



Post 2015: Migration im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung gestalten

Zusammenfassung

Im System der Vereinten Nationen (UN) zählt Migration zu den politisch umstrittensten Themen. Das zeigt sich an den Millenniums-Entwicklungszielen (MDGs): Sie sind Ausdruck eines Modells menschlicher Entwicklung, in dem menschliche Mobilität fehlt. Bemühungen, in den UN eine Debatte über den Zusammenhang zwischen Migration und Entwicklung anzustoßen, resultierten in zwei „High-Level-Dialogues“ der UN nach der Jahrtausendwende, der Letzte im Oktober 2013. Diese wurden von verschiedenen Prozessen flankiert, zu denen Diplomaten, Experten und andere zentrale Akteure zusammenkamen.

Auf dieser Basis kam die jüngste UN-Generalversammlung zu der Auffassung, Migration solle bei der Ausgestaltung einer Post-2015-Agenda für globale Entwicklung „angemessen berücksichtigt“ werden. Dennoch haben die letzten Politikdebatten das Thema Migration auf eine eher funktionalistische Dimension reduziert. Eine solche funktionalistische Sicht (etwa durch die besondere Betonung von Auslandsüberweisungen von Migranten) wird Migration als Schlüsselement nachhaltiger Entwicklung aber nicht gerecht.

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, Migration in einen Post-2015-Rahmen einzubeziehen, – von eigenständigen Migrationszielen bis hin zu Bemühungen, sie in anderen Zielen zu verankern. Wie auch immer Migration in eine neue Entwicklungsagenda eingebunden wird, es wird von elementarer Wichtigkeit sein, der von der Generalversammlung geforderten Orientierung an nachhaltiger Entwicklung gerecht zu werden. Daher müssen in der Diskussion auch folgende Aspekte von Migration beachtet

werden, die bisher weitestgehend übersehen oder ignoriert wurden.

- 1) **Lebens- und Arbeitsbedingungen und Rechte von Migranten:** Viele UN-Mitgliedstaaten fordern eine bessere Behandlung von Migranten, ohne selbst entsprechende internationale Konventionen zu ratifizieren und umzusetzen.
- 2) **Binnenmigration:** Aufgrund ihrer Bedeutung für nachhaltige Entwicklung und der vielen Parallelen zu grenzüberschreitender Migration sollte auch Binnenmigration Teil einer Post-2015-Agenda sein.
- 3) **Umweltwandel und Migration:** Migration sollte als Chance zur Anpassung gesehen werden, nicht als negative Folge von Umweltwandel.
- 4) **Migration Geringqualifizierter:** Studien zufolge nutzt es Herkunfts- wie auch Zielland, auch die Migration Geringqualifizierter zu fördern.
- 5) **Zirkuläre Migration:** Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) sollten restriktive Maßnahmen, die den Nutzen der zirkulären Migration direkt untergraben, unterlassen.

Für eine Förderung von Migration im Sinne nachhaltiger Entwicklung ist mehr als ein Post-2015-Rahmen nötig. Sie erfordert auch eine Neuorientierung globaler Institutionen durch (1) weitere Gespräche auf UN-Ebene, (2) ein Subsidiaritätsprinzip für Migrationsmanagement, (3) eine Revolution im Bereich Migrationsdaten und (4) mehr „aufgeklärte“ politische Debatten in den UN-Mitgliedstaaten.

Einführung: Migration und Entwicklung?

Migration ohne Entwicklung – oder Entwicklung ohne Migration – ist kaum vorstellbar. Gleichwohl hat die politische Sensibilität rund um Themen wie Einwanderung oder Asyl Migration ins Abseits internationaler Entwicklungspolitik gedrängt. Die aktuellen MDGs sind Ausdruck eines Modells menschlicher Entwicklung, in dem menschliche Mobilität fehlt. Ganz im Gegensatz dazu führt die besondere Stellung der Migrationspolitik in den innenpolitischen Debatten der Nationalstaaten dazu, dass sich viele Experten und Wissenschaftler mit dem Thema Migration auseinandersetzen.

In den vergangenen zwanzig Jahren versuchte man, Praktiker und Theoretiker unter dem Etikett „Migration und Entwicklung“ (M&D) zu vereinen. Obwohl M&D seit den 1990er Jahren alle zwei Jahre in speziellen Ausschüssen der UN-Generalversammlung diskutiert werden, haben Zielländer eine internationale Konferenz hierzu blockiert. Dennoch fand 2006 auf Initiative des UN-Generalsekretärs der erste *High-Level Dialogue on International Migration and Development (HLD)* statt. Aus ihm entwickelten sich Dialogprozesse inner- und außerhalb des Systems der UN. Sie förderten allmählich kontinuierlich werdende Gespräche, die im September 2013 in den zweiten HLD mündeten. Man hoffte, dieser würde die Perspektiven internationaler Entscheidungsfindung über Migration verbessern. Doch viele UN-Mitglieder entsandten rangniedere Delegationen, und trotz der markigen Worte nach dem Bootsunglück vor Lampedusa in der gleichen Woche (siehe auch Kasten 1) verabschiedeten die Teilnehmer ein wenig ambitioniertes Abschlussdokument ohne konkrete Maßnahmen. Einen Monat später lehnten europäische Staatschefs die Vorschläge der EU-Kommission ab, die legale Migration zu erleichtern, und waren nur zu der Feststellung zu bewegen, dass Maßnahmen ergriffen werden „sollten“, um zu verhindern, dass Menschen ihr Leben auf See verlieren.

Die UN-Mitglieder erkannten nur an, dass Mobilität ein wichtiger Faktor für die menschliche Entwicklung ist. Zudem stimmten sie darin überein, dass Migration bei der Ausgestaltung einer Post-2015-Agenda für globale Entwicklung „angemessen berücksichtigt“ werden sollte. Dieser Beitrag rekapituliert die bisherigen Debatten und analysiert, welche Aspekte in den Post-2015-Diskussionen bisher unbeachtet blieben.

„Migration und Entwicklung“ und die Post-2015-Entwicklungsagenda

Die M&D-Debatten der 1990er und 2000er Jahre haben einen positiveren Migrationsbegriff im Entwicklungsdiskurs gefördert. Doch viele Politikdebatten negieren dies und erachten Migration weiterhin als Sicherheitsrisiko und Entwicklungszusammenarbeit als einen Weg, Migration zu verhindern. Zudem ist die vorherrschende Ausrichtung internationaler Politikdebatten stark funktionalistisch

geprägt, sodass ihr Fokus auf Aspekten wie Überweisungen von internationalen Migranten, der Migration Hochqualifizierter und *Brain-Drain* sowie dem Beitrag von Diaspora-Gemeinschaften liegt.

Diese funktionalistische Voreingenommenheit führt zu einer Entwicklungspolitik, die Migration als Mittel zur Entwicklung, nicht aber als Entwicklungsakt an sich betrachtet. Einher geht sie zudem mit ideologisch geprägten Begriffen wie „illegale Migranten“ sowie einem mangelnden Konsens bezüglich der Definition zentraler Aspekte von Migrationspolitik. So fehlen einheitliche Definitionen von Schlüsselbegriffen wie „Migration“ oder „Binnenmigration“. Das mündet in eine Tendenz, Migranten zu kriminalisieren. Mittelfristige demografische Trends in Europa und anderen Regionen deuten aber darauf hin, dass es für Herkunftsland, Zielland und Migranten durchaus Vorteile hat, Migration zu fördern.

Kasten 1: Lampedusa: Menschliche Tragödien legitimieren Grenzkontrollen?

Die Unglücke vor Lampedusa im Oktober 2013 sind leider keine Einzelfälle, sondern direkt mit einer EU-Politik verbunden, die Migration kriminalisiert. Für Professor Dr. Hein de Haas von der University of Oxford funktionieren die europäische Politik und ihre Maßnahmen wie ein Wasserbett: Stoßen die Migranten irgendwo an den Grenzen auf Widerstand, weichen sie automatisch an eine andere Stelle aus. Indem die EU sie mit ihrer Politik zwingt, immer gefährlichere Seewege aus politisch instabilen Gebieten zu nehmen, trägt sie de facto zu den Todesfällen bei, die sie beklagt. Während Italiens Migrationsminister die EU aufrief, durch Entkriminalisierung von Migranten von dieser Politik abzurücken, reagierte EU-Kommissionspräsident José Manuel Barroso vor allem mit dem Hinweis auf die Arbeit der Europäischen Agentur für operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen (Frontex). Er unterstrich die Notwendigkeit, die Such- und Rettungskapazitäten sowie die Schiffsüberwachungssysteme zu verstärken.

Vor dem Hintergrund dieser Perspektiven plädierten einige Akteure dafür, Migration in den derzeit entstehenden Post-2015-Rahmen aufzunehmen, und in den jüngsten Diskussionen zeichnen sich vier mögliche Wege dorthin ab.

Vorstellbar wären erstens **Migrationsziele bzw. direkt mit Migration verknüpfte Zielsetzungen** mit entsprechenden Unterzielen und Indikatoren. Obwohl diese Option Migration die ihr zustehende Priorität gäbe, ist sie aufgrund der starken „Konkurrenz“ durch andere, politisch weniger umstrittene Ziele unwahrscheinlich.

Zweitens könnte über **separate Unterziele und Indikatoren für Migranten und Migrantengruppen unter anderen, nicht direkt mit Migration verknüpften Zielen** nachgedacht werden. Diese Option erscheint praktikabler,

würde indes zum reduktionistischen „Shopping“ bestimmter Migrationsaspekte einladen und das weiter reichende Verhältnis von Migration und Entwicklung vernachlässigen.

Die dritte Möglichkeit wäre, **in Migration generell eine Voraussetzung für Entwicklung** zu sehen. Damit wäre es notwendig, internationale Migration als ein für verschiedene Aspekte von Entwicklung relevantes Querschnittsthema zu verankern. Dies trüge der Relevanz von Migration für viele Entwicklungsfaktoren Rechnung, birgt aber ohne eindeutig definierte Ziele die Gefahr, sie „unsichtbar“ zu machen.

Eine Kombination aus den drei Varianten ergäbe eine vierte: Ein Ziel, das wie das 8. Millenniums-Entwicklungsziel UN-Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, eine globale Partnerschaft für internationale Migration zu gestalten. Die Geschichte des MDG8 zeigt allerdings, wie schwer es ist, Verantwortlichkeit für ein solches Ziel sicherzustellen, und dass kollektives Handeln allein es nicht einfacher macht.

Diese Optionen entstanden im Verlauf der Debatte über einen Post-2015-Rahmen, die der einhelligen Meinung der Generalversammlung zufolge mit den laufenden Gesprächen der „Arbeitsgruppe zu nachhaltigen Entwicklungszielen“ zu verschmelzen ist. Das bedeutet, dass Gespräche über Migration in Bezug auf einen Post-2015-Rahmen für Entwicklung im breiteren Kontext nachhaltiger Entwicklung vorangetrieben werden sollten, der auch auf soziale, ökonomische und ökologische Dimensionen von Migration eingeht.

Zu betonen ist, dass die Situation von Migranten durch Entwicklungsprojekte, die Probleme wie die zirkuläre Migration angehen, nicht spürbar verbessert wird. Vielmehr sind konkrete Fortschritte im internationalen Recht nötig, die die Mobilität der Menschen fördern. Das heißt auch, sich Problemen wie nicht ratifizierten internationalen Abkommen und ungleichen, von Nationalität oder regionaler Herkunft abhängigen Mobilitätschancen zuzuwenden. Noch wichtiger ist eine Auseinandersetzung mit weitverbreiteten Vorurteilen und falschen Vorstellungen von Migration und Migranten in Aufnahmeländern, die nicht zuletzt von bestimmten politischen Gruppen für kurzfristige Gewinne ausgenutzt werden.

Zu berücksichtigende Aspekte von Migration

Welcher Weg auch gewählt wird, Migration in die Post-2015-Entwicklungsagenda einzubeziehen: Er darf nicht auf eine funktionalistische Sicht reduziert werden. Ein M&D-Ansatz im Sinne eines universalen, inklusiven und nachhaltigen Verständnisses von Entwicklung sollte auch folgende miteinander verbundene Aspekte bedenken:

- **Lebens- und Arbeitsbedingungen und Rechte von Migranten:** Berichte über die furchtbaren Lebens- und Arbeitsbedingungen südasiatischer Wanderarbeitneh-

mer in Katar beleuchten nur die Spitze des Eisbergs. Weltweit leiden viele Migranten unter der Ausbeutung ihrer Arbeitskraft, mangelhafter Unterbringung, schlechtem Zugang zu öffentlicher Infrastruktur, Bildungseinrichtungen und sozialem Schutz und/oder fehlenden Möglichkeiten, am gesellschaftlichen und politischen Leben teilzunehmen. Nur wenige Staaten haben wenigstens eines der drei internationalen Instrumente bezüglich der Rechte von Migranten unterzeichnet, die sie verpflichten, daran etwas zu ändern (bspw. die Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen). Staaten, die zumindest eine der Konventionen unterzeichnet haben, beherbergen nur ein Drittel aller Migranten weltweit. Hinzu kommt, dass sich Äußerungen und Anzeichen von Fremdenhass, Rassismus und Intoleranz gegenüber Migranten weltweit mehren. Daher geht es bei einer Verbesserung der Lebensbedingungen von Migranten auch um verstärkte Integrationsbemühungen in den Zielländern. Entsprechende Anstrengungen sollten auch die Neudefinition des Begriffs „Migrant“ umfassen.

- **Binnenmigration:** Die globale Zahl der Migranten, die innerhalb der Grenzen des eigenen Landes unterwegs sind, übersteigt die Zahl internationaler Migranten um ein Vielfaches. Was für internationale Migranten gilt, trifft auch auf Binnenmigranten zu: Ihre Überweisungen sind für ihre Familien unverzichtbar, und ihre Arbeitskraft wird in den Zielregionen bereitwillig „genutzt“. Doch auch Binnenmigranten werden sozial, wirtschaftlich, politisch und rechtlich oft ausgegrenzt, und viele Regierungen befassen sich mit Binnenmigration nur ungern. In einem Post-2015-Rahmen, der Migration angemessen berücksichtigt, muss sie aber Thema sein.
- **Umweltwandel und Migration:** Klimawandel und Umweltschäden könnten Millionen Menschen zu „Umweltflüchtlingen“ machen – diese Sorge und mit ihr verbundene humanitäre oder sicherheitspolitische Bedenken haben sich als haltlos erwiesen. Tatsächlich kommen jüngere Studien zu dem Ergebnis, dass Migration eine wichtige Form der Anpassung an Umweltveränderungen sein kann. Gleichwohl ist Migration in nationalen und internationalen Anpassungsstrategien bisher kaum ein Thema. Und wenn sie in Diskussionen um den Klimawandel eine Rolle spielt, dann eher mit dem Ziel, sie durch (andere) Anpassungsmaßnahmen zu reduzieren oder zu „verhindern“.
- **Migration Geringqualifizierter:** Zwar heißen viele Aufnahmeländer hochqualifiziertes Fachpersonal willkommen, da in manchen ihrer Wirtschaftssektoren Fachkräftemangel herrscht oder droht. Die Zuwanderung Geringqualifizierter ist jedoch in der Regel unerwünscht. Dabei würde eine verstärkte Migration Geringqualifizierter aus Entwicklungsländern in Industrie- oder

Schwellenländer nicht nur den Entsendeländern durch vermehrte Überweisungen nutzen. Auch Aufnahme-länder können profitieren, da Arbeitskräftemangel auch geringqualifizierte Tätigkeiten betrifft. Zu guter Letzt ließen sich so die Sicherheitsrisiken illegaler Migranten und bis zu einem gewissen Grad die hohen Kosten der jetzigen Grenzkontrollen senken.

- **Zirkuläre Migration:** Zirkuläre Migration kann eine „Triple-win-Situation“ schaffen: 1) Zielregionen und -branchen profitieren, da die gesuchten Arbeitskräfte für einen gewissen Zeitraum angeworben werden können, 2) Entsenderegionen und -länder profitieren durch Überweisungen und den Kenntniszuwachs der Migranten, 3) die Migranten profitieren von den im Ausland erzielten Einkünften und Erfahrungen. Dennoch verhindern die Einwanderungsgesetze vieler Aufnahmeländer zirkuläre Migration de facto, da sie nur temporäre (einmalige), nicht mehrmalige Aufenthalte zulassen. Folglich wird das Potenzial zirkulärer Migration nicht genutzt.

Ausblick: die Debatte ausweiten und vertiefen

Die hier betrachteten Aspekte von Migration sind von relativ grundlegender Art. Das zeigt, welche Herausforderung die laufende Debatte darstellt. Wenn der Post-2015-Rahmen Migration so fördern soll, dass das Gleichgewicht der sozialen, ökonomischen und ökologischen Pfeiler eines nachhaltigen Entwicklungskonzepts gewahrt ist, müssen die globalen Institutionen, die diesem Zweck heute nicht gerecht werden, radikal verändert werden. Auch nach jüngsten Forderungen nach einem

„transformativen Rahmen“ zeigt die Geschichte dieser Institutionen jedoch, dass dies unrealistisch ist. Vielmehr sollten aus der Notwendigkeit zur Veränderung drei wichtige Schritte zur Realisierung abgeleitet werden.

- (1) Die Vereinten Nationen müssen weiterhin **die Migrationsdebatte im breiteren Kontext nachhaltiger Entwicklung vorantreiben**, funktionalistische oder instrumentelle Ansätze meiden und mehr „hochrangige“ Gespräche über dieses Thema anregen.
- (2) In den Gesprächen über ein Migrationsmanagement muss **das Subsidiaritätsprinzip erwogen und eine optimale Arbeitsteilung zwischen der globalen, nationalen und regionalen Ebene festgelegt werden**; zudem sind Wege hin zu einer kohärenten Politik aller drei Ebenen aufzuzeigen.
- (3) Es ist nicht davon auszugehen, dass Maßnahmen auf vorhandene Datensammlungen zugreifen können: Wenn irgendwo eine „Datenrevolution“ stattfinden muss, dann im Bereich Migration. Die schlechte Datenlage bezüglich Migration reflektiert den Dissens über Schlüsselbegriffe, geringe Mittel für empirische Forschung und fehlende Daten zu Aspekten wie Überweisungen, illegale Migration und Informationen über Migrantenrechte in einzelnen Ländern.
- (4) Die ersten zwei Maßnahmen können **Gespräche über Migration in UN-Mitgliedstaaten in Schwung bringen** und verhindern, dass die Politik falsche Vorstellungen von Migration ausnutzt. Letztlich hängt dies jedoch von der Bereitschaft von Regierungen ab, Migration im Sinne nachhaltiger Entwicklung verantwortlich zu fördern.

Dieses Papier ist Teil der DIE-Serie „Post 2015“. Bereits erschienene Ausgaben der Serie finden Sie unter www.die-gdi.de.

Literatur

ICMPD (International Centre for Migration Policy Development) und ECDPM (2013): A mapping study of eleven European countries and the European Commission, Wien: ICMPD

Knoll, A. / N. Keijzer (2013): Will a post-2015 development framework acknowledge migration?, in: F. Laczko / L. J. Lönnback (Hrsg.), Migration and the United Nations post-2015 development agenda, Genf: Internationale Organisation für Migration

Dr. Benjamin Schraven

Abteilung IV: „Umweltpolitik und Ressourcenmanagement“
Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik (DIE)

Niels Keijzer

Abteilung I: „Bi- und multilaterale
Entwicklungspolitik“
Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik (DIE)

Anna Knoll

„EU External Action Programme“
European Centre for
Development Policy Management
(ECDPM)