



Global Migration Governance: Deutschland als Mitgestalter internationaler Migrationspolitik



Policy Brief des SVR-Forschungsbereichs 2016-3

Der Policy Brief entstand in Kooperation mit der Bertelsmann Stiftung

Der Sachverständigenrat ist eine Initiative von:

Stiftung Mercator, VolkswagenStiftung, Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Robert Bosch Stiftung, Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft und Vodafone Stiftung Deutschland



Inhaltsverzeichnis

Vorwort der Bertelsmann Stiftung.....	4
Das Wichtigste in Kürze.....	6
Zusammenfassung.....	6
1 Migration Governance und die nationalstaatliche Dimension.....	8
2 Global Governance von Migration: Akteure, Normen und Foren.....	8
2.1 Staatliche Migrationspolitik setzt Kooperation voraus: Hürden und Wege.....	9
2.2 Governance-Strukturen zu internationaler Migration: Institutionen.....	13
2.3 Internationale Abkommen zum Schutz von Migranten: nur in Teilen ratifiziert.....	14
2.4 Entwicklungen seit 2000: Foren zum Austausch werden gegründet.....	16
2.5 Gründe für die neue Dynamik: das Thema Entwicklung ‚entpolitisiert‘ Migration.....	20
3 Deutschlands Positionen und Aktivitäten.....	21
3.1 Ausgangspunkt: Deutschlands Weg zum gestaltenden Einwanderungsland.....	21
3.2 Migration (und Entwicklung) in den Ressorts: Aktivitäten und Koordination.....	21
3.3 Interessen und Positionen: Deutschland bezieht Stellung bei IOM und UN.....	24
3.4 Vom Beobachter zum Mitgestalter der globalen Migrationsdebatte: Gründe für Deutschlands zunehmendes Engagement.....	25
4 Fazit und Handlungsempfehlungen.....	26
4.1 Die nationale Ebene: Migrationsfragen ressortübergreifend koordinieren.....	26
4.2 Bilaterale Zusammenarbeit: Herkunfts- und Transitländer beraten.....	27
4.3 Regionale Migrationspolitik: mit der EU auf positive Anreize für Kooperation setzen.....	28
4.4 Mitgestalten auf globaler Ebene: Bedingungen für Zusammenarbeit schaffen.....	28
4.5 Der Weg zum Ziel: eine neue Architektur für <i>Fair Migration Governance</i>	29
4.6 Fazit: langfristiges Denken in der Migrationspolitik nicht aus den Augen verlieren.....	30
Literatur.....	31
Anhang.....	36
Abkürzungsverzeichnis.....	36

Vorwort der Bertelsmann Stiftung

Faire Migration durch internationale Kooperation

Die aktuellen Fluchtbewegungen nach Europa führen den enormen Anpassungsdruck nationalstaatlicher Politik eindrucksvoll vor Augen. Es setzt sich immer mehr die Einsicht durch, dass Fluchtursachen global bekämpft und Lösungen grenzüberschreitend gedacht werden müssen. Verharren Institutionen und Politik in den etablierten Strukturen und Formen nationalstaatlicher Politik, droht Politikversagen. Das Motto „Wenn sich Probleme globalisieren, muss sich auch die Politik globalisieren“ gilt nicht nur für Flüchtlingsbewegungen, sondern für Migration im Allgemeinen.

Die Bertelsmann Stiftung beschäftigt sich anlässlich der Verleihung des Reinhard Mohn Preises (RMP) 2015 an Prof. Dr. Rita Süßmuth verstärkt mit Fragen fairer Migrationsgestaltung weltweit. Die in diesem Kontext durchgeführte internationale Recherche war von folgender Perspektive geleitet: Internationale Arbeitsmigration ist keine „Schattenseite der Globalisierung“; vielmehr hat sie das Potenzial, zur weltweiten Entwicklung beizutragen, wenn sie fair gestaltet wird. Fair ist Migration nach dieser Auffassung dann, wenn sie die Interessen der Herkunftsländer, die der Zielländer und nicht zuletzt die der Migranten selbst angemessen berücksichtigt. Eine zentrale Erkenntnis dieser internationalen Recherche war, dass ein solcher *Triple Win* nicht im nationalen Alleingang hergestellt werden kann, sondern stets auf grenzüberschreitende Zusammenarbeit angewiesen ist.

Die vorliegende Studie bietet eine Bestandsaufnahme des internationalen Systems der *Global Migration Governance* an und nimmt darin eine aktuelle Standortbestimmung für Deutschland vor. Sie macht einerseits deutlich: jenseits des international weithin anerkannten Flüchtlingsregimes besteht die Architektur der *Global Migration Governance* derzeit allenfalls aus einem losen, fragmentarischen und wenig konsistenten Geflecht von Institutionen, Organisationen sowie bi- und multilateralen Vereinbarungen. Dieser „Flickenteppich“ muss hinsichtlich des Fairness-Gedankens in der Migrationsgestaltung weiterentwickelt werden.

Auf der anderen Seite konstatiert die Studie, dass sich Deutschland in der internationalen Migrationspolitik seit einigen Jahren – fast unbemerkt von der Öffentlichkeit – von einem zurückhaltenden Beobachter immer mehr zu einem Global Player mit Gestaltungsanspruch entwickelt. Hieraus erwachsen Chancen, sowohl für Deutschland als auch für ein faireres System der internationalen Migrationspolitik. Damit Deutschland in Zukunft sein Gewicht und seinen Einfluss im aufgeklärten Eigeninteresse einsetzen kann, um neue institutionelle Strukturen zu schaffen und die Spielregeln im Sinne von *Triple Win* weiterzuentwickeln, zeigt die Studie einen Weg auf, der von Maßnahmen auf nationaler Ebene über konkrete Formen bilateraler Zusammenarbeit bis zur Neuordnung der institutionellen Architektur auf globaler Ebene führt.

Ein besonderes Augenmerk legt die Studie auf die Frage, wie die Foren der *Global Migration Governance*-Architektur gestärkt werden können. In diesem Zusammenhang fordern zahlreiche Beobachter bereits seit vielen Jahren weitreichende institutionelle Reformen. Sie setzen dabei vor allem darauf, die Kompetenzen in einer übergreifenden Organisation innerhalb des UN-Systems zu bündeln. Dabei wird häufig die Idee ins Spiel gebracht, die *International Organization for Migration (IOM)* als führende Organisation in das UN-System zu überführen und mit einer am Menschenrechtsregime ausgerichteten globalen Koordination zu beauftragen. Andere Beobachter wiederum setzen in Bezug auf die Koordinationsfunktion eher auf die fast 100-jährige Arbeitserfahrung und die dreigeteilte Struktur der *International Labour Organization (ILO)*, zumal diese bereits zur UN-Familie gehört.

Unabhängig davon, wie sich diese Kontroverse in nächster Zeit entwickelt: Übergreifende Handlungsmaxime für die deutsche Strategie muss die in den vergangenen Jahrzehnten gereifte Erkenntnis sein, dass es nicht ein einzelner „großer Wurf“ auf UN-Ebene ist, der zum Ziel führt. Stattdessen – zu diesem Schluss kommt die vorliegende Studie – sollte die deutsche *Global Migration Governance*-Strategie auf einem zielgerichteten und



bedarfsorientierten Mix aus bilateralen, regionalen und multilateralen Kooperationsansätzen fußen. In der Tat können Kooperationsbeziehungen häufig besser in vielen kleinen inkrementellen Schritten etabliert werden. Zudem entwickelt sich auf diesem Wege Vertrauen – die wichtigste Ressource für die Zusammenarbeit von Staaten und die Gestaltung einer Agenda für faire Migration auf internationaler Ebene.

Aus diesem Grund sind internationale Zusammenkünfte wie etwa das *Global Forum on Migration and Development* (GFMD) von großem Wert, auch wenn sie nicht unmittelbar zu verbindlichen Ergebnissen führen. Hier wird regelmäßig der kooperative Geist zwischen den teilnehmenden Ländern bei ihrer Suche nach fairen und nachhaltigen Politik- und Managementansätzen in der Migrationsgestaltung beschworen, erneuert und vertieft. Hier verdichten sich international verfügbares Wissen und Daten. Hier werden gute Praxisansätze global sichtbar und inspirieren andere Akteure. Besondere Hoffnungen begründet in diesem Zusammenhang die Tatsache, dass sich Deutschland und Marokko in den Jahren 2017 und 2018 den Vorsitz des GFMD teilen werden. Erstmals sind damit ein Einwanderungs- und ein Auswanderungsland aufgerufen, die internationale Diskussion über kooperative Ansätze am Nexus von Migration und Entwicklung gemeinschaftlich zu führen und nach tragfähigen Lösungen zu suchen.

Die nationale und internationale Politik braucht eine neue Agenda für die faire Gestaltung von Migration, um deren Potenzial zu entfalten und die Entwicklungschancen von Herkunfts- und Zielländern zu verbessern. Dies erfordert einen Perspektivwechsel auf den verschiedenen politischen Handlungsebenen, der den Blick auf die Interessen der Einwanderungsländer erweitert um die Interessen der Migranten und der Auswanderungsländer.

Deutschland kommt bei der Weiterentwicklung einer globalen Agenda für faire Migration eine Schlüsselrolle zu. Eine umfassende Strategie über alle betroffenen Ressorts hinweg und kohärente Verwaltungsprozesse im Inland sind dafür ebenso notwendig wie eine vertiefte internationale Kooperation von Herkunfts-, Transit- und Zielländern. Internationale Kooperation im Bereich Migration unterläuft nicht etwa staatliche Souveränität und Handlungsfähigkeit, vielmehr hilft sie, diese langfristig zu stärken. Deutschland hat die Chance, sich hier in den nächsten Jahren international als Vorreiter zu positionieren und tatkräftig an einer neuen multilateralen Ordnung mitzuwirken, in der handlungsfähige Institutionen und breit akzeptierte Spielregeln eine faire Gestaltung von Migration ermöglichen.

Für die vorliegende Analyse der zentralen Akteure und Institutionen sowie die Erarbeitung konkreter Handlungsempfehlungen möchten wir uns bei den Kolleginnen und Kollegen des Forschungsbereichs beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR), insbesondere bei dessen Geschäftsführerin Dr. Cornelia Schu und Studienleiterin Caroline Schultz, herzlich bedanken.

Ulrich Kober
Director

Najim Azahaf
Senior Project Manager

Das Wichtigste in Kürze

- Migration ist ein fester Bestandteil der globalisierten Welt und hat auf Herkunfts- wie Zielstaaten weltweit tiefgreifende soziale und wirtschaftliche Auswirkungen. Allein die Geldtransfers von Migranten in ihre Herkunftsländer übertreffen die finanziellen Mittel der offiziellen Entwicklungszusammenarbeit bei Weitem.
- Gleichzeitig ist Migration eine der letzten Bastionen nationalstaatlicher Souveränität. Die meisten Staaten sind daher traditionell zurückhaltend, wenn in diesem Bereich internationale Standards gesetzt werden sollen.
- Das internationale Regelwerk zur Steuerung von nicht erzwungener Migration gleicht einem Flickenteppich. Anders als im Flüchtlingsschutz gibt es für Migration keine einheitliche grundlegende Rechtsbasis und keine UN-Organisation. Seit der Jahrtausendwende entwickelt sich die globale Migrationspolitik jedoch rasant.
- Deutschland hat sich vom Beobachter der globalen Migrationsdebatte zu einem ihrer Mitgestalter entwickelt. 2017/18 übernimmt es gemeinsam mit Marokko den Vorsitz des Globalen Forums für Migration und Entwicklung. Dem zunehmenden Engagement auf internationalem Parkett liegt ein gewandeltes Selbstverständnis als gestaltendes Einwanderungsland zugrunde.
- Deutschland sollte seine derzeit günstige Ausgangsposition als eines der größten Einwanderungsländer weltweit nutzen, um die internationalen Gespräche zu Migration kooperativ mitzugestalten; dabei sollte es sich auch dafür einsetzen, die institutionelle Architektur globaler Migrationspolitik grundlegend zu reformieren. Dazu bedarf es zwischen den relevanten politischen Ressorts abgestimmter migrationspolitischer Leitlinien, mit anderen Worten: einer migrationsaußenpolitischen Agenda.

Zusammenfassung

Migration kennzeichnet unsere globalisierte Welt wie kein zweites Phänomen. Während es innerhalb der EU klare Regelungen für die Binnenwanderung von Personen gibt, überlässt die internationale Politik solche Regelungen eher bilateralen Verhandlungen. Doch der Handlungsdruck steigt: Nicht nur in Deutschland haben die migrationsbezogenen Herausforderungen in den letzten Jahren zugenommen; internationale Migration ist längst zu einem global relevanten Thema geworden. Immer mehr Staaten sind der Ansicht, dass Migration auf internationaler Ebene diskutiert und in Teilen auch reglementiert werden sollte.

Internationale Migration betrifft automatisch immer mindestens zwei Staaten. Ohne Abstimmung mit anderen Staaten ist es für ein einzelnes Land kaum möglich, ihre vielfältigen Aspekte zu steuern. Das beginnt bei der Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte und den Kosten und Sendekanälen für Geldtransfers von Migranten und endet bei Fragen politischer Partizipation im Herkunfts- und Zielland. Die Auswirkungen von Migration auf Herkunfts-, Transit- und Zielstaaten sind vielfältig. Die Wahrung staatlicher (Kontroll-) Interessen einerseits und der Schutz der Rechte von Migranten andererseits müssen so ausbalanciert werden, dass positive Entwicklungseffekte von Migration für die Migranten selbst, die Herkunfts- und die Zielländer maximiert werden und die Sicherheit

von Menschen und Staaten gewährleistet ist. Das erfordert Zusammenarbeit auf bilateraler, regionaler und multilateraler Ebene. Zugleich ist Migrationssteuerung aber eine der letzten Bastionen nationalstaatlicher Souveränität; die meisten Staaten zeigen sich daher traditionell zurückhaltend, wenn es darum geht, im Bereich Migration internationale Standards zu setzen. **Das internationale Regelwerk zur Steuerung von Migration gleicht einem Flickenteppich.** Anders als bei Fluchtmigration gibt es für Migration kein eigenes, umfassendes internationales Abkommen und keine UN-Organisation – die Internationale Organisation für Migration (IOM) ist eine zwischenstaatliche Instanz, die nicht Teil des UN-Systems ist. Damit hat sie keine normative Aufsichts- und Führungsrolle; sie ist nicht ermächtigt, die Rechte von Migranten zu schützen.

Seit der Jahrtausendwende ist das internationale Geflecht von Normen und Regeln zu Migration aber deutlich in Bewegung gekommen: Migration spielt an vielen Stellen im UN-System eine Rolle, und auch außerhalb der UN werden Migrationsthemen zunehmend auf internationalem Parkett diskutiert. Auch Deutschland engagiert sich immer mehr in der globalen Migrationspolitik, und das nicht erst seit dem starken Anstieg der Fluchtzwanderung in den letzten zwei Jahren. So unterstützt es z. B. verschiedene einschlägige Initiativen wie die *Global Knowledge Partnership on Migration and Development* (KNOMAD) und die Nansen-Initiative zum Schutz von Klimaflüchtlingen. 2017/18 übernimmt Deutschland gemeinsam mit Marokko den Vorsitz des Globalen Forums für Migration und Entwicklung (GFMD); darin zeigt sich die Bereitschaft, international Themen zu setzen und vorzubringen und sich in der Debatte auch selbst stärker zu profilieren. Deutschland gestaltet also gemeinsam mit anderen Staaten internationale Migrationspolitik. Dies geschieht überwiegend unbeachtet von der deutschen Öffentlichkeit. Die internationale Positionierung zu Fragen von Migration und Entwicklung reflektiert auch das Selbstverständnis der Politik bezogen auf Migration: **Als modernes Einwanderungsland hat sich Deutschland vom Beobachter zum Mitgestalter der globalen Migrationspolitik entwickelt.**

Aus den Analysen für diesen Policy Brief ergeben sich für die deutsche Politik fünf Handlungsempfehlungen:

- (1) Als Voraussetzung für eine kohärente Migrationspolitik sollte entweder die Staatssekretärs-Arbeitsgruppe „Internationale Migration“ wieder aktiviert oder eine andere Einheit gegründet werden, die die Arbeit der einzelnen Ministerien koordiniert und langfristige migrationspolitische Leitlinien entwickelt (nationale Ebene).
- (2) Migrationspolitikberatung für Herkunfts- und Transitländer im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit sollte ausgebaut werden, um die Voraussetzungen für partnerschaftliche Kooperation auf Augenhöhe zu schaffen (bilaterale Ebene).
- (3) Gemeinsam mit der EU sollte Deutschland in der regionalen Migrationsaußenpolitik für Drittstaaten positive Anreize zur Zusammenarbeit setzen (regionale Ebene).
- (4) Deutschland sollte seine derzeit günstige Ausgangsposition nutzen, um aktiv, kooperativ und vermittelnd an den internationalen Gesprächen mitzuwirken (multilaterale Ebene).
- (5) Als mittelfristiges Ziel globaler Diskussionen sollte auch geklärt werden, wie die institutionelle Architektur der *Global Migration Governance* (neu) gestaltet werden soll (multilaterale Ebene).

1 Migration Governance und die nationalstaatliche Dimension¹

Internationale Migration betrifft automatisch immer mindestens zwei Staaten. Damit ist sie per se ein Thema internationaler Politik, und Migrationssteuerung setzt notwendigerweise eine Zusammenarbeit zwischen Staaten voraus. Das Geflecht der Normen, Regeln, Prinzipien und Entscheidungsprozesse im Bereich Migration – die Struktur der sog. *Global Migration Governance* – ist jedoch recht unübersichtlich.

Der Begriff *Governance* ist nicht eindeutig bestimmt. Als Arbeitsdefinition bietet es sich an, *Global Governance* zu fassen als die „Entwicklung eines Institutionen- und Regelsystems und neuer Mechanismen internationaler Kooperation, die die kontinuierliche Problembearbeitung globaler Herausforderungen und grenzüberschreitender Phänomene erlauben“ (Messner 2000: 284). Von *Government* unterscheidet sich *Governance* insofern, als sie eine Art Regierungsführung ohne Regierung bezeichnet, d. h. ohne einen Einzelakteur mit Entscheidungskompetenz.

Staaten sind traditionell zurückhaltend damit, Migration über multilateral bindende Normen zu regulieren, beispielsweise Rechte des Zugangs zum Territorium einvernehmlich festzulegen oder einheitliche Rechte für Migranten² vor Ort (z. B. Arbeitsschutz) zu definieren (vgl. Newland 2005; Kalm 2010). Eine wichtige Ausnahme bildet hier das internationale Flüchtlingsregime mit seinen zwei Säulen, der Genfer Konvention

von 1951 (mit dem Zusatzprotokoll von 1967) und dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR), einer multilateral verankerten Sonderorganisation der Vereinten Nationen (Betts 2009).³ Entstanden sind diese beiden Institutionen historisch vor dem Hintergrund des Holocaust und des Kalten Kriegs (Info-Box 1). Neben dem Flüchtlingsregime gibt es kein umfassendes multilaterales formales Regime, das bestimmt, wie Staaten mit der Mobilität von Menschen über Staatsgrenzen hinweg umgehen können und sollten (vgl. Betts 2011a). Das liegt vor allem daran, dass Zuwanderungssteuerung ein Kernstück nationalstaatlicher Souveränität ist.⁴ Obgleich internationale Organisationen und die Zivilgesellschaft besonders seit der Jahrtausendwende zahlreiche neue Institutionen und Initiativen dazu entwickelt haben, ist der Nationalstaat auf diesem innenpolitisch sensiblen Gebiet zweifelsohne immer noch der wichtigste Akteur (Kunz/Lavenex/Panizzon 2011). Im Mittelpunkt der Analyse der *Global Migration Governance* steht entsprechend Deutschland bzw. seine zentralen staatlichen Akteure und Ressorts.⁵

2 Global Governance von Migration: Akteure, Normen und Foren

Die internationalen Bestimmungen und Normen zu Migration sind vielschichtig, oft überlappend und vor allem fragmentarisch (Aleinikoff 2007; Betts 2011b; Kunz/Lavenex/Panizzon 2011).⁶

1 Dieser Policy Brief wurde begleitet von Prof. Dr. Gianni D'Amato, Mitglied des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR). Verantwortlich für diese Veröffentlichung ist der SVR-Forschungsbereich. Die Argumente und Schlussfolgerungen spiegeln nicht notwendigerweise die Meinung des SVR wider. Die Autorin dankt Dr. Henriette Litta und Thore Hagemann für ihre Unterstützung im Rahmen des Projekts.

2 Wenn in diesem Policy Brief die männliche Form verwendet wird, schließt dies stets beide Geschlechter ein.

3 Der UNHCR ist von der internationalen Staatengemeinschaft ermächtigt, den Schutz von Flüchtlingen sicherzustellen. Allerdings kann auch das Flüchtlingsregime globalen Flüchtlingsschutz nur eingeschränkt gewährleisten; dies zeigt sich vor allem darin, dass das Prinzip der Lastenteilung zwischen Staaten, die von Fluchtzuwanderung unterschiedlich stark betroffen sind, nur sehr schwach verankert ist (Betts 2011a: 11–12; Loescher/Milner 2011).

4 U. a. Cole (2000) und Zolberg (2012) haben auf den politiktheoretischen Widerspruch hingewiesen, dass der liberal-demokratische Staat es anscheinend notwendig macht, selektiv Menschen auszuschließen, die nicht der eigenen politischen Gemeinschaft angehören.

5 Es gibt noch eine Reihe weiterer Akteure, die in diesem Zusammenhang zunehmend wichtig werden, z. B. die Privatwirtschaft oder die Zivilgesellschaft; diese können jedoch im begrenzten Rahmen dieses Forschungsprojekts nicht eingehender berücksichtigt werden (s. dazu Menz 2014).

6 Neben einer umfassenden Literatur- und Quellenanalyse stützen sich die Ergebnisse dieses Policy Briefs auf eine Reihe von im Dezember 2015 und Januar 2016 geführten Hintergrundgesprächen mit Vertretern folgender Institutionen: AA, Brot für die Welt, BAMF, BMI, BMZ, DIE, GIZ, ICMC, ILO, IOM, Justitia et Pax, OHCHR, Südwind, SWP, UNDESA, UNHCR und VENRO (s. Abkürzungsverzeichnis im Anhang).

Info-Box 1 Historischer Hintergrund: Ursprünge des fragmentierten Systems

Kennzeichnend für die aktuelle Architektur der *Global Migration Governance* sind eine dichotome Unterscheidung zwischen Migranten und Flüchtlingen und zugleich ein starkes institutionelles Ungleichgewicht der beiden Teilbereiche Flucht/Asyl und freiwillige Migration. Dass es ein internationales Regime für Flüchtlingsschutz gibt, aber nicht für Migration, hat historische Ursachen (Karatani 2005). Der Zweite Weltkrieg hatte in Europa etwa zehn Millionen Heimatvertriebene und *displaced persons* hinterlassen. Vor dem Hintergrund des beginnenden Kalten Kriegs entspann sich ein Machtkampf zwischen den bestehenden internationalen Organisationen und mächtigen nationalen Regierungen – vornehmlich den USA – über die Frage, welche Institutionen geschaffen werden müssten, um mit der damals so bezeichneten *surplus population* (wörtlich: Bevölkerungsüberschuss) umzugehen. Ein von der 1919 gegründeten Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) und den 1945 gegründeten Vereinten Nationen (UN) entwickelter Plan sah vor, eine neue internationale Organisation zu bilden, bei der die internationale Kooperation zu Migration und Flucht gebündelt werden sollte. Die USA hingegen favorisierten eine intergouvernementale Organisation mit beschränktem Mandat und wurden dabei von Großbritannien und Australien unterstützt. Diese Staaten wollten den Einfluss internationaler Organisationen begrenzen, um in ihrer nationalen Migrationspolitik möglichst autonom zu bleiben; sie setzten sich schließlich durch. Auf Vorschlag der USA wurde 1951 das *Provisional Intergovernmental Committee for the Movement of Migrants from Europe* (PICMME) gegründet, die Vorgängerorganisation der heutigen Internationalen Organisation für Migration (IOM). Die Aufgabe von PICMME beschränkte sich zunächst darauf, den Transport von Migranten logistisch zu organisieren. Im Bereich des Flüchtlingsschutzes dagegen bestand nach den Erfahrungen des Holocaust und des Zweiten Weltkriegs ein anderer Handlungsdruck: 1951 wurde die Genfer Konvention verabschiedet, und damit war das bestehende zweigliedrige und ungleichgewichtige System zementiert. Ob auch Migranten internationalen Schutz benötigen, wurde in den Vereinten Nationen erst ab den frühen 1970er Jahren wieder vorsichtig diskutiert (Karatani 2005).

2.1 Staatliche Migrationspolitik setzt Kooperation voraus: Hürden und Wege

Die Komplexität des Themas Migration und das Bewusstsein für dessen zunehmende Bedeutung in verschiedenen Politikbereichen, darunter Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Entwicklung, Außenpolitik und innere Sicherheit, bedingen eine zunehmende Kooperation zwischen davon betroffenen Staaten. Zum Beispiel bestehen weltweit Hunderte bilateraler Abkommen zu Arbeitsmigration (vgl. Ruhs 2013). Die Dynamik, die

Migrationsprozessen innewohnt, macht internationale Zusammenarbeit unabdingbar; gleichwohl zeigt sich „in der Migrationspolitik eine ständige Spannung zwischen Souveränität und Kooperation“ (Geiger/Pécoud 2014: 867, Übers. d. SVR-FB).⁷ Nach den Grundannahmen der *Rational Choice Theory* entscheiden sich rationale Staaten genau dann für Kooperation, wenn es für sie vernünftig ist in dem Sinne, dass sie dadurch mehr Macht gewinnen (Hansen 2011: 15–16). Das heißt: Zwischenstaatliche Zusammenarbeit entsteht nur, wenn ein praktischer Bedarf dafür besteht – können

7 Ein Paradebeispiel für dieses Spannungsverhältnis ist die Entstehung des weltweiten Passsystems: Grenzkontrollen und ein gegenseitig anerkanntes System zur Feststellung der Identität durch ein staatlich ausgestelltes Papier entstanden parallel zum modernen System der Nationalstaaten ab der Französischen Revolution. Der Staat monopolisierte damit die Kontrolle über grenzüberschreitendes Reisen (dazu ausführlich Torpey 2000).

Info-Box 2 GATS-Modus 4: *Global Governance* von Arbeitsmigration

Die *Global Governance* in Bezug auf hoch qualifizierte Arbeitsmigration stützt sich auf das Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) der Welthandelsorganisation (WTO) (Betts 2011a). Das GATS unterscheidet vier Arten des Handels mit Dienstleistungen; eine davon, Modus 4, bezieht sich auf Dienstleister als ‚natürliche Personen‘, die in anderen Staaten Dienstleistungen erbringen. Dieser Modus 4 impliziert kein Recht für den Einzelnen, in ein anderes Land zu ziehen, aber er ruft die Staaten dazu auf, den Marktzugang für ausländische Dienstleistungserbringer zu liberalisieren (Newland 2005). Der Passus beschränkt sich bislang auf temporäre qualifizierte Migration über die Versetzung innerhalb von Firmen und auf Verpflichtungen, die Staaten im Rahmen allgemeiner WTO-Verhandlungen eingehen. Aufgrund der bindenden und supranationalen Natur der WTO-Verpflichtungen wird dem GATS-Modus 4 aber oft ein großes Potenzial für mehr legale Migration zugeschrieben (Betts 2011a).

Die Verhandlungen über den GATS-Modus 4 zeigen beispielhaft, wie schwierig und komplex Verhandlungen zwischen Entsende- und Zielländern im Bereich Migration sind: Viele Staaten mit einem niedrigen Einkommensniveau befürworteten in den Verhandlungen, internationale Arbeitsmigration unter dem GATS-Modus 4 stärker zu liberalisieren. Dabei sprachen sie sich gegen das Prinzip der Lohngleichheit von Arbeitsmigranten und einheimischen Arbeitnehmern aus, das u. a. in den ILO-Konventionen 97 und 143 gefordert wird. Nach ihrer Argumentation würde Lohngleichheit, die eigentlich Diskriminierung verhindern soll, den Kostenvorteil ausländischer Arbeitskräfte erodieren und damit de facto eine Quote bedeuten – unter diesen Umständen würden weniger Unternehmen auf ausländische Arbeitskräfte zurückgreifen, da dies für sie kostspieliger wäre (Ruhs/Martin 2008). Lohngleichheit für Migranten ist aus der Sicht dieser Herkunftsländer ein protektionistisches Instrument der Zielländer, um ihre Arbeitsmarktstandards zu schützen (vgl. Kuptsch/Martin 2011). Diese paradoxe Situation zeigt, wie schwierig Diskussionen zu fairer globaler (Arbeits-)Migration in der Realität sind (vgl. Ruhs 2013; Schneider/Schultz 2015).

die Staaten ihre Ziele allein erreichen, entscheiden sie sich nicht für Kooperation. Dafür müssen sich entweder die Interessen verschiedener Staaten decken oder es muss zusätzliche Anreize für Kooperation geben. Solche Anreize sind in der Regel materieller Natur, manchmal will ein Staat dadurch aber z. B. auch die eigene Reputation verbessern. Gelingt es, in Verhandlungen unterschiedliche Ziele zu verknüpfen (sog. *issue-linkage*), so ist der Boden für internationale Zusammenarbeit bereitet, auch wenn die Interessen unterschiedlich und die Machtkonstellationen asymmetrisch sind. Letzteres ist im Migrationsbereich in der Regel der Fall, da Ziel- und Herkunftstaaten meist verschiedene Interessen haben (Hansen/Koehler/Money 2011: 10): Herkunftsländer sind z. B. typischerweise daran interessiert, gering qualifizierte Arbeitskräfte zu ‚exportieren‘ und durch die Geldtransfers von Migranten Devisen zu erhalten; Zielländer wollen meist höher

qualifizierte Zuwanderer gewinnen und ‚unerwünschte‘ Migranten rückführen (vgl. für die unterschiedliche Interessenlage im Bereich Arbeitsmigration Info-Box 2). *Issue-linkage* als klassische Strategie, um die Hürde asymmetrischer Interessen zu überwinden, wird immer wieder in Bezug auf eine Koppelung von Handel und Migrationspolitik diskutiert, auch wenn man z. B. in Europa noch weit davon entfernt ist, dies in Verhandlungen auch wirklich umzusetzen (Jurje/Lavenex 2014). Neben den unterschiedlichen Interessen bildet auch „die Machtasymmetrie, die der Migrationspolitik inhärent ist, eine große Hürde für formalisierte multilaterale Zusammenarbeit“ (Betts 2011b: 24, Übers. d. SVR-FB). Dies ist auch ein Grund für die lange anhaltende Zurückhaltung wichtiger Zielländer, sich an internationalen Migrationsdebatten zu beteiligen: Sie befürchteten, dass eine Diskussion von Migrationsthemen unüberwindbare Differenzen zwischen ihnen und

den Herkunftsländern offenbaren und dies die Spannungen zwischen dem Norden und dem Süden⁸ verschärfen würde (Martin 2011: 128).

Die bestehenden Interessen- und Machtunterschiede lassen Schwierigkeiten in der praktischen Zusammenarbeit zum Thema Migration erwarten. Tatsächlich hat sich dadurch in den letzten Jahrzehnten ein Flickenteppich globaler Normen, Regeln und Netzwerke bzw. Institutionen zur Steuerung von Migration herausgebildet. Nach den Kriterien Verbindlichkeit und Ausdrücklichkeit – d. h. ob sie sich implizit oder explizit auf Migration beziehen – sind drei Ebenen oder ‚Teppichschichten‘ zu unterscheiden (Betts 2012):

- (1) Zunächst gibt es eine dünne und inkohärente Ebene multilateraler Übereinkommen, die sich explizit auf die Mobilität von Personen beziehen: Konventionen zu den Rechten von Wanderarbeitnehmern (s. Kap. 2.3 und Tab. 1) und das internationale Reise und Passregime.
- (2) Die zweite Ebene bilden internationale Abkommen und internationales Recht, die zwar nicht direkt Migration betreffen, sich aber darauf auswirken, wie Staaten auf Migration reagieren bzw. reagieren können. Zu dieser Schicht „eingebetteter“ (Betts 2012: 3, Übers. d. SVR-FB) migrationsrelevanter Normenwerke gehören z. B. die Internationale Charta der Menschenrechte⁹ und das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen. Auf internationaler Ebene besteht Einigkeit darüber, dass die Menschenrechte auch für Migranten gelten. Dennoch sind in vielen Ländern der Welt Nichtstaatsangehörige immer noch verschiedenen Formen von Diskriminierung und Ausbeutung ausgesetzt. Dies liegt nicht an einem Mangel an Menschenrechtsnormen, sondern daran, dass zum einen die vorhandenen Normen nicht genügend implementiert sind und durchgesetzt werden (vgl. Aleinikoff 2007: 469), zum anderen zwischen

Menschenrechten und Bürgerrechten unterschieden wird: Nationale Bürger haben in der Regel einen privilegierten (Rechts-)Status, während die Rechte von Migranten von deren jeweiligem Aufenthaltstitel abhängen (vgl. Ruhs 2013).

- (3) Auf einer dritten Ebene liegen informelle Netzwerke als neu aufgekommene Mechanismen. Dazu gehören die sog. *Regional Consultative Processes* (RCP), also regionale Foren, in denen sich Staaten unverbindlich zu verschiedenen Aspekten von Migration austauschen,¹⁰ ebenso wie die von Staaten organisierten Globalen Foren zu Migration und Entwicklung (GFMD), die seit 2007 jährlich stattfinden (Betts 2011b: 24–25).

Die rechtlichen Normen zu Migration sind damit verstreut über eine Vielzahl multilateraler Regelungen, regionaler und transregionaler Verträge und bilateraler Abkommen (Kunz/Lavenex/Panizzon 2011: 6) (zum regionalen Migrationsregime der EU s. Info-Box 3).

Die multilaterale Zusammenarbeit zwischen Staaten des globalen Nordens und des globalen Südens beim Thema Migration besteht bislang überwiegend aus rechtlich nicht bindenden Übereinkünften (Hansen/Koehler/Money 2011: 8). Informelle Zusammenarbeit ist für Staaten insofern attraktiv, als sie damit keine Souveränität verlieren und keine längerfristigen Verpflichtungen eingehen und aus solchen Netzwerken leicht wieder aussteigen können. Gerade bei umstrittenen Teilaspekten von Migration sind formal bindende Abkommen also möglicherweise gar nicht immer die zielführende Option; im Einzelfall können mit informellen und nicht bindenden Netzwerken u. U. substantiellere politische Maßnahmen umgesetzt werden (diese Meinung vertritt z. B. Hansen 2011: 14, 21). Allerdings sind solche Strukturen der öffentlichen Kontrolle weitgehend entzogen.

Im Zusammenhang mit multilateraler Zusammenarbeit zu Migration wird immer wieder diskutiert, ob

8 Diese Unterteilung in einen ‚Norden‘ und einen ‚Süden‘ ist selbstverständlich stark vereinfachend und verdeckt die große Heterogenität der Länder innerhalb dieser Kategorien (Skeldon 2013). Sie dient hier lediglich als grobe heuristische Schablone.

9 Dazu gehören neben der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 die völkerrechtlich bindenden Menschenrechtspakete von 1966 zu wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten (Sozialpakt) sowie zu politischen und bürgerlichen Rechten (Zivilpakt). Weitere für Migration relevante Menschenrechtsnormen sind in OHCHR (2013: 15–16) aufgeführt.

10 RCPs sind „eine Art ‚GFMD im Kleinen‘“ (Rother 2010: 419). Seit Mitte der 1990er Jahre sind mehr als 20 dieser unverbindlichen regionalen Austauschforen entstanden. Die IOM organisiert globale Meetings der RCPs (vgl. IOM 2015c).

Info-Box 3 Die EU als Beispiel für *Regional Migration Governance*

Analog zur *Global Migration Governance* als dem Institutionen- und Regelgeflecht zu Migration auf globaler Ebene haben sich in verschiedenen Weltregionen regionale *Governance*-Strukturen zu Migrationsthemen entwickelt. In der EU hat sich über die letzten zwei Jahrzehnte ein vielschichtiges Migrationsregime herausgebildet. Es wird häufig als „multilevel governance“ (Hampshire 2015a: 2) bezeichnet – gemeint ist damit die Verflechtung supranationaler, internationaler, nationaler und subnationaler Prozesse und Akteure. Kooperation zwischen den europäischen Staaten kann mit der Logik der Pfadabhängigkeit erklärt werden: Die Schaffung eines gemeinsamen Markts und des Schengen-Raums waren ursprünglich von Eigennutz und Interessen motiviert; die technische Zusammenarbeit hat jedoch Nebeneffekte (*spillover*) – man möchte kontrollieren, wer den gemeinsamen Raum betritt – und führt somit zu mehr Zusammenarbeit (zu dieser Theorie des Neofunktionalismus s. Mattli 1999).

2005 legte die Europäische Kommission den *Global Approach to Migration* (GAM) vor. Dieser sieht in seinen drei Dimensionen jeweils die Einbeziehung von Drittstaaten vor: (1) legale Migration besser organisieren, (2) irreguläre Migration verhindern und (3) die Entwicklungswirkung von Migration maximieren. Im Nachfolgedokument *Global Approach to Migration and Mobility* (GAMM) von 2011 wurde die Migrationspolitik dann um eine vierte Dimension „Asyl“ erweitert (vgl. SVR 2016).

Die Hauptinstrumente der auswärtigen Dimension der EU-Migrations- und Flüchtlingspolitik sind Regionale Konsultationsprozesse (RCPs), Mobilitätspartnerschaften (MPs) und Regionale Schutzprogramme. Mit den RCPs will die EU Migration über verschiedene Abkommen mit Anrainerstaaten (im weiten Sinne) steuern. Zwischen 2005 und 2014 bestanden im Mittelmeerraum zeitweise fünf RCPs gleichzeitig. Diese Vielzahl paralleler Prozesse für dieselbe Region geht u. a. darauf zurück, dass es schwierig ist, alle relevanten Drittstaaten an einen Tisch zu bekommen; Rivalitäten untereinander und unterschiedliche Beziehungen zu den EU-Staaten führen zu heterogenen Vereinbarungen (Collyer 2016). Zwei Beispiele für solche Prozesse sind der Rabat-Prozess (2006, fast 60 Staaten aus der EU und Nord, Zentral- und Westafrika sowie die EU-Kommission und die Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft ECOWAS) und der Khartoum-Prozess (2014, alle EU-Staaten und Eritrea, Äthiopien, Somalia, Südsudan, Sudan, Djibouti, Kenia, Ägypten und Tunesien), die beide auf den im GAM(M) festgelegten Säulen basieren. Die EU-Staaten fordern dabei von den beteiligten Drittstaaten die Bereitschaft, irreguläre Migration schon innerhalb der eigenen Grenzen zu bekämpfen; im Gegenzug zahlt die EU höhere Entwicklungsgelder und ist bereit, auch in anderen Politikfeldern zu kooperieren (*issue-linkage*). Daneben bilden die Mobilitätspartnerschaften politische Programme zwischen einzelnen EU-Staaten und Drittstaaten, in deren Rahmen z. B. die Rückübernahme von Migranten, Visaabkommen und Grenzkontrollen festgelegt werden. Derzeit bestehen acht Mobilitätspartnerschaften mit Anrainerstaaten im Osten und in Nordafrika und mit dem afrikanischen Inselstaat Kap Verde. Die Idee ist, Gesamtpakete zu schnüren, in denen z. B. erleichterte Einreisen in die EU an Maßnahmen gekoppelt sind, die irreguläre Einwanderung eindämmen (Lavenex/Stucky 2011). Weil die MPs relativ unverbindlich sind und jeweils unterschiedlich viele EU-Staaten daran teilnehmen, gelten sie jedoch als (noch zu) wenig effektiv (Thym 2013; Hampshire 2015b). Regionale Schutzprogramme schließlich zielen darauf ab, die Bedingungen für Flüchtlinge bereits in den Erstaufnahmeregionen in der Nähe ihrer Herkunftsregionen zu verbessern (vgl. SVR 2016).

Bisher setzt die EU in der Migrationspolitik auf ein Konglomerat verschiedener Instrumente; von einer kohärenten *Governance* in diesem Bereich ist sie noch weit entfernt. Das liegt daran, dass *One size fits all*-Lösungen in der auswärtigen Dimension der Migrationspolitik kaum möglich sind, zumal die einzelnen EU-Staaten auch unterschiedliche Interessen haben. Diese zeigen sich nicht zuletzt darin, dass einzelne Mitgliedstaaten in Ausnahmesituationen mehr nationale Autonomie in der Migrationsgesetzgebung haben wollen (derzeit z. B. in dem Ruf nach Grenzkontrollen innerhalb der EU) (Hampshire 2015a).



Migrationsmanagement ein globales öffentliches Gut ist, bei dem ein praktischer Bedarf an multilateraler Zusammenarbeit besteht. Klimaschutz z. B. ist ein solches öffentliches Gut, da es die Kriterien der Nichtausschließbarkeit und der Nichtrivalität erfüllt: Von Klimaschutzmaßnahmen profitieren alle unabhängig davon, wer sie ergreift, und saubere Luft wird von allen gleichermaßen ‚konsumiert‘ bzw. es ist nicht möglich, einen einzelnen Staat davon auszuschließen. Ob internationaler Flüchtlingsschutz ein globales öffentliches Gut ist, ist umstritten (für gegenteilige Auffassungen s. Betts 2011b und Hansen 2011). Migrationsmanagement dagegen ist mit Sicherheit keines: Es steht nicht fest, dass von multilateraler Zusammenarbeit auf diesem Gebiet alle profitieren; außerdem können einzelne Staaten von den Vorteilen internationaler Zusammenarbeit ausgeschlossen werden (Betts 2011b).

Dynamisch – um nicht zu sagen rasant – entwickelt hat sich die multilaterale Zusammenarbeit zu Migration erst seit der Jahrtausendwende mit einer Vielzahl neuer Initiativen innerhalb und außerhalb der UN (Newland 2005). Dabei ist zu unterscheiden zwischen Organisationen, die sich mit dem Thema befassen bzw. als Institutionen Mandate für einzelne Aspekte von Migration haben (s. Kap. 2.2), internationalen Abkommen zu Migration (s. Kap. 2.3) und Foren zum Austausch sowohl zwischen Organisationen als auch zwischen Staaten (s. Kap. 2.4).

2.2 Governance-Strukturen zu internationaler Migration: Institutionen

Migration ist ein Querschnittsthema; das zeigt auch der Blick auf die diversen einschlägigen Organisationen innerhalb und außerhalb des UN-Systems. Historisch bedingt gibt es hier eine Art Aufgabenteilung. Die beiden wichtigsten Institutionen neben dem UNHCR für den Flüchtlingsschutz sind die IOM, die mittlerweile ein breites Spektrum an Aufgaben und Aktivitäten

im Bereich Migration übernimmt und sich selbst als „die Migration-Agency“ (IOM 2015a, Übers. d. SVR-FB) bezeichnet, und die Internationale Arbeitsorganisation (ILO), die sich für die Rechte von Arbeitsmigranten einsetzt (Geiger/Pécoud 2014: 868; zur *Global Governance of Refugees* s. Loescher/Milner 2011). Daneben beschäftigen sich zahlreiche weitere UN-Organisationen mit verschiedenen Teilbereichen von Migration: Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) z. B. sammelt Daten zu internationaler Migration, das UN-Kinderhilfswerk (UNICEF) setzt sich für die Rechte minderjähriger Migranten ein, das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) beschäftigt sich mit umweltbedingter Migration, die Weltgesundheitsorganisation (WHO) befasst sich mit Migration und Gesundheit, die Weltbank arbeitet u. a. zum Thema Geldtransfers.¹¹

Die IOM hat sich seit ihrer Gründung im Jahr 1951 stark verändert: Von einer rein operational-logistischen Agentur hat sie sich zu einer Organisation entwickelt, die sich mit allen Aspekten von Migration und Mobilität befasst. Mittlerweile arbeitet sie mit einem jährlichen Budget von 1,3 Milliarden Dollar und hat ca. 8.400 Mitarbeiter in über 150 Ländern weltweit. Derzeit sind 162 Staaten Mitglied in der IOM, 9 weitere Staaten haben Beobachterstatus (IOM 2015a). In weniger als zwei Jahrzehnten (seit 1998) hat sich die Zahl der Mitarbeiter mehr als versiebenfacht, die der Mitgliedsstaaten mehr als verdoppelt und das jährliche Budget mehr als verfünffacht (vgl. Brachet 2015: 5). Die IOM ist kein Mitglied des oft als ‚UN-Familie‘ bezeichneten UN-Systems; sie unterhält aber enge Beziehungen zu den UN in Genf und New York sowie im Außeneinsatz vor Ort (vgl. Cholewinski 2010: 609). Laut Artikel 1 ihrer Verfassung gehört zu ihren wichtigsten Aufgaben, „Vorkehrungen für den organisierten Transfer von Migranten zu treffen“ und „im Auftrag und mit Zustimmung der betroffenen Staaten Migrationsdienstleistungen anzubieten“ (IOM 2014a: 6, Übers. d. SVR-FB). Die IOM hat kein formales Mandat zum Schutz von Migranten, und insbesondere ihre Programme für sog. freiwillige

¹¹ Bei der Vielzahl der Akteure ist zu berücksichtigen, dass einige sich erst seit relativ kurzer Zeit mit dem Thema befassen, so z. B. die Weltbank (Geiger/Pécoud 2014). Welche Rolle internationale Organisationen in der weltweiten Migrationspolitik spielen, wie sie also z. B. die Politik der Mitgliedsstaaten beeinflussen, ist bislang kaum erforscht (ebd.).

Rückkehr wurden von Menschenrechtsorganisationen und Wissenschaftlern wiederholt kritisiert (exemplarisch Ashutosh/Mountz 2011; s. dazu Geiger 2012: 136–137). Zumindest in der Außendarstellung zeigt sich aber Beobachtern zufolge in den letzten Jahren deutlich eine stärkere Schutzorientierung der Organisation. Seit 1992 hat die IOM den Status eines ‚ständigen Beobachters‘ bei der UN-Generalversammlung.

Auch die ILO ist seit jeher ein wichtiger Akteur im Migrationsbereich. Das ist nicht verwunderlich, schließlich ist ein großer Teil der grenzüberschreitenden Migration auf Arbeitsmigranten zurückzuführen.¹² Eine Besonderheit der ILO ist ihre dreigliedrige Struktur: Entscheidungen werden von Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und Staaten gleichberechtigt getroffen (Newland 2005). Bereits bei ihrer Gründung 1919 enthielt die Verfassung der ILO das Mandat, „die Interessen von Arbeitern zu schützen, die in Staaten außerhalb ihres eigenen beschäftigt sind“ (zitiert in Geiger/Pécoud 2014: 866, Übers. d. SVR-FB). In der Periode zwischen den Weltkriegen übernahm die ILO eine aktive Rolle im Management von Arbeitsmigration (Karatani 2005: 251). 1946 wurde sie zu einer sog. Sonderorganisation der UN. Die ILO-Konventionen zum Schutz der Rechte von Wanderarbeitnehmern zählen zu den wenigen Dokumenten im internationalen Migrationsrecht, die ausdrücklich die Rechte von Migranten schützen (Tab. 1). Auch im Bereich der nicht bindenden Normen setzt die ILO Akzente, z. B. im Rahmen ihrer *Decent Work Agenda* und vor allem mit dem *Multilateral Framework on Labour Migration*, das aus einer Diskussion zu Wanderarbeitnehmern auf der Internationalen Arbeitskonferenz 2004 hervorgegangen ist. Das Rahmendokument stellt für neun Bereiche¹³ eine Reihe von Prinzipien auf und nennt Best-Practice-Beispiele (Cholewinski 2010).

2.3 Internationale Abkommen zum Schutz von Migranten: nur in Teilen ratifiziert

Das Ungleichgewicht zwischen dem internationalen Flüchtlingsregime und globalen Regelungen zu Migration wird daran deutlich, wie viele Staaten einschlägige internationale Abkommen ratifiziert haben (Tab. 1). Während die Genfer Konvention über die Rechtsstellung von Flüchtlingen und das dazugehörige Protokoll von 145 bzw. 146 Staaten weltweit ratifiziert wurden, liegen die migrationsbezogenen Übereinkommen der ILO und der UN mit 22 bis 49 Ratifikationen weit darunter.¹⁴

Internationale Rechtsinstrumente für Migration treffen bei den meisten Staaten traditionell auf Skepsis, wie die Geschichte der UN-Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (UNMWC) von 1990 eindrücklich zeigt: Es dauerte zunächst ein Jahrzehnt, den Text des Abkommens zu verhandeln, und dann mehr als ein weiteres Jahrzehnt, bis genügend Ratifikationen zusammenkamen, damit es in Kraft treten konnte (Köhler 2011: 67). Ein Vierteljahrhundert nach ihrer Verabschiedung haben immer noch nur 48 Staaten die Konvention ratifiziert, darunter kein einziges westliches Zielland mit einer zahlenmäßig bedeutsamen Einwanderung.¹⁵ Auch Deutschland hat die UNMWC bislang nicht ratifiziert.¹⁶

Die Konvention ist das detaillierteste internationale Abkommen zum Thema Migration. Überwiegend nimmt sie Rechte aus anderen Menschenrechtsverträgen auf und konkretisiert sie für Migranten; ihr „kommt daher vor allem eine klarstellende Funktion zu“ (Spieß 2007: 5). Insbesondere deshalb ist ihre geringe Ratifikation „extrem enttäuschend“ (Ruhs 2013: 13, Übers. d. SVR-FB). Dennoch kann es als eine der

12 Von den 232 Millionen Migranten weltweit sind nach Schätzungen der ILO (2015) 150,3 Millionen Arbeitsmigranten (Zahlen für 2013).

13 Die Bereiche sind: „gute Arbeit“, „Instrumente für internationale Zusammenarbeit zu Arbeitsmigration“, „eine globale Wissensbasis“, „effektives Management von Arbeitsmigration“, „Schutz von Arbeitsmigranten“, „Prävention von und Schutz gegen missbräuchliche Migrationspraktiken“, „der Migrationsprozess“, „soziale Integration und Inklusion“ und „Migration und Entwicklung“ (ILO 2006, Übers. d. SVR-FB).

14 Die allgemeinen Menschenrechte gelten auch für Migranten (s. Kap. 2.1).

15 Immerhin hat Mexiko, ein wichtiges Herkunfts-, Transit- und Zielland von Migration, die Konvention ratifiziert.

16 Als Gründe dafür brachten die Bundesregierungen seit 1990 u. a. vor, die Konvention stelle reguläre und irreguläre Migranten rechtlich gleich und schaffe somit Anreize für irreguläre Migration. Dass dies so nicht zutrifft, zeigt z. B. eine Studie des Deutschen Instituts für Menschenrechte (Spieß 2007).

Tab. 1 Ratifizierung internationaler Abkommen zu Migration, chronologisch nach Beschlussdatum

Abkommen	vom	in Kraft getreten am	Anzahl der Ratifizierungen	von Deutschland ratifiziert
ILO: Übereinkommen über Wanderarbeiter (Nr. 97, Neufassung von 1949)	01.07.1949	22.01.1952	49	ja (1959)
Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention)	28.07.1951	22.04.1954	145	ja (1953)
Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Zusatzprotokoll)	31.01.1967	04.10.1967	146	ja (1969)
ILO: Übereinkommen über Missbräuche bei Wanderungen und die Förderung der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung der Wanderarbeitnehmer (Nr. 143)	24.06.1975	09.12.1978	23	nein
Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (UNMWC)	18.12.1990	01.07.2003	48	nein
ILO: Übereinkommen über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte (Nr. 189)	16.06.2011	05.09.2013	22	ja (2013)

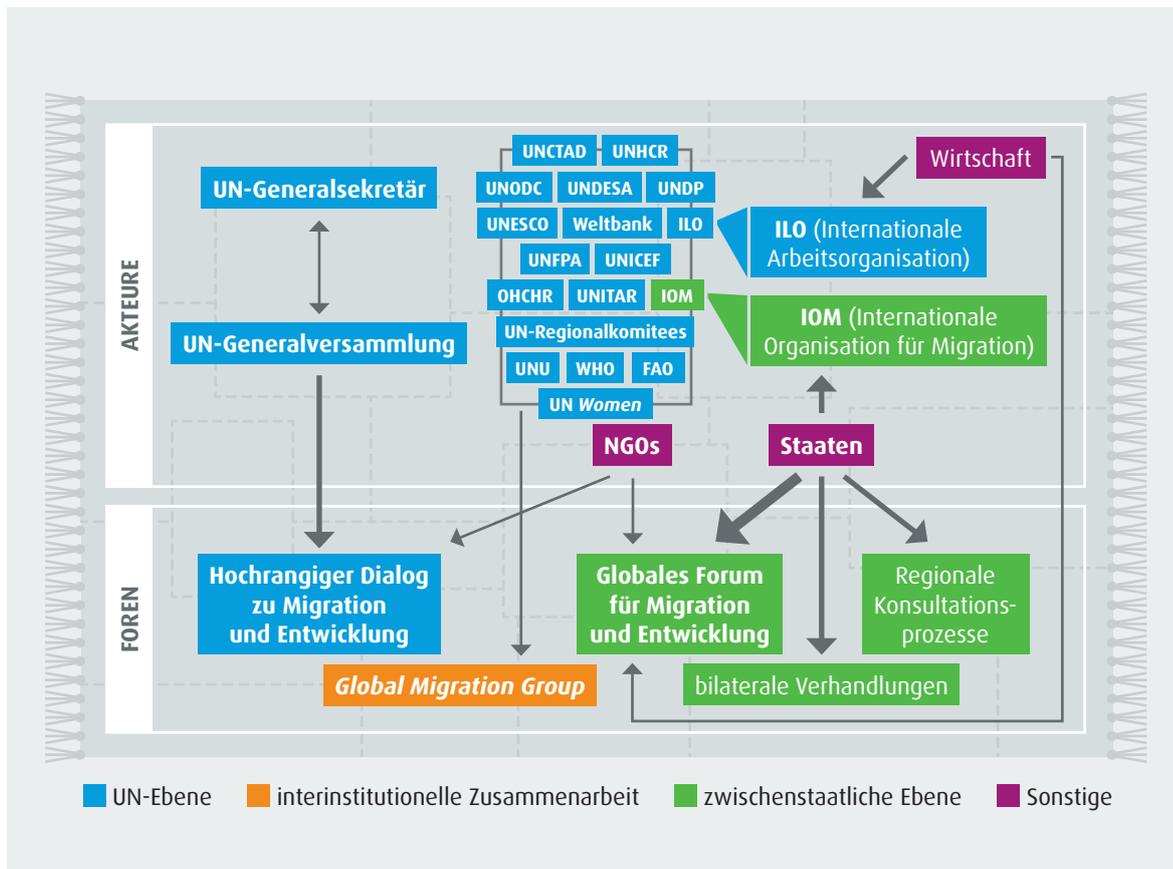
Anmerkung: orange = ILO-Konventionen, grün = Flüchtlingsschutzkonventionen, blau = UN-Konventionen explizit zum Schutz von Migranten
Quelle: eigene Zusammenstellung

wichtigsten Entwicklungen in der *Global Governance* von Migration der letzten Jahre gelten, dass die UNMWC überhaupt 2003 in Kraft treten konnte (vgl. Cholewinski 2010: 586).

Auch die Konventionen der ILO zum Schutz der Rechte von Migranten wurden von vergleichsweise wenigen Staaten ratifiziert. Wenn nichts anderes vermerkt ist, gelten alle internationalen Arbeitsnormen der ILO auch für Migranten, einige beschäftigen sich aber ganz explizit mit deren Rechten (Crépeau 2013: 12). Dazu gehören das Übereinkommen über Wanderarbeiter (Nr. 97, Neufassung von 1949) und das Übereinkommen über Missbräuche bei Wanderungen und die Förderung der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung der Wanderarbeitnehmer (Nr. 143); ersteres hat Deutschland ratifiziert, letzteres nicht. 2011 wurde schließlich das jüngste völkerrechtliche

Instrument zum Schutz einer spezifischen Gruppe von Migranten beschlossen, das ILO-Übereinkommen 189 über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte (*Domestic Workers Convention, DWC*), das Mindestarbeitsbedingungen und Sozialschutz für diese vulnerable Gruppe von Arbeitnehmern festsetzt. Weltweit gibt es geschätzt mehr als 50 Millionen Personen, die als Hausangestellte tätig sind, darunter ca. 11,5 Millionen Migranten (ILO 2015). Auf dieses Übereinkommen war jahrelang hingearbeitet worden; zahlreiche Aktivisten aus Gewerkschaften, Hausangestellten- und Migrantenorganisationen weltweit hatten sich dafür eingesetzt (Rother 2010; Piper/Grugel 2015; Scheiwe 2015). Deutschland ratifizierte die DWC im Jahr 2013 als zehnter Mitgliedstaat der ILO und als zweites europäisches Land; im September 2014 ist sie in Deutschland in Kraft getreten (Scheiwe 2015). Bundeskanzlerin

Abb. 1 Der Flickenteppich der *Global Migration Governance*: Akteure, Normen, Foren



Quelle: SVR-Forschungsbereich | Ellen Stockmar

Angela Merkel bezeichnete das Dokument als einen „Meilenstein auf dem Weg zu fairer und gerechter Beschäftigung“ (ILO 2013, Übers. d. SVR-FB).

2.4 Entwicklungen seit 2000: Foren zum Austausch werden gegründet

Seit der Jahrtausendwende hat das Thema Migration im internationalen Rahmen Fahrt aufgenommen. In den Bevölkerungskonferenzen der UN wurden Aspek-

te von Migration aber schon ab den 1970er Jahren berücksichtigt; das Aktionsprogramm, das schließlich 1994 auf der Internationalen Konferenz der UN zu Bevölkerung und Entwicklung in Kairo verabschiedet wurde, ist immer noch das umfassendste internationale Dokument zu Migration (UNDESA 2015a).¹⁷ Auch staatengeführte Prozesse außerhalb der UN gibt es nicht erst seit der Jahrtausendwende.¹⁸

Etwa seit 2000 haben sich die Entwicklungen aber deutlich verdichtet (Abb. 2). 1999 startete die niederländische *Society for International Development* den

17 Die UN-Generalversammlung hat 2011 beschlossen, die Gültigkeit dieses Programms über das Jahr 2014 hinaus zu verlängern (A/RES/65/234).

18 Bereits 1985 wurden die *Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees* (IGC) als staatengeführter Prozess ins Leben gerufen, um sich zu nationalen Strategien, politischen Maßnahmen und Projekten auf informeller Ebene austauschen zu können. Mittlerweile beteiligen sich an den IGC 16 Staaten, darunter die USA, Kanada, Deutschland und Australien, sowie der UNHCR, die IOM und die Europäische Kommission.

Haager Prozess, der vor allem zivilgesellschaftliche Akteure zu einer Debatte über Migration und Flucht zusammenbrachte (Newland 2005). Zum 50. Jahrestreffen des Rates der IOM richtete die Organisation 2001 den „Internationalen Dialog zu Migration“ als Forum des Austauschs zwischen Staaten und internationalen Institutionen ein. 2001 rief die Schweizer Regierung die „Berner Initiative“ zu Migration ins Leben, die von der IOM unterstützt wurde; dieser zwischenstaatliche Diskussionsprozess endete mit dem Erscheinen der (nicht bindenden) *International Agenda for Migration Management*. Die ILO ihrerseits machte Migration zum Jahresthema der Internationalen Arbeitskonferenz 2004.

Teils als Antwort auf diese Initiativen, teils als Auslöser derselben rief UN-Generalsekretär Kofi Annan 2002 in seinem Büro eine Arbeitsgruppe zu Migration ins Leben, deren Leiter Michael Doyle im sog. Doyle-Report eine weiterführende und tiefere Analyse der *Governance*-Fragen zu internationaler Migration vorschlug (Newland 2005). Daraufhin regte Annan die Einrichtung einer entsprechenden Kommission an. 2003 gründete schließlich eine Kerngruppe aus der EG/EU und 32 Staaten,¹⁹ darunter auch Deutschland, mit Unterstützung von UN-Generalsekretär Annan die Weltkommission für internationale Migration. Dem zeitlich befristeten Gremium gehörten 19 Personen an. 2005 veröffentlichte es einen umfang- und einflussreichen Bericht, der auf die Chancen weltweiter Migration hinwies und die Notwendigkeit einer kohärenten Politik auf nationaler und internationaler Ebene betonte (GCIM 2005).²⁰

Um die verschiedenen mit Migration befassten Organisationen innerhalb und außerhalb des UN-Systems besser zu koordinieren, gründete Annan 2006 auf Empfehlung der Weltkommission die

institutionenübergreifende *Global Migration Group* (GMG), die auf der bereits seit 2003 bestehenden *Geneva Migration Group* aufbaute. Mittlerweile hat die GMG 18 Mitglieder: Neben den Gründungsmitgliedern der *Geneva Migration Group* IOM, ILO, OHCHR, UNCTAD, UNHCR und UNODC sind dies in der chronologischen Reihenfolge ihres Beitritts UNDESA, UNDP, UNFPA, Weltbank, UNESCO, UNICEF, die UN-Regionalkomitees, UNITAR, WHO, UN Women, FAO und UNU (s. Abkürzungsverzeichnis im Anhang, Abb. 1 und Abb. 2). Zu den Prioritäten der GMG gehört in erster Linie der Informationsaustausch mit dem Ziel, Doppelungen zu vermeiden.²¹ Ihr Erfolg wird unterschiedlich bewertet: Sicher hat sie dazu beigetragen, den Austausch zwischen den Organisationen (auf der Arbeits- und zum Teil auch auf der Führungsebene) zu verbessern; da eine Grundfinanzierung fehlt, hängen Umfang und Qualität ihrer Aktivitäten jedoch stark vom Engagement der jeweils vorsitzenden Organisation ab.

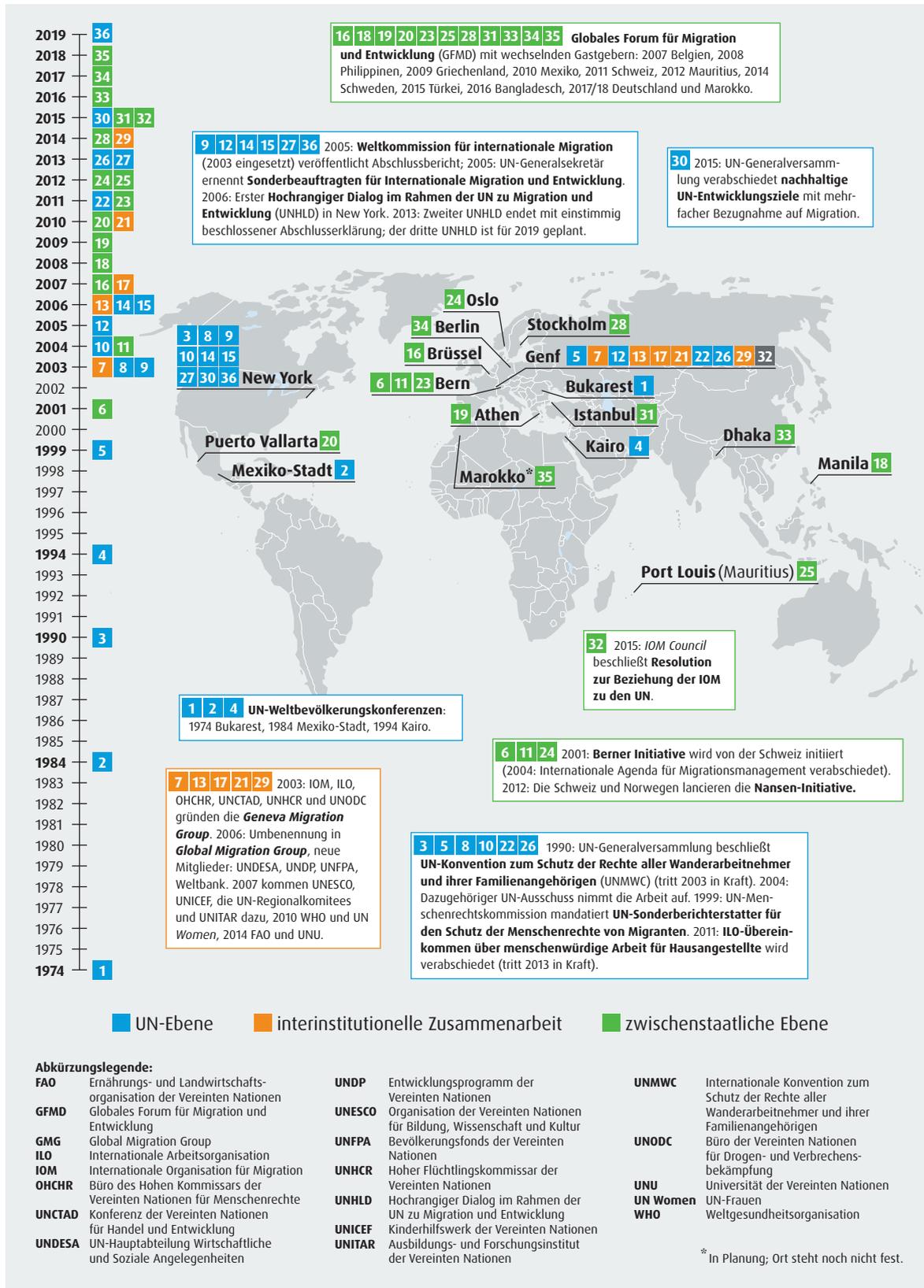
Der Hochrangige Dialog im Rahmen der UN zu Migration und Entwicklung 2006 (UNHLD) war der erste hochrangige UN-Gipfel, der sich exklusiv mit internationaler Migration befasste (UNDESA 2015a). Nach der Konferenz in Kairo (1994) hatte es fast zehn Jahre gedauert, bis sich die Staatengemeinschaft auf ein solches Treffen einigen konnte – erst 2003 fiel die Entscheidung für den internationalen Dialog (UNDESA 2015a). Der Erfolg dieses ersten Hochrangigen Dialogs liegt vor allem darin, dass er überhaupt stattfinden konnte. Insbesondere zwischen Ziel- und Herkunftsstaaten war die Stimmung jedoch (noch) so aufgeladen, dass der Gipfel ohne formelles Abschlussdokument endete (Martin/Martin/Cross 2007). Umso erstaunlicher ist, dass die Staatengemeinschaft der Empfehlung des UN-Generalsekretärs folgte, ein zwischenstaatliches freiwilliges Forum außerhalb des

19 Die Kerngruppe bestand aus folgenden Staaten: Algerien, Australien, Bangladesch, Belgien, Brasilien, Kanada, Ägypten, Finnland, Frankreich, Deutschland, Vatikanstaat, Ungarn, Indien, Indonesien, Islamische Republik Iran, Japan, Mexiko, Marokko, Niederlande, Nigeria, Norwegen, Pakistan, Peru, Philippinen, Russische Föderation, Südafrika, Spanien, Sri Lanka, Schweden, Schweiz, Türkei, Vereinigtes Königreich (GCIM 2005: ix).

20 Auch im Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen war Migration unterdessen zu einem Thema geworden: 1999 wurde das Mandat des unabhängigen Sonderberichterstatters für den Schutz der Menschenrechte von Migranten geschaffen und seither immer wieder verlängert. Eine Arbeitsgruppe beschäftigt sich z. B. mit der Inhaftierung von Asylsuchenden (Cholewinski 2010: 591f.).

21 S. die *Terms of Reference*, abrufbar unter: http://www.globalmigrationgroup.org/sites/default/files/uploads/documents/Final_GMG_Terms_of_Reference_prioritized.pdf (24.02.2016).

Abb. 2 Globale Migrationspolitik: ausgewählte Ereignisse seit 1974



Quelle: SVR-Forschungsbereich | Ellen Stockmar

UN-Systems zu gründen, um die Diskussionen und den Austausch zu Migration und Entwicklung informell weiterzuführen. Der Abschluss des ersten UNHLD war also zugleich die Geburtsstunde des Globalen Forums für Migration und Entwicklung (GFMD), das ein neues Kapitel in der internationalen Zusammenarbeit zu Migration eröffnete (Newland 2013). Seit 2007 findet das GFMD jährlich in wechselnden Ländern unter dem Vorsitz der jeweiligen Gastgeber statt (Abb. 2).²² Als Bindeglied zwischen den UN und dem GFMD fungiert der UN-Sonderbeauftragte für Internationale Migration und Entwicklung Peter Sutherland, den der UN-Generalsekretär 2006 berufen hatte. Das GFMD versteht sich selbst als staatengeführter Prozess zum Austausch von Erfahrungen und Ideen zum Migrationsmanagement. Obgleich es häufig als „Quasselclub“ abgetan wurde (Woods et al. 2013: 13, Übers. d. SVR-FB), ist die vertrauensbildende Rolle der runden Tische und Plenargespräche nicht von der Hand zu weisen. Insbesondere seit die USA ihre anfängliche Skepsis abgelegt haben und nun auch aktiv am GFMD mitwirken, ist dieses Forum neben den UN-Prozessen zum wichtigsten Ort von *Global Migration Governance* geworden (Martin 2011: 140–141).

Nach sechs GMFD-Konferenzen fanden sich die Regierungsvertreter der Welt 2013 schließlich erneut in New York zum Hochrangigen Dialog zu Migration und Entwicklung ein. Diesmal war vieles anders als 2006: Insbesondere durch die GFMD-Prozesse waren es die Regierungen nun eher gewohnt, auf internationalem Parkett über Migrationsthemen zu reden. Teilnehmer berichten, dass 2013 im Vergleich zum ersten UNHLD ein sehr viel pragmatischerer Geist vorgeherrscht habe (Newland 2013). Dafür spricht auch die Tatsache, dass die Staaten diesmal eine – von Mexiko vorbereitete – Konsenserklärung als Ergebnisdokument

verabschieden konnten. Darin betonen die Staats- und Regierungschefs u. a. die Bedeutung von Migration als multidimensionales Phänomen, das in Zusammenarbeit mit anderen Staaten und nichtstaatlichen Akteuren und unter Wahrung der Menschenrechte ganzheitlich adressiert werden solle.²³

Die Abschlusserklärung des UNHLD 2013 war auch deshalb maßgeblich, weil sie „den Weg dafür ebnete, Migration in die nächste Generation von Entwicklungszielen einzubinden“ (UNDESA 2015a: 2, Übers. d. SVR-FB). In den Millenniumsentwicklungszielen, auf die sich die Staatengemeinschaft 2000 festgelegt hatte, war Migration mit keiner Silbe erwähnt worden. Da die Verknüpfung von Migration und Entwicklung auf den Agenden verschiedener Organisationen und Forschungseinrichtungen nach und nach einen festen Platz einnahm (vgl. SVR 2016), traf dieses Versäumnis auf zunehmendes Unverständnis. So bemühte sich ein breites, aber zugleich eher loses Bündnis verschiedener Akteure von internationalen Organisationen über Nichtregierungsorganisationen bis hin zu Nationalstaaten im Verlauf der Vorbereitungen für eine Post-2015-Entwicklungsagenda, Migration in die Ziele und Unterziele der neuen Agenda zu integrieren. Das GFMD spielte hier eine wichtige Rolle (Maniatis 2015). Mit der im Herbst 2015 verabschiedeten Agenda 2030 zeigen sich weite Teile der ‚Migrations-Community‘ sehr zufrieden:²⁴ Migration wird sowohl in der Präambel als auch in einzelnen Unterzielen erwähnt; Unterziel 10.7 ruft die Staaten konkret auf, „geordnete, sichere, reguläre und verantwortliche Migration zu ermöglichen“ (UNDESA 2015a: 3, Übers. d. SVR-FB). Noch nicht abzusehen ist derzeit, wie die Ziele in konkrete Indikatoren übersetzt werden.²⁵

Für das Jahr 2016 sind bereits einige internationale Konferenzen geplant, insbesondere zur Syrienkrise. Im

22 Lediglich 2013 fand kein GFMD-Gipfel statt; der Vorsitz Schwedens ging über zwei Jahre (2013–2014).

23 Die Erklärung (A/RES/68/4) ist abrufbar unter <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/439/69/PDF/N1343969.pdf?OpenElement> (17.02.2016).

24 Bakewell (2015) äußert sich dazu abweichend.

25 Die ersten Indikatoren sollen Mitte 2016 von der UN-Generalversammlung verabschiedet werden; das im Juli in New York stattfindende *High-Level Political Forum* wird entsprechende Empfehlungen formulieren (s. <https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf>, 03.02.2016). Auch die *Working Group on Data and Research* der GMG befasst sich mit möglichen Indikatoren für die migrationsrelevanten Verpflichtungen der Agenda 2030.

September 2016 will sich die UN-Generalversammlung auf einem hochrangigen Gipfel darüber austauschen, wie mit großen Flucht- und Migrationsbewegungen umgegangen werden kann. Im Dezember 2016 findet der GFMD-Gipfel in Dhaka (Bangladesch) statt; die genaue Agenda steht noch nicht fest.

2.5 Gründe für die neue Dynamik: das Thema Entwicklung ‚entpolitisiert‘ Migration

Wie ist es zu erklären, dass *Global Migration Governance* seit 2000 eine solche Dynamik entwickelt hat? Hier scheint sich eine Reihe paralleler Entwicklungen wechselseitig beeinflusst und verstärkt zu haben. Zunächst ist Migration faktisch für immer mehr Staaten zu einem wichtigen Thema geworden. Alle Staaten werden zunehmend zu Einwanderungs-, Transit- und Auswanderungsländern. Die Zahl der internationalen Migranten ist in den vergangenen Jahren weiter gestiegen, von ca. 153 Millionen weltweit im Jahr 1990 auf ca. 244 Millionen im Jahr 2015. Der Anteil der Migranten an der Weltbevölkerung insgesamt liegt zwar seit 1990 relativ konstant um 3 Prozent (1990: 2,9 %; 2015: 3,3 %), in den ‚entwickelten‘ Weltregionen ist er aber im Gegensatz zu den Entwicklungsregionen gestiegen: 2015 waren 11,2 Prozent der dort lebenden Bevölkerung Migranten, in den Entwicklungsregionen waren es 1,7 Prozent (1990: 7,2 % gegenüber 1,7 %) (UNDESA 2015b). Migration und ihre diversen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Konsequenzen werden damit für immer mehr Staaten der Welt relevant. Das zeigt sich z. B. auch an der enormen Zunahme staatlicher Initiativen zur Einbeziehung der ‚Diaspora‘, die als potenzieller Motor für die Wirtschaft im Herkunftsland gilt (Gamlen et al. 2013). Zugleich hat sich insgesamt die Erkenntnis durchgesetzt, dass Migration unilateral nicht effektiv gesteuert werden kann, sondern Kooperation zwischen Staaten sowie von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren erfordert (Martin 2011: 128).

Eine weitere wichtige Entwicklung ist der rasanten Aufschwung des Themenkomplexes Migration und Entwicklung in der Wissenschaft wie auch in der entwicklungspolitischen Debatte. Die Wissenschaft diskutiert zwar bereits seit den 1970er Jahren darüber, in welcher Weise Migration und Entwicklung zusammenhängen – zunächst primär unter dem Stichwort *Braindrain* (s. etwa Bhagwati/Hamada 1974) –, eine intensive wissenschaftliche Debatte über verschiedene Disziplinen hinweg kam aber erst um die Jahrtausendwende auf. Seitdem werden die Effekte von Migration auf Entwicklung und umgekehrt eingehend erforscht (de Haas 2010; Skeldon 2008; vgl. SVR 2016). In der Entwicklungszusammenarbeit wurde Migration gar zum „neuen Entwicklungsmantra“ (Kapur 2004: 1, Übers. d. SVR-FB); das führte zu zahlreichen internationalen Aktivitäten auf diesem Gebiet – von internationalen Organisationen und Finanzinstituten, aber auch von zivilgesellschaftlichen Akteuren, Herkunftsstaaten und einzelnen Zielstaaten (Bakewell 2007; Castles/Delgado Wise 2007).²⁶ Eine wichtige, aber sicher nicht die einzige Erklärung für das gestiegene Interesse an Migration und Entwicklung ist, dass die finanziellen Rücküberweisungen von Migranten in ihre Herkunftsländer stark zugenommen haben und mittlerweile die offiziellen Entwicklungshilfen bei Weitem übertreffen (Weltbank 2015).

Durch die Verknüpfung mit Entwicklung wurde Migration ein Stück weit entpolitisiert. ‚Entwicklung‘ ist an sich schon positiv konnotiert, alle Staaten wollen sich dafür einsetzen. Der niedrighschwellige Einstieg in das innenpolitisch meist sensible Thema Migration über das Konsensthema Entwicklung hat es vermutlich überhaupt erst möglich gemacht, den internationalen Dialog dazu wieder aufzunehmen und zu verdichten (vgl. Skeldon 2008; Rother 2010). Im Vordergrund stand dabei schon im Bericht der Weltkommission der Gedanke – der bei den verschiedenen GFMD-Veranstaltungen weiterhin zentral ist –, im Sinne eines *Triple Win* die positiven Effekte von Migration für die Migranten selbst, die Herkunfts- und die Zielländer zu maximieren und die negativen Effekte zu minimieren.

26 Für eine ausführliche Darstellung des Aufstiegs von Migration und Entwicklung auf der internationalen Agenda sowie der empirischen Erkenntnisse zu den Wechselwirkungen zwischen Migration und Entwicklung s. SVR (2016).



3 Deutschlands Positionen und Aktivitäten

In der sich rasch weiterentwickelnden *Global Governance* von Migration spielte Deutschland zunächst eine eher unbedeutende Rolle. Dies hat sich in den letzten Jahren geändert.

3.1 Ausgangspunkt: Deutschlands Weg zum gestaltenden Einwanderungsland

Deutschland wächst erst seit einigen Jahren in die Rolle des gestaltenden Einwanderungslands hinein. Jahrzehntlang hatte die deutsche Politik aller Empirie zum Trotz den Standpunkt vertreten, Deutschland sei kein Einwanderungsland.²⁷ Erst mit dem Regierungswechsel 1998 setzte ein Umdenken ein; dieses manifestierte sich in der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts 2000 und schließlich in der Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes, das 2005 in Kraft trat. In den letzten zehn Jahren wurden die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Zuwanderung von (hoch) qualifizierten Drittstaatsangehörigen schrittweise weiter liberalisiert. Mittlerweile ist Deutschland eines der Länder mit den geringsten Beschränkungen der arbeitsmarktorientierten Zuwanderung hoch qualifizierter Fachkräfte (vgl. OECD 2013; SVR 2014; 2015).

Quantitativ ist Deutschland eines der wichtigsten Einwanderungsländer weltweit: 2014 wanderten 550.483 mehr Menschen nach Deutschland ein als aus (Statistisches Bundesamt 2015). Innerhalb der OECD ist Deutschland mittlerweile das quantitativ zweitwichtigste Zuwanderungsland und das Land mit den meisten Asylanträgen (OECD 2015). Allein 2015 wurden 476.649 Asylanträge gestellt, so viele wie nie zuvor

in der Bundesrepublik – dies bedeutet einen Anstieg um 135 Prozent gegenüber dem Vorjahr (BMI 2016).²⁸

In Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft ist in den letzten Jahren ein breiter Konsens entstanden, dass angesichts des demografischen Wandels und sich abzeichnender Fachkräftengpässe (BA 2015) qualifizierte Zuwanderung für Deutschland positiv und notwendig ist. Aus den Fehlern und Versäumnissen der Vergangenheit hat das Land insofern gelernt, als heute kaum noch in Frage gestellt wird, dass es notwendig ist, mit Integrationsangeboten und Maßnahmen im Sinne von ‚Fördern und Fordern‘ von Anfang an gleichberechtigte Teilhabe zu ermöglichen. Das Selbstverständnis wandelt sich, selbst wenn nicht alle Teile der Bevölkerung sich diese neue Vorstellung zu eigen gemacht haben.²⁹ Insgesamt ist das gewandelte Selbstverständnis als Einwanderungsland sicherlich eine wichtige Voraussetzung dafür, dass Deutschland auch außenpolitisch als Akteur mit Sachverstand und Erfahrung in der Migrations-, Integrations- und Flüchtlingspolitik auftreten kann, was es auch zunehmend tut.

3.2 Migration (und Entwicklung) in den Ressorts: Aktivitäten und Koordination

Für ein stärkeres außenpolitisches Engagement in der globalen Migrationspolitik ist eine zentrale Voraussetzung, zunächst die Interessen auf nationaler Ebene abzustimmen und zu koordinieren. Eine innerstaatliche Auseinandersetzung darüber, was das ‚nationale Interesse‘ erfordert, ist unabdingbar (Putnam 1988); Konflikte dazu treten in komplexen und aufgeladenen Feldern wie der Migrationspolitik besonders deutlich hervor. So stellte 2012 eine Studie auf der Basis quantitativer und qualitativer Befragungen fest, dass die

27 Joppke (1999) sieht die politische Realitätsverweigerung darin begründet, dass Deutschland vor der Wiedervereinigung ein noch unfertiger Nationalstaat war. In den Worten von Hailbronner (1983: 2113): „Eine Konzeption der Bundesrepublik als Einwanderungsland mit zahlreichen nationalen Minderheiten wird [...] der Vorstellung des Grundgesetzes [...] im Hinblick auf die Aufgaben der Herstellung der nationalen und staatlichen Einheit schwer gerecht.“

28 Im EASY-System, dem System zur bundesweiten Verteilung von erstmals erfassten Asylsuchenden, wurden 2015 ca. 1,1 Millionen Zugänge registriert; allerdings können hier Fehl- und Doppelerfassungen nicht ausgeschlossen werden (BMI 2016).

29 Dies zeigt in extremer Ausprägung die „rechtspopulistische[...] Empörungsbewegung“ PEGIDA (Vorländer/Herold/Schäller 2016: 139).

politischen Akteure in Deutschland im Handlungsfeld Migration und Entwicklung (MuE) keine einheitliche Auffassung davon haben, welche Potenziale Migration für Entwicklung hat. Darüber hinaus „machten mit Ausnahmen fast alle Akteure auf der Bundesebene in den durchgeführten Befragungen deutlich, dass MuE als Handlungsfeld für sie keinen zentralen Stellenwert habe“ (Baraulina/Hilber/Kreienbrink 2012: 46). In den letzten Jahren hat sich der deutsche Ansatz zu Migration und Entwicklung „thematisch deutlich verbreitert“ (Bonin 2014: 3). Damit geht ein weniger eindimensionales Verständnis von Migration (und Entwicklung) in den einschlägigen Ressorts einher; gleichwohl bleiben natürlich unterschiedliche Interessen und Schwerpunkte bestehen.

Zwischen den mit Migration befassten Bundesministerien besteht ähnlich wie bei den UN eine Aufgabenteilung (s. Kap. 2.2):

- Das Auswärtige Amt (AA) ist zuständig für die externe Dimension von Migration. Unter Minister Frank-Walter Steinmeier erkannte der Planungsstab des Auswärtigen Amtes Migration und Flucht als wichtiges Zukunftsthema; daraufhin stieg das Engagement in diesem Feld – parallel zur zunehmenden Fluchtzuwanderung nach Deutschland. Bereits vor dem Regierungswechsel 2013 trat Deutschland der Nansen-Initiative zum Schutz von Klimaflüchtlingen bei, die ein Jahr zuvor von der Schweiz und Norwegen lanciert worden war; heute ist es einer von neun Staaten in der Gruppe, die den Prozess zwischen Regierungen steuert (The Nansen Initiative 2015).³⁰ Das AA unterstützt die Nansen-Initiative vor allem finanziell;³¹ die Bundesregierung stellt ihre Mitwirkung daran in einen Zusammenhang mit ihrem Engagement in der Klimapolitik (vgl. BT-Drs. 18/1509). Zugleich zeigt sich ein verstärktes deutsches Interesse am GFMD: Beispielsweise unterstützte das AA das Forum von 2015 – d. h. den damaligen Gastgeber Türkei – erstmals finanziell mit 75.000 Euro. Bangladesch, das

2016 den Vorsitz innehat, soll ebenfalls mit dieser Summe unterstützt werden. 2017/18 übernimmt Deutschland gemeinsam mit Marokko den Vorsitz des GFMD. Das AA hatte dies angestrebt und bereitet es nun vor; dabei bezieht es das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) ein, das über Jahre die inhaltliche Expertise zu Migration und Entwicklung aufgebaut hat (s. u.). Der GFMD-Gipfel in Deutschland wird voraussichtlich im September 2017 in Berlin stattfinden; die Planungen dazu sind angelaufen. Im Rahmen der Flüchtlingskrise wurde im AA Mitte 2015 eine Beauftragte für Flucht und Migration eingesetzt, um die vielfältigen flucht- und migrationsbezogenen Aufgaben im Haus zu koordinieren.

- 2012 wurde noch unter den Ministern Guido Westerwelle und Dirk Niebel in einer Ressortvereinbarung konkretisiert, wie die Kompetenzen zwischen dem AA und dem BMZ verteilt sein sollen. Danach koordiniert das BMZ nun einheitlich die Entwicklungshilfe, während das AA die humanitäre Hilfe steuert, die vorher auf beide Ressorts verteilt war (AA/BMZ 2012). Das BMZ beschäftigt sich schon seit Langem mit dem Thema Migration, insbesondere in den staatlich finanzierten Organisationen zur Durchführung der Entwicklungsarbeit, der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und dem Centrum für internationale Migration und Entwicklung (CIM). In der Rückkehrförderung für Fachkräfte nimmt Deutschland eine Pionierrolle ein; entsprechende Programme setzt das CIM als Arbeitsgemeinschaft aus GIZ und Bundesagentur für Arbeit (BA) bereits seit den 1980er Jahren um. Die Verknüpfung der Themen Migration und Entwicklung vollzog das BMZ parallel zum oben angesprochenen globalen Trend zu Beginn der 2000er Jahre. 2006 schließlich richtete es bei der GIZ das Sektorvorhaben „Migration und Entwicklung“ ein, das 2012 zum CIM umgesiedelt wurde (Baraulina/Hilber/Kreienbrink 2012: 17). Hier werden insbesondere Projekte zur Rückkehrförderung

30 Neben den Initiatoren Schweiz und Norwegen gehören der Steuerungsgruppe Australien, Bangladesch, Kenia, Costa Rica, Mexiko, die Philippinen und Deutschland an.

31 Zur Höhe der finanziellen Zuwendung macht das AA keine Angaben.

und zur Zusammenarbeit mit den Angehörigen verschiedener ‚Diasporen‘ durchgeführt. Eine weitere Initiative ist das Projekt „Triple Win“ zur Anwerbung und Integration von qualifizierten Pflegefachkräften aus Drittstaaten, das die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) gemeinsam mit der GIZ durchführt. Für *Global Migration Governance* unmittelbar relevant ist, dass das BMZ 2012 und 2013 über die *Global Knowledge Partnership on Migration and Development* (KNOMAD) Bestrebungen zu einer evidenzbasierten Migrationspolitik unterstützt hat. KNOMAD ist eine Initiative der Weltbank, die in Abstimmung mit dem GFMD und der GMG Informationen und wissenschaftliche Erkenntnisse zum Thema Migration und Entwicklung sammelt. Das BMZ ist neben der Schweizer Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) der größte Geldgeber des Treuhandfonds; 2012 unterstützte es die Initiative mit 1,83 Millionen Euro, 2013 mit weiteren 0,9 Millionen. Außerdem ist eine Mitarbeiterin des GIZ-Sektorvorhabens „Migration und Entwicklung“ an das KNOMAD-Sekretariat in Washington entsandt. Seit 2012 legt das BMZ einen immer größeren Schwerpunkt auf die Bekämpfung von Fluchtursachen.³²

- Deutschland ist seit 1954 Mitglied der IOM. Für die Zusammenarbeit der Bundesregierung mit der Organisation ist historisch bedingt das BMI federführend zuständig. Die Hauptaktivität dieser Zusammenarbeit bestand jahrzehntelang darin, sog. Programme zur freiwilligen Rückkehr durchzuführen. Doch in den letzten Jahren hat sich Deutschlands Beziehung zur IOM verdichtet und die Palette der Aktivitäten ist breiter geworden; Deutschland nimmt die Dienstleistungen der IOM nun auch im Bereich von humanitärer Aufnahme und Resettlement in Anspruch und finanziert u. a. Reintegrationsprojekte oder Initiativen zur Bekämpfung

des Menschenhandels. Zwischen 2010 und 2013 unterstützte Deutschland die IOM mit über 66 Millionen Euro (IOM 2014b).³³ 2011 unterzeichneten BMI-Staatssekretär Klaus-Dieter Fritsche und der Generaldirektor der IOM, William Lacy Swing, eine gemeinsame Absichtserklärung von BMI und IOM, die „langjährige vertrauensvolle Kooperation“ (BMI 2011) auch künftig fortzusetzen. 2014 feierten die Bundesrepublik und die IOM das 60jährige Jubiläum der deutschen Mitgliedschaft; in diesem Zusammenhang würdigte Minister Thomas de Maizière die IOM als „herausragende[n] Partner in allen Fragen und Herausforderungen der weltweiten Migration“ (BMI 2014). Seit 2014 finden jährlich hochrangige Konsultationen zwischen der IOM und der Bundesrepublik Deutschland statt. Im August 2015 eröffnete die IOM das *Global Migration Data Analysis Centre* (GMDAC) in Berlin; IOM-Generaldirektor Swing begründete diese Standortentscheidung mit „Deutschlands führender Rolle in der internationalen Migrationsarena“ (IOM 2015b, Übers. d. SVR-FB). Deutschland unterstützt das GMDAC ab 2016 personell durch einen sog. beigeordneten Sachverständigen (*Junior Professional Officer, JPO*).

Ungeachtet dieser grundsätzlich komplementären Aufgabenteilung ergeben sich beim Querschnittsthema Migration zwangsläufig Überschneidungen in der Arbeit der beteiligten Ressorts. Eine Koordination zwischen den Ministerien ist daher von zentraler Bedeutung für eine kohärente Politik. Zu diesem Zweck konstituierte sich im Oktober 2014 die ressortübergreifende Staatssekretärs-Arbeitsgruppe „Internationale Migration“ unter dem gemeinsamen Vorsitz von AA und BMI und mit Beteiligung des BMZ und der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. Auf die Einrichtung einer solchen Arbeitsgruppe hatten verschiedene Akteure

32 Dies erfolgt seit Anfang 2014 über die drei Sonderinitiativen „Fluchtursachen bekämpfen – Flüchtlinge reintegrieren“, „Stabilisierung und Entwicklung in Nordafrika und Nahost“ und „Eine Welt ohne Hunger“. Das BMZ plant, über die gesamte Legislaturperiode (2013–2017) mehr als 12 Milliarden Euro für die Bekämpfung von Fluchtursachen in Herkunfts- und Erstaufnahmeländern aufzuwenden. Die Projekte reichen von verbesserter Trink- und Abwasserversorgung über psychosoziale Unterstützung bis hin zu Bildungsangeboten für Flüchtlinge, Binnenflüchtlinge und Personen aus den aufnehmenden Gemeinden (BMZ 2015).

33 Im Jahr 2013 war Deutschland mit Beiträgen von 21,1 Millionen Euro der zehntgrößte Geber. Zum Vergleich: Die USA zahlten allein 2013 umgerechnet 285,8 Millionen Euro. Den UNHCR unterstützte Deutschland 2013 mit 85,8 Millionen Euro und belegte damit den sechsten Platz unter den Mitgliedstaaten (IOM 2014c; UNHCR 2014).

schon länger hingearbeitet. Ihr Auftrag ist, „im Sinne einer kohärenten und ganzheitlichen Migrationspolitik für eine engere Abstimmung im Ressortkreis zu den Zielen, Möglichkeiten und Notwendigkeiten eines modernen Migrationsmanagements Sorge zu tragen“ (BT-Drs. 18/3419). Fünf Unterarbeitsgruppen zu folgenden Themen wurden gebildet:

- Beziehungen zu Drittstaaten und internationale Foren
- Bekämpfung illegaler/irregulärer Migration
- Migration und Entwicklung
- Flüchtlingschutz
- Steuerung legaler Migration

Ursprünglich war geplant, im Herbst 2015 einen ersten Zwischenbericht vorzulegen, doch die stark zunehmende Fluchtzuwanderung ab Spätsommer 2015 brachte diesen Zeitplan durcheinander. Seither ruht die Arbeit der Staatssekretärs-AG; AA und BMI sind jedoch im Gespräch über die Zukunft der Gruppe. Ein Grund für die derzeitige Inaktivität ist auch, dass zur „Bewältigung der Flüchtlingslage“ im Herbst 2015 neue Koordinierungsmechanismen geschaffen wurden: Das Bundeskanzleramt ist für die politische Gesamtkoordination zuständig; im Bereich „Internationale Migrations- und Fluchtursachen“ teilen sich AA und BMZ die Ressortverantwortung, dabei ist das AA zuständig für Stabilisierung, zivile Krisenprävention und humanitäre Hilfe und das BMZ für Übergangshilfe und Entwicklungszusammenarbeit (BT-Drs. 18/6772).³⁴

3.3 Interessen und Positionen: Deutschland bezieht Stellung bei IOM und UN

Deutschlands Stellungnahmen in internationalen Gremien lassen Rückschlüsse darauf zu, wie sich die deutschen Positionen in der internationalen Migrationspolitik entwickelt haben. Die bei den verschiede-

nen Foren verlesenen Stellungnahmen werden in der Regel vom AA verfasst und mit allen anderen Ressorts abgestimmt. Die GFMD sind jedoch nicht öffentlich, die dort verlesenen Statements sind also nicht frei verfügbar und können somit nicht analysiert werden.

Anders beim IOM *Council*, das jedes Jahr im November oder Dezember in Genf stattfindet. Allerdings gab Deutschland hier im Zeitraum 2004–2008 lediglich im Jahr 2005 eine separate Stellungnahme ab; in den anderen Jahren wurde darauf verzichtet, vermutlich wegen der abgestimmten EU-Position. Auch beim ersten UNHLD 2006 gab die Bundesrepublik keine eigene Stellungnahme ab.³⁵ Beim IOM *Council* beteiligt sie sich seit 2009 wieder jährlich mit einem eigenen Statement, das zumeist u. a. die Punkte der jeweiligen EU-Präsidentschaft bekräftigt. Die Stellungnahmen von 2009 bis 2015 drücken vor allem eine Wertschätzung der Arbeit der IOM und des Generaldirektors aus und betonen Deutschlands partnerschaftliche Zusammenarbeit mit der IOM und das traditionell enge Verhältnis. 2011 und 2012 betont der deutsche Vertreter wortgleich: „Die IOM, mit ihrem globalen Fokus auf und ihrer unvergleichlichen Erfahrung im Migrationsmanagement, ist besser als jede andere internationale Organisation dazu in der Lage, die Bedarfe ihrer Mitgliedstaaten in diesem Bereich zu decken“ (Ständige Vertretung bei den Vereinten Nationen 2011; 2012; Übers. d. SVR-FB).

Die deutsche Stellungnahme beim zweiten UNHLD im Oktober 2013 bringt ein Verständnis von der „Mobilität von Menschen [als] eine zunehmend wichtige globale Realität“ (Ständige Vertretung bei den Vereinten Nationen 2013a, Übers. d. SVR-FB) zum Ausdruck. Zugleich unterstreicht sie die Bedeutung bilateraler und regionaler Zusammenarbeit und betont, Deutschland sei sich „mehr als je zuvor der Tatsache bewusst, dass gut gemanagte Migration eine Win-win-Situation für Migranten, ihre Herkunftsländer und Deutschland

34 Ein Antrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen verweist auf „Abstimmungsschwierigkeiten von AA und BMZ in der Unterstützung von Staaten bei der Bewältigung der Versorgung von Flüchtlingen“ und fordert, „eine Task Force zwischen beiden Bundesministerien zur Unterstützung von Drittstaaten bei der humanitären Bewältigung der Fluchtkrise einzurichten. Dieses Gremium soll die Maßnahmen der Bundesregierung an der Schnittstelle von humanitärer Hilfe, Übergangshilfe und langfristigen Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit besser koordinieren“ (BT-Drs. 18/6772).

35 Alle beim UNHLD 2006 verlesenen Statements sind online einsehbar unter <http://www.un.org/migration/statements.html> (28.01.2016).

ist“ (Ständige Vertretung bei den Vereinten Nationen 2013a, Übers. d. SVR-FB).

Beim IOM *Council* 2013 etwa zwei Monate später betont der deutsche Vertreter erneut den Erfolg des UNHLD und bezeichnet diesen als „bedeutenden Meilenstein in der Migrationspolitik“ (Ständige Vertretung bei den Vereinten Nationen 2013b, Übers. d. SVR-FB). Die im Rahmen des UNHLD geführten Diskussionen zur Zukunft der IOM (s. etwa Crépeau 2013) finden ihren Nachhall in Gedanken zu den Beziehungen zwischen IOM und UN, die hier erstmals ausformuliert werden, u. a., dass „die IOM als führende Migrationsorganisation in diesem Bereich [Herausforderungen wie Bürgerkriege oder humanitäre Katastrophen] eine proaktive Rolle einnehmen und eine engere Koordination mit dem UN-System fördern sollte“ (Ständige Vertretung bei den Vereinten Nationen 2013b, Übers. d. SVR-FB). Im darauffolgenden Jahr des Jubiläums der 60-jährigen Mitgliedschaft Deutschlands in der IOM werden diese Überlegungen zu *Global Migration Governance* näher ausgeführt: „[U]m internationale Migrationsgovernance zu gestalten, braucht die IOM eine Vielzahl von Partnern – ebenso wie die bestmögliche Einbettung in die internationale Gemeinschaft. Diesbezüglich ist die Beziehung zwischen der IOM und den Vereinten Nationen eine wichtige ungelöste Frage, die wir, die Mitgliedstaaten, diskutieren und in sehr naher Zukunft lösen sollten“ (Ständige Vertretung bei den Vereinten Nationen 2014, Übers. d. SVR-FB).³⁶

Beim IOM *Council* 2015 erreicht die Wertschätzung der Arbeit der IOM einen neuen Höhepunkt. IOM sei der Schlüsselakteur in der internationalen *Migration Governance* und „die treibende Kraft dabei, Migrationsströme besser zu organisieren und damit angemessen umzugehen“ (Ständige Vertretung bei den Vereinten Nationen 2015, Übers. d. SVR-FB). Deutschland unterstützt zudem die Resolution des IOM *Council*, die dem Generaldirektor der Organisation das Mandat erteilt, mit den Vertretern der UN über eine

bessere rechtliche Basis für eine Teilnahme der IOM in den Institutionen der UN zu diskutieren. Die deutsche Stellungnahme betont hierzu: „Für das Protokoll: Deutschland wiederholt seine Position, dass wir sogar unterstützen könnten, einen Schritt weiter zu gehen – das heißt, zu erwägen, dass und ggf. wie die IOM Teil des UN-Systems werden kann“ (Ständige Vertretung bei den Vereinten Nationen 2015, Übers. d. SVR-FB).

3.4 Vom Beobachter zum Mitgestalter der globalen Migrationsdebatte: Gründe für Deutschlands zunehmendes Engagement

Wie die Ausführungen im vorigen Kapitel zeigen, ist Deutschlands Bereitschaft, sich in der globalen Migrationsdebatte und -politik zu engagieren, in den vergangenen Jahren merklich gestiegen. Als passendes Forum dafür wird augenscheinlich das GFMD gesehen. Zugleich befürwortet Deutschland klar, die IOM in das UN-System aufzunehmen und damit ihre Rolle im Feld stärker zu institutionalisieren.

Zu den Gründen für Deutschlands zunehmendes Commitment gibt es plausible Annahmen. Sicherlich hat dazu eine Reihe paralleler Entwicklungen beigetragen. Im Folgenden werden fünf mögliche Gründe dafür genannt; sie können hier allerdings nicht abschließend diskutiert oder gar validiert werden.

- (1) Das Thema Migration und Entwicklung ist seit der Jahrtausendwende auf der europäischen und internationalen Agenda so präsent, dass Deutschland sich fast zwangsläufig mehr und mehr damit befassen musste; man kann von einer Art Themen-*Spillover* sprechen.
- (2) Deutschland übernimmt seit mehreren Jahren humanitäre Verantwortung in der Flüchtlingspolitik; motiviert ist dies nicht nur, aber auch durch eine humanitäre Verpflichtung. Durch seine Rolle in der aktuellen Flüchtlingskrise steigt zugleich auch die

36 Die steigende Fluchtzuwanderung macht das Thema Migration immer mehr zur Chefsache: Im September 2015 hielt Bundesaußenminister Steinmeier eine Rede bei einer hochrangigen Nebenveranstaltung im Rahmen der UN zum Thema „Stärkung der Zusammenarbeit zu Migration und Fluchtbewegungen vor dem Hintergrund der neuen Entwicklungsagenda – eine Menschenrechtsperspektive“. Darin ist Flucht das dominierende Thema; Steinmeier appelliert an die Staatengemeinschaft, „die Wurzel des Problems anzupacken“, und erinnert: „Wir alle in der internationalen Gemeinschaft teilen heute eine gemeinsame Verantwortung gegenüber den Millionen von Flüchtlingen“ (Steinmeier 2015: 2–3, Übers. d. SVR-FB).

Erwartung von außen, dass Deutschland zu migrations- und flüchtlingspolitischen Fragen Position bezieht.

- (3) Deutschlands Selbstverständnis als Einwanderungsland hat sich entscheidend gewandelt. Während die Politik noch in den 1990er Jahren das Mantra beschwor, Deutschland sei kein Einwanderungsland, ist das Land heute in der Riege der modernen Einwanderungsländer angekommen.
- (4) Deutsche Vertreter haben zudem in den vergangenen Jahren die Erfahrung gemacht, dass andere Staaten und internationale Akteure sich für Deutschlands Erfahrungen und Politiken in diesem Bereich interessieren. So lobte Peter Sutherland, der UN-Sonderbeauftragte für Internationale Migration und Entwicklung, im Vorfeld des UNHLD 2013 die Bundesrepublik ausdrücklich für ihr integrations- und migrationspolitisches Engagement (Sutherland 2013).
- (5) Nicht zuletzt hat sicherlich die neue Dimension der Fluchtzuwanderung seit 2014/15 und der damit enorm gestiegene Handlungsdruck entscheidend dazu beigetragen, dass Migrationspolitik endgültig zur ‚Chefsache‘ wurde. Dadurch wurden in den betroffenen Ressorts Ressourcen freigesetzt und neue Kapazitäten geschaffen und so der Boden dafür bereitet, dass sich das Land auch in der globalen Debatte stärker engagiert.

4 Fazit und Handlungsempfehlungen

Verglichen mit globalen Finanz- und Handelsströmen ist grenzüberschreitende Mobilität von Personen die am wenigsten entwickelte Komponente der Globalisierung. Das Recht auf Auswanderung ist zwar ein Menschenrecht, es wird jedoch faktisch durch die selektiven Zuwanderungsregelungen anderer Staaten und global ungleich verteilte Ressourcen eingeschränkt (vgl. Weiner 1995). Die zentrale Hürde für verbindliche globale Standards für Migrationssteuerung ist die politische Brisanz des Themas – Migration betrifft im Kern die Frage der Mitgliedschaft in der politischen Gemeinschaft des Nationalstaats und die Identität derselben. Diese Grundproblematik besteht für alle Staaten; entsprechend müssen fast alle

Staaten immer wieder innenpolitische Gefechte zu Migrationsfragen austragen. Dazu kommt, dass, selbst wenn die nationalen Interessen definiert sind, die mit Migration verbundenen wirtschafts-, sicherheits- und machtpolitischen Interessen der einzelnen Staaten divergieren, vor allem entlang der Linie zwischen Herkunfts- und Zielländern. Während Deutschland und andere westliche Zielländer Migration vornehmlich vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und sich abzeichnender Fachkräfteengpässe diskutieren und ein Interesse an der Rückführung straffällig gewordener Ausländer und abgelehnter Asylbewerber haben, fordern Herkunftsländer in aller Regel freieren Zugang zu den Arbeitsmärkten der Zielländer und setzen sich für die Rechte ihrer im Ausland lebenden Staatsangehörigen ein.

Angesichts dieser Spannungsfelder gilt es in der internationalen Migrationspolitik, die Interessen von Herkunfts- und Zielländern auszubalancieren. **Eine verantwortliche globale Migrationspolitik sollte darauf zielen, unter Wahrung der Menschenrechte einerseits reguläre Migration weitestgehend zu ermöglichen – wobei die Aufnahmekapazitäten von Zielländern und mögliche negative Braindrain-Effekte für Herkunftsländer zu berücksichtigen sind –, andererseits irreguläre und erzwungene Migration möglichst von vorneherein unnötig zu machen.** Die deutsche migrationsaußenpolitische Agenda ist aber offenbar sowohl inhaltlich als auch strategisch noch nicht eindeutig festgelegt; sie muss erst noch – im Zusammenspiel der einschlägigen politischen Akteure – erarbeitet werden, und zwar möglichst bald. Im Folgenden werden dafür Hinweise und konkrete Handlungsempfehlungen auf verschiedenen Ebenen formuliert.

4.1 Die nationale Ebene: Migrationsfragen ressortübergreifend koordinieren

Neben den veränderten rechtlichen Rahmenbedingungen zeigen einige lobenswerte Initiativen – von der Koordination der verschiedenen Ministerien bis zu einem stärkeren entwicklungspolitischen, humanitären und außenpolitischen Engagement in internationalen Migrationsforen und -initiativen –, dass Deutschland zunehmend bereit ist, von einer lange

eher abwehrorientierten Politik vollends umzusteuern zu pragmatischen, lösungsorientierten und national wie international abgestimmten Maßnahmen des Migrationsmanagements. Eine dieser Initiativen, die Staatssekretärs-Arbeitsgruppe zur internationalen Migrationspolitik, kam allerdings aufgrund der Flüchtlingskrise im September 2015 zwischenzeitlich zum Erliegen. **Die große Herausforderung besteht darin, im aktuellen Krisenmodus die mittel- und langfristigen Herausforderungen nicht aus den Augen zu verlieren.** Koordination zwischen den verschiedenen mit Migrationsaufgaben betrauten Ministerien bedeutet zwar nicht automatisch auch eine kohärente Migrationspolitik, sie ist jedoch eine Voraussetzung dafür. **Deshalb sollte die Staatssekretärs-Arbeitsgruppe bald wieder ihre Arbeit aufnehmen oder eine andere geeignete Steuerungseinheit gebildet und die interministerielle Zusammenarbeit verstetigt werden.** Dabei sollten alle einschlägigen Ressorts einbezogen werden (also auch das BMAS). Es ist wichtiger denn je, konkrete Interessen und Ziele zu formulieren und daraus Leitlinien für das Handeln der Bundesregierung in Bezug auf die Außendimension von Zuwanderung abzuleiten. **Das Ziel sollte sein, einen kohärenten migrationspolitischen Gesamtansatz zu entwerfen.**³⁷ Das Mainstreaming von Migrationsfragen in Außen-, Sicherheits-, Innen- und Entwicklungspolitik und die interministerielle Zusammenarbeit sollten im Sinne eines ganzheitlichen Ansatzes nach Schweizer Vorbild weiter vorangetrieben werden (vgl. Schweizerische Eidgenossenschaft 2011). Um sicherzustellen, dass bei Interessen- und Zielkonflikten dann auch nach den entwickelten Leitlinien gehandelt wird, könnte eine ständige unabhängige Koordinierungseinheit eingerichtet werden, z. B. beim Bundeskanzleramt.

4.2 Bilaterale Zusammenarbeit: Herkunfts- und Transitländer beraten

Da es zu Migration kein kohärentes internationales Regelsystem gibt, sind die Nationalstaaten die wich-

tigsten Akteure in der internationalen Migrationspolitik. Dabei steht fest, dass die migrationspolitischen Interessen von Zielstaaten wie Deutschland – z. B. die Anwerbung qualifizierter Fachkräfte und die Rückführung abgelehnter Asylsuchender oder straffällig gewordener Ausländer – nicht unilateral umgesetzt werden können, sondern nur in Zusammenarbeit mit den Herkunfts- oder Transitstaaten. **In der bilateralen Interaktion mit Herkunfts- und Transitstaaten spricht vieles dafür, für die Kooperation mit den einzelnen Ländern jeweils spezifische, ganzheitliche Politikstrategien zu entwerfen und umzusetzen,** d. h. in einem *whole-of-government approach* mit den relevanten politischen, aber auch gesellschaftlichen Akteuren (Wirtschaft und Zivilgesellschaft) Deutschlands wirtschafts-, arbeitsmarkt-, sicherheits-, innen-, entwicklungs- und außenpolitische Interessen sowie seine völkerrechtlichen und humanitären Verpflichtungen zu diskutieren, abzuwägen und eine kohärente Vorgehensweise abzustimmen.

Auch um im Bereich Migration und Entwicklung international glaubwürdig zu bleiben, sollte die deutsche Politik positive Entwicklungseffekte von Migration im Sinne eines *Triple Win* anstreben. Dazu kann z. B. die Portabilität angesammelter Sozialversicherungsansprüche von Migranten beitragen oder die Möglichkeit, auch während eines zeitweiligen Arbeitsaufenthalts in Deutschland ins Herkunftsland zurückzukehren, ohne dadurch den Verlust des Aufenthaltstitels zu riskieren.

Ein vielversprechendes Feld, das sich auf der bilateralen Ebene entwickelt, ist, Staaten im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit zur Migrationspolitik zu beraten. Derzeit unterstützt die GIZ z. B. die Regierungen von Usbekistan, Kirgisistan und der Mongolei darin, kohärente nationale Migrationsstrategien und Umsetzungsmaßnahmen zu entwerfen. Die damit angezielte „Stärkung der Rolle und [der] institutionellen Kapazitäten der Herkunftsländer“ (GIZ 2013: 16) ist eine Voraussetzung für einen wirklich partnerschaftlichen und kooperativen Ansatz in der bilateralen Migrationspolitik und trägt dazu bei, dass die Potenziale

³⁷ Der SVR (2013; 2014; 2015) hat unter dem Stichwort Nationaler Aktionsplan Migration (NAM) wiederholt die Entwicklung eines ganzheitlichen Ansatzes in der Migrationspolitik angemahnt.

von Migration tatsächlich eine entwicklungspolitische Wirkung entfalten können.

4.3 Regionale Migrationspolitik: mit der EU auf positive Anreize für Kooperation setzen

Im Rahmen multilateraler, regionaler und transregionaler Prozesse agiert Deutschland migrationsaußenpolitisch auch als Mitgliedstaat der EU, z. B. im Khar-toum- oder im Rabat-Prozess. Die klassische Strategie in den Verhandlungen mit Herkunftsländern besteht in sog. *issue-linkages*, also darin, Migrationspolitik mit anderen Politikfeldern zu verknüpfen. Diese Verhandlungsstrategie hat sich bewährt; tatsächlich fehlen meist auch realistische Alternativen, um migrationsbezogene Interessenasymmetrien zwischen Ziel- und Herkunftsländern aufzubrechen. Dabei herrscht derzeit ein *more for more*-Ansatz vor, d. h. es werden gezielt positive Anreize für Kooperation gesetzt, wie sie etwa die europäischen Mobilitätspartnerschaften vorsehen. Dieser Ansatz sollte nicht zugunsten eines *less for less*-Ansatzes aufgegeben werden. Kürzt man z. B. Entwicklungshilfegelder, um Staaten zu sanktionieren, die nicht zur Rückübernahme ihrer Staatsangehörigen bereit sind, trägt dies im Zweifel mittelfristig zur Entstehung neuer Fluchtursachen bei. Entwicklungszusammenarbeit sollte daher möglichst nicht in dieser Weise instrumentalisiert werden. **Innerhalb der EU sollte sich Deutschland dafür einsetzen, bestehende Instrumente wie die Mobilitätspartnerschaften mit Leben zu füllen und perspektivisch verbindlicher zu gestalten. Der partnerschaftliche Ansatz in der Zusammenarbeit mit Drittstaaten darf keine Worthülse bleiben.** Dabei ist auch Selbstverpflichtung bzw. Engagement der Partnerstaaten gefragt. Zudem muss die EU, gerade auch in der aktuellen Krise, ihre gemeinsame Linie in der Migrationsaußenpolitik (wieder-) finden (vgl. auch SVR 2016).

4.4 Mitgestalten auf globaler Ebene: Bedingungen für Zusammenarbeit schaffen

Bis vor wenigen Jahren hätte das kaum jemand für möglich gehalten – am wenigsten vermutlich die deutschen Akteure selbst –, aber Deutschland ist dabei, neben Ländern wie der Schweiz und Schweden eine gestaltende Rolle in der *Global Migration Governance* einzunehmen. Im Flüchtlingsbereich hat es diesen Status schon inne, spätestens seit den humanitären Aufnahmeprogrammen und seinem – freilich nicht ganz uneigennützigem – Werben um gemeinsame Lösungen in der Flüchtlingskrise. Insbesondere im außereuropäischen Ausland wird immer wieder Angela Merkels Führungsrolle im Zusammenhang mit der syrischen Flüchtlingskrise lobend hervorgehoben. Wenn Deutschland 2017/18 gemeinsam mit Marokko den Vorsitz des GFMD übernimmt, kann sein Einfluss in der internationalen Migrationsdebatte noch steigen.

Die Voraussetzungen sind also gegeben, um in die sich rasch entwickelnde globale Migrationsdebatte Positionen und Ideen einzubringen. Das Gesprächsklima zwischen den Staaten in den genannten Foren hat sich deutlich gewandelt, und Migration hat im Terminkalender der UN mittlerweile einen festen Platz.³⁸ In diesen Foren werden nun auch Themenbereiche wie Fluchtmigration, Schutz von Menschenrechten etc. debattiert, die früher als toxisch galten. Zehn Jahre nachdem die UN-Generalversammlung erstmals explizit zu einem Gipfel zu Migration zusammenkam, ist es nun an der Zeit, weiterzudenken. **Deutschland sollte diese günstige Ausgangsposition nutzen, um die internationalen Gespräche mitzugestalten.** Das GFMD ist sicherlich ein geeigneter Ort, um zum einen die partnerschaftliche Zusammenarbeit auf Augenhöhe mit wichtigen Herkunftsländern voranzutreiben. Zum anderen ist Deutschland momentan in einer hervorragenden Position, um gemeinsam mit anderen Staaten, aber auch der Zivilgesellschaft und internationalen

38 Dabei wird die Aufmerksamkeit sicherlich auch durch Krisen gesteuert. Diese erhöhen einerseits das Interesse und die Wahrnehmung, dass bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit notwendig ist; andererseits steigt in kritischen Zeiten aber auch das Risiko nationalstaatlicher Tendenzen. Beides ist in der europäischen Flüchtlingskrise sichtbar.

Organisationen zu überlegen, wohin es in der *Global Migration Governance* gehen kann und soll. Das eingangs formulierte normative Ziel, gesteuerte Migration weitgehend zu ermöglichen und erzwungene zu verhindern, erfordert zunächst keine neuen Konventionen, vielmehr sollte die Ratifizierung der bestehenden nachdrücklich vorangetrieben werden. Dazu sollte das Thema zur Chefsache erklärt werden – so könnte langfristig auch in der internationalen Migrationspolitik ein großer Wurf globaler, verbindlicher Standards des Migrationsmanagements gelingen.

Inzwischen kann Deutschland abseits der großen Fragen bei diversen Gelegenheiten auf verschiedenen Ebenen konkret dazu beitragen, dass sich die nationale und internationale Migrationspolitik in Richtung der oben genannten Zielkonstellation weiterentwickelt: z. B. bei der Festlegung von Indikatoren und Monitoringverfahren zu den neuen UN-Entwicklungszielen, der Agenda 2030, bei der anstehenden Umsetzung der Empfehlungen der Nansen-Initiative zur umweltbedingten Migration oder bei Themen wie fairer Arbeitsmigration, z. B. in Bezug auf Rekrutierungs- und Anwerbestrategien. Wichtig ist hierbei, dass die Akteure der Zivilgesellschaft globale Foren und internationale Politik auch als Gelegenheiten begreifen und nutzen, die politischen Rahmenbedingungen zu verändern. Dass dies gelingen kann, zeigt zum Beispiel die Verabschiedung der *Domestic Workers Convention*.

4.5 Der Weg zum Ziel: eine neue Architektur für *Fair Migration Governance*

Eine wichtige Frage, die vielleicht noch 2016 geklärt werden kann, ist die Gestaltung der institutionellen Architektur. Besonders Deutschland verfolgt derzeit die Strategie, die IOM als UN-Organisation für Migration institutionell aufzuwerten. Hier sollte geklärt werden, ob dies die beste Strategie ist, um die oben ausgeführte inhaltliche Agenda umzusetzen. Zu dieser Option (a) gibt es auch bedenkenswerte Alternativen, nämlich die ILO als (Arbeits-)Migrationsorganisation zu stärken (b) und ein stärker institutionell verankertes Koordinierungsinstrument einzurichten (c).

a) Vieles spricht für die Annahme, dass das beschriebene historisch gewachsene Institutionengefüge

der *Global Migration Governance* gestärkt werden könnte, wenn eine Organisation innerhalb der UN die Führungsrolle zu diesen Fragen inne hätte. Der nächstliegende Kandidat dafür ist derzeit die IOM, die bisher außerhalb des UN-Systems steht. **Die ‚UN-Familie‘ könnte die IOM als neues Familienmitglied adoptieren.** Noch bis vor wenigen Jahren hätte wohl niemand gedacht, dass heute nicht das ‚Ob‘ dieser Frage diskutiert wird, sondern eher das ‚Wann und Wie‘. Für die Integration der IOM in die UN spricht, dass dadurch ihre De-facto-Rolle als führende internationale Organisation zu Migrationsfragen auch einen De-jure-Rahmen bekäme und sie somit von wichtigen (Verteilungs-)Mechanismen und Institutionen nicht mehr ausgeschlossen werden könnte. Wenn die IOM als flexible, mitgliedergeführte Institution mit einem explizit nicht normativen Anspruch und Mandat unter dem Dach der UN etabliert wäre, würde dies den Schutz der Menschenrechte von Migranten allerdings nicht entscheidend voranbringen. **Falls sich diese Option verfestigt, sollte Deutschland sich deshalb für eine stärker normative Verankerung der IOM als UN-Organisation einsetzen: Die IOM sollte ausdrücklich ein Schutzmandat erhalten,** das sich an den internationalen Menschenrechtsnormen orientiert.

b) Zu dieser Lösung gibt es durchaus Alternativen. Ein Blick in die Geschichte zeigt, wie aktiv die ILO zeitweise in Migrationsmanagement und -politik war. Internationale Migration ist zu einem großen Teil Arbeitsmigration. **Als dreigliedrige Organisation ist die ILO sehr gut aufgestellt, um in diesem Bereich Migration für alle Beteiligten – die Migranten selbst, die Herkunfts- und die Zielstaaten – positiv zu gestalten.** Eine stärkere Verknüpfung von Migration mit Arbeitsmigration trüge zudem dazu bei, dass Migration als Normalität der globalisierten Welt wahrgenommen wird, für die man keine ‚Spezialorganisation‘ braucht.

c) **Als dritte Option können die Vorzüge eines ‚Multi-Stakeholder‘-Ansatzes genutzt werden.** Jede Organisation (innerhalb wie außerhalb des UN-Systems) bringt ihre Expertise ein, ähnlich wie die nationalen Ressorts. **Um diese Zusammenarbeit gewinnbringender zu gestalten, müsste**

allerdings die Koordinierung verbessert werden.

Die *Global Migration Group* (GMG) müsste eine institutionalisierte, unabhängige Koordinations-einheit bekommen, die mit genügend Ressourcen ausgestattet sein müsste (OHCHR 2013).

Daneben könnte darüber nachgedacht werden, das GFMD und das Team um den UN-Sonderbeauftragten Peter Sutherland aufzuwerten. Eine engere Verknüpfung des staatengeführten GFMD mit den UN birgt allerdings auch das Risiko, dass ein Feilschen um Worte beginnt – denn dann müssten Plenarprotokolle und ggf. Abschlussdokumente öffentlich verfügbar gemacht werden.

4.6 Fazit: langfristiges Denken in der Migrationspolitik nicht aus den Augen verlieren

Angesichts des derzeitigen medialen und politischen Fokus auf die Flüchtlingskrise besteht die Gefahr, dass die (notwendige) Bekämpfung von *Fluchtursachen* gleichgesetzt wird mit der Bekämpfung von *Migrationsursachen*. Dies würde nicht nur von einem mangelnden Verständnis der Wechselwirkungen von Migration und Entwicklung zeugen; sollte die gesell-

schaftliche Stimmung auf Abschottung umschwenken, hätte das auch mittelfristig sehr negative Auswirkungen. **Gerade jetzt sollte in Politik und Gesellschaft das Verständnis verankert werden, dass Migration zur globalisierten Welt gehört und dass sie proaktiv gesteuert werden muss, damit sie für die Migranten wie auch die Gesellschaften der Herkunfts- und Zielländer überwiegend positive Effekte hat.** Multilaterale Zusammenarbeit zu Migration ist kein Selbstzweck. Sie ist vielmehr unabdingbar, um die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass Migration auf die Entwicklung in Herkunfts- und Zielländern positiv wirken kann und zugleich den Sicherheitsinteressen der Staaten Genüge getan wird. Der Schutz der Menschenrechte von Migranten, beispielsweise die Gewährleistung des Zugangs zu Gesundheit, Bildung und dem ersten Arbeitsmarkt sowie der Teilhabe am sozialen Leben im Zielstaat, ist nicht nur normativ geboten, sondern bedeutet für Migranten auch die Chance, das eigene Entwicklungspotenzial für sich selbst und die Familie im Herkunfts- und Zielland auszuschöpfen. **Deutschland sollte national eine migrationsaußenpolitische Agenda erarbeiten und sich international auf verschiedenen Ebenen dafür engagieren, verbindliche Standards in der globalen Migrationspolitik weiterzuentwickeln.**

Literatur

- AA – Auswärtiges Amt/BMZ – Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2012: Ressortvereinbarung zwischen AA und BMZ in Kraft getreten – Kohärenzversprechen aus Koalitionsvertrag umgesetzt. (http://www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/archiv/2012/mai/20120524_pm_127_ressortvereinbarung/index.html, 25.01.2016)
- Aleinikoff, T. Alexander 2007: International Legal Norms on Migration: Substance without Architecture, in: Cholewinski, Ryszard/Perruchoud, Richard/MacDonald, Euan (Hrsg.): International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges, Den Haag, 467–479.
- Ashutosh, Ishan/Mountz, Alison 2011: Migration Management for the Benefit of Whom? Interrogating the Work of the International Organization for Migration, in: Citizenship Studies, 15: 1, 21–38.
- BA – Bundesagentur für Arbeit 2015: Der Arbeitsmarkt in Deutschland – Fachkräfteengpassanalyse, Nürnberg.
- Bakewell, Oliver 2007: Keeping Them in Their Place: The Ambivalent Relationship between Development and Migration in Africa. IMI Working Paper 8, Oxford.
- Bakewell, Oliver 2015: Migration Makes the Sustainable Development Goals Agenda – Time to Celebrate?, News Opinion, Oxford Martin School Blog, 11.12.2015, Oxford.
- Baraulina, Tatjana/Hilber, Doris/Kreienbrink, Axel 2012: Migration und Entwicklung – Explorative Untersuchung des Handlungsfelds auf Ebene des Bundes, der Länder und der Kommunen. Working Paper 49 der Forschungsgruppe des BAMF, Nürnberg.
- Betts, Alexander 2009: Protection by Persuasion: International Cooperation in the Refugee Regime, Ithaca.
- Betts, Alexander 2011a: Introduction: Global Migration Governance, in: Betts, Alexander (Hrsg.): Global Migration Governance, Oxford, 1–29.
- Betts, Alexander 2011b: The Global Governance of Migration and the Role of Trans-Regionalism, in: Kunz, Rahel/Lavenex, Sandra/Panizzon, Marion (Hrsg.): Multilayered Migration Governance: The Promise of Partnership, Abingdon, 23–45.
- Betts, Alexander 2012: The UK and Global Migration Governance. Migration Observatory Policy Primer, COMPAS, Oxford.
- Bhagwati, Jagdish/Hamada, Koichi 1974: The Brain Drain, International Integration of Markets for Professionals and Unemployment: A Theoretical Analysis, in: Journal of Development Economics, 1: 1, 19–24.
- BMI – Bundesministerium des Innern 2011: Staatssekretär Fritsche und IOM-Generaldirektor Swing unterzeichnen gemeinsame Absichtserklärung. Pressemitteilung vom 16.08.2011, Berlin.
- BMI – Bundesministerium des Innern 2014: 60 Jahre Zusammenarbeit zwischen Deutschland und IOM. Nachricht vom 03.11.2014, Berlin.
- BMI – Bundesministerium des Innern 2016: 2015: Mehr Asylanträge in Deutschland als jemals zuvor. Pressemitteilung vom 06.01.2016, Berlin.
- BMZ – Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2015: Perspektiven für Flüchtlinge schaffen. Fluchtursachen bekämpfen, Aufnahmeeregionen stabilisieren, Flüchtlinge unterstützen, Berlin/Bonn.
- Bonin, Peter 2014: Flüchtlinge, Migration und Entwicklungspolitik. Stellungnahme im Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung des Deutschen Bundestags. Ausschussdrucksache 18(19)069 c, Berlin.
- Brachet, Julien 2015: Working Papers beyond War and Peace: The IOM and International Migration Control in Libya. IMI Working Paper 124/2015, Oxford.
- Castles, Stephen/Delgado Wise, Raúl (Hrsg.) 2007: Migration and Development – Perspectives from the South, Genf.
- Cholewinski, Ryszard 2010: Human Rights of Migrants: The Dawn of a New Era?, in: Scholarship @ Georgetown Law, 24, 585–615.
- Cole, Philip 2000: Philosophies of Exclusion: Liberal Political Theory and Immigration, Edinburgh.
- Collyer, Michael 2016: Geopolitics as a Migration Governance Strategy: European Union Bilateral Relations with Southern Mediterranean Countries, in: Journal of Ethnic and Migration Studies, 9451: January, 1–19.
- Crépeau, François 2013: Report of the Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants, A/68/283, New York.

- Gamlen, Alan/Cummings, Michael/Vaaler, Paul M./Rossouw, Laura* 2013: Explaining the Rise of Diaspora Institutions. IMI Working Paper 7, Oxford.
- GCIM – Weltkommission für internationale Migration* 2005: Migration in einer interdependenten Welt: Neue Handlungsprinzipien. Bericht der Weltkommission für internationale Migration, Genf.
- Geiger, Martin* 2012: Weltorganisationen in der Gestaltung globaler und regionaler Migrationspolitik: Die International Organization for Migration (IOM), in: Koch, Martin (Hrsg.): Weltorganisationen, Wiesbaden, 129–151.
- Geiger, Martin/Pécoud, Antoine* 2014: International Organisations and the Politics of Migration, in: Journal of Ethnic and Migration Studies, 40: 6, 865–887.
- GIZ – Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* 2013: Migrationspolitik. Orientierung für die Praxis. Im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Bonn/Berlin.
- de Haas, Hein* 2010: Migration and Development: A Theoretical Perspective, in: International Migration Review, 44: 1, 227–264.
- Hailbronner, Kay* 1983: Ausländerrecht und Verfassung, in: Neue Juristische Wochenschrift, 36/1983, 2105–2113.
- Hampshire, James* 2015a: European Migration Governance since the Lisbon Treaty: Introduction to the Special Issue, in: Journal of Ethnic and Migration Studies, 9451: December, 1–17.
- Hampshire, James* 2015b: Speaking with One Voice? The European Union's Global Approach to Migration and Mobility and the Limits of International Migration Cooperation, in: Journal of Ethnic and Migration Studies, 9451: November, 1–16.
- Hansen, Randall* 2011: Making Cooperation Work. Interests, Incentives and Action, in: Hansen, Randall/Koehler, Jobst/Money, Jeannette (Hrsg.): Migration, Nation States, and International Cooperation, New York, 14–27.
- Hansen, Randall/Koehler, Jobst/Money, Jeannette* 2011: Introduction. Incentivizing Cooperation, in: Hansen, Randall/Koehler, Jobst/Money, Jeannette (Hrsg.): Migration, Nation States, and International Cooperation, New York, 1–13.
- ILO – International Labour Organization* 2006: Multilateral Framework on Labour Migration. Non-Binding Principles and Guidelines for a Rights-Based Approach to Labour Migration, Genf.
- ILO – International Labour Organization* 2013: Germany Ratifies the Domestic Workers Convention, Genf.
- ILO – International Labour Organization* 2015: ILO Global Estimates on Migrant Workers – Results and Methodology. Special Focus on Migrant Domestic Workers, Genf.
- IOM – International Organization for Migration* 2014a: Constitution and Basic Texts of the Governing Bodies, Genf.
- IOM – International Organization for Migration* 2014b: Saving Lives and Building Livelihoods: Germany and IOM Partnerships in Action, Genf.
- IOM – International Organization for Migration* 2014c: Council 105th Session. Financial Report, C/105/4, Genf.
- IOM – International Organization for Migration* 2015a: IOM History. (<https://www.iom.int/iom-history>, 19.01.2016)
- IOM – International Organization for Migration* 2015b: IOM Opens Global Migration Data Analysis Centre in Germany. (<https://www.iom.int/news/iom-opens-global-migration-data-analysis-centre-germany>, 25.01.2016)
- IOM – International Organization for Migration* 2015c: RCP Highlights 2015, Genf.
- Joppke, Christian* 1999: Immigration and the Nation-State. The United States, Germany, and Great Britain, Oxford.
- Jurje, Flavia/Lavenex, Sandra* 2014: Trade Agreements as Venues for ‚Market Power Europe‘? The Case of Immigration Policy, in: Journal of Common Market Studies, 52: 2, 320–336.
- Kalm, Sara* 2010: Limits to Transnational Participation: The Global Governance of Migration, in: Jönsson, Christer/Tallberg, Jonas (Hrsg.): Transnational Actors in Global Governance: Patterns, Explanations and Implications, Houndmills, 134–154.
- Kapur, Devesh* 2004: Remittances: The New Development Mantra? G-24 Discussion Paper 29, New York/Genf.



- Karatani, Rieko* 2005: How History Separated Refugee and Migrant Regimes: In Search of Their Institutional Origins, in: *International Journal of Refugee Law*, 17: 3, 517–541.
- Köhler, Jobst* 2011: What Government Networks Do in Their Field of Migration: An Analysis of Selected Regional Consultative Processes, in: Kunz, Rahel/Lavenex, Sandra/Panizzon, Marion (Hrsg.): *Multilayered Migration Governance: The Promise of Partnership*, London, 67–93.
- Koslowski, Rey* 2011: International Travel, in: Betts, Alexander (Hrsg.): *Global Migration Governance*, Oxford, 109–129.
- Kunz, Rahel/Lavenex, Sandra/Panizzon, Marion* 2011: Introduction: Governance through Partnerships in International Migration, in: Kunz, Rahel/Lavenex, Sandra/Panizzon, Marion (Hrsg.): *Multilayered Migration Governance: The Promise of Partnership*, Abingdon, 1–20.
- Kuptsch, Christiane/Martin, Philip* 2011: Low-Skilled Labour Migration, in: Betts, Alexander (Hrsg.): *Global Migration Governance*, Oxford, 34–56.
- Lavenex, Sandra/Stucky, Rachel* 2011: „Partnering“ for Migration in EU External Relations, in: Kunz, Rahel/Lavenex, Sandra/Panizzon, Marion (Hrsg.): *Multilayered Migration Governance: The Promise of Partnership*, Abingdon, 116–142.
- Loescher, Gil/Milner, James* 2011: UNHCR and the Global Governance of Refugees, in: Betts, Alexander (Hrsg.): *Global Migration Governance*, Oxford, 189–207.
- Maniatis, Gregory A.* 2015: Der Beitrag der Vereinten Nationen für die Global Governance von Migration, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): *Migration gerecht gestalten. Weltweite Impulse für einen fairen Wettbewerb um Fachkräfte*, Gütersloh, 227–237.
- Martin, Philip/Martin, Susan/Cross, Sarah* 2007: High-Level Dialogue on Migration and Development, in: *International Migration*, 45: 1, 7–25.
- Martin, Susan* 2011: International Cooperation and International Migration: An Overview, in: Hansen, Randall/Koehler, Jobst/Money, Jeannette (Hrsg.): *Migration, Nation States, and International Cooperation*, New York, 128–145.
- Mattli, Walter* 1999: *The Logic of Regional Integration – Europe and Beyond*, Cambridge.
- Messner, Dirk* 2000: Globalisierung, Global Governance und Perspektiven der Entwicklungszusammenarbeit, in: Nuscheler, Franz (Hrsg.): *Entwicklung und Frieden im 21. Jahrhundert*, Bonn, 267–294.
- Newland, Katherine* 2005: *The Governance of International Migration: Mechanisms, Processes and Institutions. A Paper Prepared for the Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration*, Genf.
- Newland, Katherine* 2013: *The High-Level Dialogue: Sizing up Outcomes, Implications, and Future Forms of Engagement on Migration and Development*. (<http://www.migrationpolicy.org/article/high-level-dialogue-sizing-outcomes-implications-and-future-forms-engagement-migration-and>, 08.02.2016)
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development* 2013: *International Migration Outlook 2013*, Paris.
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development* 2015: *International Migration Outlook 2015*, Paris.
- OHCHR – United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights* 2013: *Migration and Human Rights: Improving Human Rights-Based Governance of International Migration*, Genf.
- Piper, Nicola/Grugel, Jean* 2015: Global Migration Governance, Social Movements, and the Difficulties of Promoting Migrant Rights, in: Schierup, Carl-Ulrik/Munck, Ronaldo/Likic-Brboric, Branka/Neergaard, Anders (Hrsg.): *Migration, Precarity, and Global Governance: Challenges and Opportunities for Labour*, Oxford, 261–278.
- Putnam, Robert D.* 1988: Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games, in: *International Organization*, 42: 3, 427–460.
- Rother, Stefan* 2010: „Inseln der Überzeugung“ nicht in Sicht: Der Nationalstaat, NGOs und die globale Governance von Migration, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 20: 3–4, 409–439.
- Ruhs, Martin* 2013: *The Price of Rights: Regulating International Labor Migration*, Princeton/Oxford.
- Ruhs, Martin/Martin, Philip* 2008: Numbers vs. Rights: Trade-Offs and Guest Worker Programs, in: *International Migration Review*, 42: 1, 249–265.

- Scheiwe, Kirsten* 2015: ‚Menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte‘. Zur Bedeutung des ILO-Übereinkommens 189 für Deutschland, in: Meier-Gräwe, Uta (Hrsg.): Die Arbeit des Alltags, Wiesbaden, 37–47.
- Schneider, Jan/Schultz, Caroline* 2015: „Erwünschte“ Migration nach Deutschland: Versuch über die ethischen Dimensionen der arbeitsmarktbezogenen Zuwanderungssteuerung, in: Dabrowski, Martin/Wolf, Judith/Abmeier, Karlies (Hrsg.): Migration gerecht gestalten, Paderborn, 97–130.
- Schweizerische Eidgenossenschaft* 2011: Bericht über die internationale Migrationszusammenarbeit, Bern.
- Skeldon, Ronald* 2008: International Migration as a Tool in Development Policy: A Passing Phase?, in: Population and Development Review, 34: 1, 1–18.
- Skeldon, Ronald* 2013: Global Migration: Demographic Aspects and Its Relevance for Development. UNDESA Population Division Technical Paper No. 2013/62013, New York.
- Spieß, Katharina* 2007: Die Wanderarbeitnehmerkonvention der Vereinten Nationen – Ein Instrument zur Stärkung der Rechte von Migrantinnen und Migranten in Deutschland. Studie des Deutschen Instituts für Menschenrechte, Berlin.
- Ständige Vertretung bei den Vereinten Nationen* 2011: Statement by Mrs Cornelia Pieper, Minister of State, German Federal Foreign Office at the IOM Council, 100th Session, 5–7 December, Genf.
- Ständige Vertretung bei den Vereinten Nationen* 2012: Statement by the German Delegation at the IOM Council, 101st Session, 27–30 November 2012, Genf.
- Ständige Vertretung bei den Vereinten Nationen* 2013a: Statement of the Federal Republic of Germany at the General Debate of the High-Level Dialogue on International Migration and Development, UN General Assembly, 68th Session, 3–4 October 2013. Delivered by Dr. Götz Schmidt-Bremme, Director for Legal and Consular Issues, New York.
- Ständige Vertretung bei den Vereinten Nationen* 2013b: Statement by Ms. Dr. Schmitt-Vockenhausen at the 103rd IOM Council, 26 November, Genf.
- Ständige Vertretung bei den Vereinten Nationen* 2014: Statement of the Delegation of the Federal Republic of Germany, IOM 105th Council, Genf.
- Ständige Vertretung bei den Vereinten Nationen* 2015: IOM 106th Council – General Debate Statement of the Delegation of the Federal Republic of Germany, Genf.
- Statistisches Bundesamt* 2015: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Wanderungen 2014. Fachserie 1 Reihe 1.2, Wiesbaden.
- Steinmeier, Frank-Walter* 2015: Statement at the UN High Level Side Event „Strengthening Cooperation on Migration and Refugee Movements in the Perspective of the New Development Agenda – a Human Rights Perspective“, 30.09.2015, New York.
- Sutherland, Peter* 2013: The Changing Mood on Migration, in: Project Syndicate, 03.09.2013. (<http://www.project-syndicate.org/commentary/progress-worldwide-on-immigration-reform-by-peter-sutherland>, 18.02.2016)
- SVR* 2013: Erfolgsfall Europa? Folgen und Herausforderungen der EU-Freizügigkeit für Deutschland. Jahresgutachten 2013 mit Migrationsbarometer, Berlin.
- SVR* 2014: Deutschlands Wandel zum modernen Einwanderungsland. Jahresgutachten 2014 mit Integrationsbarometer, Berlin.
- SVR* 2015: Unter Einwanderungsländern: Deutschland im internationalen Vergleich. Jahresgutachten 2015, Berlin.
- SVR* 2016: Viele Götter, ein Staat: Religiöse Vielfalt und Teilhabe im Einwanderungsland. Jahresgutachten 2016 mit Integrationsbarometer, Berlin (i. E.).
- The Nansen Initiative* 2015: About Us. (<https://www.nanseninitiative.org/secretariat/>, 16.12.2015)
- Thym, Daniel* 2013: Towards International Migration Governance? The European Contribution, in: Van Voooren, Bart/Blockmans, Steven/Wouters, Jan (Hrsg.): The EU’s Role in Global Governance – The Legal Dimension, Oxford, 289–305.
- Torpey, John* 2000: The Invention of the Passport: Surveillance, Citizenship and the State, Cambridge.
- UNDESA – United Nations Department of Economic and Social Affairs* 2015a: Integrating Migration into the 2030 Agenda for Sustainable Development. Population Facts No. 2015/5, New York.
- UNDESA – United Nations Department of Economic and Social Affairs* 2015b: Trends in International Migrant Stock: The 2015 Revision (Datenbank), Dezember



2015. (<http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates15.shtml>, 25.02.2016)

UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees 2014: Global Report 2013, Genf.

Vorländer, Hans/Herold, Maik/Schäller, Steven 2016: PEGIDA – Entwicklung, Zusammensetzung und Deutung einer Empörungsbewegung, Wiesbaden.

Weiner, Myron 1995: The Global Migration Crisis: Challenge to States and to Human Rights, Boulder.

Weltbank 2015: Migration and Remittances: Recent Developments and Outlook – Special Topic: Financing for Development. Migration and Development Brief 24, Washington D. C.

Woods, Ngaire/Betts, Alexander/Prantl, Jochen/Sridhar, Devi 2013: Transforming Global Governance for the 21st Century. UNDP Human Development Report Office Occasional Paper 09/2013, New York.

Zolberg, Aristide R. 2012: Why Not the Whole World? Ethical Dilemmas of Immigration Policy, in: American Behavioral Scientist, 56: 9, 1204–1222.

Anhang

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMI	Bundesministerium des Innern
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CIM	Centrum für internationale Migration und Entwicklung
DEZA	Schweizer Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
DWC	Domestic Workers Convention / Konvention zum Schutz der Hausangestellten
ECOWAS	Economic Community of West African States / Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations / Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen
GAM	Global Approach to Migration
GAMM	Global Approach to Migration and Mobility
GATS	General Agreement on Trade in Services / Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen
GFMD	Global Forum on Migration and Development / Globales Forum für Migration und Entwicklung
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH
GMG	Global Migration Group / Globale Migrationsgruppe
ICMC	International Catholic Migration Commission / Internationale Katholische Migrationskommission
ILO	International Labour Organization / Internationale Arbeitsorganisation
IOM	International Organization for Migration / Internationale Organisation für Migration
KNOMAD	Global Knowledge Partnership on Migration and Development
MP	Mobilitätspartnerschaft
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development / Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights / Büro des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte
PICMME	Provisional Intergovernmental Committee for the Movement of Migrants from Europe
RCP	Regional Consultative Process / Regionaler Konsultationsprozess
SVR	Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration
SVR-FB	Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) GmbH
SWP	Stiftung Wissenschaft und Politik
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development / Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung
UNDESA	United Nations Department of Economic and Social Affairs / UN-Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten
UNDP	United Nations Development Programme / Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen
UNEP	United Nations Environment Programme / Umweltprogramm der Vereinten Nationen
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization / Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur
UNFPA	United Nations Population Fund / Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees / Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen
UNHLD	United Nations High Level Dialogue on Migration and Development / Hochrangiger Dialog im Rahmen der UN zu Migration und Entwicklung
UNICEF	United Nations Children's Fund / Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen



UNITAR	United Nations Institute for Training and Research / Ausbildungs- und Forschungsinstitut der Vereinten Nationen
UNMWC	International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families / Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime / Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung
UNU	United Nations University / Universität der Vereinten Nationen
UN Women	UN-Frauen
VENRO	Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe e. V.
WHO	World Health Organization / Weltgesundheitsorganisation
WTO	World Trade Organization / Welthandelsorganisation
ZAV	Zentrale Auslands- und Fachvermittlung

Impressum

Policy Brief des SVR-Forschungsbereichs 2016-3

Herausgeber:

Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) GmbH
Neue Promenade 6
10178 Berlin
Tel.: 030/288 86 59-0
Fax: 030/288 86 59-11
info@svr-migration.de
www.svr-migration.de

Verantwortlich:

Dr. Cornelia Schu

Gestaltung:

KS Design Martin Schmid

Druck:

KÖNIGSDRUCK • Printmedien und digitale Dienste GmbH

© SVR GmbH, Berlin 2016

ISSN 2363-7358

Die Autorin

Caroline Schultz

Wissenschaftliche Mitarbeiterin des SVR-Forschungsbereichs

Über den Forschungsbereich beim Sachverständigenrat

Der Forschungsbereich beim Sachverständigenrat führt eigenständige, anwendungsorientierte Forschungsprojekte zu den Themenbereichen Integration und Migration durch. Die projekt-basierten Studien widmen sich neu aufkommenden Entwicklungen und Fragestellungen. Ein Schwerpunkt der Forschungsvorhaben liegt auf dem Themenfeld Bildung. Der SVR-Forschungsbereich ergänzt die Arbeit des Sachverständigenrats. Die Grundfinanzierung wird von der Stiftung Mercator getragen.

Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration geht auf eine Initiative der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung zurück. Ihr gehören weitere fünf Stiftungen an: Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Robert Bosch Stiftung, Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft und Vodafone Stiftung Deutschland. Der Sachverständigenrat ist ein unabhängiges und gemeinnütziges Beobachtungs-, Bewertungs- und Beratungsgremium, das zu integrations- und migrationspolitischen Themen Stellung bezieht und handlungsorientierte Politikberatung anbietet.

Weitere Informationen unter: www.svr-migration.de/Forschungsbereich

Über die Bertelsmann Stiftung

Die Bertelsmann Stiftung setzt sich für eine gerechte Teilhabe aller am gesellschaftlichen Leben ein. Sie engagiert sich in den Bereichen Bildung, Demokratie, Gesellschaft, Gesundheit, Kultur und Wirtschaft. Durch ihr Engagement will sie alle Bürgerinnen und Bürger ermutigen, sich für das Gemeinwohl einzusetzen. Die 1977 von Reinhard Mohn gegründete, gemeinnützige Einrichtung hält die Mehrheit der Kapitalanteile der Bertelsmann SE & Co. KGaA. Die Bertelsmann Stiftung arbeitet operativ und ist unabhängig vom Unternehmen sowie parteipolitisch neutral.

Weitere Informationen unter: www.bertelsmann-stiftung.de