

## Mehr migrationspolitische Zusammenarbeit wagen!

Das Global Forum on Migration and Development in Berlin bietet große Chancen

Steffen Angenendt/Anne Koch

Derzeit haben Deutschland und Marokko den gemeinsamen Vorsitz beim Global Forum on Migration and Development (GFMD) inne. Das diesjährige Treffen findet im Juni 2017 in Berlin statt. Das Forum ist wichtiger denn je: Flucht und Migration nehmen zu, die Wanderungsformen vermischen sich, und die Regierungen können die damit verbundenen Herausforderungen immer weniger im Alleingang bewältigen. Gleichzeitig ist die internationale Zusammenarbeit in der Migrationspolitik schwach, fragmentiert und wenig wirksam. Zu ihrer Stärkung kann die Berliner Konferenz einen Beitrag leisten. Das Treffen bietet der Bundesregierung zudem einen Ansatzpunkt, um die eigene Rolle bei der Gestaltung der internationalen migrationspolitischen Kooperation auszuweiten.

Das GFMD hat eine in der internationalen Migrationspolitik einzigartige Struktur. Als zwischenstaatliches Forum bietet es hohen Regierungsvertretern aus Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern die Möglichkeit, sich informell über migrationspolitische Fragen auszutauschen. Seit seiner Gründung 2007 tagt es jährlich unter wechselndem Vorsitz im Rahmen einer dreitägigen Staatenkonferenz. Seit 2008 wird es durch zivilgesellschaftliche Tage ergänzt, an denen Diasporaverbände und Wanderarbeiter-Vereinigungen ebenfalls über drängende migrationspolitische Themen diskutieren. Beide Elemente sind durch einen *Common Space* miteinander verbunden, der den Austausch zwischen

Regierungen und Zivilgesellschaft fördert. Seit 2016 werden im Rahmen eines *Business Mechanism* auch privatwirtschaftliche Akteure eingebunden.

Traditionell wechselt der GFMD-Vorsitz zwischen einem Herkunftsland und einem Zielland. Der diesjährige deutsch-marokkanische Doppelvorsitz ist ein Novum, mit dem die Bedeutung der Kooperation zwischen Herkunfts-, Transit- und Zielländern betont wird. Berlin und Rabat signalisieren damit ihre Bereitschaft, migrationspolitisch an einem Strang zu ziehen. Wichtig ist dies gerade angesichts der Suche nach Lösungsansätzen, um die irregulären Wanderungsbewegungen von Afrika nach Europa bewältigen zu können.

## Hintergrund: Eine unzulängliche internationale Zusammenarbeit

Die Gründung des GFMD beruht auf einer Empfehlung des *High-level Dialogue on International Migration and Development* von 2006. Schon damals wurde die mangelhafte Zusammenarbeit in der Migrationspolitik beklagt. Daran hat sich bis heute wenig geändert. Noch immer steht dem internationalen Flüchtlingsregime – gut verankert durch die Genfer Flüchtlingskonvention und das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars (UNHCR) der Vereinten Nationen – in der Migrationspolitik ein Flickenteppich aus regionalen und bilateralen Abkommen und Koordinationsmechanismen gegenüber. Auch nach dem 2016 erfolgten VN-Beitritt der *International Organization for Migration* (IOM) bieten die migrationspolitischen Strukturen kaum normative Orientierung. Sie sind ungeeignet für eine partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen den Staaten und schützen die Rechte der Migranten nicht ausreichend. Die Strukturen für Flüchtlinge sind besser entwickelt. Aber auch hier gibt es Defizite, weil immer weniger Staaten ihre Verpflichtungen zum Flüchtlingsschutz erfüllen und das Flüchtlingsregime von Erosion bedroht ist.

Dabei hätte eine flüchtlings- und migrationspolitische Zusammenarbeit mit verbindlichen Normen, Zuständigkeiten und Institutionen große Vorteile. Eine globale Ordnung für Flucht und Migration sollte die Rechte von Migranten und Flüchtlingen sichern, flüchtlings-, migrations- und integrationspolitische Mindeststandards setzen und einen fairen Interessenausgleich zwischen Herkunfts-, Transit- und Zielstaaten ermöglichen. Eine solche Kooperation könnte zur Reduzierung von Fluchtursachen beitragen, mehr unregelmäßige Wanderungen in geregelte Formen überführen und einen Orientierungsrahmen für lokale Integration, Rückkehr und Reintegration bieten.

Derzeit stehen wichtige Weichenstellungen an, um die flüchtlings- und migrationspolitische Zusammenarbeit inhaltlich wie institutionell weiterzuentwickeln. So enthalten die 2015 verabschiedeten *Sustainable*

*Development Goals* (SDGs) der VN migrationspolitische Ziele und Indikatoren, die für alle Staaten bindend sind. Zudem hat die VN-Generalversammlung im September 2016 beschlossen, bis 2018 zwei globale Abkommen zu Migration und Flucht zu erarbeiten – den *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* (GCM) und den *Global Compact on Refugees* (GCR). Beide Abkommen werden sich auch auf das internationale Institutionengefüge auswirken. Der GCR zielt unter anderem darauf ab, die Verantwortlichkeiten in großen Flüchtlingskrisen besser aufzuteilen; federführend bei seiner Ausarbeitung ist UNHCR. Noch nicht abschließend geklärt wurde hingegen, wo thematische Schwerpunkte und institutionelle Zuständigkeiten im Rahmen des GCM liegen. Sollte es zu einem ambitionierten GCM mit klaren Zielsetzungen und Selbstverpflichtungen der Staaten kommen, würde der Bedarf an Dialogforen steigen. Das GFMD erhielte eine noch größere Bedeutung für Staaten, die sich über ihre migrationspolitischen Strategien und Fortschritte austauschen wollen.

## Bisherige Bedeutung des GFMD

Das GFMD wurde als außerhalb der VN stehender Prozess eingerichtet, weil viele Regierungen gerade im Bereich Migration Eingriffe in ihre Souveränität befürchten. Die Unverbindlichkeit des Formats wird oft als Schwäche betrachtet, stellt aber gleichzeitig eine Stärke dar. Thematisch stehen Migration und Entwicklung im Mittelpunkt, denn Herkunfts- und Aufnahmeländer teilen ein Interesse an den wechselseitigen Bezügen beider Bereiche: an den Entwicklungswirkungen von Migration und den Auswirkungen von Entwicklung auf Wanderungsbewegungen.

Während sich die Diskussionen in den ersten Jahren auf wenig kontroverse Themen wie die Entwicklungswirkung von Rücküberweisungen beschränkten, werden inzwischen auch Punkte mit größerem Konfliktpotential angesprochen. So treten neben ökonomische Erörterungen, die es

von Beginn an gab, zunehmend auch Debatten über die Rechte von Migrantinnen und Migranten sowie über die Förderung legaler Zuwanderungswege. 2015 setzte der türkische Vorsitz – im Rahmen einer Diskussion über den Zugang von Flüchtlingen zu Arbeit und Bildung – erstmals das Thema Flucht und Vertreibung auf die Agenda.

In der Vergangenheit hat die Zivilgesellschaft immer wieder als Agenda-Setter für GFMD-Treffen gewirkt und Themen aufgebracht, die dann auch an den Regierungstagen diskutiert wurden. Trotzdem bemängeln Kritiker, nach wie vor sei die zivilgesellschaftliche Beteiligung am GFMD unzureichend. Zwar begrüßt man, dass seit der Einrichtung des *Business Mechanism* privatwirtschaftliche Akteure eingebunden sind. Beklagt wird aber die fehlende Beteiligung von Arbeitnehmervertretern. Zudem gibt es Enttäuschung darüber, dass die inhaltlich oft zukunftsweisenden Debatten des GFMD nicht in entsprechende Beschlüsse münden und die Staaten keine rechtlichen Verpflichtungen eingehen. Viele Kritiker sind der Meinung, wegen des informellen Formats seien bislang keine greifbaren Ergebnisse erzielt worden – das GFMD drohe deshalb seine Daseinsberechtigung zu verlieren.

Allerdings hat das Forum gerade in den letzten zwei Jahren die internationale migrationspolitische Agenda entscheidend beeinflusst. Insbesondere das globale Nachhaltigkeitsziel 10.7 – es ruft Regierungen auf, eine sichere und geregelte Migration zu unterstützen – geht auf die Initiative einzelner Staaten innerhalb des GFMD zurück. Außerdem lädt die New Yorker Erklärung zu großen Wanderungsbewegungen von September 2016 das GFMD dazu ein, einen Beitrag zur Ausarbeitung des GCM zu leisten. Eine bei der GFMD-Staatenkonferenz im Dezember 2016 eingerichtete *Ad hoc Working Group on the 2030 Agenda and the GCM* sichtet derzeit die Erkenntnisse aus zehn Jahren GFMD. Und schließlich schlägt der Abschlussbericht des im Frühjahr 2017 aus dem Amt geschiedenen VN-Sonderbeauftragten für Migration, Peter Sutherland, eine institutionelle Aufwertung des

GFMD vor. Es soll demnach als Instanz fungieren, die relevante internationale Prozesse begleitet und überwacht, insbesondere die Umsetzung der migrationsbezogenen SDGs und des GCM.

### **Schwerpunkte des Berliner Gipfels**

Das diesjährige GFMD findet im Auswärtigen Amt statt, in Kooperation mit dem Bundesministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit. Damit unterstreicht die Bundesregierung die aus ihrer Sicht gestiegene außen- und entwicklungspolitische Bedeutung von Migration und Flucht. Traditionell umfasst das GFMD-Programm drei übergeordnete, jeweils in zwei Unterthemen aufgeteilte Schwerpunkte (»Rundtische«). Der Berliner Gipfel steht unter dem Motto »Auf dem Weg zu einem globalen Gesellschaftsvertrag für Migration und Entwicklung«. Ausgehend von diesem Oberthema, sind die Rundtische jeweils an politischen Akteuren und Ebenen ausgerichtet. Der erste befasst sich mit nationalen Strategien, der zweite mit bilateralen und multilateralen Partnerschaften, der dritte mit der Einbindung nichtstaatlicher Akteure.

Neue Akzente setzt der deutsche Vorsitz vor allem mit dem letzten Rundtisch, der zum einen an die Erfahrungen mit zivilgesellschaftlichem Engagement bei der Flüchtlingsaufnahme in Deutschland anknüpft, zum anderen die Rolle der Privatwirtschaft bei Ausbildungspartnerschaften hervorhebt. Von besonderer politischer Bedeutung sind auch die Themenschwerpunkte »Entwicklungswirkungen von Rückwanderungen« und »Entwicklungsorientierte Lösungsansätze für Flüchtlingskrisen«. Ersterer bietet die Chance, die Bedeutung umfassender und sorgfältig konzipierter Reintegrationsprogramme für eine nachhaltige Rückkehrpolitik zu unterstreichen. Letzterer spiegelt einen sich abzeichnenden Paradigmenwechsel im Umgang mit Fluchtsituationen wider – weg von einem Fokus auf humanitärer Hilfe in Flüchtlingslagern, hin zur Schaffung län-

gerfristiger Perspektiven für die betroffenen Menschen.

Jenseits dieser Themenschwerpunkte ist das Berliner GFMD-Treffen insgesamt darauf ausgerichtet, einen Beitrag zu den laufenden internationalen Prozessen zu leisten. So widmet sich ein eigener Rundtisch der Umsetzung migrationsbezogener SDGs, und ein Team von Rapporteurs identifiziert für den GCM relevante Beiträge.

### **Empfehlung: Potentiale nutzen!**

Im Laufe seines zehnjährigen Bestehens hat sich das GFMD auf zweifache Weise geöffnet. Zum einen erweiterte man das thematische Spektrum, zum anderen wurden nichtstaatliche und privatwirtschaftliche Akteure in die Diskussionen eingebunden. Beides belegt einen Vertrauenszuwachs auf Seiten der Regierungen und ein Interesse an mehr Zusammenarbeit im Bereich Migration und Entwicklung.

Als geschützter Raum für Debatten über sensible Themen erfüllt das GFMD zweifellos eine wichtige Funktion in der internationalen Zusammenarbeit. Allerdings wurde bislang der tatsächliche Ablauf der jährlichen Staatenkonferenz nicht immer dem Anspruch gerecht, einen möglichst informellen und offenen Austausch zu gewährleisten. Oft bestanden die Rundtisch-Sitzungen aus einer Aneinanderreihung vorformulierter Staatenpositionen. Für das Berliner Treffen hingegen wählte die Bundesregierung den Ansatz, die offiziellen Stellungnahmen der Staaten vorab zur Verfügung zu stellen und auf diese Weise mehr Raum für Diskussionen zu schaffen. Bei dieser Vorgehensweise sollte es bleiben.

Ein weiteres Defizit besteht darin, dass die Wissensressourcen, die das GFMD anbietet, von den Staaten nur teilweise genutzt werden. Ein Beispiel ist die *Platform for Partnerships*, die Informationen zu besonders gelungenen Programmen und Projekten enthält. Diese Erfahrungen sollten systematischer als bisher genutzt werden. Auch das Potential des deutsch-marokkanischen Ko-Vorsitzes ist noch nicht ausgeschöpft.

Wenngleich beide Staaten die Agenda der in Berlin und Rabat stattfindenden GFMD-Konferenzen abstimmen, könnte die inhaltliche Auseinandersetzung mit der Situation des jeweils anderen Landes noch intensiver sein. Durch konkrete gemeinsame Projekte ließe sich ein Vorbild für migrationspolitische Zusammenarbeit auf Augenhöhe schaffen.

Aus interner Perspektive wäre zudem eine noch engere ressortübergreifende Kooperation in Hinblick auf internationale migrationspolitische Kooperation wünschenswert. Vorherige GFMD-Vorsitze wie der schwedische und der schweizerische haben gezeigt, dass die Ressortabstimmung, die im Vorfeld erforderlich ist, den Grundstein für eine längerfristige, strategische und kohärente nationale Migrationspolitik legen kann. Dieses Potential sollte auch in Deutschland stärker genutzt werden.

Nach wie vor fordern zivilgesellschaftliche Akteure, das GFMD solle verbindliche Beschlüsse fassen. Eine stärkere Formalisierung würde aber den Charakter des Forums als Diskussionsort verändern und wäre daher weder wünschenswert noch realistisch. Aber auch jenseits davon ist eine Aufwertung des GFMD denkbar. So könnte das Forum im Kontext des SDG-Prozesses und des GCM perspektivisch als *Peer Review Body* dienen, in dem Staaten sich auf freiwilliger Basis über Fortschritte etwa bei der Senkung von Anwerbekosten informieren und einander mit konkreten Vorschlägen unterstützen.

Schließlich wird es dem Potential des GFMD nicht gerecht, nur von Gipfel zu Gipfel zu denken. Vielmehr sollte das Forum als Prozess verstanden werden, in dessen Rahmen interessierte Staaten die anstehende Reform der internationalen Zusammenarbeit in der Flüchtlings- und Migrationspolitik diskutieren können. Zu dieser Reform gehört insbesondere die Ausstattung der IOM mit einem normativen Mandat und einer tragfähigen Finanzierungsstruktur, die der Organisation mehr Unabhängigkeit von den Vorgaben einzelner Staaten ermöglichen würde.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2017  
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autoren wieder

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

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

ISSN 1611-6364