



Eine unzureichende Entwicklung im Heimatland ist oft die Ursache für eine grenzüberschreitende Migration.

Foto: Christof Krackhardt

Das Global Forum on Migration and Development

Steuerung von Migration oder Beteiligung von Migrantinnen und Migranten?

Entwicklung durch Arbeitsmigration, das ist seit mehr als einem Jahrzehnt eines der am leidenschaftlichsten diskutierten Themen der internationalen Entwicklungspolitik. Nachdem Migration auf der internationalen Ebene zuvor kaum ein Thema war, häufen sich seit dem Ende der 1990er Jahre die Foren, Reporte, Kommissionen und Konferenzen hierzu, darunter das Global Forum on Migration and Development (GFMD). Von Global Governance kann in diesem Bereich aber noch keine Rede sein, zudem hinterfragen Migrantinnenorganisationen die „Mantras“ von „Migration als Entwicklungshilfe“ und dem „Management von Migration“.

Wenn sich Vertreterinnen und Vertreter von mehr als 100 Ländern, internationalen Organisationen und der Zivilgesellschaft zu einem globalen Dialog samt Parallel- und Gegenveranstaltungen treffen, stößt dies meist bei Medien und Öffentlichkeit auf großes Interesse. Nicht so beim Global Forum on Migration and Development (GFMD): Außerhalb der Gastgeberländer ist das seit 2007 jährlich stattfindende Forum fast nur in Fachkreisen bekannt. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass beim GFMD zwar Resolutionen, aber keine bindenden Entschlüsse verabschiedet

werden können. An den Themen auf der Agenda kann es dagegen nicht liegen, denn diese sind für hunderte von Millionen Menschen - Migrantinnen und Migranten und ihre Angehörigen, Arbeitgeber und Herkunftsgemeinden - und die Haushalte vieler Staaten von Bedeutung.

Die Migration-und-Entwicklung-Debatte

Dass Migration und Entwicklung miteinander zu tun haben, ist an sich keine neue Debatte. Zum einen ist grenzüberschreitende Migration oft eine Reaktion auf eine unzureichende Entwicklung des Heimatlandes. Zum anderen trägt Arbeitsmigration auch zur wirtschaftlichen Entwicklung in den Empfängerländern bei - sei es in den USA, in Dubai oder in Deutschland, wo der millionste „Gastarbeiter“ in diesem Wissen seinerzeit noch feierlich begrüßt wurde.

In der Entwicklungsforschung diskutierte man in den 1950er und 60er Jahren bereits die positiven Auswirkungen, die Migrantinnen und Migranten auf ihre Herkunftsländer und Gemeinden haben könnten und zog Vergleiche zur Land-Stadt-Binnenmigration.

In den 1970er Jahren nahmen dagegen die kritischen Stimmen überhand, und der Begriff des „brain drain“ fand weite Verbreitung. Er drückt die Sorge aus, dass qualifizierte Arbeitskräfte, die in ihrem Heimatland kostenintensiv ausgebildet wurden, wegen der besseren Verdienstmöglichkeiten in weiter entwickelte Länder abwandern. Durch diesen Exodus der „Besten und Tüchtigsten“ würden die Herkunftsländer in ihrer Chance zur Entwicklung ausgebremst.

Seit den 1990er Jahren sind auf der Ebene der Politik zwei gegenläufige Entwicklungen zu beobachten. Auf der einen Seite wird vor allem auf der nationalstaatlichen Ebene Migration oft als Sicherheitsrisiko und Bedrohung dargestellt, was sich durch die Anschläge vom 11. September 2001 noch verschärft hat. Auf der anderen Seite ist internationalen Institutionen wie der Weltbank nicht entgangen, welches Volumen die geschätzten Rücküberweisungen („remittances“) der Migrantinnen und Migranten mittlerweile erreicht haben. Für das Jahr 2011 nennt die Weltbank 372 Milliarden US-Dollar, die auf diesem Wege in Entwicklungsländer geflossen sind - ungeachtet der Finanzkrise ein Anstieg um 12,1 Prozent gegenüber dem Vorjahr (<http://blogs.worldbank.org/peoplemove/remittance-data-update-for-2011>). Zur selben Zeit setzte in der Migrationsforschung eine „transnationale Wende“ ein, also die Erkenntnis, dass Migrantinnen und Migranten auch über längere Zeiträume und Ländergrenzen hinweg vielfältige Verbindungen zu ihren Herkunftsländern aufrechterhalten. Dies führte im Politikbereich wiederum zu der oft geäußerten Hoffnung, dass man diese „Diasporas“ als „Agenten der Entwicklung“ aktivieren könne.

Diaspora

Der Begriff Diaspora (griech. für Verstreutheit) beschrieb ursprünglich jüdische Siedlungen im babylonischen Exil. Später wurde der Begriff auch für christliche Minderheiten verwendet. Mittlerweile steht „Diaspora“ für sämtliche außerhalb ihres Heimatlandes lebende religiöse oder ethnische Gruppen.

Kritische Stimmen

Die Debatten können in Zeiten von wachsender Fremdenfeindlichkeit und Rechtspopulismus die Aufmerksamkeit auf die positiven Aspekte der Migration lenken. Allerdings sind viele Annahmen

in Forschung und Praxis stark umstritten: Während vor allem internationale Institutionen und amerikanische „Denkfabriken“ wie das Migration Policy Institute (MPI) das große Potential der Rücküberweisungen preisen, ist die Datenlage unklar und wird kontrovers interpretiert. So mag die geschätzte absolute Summe der remittances korrekt sein, allerdings fehlen in dieser Rechnung die Kosten der Migration, sowohl in finanzieller Hinsicht (Ausbildung, Verlust von Fachkräften) als auch in sozialer (getrennte Familien, Fälle von Missbrauch und Ausbeutung). Als würde man bei einem Unternehmen nur über die Einnahmen sprechen, nicht aber die Ausgaben kennen. Ein Gewinn lässt sich so nicht beziffern.

Dazu kommt die schon länger geführte Debatte, wofür die Rücküberweisungen verwendet werden: für - oftmals importierte - Konsumgüter oder für eine längerfristig angelegte Entwicklung der Lebensverhältnisse. Eine gute Schulbildung und Ausbildung für die zurückgebliebenen Kinder wäre eine solche Maßnahme. Allerdings ist selbst dies nur von begrenztem Nutzen für das Heimatland, wenn auch die Kinder später keine Perspektive sehen und ebenfalls migrieren. Dies zeigt deutlich, dass es letztlich immer noch in erster Linie die Aufgabe der Regierung des Entwicklungslandes ist, für Entwicklung zu sorgen. Migration kann hierbei ein Baustein sein, muss es aber nicht: Im Falle der Philippinen verlässt seit 40 Jahren eine große Zahl von Arbeitskräften - mittlerweile mehr als eine Million jährlich - zeitweise oder dauerhaft das Land und sendet Rücküberweisungen, die fast ein Fünftel des Bruttoinlandsprodukts ausmachen. Aber hat sich das Land in diesem Zeitraum auch wirklich nennenswert weiterentwickelt? Oder lässt sich hier nicht eher „Migration statt Entwicklung“ diagnostizieren? Schließlich nimmt der massive Export von Arbeitskräften wie ein Ventil Druck vom Arbeitsmarkt in dem bevölkerungsreichen Land, und dringend notwendige Projekte wie eine Landreform sind auch von den demokratischen Regierungen der letzten eineinhalb Jahrzehnte nicht angegangen worden.

Weitere kritische Stimmen werfen die Frage auf, ob mit den Migrantinnen und Migranten nicht einer oft marginalisierten Gruppe die Last der Entwicklung ihres Heimatlandes aufgebürdet wird - ein Vorhaben, an dem Entsendeländer wie auch die internationale Entwicklungsgemeinschaft bis dahin offenkundig gescheitert sind. Auch ist die Debatte für die wohlhabenderen Empfängerländer durchaus vorteilhaft: Indem sie das Entwicklungspotential der von ihnen zugelassenen Migration



Entwicklung durch Migration? Mehr als eine Million Arbeitskräfte verlassen jedes Jahr die Philippinen.

Foto: Christof Krackhardt

hervorheben, mindern sie den Druck, ihren bislang nicht erreichten Zusagen der Millenniums-Entwicklungsziele (MDG) nachzukommen. Gleichzeitig wird von den Empfängerstaaten zunehmend das Konzept der „zirkulären Migration“ gepriesen, ein weiterer, ungenau definierter Begriff, der oft mit temporärer Migration gleichgesetzt wird. Damit wird der eigenen migrations-skeptischen bis -feindlichen Bevölkerung signalisiert, dass der Aufenthalt nicht von Dauer sein werde.

Der Weg zu einem internationalen Forum

So intensiv mittlerweile über Arbeitsmigration und Entwicklung diskutiert wird, so lange hat es gedauert, bis das Thema überhaupt in der internationalen Arena angekommen ist. Ein Grund dürfte sicherlich sein, dass viele Staaten den Zugang zu ihrem Territorium als Kernstück ihrer Souveränität begreifen und nicht bereit sind, hier Kompetenzen an übergeordnete Institutionen abzugeben. Zu diesen zählen auch die Vereinten Nationen (UN), und einer der ungelösten Hauptstreitpunkte bei der Diskussion um eine globale Institution für Migration bleibt, ob diese innerhalb oder außerhalb des UN-Systems angesiedelt werden soll.

Dabei herrscht an internationalen Institutionen, die sich mit Migration befassen, kein Mangel. Bereits 2002 nannte eine Aufstellung mehr als 50 bestehende internationale Institutionen, die sich mit Migration befassen. Damit eine gewisse Koordination oder zumindest Kommunikation erfolgt, wurde 2006 vom UN-Generalsekretär die Global Migration Group (GMG) gegründet, in der sich die Spitzen der beteiligten Agenturen treffen. Denn das Verhältnis dieser Institutionen ist keinesfalls ungetrübt, was auch auf ihren jeweiligen Status zurückzuführen sein dürfte. Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO), die sich im vergangenen Jahrzehnt auch verstärkt den Rechten von Migrantinnen und Migranten zugewandt hat, ist ein fester Bestandteil des UN-Systems. Die International Organization for Migration (IOM) ist dagegen nicht, wie oft fälschlich angenommen wird, ein Teil der UN, sondern ihren derzeit 122 Mitgliedsstaaten verantwortlich, für die sie auch im Bereich der Migrationskontrolle und der „Unterstützung von freiwilliger Rückkehr“ - Kritiker sprechen in einigen Fällen auch von Deportationen - tätig wird. Menschenrechtsorganisationen werfen der IOM daher vor, dass sie mit ihrer öffentlichen Darstellung, bei der Migration und Entwicklung eine große Rolle einnehmen, nur einen Teil ihrer Aktivitäten

abbilde. Einen kritischen Report findet man unter www.hrw.org/legacy/background/migrants/iom-submission-1103.htm.

Auch die Annahme und die Umsetzung von Konventionen, die zum Schutz von Arbeitsmigrantinnen und -migranten dienen, gestalten sich schwierig. 1990 wurde die Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeiterinnen und -arbeiter und ihrer Familienangehörigen („International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families“) von der UN-Vollversammlung verabschiedet. Es vergingen aber 13 Jahre, bis die für das Inkrafttreten benötigten 20 Staaten die Konvention ratifiziert hatten. Mit dem Beitritt von Indonesien im Frühjahr 2012 gibt es mittlerweile 46 Ratifizierungen, darunter allerdings keine nennenswerten Empfängerstaaten. Zwei Konventionen der ILO zur Arbeitsmigration aus den Jahren 1949 und 1975 verzeichnen ähnlich niedrige Unterstützerzahlen. Die 2011 verabschiedete ILO-Konvention zum Schutz der Rechte von Hausangestellten, die auch Migrantinnen und Migranten einschließt (Convention 189, „Decent work for domestic workers“) konnte zumindest die zwei für das Inkrafttreten benötigten Ratifizierungen erreichen.

Im Gegensatz zu den Konventionen ist bei Konferenzen seit Mitte der 1990er Jahre eine zunehmende Bewegung zu verzeichnen. So stand bei der Cairo International Conference on Population and Development (ICPD) von 1994 Migration erstmals bei einem größeren internationalen politischen Forum auf der Agenda. Und im Jahre 2002 wurde auf Initiative von Kofi Annan im Rahmen der UN-Reform die Weltkommission für internationale Migration (Global Commission on International Migration, GCIM) eingesetzt, die unter Mitwirkung der CDU-Politikerin Rita Süßmuth in den folgenden drei Jahren einen Bericht erarbeitete, der trotz aller Einschränkungen als eine solide Bestandsaufnahme für die Herausforderungen im Bereich der Arbeitsmigration gelten kann. Zu den Empfehlungen des Reports zählt auch die Schaffung einer Institutionen übergreifenden „globalen Migrationsinstanz“, entweder durch Neugründung oder durch Umwandlung einer bestehenden Organisation.

Im September 2006 folgte ein von der UN-Vollversammlung beschlossener High-Level Dialogue (HLD) über Migration und Entwicklung. Hier wurden unterschiedliche Auffassungen über das weitere Vorgehen deutlich. Während die „Gruppe der

77“ der Entwicklungsländer und China dafür plädierten, den Dialog innerhalb der Vereinten Nationen fortzusetzen, wollten viele Empfängerländer von Migrantinnen und Migranten ein eigenständiges Forum durchsetzen. UN-Generalsekretär Kofi Annan bat daraufhin den Sonderbeauftragten für Migration Peter Sutherland, ein solches Forum zu Migration und Entwicklung zu etablieren.

Das Global Forum on Migration and Development

Die Einrichtung von neuen internationalen Organisationen oder Prozessen ist gewöhnlich eine langwierige Angelegenheit. Aber nach der langen Vorgeschichte verlief der Start des Global Forum on Migration and Development (GFMD) erstaunlich zügig. Nicht einmal ein Jahr nach dem Beschluss des HLD fand im Juli 2007 bereits das erste Forum in Brüssel statt. Der Schnellstart wurde sicherlich dadurch ermöglicht, dass für das GFMD keine nennenswerte formale Organisationsstruktur geschaffen wurde. Sollte das Forum doch ein von Staaten angeführter, informeller und unverbindlicher Prozess sein. „Von Staaten angeführt“ („state-led“) bedeutet, dass jedes Jahr die Regierung eines anderen Landes für das jeweilige GFMD zuständig ist. Erst im Laufe der Jahre wurde eine minimale permanente Struktur geschaffen: Die „support unit“ ist bei der IOM angesiedelt, soll von dieser aber unabhängig sein und das jeweilige ausrichtende Land unterstützen.

Weitere Unterstützung kommt von der Troika, die neben dem Gastgeber aus den Ausrichtern des Vor- und Folgejahres besteht, den „Friends of the Forum“, einem losen Zusammenschluss von an dem Thema interessierten Mitgliedsländern der Vereinten Nationen und der Steuerungsgruppe („Steering Group“), zu der neben den bisherigen Ausrichtern besonders engagierte Regierungen zählen. Deren Zahl ist von anfangs 20 auf mittlerweile 37 angestiegen, darunter Deutschland, die USA, die Vereinigten Arabischen Emirate und Indien.

Diese Struktur führt dazu, dass das GFMD ganz entschieden vom jeweils ausrichtenden Land geprägt wird - bis hin zu der Frage, ob es überhaupt stattfindet: Nachdem Spanien sich aufgrund der Wirtschaftskrise recht kurzfristig als Ausrichter für das Jahr 2011 zurückgezogen hatte, war zunächst unklar, ob es in dem Jahr überhaupt ein GFMD geben würde, bis kurzerhand die Schweiz einsprang. In den Vorjahren war bereits einmal Argentinien



Hochqualifizierte Migrantinnen und Migranten sind begehrt. Die Kosten für die Ausbildung tragen die Herkunftsländer.

Foto: Jörg Böhling

von der Gastgeberrolle zurückgetreten, und 2012 wollte ursprünglich Marokko das Forum organisieren – nun findet es in Mauritius statt. Weiterhin hat das Gastgeberland wesentlichen Einfluss auf die Agenda des Treffens und kann neue Initiativen starten. Trotzdem hat sich über die Jahre ein recht konstanter Ablauf herausgebildet.

Der Ablauf des Forums

Kern des GFMDs ist ein jährliches, mehrtägiges Treffen, das nach Möglichkeit abwechselnd in einem Empfänger- und Entsendeland abgehalten werden soll, sofern sich diese Trennung heute noch aufrechterhalten lässt. So ist der Gastgeber von 2010, Mexiko, ein bedeutendes Entsendeland, gleichzeitig aber auch in kleinerem Maße ein Empfängerland und in großem Maße ein Transitland von Migrantinnen und Migranten. Zwar brachte die Schweiz 2011 eine dezentrale Struktur mit mehreren regionalen Treffen ins Spiel, diese wurden 2012 aber nicht mehr weiterverfolgt, und das im Dezember 2011 in Genf abgehaltene Forum ähnelte schließlich trotz der vorab veranstalteten Konsultationen in seiner Organisation stark den vorherigen Zusammenkünften.

Meist im vierten Quartal des Jahres treffen sich beim zweitägigen „government meeting“ des

GFMD Regierungsvertreterinnen und -vertreter, um über Migration und Entwicklung zu beraten. In der Regel nehmen höhere Regierungsbeamte aus den mit Migration befassten Fachressorts an dem Treffen teil, kleinere Staaten senden auch einmal eine Ministerin oder einen Minister. Da in der Vergangenheit große Teile der knappen Zeit des eigentlichen Arbeits- und Austauschtreffens durch das formelle Protokoll und Grußworte beansprucht wurden, bemühte sich die Schweiz beim Treffen 2011 sichtlich, solche Formalitäten und vorbereitete Statements der Mitgliedsstaaten kleinzuhalten.

Die Ansprachen zu Beginn und der Abschluss des Treffens finden im Plenum statt, bei dem alle Teilnehmer zusammenkommen. Der eigentliche Austausch der Regierungsvertreter untereinander verlagert sich in mehrere thematisch gegliederte Roundtables, bei denen auch Mitglieder internationaler Organisationen und Fachleute aus Wissenschaft und Praxis hinzugezogen werden können. Die Roundtables formulieren Empfehlungen, die in die Abschlusserklärung eingehen.

Aus einigen Roundtables entstand der Impuls, deren Themen auch außerhalb des jährlichen Treffens intensiver zu verfolgen. So haben sich bislang zwei ad hoc-Arbeitsgruppen gebildet: Eine Arbeitsgruppe für den Schutz und das Empowerment von Migrantinnen und Migranten für Entwicklung



Enttäuschte Hoffnungen: Vielen Migranten bleibt nur ein Job im Niedriglohnsektor, oft verbunden mit hohen Gesundheitsrisiken. Foto: Christoph Püschner

(„Working Group on Protecting and Empowering Migrants for Development“) hielt mehrere Treffen ab und gab Fallstudien in Auftrag, die sich etwa mit dem Schutz von temporären Migrantinnen und Migranten, der Verringerung der Kosten von Migration und regionalen Initiativen befassten. Allerdings haben sich die Aktivitäten der 2008 initiierten Gruppe zuletzt verringert, was auch darauf zurückgeführt wird, dass das Thema auf der eigentlichen GFMD-Agenda mittlerweile einen festen Platz einnimmt. Weiterhin gibt es eine Ad-hoc Arbeitsgruppe zu Politikkohärenz, Datenlage und Forschung („Ad-Hoc Working Group on Policy Coherence, Data and Research“), die sich der oft sehr unbefriedigenden Datenlage im Bereich der Migration annehmen will.

Beteiligungsmöglichkeiten für die Zivilgesellschaft

Ein Programmpunkt, der in den vergangenen Jahren beim GFMD zunehmend an Bedeutung gewonnen hat, ist die sogenannte „Interface-Session“ mit Organisationen der Zivilgesellschaft. Denn diese treffen sich zum Auftakt des GFMD an den sogenannten Tagen der Zivilgesellschaft, den Civil Society Days (CSDs). Was in Brüssel mit einem

eintägigen Treffen begann, hat sich auf mittlerweile zwei Tage ausgeweitet – zweieinhalb, wenn man den Vormittag der Interface-Session mit einrechnet, bei dem sich Vertreterinnen und Vertreter von Regierungen und Zivilgesellschaft Angesicht zu Angesicht treffen. Auch hier gibt es Plenardiskussionen und Roundtables, deren Themen anfangs die der Regierungen widerspiegelten, eine Regelung, die mittlerweile aber durchbrochen wurde, wie sich die CSDs überhaupt zunehmend Eigenständigkeit erarbeitet haben. Denn wurden die CSDs in den ersten Jahren von Stiftungen des Gastgeberlandes organisiert – etwa 2009 die Onassis Stiftung in Griechenland oder 2010 die Fundación Bancomer in Mexiko –, übernimmt dies seit 2011 die International Catholic Migration Commission (ICMC). Diese hatte sich bereits in den Vorjahren innerhalb und außerhalb des GFMD-Prozesses stark engagiert und soll dem Treffen der Zivilgesellschaft eine etwas festere Struktur verschaffen.

Während beim Regierungstreffen jedes Land eine bestimmte Anzahl von Delegierten stellen kann, bewerben sich die Delegierten der CSDs jedes Jahr aufs Neue und werden vom Veranstalter nach regionalen und thematischen Schwerpunkten ausgewählt. Da die Zahl der Bewerbungen die der vorhandenen Plätze meist deutlich überschreitet, sorgt der von kritischen zivilgesellschaftlichen Organisationen als undurchsichtig empfundene Auswahlprozess regelmäßig für Verstimmungen.

Die Teilnehmenden der CSDs erarbeiteten in der Vergangenheit je eine Resolution, die zu Beginn des Regierungstreffens vorgetragen wurde und in der die Erwartungen und Forderungen an das GFMD formuliert wurden. Um hier etwas mehr Austausch zu ermöglichen, wurden die Interface Sessions geschaffen, während derer sich die Delegierten der beiden Treffen zu Wort melden können. Zwar ist das Programm dieses Vormittags bislang noch mit Vorträgen und Podiumsdiskussionen zu vollgepackt, um angemessenen Raum für Diskussionen zu schaffen, dennoch kann es zu den positiveren Entwicklungen des Forums gezählt werden.

Thematische Schwerpunkte

Das GFMD wird häufig dafür kritisiert, dass es Migrantinnen und Migranten und ihre Arbeitskraft als eine beliebig verfügbare Ware behandelt, einen zu eng auf remittances reduzierten Begriff von Entwicklung verfolgt und das „Management von Migration“ propagiert – also Migration als ein

eher technisches Problem, das sich durch Maßnahmen von oben bewältigen lasse. Unbestritten ist, dass sich die Nationalstaaten ihre zentrale Rolle beim GFMD nicht nehmen lassen wollen. Auf der Agenda des Treffens haben mittlerweile aber mehrere Themen Platz gefunden, die stärker den Forderungen von Migrant*innenorganisationen entsprechen.

Auch hier wird mittlerweile über „menschliche Entwicklung“ gesprochen, also eine Vorstellung von Entwicklung berücksichtigt, die nicht (nur) das Budget oder die Infrastruktur eines Staates im Blick haben soll, sondern auch die Gesundheit, Bildung und Würde des einzelnen Menschen. Auch Fragen wie Gender, undokumentierte Migration, Flüchtlinge und Maßnahmen zum verbesserten Schutz von Migrant*innen und Migrant*innen finden sich im Programm. So zählen zu den Arbeitsthemen, die für das Treffen in Mauritius im November 2012 geplant sind, auch die Frage der Ausbildung und Fertigkeiten, die Unterstützung von Migrant*innen und Migrant*innen und Diasporaorganisationen als Akteuren des sozioökonomischen Wandels und die Frage nach Strategien, die die öffentliche Wahrnehmung von Migrant*innen und Migrant*innen verbessern können. Außerdem soll der Schutz von Hausangestellten thematisiert werden. Aus Sicht von Migrant*innenorganisationen ließe sich dennoch kritisieren, dass im Programm zwar der „Schutz“ von Migrant*innen und Migrant*innen mehrfach betont wird, nicht aber deren Rechte – ein nicht nur rhetorischer Unterschied, denn die erste Formulierung macht die Menschen zu Objekten, die zweite zu Subjekten der Politik. Solche unterschiedlichen Sichtweisen haben mit dazu beigetragen, dass Migrant*innenorganisationen nicht nur am „offiziellen“ Treffen der Zivilgesellschaft des GFMD teilnehmen, sondern parallel oder im Vorfeld dazu ihre eigenen Veranstaltungen abhalten.

Die Parallelveranstaltung: Die PGA

Wie das GFMD geht das Treffen der People's Global Action on Migration, Development and Human Rights (PGA) auf den HLD 2006 in New York zurück. Aus Unzufriedenheit über die eingeschränkten Teilnahmemöglichkeiten der Zivilgesellschaft bei den Verhandlungen (nur zwölf Vertreter*innen und Vertreter der Zivilgesellschaft waren zu den Roundtables zugelassen, darunter acht von Nichtregierungsorganisationen) schufen Migrant*innenverbände wie Migrants Rights International (MRI), das Migrant Forum in Asia (MFA) und das National Network for Immigrant

and Refugee Rights (NNIRR) eine Parallelveranstaltung namens „Global Community Dialogue on Migration, Development and Human Rights“, aus der seit dem GFMD in Manila 2008 die PGA wurde. Das grundlegende Ziel ist gleich geblieben: einen Raum zu schaffen, der frei von Restriktionen der offiziellen Treffen ist.

So gibt es bei der PGA keine Begrenzungen bei der Anzahl der Teilnehmenden, und es können auch kritische Themen angesprochen werden wie die zunehmende Militarisierung von Grenzen, Abschiebungen im Rahmen der EU-Rückführungsdirektive oder die Diskriminierung und Kriminalisierung der Sinti und Roma. Das Programm besteht in der Regel aus einer Vielzahl von Workshops, Vorträgen, Besuchen von Migrant*innenorganisationen im jeweiligen Gastland und öffentlichen Kundgebungen.

Auch bei diesem Treffen wird eine Resolution verabschiedet, die etwa in Mexiko als Grundlage für die Erklärung der Zivilgesellschaft auf den CSDs diene. 2012 wurde die PGA erstmals als eine offizielle Parallelveranstaltung des GFMD anerkannt. Bei aller Kritik am GFMD suchen die Veranstalter der PGA den Dialog mit den Organisatoren des Forums und den teilnehmenden Staaten und sind oft auch bei den CSD als Delegierte vertreten. Mit dieser „inside-outside“-Strategie wollen sie die Agenda des GFMDs beeinflussen und verweisen auf einige ihrer Forderungen und Themen, die mittlerweile im offiziellen Programm Eingang gefunden haben. Kritiker werfen der PGA allerdings eine zu große Nähe zum und Vereinnahmung durch das GFMD vor.

Die Gegenveranstaltung: Die IAMR

Zu diesen Kritikern zählen die Organisatoren der International Assembly of Migrants and Refugees (IAMR). Hier ist vor allem die 2008 gegründete International Migrants' Alliance (IMA) aktiv, eine globale Dachorganisation von Graswurzel-Migrant*innenorganisationen. Diese kritisiert das GFMD als ein neoliberales Forum für moderne Sklaverei, von dem die eigentlichen Betroffenen, die Migrant*innen und Migrant*innen, ausgeschlossen seien. Seit 2008 hält die IAMR ebenfalls eine eigene Veranstaltung während des GFMD ab. Diese unterscheidet sich organisatorisch nicht wesentlich von der PGA, bietet aber, vereinfacht gesagt, deutlich radikalere Positionen und Gruppierungen Platz. Ein Austausch zwischen den beiden Veranstaltungen findet nicht statt.

Die IAMR setzt zudem noch mehr als die PGA auf Mobilisierung und brachte in Manila Tausende auf die Straße. In Mexiko war sie an einem International Tribunal of Conscience (ISC) beteiligt, das Rechtsverletzungen an Migrantinnen und Migranten weltweit symbolisch verurteilte. Darauf setzte sich ein Protestzug zum Tagungszentrum der GFMD Civil Society Days in Bewegung, das aber von der Polizei weiträumig abgesperrt war.

Die Zukunft des GFMD

Geht man rein von formalen Aspekten aus, ist die Zukunft des GFMD mittelfristig gesichert: Als Gastgeber stehen bereits Schweden für das Jahr 2014 und die Türkei für 2015 fest. 2013 pausiert das GFMD, dafür steht im September der nächste High Level Dialogue der Vereinten Nationen an. Dieser dürfte das zentrale Treffen für die Debatte über die globale Auseinandersetzung mit Migration sein, was dem diesjährigen GFMD in Mauritius eher einen Übergangscharakter verleiht, auch wenn mit der erstmaligen Veranstaltung des Forums in Afrika ein wichtiger regionaler Schwerpunkt gesetzt wird.

Allzu viel ist über die Agenda des HLD noch nicht bekannt; das erklärte Ziel von Migrantorganisationen und besonders engagierten Staaten innerhalb und außerhalb der „Gruppe 77“ der Entwicklungsländer dürfte es sein, das Thema Migration langfristig in den UN-Prozess zu integrieren. Dafür stehen die Aussichten allerdings eher schlecht – nach Ansicht von Peter Sutherland könnte eine Integration des GFMD in die UN dessen Ende bedeuten, da die meisten Staaten von Migrantinnen und Migranten hier nicht an bindenden Beschlüssen interessiert sind.

Dies lenkt den Blick auf andere Foren. Im November 2012 findet kurz nach dem GFMD das fünfte World Social Forum on Migration (WSFM) in Manila statt, zu dem zahlreiche Migrantorganisationen erwartet werden. Eine Spaltung entlang der PGA/IAMR Linie ist allerdings auch hier zu erwarten, denn während viele Organisatoren hinter der PGA bei der Organisation des WSFM involviert sind, plant die IMA, ein eigenes Tribunal abzuhalten.

Zudem ist den Migrantorganisationen der informelle Charakter des GFMD bewusst, weshalb sie ihre Aktivitäten parallel auf Institutionen mit mehr Entscheidungskompetenz richten und Allianzen mit Gewerkschaften und Staaten

mit ähnlicher Agenda anstreben. So gibt es Kampagnen für eine umfassendere Ratifikation der UN-Konvention zum Schutz von Wanderarbeiterinnen und -arbeitern und ihren Familienangehörigen und der neuen ILO-Konvention zum Schutz der Hausangestellten. Dass sie auf den Prozess, der zu deren erfolgreicher Verabschiedung führte, Einfluss genommen habe, beanspruchen sowohl das PGA- als auch das IAMR-Lager für sich – allerdings getrennt voneinander.

Perspektiven für die Zivilgesellschaft

Brot für die Welt fördert seit 2009 die zivilgesellschaftliche Begleitung des GFMD und unterstützt so die Möglichkeiten von Vertreterinnen und Vertretern von Migrantorganisationen bei globalen Meinungsbildungsprozessen und der Positionierung gegenüber Regierungen.

Tagungen und Arbeitsprozesse wie die PGA, die IAMR oder das Weltsozialforum sind wichtige Netzwerktreffen, auf denen Strategien und Kampagnen für eine menschenrechtsbasierte Migrationspolitik geschaffen werden. Migrantinnen und Migranten müssen als selbstbestimmte Akteure einer Politik begriffen werden, die Einfluss auf Regierungen nehmen möchten. Starke Stimmen von Migrantorganisationen werden so zum Gegengewicht eines ansonsten weiterhin vom Blick auf ökonomische Entwicklung und dem reinen Mehrwert internationaler Migration für Entsende- und Empfängerstaaten dominierten GFMD. Dass die Migrantorganisationen auf unterschiedliche Strategien setzen und sich somit mehrere Veranstaltungen etabliert haben, muss nicht als „Spaltung der Bewegung“ beklagt, sondern kann vielmehr als Zeichen von Meinungsvielfalt in einer sehr breit gefassten Gruppe angesehen werden.

Impressum

Herausgeber Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst, Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V., Caroline-Michaelis-Straße 1, 10115 Berlin,

Telefon: 030 65211-0, E-Mail: info@brot-fuer-die-welt.de, www.brot-fuer-die-welt.de

Autor Stefan Rother

Redaktion Jörg Jenrich, Christine Lottje, Sophia Wirsching
V.i.S.d.P. Thomas Sandner

Layout Jörg Jenrich

Art. Nr. 129 501 430

Stuttgart, November 2012

Spenden

Brot für die Welt

Kontonummer: 500 500 500

Bank für Kirche und Diakonie, BLZ: 1006 1006

IBAN: DE10100610060500500500, BIC: GENODED1KDB