DOI: 10.35998/VN-2024-0010

Im Schatten der Aufmerksamkeit

Vor fünf Jahren sorgte der Globale Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration der Vereinten Nationen für innenpolitische und internationale politische Verwerfungen und war Ziel orchestrierter Kampagnen. Aus der öffentlichen Debatte ist er längst wieder verschwunden – doch die Arbeit an der globalen Governance von Migration und Flucht geht weiter.

FOTO: PRIVAT

PD Dr. Stefan Rother
ist Gastwissenschaftler an der Professur für Politikwissenschaft, insbesondere Internationale Beziehungen, der Universität Hamburg.

stefan.rother@uni-hamburg.de

Die belgische Regierung zerbrach. Die USA unter Präsident Donald Trump sowie Viktor Orbans Ungarn zogen sich schon im Vorfeld unter großem Getöse aus dem Prozess zurück. Die Schweiz, neben Mexiko der führende Staat bei den Verhandlungen, musste nach innenpolitischen Debatten bei der abschließenden intergouvernementalen Konferenz außen vor bleiben. Und auch in Deutschland wackelte die Zustimmung, bis Bundeskanzlerin Angela Merkel nach Marrakesch reiste, um die Verabschiedung des Globalen Pakts für eine sichere, geordnete und reguläre Migration (Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration – GCM) – hierzulande kurz und missverständlich[1] ›Migrationspakt‹ genannt – persönlich zu unterstützen.

Wenn man ein gutes Beispiel für die kurze Aufmerksamkeitsspanne des Politik- und Mediengeschäfts sucht, bietet der GCM ein so anschauliches wie mahnendes Beispiel. Wurde im ›heißen Herbst‹ im Jahr 2018 etwa in der ›Welt am Sonntag‹ der Untergang des Abendlands beschworen und von Politikern wie Peter Ramsauer vor »Geheimdiplomatie« gewarnt,[2] ebbte trotz Verabschiedung schon nach wenigen Monaten das öffentliche Interesse ab. Und auch die Politik der Staaten, die der Vereinbarung zugestimmt hatten, schienen den ›Migrationspakt‹ teils vergessen zu haben: Als zu Beginn des Jahres 2020 die eskalierende COVID-19-Pandemie auch erkennbare Auswirkungen auf Migrantinnen und Migranten hatte, wurde nicht etwa auf die Leitlinien des GCM zurückgegriffen, die hier durchaus hätten Hilfe bieten können,[3] sondern die Grenzen wurden zunächst reflexartig geschlossen.[4]

Aber die Herausforderungen bleiben und die Arbeit auf der globalen Ebene geht weiter. Es wurden feste Strukturen geschaffen, die sich mit der Umsetzung globaler Migrationspolitik befassen. Wie der derzeitige Stand der globalen Governance von Migration und Flucht ist, ließ sich auf zwei Foren beobachten, die binnen eines Monats in Genf stattfanden: Das Globale Forum für Flüchtlinge (Global Refugee Forum – GRF) im Dezember 2023 und das Globale Forum für Migration und Entwicklung (Global Forum on Migration and Development – GFMD) im Januar 2024. Beide Veranstaltungen brachten einen erheblichen Teil der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen, internationale Organisationen, Vertreterinnen und Vertreter von Privatwirtschaft, Kommunalpolitik und Zivilgesellschaft zusammen – und fanden weitgehend unbemerkt von einer größeren Öffentlichkeit statt. Die Aufmerksamkeit für Migration und Flucht konzentriert sich erkennbar weiterhin vor allem auf die nationale und regionale Ebene, ins-

1 Ein ›Pakt‹ suggeriert ein bindendes Übereinkommen, tatsächlich aber handelt es sich bei den beiden Pakten zu Migration und Flucht um unverbindliche Übereinkommen.

2 Stefan Rother, Deutschlands Ko-Vorsitz im Globalen Forum für Migration und Entwicklung, VEREINTE NATIONEN (VN), 67. Jg., 2/2019, S. 77–82.

3 Kathleen Newland, Will International Migration Governance Survive the COVID-19 Pandemic?, Migration Policy Institute, Oktober 2020, www.migrationpolicy.org/research/international-migration-governance-covid-19-pandemic

4 Felix Braunsdorf/Stefan Rother, Migrants Deserve Better Protection, International Politics and Society (IPS Journal), 14.7.2020, www.ips-journal.eu/regions/global/migrants-deserve-better-protection-4497/

Tabelle 1: Die unterschiedlichen Foren zu Flucht und Migration

	Globales Forum für Migration und Entwicklung (GFMD)	Globales Forum für Flüchtlinge (GRF)	Überprüfungsforum Internationale Migration (IMRF)
Erstmalig abgehalten im Jahr	2007	2019	2022
Anzahl der bisherigen Treffen	14	2	1
Organisator	Gastgeberland; GFMD-Unterstützungseinheit	Hohes Flüchtlingskommissariat der UN (UNHCR)	UN-Generalversammlung; unterstützt vom UN-Migrationsnetzwerk
Veranstaltungsort	im jeweiligen Gastgeberland	Genf	New York
Themenschwerpunkt	Migration und Entwicklung	Umsetzung des ›Flüchtlingspakts‹	Umsetzung des ›Migrationspakts‹

besondere die der Europäischen Union (EU). Dabei gibt es auf der globalen Ebene zwar keine neuen verbindlichen Übereinkommen, aber dennoch zahlreiche konkrete Initiativen, relevante Themen sowie die Erkenntnis, dass Migration und Flucht weitgehend als getrennte Politikwelten gesehen werden.

Welches Forum für welches Thema?

Eines der bezeichnenden Missverständnisse in der Diskussion um den GCM war, dass sich diese vor allem um Geflüchtete drehte, die dort allerdings eine allenfalls untergeordnete Rolle spielen. Der separate Globale Pakt für Flüchtlinge (Global Compact on Refugees – GCR), der genau diese Menschen in den Mittelpunkt stellt, wurde dagegen weitgehend außer Acht gelassen. Angesichts solcher verzerrten Betrachtungen empfiehlt es sich, zunächst einmal die institutionelle Landschaft, die relevanten Vereinbarungen und Foren in diesen Politikfeldern zu skizzieren.

Im September 2016 wurde, auch als Reaktion auf die sogenannte europäische Flüchtlingskrise, in New York ein vom damaligen US-Präsidenten Barack Obama initiiertes Gipfeltreffen zu Flucht und Migration abgehalten.[5] In dessen Rahmen verabschiedete die UN-Generalversammlung die New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten – ein Bekenntnis zu mehr Schutzmaßnahmen und Kooperation in diesen Politikfeldern mit der konkreten Maßgabe, binnen zwei Jahren zwei Globale Pakte zu entwickeln und zu verabschieden: einen zu Migration, einen zu Flucht.[6] Trotz der oben erwähnten Widerstände wurden beide Übereinkommen Ende des Jahres 2018 von einer großen Mehrheit der Mitgliedstaaten angenommen.

Nach der Ratifizierung geht es um die Umsetzung – so lässt sich die nächste Herausforderung für erfolgreich verabschiedete Übereinkommen auf den Punkt bringen. Im Falle der Pakte ist die Formulierung zwar unpräzise, denn als nichtbindende Übereinkommen wurden sie nicht ratifiziert, nicht einmal unterzeichnet. Die Konsequenz ist aber auch hier die gleiche: Wie lassen sich die zahlreichen Ziele aus den Dokumenten in konkrete Politik umsetzen? Um diese Vorhaben zu unterstützen, wurden neue Prozesse und teils auch neue Zuständigkeiten geschaffen.

Für den GCR ist somit das Hohe Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR) zuständig. Das zentrale Forum, um die Fortschritte bei der Umsetzung des Übereinkommens und damit verbundene politische Fragen zu diskutieren, ist das GRF, das alle vier Jahre in Genf stattfindet[7] – im Jahr 2019 zum ersten, im Dezember 2023 zum zweiten Mal. Ein Kernstück des Forums sind sogenannte Versprechen (pledges), also Zusagen der Staaten für politische Maßnahmen oder die Bereitstellung finanzieller Mittel.

Das Äquivalent für den GCM ist das Überprüfungsforum Internationale Migration (International Migration Review Forum – IMRF), das ebenfalls in einem Vierjahresrhythmus abgehalten wird und im Mai 2022 erstmals in New York stattfand. Auch hier gibt es Zusagen, die sich auf eines oder mehrere der 23 Ziele des GCM beziehen. Hinzu kommen die Berichte der Mitgliedstaaten über die Fortschritte bei der Umsetzung dieser Ziele – im Gegensatz zu bindenden Übereinkommen mit ihren verpflichtenden Berichtsmechanismen geschieht dies beim GCM aber auf freiwilliger Basis. Während dieses Forum formal von der UN-Generalversammlung veranstaltet wird, wurde für die Umsetzung und Überprüfung des GCM eine neue Struktur begründet: das Migrationsnetzwerk der Vereinten Nationen (›das Netzwerk‹).[8] Dieses um-

5 Siehe dazu auch VN, Menschen auf der Flucht, 65. Jg., 5/2017.

6 Nicholas R. Micinski, UN Global Compacts: Governing Migrants and Refugees, Global Institutions, Abingdon/Oxon/New York 2021.

7 Gillian D. Triggs/Patrick C. J. Wall, ›The Makings of a Success‹: The Global Compact on Refugees and the Inaugural Global Refugee Forum, International Journal of Refugee Law, 32. Jg., 2/2020, S. 283–339.

8 UN Network on Migration, The Migration Network Hub, migrationnetwork.un.org/

fasst mehr als 40 Mitgliedsorganisationen und ist Nachfolger der Globalen Gruppe für Migrationsfragen. Diese war im Jahr 2006 gegründet worden, um die Koordination von mit Migration befassten UN-Organisationen besser zu koordinieren, erwies sich aber als wenig effektiv.[9] Während bei der Globalen Gruppe für Migrationsfragen der Vorsitz in Rotation wechselte, hat das Netzwerk einen ständigen Koordinator: die Internationale Organisation für Migration (International Organization for Migration – IOM). Diese einflussreiche Aufgabe geht mit dem neuen Status der Organisation einher: Die IOM ist seit dem New Yorker Gipfel im Jahr 2016 eine ›verwandte Organisation‹ (related organization) der UN und damit deutlich näher an das UN-System gerückt, ohne ein vollständiges Mitglied zu sein.

Während die globalen Foren die Aufmerksamkeit bündeln, wird in den Jahren dazwischen kontinuierlich gearbeitet. Es gibt regelmäßige Informationsveranstaltungen, Arbeits- und Koordinierungsgruppen treffen sich. Beim GCM ist das Netz dabei noch enger gespannt: Zwischen den IMRFs gibt es regionale Überprüfungsforen, die von den fünf regionalen UN-Wirtschaftskommissionen organisiert werden. Das Netzwerk unterstützt die Kommissionen bei deren Organisation und veranstaltet mit großer Regelmäßigkeit offene Konsultationen. Eine besondere Rolle nahmen diese online abgehaltenen Treffen während der COVID-19-Pandemie ein: In Anhörungssitzungen konnten sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer über die jeweilige Situation vor Ort austauschen und es wurden Empfehlungen erarbeitet.[10] Zudem verwaltet das Netzwerk mit dem Multi-Partner-Treuhandfonds einen Fonds, über den Pilotprojekte bei der Umsetzung des GCM finanziert werden.[11]

Und das GFMD? Das ist älter als die beiden Pakte und kann als ein indirekter Vorläufer eingestuft werden. Ins Leben gerufen wurde es im Jahr 2007, nachdem sich im Jahr davor die Mitgliedstaaten bei einem Hochrangigen Dialog zu Migration und Entwicklung nicht darauf einigen konnten, das Thema innerhalb der UN anzusiedeln. So einigten sie sich zunächst darauf, die betont informellen Gespräche des Forums jeweils von einem Mitgliedstaat organisieren zu lassen, der sich dazu bereit erklärte. Auch Deutschland hatte schon einmal in den Jahren 2017 bis 2018 gemeinsam mit Marokko den Vorsitz inne. Somit war dies in einer zentralen Phase der Verhandlungen zu den beiden Pakten, wodurch das Forum eine wichtige Funktion als Zwischenstopp für den informellen Austausch und die Strategiebildung einnahm.[12]

Das GFMD bringt neben Staaten zahlreiche Akteure zusammen und kann als eine vertrauensbildende Maßnahme gesehen werden, die die Verhandlungen zu den Pakten erst ermöglichte.[13] Allerdings geriet es nach deren Verabschiedung in eine Art Sinnkrise und das ohnehin sehr schlank besetzte Sekretariat, angesiedelt bei der IOM, wurde noch einmal reduziert. Nach einer ›Übergangsphase‹ sollte ein doppelter Vorsitz von Frankreich und Senegal sowie der Fokus auf Klimawandel und Mobilität neuen Schwung bringen. Allerdings verabschiedete sich Senegal ohne offizielle Begründung – möglicherweise aus innenpolitischen Gründen – aus dem Prozess. Und auch bei Frankreich war eine zunehmende Distanz zu verzeichnen. Konnten die vorherigen GFMDs oft dazu dienen, die migrationspolitische Situation im Gastgeberland zu beleuchten und die dortigen Akteure zusammenzubringen, verlegte Frankreich es nach Genf. Nur zwei kleinere Vorabtermine fanden in Paris statt. Als Begründung wurden die anstehende Olympiade in diesem Jahr genannt, wobei diese erst im Sommer stattfinden wird. Aufgrund von Renovierungsarbeiten im Palast der Nationen konnte das GFMD wie auch das GRF dort nicht stattfinden, sondern musste auf Konferenzzentren mit weniger Kapazitäten ausweichen. Weitaus wahrscheinlicher ist, dass die französische Regierung davon ausging, mit einem solchen Forum innenpolitisch nicht punkten zu können. Tatsächlich fand

Während die globalen Foren die Aufmerksamkeit bündeln, wird in den Jahren dazwischen kontinuierlich gearbeitet.

9 Antoine Pécoud, »Suddenly, Migration Was Everywhere«: The Conception and Future Prospects of the Global Migration Group, Migration Policy Institute (MPI), 5.2.2013, www.migrationpolicy.org/print/4220#.Xuas27xxdhE

10 Stefan Rother, Global Migration Governance from Below in Times of COVID-19 and ›Zoomification‹: Civil Society in »Invited« and »Invented« Spaces, Comparative Migration Studies, 10. Jg., 1/2022, comparativemigrationstudies.springeropen.com/articles/10.1186/s40878-021-00275-9

11 UN Network on Migration, Migration Multi-Partner Trust Fund, migrationnetwork.un.org/mptf

12 Rother, Deutschlands Ko-Vorsitz, a.a.O. (Anm. 2).

13 Stefan Rother, The Global Forum on Migration and Development (GFMD) as A Venue of State Socialization: A Stepping Stone for Multi-level Migration Governance?, Journal of Ethnic and Migration Studies, 45. Jg., 8/2019, S. 1258–1274.

just am Sonntag vor der GFMD-Woche in Paris eine große Demonstration gegen ein neues rigides Immigrationsgesetz statt und viele der Delegierten von Zivilgesellschaft und Gewerkschaften hätten sich mit den Demonstrantinnen und Demonstranten wohl solidarisiert.[14] Zeitweise Prognosen, das diesjährige GFMD könnte das letzte sein, bestätigten sich dagegen nicht: Kolumbien hat den Vorsitz übernommen und wird das nächste Forum veranstalten.

Was wurde besprochen?

Bei allem Fokus auf die Strukturen von Global Governance sollten die Inhalte nicht vergessen werden. Beide Pakte haben den Anspruch, ihren jeweiligen Politikbereich umfassend abzudecken. Der GCM verwendet dafür prägnante Begriffe wie eine ›360-Grad-Vision‹ und ganzheitliche Ansätze für die Regierungsarbeit und die Beteiligung der Gesellschaft. Positiv gesehen versuchen die Pakte damit, den Politikfeldern in ihrer ganzen Breite gerecht zu werden. In der konkreten Umsetzung suchen sich Regierungen vorzugsweise die Bereiche heraus, die für sie relevant sind, oder sie rühmen sich in ihren Fortschrittsberichten für Maßnahmen, die sie ohnehin geplant hatten. Auch solche nationalen Schritte können zur Etablierung der Pakte beitragen, allerdings geht dadurch die Verzahnung der vielfältigen Bereiche verloren. Einige Staaten zeigen, dass sie die Umsetzung wesentlich ambitionierter angehen: Portugal legte als erstes Land einen nationalen Umsetzungsplan für alle 23 Ziele des GCM vor[15] und in den Philippinen wurde er Grundlage der nationalen Gesetzgebung; zudem bezog sich das Land bei der Schaffung einer neuen Behörde für Übersee-Filipinos ausdrücklich auf die Prinzipien des GCM.[16]

Vorstellung des Auftaktprogramms für die Zivilgesellschaft auf dem Globalen Forum für Migration und Entwicklung (GFMD) im Januar 2024 in Genf. FOTO: STEFAN ROTHER

Doch auch bei den Foren ist eine Schwerpunktsetzung für einen effektiven Ablauf notwendig. Eines der offensichtlicheren Leistungen des IMRF besteht darin, dass es überhaupt in dieser Form stattgefunden hat. Nach den Querelen um den GCM erschwerte die COVID-19-Pandemie die weitere Umsetzung und erst einige Monate vor dem Mai 2023 stand endgültig fest, dass das Forum *in personam* in New York abgehalten werden konnte – eine Online- oder hybride Teilnahme wurde nicht vorgesehen. Damit wurde der Überprüfungsprozess endgültig institutionalisiert und der Fortschrittsbericht von einer großen Mehrheit der Staaten unterstützt. Unter den zahlreichen Zusagen fand vor allem eine von Deutschland großen Zuspruch unter Menschenrechtsaktivistinnen und -aktivisten: Bis Ende des Jahres 2024 sollen keine Kinder mehr in Abschiebehaft genommen werden. Das ist ein beachtlicher Fortschritt, allerdings geht der Trend nicht nur bei der im Dezember 2023 beschlossenen Reform des Asyl- und Migrationssystems der EU[17] in die gegenteilige Richtung;[18] auch in Deutschland selbst gefährdet das im Januar 2024 beschlossene Rückführungsverbesserungsgesetz laut der Organisation Terre des Hommes das

14 Noch während des GFMD wurden substanzielle Aspekte des Gesetzes vom französischen Verfassungsrat verworfen, siehe Oliver Meiler, Das Verfassungsgericht demontiert das harte Immigrationsgesetz, Süddeutsche Zeitung, 25.1.2024, www.sueddeutsche.de/politik/frankreich-verfassungsgericht-immigrationsgesetz-1.6338997

15 Permanent Mission of Portugal, Portugal's Contribution to the IOM Regional Review Report, Genf, 19.10.2020, migrationnetwork.un.org/sites/g/files/tmzbdl416/files/docs/oim-portugal-contribution_global_compact_migration-nv_400-2020.pdf

16 Stefan Rother, The ›Gold Standard‹ for Labour Export? The Role of Civil Society in Shaping Multi-level Philippine Migration Policies, Third World Quarterly, 43. Jg., 7/2022, S. 1607–1626.

17 Europäischer Rat/Rat der Europäischen Union, Reform des Asyl- und Migrationssystems der EU: Rat und Europäisches Parlament erzielen Durchbruch, 20.12.2023, www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2023/12/20/the-council-and-the-european-parliament-reach-breakthrough-in-reform-of-eu-asylum-and-migration-system/

18 Judith Sunderland, EU's Migration Pact Is A Disaster for Migrants and Asylum Seekers, Human Rights Watch, 21.12.2023, www.hrw.org/news/2023/12/21/eus-migration-pact-disaster-migrants-and-asylum-seekers

Wohl geflüchteter Kinder.[19] Solche Widersprüche zwischen Zusagen und kooperativen Diskursen auf der globalen Ebene und einer zunehmend restriktiven Migrationspolitik auf der nationalen und regionalen Ebene sind wohl die größte Schwachstelle bei der derzeitigen globalen Governance von Migration und Flucht.

Während das IMRF sich im Jahr 2023 noch endgültig etablieren musste, konnte das GRF bereits zum zweiten Mal stattfinden und eine Bilanz der Arbeit seit dem ersten Forum ziehen. Die Ergebnisse umfassen laut UNHCR Zusagen in Höhe von 2,2 Milliarden US-Dollar für Programme zur Umsetzung des GCR sowie die Zusage, bis zum Jahr 2030 eine Million besonders gefährdete und schutzbedürftige Flüchtlinge umzusiedeln.[20] Deutschland machte 35 Zusagen, darunter die Ankündigung, anderen Zielländern zu folgen und ein Beratungsgremium für Flüchtlinge einzurichten.[21] Zudem sollen neu geschaffene Multi-Akteurs-Zusagen eine Vielzahl von Akteuren zusammenbringen, um etwa den digitalen Schutz vor Hassrede und Desinformation zu verstärken.[22]

Das diesjährige GFMD erarbeitete in einem 19-monatigen Konsultationsprozess seine Schwerpunkte, die dann die zentralen Diskussionen des Programms prägten. Zu den sechs Schwerpunkten zählten der Einfluss von Klimawandel auf Migration; die Rechte von Migrantinnen und Migranten; die Rolle von Diaspora für Entwicklung; Arbeitsmigration; Kultur und Narrative von Migration sowie schließlich die Bedeutung eines Multi-Level-Governance-Ansatzes zur Bewältigung von Migrationsproblemen. Der künftige Vorsitz Kolumbien will im Einklang mit seiner feministischen Außenpolitik Frauenrechte und Geschlechtergerechtigkeit priorisieren.[23] Der Austausch zu den Schwerpunktthemen fand nach einleitenden Panel-Diskussionen an Runden Tischen statt, an denen sich höhere Regierungsbeamte sowie Vertreterinnen und Vertreter von Zivilgesellschaft, Kommunen, Wissenschaft, internationalen Organisationen, Jugendorganisationen und Wirtschaft einfanden. Solche Dialoge führen nicht nur zur weiteren Vernetzung, sondern können insbesondere bei der Verwaltungsebene der Ministerien zu einer tieferen Verankerung oder zumindest einem stärkeren Bewusstsein für die Themen führen.

Wer sitzt am Tisch?

Diese Zusammensetzung musste allerdings erkämpft werden, denn die französische Regierung handhabte die Beteiligung der Zivilgesellschaft unerwartet restriktiv – ein klarer Rückschritt gegenüber früheren GFMDs. So waren ursprünglich nur je zwei Vertreter für die Runden Tische vorgesehen; wohlgemerkt nicht pro Tisch, sondern pro Raum. Erst als erkennbar Sitze freiblieben, durften Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft nachrücken. Zivilgesellschaftliche Akteure drohten mit Protesten bis hin zu Boykott. Sie empfanden die Behandlung als herablassend und als einen weiteren Indikator für den schrumpfenden Raum, der der Zivilgesellschaft in den Strukturen der globalen Migrations-Governance eingeräumt wird.[24] Dies wirft die Frage auf, wer in welcher Form eigentlich einen Platz am Tisch bekommt und in den Prozessen aktiv wird. So gibt es regionale Unterschiede, beispielsweise ist Osteuropa oft unterrepräsentiert. Markant war beim GFMD, dass sich China erstmals sehr sichtbar einbrachte. Ebenfalls fiel auf, dass die Internationale Arbeitsorganisation

Widersprüche zwischen Zusagen auf globaler Ebene und einer restriktiven Migrationspolitik auf nationaler Ebene sind problematisch.

19 Terre des Hommes, Rückführungsverbesserungsgesetz gefährdet das Wohl geflüchteter Kinder, 17.1.2024, www.tdh.de/public-relations/pressemitteilungen/detaildarstellung/rueckfuehrungsverbesserungsgesetz-gefaehrdet-das-wohl-gefluechteter-kinder/

20 UNHCR, Global Forum Closes With Over $2.2bn in Pledges to Improve Lives of Refugees and Hosts, 15.12.2023, www.unhcr.org/news/press-releases/global-forum-closes-over-2-2bn-pledges-improve-lives-refugees-and-hosts

21 Ulrike Krause, Unser verzerrter Blick auf die Flüchtlingsdebatte, Migazin, 17.12.2023, www.migazin.de/2023/12/17/globales-fluechtlingsforum2023-unser-blick-fluechtlingsdebatte/

22 UNHCR, Global Compact on Refugees, Multistakeholder Pledge: Digital Protection – Prevention of the Harmful Impact of Hate Speech, Misinformation, and Disinformation, globalcompactrefugees.org/pledges-contributions/multistakeholder-pledges-2023/multistakeholder-pledge-digital-protection

23 Global Forum on Migration & Development, Passing the Baton: GFMD's Transition to Colombia's Chair Role, 22.2.2024, www.gfmd.org/news/passing-baton-gfmds-transition-colombias-chair-role

24 Stefan Rother, Sisyphus Keeps on Rolling: Migrant Civil Society and Global Migration Governance After the 1st International Migration Review Forum, Forum on the Partnership Approaches in the UN Global Compacts on Refugees and Migration, ASILE, 12.5.2023, www.asileproject.eu/sisyphus-keeps-on-rolling/

(International Labour Organization – ILO) in diesen Prozessen zunehmend marginalisiert erscheint. Beim GRF saß bei einem Panel zu Flucht und Arbeit kein Vertreter auf dem Podium, lediglich ein einminütiger Kommentar aus dem Plenum war vorgesehen. Auch beim GFMD hatte die ILO trotz ihres Arbeitsschwerpunkts keinen Platz in der umfassend besetzten Eröffnungssitzung, konnte sich aber immerhin im weiteren Programm etwas einbringen.

Zivilgesellschaftliche Akteure drohten mit Protesten bis hin zu Boykott.

Auf der nichtstaatlichen Ebene gilt das GFMD als vorbildlich. Über die Jahre wurden eigene Mechanismen für die Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Jugend und die kommunale Ebene etabliert. Der französische Vorsitz hat jedoch einmal mehr gezeigt, dass die Veranstaltungsdurchführung sehr viel im Ermessen des ausrichtenden Staates liegt. Als Reaktion darauf organisierten zahlreiche Organisationen kurzfristig eine eigenständige und inklusive Parallelveranstaltung, das Graswurzelforum zur Governance der globalen Migration – eine Form von Migrationsgovernance »von unten«[25].

Bei der Entwicklung des GCR war die Beteiligung von direkt betroffenen Akteuren stark eingeschränkt.[26] Dies spiegelte sich auch im GRF wider – bei der zweiten Ausrichtung war eine Teilnahme gar nur auf Einladung möglich. Zwar stieg die Zahl der eingeladenen Flüchtlinge gegenüber dem ersten Forum von 70 auf 300, von diesen konnte aber ein Teil nicht teilnehmen, weil sie kein Visum bekommen hatten. Das lässt die vielmals beschworene bedeutsame Beteiligung der Betroffenen in einem kritischen Licht erscheinen.[27] Positiv zu vermerken ist, dass die Kritik an solchen Missständen und die Perspektive der Flüchtlinge selbst nun einen eigenen Raum bekommen hat: Das Globale von Flüchtlingen geführte Netzwerk (Global Refugee-led Network – GRN) etablierte parallel zum GRF den sogenannten ›R-Space‹, einen viertägigen von Flüchtlingen geführten Raum.[28] Shaza Alrihawi, eine der Gründerinnen des GRN, sieht beim diesjährigen GRF positive Entwicklungen. So wurden Zusagen im Bereich Neuansiedlung und zur finanziellen Unterstützung von Menschen, die geflüchtet sind, gemacht. Frustration sieht sie dagegen »im Fehlen konkreter Pläne, diese Versprechen auch in messbare Verbesserungen für Flüchtlinge umzusetzen, in der unzureichenden Repräsentation dieser Menschen im Forum und in der zu engen Fokussierung auf Neuansiedlung.«[29] Hier lassen sich zahlreiche Parallelen zu den Initiativen und Kämpfen der Migrantinnen- und Migrantenrechtsbewegung erkennen. Ein nennenswerter Austausch findet trotz ähnlicher Herausforderungen bislang aber nicht statt. Die getrennten Welten in der Governance von Flüchtlingen sowie Migrantinnen und Migranten sollten daher auch gemeinsam von unten adressiert werden. Zudem sollte auch zwischen den Organisatoren von GRF, IMRF und GFMD ein größerer Austausch stattfinden, um Synergien zu finden, Doppelstrukturen zu vermeiden und neben den zweifelsohne relevanten Strukturen genügend Ressourcen für das zentrale Ziel zu finden: den Schritt von der globalen Ebene in eine bessere, konkrete Politik vor Ort.

English Abstract

PD Dr. Stefan Rother
In the Shadows of Attention pp. 77–82

After initial domestic and international controversy, the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (GCM) and Global Compact on Refugees (GCR) have all but disappeared from the wider public discourse. This lack of attention notwithstanding, notable progress has been made in the institutionalization of the global governance of migration and refugees. The recent gatherings of the Global Refugee Forum (GRF) and the Global Forum on Migration and Development (GFMD) in Geneva provide an opportunity for reflection.

Keywords: Deutschland, Flüchtlinge, Globaler Pakt, Migration, Germany, refugees, Global Compact, migration

25 Stefan Rother, Global Migration Governance from Below: Actors, Spaces, Discourses, 2022, doi.org/10.1007/978-3-031-06984-0

26 Stefan Rother/Elias Steinhilper, Tokens or Stakeholders in Global Migration Governance? The Role of Affected Communities and Civil Society in the Global Compacts on Migration and Refugees, International Migration, 57. Jg., 6/2019, S. 243–257.

27 UNHRC France, Meaningful Refugee Participation as Transformative Leadership: Guidelines for Concrete Action, 2019, www.unhcr.org/fr-fr/en/media/meaningful-refugee-participation-transformative-leadership-guidelines-concrete-action

28 UNHCR, Global Refugee Forum 2023, R-Space, www.unhcr.org/sites/default/files/2023-12/RSpace%20Agenda.pdf

29 Interview des Autors mit Shaza Alrihawi im Nachgang des GRF.