

SWP-Aktuell

NR. 46 JULI 2022

Neue Entwicklungen in der Governance globaler Migration

Nachlese zum ersten International Migration Review Forum

Anne Koch

Die Umsetzung des 2018 vereinbarten Globalen Pakts für sichere, geordnete und reguläre Migration (kurz Globaler Migrationspakt, GCM) schreitet nur zögerlich voran. Im Nachgang des ersten International Migration Review Forum (IMRF), einer Zusammenkunft im Mai 2022 in New York zur Überprüfung der Fortschritte, lassen sich dennoch einige signifikante Entwicklungen ausmachen. Inhaltlich gewinnen Geschlechtergerechtigkeit und klimainduzierte Migration an Bedeutung. Was den Umsetzungsprozess betrifft, stehen Fragen verstärkter Rechenschaftspflicht und einer systematischeren Beteiligung der Zivilgesellschaft im Vordergrund. Hinzu kommen Verschiebungen in der Akteurskonstellation der Global Migration Governance: Die Internationale Organisation für Migration (IOM) konsolidiert ihre Rolle im Institutionengefüge der Vereinten Nationen, und es zeichnet sich ein stärkeres Engagement der Weltbank ab. Diese Veränderungen bieten wichtige Anknüpfungspunkte für die migrationspolitische Agenda der Bundesregierung.

Mit dem Globalen Migrationspakt, dessen Aushandlung und Annahme im Jahr 2018 in vielen Ländern inklusive Deutschland heftige innenpolitische Kontroversen auslöste, hat die Staatengemeinschaft erstmals einen gemeinsamen wertebasierten Rahmen für die Ausgestaltung nationaler Migrationspolitik und die internationale Kooperation in diesem Bereich geschaffen. Teil des Pakts ist ein Verfahren zur Überprüfung der Fortschritte bei der Umsetzung (Follow-up and Review). Es sieht sowohl regionale als auch globale Überprüfungskonferenzen vor, die in zweijährigem Abstand jeweils alle vier Jahre stattfinden. Als Herzstück des Über-

prüfungsprozesses stand das erste IMRF im Mai 2022 unter hohem Erwartungsdruck.

Das IMRF

Das viertägige IMRF umfasste vier Runden Tische, die in ihrer Gesamtheit Fortschritte und Herausforderungen bei der Umsetzung aller 23 Ziele des Globalen Migrationspakts thematisierten, sowie eine Policy-Debatte und eine Plenardebatte. Vorgeschaltet war ein Multi-Stakeholder Hearing, in dessen Rahmen sich zivilgesellschaftliche und kommunale Akteure über Fortschritte und



Hürden bei der Umsetzung des Pakts austauschten. Parallel zum IMRF richteten einzelne Staaten sowie internationale und zivilgesellschaftliche Organisationen 65 Side Events aus, 45 davon digital und 20 in Präsenz.

Staatliche Beteiligung

Angesichts der grundlegenden Skepsis, die den Globalen Migrationspakt von Beginn an begleitete, war die Beteiligung der Staaten am ersten IMRF insgesamt zufriedenstellend. 57 Regierungen steuerten freiwillige Bestandsaufnahmen ihrer Fortschritte in der Umsetzung des Globalen Migrationspakts bei. Die aus Anlass des IMRF ins Leben gerufene Pledging Initiative erbrachte bislang 175 Zusagen für weitere konkrete Schritte zur Umsetzung des GCM, darunter auch einige von nichtstaatlichen Akteuren. Die USA, die sich unter Präsident Trump noch explizit von dem Pakt distanziert hatten, bekundeten durch hochrangige Teilnahme von Außenminister Antony Blinken ihre grundsätzliche Unterstützung.

Der Fortschrittsbericht, den die am GCM beteiligten Staaten im Vorfeld des IMRF ausgehandelt hatten, wurde von der VN-Generalversammlung im Konsens angenommen. Dies bedeutet allerdings keine einhellige Unterstützung für den Pakt. Seine schärfsten Gegner, etwa Ungarn, betonten ihre prinzipielle Ablehnung des Prozesses, verzichteten aber mit Verweis auf den Wert konstruktiver multilateraler Zusammenarbeit auf ein negatives Votum. Dies zeigt gleichwohl, dass das 2018 präsente Narrativ, mit der Annahme des Paktes würden die Staaten die Kontrolle über ihre nationale Migrationspolitik abgeben, an Bedeutung verloren hat.

Die deutsche Regierung signalisierte ihre anhaltende Unterstützung durch eine Reihe von Aktivitäten. Sie erarbeitete einen ausführlichen freiwilligen Staatenbericht und machte 21 Zusagen im Rahmen der Pledging Initiative. Hierzu zählen unter anderem die Flexibilisierung von Geldern der humanitären Hilfe, eine stärker entwicklungspolitisch ausgerichtete Rückkehrpolitik und eine

systematischere Einbindung von Diaspora-Organisationen in die deutsche Entwicklungszusammenarbeit. Zugesichert wurden auch weitere finanzielle Beiträge zum Multi-Partner Trust Fund, welcher der Umsetzung des Globalen Migrationspakts gewidmet ist. Vor allem hat die Bundesregierung angekündigt, Minderjährige künftig nicht mehr zur Durchsetzung der Ausreisepflicht zu inhaftieren. Zusätzlich übernahm Deutschland gemeinsam mit Ägypten den Ko-Vorsitz des ersten Runden Tisches, dessen Schwerpunkt unter anderem auf regulärer Migration und Arbeitsmigration lag, und setzte in Side Events eigene thematische Schwerpunkte. Die deutsche Delegation beim IMRF schloss Vertreter und Vertreterinnen dreier Ressorts (Auswärtiges Amt, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bundesministerium für Arbeit und Soziales) sowie einen Vertreter der deutschen Zivilgesellschaft ein. Das lässt sich als Ausdruck eines ernsthaften, auch nach innen gerichteten deutschen Engagements für die Umsetzung des GCM deuten.

Die EU hingegen bot ein Bild der Uneinigkeit. Statt mit einer Stimme zu sprechen, zerfiel der Staatenverbund in mehrere Lager. Zwei davon beteiligten sich an der Schlussdebatte des IMRF mit diametral entgegengesetzten Gruppenstatements. Griechenland, Polen, Dänemark und die Niederlande betonten gemeinsam mit Großbritannien und Norwegen das Primat staatlicher Souveränität und sprachen sich gegen eine mögliche künftige Bindewirkung des Pakts aus. Dagegen erklärten Portugal, Irland und Finnland, sie fühlten sich verpflichtet, die im Pakt ausgeführten Ziele umzusetzen. Die deutsche Regierung schloss sich keiner dieser beiden Gruppen an.

Thematische Schwerpunkte und Leerstellen

Der GCM-Fortschrittsbericht umfasst einen Rückblick auf die Fortschritte und Hürden bei der Umsetzung des Pakts seit seiner Annahme im Dezember 2018 sowie Handlungsempfehlungen für den weiteren Pro-

zess. Dieser Rückblick ist stark von den besonderen Umständen der Covid-19-Pandemie geprägt. Wichtige Fortschritte, etwa ein besserer Zugang von Migranten und Migrantinnen zu Gesundheitsleistungen, Alternativen zu Abschiebehaft sowie die Bemühungen einiger Länder, Migrantinnen und Migranten ohne legalen Aufenthaltstitel zu regularisieren, lassen sich ebenso ursächlich auf die Pandemie zurückführen wie verstärkte Diskriminierung, Jobunsicherheit für Migrantinnen und Migranten und Reisebeschränkungen. Die hieran anknüpfenden Handlungsempfehlungen spiegeln weitgehend den kleinsten gemeinsamen Nenner in der internationalen Debatte über Migration wider. Von weiten Teilen der Zivilgesellschaft als zu unambitioniert beurteilt, gehen sie nur an wenigen Stellen über den ursprünglichen Text des GCM hinaus.

Im Gegensatz hierzu ließen sich bei den öffentlichen Debatten während des IMRF einige neue Schwerpunktsetzungen ausmachen, an denen auch die Bundesregierung beteiligt war. Hierzu zählten besonders eine vertiefte Auseinandersetzung mit Migration im Kontext des Klimawandels und das Bekenntnis vieler, vor allem europäischer Staaten zu mehr Geschlechtergerechtigkeit in der Migrationspolitik. Dringender Handlungsbedarf besteht in beiden Bereichen. Die Diskussionen darüber beim IMRF offenbaren allerdings fortbestehende Leerstellen. So findet klimawandelinduzierte Migration bisher weitestgehend innerhalb nationaler Grenzen statt, doch das hiermit eng verknüpfte Thema Binnenvertreibung ist im Globalen Migrationspakt ausgeklammert. Auf der anderen Seite beschränken sich die Rufe nach gender-responsiver Migrationspolitik häufig auf die Notwendigkeit, Schutzmechanismen für Frauen in besonders vulnerablen Situationen bei Grenzübertritten zu schaffen. Es fehlt ein gehaltvolleres Verständnis der vielen unterschiedlichen Handlungsbedarfe einer genuin geschlechtergerechten Migrationspolitik, etwa in der Ausgestaltung von Arbeitsmigrationsprogrammen. Hier zeigt sich eine weitere Leerstelle. Elementare Rechte von Arbeitsmigrantinnen und -mi-

granten, etwa das Recht auf Vereinigungsfreiheit und kollektive Gehaltsverhandlungen, wurden abgesehen von einzelnen Vertreterinnen und Vertretern klassischer Herkunftsländer wie den Philippinen und Bangladesch fast ausschließlich von zivilgesellschaftlichen Akteuren thematisiert.

Prozessorientierter Änderungsbedarf

Jenseits inhaltlicher Schwerpunktsetzungen war das IMRF Schauplatz intensiver Diskussionen über den weiteren Prozess der Umsetzung des GCM. Der Fortschrittsbericht enthält dazu eine signifikante Neuerung. Dort wird empfohlen, Indikatoren zur besseren Messbarkeit der Umsetzung in einzelnen Staaten zu definieren, die unter anderem an die migrationsbezogenen Indikatoren der Ziele nachhaltiger Entwicklung anknüpfen. Auch wenn der Pakt rechtlich nicht bindend ist, würde so der Umsetzungsprozess dennoch ein Stück weit formalisiert und ein erstes Element eines Monitoring- und Rechenschaftsmechanismus eingeführt. Gemeinsam mit der Erarbeitung nationaler Umsetzungspläne, die es bisher nur in wenigen Ländern gibt, könnte dies einen qualitativen Sprung in der Umsetzung des GCM bewirken.

Ein zweiter zentraler Aspekt der weiteren Ausgestaltung des Umsetzungsprozesses ist die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure, vor allem von Migrantenselbstorganisationen. Schon im Vorfeld des IMRF hatte eine Gruppe zivilgesellschaftlicher Organisationen in einem offenen Brief an den Präsidenten der VN-Generalversammlung die mangelnde Einbindung der Zivilgesellschaft in die Verhandlungen über den Fortschrittsbericht moniert und so weitere Konsultationsrunden erwirkt. Während des IMRF übten zivilgesellschaftliche Akteure harsche Kritik an der Exklusivität des Formats, von dessen Teilnahme besonders Vertreterinnen und Vertreter aus dem Globalen Süden aufgrund nicht rechtzeitig ausgedellter US-Einreisevisa ausgeschlossen waren. Diese logistischen Hürden waren zum Teil der erst kurzfristig gefällten Ent-

scheidung geschuldet, das IMRF in Präsenz abzuhalten. Dennoch weisen sie darauf hin, dass die meisten Staaten dem im Globalen Migrationspakt festgeschriebenen gesamtgesellschaftlichen Ansatz wenig Bedeutung zumessen. Die vielschichtigen Perspektiven, die zivilgesellschaftliche Akteure im Vorfeld des IMRF und währenddessen zu den Diskussionen beitragen, verdeutlichen dagegen den unverzichtbaren Mehrwert ihrer Einbindung.

Bewegung in der Governance globaler Migration

Das alle vier Jahre stattfindende IMRF bietet Staaten ein Forum für den Austausch zu migrationspolitischen Themen untereinander sowie eine Bühne für die Präsentation eigener Fortschritte. Parallel zu den Entwicklungen auf nationaler Ebene beeinflusst der GCM-Prozess aber auch Akteurskonstellationen auf internationaler Ebene.

Die Arbeit des UN Network on Migration und die Rolle der IOM

Mit Annahme des Pakts wurde ein neues Gremium zur besseren Abstimmung migrationsbezogener Aktivitäten auf VN-Ebene geschaffen, das UN Network on Migration. Koordiniert wird es durch die IOM in Person des Generaldirektors Antonio Vitorino. Das ebenfalls bei der IOM angesiedelte Sekretariat des Netzwerks berät Staaten bei der technischen Umsetzung des GCM und fördert die bessere Abstimmung der migrationsbezogenen Aktivitäten unterschiedlicher VN-Akteure. Zudem unterstützt es die Vorbereitung des migrationsbezogenen Berichts, den der VN-Generalsekretär alle zwei Jahre der VN-Generalversammlung vorlegt.

Seit 2018 hat das Sekretariat viel erreicht: Neben der Bereitstellung der im Pakt vorgesehenen Strukturen (Kapazitätsaufbaumechanismus, Start-Up Fund, Global Knowledge Platform and Connection Hub) hat es in mittlerweile 66 Ländern nationale VN-Migrationsnetzwerke zur Unterstützung des GCM-Umsetzungsprozesses aufgebaut.

Letztere sind in die UN Country Teams eingebettet und werden von IOM-Regional- und Ländervertretern geleitet. Eine weitere wichtige Aufgabe lautet, migrationspolitische Standards im Sinne des GCM zu formulieren. So initiiert und begleitet das Netzwerk die Ausarbeitung von Leitlinien (guidance notes) durch Arbeitsgruppen. Diese Leitlinien bilden einen VN-weiten Konsens zu migrationspolitischen Themen wie bilateralen Arbeitsmigrationsabkommen oder Rückkehr und Reintegration ab und haben dadurch besonderes normatives Gewicht. Im Kontext dieser unterschiedlichen Aktivitäten konsolidiert die IOM ihre Identität als vollwertiges Mitglied des VN-Systems sowie als gestaltender Akteur in der Governance globaler Migration. Damit will sie ihre alte Rolle überwinden, die sich früher oft auf die Bereitstellung projektbasierter Dienstleistungen beschränkte. Dieses Streben spiegelt sich in den laufenden Verhandlungen über eine grundlegende Änderung der Finanzierungsstruktur der IOM wider. Ziel der Verhandlungen ist, das Kernbudget der IOM deutlich zu erhöhen und damit ihre Autonomie spürbar zu stärken.

Bedeutung weiterer Akteure und Prozesse

Neben der stetig wachsenden Bedeutung der IOM als Koordinator des UN Network on Migration sind auch andere internationale Akteure bemüht, sich im GCM-Umsetzungsprozess aktiv einzubringen. So haben sich die Internationale Arbeitsorganisation (ILO), das Hohe Kommissariat der VN für Menschenrechte (OHCHR) und das VN-Entwicklungsprogramm (UNDP), jeweils vertreten im Exekutivkomitee des UN Network on Migration, mit eigenen Zusagen im Rahmen der Pledging Initiative des IMRF zur Umsetzung des GCM bekannt. Die Weltbank plant, dem Exekutivkomitee beizutreten. Damit käme auch in den nationalen Netzwerken eine gewichtige entwicklungspolitische Stimme hinzu.

An anderer Stelle offenbart der GCM-Umsetzungsprozess institutionelle Lücken.

Bisher hat keine VN-Organisation ein klares Mandat dafür, die drängenden Herausforderungen infolge klimainduzierter Flucht zu bearbeiten. In ihrer jetzigen Ausstattung ist die von einem kleinen Sekretariat unterstützte zwischenstaatliche Plattform on Disaster Displacement den Zukunftsaufgaben in diesem Bereich nicht annähernd gewachsen. Hier stehen in naher Zukunft Entscheidungen über einen substantiellen Ausbau der Initiative oder ihre Eingliederung in eine der thematisch verwandten VN-Organisationen Flüchtlingshilfswerk (UNHCR) oder IOM an.

Ungeklärt ist schließlich auch das Verhältnis zwischen dem GCM-Prozess und dem Global Forum on Migration and Development (GFMD). Dieses bildete über lange Jahre den wichtigsten multilateralen Ort für den zwischenstaatlichen Austausch zu Migration und wird zumindest bis Ende 2023 unter senegalesisch-französischem Vorsitz fortgeführt. Nun stellt sich die Frage, ob der GCM das GFMD wegen begrenzter zeitlicher und finanzieller Ressourcen perspektivisch ablösen sollte oder ob beide Prozesse parallel fortgeführt werden sollten, da andernfalls ein entscheidender Mehrwert etwa hinsichtlich der Einbindung nichtstaatlicher Akteure und des Privatsektors verlorengehe.

Welchen Beitrag kann die Bundesregierung leisten?

Ungeachtet der damaligen Kontroversen um die Annahme des GCM hat sich der daraus folgende Prozess zum zentralen Schauplatz migrationspolitischer Debatten auf internationaler Ebene entwickelt. Die Ergebnisse des ersten IMRF in New York bleiben zwar hinter den Erwartungen vieler zivilgesellschaftlicher Akteure zurück, die sich für die Interessen von Migrantinnen und Migranten einsetzen. Dennoch bieten sie wichtige Anknüpfungspunkte für die progressive Ausgestaltung künftiger Migrationspolitik.

Seit der sogenannten europäischen Flüchtlingskrise der Jahre 2015 und 2016

wird Deutschland international als bedeutender migrationspolitischer Akteur wahrgenommen. Die vorherige Bundesregierung hat den GCM-Prozess von Beginn an unterstützt, und die jetzige Regierung sollte dieses Engagement weiter ausbauen. Die im GCM enthaltenen Ziele einer rechtebasierten und entwicklungsfördernden migrationspolitischen Zusammenarbeit weisen große Schnittmengen mit dem migrationspolitischen Paradigmenwechsel auf, den die Ampel-Koalition in Aussicht gestellt hat. Das betrifft vor allem die Aushandlung neuer Migrationspartnerschaften. Anders als frühere Versuche sollten sie sich nicht nur auf Rückkehr konzentrieren, sondern sich auch vor dem Hintergrund deutscher und europäischer Arbeitsmarktbedarfe am umfassenden Ansatz des GCM orientieren. Voraussetzung hierfür ist ein entsprechender Zuschnitt des im Koalitionsvertrag angekündigten Amtes eines oder einer Sonderbevollmächtigten der Bundesregierung für diese Aufgabe.

Den größten Beitrag zum GCM-Umsetzungsprozess leistet die Bundesregierung, wenn sie in entscheidenden Bereichen mit gutem Beispiel vorangeht. Erstens sollte sie mit den Zielen des Pakts übereinstimmende innenpolitische Reformen durchsetzen, mit denen sie einen Kontrapunkt zu der nach wie vor weit verbreiteten Vorstellung »der Norden finanziert, der Süden implementiert« setzt. Zweitens sollte sie einen institutionalisierten Prozess zur Überprüfung der Umsetzung des GCM auf nationaler Ebene etablieren, in den auch die deutsche Zivilgesellschaft kontinuierlich eingebunden wird und der die Erarbeitung eines nationalen Umsetzungsplans einschließt. Drittens sollte sie die Maßnahmen sektoral ausdifferenzieren, die für eine geschlechtergerechte Migrationspolitik erforderlich sind. Viertens sollte sie sich dafür einsetzen, dass die Staatengemeinschaft die institutionelle Leerstelle bezüglich Binnenvertreibung füllt. Fünftens sollte sie entschlossen dafür eintreten, dass aussagekräftige Indikatoren zur Überprüfung von Umsetzungsfortschritten erarbeitet werden.

In vielen dieser Bereiche agiert Deutschland schon jetzt als tatkräftiger Förderer und Unterstützer des GCM. Ein offizieller Beitritt zur Champion Countries Initiative des GCM könnte dieses Engagement noch sichtbarer machen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2022
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorin wieder.

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

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

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

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

ISSN (Print) 1611-6364
ISSN (Online) 2747-5018
DOI: 10.18449/2022A46

Dr. Anne Koch ist Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Globale Fragen. Dieses SWP-Aktuell wurde verfasst im Rahmen des vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung geförderten Projekts »Flucht, Migration und Entwicklung – Herausforderungen und Handlungsmöglichkeiten für deutsche und europäische Politik«.