

## „Inseln der Überzeugung“ nicht in Sicht: Der Nationalstaat, NGOs und die globale Governance von Migration

### Kurzfassung

Der Beitrag geht der Frage nach, warum im Bereich der Arbeitsmigration, einem Globalisierungsphänomen par excellence, Global Governance bislang selbst in Ansätzen kaum zu verzeichnen ist. Als wesentlicher Hinderungsgrund wird identifiziert, dass entry- und exit-Regeln für den „Container Nationalstaat“ als dessen Kernkompetenz angesehen werden – und Migrationskontrolle als letzte Bastion staatlicher Souveränität. Versuche zivilgesellschaftlicher Organisationen, als Normunternehmer ein auf Migrantenrechten basierendes Migrations-Management einzufordern, werden insbesondere durch zwei Umstände erschwert: Zum einen stehen sich Entsende- und Empfängerstaaten von Migrantinnen und Migranten<sup>1</sup> im Schatten enormer ökonomischer Disparitäten mit weitgehend unvereinbaren Interessen gegenüber. Zum anderen ist es Empfängerstaaten gelungen, öffentliche Bloßstellung und Beschuldigung (blaming und shaming-Strategien) der Zivilgesellschaft durch das framing von Migration als Sicherheitsrisiko abzuwehren. Überzeugungsarbeit in idealer Sprechsituation ist bei internationalen Verhandlungen schwer zu leisten, wie am Beispiel des neugeschaffenen Global Forum on Migration and Development (GFMD) aufgezeigt wird. Zudem ist die organisierte globale Migrantenbewegung gespalten und schwankt zwischen „inside-outside“-Strategien und Fundamentalopposition. Größere Erfolgchancen verspricht dagegen bislang eine governance von unten, in Form von self-governance und Zusammenarbeit mit staatlichen Institutionen, Gewerkschaften sowie Migranten anderer Nationalitäten.

1 Aus Gründen der Lesbarkeit verwende ich im weiteren Text den Begriff „Migranten“ für Migrantinnen und Migranten.

## Inhalt

1. Einleitung: Globale Migration, aber keine Global Governance	410
2. Global Governance und die Anarchie der kommunikativen Freiheit	412
3. Migration und Global Governance	418
4. Das Global Forum on Migration and Development (GFMD)	421
5. Aussichten für die Governance von Migration – Global oder „von unten“?	430

### 1. Einleitung: Globale Migration, aber keine Global Governance

In der Migrationsforschung hat sich für den Zeitraum seit Ende des Zweiten Weltkrieges der Begriff „The Age of Migration“ etabliert; geschätzt mehr als 200 Millionen Menschen leben heute außerhalb ihres Geburtslandes (Castles/Miller 2009). Der stark angestiegenen Mobilität der Menschen stand – mit Ausnahme des Flüchtlingsregimes – mehr als ein halbes Jahrhundert fast vollkommener Stillstand auf der Ebene internationaler Politik gegenüber, wenn es darum ging, Steuerungsmöglichkeiten und verbindliche Regeln für den Migrationsprozess und vor allem den Schutz der Rechte von Migranten zu beschließen.

Kapital- und Warenströme, das Internet, Klimawandel, gentechnisch veränderte Lebensmittel: In all diesen Bereichen wurden in den vergangenen Jahren wichtige Schritte in Richtung Global Governance und Regimebildung erreicht oder zumindest unter massivem Einsatz der Staatengemeinschaft angestrebt. Vor diesem Hintergrund erscheint es als bittere Ironie, dass, wie die frühere philippinische Arbeitsministerin Patricia A. Santo Tomas schreibt, Migranten als verwundbarste aller „Waren“ bis heute kaum von vergleichbaren globalen Mechanismen geschützt werden (Santo Tomas 2005: 248).

Erst im vergangenen Jahrzehnt ist spürbar Bewegung in das Thema Migration gekommen: „Suddenly, migration was everywhere one looked in the UN system and beyond“ (Newland 2005: 1). Seitdem wurden mehrere internationale Konferenzen einberufen, eine globale Kommission sprach verhältnismäßig konkrete Handlungsempfehlungen aus (Global Commission on International Migration (GCIM) 2006) und im Jahre 2007 wurde in rekordverdächtigem Tempo erstmals ein globales Forum geschaffen, das sich mit Migration befasst: das Global Forum on Migration and Development (GFMD) (Matsas 2008; Rother 2009a). Auf den ersten Blick erscheint das Konzept innovativ und aus-

sichtsreich: Jährliche Treffen sind vorgesehen, Vertreter der Zivilgesellschaft sollen eingebunden werden und seit dem zweiten Treffen in Manila ist ein unverbindlicher Austausch von Zivilgesellschaft und Regierungsvertretern geplant. Dass Entsende- und Empfängerstaaten über Themen wie den Schutz von Migranten überhaupt sprechen, ist zudem keine Selbstverständlichkeit. Dennoch sehen Kritiker das Forum in seiner bisherigen Form als „talk shop“ (ICMC 2009:10): Es ist bewusst außerhalb des UN-Prozesses angesiedelt, es kann keinerlei bindende Beschlüsse fassen, und der Austausch mit Migrantenvertretern kam zunächst nur rudimentär zustande.

Was bremst die globale Kooperation im Bereich der Migration? Eine Bestandsaufnahme der Ergebnisse transnationaler Migrationsforschung kam 2003 zu dem Ergebnis: „The state is here to stay“ (Levitt u.a. 2003: 568). Als Folge ergibt sich bei der Suche nach Anzeichen einer globalen Governance von Migration eine paradox anmutende Situation: Zum einen kann Migration als Globalisierungsphänomen *par excellence* angesehen werden, das durch seinen transnationalen Charakter das „Container-Modell“ des Nationalstaates in Frage stellt. Zum anderen werden aber die *entry- und exit-*Regeln für diesen Container als Kernkompetenz des Nationalstaates angesehen – und Migrationskontrolle als letzte Bastion staatlicher Souveränität. Trotz der Vielzahl an neuen transnationalen Arenen und der bestenfalls ambivalenten Erfolgsbilanz von Staaten bei der Steuerung von Migration auf nationaler Ebene bleibt der Nationalstaat somit der zentrale Akteur bei Ansätzen zu *Global Migration Governance* (Rother 2009b). Wenn die Grundfesten staatlicher Souveränität doch einmal aufgeweicht werden sollten, dann allenfalls, um die eigenen Staatsgrenzen zur effektiveren Abwehr von unerwünschter Migration zu externalisieren, wie im Falle der „Festung Europa“ (Busch 2006).

Dennoch greift der bloße Verweis auf die dominante Rolle des Nationalstaats und die mangelnde Einbindung von zivilgesellschaftlichen Akteuren als Erklärung für das Fehlen von *Global Migration Governance* zu kurz – finden sich diese Herausforderungen doch bei den meisten Governance-Bereichen.

Ziel des vorliegenden Beitrags<sup>2</sup> ist es daher, die spezifischen Ausgangsbedingungen für die globale Governance von Migration zu identifizieren: das institutionelle Setting, die Strategien der Nationalstaaten als zentrale Akteure und die Rolle der Migranten und ihrer zivilgesellschaftlichen Organisation. Zur Analyse wird auf Befunde aus anderen Global Governance-Bereichen und die Forschungsansätze zur „Anarchie der kommunikativen Freiheit“ (Niesen/Herborth 2007) zurückgegriffen. Das sich hieraus ergebende Bild der „governmentality of migration politics“ (Kalm 2008) kann den Global Governance-Diskurs um die bislang weitgehend vernachlässigte Komponente Migration ergänzen.

Der erste Teil des Artikels gibt einen knappen Überblick über die Global Governance-Diskussion mit Schwerpunkt auf dem Aspekt der Einbindung von Zivilgesellschaft und identifiziert potentiell hinderliche oder förderliche Rahmenbedingungen, Settings, Akteurskonstellationen. Der zweite Teil zeichnet die massiven Hindernisse auf, die einer Global Governance von Migration bislang im Wege stehen. Es wird diskutiert, ob das neugeschaffene Global Forum on Migration and Development (GFMD) angesichts dieser Vorgeschichte eine mögliche Kurswende hin zu „Inseln der Überzeugung“ darstellt (Deitelhoff 2007: 32). Abschließend werden die Ansätze der Zivilgesellschaft analysiert – globale Lobby-Arbeit, „inside-outside“-Strategien in internationalen Foren sowie auf der Ebene vor Ort *governance von unten*.

## 2. Global Governance und die Anarchie der kommunikativen Freiheit

Das Politikfeld der Migration wurde im Bereich der internationalen Beziehungen lange Zeit vernachlässigt (Castles/Miller 2009: 208; Hollifield 2008).

- 2 Material für den vorliegenden Artikel konnte ich während jeweils vier Feldaufenthalten in Manila und Hong Kong im Rahmen meines Dissertationsvorhabens „Transnational political spaces: Political activism of Philippine labor migrants in Hong Kong“ und des Forschungsprojektes „Demokratisierung durch Migration: Rückkehrer und Wertewandel auf den Philippinen“ sammeln. Gefördert wurden diese von der Stiftung für Bevölkerung, Migration und Umwelt (BMU), der DFG und dem Arnold-Bergstraesser-Institut. An dem 2. Global Forum on Migration and Development (GFMD) im Oktober 2008 in Manila, dem 3. GFMD im November 2009 in Athen und der 99. Session der International Labour Conference im Juni 2010 in Genf konnte ich als akkreditierter Journalist teilnehmen, ebenso an den diversen Parallelveranstaltungen der Zivilgesellschaft. Am 4. GFMD im November 2010 in Mexiko habe ich als akkreditierter akademischer Beobachter teilgenommen. Eine frühere Version des Artikels wurde beim 24. Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (DVPW) an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel (21. – 25. September 2009) vorgestellt; ich danke allen KommentatorInnen sowie zwei anonymen Gutachtern der ZPol für ihre Anregungen.

Dabei gilt es als prägendes Merkmal der Globalisierung (Beck 2007) und es wäre naheliegend, Migration hinsichtlich der Entstehung von internationalen Regimen und Global Governance zu untersuchen. Internationale Regime werden als wichtiger Baustein von zwischenstaatlicher, bei maximaler Reichweite von Global Governance gesehen.

Die weitgehend anerkannte Definition von Regimen stammt von Stephen D. Krasner; so konstituieren sich internationale Regime aus „sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors's expectations converge in a given area of international relations“ (Krasner 1982: 186). Neben dem etablierten und vielfach empirisch belegten Regime-Begriff ist Global Governance ein komplexes, wenig spezifiziertes Konzept, das dennoch „seit Mitte der 1990er Jahre geradezu inflationär verwendet wird“ (Behrens/Reichwein 2007: 311). Wie auch die Regimebildung ist Global Governance eine Antwort auf die anarchische Struktur des internationalen Systems; Unterschiede zur „herkömmlichen“ internationalen Politik werden in einer geringeren Staatenzentriertheit, der Einbeziehung von NGOs (Nichtregierungsorganisationen) sowie der Bedeutung von Normen gesehen. Neben der internationalen Ebene soll auch, falls relevant, die lokale, nationale und regionale Ebene mit einbezogen werden (Rosenau/Czempiel 1992; Behrens/Reichwein 2007: 312). Regierungen können dabei einen unterschiedlichen Stellenwert einnehmen: in *Governance by Government* setzen nationalstaatliche Regierungen nationalstaatliche Regelungen durch; in *Governance with Governments* koordinieren und harmonisieren mehrere Regierungen ihre Politik, um grenzüberschreitende Probleme zu lösen; und bei *Governance without Governments* verregeln sich gesellschaftliche Gruppen grenzüberschreitend weitgehend selbst (Zürn 2005: 127).

Auch wenn sich viele Parallelen zu den Regimen zeigen, sieht Zürn (2005: 128) das Neue an Global Governance darin, „dass sich das internationale Regieren zunehmend mit Formen des transnationalen Regierens, aber auch mit nationalstaatlichen Formen des Regierens verbindet und dabei selbst eine neue Gestalt annimmt“. Internationales Regieren sei demnach nicht mehr alleinige Angelegenheit der Exekutive, sondern ermögliche auch gesellschaftliche Partizipation. Für Thomas Risse konzentriert sich die Diskussion über Global Governance und über neue Formen des Regierens jenseits des Nationalstaats sogar „fast ausschließlich auf die Frage, ob institutionalisierte Kooperation innerhalb des internationalen Systems durch die Einbindung neuer und zumeist privater Akteure demokratischer werden und an Problemlösungskapazität dazugewinnen kann“ (Risse 2007: 57).

Risse rückt daher argumentative und kommunikative Praktiken als Medien einer nichthierarchischen, „weichen Steuerung“ von Governance und die Einbeziehung von nichtstaatlichen Akteuren in den Mittelpunkt. Aus Habermas' (1988) Theorie des kommunikativen Handelns übernimmt er für den Bereich der internationalen Politik den Begriff der „argumentativen Rationalität“, wonach das Ziel eines „kommunikativen Verhaltens darin besteht, einen argumentativen Konsens über die mit Normen oder Aussagen über die Welt verbundenen Geltungsansprüche zu erreichen“ (Risse 2007: 64). Ein solches Verhalten benötigt mehrere Vorbedingungen; um argumentativ nach einem Konsens zu streben, ist die Fähigkeit zu Empathie vonnöten, also die Dinge auch mit den Augen des Interaktionspartners sehen zu können. Weiterhin müssen die Akteure eine „gemeinsame Lebenswelt“ teilen, also hinsichtlich Kultur, eines Systems von legitim erachteten Normen und sozialer Identität kompatibel sein (Risse 2007: 65). Als dritte Bedingung müssen die Akteure einander als Gleiche anerkennen, was Zugang zum und Teilnahme am Diskurs anbelangt. Der Ansatz geht dabei nicht von einem illusionären Machtgleichgewicht aus – für den Prozess des Diskurses werden die existierenden Ungleichgewichte aber in den Hintergrund gestellt, um eine Gesprächssituation zu ermöglichen.

Vom Verhandeln hebt sich das Argumentieren zudem durch den „Bezug auf eine von beiden Seiten anerkannte externe Autorität zur Beglaubigung der empirischen oder normativen Behauptungen“ ab; dazu können bestehende Verträge, vorhandene Normen oder anerkannte Wissensgrundlagen dienen (Risse 2007: 69). Welches der geeignete Rahmen für argumentative Rationalität ist, wird dabei kontrovers diskutiert – öffentliche Diskurse können zivilisierende Wirkung auf die Akteure haben, aber auch zum Schaulaufen verkommen. Hinter „verschlossenen Türen“ kann dagegen gegebenenfalls sachlicher und problemorientierter verhandelt werden, andererseits stellt sich hier naheliegenderweise die Frage nach Transparenz und Legitimation. Die empirischen Befunde für die jeweiligen Erfolgsaussichten belegen für Risse, dass der institutionelle Kontext von Verhandlungssystemen eine entscheidendere Rolle spielt als die Handlungsorientierungen der jeweiligen Akteure. Ebenso relevant ist der Zeitpunkt: Vor allem in frühen Phasen des Verhandlungsprozesses lässt sich *agenda setting* durch Argumentieren betreiben. Dies ist die Stunde der „Politik- und Normunternehmer“, die durch *framing* etwa versuchen, der Global Governance ein neues Problemfeld zu erschließen (Risse 2007: 76). Zivilgesell-

schaftliche Organisationen (ZGOs<sup>3</sup>) können sich an der Normsetzung sowohl durch direkte Teilnahme am Prozess oder indirektes Lobbying als auch durch das Druckpotential einer transnationalen Öffentlichkeit beteiligen. Diese Optionen stehen nicht immer zur Wahl – Inklusion und Exklusion sind ein umstrittenes Thema bei der Mitgliedschaft in deliberativen Gremien mit politischer Entscheidungsmacht.

Für Nanz/Steffek kann ZGOs in diesem Prozess auch die Rolle des „Transmissionsriemens“ zukommen: Zum einen, indem sie unter Umgehung der Regierungsebene Anliegen und Interessen direkt „von unten“ an internationale Organisationen kommunizieren; zum anderen indem sie Informationen und Beschlüsse aus internationalen Verhandlungen „von oben“ zurück an die Basis tragen sowie einer transnationalen Öffentlichkeit kommunizieren und kommentieren (Nanz/Steffek 2007: 94–96). ZGOs definieren Nanz/Steffek (2007: 97) dabei breit als „all jene nichtstaatlichen, nicht profitorientierten Akteure, die an politischen Beratungsprozessen teilnehmen mit dem Ziel, diese auf dem Wege der Argumentation zu beeinflussen“.

In ihrer empirischen Analyse kommen die Autoren zu dem Schluss, dass die von Risse umrissene „ideale Sprechsituation“ in der internationalen Politik auch annäherungsweise kaum zu finden ist: Machtasymmetrien prägen das Verhältnis von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren, selbst unter vergleichsweise guten Zugangsbedingungen sind NGOs keine gleichberechtigten Diskussionspartner und insgesamt könne von einer nennenswerten Demokratisierung von internationalen Organisationen durch eine institutionalisierte Einbindung der Zivilgesellschaft noch nicht die Rede sein (Nanz/Steffek 2007: 109–110). Nicht diskutiert werden kann hier die Frage nach der Legitimation und dem Mandat der NGOs; während beides zumindest bei demokratischen Staaten grundlegend vorausgesetzt wird,<sup>4</sup> gestaltet sich die Frage, welchen NGOs Zugang gewährt werden soll, weitaus weniger eindeutig.

Tanja Brühl und Elvira Rosert (2008: 10) verweisen auf die United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) im Jahre 1992, bei der Vertreter von Nichtregierungsorganisationen erstmals während der Plenarsitzung Statements abgeben durften – allerdings in thematischen Gruppen, für die Repräsentanten bestimmt werden mussten. Die Annahme von homogenen Interessen der NGOs wird in der Praxis aber oft nicht bestätigt, wie sich auch

3 Ich benutze die Begriffe ZGOs und NGOs wie von den Autoren verwendet. Eine klare Abgrenzung fällt schwer, allerdings würde ich den Begriff ZGOs weiter fassen und bspw. Graswurzel-Organisationen mit einbeziehen.

4 Siehe hierzu aber u.a. auch die Diskussion zu democratic accountability in Kahler 2004.

am Beispiel der Migrantenorganisationen zeigen wird. Als Gründe für ein Abflauen der „NGO-Euphorie“ werden zudem Differenzen zwischen den NGOs des Nordens und des Südens genannt – während erstere oft bessere Chancen auf Akkreditierung bei Konferenzen im UN-Prozess haben, treffen sich letztere eher auf Parallelveranstaltungen. Insofern spiegelt ihre Situation hinsichtlich begrenzter Repräsentation und Kapazitäten oft die Lage ihrer respektiven offiziellen Delegierten wieder (Nanz/Steffek 2004: 332). Eine Proliferation an NGOs und die Gefahr der Kooptation mit zunehmender Professionalisierung und finanzieller Abhängigkeit sind weitere problematische Aspekte der Einbeziehung der organisierten Zivilgesellschaft.

Brühl/Rosert verweisen zudem darauf, dass neben dem Stadium der Verhandlungen das betroffene Themenfeld für den Grad der Einbindung entscheidend ist: „The harder the policy field, the higher the degree of legal commitment of the norm and the further the norm stage, the more reluctant are states to involve other actors in decision-making procedures, to accept being monitored by them or to establish mechanisms to enforce norm compliance“ (2008: 8). So gerät die Teilnahme der NGOs oft bestenfalls zum symbolischen Akt; Staaten wahren weiterhin ihre Souveränität und können durch die Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Akteuren sogar ihre Handlungsmacht ausbauen, indem sie auf Expertenwissen und eine zusätzliche Legitimationsressource verweisen können (Benner/Reinicke/Witte 2004).

Ein erfolgreiches Engagement von NGOs beschreibt dagegen Nicole Deitelhoff (2007) in ihrer Analyse der Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs. Auch sie verweist auf die Rolle von Normunternehmern, die sich des *framing* bedienen: „Mit Hilfe von *frames* werden die jeweiligen Normkandidaten an bestehende normative Kontexte angebunden, um ihre Angemessenheit zu verdeutlichen“ (Deitelhoff 2007: 28). Zwar ist das *framing* von Normunternehmern strategisch motiviert, da sich diese neuen Normen aber erst gegen etablierte Ansprüche durchsetzen müssen, spielen auch hier Überzeugungsprozesse eine Rolle.

Da NGOs allerdings in internationalen Verhandlungen in der Regel notgedrungen eine Außenperspektive einnehmen, können sie diese nicht vollständig in rationale Diskurse transformieren, in denen sie als gleichberechtigte Partner anerkannt werden: „Stattdessen sind nur Inseln der Überzeugungen zu erwarten.“ (Deitelhoff 2007: 32). So konzentrierte sich aufgrund des anfangs geringen öffentlichen Interesses an den Strafgerichtshof-Verhandlungen die Coalition for an International Criminal Court (CICC), ein Zusammenschluss von rund 200 NGOs, zunächst auf die Allianz mit den sogenannten *Like-Minded*-Staaten,

eine Gruppe von mehr als 40 Klein- und Mittelmächten. Um die Problematik der mangelnden geteilten lebensweltlichen Grundlagen zu lösen, organisierte diese Allianz regionale Diskussionsforen, in denen die Norm internationaler Strafverfolgung etabliert werden konnte. Der Framing-Prozess stellte diese als *Public Interest-Modell*, das auf universalistischen Gerechtigkeitsprinzipien basiert, dar. Auf Grundlage dieser geteilten Norm agierten die Partner in der Folge sowohl innerhalb als auch außerhalb des Verhandlungsprozesses: Die *Like-Minded*-Staaten brachten die Norm offensiv in die Verhandlungen ein, in denen sich diese etwa gegenüber dem „verwässerten“ Ansatz der USA als dominant durchsetzen konnte (Deitelhoff 2007: 50-52). Die NGOs übernahmen derweil die öffentliche Dokumentation der Verhandlungen und übten Druck aus, indem die Diskrepanz zwischen Ansprüchen und Verhandlungspositionen der dem Strafgerichtshof kritisch gegenüber stehenden Staaten durch *shaming* und *blaming*, also öffentliches Anprangern, herausgestellt wurde.

So lässt sich in diesem Fall von einer *win-win-Situation* der Allianz aus *Like-Minded-Staaten* und NGOs sprechen: Die Klein- und Mittelmächte profitieren von der Expertise der NGOs und gewinnen durch den Verweis, die „Interessen der Zivilgesellschaft“ zu vertreten, an Legitimität und Verhandlungsmacht. Die NGOs wiederum gewinnen Ansprechpartner und können ihre Anliegen direkt im Verhandlungsprozess vertreten wissen. Hinsichtlich Inklusion und Exklusion verweist Deitelhoff (2007: 53) darauf, dass die von ihr als „Inseln der Überzeugung“ charakterisierten diskursiven Momente vorwiegend exklusiver Natur waren: „Überzeugungsprozesse waren nicht etwa dort wahrscheinlicher, wo der Zugang zum Diskurs erweitert wurde, sondern dort, wo er exklusiv beschränkt wurde, mit der Absicht, dichtere Lebensweltbezüge der Teilnehmer sicherzustellen“. Zu klären wäre hier noch, wie inklusiv und homogen die CICC-Koalition war, und ob es mit dieser konkurrierende NGO-Zusammenschlüsse gab.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Einflussnahme der NGOs im Falle des Internationalen Strafgerichtshofs ein herausragendes erfolgreiches Beispiel ist, zumal es sich um ein „hartes“ Politikfeld handelt. Allerdings scheint es sich hierbei eher um eine Ausnahme als um die Regel zu handeln, wie die breiten empirischen Analysen von Nanz und Steffek belegen. Demnach sinkt der Einfluss der NGOs meist, je konkreter die Verhandlungen werden und je „härter“ das Politikfeld ist. Von der Rolle eines gleichberechtigten Verhandlungspartners im Sinne argumentativer Rationalität sind NGOs somit meist weit entfernt. Dieses Manko können sie als Normunternehmer mit einer Reihe von Strategien auszugleichen versuchen: *blaming* und *shaming*-Strategien so-

wie die Erzeugung einer transnationalen Öffentlichkeit, Allianzbildung mit *Like-Minded*-Staaten, Organisation von Parallelveranstaltungen oder Akkreditierung während der offiziellen Foren, um zumindest Rederecht zu erhalten. Im Idealfall können NGOs im Sinne einer deliberativen Demokratie als „Transmissionsriemen“ zwischen der globalen Ebene und ihrer Basis – und unter Umgehung der Nationalstaaten – dienen. Doch auch hier spielen rationale Erwägungen eine erhebliche Rolle: Die Staaten bedienen sich der NGOs vor allem, wenn sie sich daraus einen Nutzen versprechen, sei es als legitimatorisches Feigenblatt, sei es, um die eigene Verhandlungsposition zu stützen. Ansätze zur Global Governance sind somit auch keinesfalls auf eine Aufhebung der nationalstaatlichen Ebene ausgerichtet – vielmehr gewinnt der Nationalstaat hierdurch Handlungsmacht in Politikfeldern zurück, die er mit herkömmlichen Politikansätzen nicht bewältigen kann.

Zu diesen Politikfeldern zählt definitiv die Migration: “Migration politics is an area which is often characterised as marked by a high degree of policy failure. Adopted policies often fail to meet their stated goals, and sometimes even have the directly opposite result than what was intended.” (Kalm 2008: 222 f.) Allerdings sehen vor allem die Empfängerstaaten Migration als Bedrohung ihrer Vorstellungen von Souveränität und Staatlichkeit – was sie bei den Regulationsversuchen umso mehr auf diese Prinzipien pochen lässt. Welche Folgen dieses Dilemma für die Ansätze einer Globalen Governance von Migration hat, soll im Folgenden diskutiert werden.

### 3. Migration und Global Governance

Dass Migration ein Politikbereich ist, für den rein nationalstaatliche Ansätze nur unbefriedigende Lösungen bieten können, liegt auf der Hand: Migrationsbewegungen sind schon lange keine Einbahnstraße von A nach B mehr, vielmehr ist eine verstärkte zirkuläre Arbeitsmigration zu verzeichnen oder Migranten ziehen nach einiger Zeit an einen anderen Ort als ihr Herkunftsland weiter. Wirtschaftliche Entwicklung in den Ländern des Südens kann dazu beitragen, dass sich Entsende- zu Transit- oder Empfängerländern von Migration entwickeln – oder alles drei gleichzeitig der Fall ist, wie beispielsweise in Thailand. Migranten kappen in der Regel auch nicht die Verbindungen zu ihren Heimatländern, sondern bleiben diesen durch „transnational social fields“ (Glick Schiller/Basch/Blanc-Szanton 1992; Basch/Glick Schiller/Blanc-Szanton 1993) oder „transnationale soziale Räume“ (Faist 2000; Pries 2008) verbunden.

Somit ist internationale Migration offenkundig ein Prozess, in dem zumindest zwei Staaten involviert sind, doch bereits auf der bilateralen Ebene mangelt es oft an Kooperation oder gar „Verhandeln auf Augenhöhe“. Diese geringe Bereitschaft von Empfängerländern, bindende Verträge mit Entsendestaaten von Migranten abzuschließen, ist auf die in der Regel höchst ungleichen Verhandlungsbedingungen zurückzuführen: Oft ist es ja gerade die schwache ökonomische und politische Lage des Heimatstaates, die Migranten dazu bewegt, ihr Glück in anderen Ländern zu suchen. Wie James Hollifield (1992) konstatiert hat, besteht für die Zielländer von Migration zudem oft schlichtweg kein Anreiz zur Kooperation, wenn sie sich wie etwa die Golfstaaten aus einem bereitwilligen Heer an Arbeitsmigranten bedienen können. Es gelten somit die Gesetze von Angebot und Nachfrage, und die Staaten verzichten oft lieber auf Migranten aus einem Entsendeland, als mit diesem verbindliche Regelungen abzuschließen. Auch darf nicht zwangsläufig angenommen werden, dass der Schutz der Migranten für Entsendestaaten oberste Priorität hat: Diese können ebenso primär an den Rücküberweisungen interessiert sein, die teils einen signifikanten Teil ihrer Staatshaushalte ausmachen, und damit zu strikte Regeln gar als hinderlich empfinden (Rother 2009b) oder auf den Exodus vorwiegend mit Desinteresse reagieren (Bauböck 2003: 709). In diesem Fall finden sich Arbeitsmigranten in einer oftmals schutzlosen Situation wieder - “trapped between less developed and more highly developed countries with different state structures and power relations“ (Piper 2003: 34).

Wenn schon bei bilateralen Verhandlungen oft bestenfalls unverbindliche Abkommen wie ein „Memorandum of Understanding“ das Resultat sind, ist es wenig überraschend, dass kaum multilaterale Übereinkommen existieren – böten diese Entsendeländern doch potentiell größere Verhandlungsmacht. Während bereits die Vorzüge von Freihandelsabkommen oft auf starke Bedenken stoßen, hätten die Zielländer noch weitaus größere Schwierigkeiten, solche multilateralen Vereinbarungen zur Migration ihrer, diese in der Regel ablehnenden, Öffentlichkeit zu vermitteln, da hier neben der Ökonomie empfindliche Bereiche wie Sicherheit, Gesellschaftsstruktur und Kultur berührt werden (Kosłowski 2004: 3). Argumente wie Chancengleichheit oder ökonomische Vorteile für das Gastland spielen in diesem Kontext oft nur eine untergeordnete Rolle.

Vor allem in den vergangenen 15 Jahren sind aber zumindest mehr als 20 Regional Consultative Processes for Migration (RCPs) wie der „Budapest Prozess“ oder die South American Conference on Migration (SACM) entstanden, die als eine Art „GFMD im Kleinen“ bezeichnet werden können – Unverbind-

lichkeit inklusive. Hier würde prinzipiell das Potential bestehen, sich in einer gemeinsamen Lebenswelt auf verbindliche Normen zu einigen. Besonders „gemeinsam“ ist diese Lebenswelt bei genauerer Betrachtung dann aber doch nicht: Eine geteilte Kultur ändert wenig an den ökonomischen Disparitäten und damit einhergehenden unterschiedlichen Interessen von Empfänger- und Entsendeländern, und auch eine Region wie bspw. Südostasien ist durch eine Vielzahl von Regierungssystemen und -vorstellungen geprägt. Die zur Regimebildung nötige geteilte Problemwahrnehmung ist hinsichtlich der Rechte von Migranten hier nicht in Sicht. Beim – mittlerweile eingestellten – „Manila Process“, der nach dem ersten Treffen 1997 auch in anderen Ländern der Region stattgefunden hat, wurden dann auch vor allem Themen wie illegale Migration und Menschenhandel diskutiert, an denen auch die Zielländer ein Regulationsinteresse haben (Woongboonsin 2006). Als potentieller Fortschritt lässt sich verzeichnen, dass die Notwendigkeit zum Dialog über Migration in die neue ASEAN-Charta aufgenommen wurde.

Einen Nutzen haben die diversen Foren, an denen oft auch externe Akteure wie internationale Institutionen und ehemalige Kolonialmächte beteiligt sind, bislang vor allem als *clearing-houses* – „structures maintaining a permanent and increasing stream of information among their participants in order to facilitate their contacts. They do so by allowing them to know each other better and to quickly and clearly identify respective interlocutors. Convergence is thus organised gradually through these networks of socialisation.“ (Thouez/Chanac 2006: 384). Für die optimistische Einschätzung der Autoren steht aber noch der empirische Nachweis aus, auch ist wenig über eine Rückkoppelung auf die globale Ebene bekannt. Dies wird deutlich beim Vergleich etwa mit der Global Environmental Governance (GEG), zu deren Fortentwicklung mehr als 500 *multilateral environmental agreements* (MEA) beitragen konnten, die trotz ihrer sehr heterogenen Natur die Verrechtlichung gefördert und wissenschaftliche Erkenntnisse in den Politikprozess eingebracht haben (Green/Thouez 2005: 7).

Am weitesten fortgeschritten sind multilaterale Anstrengungen zur Regelung von Migration wohl in der EU, die einem Regime in diesem Bereich noch am nächsten kommt. Mit einer Vielzahl von Konventionen und Vereinbarungen – Maastricht, Dublin, Schengen, Amsterdam – wurde hier ein weltweit einmaliger Grad an Kooperation erreicht, wobei Kritiker einwenden, dass eher Sicherheit und Abwehr von „Drittstaatlern“ im Vordergrund stehen. Besonders heftig kritisiert werden dabei von Migrantenorganisationen die 2008 vom Europäischen Parlament verabschiedeten Rückführungsrichtlinien sowie die

Grenzschutzagentur FRONTEX (Bendel 2009). Zudem dürfte das über Jahrzehnte entstandene EU-Regime in anderen Weltregionen nur schwer reproduzierbar sein und könnte globale Kooperation sogar behindern, da es, wie der einstige UN-Generalsekretär Kofi Annan beklagte (Koslowski 2004: 10), etwa in der Flüchtlingsfrage hinter dem internationalen Standard der Genfer Konvention aus dem Jahre 1951 bzw. Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge aus dem Jahr 1967 zurückfalle.

Angesichts der Hindernisse auf bilateraler und regionaler Ebene dürfte es nicht verwundern, dass auch auf der globalen Ebene bislang nur sehr eingeschränkte Kooperation herrscht. So kann kaum von einem Migrationsregime gesprochen werden: „Putting the international refugee regime aside, there is little in the way of international cooperation on migration at the global level and no international migration regime“ (Koslowski 2004: 2). Gleiches galt bislang für den Bereich Global Governance: „Global Migration Governance (GMG) is, at best, uncalculated in its organization, with major outstanding Governance issues, including a clear cut role for the United Nations (UN) needing to be addressed.“ (Green/Thouez 2005: 2). Nun bietet sich mit dem neu etablierten GFMD eine potentielle institutionalisierte Antwort auf diese Herausforderungen an, deren Entstehen im Folgenden analysiert werden soll.

#### **4. Das Global Forum on Migration and Development (GFMD)**

Nimmt man allein das Internet als Maßstab, hält sich die Bedeutung des Global Forums on Migration and Development bislang noch stark in Grenzen. Eine Suchmaschinen-Anfrage beispielsweise zu „GFMD Athen“ landete bis vor kurzem zunächst beim „Global Forum for Media Development“. Dies ist verwunderlich für ein Forum, bei dessen zweiter Auflage im Oktober 2008 in Manila immerhin Vertreter von 163 Staaten, 33 internationalen Organisationen sowie UN-Generalsekretär Ban Ki-Moon und 220 Vertreter der Zivilgesellschaft teilnahmen. Ähnlich gut besucht war das dritte Treffen im November 2009 in Athen, bei dem auch – allerdings wenig erfolgreich – Vertreter des privaten Sektors eingebunden werden sollten.

Betrachtet man das Forum isoliert, liegt es tatsächlich nahe, dieses als reinen „talk shop“ (ICMC 2009: 10) abzutun. So wurde das GFMD bewusst außerhalb des UN-Prozesses angesiedelt, um ihm jede Verbindlichkeit zu nehmen; UN-Generalsekretär Ban Ki-Moon ist bei den Treffen daher quasi nur als Gastsprecher zugegen. Was die Vertreter der teilnehmenden Staaten – meist höhere Ministerialbeamte – besprechen, soll informell bleiben, bindende Be-

schlüsse sind nicht möglich. Auch die Abgesandten von Migrantenorganisationen, die sich vor dem GFMD Government Meeting bei den ihnen gewidmeten Civil Society Days treffen, haben nur begrenzte Input-Möglichkeiten. Zudem besitzt das GFMD praktisch keinen eigenen Apparat, geprägt wird es vom jeweiligen Gastgeber, der sich abwechselnd aus dem Kreis der Empfänger- und Entsendeländer von Migranten rekrutieren soll, sofern sich diese Trennlinie überhaupt klar ziehen lässt. Argentinien, eigentlich als Gastland für 2010 vorgesehen, hat sich kurzfristig zurückgezogen und den Stab an das wesentlich engagiertere Mexiko weitergereicht. Für 2011 ist nach der Absage Spaniens die Schweiz eingespungen.

Die Beurteilung fällt aber weit weniger eindeutig aus, wenn man die Vorgeschichte des GFMD miteinbezieht. So ist es laut Peter Sutherland durchaus eine Leistung, wenn Vertreter von Entsende- und Empfängerländern von Migranten überhaupt zusammen an einem Tisch sitzen und dies zudem „without yelling at each other“ (Pressekonferenz 29.10.2008). Der frühere WTO-Generaldirektor aus Irland ist einer der treibenden Kräfte hinter dem GFMD. 2006 ernannte ihn der damalige UN-Generalsekretär Kofi Annan zum „Special Representative to the UN on Migration and Development“. Seine Aufgabe war es, die zaghafte Dynamik, die nach jahrzehntelangem Stillstand im Bereich der Migration zu erkennen war, nicht wieder abflachen zu lassen – auch wenn dies bedeuten sollte, nach Lösungen außerhalb des UN-Systems zu suchen.

Ein Vergleich mit der Genfer Flüchtlingskonvention und dem Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge ist bezeichnend: 147 UN-Mitgliedsstaaten haben diese ratifiziert und sich dazu verpflichtet, mit dem UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) zu kooperieren. „Freiwillige“ Migranten werden von diesen Schutzmaßnahmen aber ausgeschlossen, auch wenn bei allen Unterscheidungen argumentiert werden kann, dass bei diesen ebenfalls Zwänge bestehen, die vor allem ökonomischer Natur sind, und Diskriminierung und Missbrauch reale Risiken darstellen. Ebenso gibt es in dem „missing regime“ (Hollifield 2000) keine dem UNHCR vergleichbare Instanz; Sara Kalm (2008: 45) verweist auf eine Aufstellung aus dem Jahre 2002, in der bereits mehr als 50 bestehende internationale Institutionen aufgelistet sind, die sich mit Migration befassen. Um zumindest den gemeinsamen Austausch zu verbessern, wurde 2006 vom UN-Generalsekretär die Global Migration Group gegründet (GMG), in der sich die Spitzen der beteiligten Agenturen treffen. Dies scheint auch angebracht, wurde etwa das Verhältnis zwischen der UN und der International Organization for Migration (IOM) in der Vergangenheit als

geprägt von „a certain competition – even sometimes a latent hostility“ (Chanac 2007: 6) bezeichnet.

Konventionen, die zum Schutz von Arbeitsmigranten dienen sollen, haben ebenfalls einen schweren Stand. So vergingen 13 Jahre bis die 1990 von der UN-Vollversammlung angenommene „International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families“ die zur Ratifizierung benötigten 20 Staaten als Unterzeichner fand. (Cholewinski et al. 2009). Mittlerweile gibt es 44 Ratifizierungen, nennenswerte Empfängerstaaten von Migranten sucht man hier aber vergebens. Zum Vergleich: Die anderen sechs zentralen Menschenrechts-Instrumente der UN schwanken zwischen 147 (gegen Folter) und 193 (für die Rechte von Kindern) Unterzeichnern. Zwei Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) zur Arbeitsmigration aus den Jahren 1949 und 1975 verzeichnen ähnlich niedrige Unterstützerzahlen.

Nachdem Migration auf der internationalen Ebene lange Zeit nicht thematisiert wurde, ist seit Mitte der 1990er Jahre hier zunehmend Bewegung zu verzeichnen. So stand bei der *Cairo International Conference on Population and Development (ICPD)* von 1994 erstmals Migration bei einem größeren internationalen politischen Forum auf der Agenda. 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 der Mitwirkung von u.a. Rita Süssmuth in den folgenden drei Jahren einen Bericht erarbeitete, der trotz aller Einschränkungen als eine solide Bestandsaufnahme für Herausforderungen einer gelungenen *governance* von Migration gesehen werden kann. Empfohlen wird etwa die Schaffung einer Institutionen übergreifenden „globalen Migrationsinstanz“ (GCIM 2006: 72).

Zu diesem Zeitpunkt hatte auch die Diskussion über eine mögliche Verbindung von Migration und Entwicklung große Konjunktur erreicht, wie es der indische Politikwissenschaftler Devesh Kapur (2003) in seinem vielbeachteten Diskussionspapier „Remittances: The New Development Mantra?“ auf den Punkt gebracht hatte. Dieses „Mantra“ stellt, wenn auch keinen Bruch, so doch eine stark kontrastierende Ergänzung zu dem bisherigen Kontext für das *Framing* von Migration dar. Stand bis zum Beginn der 1980er Jahre Arbeitsmigration ohnehin kaum auf der internationalen Agenda, da diese als temporär angesehen wurde, führte das Scheitern der Gastarbeiterprogramme dazu, dass Migration zunehmend als Bedrohung angesehen wurde – sei es in kultureller, sozio-ökonomischer oder politischer Hinsicht (Castles/Miller 2009: 211–214).

Diese Tendenz verstärkte sich nach Ende des Kalten Krieges rapide, indem „das alte Feindbild Kommunismus durch die Dämonisierung der Migration ersetzt“ wurde (Karl-Heinz Meier-Braun zitiert in Rother 2005: 10). Dazu trug auch die Zunahme an Asylbewerberzahlen bei, worauf gerade die westeuropäischen Staaten mit rigiden Politikverschärfungen reagierten; eine Differenzierung zwischen den unterschiedlichen Motiven für Migration und Flucht fand im öffentlichen Diskurs kaum statt, in Deutschland wurde oft der pejorativ konnotierte Begriff „Asylanten“ verwendet (Jung 1997). Hier wurde beispielsweise in der Bundesrepublik eine Bedrohungs-Norm etabliert, gegen die auch *shaming-* oder *blaming-*Strategien von Menschenrechtsgruppen wenig ausrichten konnten, da sich die seinerzeitigen Regierungsparteien im Einklang mit der mehr oder minder schweigenden Mehrheit sahen – und diese Ängste in Wahlkämpfen oft noch populistisch verschärften.

Vollends dominant wurde die „Securitization of Migration“ (Huymans 2000) durch die Anschläge des 11. September, worauf vor allem die USA ihre Einreisebestimmung rapide verschärften (Castles/Miller 2009: 214–217). Das von der Copenhagen School (stellvertretend: Buzan/Waever/Wilde 1998) entwickelte Konzept der *securitization* wurde vielfach zur Analyse der Migration angewendet, wobei bei der diskursiven Konstruktion von Bedrohung Sprechakte – vereinfacht gesagt: sprachliche Äußerungen, die gleichzeitig eine Handlung darstellen – ebenfalls eine wesentlich Rolle spielen (zur Sprechakttheorie stellvertretend: Krämer 2001). McDonald (2008) kritisiert, dass die Rolle der Adressaten dieser Sprechakte bislang zu wenig entwickelt ist. In der Tat müssten im Falle der *Securitization of Migration* Staaten nicht nur als die Agenda bestimmende Akteure, sondern auch als Getriebene ihres innerstaatlichen Diskurses gesehen werden. Zudem wäre es zu einseitig, ausschließlich negativ besetzte Normen im von den Staaten (mit)betriebenen Migrationsdiskurs zu identifizieren; so ist etwa die Sensibilität für *human smuggling* und *trafficking* stark angestiegen. In dessen Folge setzen auch Staaten wie die USA auf *blaming-* und *shaming-*Strategien: Zum Beispiel wurde Japan im jährlich vom State Department zusammengestellten Human Trafficking Report zeitweise auf die zweitschlechteste Kategorie „Tier 2 Watch List“ herabgestuft. Als Resultat hat Japan begonnen, seine diesbezügliche Gesetzgebung zu ändern (US Department of State 2010: 189-191).

Im Kontrast zu diesen *frames* wird in der Debatte um Migration und Entwicklung die Migration in vergleichsweise positivem Licht dargestellt. So ermöglichte das *framing* im Entwicklungskontext wohl überhaupt erst die Intensivierung der globalen Debatte über Migration, da sich hier eher ein

gemeinsamer Nenner finden lässt. Auch war weder der Weltbank noch den meisten Staaten entgangen, welche enormen Summen mittlerweile von Migranten zurück in ihre Heimatländer überwiesen werden.

Migrantenvertreter äußern daher allerdings auch den Verdacht, dass die Empfängerstaaten „Entwicklung durch Migration“ vor allem deshalb propagieren, weil sie die versprochene Steigerung ihrer Entwicklungshilfe nicht einhalten. Sie werfen die Frage auf, ob diese Last dann etwa, wenn auch nicht auf die Ärmsten der Armen – denn diesen fehlen in der Regel die Ressourcen zur Migration – so doch auf eine meist marginalisierte Gruppe abgewälzt werden soll. Auch lassen sich zeitlich beschränkte Aufenthaltsgenehmigungen und die Propagierung der zirkulären Migration mit Verweis auf das Entwicklungspotential der Migranten vermeintlich leichter rechtfertigen. Thomas Faist merkt deshalb an: „The migration–development link is usually mentioned in its function to reduce the propensities for migration to Europe“ (2008: 37). Auf der Seite der Entsendestaaten kann wiederum in vielen Fällen Migration *statt* Entwicklung diagnostiziert werden: Die Entsendung von Arbeitskräften entlastet den eigenen Arbeitsmarkt, die Höhe der Rücküberweisungen den Staatshaushalt und dieses Ventil verringert den Druck zu nötigen Reformen wie etwa der Landreform auf den Philippinen.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass der Weg zum GFMD nicht nur verwinkelt und steinig war, sondern das Resultat auch eine recht eigentümliche Konstruktion geworden ist<sup>5</sup>. Romeo Matsas (2008: 5), für das belgische Außenministerium an der Organisation des 1. GFMD im Juli 2007 in Brüssel beteiligt, weist auf einen sehr ungewöhnlichen Umstand hin: Die Modalitäten für das Forum wurden nicht im Vorhinein festgelegt, sondern mussten während den Vorbereitungen zur ersten Zusammenkunft quasi *ad hoc* entwickelt werden. Das GFMD kann als direktes Resultat des von der UN-Vollversammlung beschlossenen *High-Level Dialogue (HLD) on Migration and Development* im September 2006 gesehen werden (Martin/Martin/Cross 2007). Bereits dieser Dialog wurde von Peter Sutherland vorbereitet, Migrantenorganisationen waren zu einem geringen Grad eingebunden (zwölf Gruppen waren zugelassen, es gab eine informelle Anhörung) und während des Treffens wurde der Beschluss gefasst, ein Forum zu Migration und Entwicklung zu etablieren.

5 Dokumente und Informationen zu den bisherigen Konferenzen finden sich auf der offiziellen Homepage <http://www.gfmd.org/>

Vor allem der Initiative der belgischen Regierung ist es zu verdanken, dass das erste GFMD so kurzfristig verwirklicht werden konnte. Neben organisatorischen Aspekten kritisierten Migrantenverbände aber, dass kaum über die Rechte von Migranten gesprochen wurde und der Schwerpunkt in Brüssel zu einseitig auf den Rücküberweisungen der Migranten lag – sogar ein unglücklicher betitelter „marketplace“ war Teil des Programms. Die Philippinen, die sich gerne als Rollenmodell eines Entsendelandes in ihrer Region preisen lassen, wählten als Reaktion darauf für das 2. GFMD in Manila das Oberthema „Protecting and Empowering Migrants for Development“. Der Ablauf des Forums auf den Philippinen wurde in wesentlichen Punkten von Griechenland für das dritte Treffen übernommen. So treffen sich zunächst bei zwei (in Belgien war es noch lediglich einer) „Civil Society Days“ Vertreter von Migrantenverbänden, die sich im Vorfeld bewerben konnten. Die Organisation und Auswahl obliegt dabei jeweils einer privaten Stiftung – in Brüssel war dies die King Baudouin Foundation, in Manila die Ayala Foundation und für Athen übernahm die Onassis Foundation die Aufgabe. Unterstützt werden sie dabei von Migranten-Dachorganisationen wie Migrants Rights International (MRI) oder dem Migrant Forum in Asia (MFA, selbst ein sehr aktiver Teil von MRI). Die philippinischen Delegierten wurden zudem für das Forum in Manila in einem von der Friedrich-Ebert-Stiftung unterstützten aufwändigen Verfahren bei nach Inselgruppen aufgeteilten Konsultationen ermittelt.

Im Mittelpunkt des Programms stehen Roundtable-Diskussionen zu drei Oberthemen: In Manila war dies beispielweise „Migration, Development & Human Rights“, in Athen unter anderem „How to make the migration-development nexus work for the achievement of the Millennium Development Goals (MDGs)“. Der Titel passte sich ins sehr breit gefasste griechische Oberthema „Integrating Migration Policies into Development Strategies for the benefit of all“ ein – und rief in Erinnerung, dass Migration wohl zu heikel war, um in den MDGs explizit erwähnt zu werden.

Bei dem anschließenden Government Meeting, das ebenfalls zwei Tage umfasst, diskutieren die Staatenvertreter in Workshops mit identischen Oberthemen wie die Migrantenorganisationen zuvor. Das wäre eine gute Grundlage für den Austausch mit der Zivilgesellschaft, doch an diesem mangelte es in Manila noch merklich. Eine „interface session“ zwischen den beiden meetings wurde weitgehend für oberflächliche Präsentationen genutzt, sodass sich selbst Staatenvertreter, etwa von Mexiko, deutlichere Worte gewünscht hätten. Zu Beginn des Government Meetings durfte eine Delegation von Migrantenvertretern lediglich kurz ihre Positionen vorstellen, doch auch hier gab es eine Kon-

troverse: Nach Angaben von NGO-Vertretern versuchten Vertreter der philippinischen Regierung, zwei Mitglieder kritischer philippinischer NGOs von der Delegation auszuschließen (Rother 2009a: 102f). Das eigentliche Treffen der Regierungsvertreter bot zum einen die üblichen Schaufenster-Reden, in denen etwa die damalige philippinische Präsidentin Gloria Macapagal Arroyo betonte, Migration müsse stets eine Wahl und keine Notwendigkeit sein - ungeachtet der fortgesetzten Politik ihrer Regierung, mehr als eine Million Arbeitskräfte pro Jahr in die Welt zu entsenden (Rother 2009a: 96). Zum anderen wurde aber in den Roundtable-Sessions laut Sutherland versucht, die vorbereiteten Statements gering und den Raum für Austausch groß zu halten. Auch kann man es durchaus als Erfolg werten, wenn Staaten wie Saudi-Arabien oder die Vereinigten Arabischen Emirate einen Zusammenhang zwischen Migration und damit einhergehenden Rechten überhaupt anerkennen. Die Emirate kündeten zudem in Manila ein Pilotprojekt an, mit dem sie gemeinsam mit den Philippinen und Indien Rekrutierung, Beschäftigung, Rückkehr-Vorbereitung und Reintegration im Entsendeland besser regeln wollen (Martin/Abella 2009: 437).

In Athen wurde versucht, die Interface-Sessions aufzuwerten; zu jedem der vier Roundtable-Themen waren korrespondierende *Civil Society and Government Interface Sessions* von 75-minütiger Dauer angesetzt. Die Empörung unter den Vertretern der Zivilgesellschaft war allerdings groß, als diese eine Stunde vor dem Beginn der Sessions erfuhren, dass nur ein kleiner, nach einem völlig intransparenten Verfahren ausgewählter Teil von ihnen an den Konsultationen teilnehmen konnte (Rother 2010a). Das vom Autor besuchte Interface „Policy and Institutional Coherence and Partnerships“ zeigte Ansätze eines konstruktiven Dialogs, der aber naturgemäß weit von einer idealen Sprechsituation im Sinne Risses entfernt war – die Beratungen waren unverbindlich und die Vertreter der Zivilgesellschaft hatten kaum Einfluss auf ihre mögliche Teilnahme, während es im Ermessen der Staatenvertreter lag, ob sie sich dem Interface stellten. In Mexiko war in dieser Hinsicht ein deutlicher Fortschritt zu verzeichnen, in einem halbtägigen „common space“ tauschte sich eine weitaus größere Delegation der Zivilgesellschaft mit den Regierungsvertretern aus (Rother 2011).<sup>6</sup>

Somit kommt es in der derzeitigen GFMD-Phase vor allem auf das Engagement der einzelnen Staaten an – und dass ihnen hierzu eine Plattform geboten

6 Eine ausführliche Darstellung und Bewertung des GFMDs in Mexiko findet sich im Blog des Autors: <http://gfmd2010.wordpress.com/>

wird, kann durchaus als Chance begriffen werden. Während die USA den ersten beiden Foren ferngeblieben waren, zeigten sie in Athen Präsenz. Die schwedische EU-Ratspräsidentschaft hatte zudem eine gemeinsame Position der Union ausgearbeitet (Rother 2009e). Hier betonte die EU die Rechte und das Entwicklungspotential von Migranten. Sie unterstützt den GFMD-Prozess, weist ihm eine Rolle zur Meinungsbildung zu, spricht sich aber auch für dessen weitere Unverbindlichkeit aus. Diese Position wird auch von der deutschen Bundesregierung geteilt, in der das Auswärtige Amt, das Bundesministerium des Innern und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) mit dem GFMD befasst sind. Deutschland brachte sich in Athen bei zwei Roundtables aktiv ein, die sich mit Reintegration und den Auswirkungen der Finanzkrise auf Migration befassten; zu letzterem hatte das BMZ mehrere Fallstudien in Auftrag gegeben, die in Athen vorgestellt wurden. Von einer *Like-Minded*-Gruppe kann bei der EU aber allenfalls hinsichtlich des Bekenntnisses zur Unverbindlichkeit und Staatenzentriertheit gesprochen werden.

Als vielversprechenderer Ansprechpartner für Migrantenorganisationen bei der Suche nach gemeinsamen Inseln der Überzeugung präsentierte sich die African, Caribbean and Pacific Group of States (ACP). Die Gruppe, die 79 Staaten mit einer Bevölkerung von zusammengenommen 730 Millionen Menschen vertritt, brachte mehrere Dokumente in die Besprechungen ein, die eine kritische Bewertung des Zusammenhangs zwischen Migration und Entwicklung und des dominanten „security discourses“ im Bereich Migration enthalten. Dem wird die Notwendigkeit gegenübergestellt, in den Ländern des Nordens eine positivere Wahrnehmung von (ACP)-Migranten durch die Bevölkerung, Politiker und Unternehmen zu fördern, man könnte also von „counter framing“ sprechen.

Bei den Pressekonferenzen in Manila und Athen ließ UN-Generalsekretär Ban Ki-Moon anklingen, dass er eine Rückkehr des Migrations-Dialogs unter das Dach der Vereinten Nationen aufgrund der wenig fruchtbaren Vorgeschichte vorläufig nicht anstrebt. Stattdessen wurde eine, wenn auch äußerst geringe, Ausstattung mit Stellen beschlossen, die bei der International Organization for Migration (IOM) angesiedelt werden sollen. Weiterhin unterstützen mehrere Gruppierungen das jeweilige Ausrichterland bei der Organisation. So sind in der *Troika* auch die Organisatoren des vorhergehenden und nachfolgenden Forums beteiligt. Eine *Steering Group* vereint Regierungen, die das GFMD unterstützen wollen und die allen UN-Mitgliedsstaaten offenstehenden Friends of the Forum (FoF) sollen sich mindestens zweimal zwischen den Hauptveran-

staltungen treffen. Ungewöhnlich ist die hohe Frequenz der GFMD-Treffen – neben 2010 (Mexiko für Argentinien) wurden auch bereits die Ausrichter für 2011 (Schweiz für Spanien) und 2012 (ursprünglich Marokko) festgelegt.<sup>7</sup> 2013 soll dann das GFMD für eine Fortführung des UN High-Level Dialogues pausiert werden.

Migranten-NGOs begnügten sich nach dem Vorbild anderer Gipfel nicht – sofern überhaupt zugelassen – mit der Teilnahme an den „offiziellen“ Civil Society Days, sondern organisierten auch massive Proteste auf der Straße sowie Parallelveranstaltungen. So verfolgten MRI und MFA eine gezielte „inside-outside“-Strategie und waren zwar einerseits am GFMD-Prozess beteiligt, riefen aber gleichzeitig die Peoples' Global Action on Migration, Development and Human Rights (PGA) ins Leben (Rother 2009a). Es ist auffällig, in welchem Maße die NGOs das Vokabular des Global Governance-Diskurses bereits verinnerlicht haben – so heißt es in der Dokumentation der Veranstaltung: „In effect, the “parallel” events are much more than being replicas of the GFMD as the level of analysis never fails to go beyond that of the official Forum. Parallel events allow migrants, CSO representatives and other stakeholders to express their concerns to their respective governments.” (Migrant Forum in Asia (MFA) 2009: 154). Dementsprechend trafen sich die mehr als 4000 Teilnehmer in Manila nicht nur zu Demonstrationen, sondern auch über neun Tage zu zahlreichen Foren wie dem „Third International Workshop on Domestic Work“. Auch mit Vertretern von Gewerkschaften bestand ein intensiver Austausch, die Global Unions kamen ebenfalls im Vorfeld des GFMD in Manila zusammen. Waren die Gewerkschaften lange Zeit Migranten gegenüber eher skeptisch eingestellt, wird in jüngster Zeit verstärkt die Kooperation mit NGOs in *social movement unionism* als Chance für einen besseren Schutz der Rechte von Arbeitsmigranten gesehen (Piper 2009).

Bei den Parallelveranstaltungen wurde aber auch deutlich, dass es eine Spaltung der Migrantenbewegung gibt – zugrunde liegt neben ideologischen Differenzen ein tiefgreifender Konflikt zwischen philippinischen Migrantenorganisationen, der sich vor allem in Hongkong manifestiert hat und von dieser transnationalen mittlerweile auch auf die globale Ebene ausstrahlt (Rother

7 Spanien hat mit Verweis auf seine wirtschaftliche Lage die Ausrichtung für 2011 abge sagt, worauf die Schweiz eingesprungen ist, die allerdings zu einer anderen Form - mehreren Treffen mit Arbeitsgruppencharakter - tendiert. Zum Zeitpunkt der Fertigstellung des Artikels wurde noch nach einem Land gesucht, das bereit ist, die Ausrichtung für Marokko zu übernehmen. Schweden hat seine prinzipielle Bereitschaft für 2014 signalisiert. Zum aktuellen Stand siehe <http://gfmd2010.wordpress.com/>

2009f). So lehnt etwa die im Juni 2008 in Hong Kong gegründete International Migrants' Alliance (IMA) das GFMD radikal ab, da hier Menschen nur als Waren behandelt und neoliberale Politiken propagiert würden (Rother 2009d). Stattdessen riefen diese im Vergleich zur PGA im äußeren linken Spektrum stehenden Migrantenverbände<sup>8</sup> ihre eigene Parallelveranstaltung ins Leben, die International Assembly of Migrants and Refugees (IAMR). Auch hier wurde in Manila neben Demonstrationen und der Schilderung von Migrantenschicksalen - von der Situation in der Mongolei und Trafficking-Schicksalen in Singapur bis hin zu vietnamesischen Heiratsmigrantinnen in Taiwan - intensiv über eine bessere Vernetzung und den Kampf für Migrantenrechte debattiert.

Somit dürften selbst die radikalen GFMD-Gegner von der IAMR im Grunde für ein solches globales Podium dankbar sein, dass im Bereich der Migration bislang nicht geboten wurde. Konsequenterweise organisierten sowohl PGA als auch IAMR – wiederum separate – Folgeveranstaltungen beim GFMD in Athen, die aber erwartungsgemäß nicht die gleiche Massenmobilisierung wie im Entsendeland Philippinen aufweisen konnten. Im Gegensatz zu der offiziellen Agenda war es das Ziel der Organisationen, auch Themen wie das Schicksal von Flüchtlingen und undokumentierten Migranten, Fremdenfeindlichkeit und menschenunwürdige Abschiebepraktiken auf die Tagesordnung zu hieven. Auch im Zeitraum zwischen den GFMDs organisieren die beiden „NGO-Cluster“ zahlreiche Proteste und Konferenzen, deren Frequenz die der offiziellen vorbereitenden Konsultationen teils übertrifft. Beim Treffen in Mexiko trat diese Trennung noch stärker zutage, da hier erstmals die Peoples' Global Action als ein Teil des GFMD-Prozesses anerkannt wurde, während Demonstranten der IAMR mit Polizeigewalt vom Tagungszentrum des offiziellen GFMD-treffens ferngehalten wurden.

## **5. Aussichten für die Governance von Migration – Global oder „von unten“?**

Die Darstellung hat gezeigt, dass der Bereich der Arbeitsmigration schwierige Voraussetzungen für eine Regelung durch Global Governance mit sich bringt. Dabei sind Gemengelagen zutage getreten, die sich von der Analyse anderer Global Governance-Felder abheben. Dazu zählt vor allem die komplexe Ak-

8 Die in der IMA/IAMR aktive Konföderation der Arbeiter aus der Türkei in Europa (ATIK) wird bspw. in Deutschland vom Verfassungsschutz beobachtet und als gewaltfrei, aber linksextremistisch eingestuft. Quelle: Bundesamt für Verfassungsschutz, 2007: Türkische linksextremistische Organisationen in Deutschland, Köln.

teurskonstellation: Die Interessenslage auf der Ebene der Nationalstaaten verläuft zwar zum einen entlang der klaren ökonomischen Disparitäten, zum anderen stellen sich aber die Entsendeländer keineswegs als homogene *Like Minded*-Gruppe dar, mit der die Zivilgesellschaft gemeinsam nach „Inseln der Überzeugung“ Ausschau halten könnte. Indonesien beispielsweise verfolgt zwar einen offensiven Export von Arbeitskräften; Migrantinnen, die als Haushaltshilfen arbeiten wollen, wird aber während monatelanger „Trainingscamp“-Aufenthalte und durch das Konsulatspersonal am Zielort eingeschärft, sich keineswegs mit politisch aktiven NGOs einzulassen (Rother 2009d: 144f). Und Thailand, selber Entsende-, Empfänger- und Transitland, betreibt eine widersprüchliche, aber nicht ungewöhnliche Politik: Während man seine eigenen Migranten im Ausland geschützt sehen will, werden burmesische Migranten im Inland diskriminiert.

Auch die Zivilgesellschaft bildet kein einheitliches Lager: Während die Gruppe um das Migrant Forum in Asia (MFA) beim GFMD bislang eine „inside-outside“-Strategie verfolgt, sieht die International Migrants Alliance (IMA) dies als Ausdruck von „NGOism“ und ruft als „wahre Graswurzel-Allianz“ zur Total-Opposition auf. Auf dieser Grundlage „argumentativen Konsens über die mit Normen oder Aussagen über die Welt verbundenen Geltungsansprüche zu erreichen“ oder gemeinsame Lebenswelten zu entdecken, fällt schwer. Gleiches gilt für die Bezugnahme auf externe Autoritäten, da die relevanten Konventionen zur Migration kaum ratifiziert wurden; viele NGOs behelfen sich daher mit Verweisen auf Konventionen zu Menschen- und Arbeitsrechten und dem Schutz von Frauen.

In der Debatte um die Rolle von Normen in der nationalen und internationalen Politik wird häufig der Aspekt vernachlässigt, dass diese nicht zwangsläufig positiv konnotiert oder kooperationsfördernd sein müssen (Rother 2004). Migration ist ein solcher Fall: Seit den 1980er Jahren wurde das Politikfeld in einer unausgesprochenen Koalition zwischen vielen Empfängerländern und den tatsächlichen oder vermeintlichen Interessen ihrer Bevölkerung zunehmend vom *framing* als Bedrohung und Sicherheitsrisiko geprägt (*securitization*). NGOs konnten sich dagegen mit *blaming* und *shaming*-Strategien nur schwer durchsetzen. Das neue *framing* von Migration als Mittel der Entwicklung wurde ebenfalls von internationalen Organisationen und Staaten vorangetrieben, Migrantenverbände stehen diesem wie ausgeführt eher skeptisch gegenüber.

Es wurde aufgezeigt, dass NGOs vor allem in frühen Stadien von Verhandlungsprozessen die Chance zur Partizipation und zum *agenda setting* besitzen.

Von daher müsste das betont informell angelegte GFMD eigentlich sehr gute Chancen für die NGOs darstellen. Das institutionelle Setting bietet hierfür aber nur wenige Möglichkeiten, es bestehen bislang kaum Gelegenheiten zum direkten Dialog mit Regierungsvertretern. Da sich das Forum aber in einem sehr frühen Stadium befindet, sind hier noch am ehesten Veränderungen möglich; die Ausweitung der Civil Society Days und möglicherweise auch die Wahl von Migrantenrechten als Thema des 2. GFMD dürften zu einem guten Teil auf die Proteste der NGOs und ihre „inside-outside“-Strategie zurückzuführen sein. Auch verfolgt Mexiko ambitionierte Pläne für das 4. GFMD im November 2010 in Puerto Vallarta: Die PGA wird erstmals offiziell als Parallelveranstaltung anerkannt, und eine mehrstündige gemeinsame Sitzung von NGO- und Regierungsvertretern soll Raum für eine offene Diskussion bieten.

Letztlich sind aber auch dem GFMD und den Anliegen von Migranten wohlgesonnene Staaten streng drauf bedacht, das Forum informell zu belassen und an ihrer staatlichen Souveränität festzuhalten. Hier liegt wohl die zentrale Herausforderung für eine Global Governance von Migration. Indem sie Foucaults Konzept der „Gouvernementalität“ von der innerstaatlichen auf die internationale Ebene überträgt, kommt Sara Kalm (2008: 22) im Falle der Migration zu dem Schluss, dass dem Staatensystem im Kern das Konzept einer sesshaften Bevölkerung zugrunde liegt. Dies steht im Kontrast zu der Beobachtung, dass Migration längst ein „Normalfall“ geworden ist, dem das Konzept des Nationalstaates als „Container“ nicht gerecht werden kann. Die Anstrengungen der Nationalstaaten – *framing*, Ablehnung von Konventionen, allenfalls informelle Verhandlungen – können daher als Abwehrversuch gewertet werden, an den von ihnen als Grundfesten des Nationalstaates empfundenen Normen zu rütteln: „One could therefore perhaps, with Soguk and others, suggest that it might not be migration which is the main object of government here, but perhaps the states system norm.“ (Kalm 2008: 219).

Dieser fundamentalen Herausforderung auf globaler Ebene zu begegnen, dürfte für die Migranten-NGOs eine allenfalls langfristig zu meisternde Aufgabe darstellen. Allerdings bietet die fragmentierte institutionelle Landschaft auch die Chance des „forum shopping“. So hat die 99. International Labour Conference (ILC) im Juni 2010 in Genf in einem historischen Schritt beschlossen, eine bindende Konvention über die Rechte von Hausangestellten anzustreben, was migrantische Haushaltshilfen miteinbeschließt (Rother 2010b). Dem vorausgegangen war eine umfassende Lobby-Arbeit von NGOs; in Genf zeigten vor allem die Vertreter von MFA/MRI im Zusammenschluss mit den Gewerkschaften innerhalb wie außerhalb der Verhandlungen eine starke Prä-

senz. Im Gegensatz zum GFMD tauchten hier recht klar umrissene „Inseln der Überzeugung“ auf, zumal sich nun auch die USA in einem radikalen Kurschwenk seit dem Amtsantritt Obamas hinter eine Konvention stellten.

Erfolgsversprechend scheint zudem der bereits praktizierte Ansatz, den man mit „global denken, lokal und transnational handeln“ umschreiben kann. So finden sich in den meisten Zielländern von Migration zahlreiche Migrantenverbände, die sich nicht nur um politisches *agenda-setting* und *blaming* und *shaming*-Strategien gegen Missstände vor Ort und in den Heimatländern bemühen, sondern auch konkrete Governance-Leistungen erbringen. Dazu zählen etwa im Falle Hongkongs mit seinen rund 250.000 migrantischen Haushaltshilfen Angebote wie Rechtsberatung, Zufluchtshäuser, Prozesshilfe, aber auch direkte Verhandlungen mit den jeweiligen Regierungen und Kooperation mit den Gewerkschaften vor Ort (Rother 2009b, Rother 2009f). In der Migrationsliteratur wird bereits von einer „Governance von unten“ gesprochen, die vor allem von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) ausgeht, die *self governance* oder *empowerment* von marginalisierten Migrantengruppen befördern (Piper 2003: 29).

Bemerkenswerterweise erweitert sich der transnationale Charakter dieser Anstrengungen durch die Kooperation mit Migrantengruppen anderer Nationalitäten, anstelle diese, wie erwartet werden könnte, als reine Konkurrenz zu begreifen. In Hongkong kooperieren beispielsweise Migranten aus fünf Nationalitäten im Asian Migrants' Coordinating Body (AMCB) (Hsia 2009; Rother 2009d); eine auch nur ansatzweise vergleichbare Koordination der Herkunftsländer ist dagegen nicht zu verzeichnen. Zudem hat eine Umfrage unter philippinischen Arbeitsmigranten ergeben, dass dieses Engagement einen Einfluss auf die demokratischen Werte und Einstellungen der Migranten haben kann – philippinische Rückkehrer aus Hongkong hielten demokratische Prinzipien deutlich höher als solche aus Zielländern mit geringerem politischen Migranten-Engagement (Rother 2009c). Setzen diese Migranten nach der Rückkehr ihr Engagement in den Heimatländern und auf globaler Ebene fort, könnte ein Anstoß für die Globale Governance von Migration sehr wohl auf der Graswurzelebene erwachsen.

## Literatur

- Basch, Linda/Glick Schiller, Nina/Szanton Blanc, Cristina* (Hrsg.), 1993: Nations unbound. Transnational projects, postcolonial predicaments, and deterritorialized nation-states, London.
- Bauböck, Rainer*, 2003: Towards a Political Theory of Migrant Transnationalism, in: *International Migration Review* 37 (3), 700-723.
- Beck, Ulrich*, 2007: Was ist Globalisierung? Irrtümer des Globalismus – Antworten auf Globalisierung, Frankfurt a. M..
- Behrens, Maria/Reichwein, Alexander*, 2007: Global Governance, in: Arthur Benz/Susanne Lütz/Uwe Schimank/Georg Simonis (Hrsg.), *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, Wiesbaden, 311-324.
- Bendel, Petra*, 2009: Europäische Migrationspolitik. Bestandsaufnahme und Trends. Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Benner, Thorsten/Reinicke, Wolfgang H./Witte, Jan Martin*, 2004: Multisectoral Networks in Global Governance: Towards a Pluralistic System of Accountability, in: *Government and Opposition* 39 (2), 191-210.
- Brühl, Tanja/Rosert, Elvira*, 2008: Another Quiet Revolution? New Governance Forms in the United Nations System, in: *The Future of Civil Society Participation at the United Nations. Documentation of a workshop held at the ACUNS annual meeting 6 June 2008*, Bonn, 5-20.
- Busch, Nicholas*, 2006: Baustelle Festung Europa. Beobachtungen, Analysen, Reflexionen, Klagenfurt.
- Buzan, Barry/Waever, Ole/Wilde, Jaap de*, 1998: *Security: a new framework for analysis*, Boulder, CO.
- Castles, Stephen/Miller, Mark J.*, 2009: The age of migration. International population movements in the modern world, Basingstoke (4. Aufl.).
- Channac, Frédérique*, 2007: Global or International Governance for Migration? Building up Co-operation and Enhancing Multilateralism from Regional to Global Level. (GARNET Working Paper, 19/07), [http://www.garnet-eu.org/fileadmin/documents/working\\_papers/1907.pdf](http://www.garnet-eu.org/fileadmin/documents/working_papers/1907.pdf) (Stand: 28.08.2009).
- Cholewinski, Ryszard/de Guchteneire, Paul/Pécoud, Antoine* (Hrsg.), 2009: *Migration and Human Rights. The United Nations Convention on Migrant Workers' Rights*, Paris.
- Deitelhoff, Nicole*, 2007: Was vom Tage übrig blieb. Inseln der Überzeugung im vermachteten Alltagsgeschäft internationalen Regierens, in: Peter

- Niesen/Benjamin Herborth (Hrsg.), *Anarchie der kommunikativen Freiheit*. Jürgen Habermas und die Theorie der internationalen Politik, Frankfurt am Main, 26-56.
- Faist, Thomas*, 2000: The volume and dynamics of international migration and transnational social spaces, Oxford.
- Faist, Thomas*, 2008: Migrants as Transnational Development Agents: An Inquiry into the Newest Round of the Migration-Development Nexus, in: *Population, Space and Place* 14 (1), 21-42.
- Glick Schiller, Nina/Basch, Linda/Blanc-Szanton, Cristina* (Hrsg.), 1992: Towards a transnational perspective on migration. Race, class, ethnicity, and nationalism reconsidered, New York.
- Global Commission on International Migration (GCIM)*, 2006: Migration in einer interdependenten Welt: Neue Handlungsprinzipien. Bericht der Weltkommission für Internationale Migration, Deutsche Ausgabe, Berlin: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, [http://www.gcim.org/mm/File/German report.pdf](http://www.gcim.org/mm/File/German%20report.pdf) (Stand: 01.09.2010).
- Green, Jessica F./Thouez, Colleen*, 2005: Global Governance for migration and the environment: what can we learn from each other? Herausgegeben von GCIM. (Global Migration Perspectives, 46), <http://www.gcim.org/mm/File/GMP%2046.pdf> (Stand: 25.08.2009).
- Habermas, Jürgen*, 1988: *Theorie des kommunikativen Handelns*, 2 Bände, Frankfurt am Main (4. Aufl.).
- Hollifield, James F.*, 1992: Migration and International Relations: Cooperation and Control in the European Community, in: *International Migration Review* 26 (2), 568-595.
- Hollifield, James F.*, 2000: Migration and the “New” International Order: the Missing Regime, in: Bimal Ghosh (Hrsg.), *Managing migration. Time for a new international regime?*, Oxford, 75-109.
- Hollifield, James F.*, 2008: The Politics of International Migration. How Can We “Bring the State Back In”?, in: Caroline B. Brettell/James F. Hollifield (Hrsg.), *Migration theory. Talking across disciplines*, New York u.a. (2. Aufl.), 183-237.
- Hsia, Hsiao-Chuan*, 2009: The Making of a Transnational Grassroots Migrant Movement in Hong Kong. A Case Study of Hong Kong’s Asian Migrants’ Coordinating Body, in: *Critical Asian Studies* 41 (1), 113-141.
- Huymans, Jef*, 2000: The European Union and the Securitization of Migration, in: *Journal of Common Market Studies* 38 (5), 751-777.

- International Catholic Migration Commission*, 2009: Connecting the Dots: A fresh look at managing international migration, Geneva, [http://www.icmc.net/system/files/publication/connecting\\_the\\_dots\\_a\\_fresh\\_look\\_at\\_managing\\_inte\\_12459.pdf](http://www.icmc.net/system/files/publication/connecting_the_dots_a_fresh_look_at_managing_inte_12459.pdf) (Stand: 15.11.2010).
- Jung, Matthias* (Hrsg.), 1997: Die Sprache des Migrationsdiskurses. Das Reden über „Ausländer“ in Medien, Politik und Alltag, Opladen.
- Kahler, Miles*, 2004: Defining Accountability Up: the Global Economic Multilaterals, in: *Government and Opposition* 39 (2), 132-158.
- Kalm, Sara*, 2008: *Governing Global Migration*, Lund.
- Kapur, Devesh*, 2003: Remittances: The New Development Mantra? The World Bank, Washington, D.C. (G-24 Discussion Paper Series, 29).
- Krämer, Sybille*, 2001: Sprache, Sprechakt, Kommunikation. Sprachtheoretische Positionen des 20. Jahrhunderts, Frankfurt am Main.
- Koslowski, Rey*, 2004: Possible steps towards an international regime for mobility and security. (*Global Migration Perspectives*, 8), <http://www.gcim.org/attachements/GMP%20No%208.pdf> (Stand: 15.08.2009).
- Krasner, Stephen D.*, 1982: Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables, in: *International Organization* 36 (2), 185–205.
- Levitt, Peggy/DeWind, Josh/Vertovec, Steven*, 2003: International Perspectives on Transnational Migration: An Introduction, in: *International Migration Review* 37 (3), 565-575.
- Martin, Philip/Abella, Manolo*, 2009: Migration and Development: The Elusive Link at the GFMD, in: *International Migration Review* 43 (2), 431-439.
- Martin, Philip/Martin, Susan/Cross, Sarah*, 2007: High-level Dialogue on Migration and Development, in: *International Migration* 45 (1), 7-25.
- Matsas, Romeo*, 2008: The Global Forum on Migration and Development: A New Path for Global Governance? Paper presented at the 2008 ACUNS Annual Meeting The United Nations and Global Development Architecture Bonn, Germany, 5-7 June 2008.
- McDonald, Matt*, 2008: Securitization and the Construction of Security, in: *European Journal of International Relations* 14 (4), 563-487.
- Migrant Forum in Asia (MFA)*, 2009: Mobilizing Migrant Community and Civil Society Voices for the Second Global Forum on Migration and Development (GFMD): The Migrant Forum in Asia Experience, <http://www.mfasia.org/peoplesglobalaction/resources/GFMD2008Report.pdf> (Stand: 02.04.2009).
- Nanz, Patrizia/Steffek, Jens*, 2004: Global Governance, Participation and the Public Sphere, in: *Government and Opposition* 39 (2), 314-335.

- Nanz, Patrizia/Steffek, Jens*, 2007: Zivilgesellschaftliche Partizipation und die Demokratisierung internationalen Regierens, in: Peter Niesen/ Benjamin Herboth (Hrsg.), *Anarchie der kommunikativen Freiheit*. Jürgen Habermas und die Theorie der internationalen Politik, Frankfurt am Main, 87-110.
- Newland, Kathleen*, 2005, The governance of international migration: mechanisms, processes and institutions. (GCIM Thematic Studies), <http://www.gcim.org/mm/File/TS%208b.pdf> (Stand: 18.08.2009).
- Niesen, Peter/Herboth, Benjamin* (Hrsg.), 2007: *Anarchie der kommunikativen Freiheit*. Jürgen Habermas und die Theorie der internationalen Politik, Frankfurt am Main.
- Piper, Nicola*, 2003: Bridging Gender, Migration and Governance: Theoretical Perspectives in the Asian Context, in: *Asian and Pacific Migration Journal* 12 (1-2), 21-48.
- Piper, Nicola*, 2009: Temporary Migration and Political Remittances: the role of organisational networks in the transnationalisation of human rights, in: *European Journal of East Asian Studies* 8 (2), 215-243.
- Pries, Ludger*, 2008: *Die Transnationalisierung der sozialen Welt. Sozialräume jenseits von Nationalgesellschaften*, Frankfurt am Main.
- Risse, Thomas*, 2007: Global Governance und kommunikatives Handeln, in: Peter Niesen/Benjamin Herboth (Hrsg.), *Anarchie der kommunikativen Freiheit*. Jürgen Habermas und die Theorie der internationalen Politik, Frankfurt am Main, 57-86.
- Rosenau, James N./Czempiel, Ernst-Otto* (Hrsg.), 1992: *Governance without government. Order and change in world politics*, Cambridge.
- Rother, Stefan*, 2004: Normen, Identitäten, und die Logik der Anarchie. Die ASEAN aus konstruktivistischer Perspektive, Freiburg i. Br.
- Rother, Stefan*, 2005: Vom Feindbild Kommunismus zum Feindbild Migration, in: *Zeitschrift Entwicklungspolitik* 2 (1-2), 9-10.
- Rother, Stefan*, 2009a: „Inside-Outside“ or „Outsiders by choice“? Civil society strategies towards the 2nd Global Forum on Migration and Development (GFMD) in Manila, in: *ASIEN - The German Journal on Contemporary Asia*, H. 111, 95–107. Online verfügbar unter [http://www.asienkunde.de/content/zeitschrift\\_asien/archiv/pdf/111\\_rother.pdf](http://www.asienkunde.de/content/zeitschrift_asien/archiv/pdf/111_rother.pdf) (Stand:01.09.2010).
- Rother, Stefan*, 2009b: Arbeitsmigration zwischen Nationalstaat und Global Migration Governance: Das Beispiel des Entsendelandes Philippinen, in: Heribert Weiland/Ingrid Wehr/Matthias Seifert (Hrsg.), *Good Governance in der Sackgasse?*, Baden-Baden, 217-240.

- Rother, Stefan*, 2009c: Changed in Migration? Philippine Return Migrants and (un)-democratic remittances, in: *European Journal of East Asian Studies* 8 (2), 245-274.
- Rother, Stefan*, 2009d: Graswurzel Global: Der Asian Migrants' Coordinating Body (AMCB) in Hongkong, in: Uwe Hoering/Oliver Pye/Wolfram Schaffar/Christa Wichterich (Hrsg.), *Globalisierung bringt Bewegung. Lokale Kämpfe und transnationale Vernetzungen*, Münster, 136-151.
- Rother, Stefan*, 2009e: Großes Interesse an Unverbindlichkeit. Das Global Forum on Migration and Development (GFMD), in: *E+Z (Entwicklung und Zusammenarbeit)* 50 (9), 331-333.
- Rother, Stefan*, 2009f: Transnational political spaces: Political activism of Philippine labor migrants in Hong Kong, in: Jorge V. Tigno (Hrsg.), *State, Politics and Nationalism Beyond Borders: Changing Dynamics of Filipino Overseas Migration*, Quezon City, 109-140.
- Rother, Stefan*, 2010a: The GFMD from Manila to Athens: One Step Forward, One Step Back?, in: *Asian and Pacific Migration Journal* 19 (1), 157-173.
- Rother, Stefan*, 2010b: Kommentar: Ein Historischer Schritt. Die Internationale Labour Conference (ILC) strebt eine bindende Konvention über die Rechte von Haushaltsangestellten an, in: *E+Z (Entwicklung und Zusammenarbeit)* 50 (7-8), 307.
- Rother, Stefan*, 2011: Migration im Interessenkonflikt. Das Global Forum on Migration and Development (GFMD) in Mexiko, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 1, S. 29–32.
- Santo Tomas, Patricia A.*, 2005: Filipinos Working Overseas: Opportunity and Challenge, in: IOM (Hrsg.), *World Migration 2005. Costs and Benefits of International Migration*, Geneva, 239-251.
- Thouez, Colleen/Channac, Frédérique*, 2006: Shaping International Migration Policy: The Role of Regional Consultative Processes, in: *West European Politics* 29 (2), 370-387.
- US Department of State*, 2010: *Trafficking in Persons Report*, 10th ed., <http://www.state.gov/documents/organization/142979.pdf> (Stand: 15.12.2010).
- Woongboonsin, Patcharawalai*, 2006: Asian Labour Migration and Regional Arrangements, in: Kristof Tamas/Joakim Palme (Hrsg.), *Globalizing migration regimes. New challenges to transnational cooperation*, Aldershot, 201-217.
- Zürn, Michael*, 2005: *Global Governance*, in: Gunnar Folke Schuppert (Hrsg.): *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*, Baden-Baden, 121-146.

Korrespondenzanschrift:

Stefan Rother  
Wissenschaftlicher Mitarbeiter  
Arnold-Bergstraesser-Institut für kulturwissenschaftliche Forschung e.V.  
an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Breisgau  
Windausstr. 16  
79110 Freiburg i. Brsg.

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg  
Seminar für Wissenschaftliche Politik  
Rempartstr. 15  
79085 Freiburg i. Brsg.  
Email: stefan.rother@abi.uni-freiburg.de



## Mitte und Maß

Leitbild des Humanismus von  
den Ursprüngen bis zur Gegenwart

Von Peter-Cornelius Mayer-Tasch

2006, 372 S., geb., 39,- €

ISBN 978-3-8329-2294-8

In diesem Band wird der Versuch unternommen, die quinta essentia der humanistischen Idee aus der Kulturgeschichte des Abendlandes herauszukristallisieren. Ausgehend von der Vorsokratik spannt sich der Untersuchungsbogen bis hin zu den Humanismen des 17.-19. Jahrhunderts. Im letzten Abschnitt wird das Ringen des 20. Jahrhunderts um Mitte und Maß analysiert.

Bitte bestellen Sie im Buchhandel oder  
versandkostenfrei unter ► [www.nomos-shop.de](http://www.nomos-shop.de)



**Nomos**