und Sozialrechte von Migranten, gerade in Hinblick auf Familiennachzug und Aufenthaltsrecht, weiter gestärkt werden müssen. Geschehen könnte dies auf unterschiedliche Weise. Eine Möglichkeit wäre die Stärkung multilateraler und verbindlicher rechtlicher Regelungen wie der VN-Konvention über die Rechte der Wanderarbeiter. Eine andere – und möglicherweise bessere – Option könnte darin bestehen, sich auf die Umsetzung schon bestehender Normen und Standards zu konzentrieren und darüber hinaus pragmatische »soft law«-Ansätze zu verfolgen, wie etwa in der Nansen-Initiative oder im Rahmen von MICIC vorgeschlagen. Grundsätzlich sind

97 Jobst Köhler, »What Government Networks Do in the Field of Migration: An Analysis of Selected Regional Consultative Processes«, in: Randall Hansen/Jobst Koehler/Jeannette Money (Hg.), *Migration, Nation States and International Cooperation*, New York 2011, S. 100–127; Patrick A. Taran, »Human Rights of Migrants: Challenges of the New Decade«, in: *International Migration*, 38 (2001) 6, S. 7–51 (25ff).

98 Vgl. Koslowski, »Global Mobility and the Quest for an International Migration Regime« [wie Fn. 45], S. 108.

99 Vgl. Steffen Angenendt/Michael Clemens/Meiko Merda, *Der WHO-Verhaltenskodex. Eine gute Grundlage für die Rekrutierung von Gesundheitsfachkräften?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2014 (SWP-Aktuell 25/2014).

100 Antoine Pécoud/Paul de Guchteneire (UNESCO), »Migration, Human Rights and the United Nations: An Investigation into the Low Ratification Record of the UN Migrant Workers Convention«, in: *Global Migration Perspectives*, (2004) 3; Global Commission on International Migration (Hg.), *Migration in an Interconnected World: New Directions for Action*, Genf 2005; Judy Fudge, »Precarious Migrant Status and Precarious Employment: The Paradox of International Rights for Migrant Workers«, in: *Comparative Labor Law and Policy Journal*, 34 (2012) 1, S. 95–132.

bestimmte Herausforderungen nur auf multilateraler Ebene zu bewältigen, beispielsweise die faire und ethische Rekrutierung von Arbeitskräften. Gleichwohl wären in einigen Feldern, etwa beim Thema Klima und Migration, regionale und mit »soft law«-Elementen verbundene Ansätze erfolgversprechender (»minimultilateralism«). Solche Ansätze könnten mittel- bis längerfristig eine multilaterale Einigung zum Ziel haben und damit einen Beitrag leisten, um die Fragmentierung in der Migrationspolitik aufzuheben.

In der Forschung wird zudem darauf hingewiesen, dass es bisher keinen gesonderten rechtlichen Rahmen für Schutz und Unterstützung von »survival migrants« oder »crisis migrants« gibt – also all jenen, die aufgrund von Armut, Naturkatastrophen oder mangelnden Zukunftsperspektiven ihre Heimat verlassen müssen.[101] Dadurch werden die im Kontext unfreiwilliger Wanderungen schon bestehenden Entwicklungsrisiken noch verstärkt.

Einfluss anderer Politikfelder

Der Aufbau eines wirksamen globalen Migrationsregimes ist auch deshalb so schwierig, weil die Migrationspolitik durch eine Vielzahl anderer Politikfelder beeinflusst wird. In der Forschung wird dieses Phänomen als »überlappende Regime« beschrieben.[102] So bestehen etwa Wechselwirkungen zwischen dem globalen Flüchtlingsregime und den internationalen Vereinbarungen zu Menschenrechten, Arbeitsmigration, humanitärer Hilfe und Sicherheit.[103] Die Rahmenbedingungen der Arbeitsmigration wiederum werden durch Handelsregime sowie menschenrechtliche, arbeitsrechtliche und strafrechtliche Vorgaben beeinflusst.[104] Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass migrationspolitische Bestimmungen im engeren Sinne nur begrenzt wirksam sind. Die Öffnung oder Schließung legaler Routen für bestimmte Gruppen von Migranten kann Wanderungsbewegungen nur zum Teil beeinflussen. Mindestens ebenso bedeutsam sind die Bedingungen in den jeweiligen Herkunfts- und Zielländern, und diese werden durch die Handelspolitik, die Agrar- und Fischereipolitik, die Umweltpolitik und die Sicherheitspolitik mitbestimmt.[105]

In Ermangelung eines kohärenten Gesamtansatzes führt dies dazu, dass entwicklungspolitische Bemühungen, die darauf abzielen, Perspektiven vor Ort zu schaffen und damit den Wanderungsdruck zu vermindern, durch Aktivitäten in anderen Politikfeldern konterkariert werden. So beklagen Kritiker der europäischen Migrationspolitik schon seit langem die negativen Auswirkungen der EU-Fischereipolitik und der Handelsabkommen gerade mit afrikanischen Staaten. Dort würden so die Fischbestände reduziert, einheimische Lebensmittel oder Gebrauchsgüter konkurrenzunfähig gemacht, Erwerbsmöglichkeiten und Lebensperspektiven der Betroffenen zerstört und damit die Migrationsbereitschaft gefördert. Unfreiwillige Wanderungen sind oft auch ein Symptom solcher handels- und wirtschaftspolitischer Fehlentwicklungen.

Zusammenfassend lässt sich zu den aktuellen Global-Governance-Defiziten feststellen, dass viele von ihnen aus entwicklungspolitischer Perspektive problematisch sind. Da es an verbindlichen Rechten für Migranten mangelt, fehlen Maßstäbe für die inhaltliche Gestaltung der Migrationspolitik. Zwischenstaatliche Verhandlungen, die sich auf jene Themenblöcke beschränken, in denen am leichtesten eine politische Einigung zu erreichen ist, tragen wenig zur Problemlösung bei.[106] Nur wenn auch die schwierigen Fragen systematisch und im Sinne eines kohärenten Gesamtansatzes angegangen werden, lässt sich die internationale migrationspolitische Zusammenarbeit substantiell verbessern und den Bedürfnissen der Akteure anpassen. Vor dem Hintergrund dieser Herausforderungen und Defizite stellt sich die Frage, welches Modell der »Global Migration Governance« aus entwicklungspolitischer Perspektive erstrebenswert ist.

101 Susan Martin/Sanjula Weerasinghe/Abbie Taylor, »Crisis Migration«, in: *Brown Journal of World Affairs*, 20 (2013) 1, S. 123–137 (123); Alexander Betts, »Survival Migration: A New Protection Framework«, in: *Global Governance*, 16 (2010) 3, S. 361–382; Alexander Betts, *Survival Migration: Failed Governance and the Crisis of Displacement*, Ithaka/London 2013.

102 Vgl. G. Kristin Rosendal, »Impacts of Overlapping International Regimes: The Case of Biodiversity«, in: *Global Governance*, 7 (2001) 1, S. 95–117.

103 Alexander Betts, »The Refugee Regime Complex«, in: *Refugee Survey Quarterly*, 29 (2010) 1, S. 12–37 (22).

104 Fudge, »Precarious Migrant Status and Precarious Employment« [wie Fn. 100], S. 95; Chantal Thomas, »Convergences and Divergences in International Legal Norms on Migrant Labor«, in: *Comparative Labour Law and Policy Journal*, 32 (2011), S. 405–441.

105 Amy Hong/Anna Knoll, »Strengthening the Migration-Development Nexus through Improved Policy and Institutional Coherence«, Background Paper for the KNOMAD Workshop on Policy and Institutional Coherence (Paris: OECD Conference Centre, 4./5.12.2013), 2014, S. 37–40.

106 Vgl. Wies Maas/Khalid Koser, *Towards Global Governance of International Migration. 15 Years of Intergovernmental Recommendations and Conclusions. A State of the Art Review*, Den Haag 2011.

Perspektiven der Global Migration Governance

Aktuell lassen sich Bemühungen erkennen, die internationale flüchtlings- und migrationspolitische Zusammenarbeit verbindlicher zu gestalten und bestehende Prozesse inhaltlich wie institutionell stärker miteinander zu verknüpfen. Hier gibt es ein »window of opportunity« für tiefergreifende Reformen – das internationale Migrationsregime könnte von einem Nachzügler zu einem Vorreiter der internationalen Zusammenarbeit werden.

Vor allem die 2015 von der VN-Generalversammlung beschlossene Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und der VN-Sondergipfel zu großen Wanderungsbewegungen von September 2016 haben der internationalen Zusammenarbeit in der Flüchtlings- und Migrationspolitik neue Dynamik verliehen. Die geplanten globalen Abkommen zu Flucht und Migration bieten gute Ansatzpunkte für Verbesserungen. Es ist zu erwarten, dass diese Entwicklungen sich auf die Aufgabenteilung zwischen UNHCR, IOM und ILO auswirken werden und dass die bestehenden zwischenstaatlichen Konsultationsforen, insbesondere GFMD und HLD, weiter an politischem Gewicht gewinnen werden. Damit könnte die »Global Migration Governance« in den nächsten Jahren neue Schubkraft erhalten.

Bei den anstehenden Veränderungen der globalen Flüchtlings- und Migrationspolitik geht es sowohl um rechtliche Normen als auch um die institutionelle Gestaltung der Strukturen. Während die Zuständigkeit von UNHCR für das künftige Flüchtlingsabkommen unstrittig ist und auch dessen zentrale, normengeleitete Rolle für den internationalen Flüchtlingsschutz nicht zur Disposition steht, wird es insbesondere bei dem geplanten Migrationsabkommen zu wichtigen Weichenstellungen kommen. Das Abschlussdokument des VN-Sondergipfels sieht vor, dass sowohl die IOM als auch das VN-Sekretariat die Ausarbeitung des Migrationsabkommens unterstützen sollen. Darüber hinaus sollen die Beiträge relevanter VN-Organisationen und zivilgesellschaftlicher Akteure in die Verhandlungen einfließen.

Dieser Ansatz war ein pragmatischer Kompromiss, um die Verhandlungen über das Migrationsabkommen in Gang zu bringen und die relevanten Akteure einzubeziehen. Noch nicht festgelegt wurde jedoch, wie die Aufgaben nach Aushandlung des Abkommens verteilt werden und welche Akteure federführend für dessen Umsetzung und Monitoring verantwortlich sein sollen. Diese Fragen sind für die künftige Gestaltung der »Global Migration Governance« und deren Wirksamkeit entscheidend und damit auch für die deutsche Politik relevant. Aus entwicklungspolitischer Perspektive bedarf es einer normativen und institutionellen Neuordnung der globalen Migrationspolitik, so dass diese künftig zumindest fünf Aufgaben erfüllen kann:

(1) einen fairen Interessenausgleich zwischen Herkunfts-, Transit- und Zielstaaten ermöglichen
(2) eine rechtebasierte Politik gewährleisten, welche die Grundrechte von Migranten und Flüchtlingen schützt, ihre Diskriminierung verhindert und ihnen wirtschaftliche und gesellschaftliche Teilhabe erlaubt
(3) migrations- und integrationspolitische Mindeststandards festlegen – etwa in den Bereichen Anwerbung und Familienzusammenführung – und Strukturen bereitstellen, um ihre Einhaltung zu überwachen
(4) sichere Zugangswege für Flüchtlinge und Migranten fördern, um irreguläre Wanderungen zu reduzieren
(5) einen Orientierungsrahmen für lokale Integration und Reintegration bieten

Im Folgenden werden drei Optionen skizziert, wie sich die »Global Migration Governance« in diese Richtung fortentwickeln ließe. Möglich wäre erstens eine Konsolidierung der bisherigen Struktur mit einer Stärkung regionaler Prozesse; zweitens eine umfassende Reform der IOM, die dabei mit einem normativen Mandat und einer tragfähigen Grundfinanzierung ausgestattet würde, und drittens die Weiterentwicklung der bisherigen Strukturen durch Aufbau eines handlungsfähigen Migrationssekretariats. Alle drei Optionen weisen Vor- und Nachteile auf.

Option 1: Konsolidierung und Regionalisierung

Eine erste Option wäre die Konsolidierung der heutigen Strukturen bei gleichzeitiger Weiterentwicklung regionaler Kapazitäten. Damit würde der Weg fortgesetzt, den die VN-Generalversammlung im September 2016 eingeschlagen hat, als sie der IOM den Status einer »related agency« verlieh, die Organisation aber nicht mit einem normativen Mandat ausstattete. Die IOM hat dadurch eine Aufwertung ihrer Arbeit erfahren und Zugang zu den Verhandlungsprozessen der VN erhalten – was vor allem hinsichtlich der Ausarbeitung des geplanten Migrationsabkommens und der Umsetzung der SDGs von Bedeutung ist. Mit ihrer globalen Präsenz ist die IOM die am besten geeignete Organisation, um operative Herausforderungen zu bewältigen, die mit der Steuerung von Wanderungsbewegungen einhergehen. Darüber hinaus hat sich im Laufe der vergangenen 15 Jahre eine funktionale Arbeitsteilung zwischen UNHCR und IOM herausgebildet. Beide ergänzen sich schon heute in vielen Krisenländern. Und schließlich ist die IOM prädestiniert dafür, regionale Prozesse zu stärken. Die Organisation fungiert bereits jetzt als Sekretariat für etliche regionale Konsultationsprozesse und könnte den Ausbau dieser Strukturen weiter vorantreiben. Der Vorteil regionaler Ansätze besteht darin, dass sie vertrauensbildend wirken; zugleich ist es in einem solchen Rahmen leichter als auf globaler Ebene, gemeinsame Standards zu vereinbaren. Darüber hinaus lassen sich im regionalen Kontext häufig Kooperationsgewinne – etwa in Form regionaler Freizügigkeit – erzielen, die auf globaler Ebene nicht möglich sind.

Auf den ersten Blick wäre es weniger konfliktträchtig als eine umfassende Reform, würde man die globale Migrationsarchitektur von heute beibehalten und dabei regionale Abstimmungsprozesse weiter stärken. Andererseits birgt es beträchtliche Risiken, die bisherige Struktur zu bewahren. Die IOM ist nicht in der Lage, wirkungsvoll zwischen den Interessen von Herkunfts- und Zielländern zu vermitteln, weil ihr dafür das normative Fundament und die finanzielle Autonomie fehlen. Diese Probleme würden sich bei einem bloßen »Weiter so« noch verstärken. Es bedarf eines globalen Ordnungsrahmens, der Mindeststandards setzt und Zuständigkeiten bestimmt. Nur so lassen sich die Herausforderungen bewältigen, wie sie durch die Vermischung von Flucht und Migration entstehen, aber auch durch veränderte Wanderungsmuster – mit neuen Phänomenen wie klimabedingter Migration und einer Zunahme temporärer und zirkulärer Wanderungen.

Von Bedeutung ist auch das in den SDGs enthaltene Ziel, die positiven Entwicklungswirkungen von Migration zu maximieren. Damit sich diese Vorgabe erfüllen lässt, bedarf es eines kohärenten, international abgestimmten Vorgehens, das die Migrationspolitik stärker an entwicklungspolitischen Anliegen ausrichtet und so zur Fluchtursachenbekämpfung beiträgt.[107] Bilaterale und regionale Abstimmungsprozesse können das nur zum Teil leisten. Sie sind zweifellos wichtige Bausteine in der Reform der »Global Migration Governance«, bleiben ohne globalen Rahmen aber unzureichend.

Option 2: Reform und Ausbau der IOM – »IOM 2.0«

Die zweite Option besteht darin, die IOM umfassend zu reformieren und in eine »Weltmigrationsorganisation« zu verwandeln. Diese hätte zumindest vier grundlegende Funktionen zu erfüllen. Sie müsste (1) Wissen akkumulieren und aufbereiten, vor allem durch die Sammlung und Auswertung von migrationsbezogenen Daten und durch eigene Forschung; (2) die Migrationspolitik einzelner Staaten sowie auf regionaler und internationaler Ebene dokumentieren, vergleichen und bewerten; (3) migrationsbezogene Dienstleistungen im Auftrag von Mitgliedstaaten und VN-Organisationen erbringen sowie (4) strategische Planungen und Schwerpunktsetzungen für die globale Migrationspolitik anbieten, einschließlich einer Früherkennung von migrationspolitischen Risiken und Fehlentwicklungen beim Schutz von Migranten. Die Organisation müsste durch ein normatives Mandat geleitet werden, durch ein »mission statement«, das bestimmt, welche Aufgaben sie übernimmt und welche nicht.

In ihrer derzeitigen Form kann die IOM solchen Anforderungen nicht gerecht werden. Zum einen fehlt der Organisation dazu ein völkerrechtliches Mandat, zum anderen wird sie durch eine projektbasierte Finanzierungsstruktur eingeschränkt, die sie zu ständiger – oft unkritischer – Akquise zwingt. Würde die IOM zu einer Weltmigrationsorganisation ausgebaut,

107 Vgl. Steffen Angenendt/Anne Koch, »Fluchtursachenbekämpfung: Ein entwicklungspolitisches Mantra ohne Inhalt?«, in: Volker Perthes (Hg.), *Ausblick 2016: Begriffe und Realitäten internationaler Politik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2016, S. 41–44.

müsste sie daher ein rechteorientiertes Mandat bekommen, das es ihr erlaubt, die bestehende Schutzlücke für Migranten zu reduzieren. Gleichzeitig müsste sie eine dauerhafte Grundfinanzierung erhalten, um gegenüber kurzfristigen Staateninteressen autonom zu sein. Wieso das wichtig ist, zeigt das Beispiel Evaluierung: Trotz jahrzehntelanger Projekterfahrungen fehlt es noch immer an Verständnis für die Erfolgsbedingungen von Reintegration, weil den an Rückkehr interessierten Staaten oftmals nicht daran liegt, Evaluierungen zu finanzieren. Eine finanziell unabhängige IOM könnte dagegen längerfristig planen und zu einer treibenden Kraft für eine nachhaltige Migrationspolitik werden.

Eine Erfüllung dieser Desiderate würde allerdings zu einem Spannungsverhältnis zwischen der operativen und der normsetzenden Funktion einer »IOM 2.0« führen. Darüber hinaus ist fraglich, ob es sinnvoll wäre, alle migrationspolitischen Belange bei einer Weltorganisation zu konzentrieren. Das Themenfeld Migration berührt viele Bereiche, in denen andere VN-Organisationen über langjährige und gute Expertise verfügen – etwa in Bezug auf Entwicklung (UNDP), Arbeit (ILO), Menschenrechte (OHCHR), Demographie (UNFPA) und Umwelt (UNEP). Es steht zu befürchten, dass wichtige Bezüge vernachlässigt und womöglich kontraproduktive Ergebnisse produziert werden, wenn sich nur eine Organisation isoliert mit dem Thema beschäftigt.

Option 3: Aufbau eines handlungsfähigen VN-Migrationssekretariats

Eine dritte Option wäre der Aufbau eines dauerhaft institutionalisierten und handlungsfähigen VN-Migrationssekretariats. Parallelen zu anderen Politikfeldern, etwa dem Klimaschutz, liegen auf der Hand. So war das VN-Klimasekretariat zunächst mit der Aufgabe betraut, die zwischenstaatlichen Verhandlungen über ein Klimarahmenabkommen zu unterstützen und zu koordinieren. Seit die Klimarahmenkonvention in Kraft getreten ist, hat sich der Schwerpunkt der Sekretariatsarbeit aber verschoben. Er liegt jetzt bei der Bereitstellung technischer Expertise, die es den Vertragsstaaten erleichtern soll, die Konvention umzusetzen. Vergleichbare Aufgaben stehen an, wenn die migrationsbezogenen SDGs implementiert werden und das geplante globale Migrationsabkommen auszuhandeln und umzusetzen ist. Deshalb müsste ein solches VN-Migrationssekretariat mit Kompetenzen ausgestattet werden, die über bloße Prozesskoordination hinausgehen und einen Schwerpunkt auf Monitoring und technische Unterstützung legen.

Das Sekretariat könnte entweder neu geschaffen oder aus schon bestehenden Strukturen zusammengesetzt werden. Ein naheliegender Anknüpfungspunkt wäre die Global Migration Group (GMG), die ursprünglich eben zu dem Zweck gebildet wurde, migrationsbezogene VN-Aktivitäten besser zu koordinieren. Sie hat seitdem aber – nicht zuletzt wegen ihrer unzureichenden Ausstattung und der Interessenkonflikte zwischen den beteiligten VN-Organisationen – lediglich eine begrenzte Unterstützung beim Austausch und bei der gegenseitigen Information der VN-Organisationen leisten können. Gleichwohl bestünde ein Vorteil dieses Modells darin, dass die GMG schon heute den größten Teil der mit Wanderungsfragen befassten VN-Institutionen zusammenbringt. Eine andere Variante wäre, das Global Forum on Migration and Development aufzuwerten und stärker zu formalisieren. In seinem Bericht zur Zukunft der internationalen Zusammenarbeit im Bereich Migration hat der damalige VN-Sondergesandte für Migration, Peter Sutherland, im März 2017 vorgeschlagen, dem GFMD eine stärkere Rolle bei der Evaluierung staatlicher Migrationspolitik zu verleihen und zu diesem Zweck ein dauerhaftes GFMD-Sekretariat einzurichten. Dabei bleibt aber zu bedenken, dass gerade der derzeitige informelle Charakter des Forums einen Mehrwert darstellt, denn er bietet Staatenvertretern einen geschützten Raum für Diskussionen über kontroverse Themen. Eine ergänzende Variante könnte darin bestehen, die bei der Weltbank angesiedelte Wissensplattform KNOMAD zur inhaltlichen Unterstützung des Migrationssekretariats zu nutzen. KNOMAD könnte das für die Arbeit des Sekretariats benötigte Wissen zur Verfügung stellen und die Umsetzung der SDGs und des Global Migration Compact durch Evaluationen begleiten. Bei dieser Variante müsste KNOMAD finanziell und strukturell gestärkt werden.

Unabhängig von der konkreten institutionellen Ausgestaltung hätte das Sekretariatsmodell einige Vorteile gegenüber der Option, alle migrationspolitischen Belange bei einer Einzelorganisation zu konzentrieren. Zum einen könnte das Sekretariat direkt auf die inhaltliche Expertise aller relevanten VN-Akteure zurückgreifen. Zum anderen wäre es in der Lage, als »honest broker« ein Forum zu bieten, in dem Herkunfts-, Transit- und Zielländer auf Augenhöhe miteinander verhandeln könnten – etwa über die Ausgestaltung und Umsetzung von Mobilitätspartnerschaften, Arbeits-

migrationsabkommen oder transnationalen Ausbildungspartnerschaften. Eine solche Struktur würde es ermöglichen, Migration und Flucht als Querschnittsthemen in allen Teilbereichen der VN-Arbeit zu verankern. Schließlich könnte das Sekretariatsmodell einen inklusiven Ansatz darstellen und Anknüpfungspunkte bieten, um zivilgesellschaftliche und privatwirtschaftliche Akteure einzubinden.

Allerdings sind auch bei dieser Option mögliche Nachteile zu bedenken. Angesichts der Größe und der operativen Kapazitäten der IOM birgt sie die Gefahr, Strukturen zu verdoppeln und eine Konkurrenz zwischen zwei migrationsspezifischen Organisationen zu schaffen. Diese Problematik könnte dadurch aufgelöst werden, dass sich die IOM verstärkt auf ihre Rolle als Durchführungsorganisation konzentriert, ohne gleichzeitig Verantwortung in der Politikformulierung tragen zu müssen. Generell wäre eine solche Sekretariatsoption entwicklungspolitisch nur dann sinnvoll, wenn die neue Organisation – wiederum vergleichbar dem internationalen Klimasekretariat – auch die Hüterin eines starken globalen Migrationsabkommens wäre.

Folgerungen für die deutsche Politik

Deutschland gilt in der internationalen Flüchtlings- und Migrationspolitik inzwischen als wichtiger Akteur, nicht zuletzt wegen der jüngsten Flüchtlingsaufnahme, die von vielen EU-Regierungen kritisiert, von Regierungen aus anderen Weltregionen aber als vorbildlich betrachtet wird – ebenso wie von zivilgesellschaftlichen Akteuren weltweit. Die größere Sichtbarkeit bedeutet auch, dass die Bundesregierung sich zu flüchtlings- und migrationspolitischen Grundsatzfragen positionieren muss und dass von ihr Orientierung erwartet wird.

Die Bundesregierung hat darauf bereits mit einer stärkeren Beteiligung an internationalen Prozessen reagiert. Hierzu gehören eine treibende Rolle in der europäischen Flüchtlingspolitik und bei der Zusammenarbeit mit afrikanischen Staaten im Kontext des Valetta- und des Khartoum-Prozesses, der Ko-Vorsitz beim GFMD in den Jahren 2017/2018 gemeinsam mit Marokko und die Unterstützung des neuen Global Migration Data Analysis Centre (GMDAC) der IOM in Berlin. Es ist zu erwarten, dass die Sichtbarkeit und die damit verbundenen Erwartungen an die deutsche Politik anhalten werden. Sie dürften sich sogar noch verstärken, wenn es darum gehen wird, die VN-Nachhaltigkeitsziele umzusetzen und das globale Flüchtlings- und Migrationsabkommen zu erarbeiten.

Nicht bei allen Staaten trifft es auf Zustimmung, die globalen Ordnungsstrukturen in diesem Politikbereich weiterzuentwickeln. Die bisherige Kooperation zeigt, wie zurückhaltend die Staaten dabei sind, vermeintliche oder tatsächliche Entscheidungs- und Handlungsbefugnisse in der Migrationspolitik abzugeben. Diese Reserviertheit wird wahrscheinlich auch für die künftige Zusammenarbeit gelten – zumal noch nicht abzusehen ist, wie sich wichtige Akteure wie die USA zu multilateralen Strukturen in der Flüchtlings- und Migrationspolitik stellen werden. Dabei ist die staatliche Handlungskompetenz in der Realität oft eine Schimäre, denn viele Bereiche der Migrationspolitik werden inzwischen stärker durch wirtschaftlich-politische Globalisierung und regionale Integrationsprozesse beeinflusst als durch einzelstaatliche Politik.

Mit dem SDG-Prozess und den globalen Abkommen über Flüchtlinge und Migranten ergeben sich für die »Global Migration Governance« neue Chancen. Die jüngsten Entwicklungen bieten Regierungen und Zivilgesellschaft eine bisher einzigartige Gelegenheit, die künftige internationale Zusammenarbeit neu zu gestalten. Dabei werden die traditionellen Trennlinien zwischen Herkunfts-, Transit- und Zielländern zunehmend aufgeweicht, was neue Interessenkoalitionen ermöglicht.

Die Bundesregierung sollte sich in diesem Prozess engagieren, indem sie den migrationsbezogenen Konventionen der ILO und der VN beitritt und für einen solchen Schritt auch auf europäischer Ebene wirbt. Ein Bekenntnis zum ILO Multilateral Framework on Labour Migration und dessen Anwendung könnten ebenso wichtige Signalwirkungen haben. Auf diese Weise würde die Bundesrepublik dabei helfen, international einen rechtebasierten Ansatz zur Arbeitsmigration zu verbreiten. Das GFMD könnte dazu gerade im Rahmen des deutsch-marokkanischen Doppelvorsitzes beitragen, da es dank seiner rechtlichen Unverbindlichkeit einen Raum zur Diskussion auch schwieriger Fragen bietet. Das Forum könnte Anregungen für die Normbildung geben und migrationspolitisches Wissen vermitteln. Dazu sollten die Verhandlungen möglichst inklusiv gestaltet und zivilgesellschaftliche wie privatwirtschaftliche Akteure systematisch eingebunden werden.

In institutioneller Hinsicht sollte die Bundesregierung abwägen, welche der skizzierten Optionen den besten Rahmen für eine wirksame und entwicklungsbezogene »Global Migration Governance« bietet. Generell muss darauf geachtet werden, dass die neue Struktur es ermöglicht, die migrationsbezogenen SDGs sowie die – derzeit noch in Verhandlung begriffenen – globalen Verträge zu Flucht und Migration effektiv umzusetzen und zu evaluieren. Würde eine Sekretariatslösung für geeignet gehalten, wäre Genf ein geeigneter Ort für eine solche Institution, weil dort mit IOM, ILO, UNHCR, UNDP und kleineren Initiativen zu Binnenvertreibung bereits relevante Expertise angesiedelt ist. Sollten die VN ein anderes Gastgeberland suchen, könnte sich auch Deutschland als Standort anbieten.

Abkürzungen

ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
AU	Afrikanische Union
EAC	East African Community
ECOWAS	Economic Community of West African States
EU	Europäische Union
GCIM	Global Commission on International Migration
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GFMD	Global Forum on Migration and Development
GMDAC	Global Migration Data Analysis Centre
GMG	Global Migration Group
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
HLD	High Level Dialogue
ICEM	Intergovernmental Committee for European Migration
ICM	Intergovernmental Committee for Migration
ICMPD	International Centre for Migration Policy Development
ILO	International Labour Organization
IOM	Internationale Organisation für Migration
KNOMAD	Global Knowledge Partnership on Migration and Development
MDG	Millennium Development Goal
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MICIC	Migrants in Countries in Crisis Initiative
OAU	Organisation of African Unity
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OHCHR	Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
PICMME	Provisional Intergovernmental Committee for the Movement of Migrants from Europe
RCP	Regional Consultative Process
SADC	Southern African Development Community
SDG	Sustainable Development Goal
UNDP	United Nations Development Programme
UNEP	United Nations Environment Programme
UNFPA	United Nations Population Fund
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
VN	Vereinte Nationen
WHO	World Health Organization