



Meilenstein der Migrationsdebatte

Liam Patuzzi, wissenschaftlicher Referent der ebb Entwicklungsgesellschaft für berufliche Bildung mbH, analysiert in seinem Beitrag die wichtigsten Entwicklungen des internationalen Austauschs beim „High Level Dialogue on International Migration and Development (HLD)“

Weltweit wächst die Einsicht, internationale Migration habe starke entwicklungspolitische Potenziale, von denen auch Herkunftsländer profitieren können. Gleichzeitig bleibt die Sorge bestehen, die Auswanderung von Arbeitskräften könne die Entwicklungsbemühungen bestimmter Länder unterminieren. Über einen Punkt ist sich die internationale Gemeinschaft einig: Migration weist im Kontext von Globalisierung erhebliche Synergien mit Entwicklungspolitik auf. Diese Schnittstellen positiv zu nutzen ist eine Aufgabe, die einzelne Staaten im Alleingang nicht effektiv wahrnehmen können. Der „High Level Dialogue on International Migration and Development (HLD)“ der UNO-Generalversammlung am 3./4. Oktober 2013 in New York fungierte als Plattform, um den internationalen Austausch in diesem Bereich voranzutreiben.

Es war das zweite große Treffen, das die UNO dem Thema internationaler Migration widmete. Am Dialog nahmen Regierungsvertreterinnen und -vertreter aus über 100 UNO-Staaten teil unter der Beobachtung von internationalen Organisationen, wie der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), der Internationalen Organisation für Migration (IOM), dem Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR) und der Weltbank. Die Zivilgesellschaft und der Privatsektor wurden durch ein vorgeschaltetes Treffen am 25. Juli 2013 einbezogen, konnten aber auch auf dem Treffen der Staats- und Regierungsvertreter ihre Sicht der Dinge einbringen.

Der zweite HLD erfolgte sieben Jahre

nach seinem Vorgänger in 2006. Damals erfuhr die Idee, internationale Migration habe weitgehend positive entwicklungspolitische Potenziale („migration-development nexus“), eine neue Renaissance auf globaler Ebene. Die Verknüpfung stellte keine historische Neuigkeit dar: Sie war schon in den 1950er/1960ern in der Entwicklungsforschung aufgetreten, und die IOM hatte bereits in den 1960er Jahren erste einschlägige Pilotprogramme entwickelt. Wenige Jahre später, in den 1970ern, war dem aber ein Perspektivenwechsel gefolgt, wonach Migration unter dem Motto „Brain Drain“ eher als entwicklungshemmend gedeutet wurde.

Um die Jahrtausendwende kehrte der Optimismus zurück. Der Motor dafür waren die Rücküberweisungen in die Herkunftsländer, deren beachtliches Volumen die Aufmerksamkeit internationaler Organisationen und der wissenschaftlichen Forschung erregte. Kurz nach der Jahrtausendwende hatte sich die Zahl der Foren, in denen das „migration-development nexus“ thematisiert wurde, erheblich erhöht. UNO, Weltbank und ILO formulierten daraufhin die Hoffnung, internationale Migration könne die Umsetzung der UNO-Entwicklungsziele („Millennium Development Goals“) unterstützen. In diesem Klima berief die UNO-Generalversammlung 2006 den ersten „High Level Dialogue on International Migration and Development“ ein.

Das bahnbrechende Treffen war jedoch von starkem gegenseitigem Misstrauen geprägt. Ein wichtiges Ergebnis war die Etablierung des „Global Forum on Migration and Development“, ein jährlich statt-

findendes Forum, das von den Vereinten Nationen losgelöst ist und von den teilnehmenden Regierungen selbst gesteuert wird. Die Entscheidung, die Diskussion außerhalb des UN-Rahmens weiterzuführen, wurde vor allem auf Druck der Empfängerländer von Migration getroffen. Diese waren nicht bereit, die Kompetenzen zu einem Kernstück ihrer Souveränität – dem Zugang zu ihrem Territorium – an übergeordnete Institutionen abzugeben. Dennoch ist es der UNO seitdem gelungen, sich in der Debatte neu zu positionieren: Durch die Einberufung des HLD im siebenjährigen Takt stellt sie eine Plattform für Bilanzziehung und strategische Kurskorrektur dar.

Das diesjährige HLD umfasste mehrere Oberthemen: neben den Auswirkungen der internationalen (Arbeits-)Migration auf nachhaltige Entwicklung, auch den Schutz der Menschenrechte von Migrantinnen und Migranten, die Stärkung internationaler Migrationspartnerschaften hin zu einer geordneten und sicheren Migration, und Synergien zwischen Migration und anderen Politikfeldern. Ein Thema, das besonders reif für übergreifende konkrete Vereinbarungen ist, ist die Übertragbarkeit ausländischer Qualifikationen. Auch die Initiative von IOM zur Entwicklung von Standards für internationale Rekrutierung, um die Ausbeutung von Migrantinnen und Migranten zu verhindern, stieß auf erhebliches Interesse. Weitere Punkte, in denen sich ein starker Kooperationswille abzeichnete, waren die internationale Portabilität von Rentenansprüchen (förderlich für Rückkehrmigration) und die Einbeziehung von Diaspora- und Migrantenorganisationen in



die internationale Entwicklungszusammenarbeit. Ein breiter Konsens herrschte jedoch vor allem bei dem Appell, internationaler Migration eine zentrale Rolle in der UNO-Entwicklungsagenda ab 2015 (in dem Jahr werden neue UNO-Entwicklungsziele festgelegt) einzuräumen. Durch das HLD haben die Vereinten Nationen einen weiteren Meilenstein hin zu einem positiven Verständnis von Migration gesetzt. In den Worten des UNO-Sonderbeauftragten für Migration, Sir Peter Sutherland, sollen Migrantinnen und Migranten zunehmend „als Agenten eines positiven Wandels statt als verzweifelte Personen, die aus scheiternden Staaten fliehen“ angesehen werden. Schon diese Akzentsetzung für sich ist ein beachtliches Ergebnis, wenn man bedenkt, dass noch vor 15-20 Jahren – und mit erneutem Schwung unmittelbar nach 9/11 – Migrationspolitik fast nur in der Form sicherheitspolitisch ausgerichteter Einwanderungssteuerung in Industrieländern existierte.

Die Atmosphäre auf dem diesjährigen Treffen war deutlich konstruktiver als in 2006. Die finale Erklärung hat zwar keinen verbindlichen Charakter und besteht vornehmlich aus Leitprinzipien. Doch für

ein Feld, das 2006 von gegenteiligen Ansichten charakterisiert schien, stellt diese Einigung auf 34 Leitprinzipien das bemerkenswerte Produkt eines Lernprozesses dar. Es gibt viele Anzeichen dafür, dass von der Logik eines Nullsummenspiels allmählich Abschied genommen und die konkrete Möglichkeit eines „Triple-Win“ anerkannt wird. Dies bedeutet nicht, dass sich ein blinder Optimismus durchgesetzt hat: Das Risiko eines Brain Drain, vor allem im Gesundheits-, Sozial- und Erziehungsbereich, wird weiterhin thematisiert. Dass die Chancen von Migration sich nicht automatisch, sondern durch eine sorgfältige Steuerung entfalten können, ist allen Gesprächspartnern mehr als klar.

Damit das „Triple-Win“ wirklich dreifach ist, kann das entwicklungspolitische Potenzial von Migration nicht nur auf Herkunfts- und Empfängerländer beschränkt werden. Diese Sicht würde einem veralteten, rein nationalstaatlichen Verständnis von Entwicklung entsprechen, das besonders bei einem grenzüberschreitenden, transnationalen Phänomen wie Migration fehl am Platz scheint. „Entwicklung“ soll auch als „human development“ verstanden werden, als konkrete Verbesserung

der Lebensverhältnisse von Migrantinnen und Migranten.

Deswegen ist es wichtig, den engagierten Beitrag der Zivilgesellschaftsvertreterinnen und -vertreter (Migrantenorganisationen, NGOs, Gewerkschaften, Wissenschaftsakteure) zu diesem Dialog hervorzuheben. Sie haben ihren Ansatz seit 2006 sukzessive verändert, von stark oppositionell hin zu konstruktiv. Ihre Ziele legten sie beim HLD in einem pragmatischen Acht-Punkte-Papier vor. Wie ernst das Dokument von den Regierungsvertretungen genommen wurde, bezeugt die finale Erklärung, die mehrere seiner Inhalte aufgreift. Auch die Zivilgesellschaft teilt das Bild von Migration als Gewinn und Entwicklungskraft unter den Bedingungen, dass sie auf universalen Rechten basiert und das Ergebnis einer freien Entscheidung darstellt, statt aus tiefster Verzweiflung und höchster Not zu entstehen. (lp)



Liam Patuzzi,

wissenschaftlicher Referent der ebb Entwicklungsgesellschaft für berufliche Bildung mbH