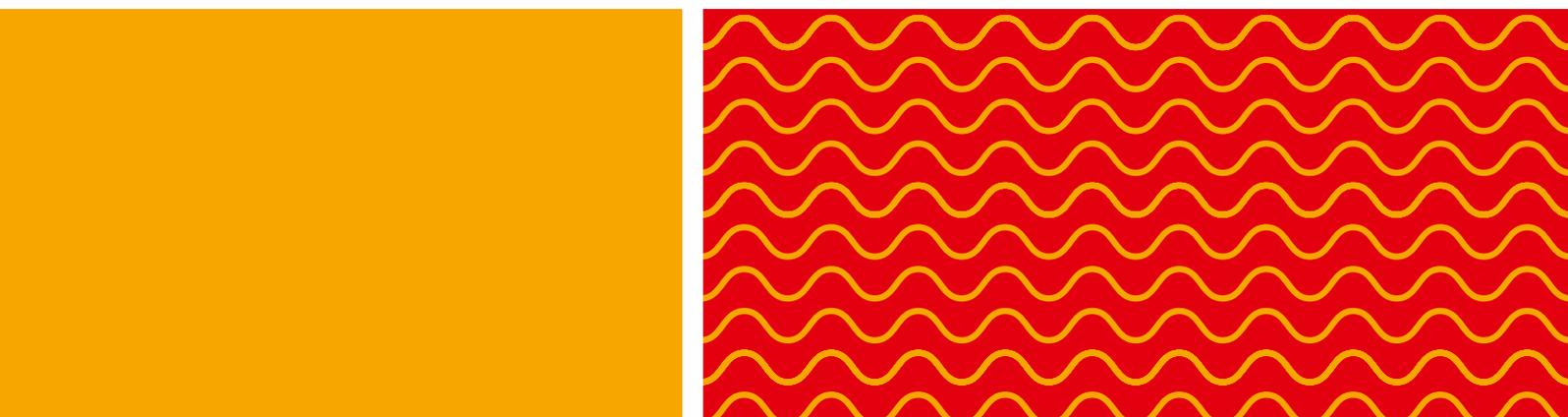


Policy Paper

Eine neue Rolle für Städte in globaler und regionaler Migrationsgovernance?

Im Auftrag der Robert Bosch Stiftung
Janina Stürner, 2020



Inhalt

04 I. Executive Summary

08 II. Städte und Migrationsgovernance – ein Feld im Wandel

- 10 1. Wie werden Städte zu globalen Akteuren?
- 13 2. Städte als Akteure in globaler Migrationsgovernance
- 13 2.1 Zentrale Städtenetzwerke
- 16 2.2 Zentrale Städte
- 16 2.3 Themen, die Städte auf internationaler Ebene setzen (wollen)
- 16 2.4 Motive kommunaler Akteure
- 18 3. Städte als Akteure in regionaler Migrationsgovernance
- 18 3.1 Europa/ Europäische Union
- 19 3.2 Afrika
- 20 3.3 Naher/ Mittleren Osten und Mittelmeerraum
- 20 3.4 Nordamerika, Lateinamerika und Karibik
- 22 3.5 Asien und Pazifik

23 III. Städte und Migrationsgovernance – Potentiale und Herausforderungen

- 24 1. Wozu Städte in globaler und regionaler Migrationsgovernance?
- 25 1.1 Realitätscheck: Globale Lösungen für globale Herausforderungen
- 26 1.2 Kohärenz: Migration und Integration verknüpfen
- 26 1.3 Innovation: Aus dem Stadtlabor in die Welt
- 27 1.4 Narrative: Von der Statistik zum Nachbarn
- 27 1.5 Perspektive: Migration – nicht nur ein Thema im Süden
- 28 2. Welche Potentiale könnten bottom-up Dynamiken entfalten?
- 29 2.1 Weniger Politisierung, mehr Ergebnisorientierung
- 30 2.2 Neue Themen auf die Agenda
- 33 2.3 Gleichberechtigte Partnerschaften für GCM und GCR
- 36 2.4 Vom Sicherheitsfokus zum Integrations- und Entwicklungsfokus?
- 37 3. Worin bestehen mögliche Herausforderungen?
- 38 3.1 Politische Kluft: Städte vs. Staaten?
- 38 3.2 Repräsentation: Wen vertritt die Stadt?
- 39 3.3 Perspektive: Stimme von Herkunftsstädten?

**40 IV. Städte und Migrationsgovernance –
zukünftige Handlungsspielräume**

- 41 1. Wie kann die Rolle von Städten weiterentwickelt werden?
- 42 1.1 Kooperation im Multi-Level-Governance-System stärken
- 42 1.2 Ressourcen für internationales Engagement bereitstellen
- 43 1.3 Insider-Wissen weitergeben
- 43 1.4 Kommunale Potenziale für kohärente Migrationsgovernance aufzeigen
- 45 2. Welche Akteure sind relevant im Feld und wo gibt es Lücken?
- 46 2.1 Wissens-Schaffer: Chancen für Multi-Level Migrationsgovernance aufzeigen
- 46 2.2 Vernetzer: Städtepositionen auf internationaler Ebene erarbeiten
- 47 2.3 Türöffner: Kommunale Expertise in intergouvernementale Foren bringen
- 47 2.4 Förderer: Kommunale Finanzierungsmöglichkeiten ausweiten
- 48 2.5 Advocacy: Welche Rolle spielt Zivilgesellschaft?
- 49 3. Welche Handlungsspielräume öffnen sich in naher Zukunft auf regionaler und globaler Ebene?
- 50 3.1 Globale Pakte für Migration und Flüchtlinge: Umsetzung, Monitoring und Evaluierung
- 51 3.2 GFMD: Testfeld für lokalen Input in intergouvernementale Debatten
- 52 3.3 Fokus Afrika: Potenziale afrikanischer Städte für lokale und regionale Migrationsgovernance
- 55 3.4 Pilotierung: Lokale Innovation für globale Inspiration
- 56 4. Empfehlungen für Städte, Staaten und internationale Organisationen

58 V. Fazit

60 Abkürzungsverzeichnis

62 Übersicht Interviewpartner

62 Ausgewählte Blogbeiträge

63 Bibliographie und weiterführende Literatur

67 Impressum

I.

Executive Summary



Städte als globale Migrationsakteure?

Migrationsgovernance befindet sich derzeit im Umbruch. Obwohl der internationalen Gemeinschaft bewusst ist, dass Migration und Flucht inhärent mit globalen Herausforderungen wie klimatischen Veränderungen, Konflikten, Armut und Ungleichheit verknüpft sind, fällt es staatlichen Vertretern¹ schwer, verbindliche und nachhaltige Lösungen zu finden. In diesem Kontext präsentiert sich eine wachsende Zahl an Städten als fähig und bereit, in Partnerschaft mit Staaten, internationalen Organisationen, Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft Migrationsfragen auf regionaler und globaler Ebene proaktiv anzugehen.

Gestärkt durch zunehmende Dezentralisierung, den wachsenden Stellenwert von Multi-Stakeholder- und Multi-Level-Governance und rapider Urbanisierung präsentieren sich diese Städte als globale Akteure. Als solche möchten sie durch lokale Expertise dazu beitragen, regionale und globale Migrationsgovernance vertikal kohärent zu gestalten und umzusetzen.

Ergebnisorientierung und neue Themen

Aus Perspektive internationaler Akteure könnte kommunaler Input die Politisierung intergouvernementaler Migrationsdebatten mindern und Ergebnisorientierung stärken. Darüber hinaus versuchen Städtenetzwerke, bislang vernachlässigte Themen auf regionalen und globalen Agenden zu platzieren. Dazu gehören klimabedingte Migration und Vertreibung genauso wie der Zugang aller zu Basisdienstleistungen und die Entwicklung alternativer, regulärer und sicherer Migrations- und Fluchtwege.

Städte versus Staaten?!

Da Städte weder ähnliche Repräsentationsansprüche wie Staaten noch souveräne, migrationspolitische Kompetenzen innehaben, sollten sie, um von Staaten als Partner in der Umsetzung und Evaluierung der Globalen Pakte für Migration (GCM) und Flüchtlinge (GCR) anerkannt zu werden, nicht versuchen staatliche Rollen zu übernehmen, sondern vielmehr lokale Stärken ausspielen. Dies schließt Wissen um Potenziale und Grenzen vor Ort, die Nähe zur Bevölkerung und einen gewissen Pragmatismus ein. Denn der Blick durch die „lokale Linse“ kann innovative Vorschläge zur Reformierung supranationaler Migrationspolitik hervorbringen.

Um diese Rolle spielen zu können, benötigen Städte jedoch Umsetzungsressourcen, gleichberechtigte Partnerschaften sowie Zugangswege und Mittel für aktives Engagement in regionalen / globalen Prozessen.

¹ Aus Gründen der vereinfachten Lesbarkeit wird in diesem Policy Paper die männliche Form von Nomen und Pronomen verwendet und ist im Sinne einer sprachlichen Vereinfachung als geschlechtsneutral zu verstehen.

Auf internationaler Ebene weisen die Internationale Organisation für Migration (IOM) und das UN-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR) auf dringenden Bedarf an forschungsbasierten Empfehlungen v.a. für die Arbeit im Globalen Süden hin, um kooperative Umsetzung und Evaluierung der UN-Pakte für Migration und Flüchtlinge voranzutreiben sowie Städtediplomatie in Migrations-governance einzubinden.

Zukünftige Handlungsspielräume

Im Zeitraum 2020 – 2025 eröffnen sich neue Räume für Multi-Level-Kooperation auf regionaler und globaler Ebene. Städte werden jedoch kaum automatisch einbezogen werden, sondern müssen aktiv daran arbeiten, ad hoc Austausch in strukturelle und nachhaltige Zusammenarbeit zu verwandeln. Dabei wird die Covid-19 Krise sowohl kurz- als auch langfristig Auswirkungen auf kommunale Handlungsspielräume in lokaler, regionaler und globaler Migrations-governance haben.

Globale Pakte für Migration und Flüchtlinge

Nach Annahme der globalen Pakte für Migration und Flüchtlinge stehen die eigentlichen Herausforderungen – Implementierung und Evaluierung – noch aus. Allerdings zeichnet sich bereits ab, dass dies sowohl für GCM als auch für GCR aufgrund des nicht bindenden Charakters und fehlender globaler Evaluations-indikatoren weitgehend vom Interesse der Mitgliedsstaaten abhängen wird. Pro-aktives, kommunales Handeln könnte die Realisierung der globalen Ziele stärken und Staaten in die Verantwortung nehmen. Der Mayors Mechanism veröffentlichte daher Ende 2019 eine Roadmap zur Implementierung der Pakte und forderte Städte weltweit auf, Umsetzungszusagen abzugeben und Bericht zu erstatten.

Kommunales Potential in Afrika

Besondere Handlungsspielräume öffnen sich in diesem Kontext in Afrika: Gerade, weil afrikanische Städte kaum Ressourcen und selten rechtliche Kompetenzen im Bereich Migration und Aufnahme innehaben, betrachtet das Städtenetzwerk United Cities and Local Governments of Africa (UCLG Africa) die globalen Pakte als große Chance, Herausforderungen von Flucht und Migration nicht länger durch top-down Lösungen, sondern durch gleichberechtigte Partnerschaften mit lokalen, nationalen und internationalen Partnern anzugehen. Dialoge zwischen Städten sowie kommunaler Input in intergouvernementale Verhandlungen zu Flucht und Migration könnten zudem die Beziehung zwischen Afrika und Europa stärken. Da afrikanische Städte der europäischen Externalisierungspolitik häufig kritisch gegenüberstehen, sind Räume zur gemeinsamen Entwicklung von Strategien zwischen Städten und Staaten in Europa und Afrika umso notwendiger.

GFMD als Testfeld für strukturelle Kooperation

Auf globaler Ebene haben IOM, UCLG und der Mayors Migration Council (MMC) die Gründung des Mayors Mechanism (MM) initiiert. Dieser bietet Städten eine strukturelle Einbindung in das Global Forum on Migration and Development (GFMD) und könnte somit eventuell auch als „Testballon“ für kommunale Teilhabe in weiteren intergouvernementalen Foren dienen. Das GFMD eröffnet Städten zudem 2020/2021 neue Zugangswege zu regionaler und globaler Migrationsgovernance. Durch die geplante Koppelung von virtuellen GFMD-Regionaltreffen und intergouvernementalen Migrationsdialogen könnten letztere auch für kommunale Akteure geöffnet werden.

Globale Inspiration durch lokale Innovation

Kommunales Innovationspotenzial dient bereits zum jetzigen Zeitpunkt als Inspirationsquelle für regionale und globale Migrationsgovernance. Politisch sensible Themen lassen sich durch lokale (transnationale) Pilotprojekte häufig pragmatischer angehen, als auf nationaler oder internationaler Ebene. Eine anschließende Policy-Skalierung und der Transfer kommunalen Wissens auf höhere Governance-Ebenen können dazu beitragen, Migrationsgovernance vertikal kohärent und nachhaltig weiterzuentwickeln. Besonderen Bedarf sehen Städte und internationale Akteure in der Öffnung alternativer Migrations- und Schutzoptionen, Zugang zu Basisdienstleistungen und Interdependenzen zwischen Flucht und Klimawandel.

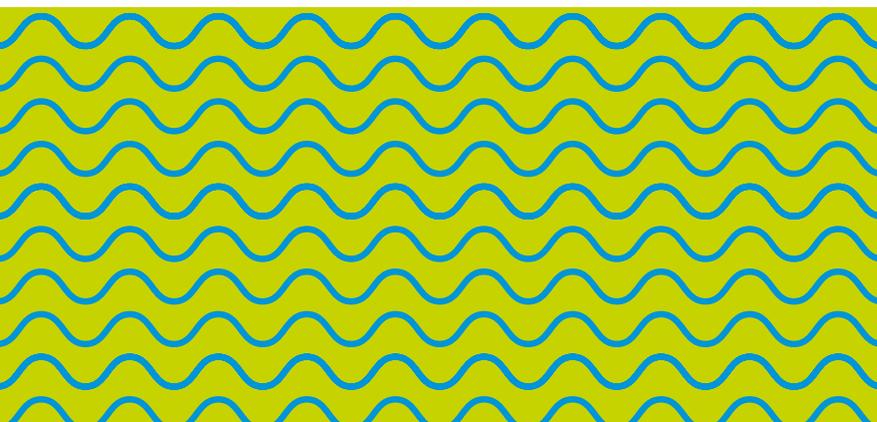
Empfehlungen für Städte, Staaten und internationale Organisationen

Während sich transnationales kommunales Engagement für Migration und Flucht durch Kooperation zentraler Akteure auf globaler Ebene zunehmend zu konsolidieren scheint, sollten Städte und ihre Netzwerke verstärkt auf Komplementarität und Koordination mit Netzwerken und Initiativen achten, die an verwandten Themen (Klimawandel, Armut, Menschenrechte, etc.) arbeiten. Durch Kohärenz in Narrativen und Handeln können Städte ihre Wirkung auf regionaler und globaler Ebene entscheidend stärken. Neben der proaktiven Nutzung bestehender Zugänge zu politischen Foren und Dialogen sollten Städte auch die Advocacy-Kooperation mit internationalen Nichtregierungsorganisationen (INGOs) und Selbstorganisationen von Migranten und Flüchtlingen ausweiten.

Staaten können Vorteile daraus ziehen, Städte als Partner in der Umsetzung und Evaluierung von GCR und GCM zu betrachten. Sie sollten sich für die Verbesserung lokaler Datenlagen und kommunaler Zugänge zu Finanzierungsmöglichkeiten einsetzen sowie intergouvernementale Dialoge und Strukturen für kommunalen Input öffnen.

Auch für internationale Akteure ist es entscheidend, Dialoge zu Migration und Flucht mit und nicht über Städte zu führen, sowohl auf internationaler Ebene als auch im Rahmen gebietspezifischer Entwicklungskooperation. Internationale Organisationen sollten kommunales Agenda-Setting in globalen Foren unterstützen und durch Multi-Stakeholder Kooperationen kommunale Innovation in den Bereichen Flucht und Migration fördern und als Inspiration für regionale und globale Migrationsgovernance nutzbar machen.

II. Städte und Migrationsgovernance – ein Feld im Wandel





“As mayors who represent cities of origin, transit, and destination, we have a shared interest in cooperating to ensure that migration is safe, orderly, and humane, and that refugees are protected. To be effective, such cooperation must include engaging in migration diplomacy and policymaking at the regional and international levels.”

2018, Bürgermeister Kaminis (Athen), Rees (Bristol) und Lukwago (Kampala)

1. Wie werden Städte zu globalen Akteuren?

Migrations- und Asylpolitik werden traditionell eng mit Fragen nationaler Souveränität verknüpft und stellen daher zumeist Felder exklusiver nationalstaatlicher Kompetenzen dar. In diesem Zusammenhang erscheint es überraschend, dass weltweit eine wachsende Anzahl an Städten² Mitgestaltung in nationaler, regionaler und internationaler Migrations-governance fordert.³ Wie wurden diese Forderungen überhaupt möglich und welches Potenzial bzw. welche Risiken bringen sie mit sich?

Weltweit lassen sich im 21. Jahrhundert drei hierfür relevante Trends beobachten: 1) Globalisierung weltweiter Herausforderungen, 2) Urbanisierung und 3) Dezentralisierung.



² Städte werden im Rahmen dieses Policy Paper als Lokalregierung und -verwaltung verstanden (Acuto und Rayner 2016).

³ Während Migrationspolitik und Flucht- bzw. Asylpolitik rechtlich unterschiedliche Zielgruppen betreffen, auf nationaler, regionaler oder internationaler Ebene in unterschiedliche Zuständigkeiten fallen und durch verschiedene Mechanismen und Gesetzestexte geregelt werden, ist in der (politischen) Praxis eine konsequente Trennung zunehmend schwierig. Dies liegt einerseits an der Verflechtung verschiedener Mobilitätsformen (mixed migration), aber auch an immer stärkerer Ausdifferenzierung der Ansprüche und Rechte verschiedener Gruppen sowie am verstärkten Auftreten neuer Fluchtursachen, wie klimabedingter Umweltveränderungen, die nicht Bestandteil der Genfer Flüchtlingskonvention sind. Da Städte selbst selten klar spezifizieren auf welche Migrationsformen sie sich in ihrem transnationalen Engagement beziehen, wird im Folgenden der Begriff „Migrationsgovernance“ genutzt, der im Rahmen dieses Policy Paper die Ausgestaltung politischer Strategien bezüglich regulärer und irregulärer Migration sowie Fluchtmigration einschließt.

- 1) Die **Globalisierung interdependenter Herausforderungen** wie klimabedingte Umweltveränderungen, regionale Konflikte, soziale / wirtschaftliche Ungleichheit, Pandemien und Migrationsbewegungen führt dazu, dass Nationalstaaten zunehmend anerkennen müssen, dass transnationale Probleme nur in Kooperation mit supra- und subnationalen, staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren angegangen werden können. Ein Übergang von „government to governance“ findet in verschiedenen Politikfeldern in unterschiedlichen Teilen der Welt bereits statt. Trotz des Fortbestands vielfältiger Barrieren öffnet dies auch neue Möglichkeiten für Multi-Stakeholder-Ansätze und Multi-Level-Governance zwischen lokaler, nationaler, regionaler und globaler Ebene (Curtis 2016).
- 2) Hinzu kommt, dass bereits seit 2007 mehr als die Hälfte der Weltbevölkerung in urbanen Räumen lebt und diese Werte bis 2050 vermutlich auf über zwei Drittel steigen werden. 95 % dieser globalen **Urbanisierung** wird sich in Zukunft in Entwicklungsländern abspielen, zu großen Teilen in Asien und Afrika (UN DESA 2018, GFMD 2020). Urbanisierung ist eng mit Flucht und Migration verknüpft. Geschätzt leben über 60 % aller Flüchtlinge und 80 % aller Binnenvertriebenen derzeit in urbanen Räumen (UNHCR 2019b, Foster und Swiney 2019). Während vor allem in Europa, Nord- und Südamerika sowie im Nahen Osten urbane Fluchtsituationen in den letzten Jahren sprunghaft gewachsen sind, lassen sich in Afrika und Südasien bereits ähnliche Trends beobachten, die, verknüpft mit Herausforderungen wie klimabedingten Umweltveränderungen, mittelfristig stark zunehmen werden (Ruaudel und Morrison-Métois 2017). Für Städte ist daher urbane Resilienz ein entscheidendes Thema, das Urbanisierung, Migration / Flucht, Klimawandel und soziale Konflikte verknüpft ([100 Resilient Cities](#)). Urbanisierung bringt jedoch für Städte neben Herausforderungen auch Potenzial für Wachstum und Entwicklung mit sich – so werden Städte mindestens seit Annahme der Neuen Urbanen Agenda im Jahr 2016 nicht länger lediglich als Problemfaktoren, sondern auch als Akteure gesehen, die aktiv an innovativen Lösungen arbeiten.
- 3) Diese Perspektive geht Hand in Hand mit zunehmenden Bestrebungen nach **Dezentralisierung** und Subsidiarität, die auf internationaler und lokaler Ebene vor allem von der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds mit good governance verknüpft und vorangetrieben werden (Blank 2006). Dezentralisierung als Lokalisierung von Entwicklungskooperation ist ein entscheidendes Element des 2016 angenommenen „Grand Bargain“, einem internationalen Abkommen, in dem sich große Förderer, u. a. die deutsche Bundesregierung, verpflichten, mehr Ressourcen und Verantwortung in der Entwicklungszusammenarbeit an nationale und lokale Akteure in Partnerländern zu übertragen.

In Verbindung ermöglichen diese drei Trends ein Narrativ, welches hervorhebt, dass globale Herausforderungen wie Migration letztendlich auf lokaler Ebene angegangen werden müssen und somit v. a. urbanen Akteuren eine entscheidende Rolle in der Entwicklung lokaler aber auch transnationaler Lösungsansätze zuschreibt. Dieses Narrativ findet sich weltweit bei verschiedenen Städten wieder, die sich als glokale Akteure beschreiben (Acuto 2014), sowie in neueren internationalen Abkommen wie den Nachhaltigen Entwicklungszielen (SDGs), der Neuen Urbanen Agenda (NUA), dem Globalen Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration (GCM) und dem Globalen Pakt für Flüchtlinge (GCR). Speziell im Migrations- und Fluchtcontext spiegelt sich die Anerkennung städtischen Engagements durch internationale Akteure auch darin wider, dass IOM 2015 sowohl den „International Dialogue on Migration“ als auch den „World Migration Report“ dem Thema „Migrants and Cities“ widmete. UNHCR wiederum organisierte den elften „High Commissioner’s Dialogue on Protection Challenges 2018“ unter dem Titel „Protection and solutions in urban settings: engaging with cities“.

Eine Analyse der Strategien und Motivationen von Städten, die sich auf regionaler oder globaler Ebene für Migrationsthemen engagieren, zeigt, dass deren Handeln häufig mehrstufig erfolgt:

- 1) Städte wie Athen, Mailand oder Kampala entwickelten zunächst lokale Strategien für Aufnahme, Integration oder soziale Kohäsion, häufig unter Einbezug internationaler und / oder zivilgesellschaftlicher lokaler Akteure, jedoch ohne hinreichende Unterstützung von nationaler Seite. Der Bedarf an Expertise und Unterstützung für Kapazitätsentwicklung führte diese Städte in den transnationalen Austausch mit anderen Städten, aber auch mit regionalen / internationalen Akteuren. Diese Interaktionen bringen nicht nur (peer-)learning mit sich, sondern auch die Erkenntnis,
 - a. dass Städte nicht nur Umsetzungsakteure nationaler Politik, sondern darüber hinaus Pioniere und Experten in der Integration und Aufnahme von Migranten und Flüchtlingen sein können;
 - b. dass zwischen Migrations- und Integrationspolitik derzeit ein Bruch hinsichtlich gestaltender Akteure besteht, der immer wieder zu Inkohärenzen führt;
 - c. dass kommunale Akteure dazu beitragen könnten, diese Inkohärenz zu überwinden, wenn ihre lokale Expertise direkt in die Formulierung, Umsetzung und Evaluation nationaler und internationaler Abkommen und Politikentscheidungen einfließen würde.
- 2) Aufbauend auf dieser Erkenntnis organisieren sich verschiedene Städte in Netzwerken, die zunehmend Mitsprache in internationalen und teilweise regionalen Entscheidungsprozessen fordern.
- 3) Ein möglicherweise dritter Schritt, der im Folgenden noch aufgegriffen wird, ist ein zunehmend auftretender Perspektivenwandel von Städten, die nicht länger fragen: Was entwickeln nationale oder internationale Akteure in unseren Städten? Vielmehr wird die Frage umgekehrt gestellt: Wie können internationale Abkommen und Akteure Städte dabei unterstützen, globale Herausforderungen im Rahmen lokaler Strategien anzugehen?

2. Städte als Akteure in globaler Migrationsgovernance

2.1 Zentrale Städtenetzwerke

Auf globaler Ebene spielen derzeit das Städtenetzwerk United Cities and Local Governments (UCLG), der Mayors Mechanism (MM) sowie der Mayors Migration Council (MMC) zentrale Rollen in der Entwicklung kommunaler Migrationsdiplomatie.

Diese drei sind strukturell eng verknüpft: Als größtes Städtenetzwerk weltweit legt UCLG seit 2014 einen Schwerpunkt auf Migration sowie auf das „Recht auf Stadt“, schuf 2018 eine „Community of Practice on Migration“ und trieb u. a. durch die Organisation der „Global Conference on Cities and Migrants 2017“ in Kooperation mit IOM und UN-Habitat den Input kommunaler Akteure in die Verhandlungen des GCM voran. Parallel beteiligte sich UCLG an der Ausarbeitung des Vorschlags, das seit 2014 jährlich stattfindende Global Mayoral Forum on Human Mobility, Migration and Development in den Mayors Mechanism weiterzuentwickeln und somit strukturell enger mit dem intergouvernementalen Global Forum on Migration and Development (GFMD) zu verknüpfen.

Durch den Mayors Mechanism sollen Barrieren zwischen lokalen Realitäten vor Ort und globalen Policy-Debatten überwunden werden. Über die Organisation eines jährlichen Forums hinaus unterstützt der MM Städte kontinuierlich im kollegialen Lernen, der Vernetzung und der kollektiven Entwicklung innovativer Praxis. Der MM wird gemeinsam von IOM, UCLG und MMC geleitet. Während IOM im Rahmen des MM vor allem für die gezielte Vernetzung in intergouvernementale Foren verantwortlich ist, setzten sich MMC und UCLG für die Interaktion von Städten ein und bringen zentrale kommunale Themen auf die internationale Migrationsagenda. Im Rahmen des „UCLG World Congress 2019“ veröffentlichte der MM einen Call to Action sowie eine



Roadmap, die darauf abzielen, das Engagement von Städten zur Umsetzung von GCM und GCR empirisch nachzuvollziehen, konkrete Indikatoren zu entwickeln und Analyseergebnisse in die internationalen Evaluationsmechanismen International Migration Review Forum (IMRF) und Global Refugee Forum (GRF) einzuspeisen.

Der Mayors Migration Council wurde durch den Austausch zwischen den Open Society Foundations (OSF), UCLG, Städten und internationalen Organisationen entwickelt. Im Unterschied zu bereits bestehenden Städtenetzwerken stellt der MMC kein neues Netzwerk dar. Vielmehr ist es Ziel der Organisation, deren Leadership Board Bürgermeister aus verschiedenen Weltregionen angehören, Städte und deren Netzwerke sowohl im Zugang zu regionalen und internationalen Migrationsdialogen, als auch im Aufbau von Kapazitäten für Migrationsgovernance und der Vermittlung von Partnern und Ressourcen zu unterstützen. Somit wird sich der MMC in den nächsten Jahren voraussichtlich vor allem für 1) die Stärkung kommunaler Migrationsdiplomatie, 2) kommunale Zugänge zu internationaler / regionaler Förderung sowie 3) für die Policy-Verknüpfung von Migration und Klimawandel in enger Kooperation mit dem Städtenetzwerk C40 einsetzen.

Im Rahmen der globalen Covid-19 Pandemie haben UCLG, MM und MMC rasch reagiert und ermöglichen den virtuellen Austausch zwischen Städten und mit Vertretern internationaler Organisationen. So führt UCLG in Kooperation mit Metropolis und UN Habitat seit März 2020 wöchentlich einen interaktiven „Live Learning Exchange“ durch. Im April 2020 nahmen daran über 200 Vertreter aus Städten, internationalen Organisationen, NGOs und Forschungseinrichtungen teil, um Auswirkungen der Covid-19 Krise auf den städtischen Umgang mit Flucht und Migration zu diskutieren. Der Mayors Mechanism informiert Städte über GFMD-Webinars und stellt eine Übersicht an Instrumenten zum migrationsbezogenen Umgang kommunaler Behörden mit Covid-19 zur Verfügung. Auch der MMC reagiert flexibel auf die Krise und veröffentlicht einen tagesaktuellen „Live Resource Guide: Municipal Migrant & Refugee Sensitive COVID-19 Response & Recovery Efforts“. Dieses Dokument präsentiert nicht nur migrationspezifisch und sektorübergreifend gute Praxis in der Pandemie, sondern informiert darüber

hinaus über Möglichkeiten kollektiven Städtehandelns und gibt Stadtvertretern Schlüsselbotschaften an die Hand, um Narrative zur inklusiven Bekämpfung der Krise zu gestalten. Inzwischen ist das Dokument in ein digitales Resource Centre transformiert worden.

Weitere Städtenetzwerke, die sich ebenfalls für vertikale, kommunale Mitsprache in globaler Migrationsgovernance starkmachen, sind unter anderem das Global Parliament of Mayors (GPM), v. a. im Rahmen der Bristol Declaration, Metropolis durch Input in die Verhandlungen um den GCM und den GCR, 100 Resilient Cities durch den „Network Exchange on Cities and Migration Crisis“, Urban20 im Austausch mit den G20 und Welcoming International. Unter dem Hashtag #CitiesWithRefugees unterstützen Städte weltweit zudem eine Erklärung des UNHCR. In ihrem „Joint Work Programme on Cities and Migration“ setzt sich die Cities Alliance gemeinsam mit einer Vielzahl an lokalen, nationalen und internationalen Partnern dafür ein, die Erfahrung von mittelgroßen Städten im Umgang mit Flucht und Migration zu beleuchten, Erkenntnisse in regionale und globale Policy-Debatten einzubringen und durch Kooperationsprojekte vor Ort lokale Kapazitäten weiterzuentwickeln. Nicht berücksichtigt werden in dieser Analyse Städtenetzwerke wie Cities of Migration, die zwar als Plattform für städtischen Austausch guter Praxis und somit Inspirationsquelle eine entscheidende Rolle spielen, jedoch damit eher technische-horizontale als politisch-vertikale Vernetzung anstreben.

Ausgewählte Dokumente und internationale Erklärungen von Städten und Städtenetzwerken zu den Themen Flucht und Migration

Jahr	Organisation	Dokument
2014	1st Global Mayoral Forum on Human Mobility, Migration and Development	Call of Barcelona
2015	EUROCITIES	Statement on Asylum in Cities
2016	IOM	World Migration Report 2015: Migrants and Cities New Partnerships to Manage Mobility
2017	Global Conference on Cities & Migration	Mechelen Declaration
	Städte	Letter of cities demanding the High Commissioner for Refugees to include cities in the GCR process and other forms of governance of displacement
	Metropolis	Position Paper submitted as a Contribution to the United Nations Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration and the Global Compact on Refugees
	Mediterranean City-to-City Migration Project	Urban Challenges and Opportunities for the Mediterranean Region – Policy Recommendations
2018	5th Global Mayoral Forum on Human Mobility, Migration and Development	Marrakech Declaration Cities working together for migrants and refugees
	Global Parliament of Mayors	Bristol Declaration
	UCLG Africa	Charter of African Local Governments on Migration
	Africités	Concept Note and Recommendations on Migration
	UCLG	The role of cities in migration policies around the globe
	UNHCR	High Commissioner’s Dialogue on Protection Challenges 2018: Protection and solutions in urban settings: engaging with cities
2019	Mayors Mechanism	Call to Local Action on Migration 2019 Roadmap Local Authorities Together for an Improved Migration Governance: Seize the Marrakech Momentum to Accelerate our Action 2019
	International Forum on Local Solutions to Migration and Displacement	Gaziantep Declaration
	Cities and Regions for Development Cooperation – Side Event UCLG Africa	Cooperate around Migration
	UCLG	Manifesto on the Future of Migration Right to the City
	Mercociudades	Mercociudades, por una migración inclusiva que respete los derechos humanos
	Cities Alliance	How Secondary Cities Can Manage Migration to Promote Growth
2020	Mayors Mechanism	Supporting Arrival Cities through Policy Coherence and Multi-Stakeholder Partnerships Access to services for migrants: the role of cities and other stakeholders 2020 6th Mayoral Forum Concept note and Programm 6th Mayoral Forum Press release Update on COVID-19
	Mayors Migration Council	Live Resource Guide: Municipal Migrant & Refugee Sensitive COVID-19 Response & Recovery Efforts

2.2 Zentrale Städte

Insgesamt ist festzuhalten, dass sich bislang nur eine kleine Zahl an Städten sehr intensiv in verschiedenen globalen Netzwerken und auf internationalen Konferenzen engagiert. Dies hängt einerseits mit finanziellen und personellen Ressourcen zusammen, andererseits auch damit, dass bereits vernetzte Städte eher in neue Netzwerke oder auf Konferenzen eingeladen werden. Dadurch werden Netzwerke zwar exklusiver, es können jedoch auch Policy-Lerneffekte und thematische Verknüpfungen entstehen (Oomen 2019). Hinzu kommt, dass manche Städte aufgrund restriktiver nationaler Kontexte keine Aufmerksamkeit auf inklusive Praktiken ziehen möchten. Auf globaler Ebene engagieren sind insbesondere folgende Städte aktiv für Migrationsgovernance: Amman, Athen, Barcelona, Bristol, Freetown, Gaziantep, Kampala, Los Angeles, New York, Mailand, Montreal, Rabat, São Paulo, Sfax, Tunis, Zürich (definitiv kein Anspruch auf Vollständigkeit, da sich das Feld derzeit im Wandel befindet).

2.3 Themen, die Städte auf internationaler Ebene setzen (wollen)

- Inklusive Zugänge zu grundlegenden sozialen Dienstleistungen, Bildung und gesellschaftlicher Teilhabe, unabhängig vom Aufenthaltsstatus, eng verbunden mit dem Thema Mixed Migration
- Alternative legale Migrationswege und Zugang zu Schutz
- Verknüpfung von Policies zu Klimawandel und Migration
- Implementierung und Evaluierung von GCM und GCR durch gleichberechtigte Partnerschaften

2.4 Motive kommunaler Akteure

“Why city diplomacy and migration? Cities are at the forefront of managing migration and they provide fertile ground for innovative solutions. Despite the importance of their actions, they were under-represented in the GCM and GCR process. Since Montréal is both very proactive on city diplomacy and on migration at the local level, it made sense to contribute.”

(Interview Montreal)⁴

Ausschlaggebende Faktoren für kommunales Engagement im Bereich globaler Migrationsgovernance sind vielfältig und häufig überlappend.

⁴ Im Rahmen dieser Studie wurden zwischen Dezember 2019 und Februar 2020 21 Interviews mit Vertretern von Städten, Städtenetzwerken, internationalen Organisationen, Think Tanks und Universitäten geführt. Diese wurden durch eine Dokumentenanalyse ergänzt. In Absprache mit den Interviewpartnern wurden Aussagen anonymisiert und mit dem Vermerk „Interview“ als Interviewmaterial gekennzeichnet. Eine vollständige Liste aller befragten Organisationen und Akteure findet sich im Anhang.



Persönliche Überzeugung: In Athen und Bristol spielt beispielsweise das persönliche Interesse und große Engagement für Migrationsthemen der (früheren) Bürgermeister eine zentrale Rolle, sowie deren Überzeugung, dass globale Herausforderungen nur durch Multi-Level-Governance sowie Multi-Stakeholder-Ansätze und unter Respekt der Menschenrechte angegangen werden können (Interviews Athen, Bristol).

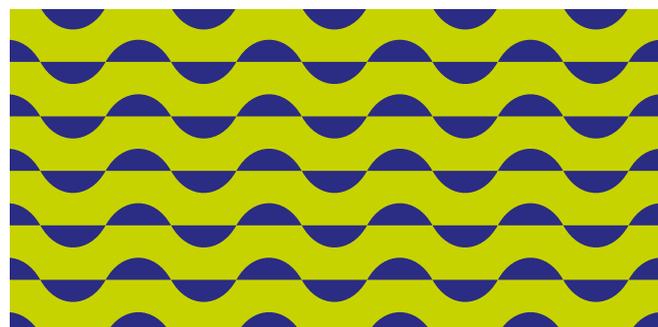
Solidarität: So soll nicht nur die eigene Situation vor Ort durch transnationale Kooperation mit lokalen, regionalen und internationalen Akteuren verbessert werden, sondern auch Solidarität mit anderen Städten sowie mit Migranten und Flüchtlingen in die internationale Politik getragen und durch Initiativen praktisch umgesetzt werden (Interviews Bristol, Zürich). Ein Vertreter aus Athen hebt beispielsweise hervor, dass kommunales Engagement auf EU-Ebene nicht nur der eigenen Stadt oder dem eigenen Staat, sondern vielmehr ganz Europa zugutekommen solle (Interview Athen).

Finanzierung, Kapazitätsaufbau und Daten: Insbesondere Städte aus dem globalen Süden, aber auch aus Südeuropa arbeiten daran, Aufmerksamkeit auf mangelnde Ressourcen und beschränkte rechtliche Handlungsspielräume zu lenken. Sie fordern bessere Zugänge zu internationaler und regionaler Finanzierung für humanitäre Arbeit, Aufnahme und Integration sowie Unterstützung beim Kapazitätsaufbau und bei der Gewinnung und Analyse von Daten für evidenzbasierte lokale Politik.

Inspiration und Unterstützung: Vor allem Städten mit eher konservativen/ restriktiven nationalen Regierungen fehlt Unterstützung, die diese Städte durch den Austausch guter Praxis und transnationaler Kooperationsangebote auf regionaler oder globaler Ebene suchen.

Perspektive von Herkunftsländern: Bislang engagieren sich vor allem aufnehmende Städte auf globaler Ebene. Die Bürgermeisterin von Freetown möchte das ändern und macht die Perspektive von Herkunftskommunen stark (GZERO 2019). Ihr geht es darum, Perspektiven vor Ort aufzubauen und Möglichkeiten für die gemeinsame Entwicklung von Chancen für junge Menschen durch die direkte Kooperation mit Städten im globalen Norden auszuloten. Angesichts des demografischen Wandels und des daraus resultierenden Fachkräftemangels in einigen Zielländern sowie der Möglichkeit von Ausbildungspartnerschaften mit Entwicklungsperspektiven auch für Herkunftskommunen kann dieser Perspektivenwechsel eine Win-Win-Situation für Städte im globalen Norden und Süden schaffen.

Frustration mit der nationalen Ebene: Im Kontext des kurzfristigen Rückzugs einiger Staaten von der Unterzeichnung des GCM haben die Bürgermeister von Athen, Bristol und Kampala einen Artikel veröffentlicht, der die Frustration kommunaler Akteure mit nationaler Politisierung von Migrationsfragen sowie intergouvernementalem Stillstand in der praktischen Suche nach Lösungen für die Defizite in Migrationspolitik und -management zum Ausdruck bringt (Kaminis, Lukwago und Rees 2018). Auch dies kann eine starke Motivation für Städte darstellen, sich auf globaler Ebene zu organisieren und in den direkten Austausch mit internationalen Organisationen zu treten.



3.

Städte als Akteure in regionaler Migrationsgovernance

Im Folgenden wird ein Blick auf Städtenetzwerke geworfen, die sich für vertikale Mitsprache in regionaler und ausgehend davon (teilweise) auch globaler Migrationsgovernance einsetzen. Netzwerke, die vor allem den horizontalen Austausch zwischen Städten bzw. die Kooperation zwischen der lokalen und der nationalen Ebene innerhalb eines Staates fördern, sind somit nicht vorrangig Teil der Analyse.⁵

3.1 Europa / Europäische Union

In der Europäischen Union engagieren sich vor allem die Städtenetzwerke EUROCITIES sowie der Council of European Municipalities and Regions (CEMR) vertikal im Austausch mit der EU-Ebene für Integrations- und teilweise auch Migrationsthemen (Stürner et al. 2020). Das SHARE-Network ist im Bereich Resettlement aktiv und Solidarity Cities setzt sich für Relocation innerhalb der EU ein. Allgemein ist zu beobachten, dass europäische Städtenetzwerke sich weniger auf globale Migrationsgovernance konzentrieren, da sie in der Europäischen Union einen Akteur mit direkterem Einfluss auf nationale Politik und relevanteren Finanzierungsmöglichkeiten sehen.

Im Rahmen der „EU Urban Agenda“ sind EUROCITIES und CEMR Teil der 2016 gegründeten EU Urban Partnership on the Inclusion of Migrants and Refugees. Als städtische Akteure sind Amsterdam, Athen, Barcelona, Berlin und Helsinki an dieser innovativen, vertikalen Multi-Level-Governance-Struktur beteiligt. Diese bringt Vertreter von Kommission, Ausschuss der Regionen und Europäischer Investitionsbank (EIB) mit nationalen und kommunalen Akteuren zusammen, um im Rahmen eines Aktionsplans acht konkrete Initiativen zu entwickeln und somit zur europäischen Integrationsgovernance beizutragen. Dabei sind beispielsweise Empfehlungen für bessere kommunale Zugänge zur EU-Integrationsfinanzierung, Konzepte für neue Finanzierungsoptionen sowie Pilotprojekte zur Unterstützung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge entstanden. Während die Partnerschaft für die Kommission einen wichtigen Realitätscheck bestehender und geplanter Policies darstellt, sehen sich Städte zum ersten Mal als ebenbürtige Partner. Wie auch andere Urban Partnerships sollte die Partnership on Inclusion im Jahr 2019 auslaufen. Vor allem die Generaldirektion für Migration und Inneres (DG HOME) und die



⁵ Erste weltweite Mappings von Städtenetzwerken, die sich auf unterschiedliche Weise mit Migrationsthemen beschäftigen, wurden unter anderem durch die Stadtverwaltungen von New York und Montreal erstellt. Eine hervorragende Analyse findet sich in einem Artikel von Thomas Lacroix (2019).

beteiligten Kommunalvertreter setzten sich jedoch stark dafür ein, dass die Kooperation weitergeführt wird, falls nötig auch außerhalb der Urban Agenda. Nach Durchführung einer Evaluation des vierjährigen Partnerschaftsprozesses sowie eines Szenario-Building Workshops entschieden sich die Mitglieder der Partnerschaft, eine zunehmend strukturelle Zusammenarbeit anzustreben (Stürner und Heimann 2020). Schwerpunkte werden voraussichtlich weiterhin im EU-Raum auf Integration, Zugang zum Arbeitsmarkt und soziale Kohäsion gesetzt werden.

Das Netzwerk Intercultural Cities (ICC) verfolgt eine weitere Strategie der Mitgestaltung regionaler Migrationsgovernance. Gegründet durch den Europarat hat ICC basierend auf guter Praxis der verschiedenen Mitgliedstädte einen eigenen Index entwickelt. Dieser ermöglicht es Städten, durch Experten- und peer-reviews Stärken und Schwächen des eigenen interkulturellen Profils auszuloten. Da die Teilnahme an dieser Evaluation ein entscheidendes Kriterium für die Mitgliedschaft darstellt, schafft ICC durch den Index transnationale städtische Standards auf regionaler Ebene.

Auf interregionaler Ebene bringt die Versammlung der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften Europa-Mittelmeer (ARLEM) Vertreter aus verschiedenen Mittelmeer-Anrainerstaaten zusammen. Gegründet wurde das Netzwerk auf Initiative des Europäischen Ausschusses der Regionen im Jahr 2010. Ziel der ARLEM ist es, der Union für den Mittelmeerraum eine territoriale Dimension zu verleihen sowie Nord-Süd- und Süd-Süd-Dialoge zu fördern.

Im Rahmen von 2019 verabschiedeten Empfehlungen macht sich die ARLEM für den stärkeren Einbezug lokaler und regionaler Behörden in die Entwicklung von Immigrations-, Asyl-, und Integrationspolitik stark.⁶

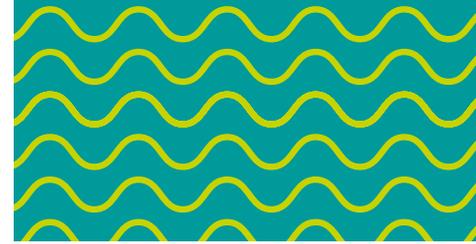
Insgesamt hat sich im europäischen Raum in den letzten Jahren eine wachsende Zahl an Städtenetzwerken den Themen Migration / Flucht entweder neu zugewandt oder wurde neu gegründet.⁷ Kritisch ist in diesem Zusammenhang anzumerken, dass sowohl Städte als auch EU Institutionen und internationale Akteure wie IOM inzwischen darauf hinweisen, dass nachhaltige Konsolidierung und nicht weitere Neukreation von Netzwerken nötig wäre, um Migrationsgovernance horizontal und vertikal kohärent zu gestalten.

3.2 Afrika

Von allen Subnetzwerken von United Cities and Local Governments ist UCLG Africa eines der aktivsten, wenn es um lokale, regionale und globale Migrationsgovernance geht. Dies mag auf den ersten Blick überraschend wirken, da afrikanische Städte kaum Ressourcen und selten rechtliche Kompetenzen im Bereich Migration und Aufnahme innehaben.

⁶ Diese Empfehlungen sind inzwischen auf der Webseite durch die 2020 Version ersetzt worden, in der Migration nicht mehr spezifisch angesprochen wird. Der Action Plan 2020 – 2022 verweist jedoch weiterhin auf die Bedeutung von Migrationsthemen.

⁷ Eine umfassende Analyse hierzu findet sich in einem kürzlich veröffentlichten Artikel von Barbara Oomen (2019).



Doch gerade deshalb betrachtet UCLG Africa die Globalen UN-Pakte als große Chance, Herausforderungen von Flucht und Migration nicht länger durch top-down Lösungen, sondern durch gleichberechtigte Partnerschaften anzugehen, die auf kommunalem Wissen und Strategien aufbauen.

Erklärtes Ziel von UCLG Africa ist es daher 1) die Rolle kommunaler Akteure in afrikanischen, europäischen und globalen Dialogen zu Migration zu definieren, 2) Narrative zu Migration und Entwicklung mitzugestalten, 3) Migration und Klimawandel integriert anzugehen und 4) afrikanische Städte dabei zu unterstützen, Kapazitäten und Partnerschaften für lokale Migrationsgovernance aufzubauen (Interview UCLG Africa).

Um diese Ziele zu erreichen, hat UCLG Africa auf „Africities 2018“, dem panafrikanischen Kongress kommunaler Akteure, die „Charter of Local and Subnational Governments of Africa on Migration“ vorgestellt, die inzwischen von über 30 Städten unterzeichnet wurde (UCLG Africa 2018). Darin verpflichten sich afrikanische Städte zum rechtsbasierten und solidarischen Umgang mit Migrantinnen und Flüchtlingen und stellen einem dominanten Sicherheitsnarrativ ein positives Migrationsnarrativ gegenüber. In diesem Rahmen bieten sie Akteuren außerhalb Afrikas einerseits konstruktive Kooperation an und lehnen andererseits die Koppelung von Entwicklungskooperation und Migrationsmanagement klar ab.

Neben aktivem Engagement im Global Mayoral Forum on Human Mobility, Migration and Development und dem Austausch mit der Afrikanischen Union (AU) bringt sich UCLG Africa auch in den europäisch-afrikanischen Dialog ein, beispielsweise auf dem EU-Afrika Gipfel, dem „EU-Africa Economic and Social Stakeholders Network Meeting“, und der EU Konferenz „Cities and Regions for Development Cooperation 2019“. Während UCLG Africa das Thema Migration für entscheidend hält, ist sich das Netzwerk der Tatsache bewusst, dass die Mehrheit afrikanischer Städte Migration und Flucht noch nicht als kommunale Themen sieht. Dies erklärt auch, dass einige kleinere afrikanische Städte-netzwerke sich zwar mit Themen beschäftigen, die eng mit Migration verknüpft sind (sozialer Zusammenhalt, wirtschaftliche Entwicklung, etc.), bislang jedoch nur wenige spezifisch zu Migrationsthemen arbeiten. Eine wichtige Ausnahme stellt die Kooperation zwischen dem South African

Cities Network (SACN) und dem African Centre for Migration & Society (ACMS) dar, aus welcher eine Studie zu Migration in und aus südafrikanischen Städten und Implikationen für urbane Governance entstand (ACMS 2014). In den nächsten Jahren strebt UCLG Africa danach, sich für die Umsetzung der „Local Charter on Migration“ sowie der Globalen Pakte einzusetzen und Kooperation zwischen europäischen und afrikanischen Städten aufzubauen. In diesem Zusammenhang besteht vor allem Interesse an innovativen Ansätzen für zirkuläre Migration, Ausbildungspartnerschaften und Kooperation mit Diasporanetzwerken, um Win-Win-Situationen zwischen Städten in Afrika und Europa zu schaffen. Hierfür arbeitet das Städtenetzwerk in Zukunft gezielt darauf hin, Kooperationspartner aus Zivilgesellschaft, Medien und Wissenschaft zusammenzubringen.

Ein wichtiger Schritt zur Förderung der europäisch-afrikanischen Kommunalzusammenarbeit stellt der 2020 gestartete „Mayors Dialogue on Growth and Solidarity: reimagining human mobility in Africa and Europe“ dar. Aus einem Austausch der Bürgermeister aus Mailand und Freetown im Rahmen des MMC entwickelte sich die Idee, einen evidenzbasierten Dialogprozess zwischen europäischen und afrikanischen Bürgermeistern zu starten, der auf die Planung und Durchführung gemeinsamer Projekte abzielt und politische Handlungsempfehlungen entwickeln soll.⁸ Die von den Open Society Foundations (OSF), dem MMC und dem Overseas Development Institute (ODI) unter Leitung der Bürgermeister aus Mailand und Freetown organisierte Initiative wird zunächst aufgrund der Covid-19 Krise als virtueller Austausch umgesetzt.

⁸ Eine ganz ähnliche Logik liegt der „Initiative Kommunales Know-How für Nahost“ zugrunde. Finanziert vom deutschen Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und durchgeführt von der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW), bringt die Initiative Aufnahmekommunen aus Deutschland, Jordanien, dem Libanon und der Türkei für Dialog und gemeinsame Projekte in Themenfeldern wie Abfallwirtschaft, Bildung oder Integration zusammen.

Auch einzelne Städte, die Migration und urbane Fluchtsituationen proaktiv angehen, setzten sich für bottom-up Kooperation mit Zivilgesellschaft, Nationalstaaten und internationalen Akteuren ein. Vorreiter wie beispielsweise Kampala streben danach, eigene Erfahrung zu Potentialen und Hürden von Multi-Level- und Multi-Stakeholder-Kooperation mit anderen Städten zu teilen. So trat Kampala als eine der ersten Städte weltweit der Global Alliance for Urban Crises bei und richtete das Ostafrikanische Konsultationsforum der Allianz aus. Darüber hinaus setzt sich Kampala für mehr kommunale Mitsprache in der Entwicklung nationaler, regionaler und globaler Migrationsgovernance ein, beispielsweise als Mitglied des Mayors Migration Council (Interview Kampala).

3.3 Naher / Mittleren Osten und Mittelmeerraum

Im Nahen und Mittleren Osten sowie im Mittelmeerraum spielen vor allem United Cities and Local Governments Middle East and West Asia (UCLG MEWA), das Mediterranean City-to-City Migration Project (MC2CM) sowie das Mediterranean Host Municipalities Learning Network (HMLN) zentrale Rollen im Bereich der Migrationsgovernance. Der Fokus liegt hier hauptsächlich auf dem Umgang mit regionaler (Krisen)Migration, Erkenntnisse aus diesem Engagement werden jedoch auch gezielt in globale Migrationsdialoge eingespielt. UCLG-MEWA setzt sich beispielsweise für die Lokalisierung internationaler Abkommen ein und organisierte 2019 in Kooperation mit dem United Nations Development Program (UNDP), der Stadt Gaziantep und der World Academy for Local Authorities and Democracy (WALD) das „International Forum on Local Solutions to Migration and Displacement“, das die Gaziantep Declaration verabschiedete.

Organisiert durch das UCLG und dem International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), UCLG und UN-Habitat bietet das MC2CM Projekt Städten des südlichen und nördlichen Mittelmeerraums ein Forum für Austausch und Vernetzung, erarbeitet kommunale Migrationsprofile und stellt Finanzierung für Pilotprojekte lokaler

Akteure bereit. Thematisch setzten sich teilnehmende Städte u. a. mit sozialer Kohäsion, Beschäftigung, Zugang zu Basisdienstleistungen und interkulturellem Dialog auseinander. Eingebettet in den intergouvernementalen „Mediterranean Transit Migration (MTM) Dialogue“ stellt das Netzwerk eine wichtige Schnittstelle zwischen lokaler und regionaler Ebene dar und präsentierte konkrete Policy-Empfehlungen für Kommunen, nationale Regierungen und internationale Organisationen. Aus aktuellem Anlass wird das MC2CM Projekt einen Schwerpunkt auf den Umgang von Städten mit der COVID-19 Krise legen.

Das HMLN wiederum wird durch das Centre for Mediterranean Integration (CMI) koordiniert. Ursprünglich entwickelt für den Austausch guter Praxis und die Stärkung der Kapazitäten von Aufnahmekommunen im östlichen Mittelmeerraum, hat sich das HMLN 2019 auch für lokale Akteure in Ostafrika und in Afghanistan geöffnet. Das Netzwerk wird u. a. durch die Weltbank und die GIZ unterstützt.

3.4 Nordamerika, Lateinamerika und Karibik

In den USA und in Kanada setzten sich Netzwerke wie Welcoming America (weiterentwickelt zu Welcoming International), Cities for Action, die Sanctuary-Cities-Bewegung und die Federation of Canadian Municipalities für den Schutz und die Integration von Flüchtlingen und Migranten ein. Mit der Ausnahme von Welcoming International ist dieses Engagement in den letzten Jahren vor allem nach innen gerichtet, was für die USA unter anderem durch die unvorhersehbare und restriktive nationale Politik unter der Trump-Regierung zu erklären ist. Einzelne Städte wie New York, Chicago oder Los Angeles nutzen jedoch bewusst den weltweiten Zusammenschluss mit Städten, um nationale Politik, wie den Rückzug der USA aus GCM und GCR, zu kritisieren, lokale Präsenz in globaler Migrationsgovernance einzufordern und lokale Unterstützung für die Umsetzung internationaler Abkommen zuzusichern.

Im Jahr 2020 plant der German Marshall Fund die Gründung eines neuen Städtenetzwerks auf transatlantischer Ebene, um Städte aus Europa und Nordamerika zusammenzubringen. Das City Directors of International Affairs Network (CDIA) zielt darauf ab, den Austausch zum Umgang mit globalen Herausforderungen zwischen Vertretern der internationalen Abteilungen von ca. 50 Städten zu ermöglichen sowie Städte-diplomatie zu stärken.

Im südlichen Teil des amerikanischen Kontinents engagiert sich das Städtenetzwerk Mercociudades, ein Subnetzwerk von UCLG, seit 2018 für Migrationsthemen. Mit der 2018 gestarteten Kampagne „La diversidad que hay en ti“ will das Netzwerk Aufmerksamkeit auf einen menschenrechtsbasierten Migrationsdiskurs ziehen. Auf dem 14. Mercociudades Gipfel im Jahr 2019 hat das Netzwerk die Erklärung „Mercociudades, por una migración inclusiva que respete los derechos humanos“ angenommen. UCLG zufolge konzentrieren sich Städte und Städtenetzwerke in der Region bislang stärker auf lokaler als auf regionaler oder globaler Ebene auf Migrationsthemen. Insbesondere im Rahmen des GFMD im Januar 2020 identifizierte UCLG jedoch Handlungspotenzial für die Weiterentwicklung des transnationalen, kommunalen Engagements (Interview UCLG). Wie sich die Covid-19 Krise auf Kooperationsmöglichkeiten zwischen Städten in dieser und anderen Weltregionen im Umgang mit Flucht und Migration langfristig auswirkt ist derzeit noch offen.

3.5 Asien und Pazifik

Laut UCLG beschäftigen sich die Sektionen Eurasia und Asia-Pacific kaum mit Migrationsthemen. Auch die Hintergrundrecherche zeigt, dass in Asien Migrations- und Integrationsthemen eher von zivilgesellschaftlichen Akteuren vorangetrieben werden. Eine Ausnahme bildete das dritte Global Mayoral Forum 2016 in Quezon, welches zur Etablierung der informellen Arbeitsgruppe zur Entwicklung der „Local Migrants in Countries in Crisis (MICIC) Guidelines for Asian Cities“ führte.⁹ Die lokalen MICIC Richtlinien sollten auf dem ASEAN Gipfel 2017 vorgestellt werden. In den regionalen Asia Dialogue on Forced Migration (ADFM) werden Städte bislang kaum einbezogen.

In Australien und Neuseeland spielt Welcoming International eine wichtige Rolle. Hervorgegangen aus der Initiative Welcoming America arbeitet Welcoming International in Australien mit dem Gründungspartner Welcoming Australia (Welcoming Cities Program) sowie in Neuseeland mit Immigration New Zealand (Welcoming Communities Program). Der Fokus liegt derzeit vor allem auf der Unterstützung von Kommunen in der Entwicklung und Umsetzung landesweiter Standards sowie im Austausch zwischen Städten.

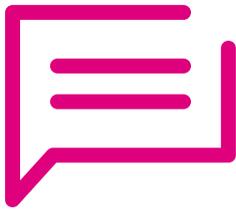
⁹ MICIC ist eine internationale Initiative von IOM, die von den USA und den Philippinen geleitet wurde.

**III.
Städte und
Migrationsgovernance –
Potentiale und
Herausforderungen**



1.

Wozu Städte in globaler und regionaler Migrationsgovernance?



“Mayor Rees now often talks about how national governments are incapable of dealing with the world the way it is and that global governance needs to move into a new and next iteration which involves cities and networks of cities sitting alongside national governments as equal players. And that is obviously a long term vision. We are not going to achieve that overnight. But that is why we are fighting for a seat at the table.”

(Interview Bristol)

1.1 Realitätscheck: Glokale Lösungen für globale Herausforderungen

Internationale Organisationen, aber auch Regionalorganisationen wie die Europäische Union und die Afrikanische Union sowie Nationalstaaten erkennen zunehmend an, dass Städte in der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen und Migranten an vorderster Front stehen. Globale Herausforderungen nehmen in urbanen Räumen konkrete Form an. Diese Erkenntnis führte zunächst dazu, dass in internationalen Migrationsforen wie IOM's „International Dialogue on Migration“ in den letzten Jahren deutlich mehr über Städte und Migration gesprochen wurde. Diese Art von Debatte hebt häufig die Rolle kommunaler Akteure in der Implementierung nationaler und internationaler Politik hervor. Wenn Implementierung fehlschlägt, wird der Fehler daher zumeist in der Umsetzung gesucht. Dabei fällt jedoch ein zentraler Aspekt unter den Tisch: Was, wenn nationale und internationale Ansätze von vornherein nicht den Kern der Herausforderungen vor Ort treffen?

“We can see that often there is this disconnect between policies and the realities of how migration plays out on the ground. So we see our role as very important to help with ‘vertical policy coherence’, so connecting local and national actors.”

(Interview IOM)

Bei der direkten Gegenüberstellung von Investitionen und Resultaten mangelt es Migrationspolitik aus der Sicht verschiedener internationaler Akteure häufig an Effizienz. Dies liegt einerseits an der polarisierten Politisierung von Migrationsfragen, andererseits aber auch an mangelnder Kooperation zwischen verschiedenen Governance-Ebenen und am fehlenden Wissen nationaler und internationaler Akteure über reale Potenziale und Bedarfe vor Ort. Städte fordern daher zunehmend, dass Staaten und internationale Akteure nicht nur über, sondern mit ihnen sprechen und lokale Migrationsexpertise anerkennen. Sie stellen sich dabei als globale Akteure dar, die Brücke zwischen globalen Prozessen und lokalen Dynamiken schlagen möchten (Acuto 2014).

“In São Paulo we follow the commandment ‘think global act local’. As global challenges impact the cities, São Paulo is pleased to be part of global discussions on immigrant governance and refugee policies.”

(São Paulo auf dem Global Refugee Forum)

Städte könnten somit nicht nur die Implementierung, sondern insbesondere auch die Policy-Entwicklung und anschließende Evaluierung internationaler und regionaler Migrationsgovernance stärken. Da internationale Abkommen für eine Vielzahl nationaler und lokaler Kontexte Gültigkeit haben sollen, werden Verpflichtungen häufig abstrakt gehalten. Für Städte stellt dies eine Herausforderung, aber auch eine große Chance dar, diese Abkommen mit Leben zu füllen (Interview Athen).



1.2 Kohärenz: Migration und Integration verknüpfen

Ein aktives Engagement von Städten auf globaler Ebene könnte zudem dazu beitragen, eine derzeitige Lücke in Governance-Strukturen rund um Flucht, Migration und Integration zu schließen: Während Städte und andere lokale Akteure häufig entscheidende Rollen in der Gestaltung und Umsetzung lokaler Integrationspolitik spielen, werden Strategien bezüglich Aufenthalt, legalen Zugangswegen oder Umverteilung exklusiv auf nationaler Ebene diskutiert. Dies ist unter zwei Gesichtspunkten problematisch:

1. Die nationale Steuerung von Migrations- und Asylpolitik hängt häufig weniger von den Bedarfen von Flüchtlingen und Migranten ab, als von den auf nationaler Ebene angenommenen Aufnahmekapazitäten und der auf nationaler Ebene wahrgenommenen politischen Stimmung eines Landes. Lokale Integrationsstrategien und das Wissen um Potenziale und Herausforderungen bestimmen somit essentiell nationale Migrationsstrategien. Wenn dieses Wissen jedoch nicht auf die nationale und dadurch auch regionale / internationale Ebene gelangen kann, entstehen Diskrepanzen zwischen Integrations- und Migrationspolitik. Dies hindert ein effektives Zusammenspiel dieser Politikfelder im Sinne von Triple-Win Strategien, die Vorteile für Migranten und Flüchtlinge, Herkunfts- und Aufnahmekommunen und -länder bringen.
2. Die Öffnung oder Verwehrung regulärer Zugangswege, die Art der Durchführung des Asylverfahrens oder die Unterbringung in den ersten Monaten kann einen entscheidenden Einfluss auf langfristige Integrationsperspektiven haben. Trotz dieser engen Verflechtung besteht jedoch in der Gestaltung von Integrations- und Flucht- bzw. Migrationspolitik eine harte Trennung beteiligter Akteure, die nicht nur für Flüchtlinge und Migranten häufig unverständlich ist. Auch aus Sicht vieler Städte wäre es erstrebenswert, gezielt Migranten anzuwerben und Resettlement-Strategien mitgestalten zu können, um für Bedarfe und Integrationsinteressen planen zu können.

Insbesondere in der Realisierung von GCM und GRC wäre eine engere Verknüpfung zwischen Asyl-, Aufnahme- und Migrationspolitik einerseits und Integrationspolitik andererseits durch tatsächliche Multi-Level-Kooperation in Implementierung und Evaluierung der Globalen Pakete von großer Bedeutung für politische Kohärenz und Ergebnisorientierung.

1.3 Innovation: Aus dem Stadtlabor in die Welt

“Cities are places for innovation and experimentation because the city level is small enough to be manageable and big enough to show options for upscaling.”

(Interview Bristol)

Praktisch alle Städtenetzwerke, die auf globaler und regionaler Ebene zu Migrationsthemen arbeiten, bieten Städten die viel genutzte Möglichkeit zum Austausch guter Praxis. Denn Städte sind häufig aus reinem Pragmatismus heraus innovativ – im Gegensatz zu Nationalstaaten haben sie keine Möglichkeiten, Grenzen einfach zu schließen, sondern müssen „echte“ Lösungen für ein Zusammenleben zum Wohle aller finden: „Inclusion for cities is not only a goodwill declaration, it’s a necessity. Social cohesion is a necessity at city level, which is not necessarily the case at state level“ (Interview UCLG). Akteure wie die Europäische Kommission haben bereits anerkannt, dass der direkte Austausch mit kommunalen Akteuren Inspiration und innovative Ideen für regionale Migrationspolitik bringen kann (Stürner et al. 2020). Eine ähnliche Rolle könnte der Mayors Mechanism auf globaler Ebene für das GFMD spielen. Kommunales Innovationspotenzial wird jedoch dadurch eingeschränkt, dass Städte kaum direkten Zugang zu regionaler oder internationaler Finanzierung haben und entsprechende Zuwendungen an Nationalstaaten nicht unbedingt auf lokaler Ebene ankommen.

1.4 Narrative:

Von der Statistik zum Nachbarn

“Too often, national politicians talk about refugees and immigrants not as humans, but statistics – an approach that enables them to justify inaction. Worse, many politicians now use immigrants as scapegoats.”

(Kaminis, Lukwago und Rees 2018)

Städte wie Amman, Bristol oder Athen machen sich dafür stark, Migration nicht als Bedrohung zu sehen, sondern neben Herausforderungen auch Potenzial für Entwicklung aufzuzeigen und zu ergreifen: Die Aufnahme von Migranten und Flüchtlinge stellt eine Stadt vor Hürden, kann aber auch hohen Mehrwert bringen. Dieses Narrativ versuchen aktive Städte und Städtenetzwerke derzeit auf die internationale Ebene zu tragen. Mit Blick auf die Inhalte nationaler Diskussionen um den GCM im Dezember 2018 ist dies ein wichtiges Anliegen. In einem politischen Kontext, in dem populistische Strömungen und Parteien Diskurse zu Migration und Flucht immer lauter mitgestalten, sind Gegenstimmen wichtig, damit politisches Handeln nicht zum Erliegen kommt. So sind es in Deutschland derzeit vor allem Städte und Zivilgesellschaft, die versuchen die Umsetzung von GCM und GCR (wieder) auf die Agenda zu setzen, während die nationale Ebene sich bislang eher zurückhaltend verhält.

Narrative sind auch im Umgang mit der Covid-19 Krise entscheidend. Während Flüchtlinge und Migranten bereits zuvor unterschiedlich stark von Ausgrenzung und gesellschaftlicher Diskriminierung in Aufnahmekommunen betroffen waren, besteht das Risiko, dass dies durch die Suche vor allem populistischer Akteure nach einem Sündenbock für die Verbreitung des Virus rasch zunimmt.¹⁰

Teilnehmer des UCLG „[Live Learning Exchange](#)“ zu Migration betonen daher, dass das Virus sich, ganz im Gegensatz zu Reaktionen auf die Pandemie, grenzübergreifend entwickeln und dabei nicht diskriminieren würde. Vor diesem Hintergrund stellt die Sektion „Key Messages for Mayors and City Officials to Advocate for the Inclusion of Migrants and Refugees in Response and Recovery Efforts“ des MMC „[Live Resource Guide](#)“ ein wichtiges Instrument für Städte in der Krisenkommunikation dar. Auch die 2020 neu gegründete „[GFMD Ad Hoc Working Group on Public Narratives on Migration](#)“ wird sich unter Leitung von Kanada und dem Mayors Mechanism in diesem Jahr spezifisch mit Auswirkungen der Covid-19 Krise auf Migrationsnarrative beschäftigen.

1.5 Perspektive: Migration – nicht nur ein Thema im Süden

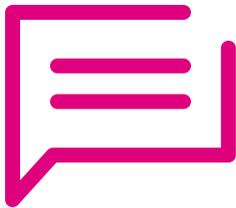
Auch auf die Umsetzung der Globalen Pakte für Migration und Flüchtlinge wird die Covid-19 Krise sowohl kurz- als auch langfristig deutlichen Einfluss entwickeln. Dabei geht es einerseits um direkte und indirekte Auswirkungen auf Ursachen von Flucht und Migration, andererseits um Aufnahmekapazitäten von Ziel- und Transitländern sowie deren zukünftige Bereitschaft, Solidarität zu zeigen und gemeinsam Verantwortung zu übernehmen.

Internationalen Organisation zufolge sahen viele Staaten des globalen Nordens bei der Unterzeichnung von GCM und GCR ihre Rolle in der Umsetzung vor allem als Geldgeber. Tatsächliche Implementierung sollte demnach hauptsächlich im Globalen Süden gefördert werden, um Perspektiven zu schaffen und Fluchtursachen anzugehen. Wie sehr die Bereitschaft zur Entwicklungskooperation durch pandemiebedingte Wirtschaftskrisen beeinflusst werden wird, bleibt abzuwarten. Hinzu kommt, dass diese Nord-Süd Perspektive echt einseitig ist. Städte wie New York, Montreal oder Athen erkennen hingegen an, dass lokale, nationale, regionale und internationale Akteure weltweit vor Ort und in transnationaler Kooperation an der Realisierung der Globalen Pakte arbeiten müssen.

¹⁰ Für weitere Informationen siehe aktuelle Analysen von [IQM](#) sowie des [European Centre for Development Policy Management](#) (ecdpm).

2.

Welche Potentiale könnten
bottom-up Dynamiken entfalten?



**“Cities must be heard in international fora
where until now only countries have been heard.”**

(Interview Athen)

2.1 Weniger Politisierung, mehr Ergebnisorientierung

Als wichtiger Partner des Mayors Migration Council und des Mayors Mechanism geht IOM davon aus, dass eine stärkere Einbindung kommunaler Positionen in intergouvernementale Debatten globale und nationale Migrationsgovernance pragmatischer und ergebnisorientierter machen könnte. Diese Hoffnung wurde auch von Vertretern der OECD sowie dem Migrationsprogramm COMPAS der Universität Oxford und den OSF ausgedrückt (Interviews IOM, OCED, COMPAS – Universität Oxford, OSF).

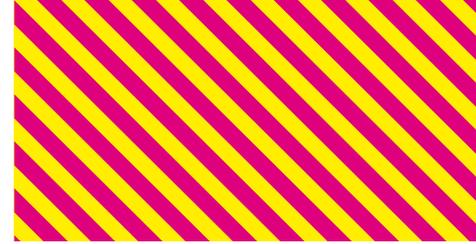
Nationale Politisierung und Symbolpolitik stellen derzeit eine der größten Herausforderungen globaler und regionaler Migrationsgovernance dar. Aufgrund enger Wahlzyklen wird sowohl nationale Migrations- als auch Asylpolitik häufig neu ausgerichtet, ohne dass dies notwendigerweise auf umfassenden Evaluierungen aller derjenigen Bereiche beruht, mit denen Migration und Flucht als breite Querschnittsthemen verknüpft sind. Angaben darüber, wie viele Personen an der Grenze beim irregulären Übertritt erfasst wurden, wie viele Asylanträge bearbeitet wurden oder wie hoch der Anteil hochqualifizierter Migranten oder ausländischer Studierender im letzten Jahr war, sagen zunächst wenig über die tatsächliche Wirkung für wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung sowie die (Veränderung) der Situation von Migranten und Flüchtlingen vor Ort aus.

Während es auf lokaler Ebene selbstverständlich in vielen Städten ebenfalls wiederkehrende Wahlen gibt, geht IOM aufgrund der Erfahrung der „Joint Migration and Development Initiative“ (JMDI)¹¹ davon aus, dass die Auswirkungen politischer Wechsel auf Strategien vor Ort häufig weniger fundamental sind.¹²

Vertreter internationaler Organisationen äußern die Hoffnung, dass Städte durch engere Verknüpfung des Themas Migration mit lokaler wirtschaftlicher Entwicklung, sozialer Kohäsion und Stadtplanung zu einer Neuorientierung in der Entwicklung globaler und nationaler Migrationspolitik beitragen könnten, in der pragmatische Ergebnisorientierung eine größere Rolle als Parteipolitik spielt. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund des anstehenden Monitorings und der Evaluierung von GCM und GCR von besonderer Bedeutung. Kommunaler Input in die staatliche Entwicklung von GCM-Umsetzungsplänen könnte sowohl deren Abstraktionsniveau als auch die Setzung bestimmter Themen beeinflussen, die von staatlicher Seite bislang eher ausgeklammert werden. Somit besteht die Chance, internationale und nationale Migrationsgovernance flexibler und passgenauer zu gestalten, um Herausforderungen vor Ort anzugehen.

¹¹ JMDI war eine gemeinsame Initiative von UNDP, IOM, UNHCR, International Labour Organisation (ILO), United Nations Population Fund (UNFPA) und UN Women zur Verknüpfung von Migration und Entwicklung auf lokaler Ebene und in Kooperation mit lokalen Akteuren.

¹² Dies entspricht auch den tentativen Ergebnissen des durch die Robert Bosch Stiftung geförderten Projekts „Zwei Welten? Integrationspolitik in Stadt und Land“ der Universitäten Hildesheim und Erlangen-Nürnberg, welches fast 100 Kommunen in 12 deutschen Bundesländern untersucht.



2.2 Neue Themen auf die Agenda

Zu bislang vernachlässigten, aber von aktiv engagierten

Städten als zentral eingeschätzten Themen gehören a) Teilhabe unabhängig vom Aufenthaltsstatus, b) die Öffnung alternativer Migrations- und Fluchtwege sowie c) Zusammenhänge zwischen Migration und Klimawandel.

Teilhabe unabhängig vom Aufenthaltsstatus

In der Abschlusserklärung des ersten Global Mayoral Forum on Human Mobility, Migration and Development fordern Städte Nationalstaaten auf, Gesetzgebung realistischer zu gestalten, um die Exklusion von Personen in irregulären Situationen zu verhindern (Mayoral Forum 2014). Während Staaten Zugänge zu sozialen Basisdienstleistungen und gesellschaftlicher Teilhabe meist an den Aufenthaltsstatus binden, haben viele Städte längst erkannt, dass ein Schwarz-Weiß-Denken (Status ja oder nein) die Lebenswirklichkeit vieler Migrantinnen und Flüchtlinge nicht erfasst. Dies bedeutet nicht, dass diese kommunalen Vertreter Abschiebungen grundsätzlich ablehnen. Sie erkennen lediglich an, dass viele Personen in den gegenwärtigen Asylsystemen lange Zeiträume in der Schwebe verbringen, diese Exklusion Menschenrechte in Frage stellt und zu urbanen Herausforderungen wie Wohnungslosigkeit und sozialen Spannungen beiträgt. Diese Städte setzten sich daher sowohl durch innovative Ansätze vor Ort¹³ als auch in der Advocacy-Arbeit auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene für Zugänge zu Basisdienstleistungen, Bildung, gesellschaftlicher Teilhabe und für Mitsprache in der Stadtgestaltung unabhängig vom rechtlichen Status einer Person ein.

“In the Mechelen Declaration you can see points that local authorities insist on putting on paper. So, for example the mentioning of undocumented migrants is the result of the work of the Working Group of EUROCITIES. And we proposed that the Global Compact on Migration at least mentions undocumented, so this was a very good thing for us.”

(Interview Athen) ¹⁴

Auf nationaler Ebene werden Fragen der Teilhabe von Flüchtlingen und Migrantinnen unabhängig vom Aufenthaltsstatus eher selten thematisiert. Allerdings fand auf dem letzten GFMD 2020 im Rahmen des Common-Space-Formats eine Diskussionsrunde zum Thema „Facilitating social and economic inclusion“ statt. Der Mayors Mechanism hat zudem ein World Café zum Thema „Access to services for migrants: the role of cities and other stakeholders“ gestaltet.

Durch die Einrichtung eines „Policy Council on the Right to the City“, die Mitgründung der „Global Platform on the Right to the City“ sowie die „Wave of Action on Migration 2017–2019“ unter dem Titel „All Migrants, All Citizens“ entwickelt UCLG seit einigen Jahren globale Advocacy-Arbeit zur Verknüpfung von Migrationsthemen mit dem Recht auf Stadt. Ursprünglich durch den französischen Philosophen Henri Lefebvre Ende der 60er entwickelt (Lefebvre 1996), wurde die Idee des Rechts auf Stadt von unterschiedlichen sozialen Bewegungen aufgegriffen und mit Inhalt gefüllt (Marcuse 2014). Das Recht auf Stadt wurde auch in die Neue Urban Agenda aufgenommen, was global aktive Städte als großen Erfolg wahrnehmen (Interview UCLG).

¹³ An dieser Stelle sei unter anderem auf das „Bed, Bath and Bread“ Programm in Amsterdam und Utrecht, den Migrationsrat in Sao Paulo sowie die New Yorker City ID verwiesen.

¹⁴ Die „Mechelen Declaration“ ist das Abschlussdokument der 2017 in Mechelen organisierten „Global Conference on Cities and Migrants“. Die Erklärung wurde als Input für die Entwicklung des GCM an Louise Arbour, Special Representative of the Secretary General for International Migration (SRSG), übergeben.

Im Kontext von Migrationsfragen befindet sich das Konzept derzeit weiterhin stark im Wandel und wird als wichtige, aber auch stark fluide Idee beschrieben, die zu einer Stärkung des Migrations-Entwicklungs-Narrativs beitragen könnte (Interviews IOM, UCLG). Für UCLG schließt das Recht auf Stadt im Migrationskontext a) inklusive Zugänge zu sozialen (Basis)Dienstleistungen, b) gesellschaftliche Teilhabe sowie c) Mitgestaltung der Stadtentwicklung durch alle Bewohner ein (Interview UCLG).

Im Kontext der Covid-19 Krise gewinnt die Frage nach sozialer und wirtschaftlicher Teilhabe an Dringlichkeit – dabei geht es nicht nur um den Zugang zur Gesundheitsversorgung; aktuelle Nachrichten aus Großstädten in Lateinamerika, Indien oder Südafrika zeigen auf, dass sich Migranten und Flüchtlinge durch die Verweigerung von Beschäftigung im formellen Sektor und den Wegfall der Arbeit im informellen Sektor schlagartig in existenzbedrohende Situationen wiederfinden. Die schlechte Datenlage in vielen Städten des globalen Südens (aber nicht nur dort), erschwert zudem die Notversorgung.

Alternative Migrations- und humanitäre Zugangswege

Europäische Städte wie Amsterdam, Berlin oder Utrecht heben auf EU-Ebene immer wieder hervor, dass Flüchtlingen, aber auch Migranten aus Drittstaaten derzeit nur sehr wenige reguläre Wege zur Einreise in die Europäische Union zur Verfügung stehen. Auch für die Umverteilung von Personen innerhalb der EU gibt es seit Auslaufen (und partiellen Scheiterns) des letzten gemeinsamen Programms 2019 keine gemeinsame solidarische Regelung mehr.

Auf globaler Ebene verweist UNHCR regelmäßig auf die hohe Diskrepanz zwischen benötigten und von staatlicher Seite zur Verfügung gestellten Angeboten für Resettlement. In der 2019 verabschiedeten „Three-Year-Strategy (2019 – 2021)“ setzt UNHCR daher neben der Steigerung von Resettlement-Plätzen vor allem auch auf die Ausweitung und Entwicklung alternativer Zugangswege sowie die Stärkung von Willkommengesellschaften. Bis 2028 soll die Zahl der Resettlement-Länder auf 50 steigen (derzeit 29), während insgesamt eine Million Menschen durch Resettlement und zwei Millionen Menschen über alternative Zugangswege Schutz und neue Lebensräume finden sollen (UNHCR 2019a). Das Verhältnis 1:2 zeigt die große Hoffnung, die UNHCR in alternative Zugangswege setzt. Diese können sowohl humani-

tärer Natur sein, beispielsweise humanitäre Visa, privat gesponsertes Resettlement, Familienzusammenführung, etc., als auch andere Formen der Mobilität wie (zirkuläre) Arbeitsmigration, Ausbildungspartnerschaften oder Studienmöglichkeiten einschließen.

Derzeit werden alternative Zugangswege hauptsächlich von zivilgesellschaftlichen Akteuren gefordert, vorangetrieben und in Kooperation mit nationalen und internationalen Akteuren realisiert (z. B. Sant'Egidio in Italien oder Fédération protestante de France in Frankreich). Eine Studie der NGO Forum réfugiés-Cosi zur Rolle von Kommunen und alternativen Zugangswegen hebt hervor, dass kommunales Engagement bislang eher ad hoc geschieht.¹⁵ Einzelne Beispiele guter Praxis zeigen jedoch bereits auf, dass eine strukturellere Kooperation zwischen Städten, Staaten, Zivilgesellschaft und internationalen Organisationen (IOs) folgende Vorteile für Migranten, Flüchtlinge und aufnehmende Städte mit sich bringen könnte:

- Verbesserte Informationsflüsse und Erwartungsmanagement auf beiden Seiten
- Stärkere Orientierung an Potenzialen und Bedarfen von Flüchtlingen, Migranten und Aufnahmekommunen, dadurch gezieltere Aufnahme und Passgenauigkeit der Programme¹⁶
- Verstärkter Einbezug der lokalen Bevölkerung, dadurch mehr Offenheit, Abbau von Vorurteilen und Stärkung des sozialen Kapitals von Neuzuwanderern
- Nachhaltigere Integration in aufnehmende Städte

¹⁵ Die folgenden Punkte reflektieren Erkenntnisse der Studie „The role of local authorities in complementary legal pathways to respond to international protection needs“ der Arbeitsgruppe Complementary Legal Pathways der NGO Forum réfugiés –Cosi sowie des Policy Papers „Der Weg über die Kommunen: Empfehlungen für die Flüchtlings- und Asylpolitik der EU“ (Bendel et al. 2019).

¹⁶ Siehe hierzu das innovative Projekte „Refugees' Say“ der Universität Oxford und die Kooperation zwischen der Universität Stanford, der ETH Zürich und Dartmouth College zur Entwicklung von Algorithmen, die Kommunen und Flüchtlinge basierend auf den jeweiligen Potenzialen und Bedürfnissen zusammenbringen sollen.



Dass kommunales Engagement für alternative Zugangswege in der Praxis bislang vor allem ad hoc bleibt, ist erstaunlich, da sich Akteure wie das [SHARE Network](#) intensiv mit der Rolle kommunaler Akteure in Resettlement-Prozessen beschäftigen und Städtenetzwerke in den letzten Jahren mehr Mitsprachrechte bezüglich der Planung und Ausgestaltung traditioneller und alternativer Zugangswege gefordert haben. So beispielsweise [EUROCITIES in Bezug auf Resettlement](#), [Solidarity Cities im Bereich Relocation](#) und das [deutsche Bündnis Städte sicherer Häfen](#), das sich gemeinsam mit der zivilgesellschaftlichen Bewegung Seebrücke für direkte kommunale, humanitäre Aufnahme stark macht. Hinzu kommen kommunale Angebote der direkten Aufnahme wie die Initiative „50 aus Idomeni“ in Osnabrück oder das Angebot Barcelonas, 100 Asylsuchende aus Athen aufzunehmen. Diese wurden jedoch bislang von staatlicher Seite blockiert. Um den Schritt von Forderungen zur tatsächlichen Umsetzung zu gehen, benötigen Städte Unterstützung in der Kooperation mit NGOs und im Aufbau von Dialogkanälen mit der nationalen Ebene (Stürner 2019b, Sabchev und Baumgärtel 2020).

Obwohl die Öffnung bzw. Ausweitung alternativer Zugänge in Aufnahmeland Teil des GCR ist, wird das Thema von staatlicher Seite aus eher zögerlich auf nationale Agenden gesetzt. Positiv ist in diesem Zusammenhang hervorzuheben, dass auf dem letzten GFMD im Januar 2020 eine Diskussionsrunde zum Thema „[Providing regular pathways from crisis to safety](#)“ stattgefunden hat.

Durch verstärkte Kooperation zwischen Städten und Zivilgesellschaft und gemeinsamen lokalen Input in nationale und intergouvernementale Foren könnte die Thematik proaktiv weiterverfolgt werden.

Migration und Klimawandel

“The World Bank estimates that climate change could force over 140 million to migrate within countries in the next 30 years. C40 and the MMC mayors are and will be at the frontline of these critical challenges.”

(MMC 2018)

Während intergouvernementale Kooperation in Bezug auf den Klimawandel nur schleppend vorangeht und vereinzelt nationale Repräsentanten die Existenz dieser globalen Herausforderung noch immer anzweifeln, sind Städte in keinem anderen Themenfeld besser vernetzt als im Bereich Umweltschutz und Klimawandel. Städtenetzwerke wie [C40](#) oder [ICLEI](#) werden häufig zitiert, um die tatsächliche Wirkung des gemeinsamen Handelns von Städten in transnationalen Netzwerken aufzuzeigen (Curtis 2014).

Auf globaler Ebene unternahm die [Nansen-Initiative](#) (2011 – 2015) unter Leitung von Norwegen und der Schweiz den Versuch, durch regionale und globale Dialogprozesse Herausforderungen von klimabedingter Migration aufzuzeigen und Konsensus für eine Schutz-Agenda zu formen. Explizit war es jedoch nicht Ziel der Initiative, neue rechtliche Standards zu erarbeiten. Im GCR wird Klimawandel als Faktor angesprochen, der Fluchtursachen verstärken kann, jedoch in anschließenden Empfehlungen an staatliches Handeln nur indirekt erwähnt. Auch auf dem ersten Global Refugee Forum (GRF), welches teilnehmenden Akteuren zum Austausch bestehender Praxis, Diskussion zukünftiger Herausforderungen und Ankündigung konkreter Umsetzungsstrategien des GCR diente, wurde keine der Veranstaltungen spezifisch einer umfassenden Auseinandersetzung mit Zusammenhängen zwischen Migration und Klimawandel gewidmet.

Der Mayors Migration Council hat es sich zum Ziel gesetzt,

dies zu ändern. Nach Niederlegung des Athener Bürgermeisteramts verbleibt Giorgos Kaminis als Sondergesandter für die Themen Migration und Klimawandel im MMC. Zudem strebt der MMC eine enge Kooperation mit dem Städtenetzwerk C40 an. Im Nexus Klimawandel-Migration birgt kommunales Engagement besonderes Potenzial, diese beiden Policy-Felder enger zu verknüpfen. Dies kann sowohl durch Stadtplanung vor Ort (Stichwort Resilienz-Strategien) als auch durch transnationales Engagement zwischen Städten und im Austausch mit Staaten, IOs, NGOs und Unternehmen durch Städtediplomatie auf regionaler und globaler Ebene geschehen. Für Städte tun sich in diesem Zusammenhang neue Möglichkeiten des Policy-Learning zwischen Politikfeldern auf.

2.3 Gleichberechtigte Partnerschaften für GCM und GCR

Sowohl eine stärkere Ergebnisorientierung als auch die Platzierung lang vernachlässigter Migrationsthemen, die auf lokaler Ebene eine wichtige Rolle spielen, bergen hohes Potenzial für die Implementierung und Evaluierung der Globalen Pakte. Viele Städte und IOs erkennen, dass lokale Integrationsexpertise für die Entwicklung und Umsetzung nationaler und globaler Migrationspolitik unerlässlich ist. In der Umsetzung der Globalen Pakte öffnet sich daher in den nächsten Jahren eine neue Chance für humanitäre und entwicklungspolitisch aktive Akteure: In Kooperation mit Geldgebern haben sie die Möglichkeit, sich jenseits von zielgruppenorientierter Förderung auf inklusive, gebiets-spezifische Ansätze in urbanen Flucht- und Migrationskontexten zu konzentrieren. Erfolg oder Misserfolg hängt dabei weitgehend von der effektiven Kooperation mit kommunalen Akteuren, lokaler Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft ab.

“Cities and local and regional authorities have a key role to play in the implementation of both Global Compacts with cities also acting as the linchpin that can bring all necessary actors together from civil society to the private sector in order to ensure a whole-of-society impact.”

(Filippo Grandi, UN-Hochkommissar für Flüchtlinge)

In diesem Kontext sind drei Faktoren entscheidend:

1) gleichberechtigte Partnerschaften, 2) lokale Zugänge zu Finanzierung und 3) Kapazitätsaufbau für evidenzbasierte, lokale Migrationsgovernance.

Gleichberechtigte Partnerschaften

Bislang sind internationale-lokale Kooperationen häufig von einseitigen Kapazitätsdefinitionen geprägt: So evaluieren internationale Akteure die Kapazitäten vor Ort oftmals eher entsprechend eigener Lücken, die geschlossen werden sollen, anstatt detaillierte situationsspezifische Assessments durchzuführen (Barbelet 2019). Städte streben jedoch danach, als ebenbürtige Partner anerkannt zu werden und lehnen top-down Ansätze in der Implementierung internationaler Abkommen häufig ab. So beispielsweise in der „Local Migration Charter“ von UCLG Africa:

“(…) any local and subnational government that adheres to the Charter opposes firmly and unequivocally the cooperation programs intended to tackle the root causes of migration not taking due account of the central role of local and subnational governments in their definition, and without the effective participation of these governments in their implementation”

(UCLG Africa 2018).

UCLG-Africa fragt somit nicht länger, was entwickeln nationale oder internationale Akteure in unseren Städten? Vielmehr geht es um die Frage, wie GCR und GCM sowie Partnerschaften mit internationalen, nationalen und lokalen Partnern Städte empowern können, situationsspezifische Strategien zur Stärkung lokaler Migrationsgovernance im Sinne der Globalen Pakte voranzutreiben. In diesem Kontext arbeitet UCLG Afrika darauf hin, afrikanische Städte in der Umsetzung der „Local Migration Charter“ und der Globalen Pakte zu unterstützen (Interview UCLG Africa).

Erfahrung aus so unterschiedlichen Städten wie Gaziantep und São Paulo heben die Bedeutung einer separaten städtischen Migrations- oder Integrationsabteilung hervor, um Koordination innerhalb der Stadtverwaltung und mit externen Partnern effektiv zu gestalten:

“The Mayor said, ‘We need a separate unit that will only focus on migration management.’ So the aim of that unit is first of all providing social services based on social justice and human rights and also to sustain the coordination with other municipal units and with external partners. (...) In a very short time we saw that it was quite efficient to have a separate unit that focuses on migration management. Because the responsibilities are clear and you can plan for short-term, mid-term and long-term. Also, since the city had a different unit for migration management, it was easier for us to cooperate with different organisations. Because they knew the focal points at the municipality. (...) Because a local authority alone doesn’t have enough power to manage migration. And also central government alone doesn’t have that power. And also international organisations, they don’t have that power. We realized that we have to come together.”

(Interview Gaziantep)

Lokaler Zugang zu Finanzierung

Investitionen in strukturellen Kapazitätsaufbau städtischer Verwaltung könnten lokale Migrationsgovernance vor Ort sowie die Kooperation zwischen lokalen, nationalen und internationalen Akteuren stärken. Insbesondere in den Bereichen Flucht und Migration werden (internationale) Gelder jedoch häufig ausschließlich für direkte Hilfen für Flüchtlinge und / oder Migranten bereitgestellt, so dass die Finanzierung kommunalen Kapazitätsaufbaus schwierig ist, selbst wenn dieser letztendlich auf eine dauerhafte Verbesserung der Situation von Migranten und Flüchtlingen abzielt.

Hinzu kommt, dass internationale und regionale Finanzierung für Aufnahme und Integration von Flüchtlingen und Migranten Städte vielfach nicht erreicht. Städte setzen sich daher für bessere Zugangswege und verstärkte Direktfinanzierung lokaler Akteure entsprechend den Ideen des „Grand Bargain“ ein. Ein großer Erfolg für kommunales Engagement auf internationaler Ebene ist die Mitgliedschaft des Mayors Migration Council im neu eingerichteten „Multi-Partner Trust Fund“ (MPTF) zur Umsetzung innovativer Ansätze im Rahmen des GCM. Die Mitgliedschaft ermöglicht Mitsprache in der Verwendung des Fonds (Interviews IOM, UCLG, MMC).

Kapazitätsaufbau für evidenzbasierte lokale Migrationsgovernance

“The Mayor of Gaziantep, she had the vision. So, in 2015 she said, ‘We have to manage migration. In order to do it we need accurate data. And we need to know the needs of the city.’”

(Interview Gaziantep)

Nicht nur in Städten im globalen Süden, in denen Zensusdaten mitunter über ein Jahrzehnt veraltet sind, besteht dringender Bedarf für die Schaffung besserer lokaler Datengrundlagen. Auch europäische Städte haben im Rahmen der EU Urban Partnership on Inclusion of Migrants and Refugees in Kooperation mit der Migration Policy Group Empfehlungen entwickelt, die Eurostat dazu inspirierten, Integrationsdaten stärker zu lokalisieren.

Derzeit befinden sich drei parallele Ansätze zu Unterstützung und Evaluation lokalen Engagements in der Umsetzung von GCM und GCR in der Entwicklung:

- Local Migration Governance Indicators: Die local MGI werden durch IOM entwickelt und pilotiert. Sie basieren auf den nationalen MGI und zielen darauf ab, Strukturen lokaler Migrationspolitik zu erfassen. Dadurch soll nicht nur kommunales Handeln vor Ort, sondern auch ein strukturierter Austausch zwischen Städten sowie der Dialog mit der nationalen Ebene gefördert werden.

“The local MGI are a very useful tool for the way that we plan future actions. We’re trying to include them in our municipal plan and in the way that we communicate our policy. So, the fact that we are able to have a clear view of the policy, this is very useful.”

(Interview São Paulo)

- Local Inclusion Action Tool (LIAT): Entwickelt durch die OECD in Kooperation mit dem Council of Europe-Intercultural Cities, Welcoming America / Welcoming International, der Migration Policy Group, der Stadt Montreal und Metropolis, basieren diese Indikatoren auf der Recherche guter Praxis, Instrumenten und Initiativen aus 400 Städten weltweit. Ziel des LIAT ist es, die lokale Umsetzung von GCM und GCR zu unterstützen. Eine Pilotphase ist / war (vor Ausbruch der Covid-19 Pandemie) für 2020 geplant.

- Localization of GCM and GCR coalition: Hierbei handelt es sich um einen Policy Brief, der zehn Aktionsfelder abdeckt und in Kooperation zwischen CMI/World Bank, OECD/CFE, UCLG, UNCTAD, UNESCO, UNICEF, UN-Habitat, IOM und UNHCR entwickelt wird.

Ob und – falls ja – wie diese verschiedenen Ansätze zur Entwicklung gemeinsamer lokaler Migrations- und Integrationsindikatoren zusammengeführt werden können, ist derzeit noch offen (Interviews IOM, OECD). Kommunaler Input und kommunale Mitsprache in nationale Umsetzungspläne für GCM und GCR könnte in jedem Fall entscheidend zur Berücksichtigung lokaler Vielfalt und lokaler Realitäten vor Ort beitragen.

2.4 Vom Sicherheitsfokus zum Integrations- und Entwicklungsfokus?

Von Städtenetzwerken wie UCLG, aber auch internationalen Akteuren, wird die Hoffnung genährt, dass stärkeres kommunales Engagement in internationalen Migrationsdebatten eine Diskursverschiebung anstoßen könnte: weg vom einseitigen Sicherheitsdiskurs hin zu einem pragmatischen Fokus auf Integration und lokale Entwicklung. Tatsächlich treiben praktisch alle zuvor genannten Städte einen sehr progressiven Migrationsdiskurs voran, der auf Potenziale von Migration für Städte und auf rechtebasierte Migrations-governance abstellt.

Nichtsdestotrotz ist es essentiell sich vor Augen zu führen, dass aufgrund von Selbstselektion derzeit ausschließlich Städte in internationalen Migrationsdebatten aktiv sind, die trotz aller Herausforderungen Migration gegenüber prinzipiell offen eingestellt sind. Würden Hürden für die Partizipation im internationalen Kontext gesenkt, wäre es auch denkbar, dass kritischere lokale Stimmen laut würden.

3.

Worin bestehen mögliche Herausforderungen?



“Cities self-evidently have a lot to offer in that discussion because it’s at the city level where all the action is in terms of migration. It is where they come from, it is where they transition through, it is where they end up. Yet the current global governance structures are quite resistant to cities having a direct voice inside.”

(Interview Bristol)

3.1 Politische Kluft: Städte vs. Staaten?

Aus Sicht des Mayors Migration Council werden Städte noch lange nicht als Partner in intergouvernementalen Foren anerkannt (Interview MMC). In der Wahrnehmung einiger Städte haben auch internationale Kooperationspartner wie IOM und UNHCR mit politischen Widerständen zu kämpfen. Nationale Akteure zeigen bislang wenig Interesse daran, die Position kommunaler Akteure in intergouvernementalen Debatten und Entscheidungsprozessen zu stärken. Dies gilt vor allem, aber längst nicht nur, für migrationskritische Staaten. Staaten argumentieren unter anderem damit, dass es Städten nicht zustehe Außenpolitik jenseits der nationalen Kompetenz zu betreiben (Blank 2006), dass ihnen an der Gleichartigkeit der Lebensverhältnisse gelegen sei, die durch eine verstärkte Aufnahme von Flüchtlingen und/oder Migranten in Schieflage geraten könne oder damit, dass eine migrationspolitische Kompetenz von Städten nicht vorgesehen sei.

Derzeit stellen progressive kommunale Positionen und Migrationsnarrative ein Gegengewicht zum mehrheitlich staatlich getriebenen Sicherheitsnarrativ dar. Dies ist in der aktuellen Diskussion um die Implementierung von GCM und GCR nützlich, könnte jedoch auch in einen destruktiven Diskurs à la „Städte – good guys vs. Staaten – bad guys“ kippen (GFMD 2020). Eine Stärkung kommunaler Positionen auf globaler Ebene müsste daher stets mit einem verstärkten lokal-nationalen Dialog auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene einhergehen, um zu verhindern, dass Konflikte zwischen lokaler und nationaler Ebene sich auf die internationale Ebene übertragen, auf der Staaten letztendlich die Oberhand behalten. Der Mayors Mechanism hebt den Willen von Städten hervor, gemeinsam mit Staaten Lösungen für globale Herausforderungen zu finden (GFMD 2020). Positiv wurde vonseiten global aktiver Kommunalvertreter auch die Offenheit von Vertretern aus Mexico und der Schweiz in ihrer Rolle als Vermittler (co-facilitators) der intergouvernementalen Verhandlungen des GCM wahrgenommen (Interviews Montreal, São Paulo). Als einer der wenigen Staaten, die kommunales Engagement in globaler Migrationsgovernance explizit unterstützen, erklärte ein Vertreter der Schweiz auf dem Global Refugee Forum 2019:

“We need to acknowledge the expertise of cities and work with cities in order to leave no one behind. It is commendable that the UNHCR had a High-level Dialogue on cities. National governments should create spaces for dialogue with cities because governments need to learn from cities.”

3.2 Repräsentation: Wen vertritt die Stadt?

Regierungen vertreten in ihrer Außenpolitik die nationale Bevölkerung. Dies ist eine der zentralen Aufgaben, für welche sie gewählt werden. Wen jedoch vertreten kommunale Repräsentanten und Städtenetzwerke? Sprechen sie für alle Teile der Stadtbevölkerung? Können sie für umliegende Gebiete sprechen? Wie kommen internationale kommunale Positionen zu Stande? Führt das Engagement großer Städte durch Selbstselektion aufgrund von Interessen- und Ressourcenunterschieden nicht zur einseitigen Überbewertung kosmopolitischer Großstadtperspektiven? Wie nachhaltig kann das Engagement einzelner Stadtvertreter sein? Und wer entscheidet überhaupt, welche Städte sich an welchen regionalen und internationalen Foren beteiligen?

Das gute Verständnis und die wachsende Kooperation zwischen Städten wie Bristol, Athen oder São Paulo hat somit auch eine Kehrseite: Was, wenn größere Städte mehr im transnationalen Austausch zu Migrationsfragen stehen als im Dialog mit umliegenden Kleinstädten und ländlichen Räumen? Dies ist eine der Fragen, denen das [Inclusive Cities Projekt](#) der Universität Oxford nachgeht. Für entscheidend wird hier der Dialog zwischen Vertretern ganz unterschiedlicher Kommunen innerhalb eines geographischen Raums gehalten (Interview COMPAS – Universität Oxford). Ein gutes Beispiel findet sich in Griechenland, wo sich basierend auf einer Kooperation zwischen Athen und Thessaloniki insgesamt 13 griechische Städte zum [Greek Cities Network for Integration](#) zusammengeschlossen

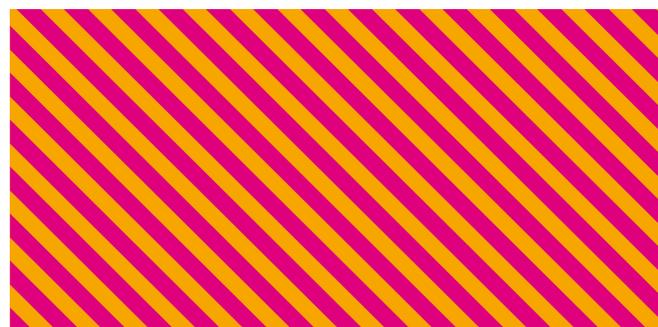
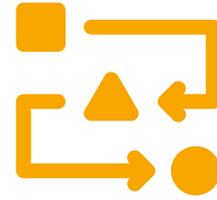
haben. Athen nutzt dieses Netzwerk nicht nur, um gute Praxis zu teilen, sondern auch um Informationen aus regionalen und internationalen Foren weiterzugeben und die Stimmen kleinerer Städte einzufangen (Interview Athen).

Generell gilt, dass die Entwicklung neuer Normen und Leitlinien auf nationaler, regionaler oder internationaler Ebene an Effizienz und Innovation gewinnt, wenn sie durch eine „Koalition der Willigen“ vorangetrieben wird. Dies kann Städte, Staaten, Zivilgesellschaft und den Privatsektor einschließen. Um neue Normen und Richtlinien jedoch zu verabschieden und umzusetzen, braucht es eine breitere, repräsentativere Beteiligung, um entsprechenden buy-in zu sichern.

Letztendlich sollten große und kleine Kommunen nicht in internationale und regionale Debatten einbezogen werden, weil sie bestimmte offene Positionen vertreten, sondern vielmehr, weil (auch kritische) lokale Expertise zu Potenzialen und Herausforderungen einen Mehrwert für globale Migrationsgovernance mit sich bringt.

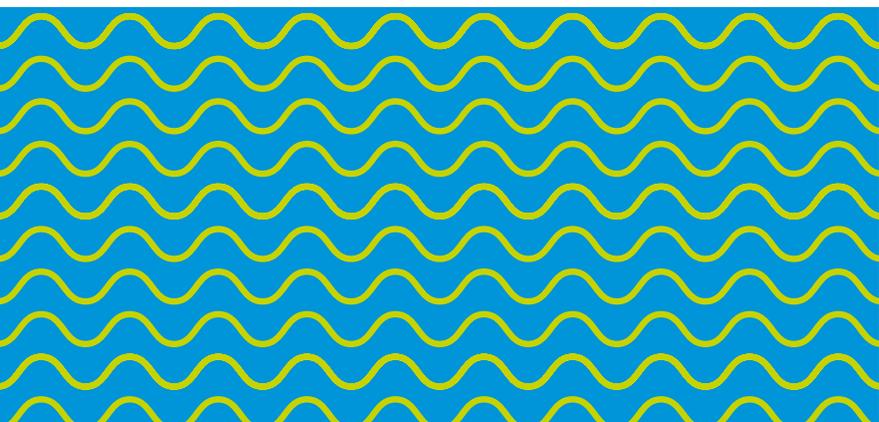
3.3 Perspektive: Stimme von Herkunftsstädten?

Eine Analyse regionaler und internationaler kommunaler Erklärungen zeigt, dass Schwerpunkte häufig in den Bereichen Willkommen, Aufnahme und Integration gesetzt werden. Die Perspektive von Herkunfts- und Transitkommunen kommt dabei bislang weniger zum Tragen. Vor diesem Hintergrund ist die Aufnahme von Freetown in den MMC ein wichtiges Signal. Auch UCLG Africa möchte sich in Zukunft verstärkt für umfassendere Perspektiven einsetzen und hat erste Dialoge mit Akteuren wie der Cities Alliance in die Wege geleitet, um direkte Kooperation zwischen Herkunfts- und Aufnahmekommunen in Afrika und Europa anzustoßen (Interview UCLG Africa).



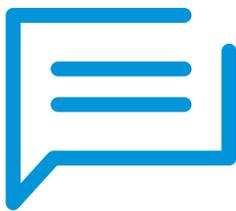
IV.

**Städte und Migrations-
governance - zukünftige
Handlungsspielräume**



1.

Wie kann die Rolle von Städten weiterentwickelt werden?



“More and more we see that local authorities are becoming de facto migration governance actors. And the problem is that they do not have the necessary devolution of power nor access to the necessary financial resources to be able to play that role. Therefore we want to make sure as part of our mandate as the UN organization on migration that we bring those decentralized levels of governance to the table when migration is being discussed and debated in global frameworks.”

(Interview IOM)



1.1 Kooperation im Multi-Level-Governance-System stärken

Um von Staaten als Partner für regionale und internationale Migrationsgovernance anerkannt zu werden, sollten Städte nicht versuchen, die Rolle von Nationalstaaten zu „übernehmen“, sondern vielmehr lokale Stärken ausspielen. Dazu gehören lokales Wissen um Potenziale, Risiken und Grenzen vor Ort, die Nähe zur Bevölkerung und ein gewisser Pragmatismus (Interview COMPAS – Universität Oxford). Der Blick durch die „lokale Linse“ kann innovative Vorschläge zur Weiterentwicklung nationaler, regionaler und internationaler Migrationspolitik hervorbringen. Um diese Rolle spielen zu können, müssen Städte jedoch zunächst in der Lage sein, Migration auf lokaler Ebene anzugehen.

Eine große Herausforderung für Städte im Umgang mit Migrations- und Fluchtbewegungen stellen Schwächen in lokalen Governance-Strukturen dar, die häufig auf unzureichende Zusammenarbeit der verschiedenen Ebenen in nationalen, regionalen oder internationalen Multi-Level-Governance-Systemen zurückzuführen sind. Diese zentrale Erkenntnis ziehen Mitarbeiter der OECD aus der 2018 veröffentlichten Studie „Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees“, die den Umgang mit Migration in 72 Städten weltweit analysiert (OECD 2018).

- So fehlen Städten häufig notwendige lokale Daten zur Entwicklung evidenzbasierter Politik vor Ort, die von nationaler Seite aus nicht bzw. in zu großen Abständen erhoben werden.
- Intransparenz führt darüber hinaus dazu, dass kommunale Akteure häufig erst dann Informationen über nationale, regionale oder internationale Strategien mit lokaler Tragweite erhalten, wenn Entscheidungen bereits gefallen sind. Dies kann wie beschrieben zu vertikaler Inkohärenz zwischen Politik und Praxis führen.

- Und schließlich hilft es Städten wenig, dass internationale und nationale Geldgeber langsam die entscheidende Rolle kommunaler Behörden in urbanen Flucht- und Migrationssituationen anerkennen, wenn Finanzierung für Capacity Building und lokale Strategien über die nationale Ebene nicht dezentral weitergereicht wird.

Auch der Mayors Mechanism hebt auf dem GFMD 2020 in einem Hintergrundpapier negative Folgen mangelnder vertikaler Politikkohärenz hervor und spricht konkrete Empfehlungen aus (GFMD 2020).

Insbesondere in der Entwicklung alternativer Migrations- und humanitärer Zugangswege sowie in der Verknüpfung von Migrations- und Klimapolitik könnten strukturelle Kooperationen zwischen nationalen und lokalen Behörden sowie zivilgesellschaftlichen Akteuren Vorteile für Migranten, Flüchtlinge und die lokale Bevölkerung der aufnehmenden Gemeinden bringen.

1.2 Ressourcen für internationales Engagement bereitstellen

Derzeit engagieren sich einige wenige Pionier-Städte in regionalen und internationalen Foren zu Migrations- und Fluchtthemen. Dies sind zumeist Städte, in denen 1) der politische Wille zum Engagement auf kommunaler Führungsebene stark ausgeprägt ist, 2) bereits erste Kontakte in Städtenetzwerke oder zu regionalen / internationalen Organisationen bestehen und 3) Finanzierung für Reise- und Personalkosten aufgebracht werden kann. Die Herausforderung, vor der Städte stehen, wenn sie sich regional / international engagieren wollen, wird durch die folgende Aussage der Stadt Bristol illustriert:

“Engaging at the international level is one of those things, where you are investing time and effort obviously and you don’t know exactly what the return is going to be or when it is going to come.”

(Interview Bristol)

Regionales / internationales Engagement muss im Interesse der Stadtbevölkerung durchgeführt werden. Während nationale Außenministerien selten in die Situation kommen, von der Bevölkerung zum konkreten Output ihrer Teilnahme an internationalen Konferenzen befragt zu werden, wenden Stadtbevölkerung und Stadtadministration auf internationales Engagement häufig dieselben Maßstäbe wie auf Kommunalpolitik an. Dies stellt Städte mit begrenztem Budget vor Herausforderungen, da internationales Engagement eher mittel- bis langfristig Wirkung zeigt. Um über den Kreis der „üblichen Verdächtigen“ hinaus auch das Engagement mittlerer und kleinerer Städte auf regionaler bzw. internationaler Ebene zu fördern, braucht es zusätzliche finanzielle Unterstützung für Reise- und Personalkosten. Gute Praxis findet sich in der Stadt Bristol, in der die Verwaltung und der Bürgermeister durch einen Berater der Good Faith Partnership, einer sozialen Consulting-Agentur, gefördert durch die Paul Hamlyn Stiftung, in der Entwicklung lokaler und internationaler Strategien für Diversität unterstützt werden (Interview Bristol).

Punktuelles städtisches Engagement reicht selten aus, um Prozesse nachhaltig zu beeinflussen. Daher ist die strukturelle Einbindung kommunaler Akteure in regionale und globale Migrationsdebatten, wie beispielsweise durch die EU Urban Partnership on Inclusion oder den Mayors Mechanism des GFMD, entscheidend.

1.3 Insider-Wissen weitergeben

Städte begeben sich in internationalen Foren häufig auf Neuland. Um erfolgreich zwischen nationalen, regionalen und internationalen Akteuren und Institutionen zu navigieren, brauchen Kommunalvertreter nicht nur Wissen zu Funktionsweise und offiziellen Strukturen regionaler und internationaler Systeme. Ein Blick auf das Organigramm der UN verrät beispielsweise wenig über die traditionell komplexe Beziehung zwischen IOM und UNHCR oder über das Zusammenspiel zwischen humanitären und Menschenrechtsakteuren der Vereinten Nationen. All dies hängt mit dem historischen Wachstum der Institutionen sowie Prozessen zusammen, die sich hinter den Kulissen abspielen. Städte benötigen daher strategische Beratung in der Entwicklung von Stadtdiplomatie. Ursprünglich als City Diplomacy Unit (CDU) konzipiert, stellt dies eines der zentralen Ziele des Mayors Migration Council dar (Interview MMC).

1.4 Kommunale Potenziale für kohärente Migrationsgovernance aufzeigen

Dass Städte zu regionalen und globalen Migrationsforen bislang nur schwer Zugang finden, hängt häufig damit zusammen, dass viele Nationalstaaten und teilweise auch internationale Organisationen eher zurückhaltend auf die „neuen“ Akteure reagieren. Dies lässt sich oft darauf zurückführen, dass Entscheidungsträger auf allen Governance-Ebenen Wissen fehlt bezüglich Chancen, Risiken und Potenzialen, die städtisches Engagement für kohärentere Migrationsgovernance mit sich bringen könnte (Interview IOM).¹⁷

¹⁷ Weit über die Rolle von Städten hinaus ist internationalen Akteuren und staatlichen Vertretern im Laufe der Verhandlungen der Globalen Pakte klargeworden, dass Entscheidungsträger globaler und regionaler Migrationsgovernance in einen engeren Austausch mit praxisorientierter Migrations- und Fluchtforschung treten sollten. Durch evidenzbasierte politische Entscheidungen soll Migrationsgovernance dadurch kohärenter und wirkungsorientierter gestaltet werden. Im Rahmen des GCR-Prozesses wurde daher das „Global Academic Interdisciplinary Network (GAIN)“ gegründet und der GCM-Prozess sieht eine „Global Knowledge Platform“ vor.

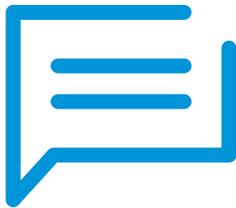
Um als Akteure in regionalen und internationalen Migrationsforen wahrgenommen zu werden, ist für Städte und deren Kooperationspartner (IOs, Stiftungen, Privatwirtschaft, etc.) somit praxisorientierte Forschung essentiell, die etablierte Akteure dieser Foren für kommunales Potenzial sensibilisiert und Kooperationsformen und -fenster aufzeigt. Derzeit befindet sich Forschung zu kommunalem Handeln in regionaler und globaler Migrationsgovernance jedoch noch ganz am Anfang.

Insbesondere zwei zentrale Forschungslücken erschweren den effektiven Einbezug von Städten in globale und regionale Migrationsgovernance:

- 1) Städte im globalen Süden: IOM, UNHCR und INGOs verweisen auf dringenden Bedarf an forschungsgestützten Empfehlungen zur Rolle, die kommunale Akteure im Kontext von Flucht- und Migrationsbewegungen im globalen Süden spielen (könnten). Zudem fehlt es an evidenzbasierten Empfehlungen zur Gestaltung tatsächlich gleichberechtigter Partnerschaften, um Interdependenzen zwischen Urbanisierung und Flucht- bzw. Migrationstreibern wie sozialer bzw. wirtschaftlicher Ungleichheit, Konflikten und klimabedingten Umweltveränderungen anzugehen. Denn während kommunale Akteure im globalen Norden zunehmend wichtiger Gegenstand der Flucht- und Migrationsforschung werden, weist die Forschung derzeit noch wenige Erkenntnisse bezüglich kommunaler Strategien in urbanen Flucht- und Migrationskontexten im globalen Süden auf (Jacobsen und Fratzke 2016, Landau et al. 2016). Dies ist vor allem deshalb überraschend, da sich 2018 die Mehrheit aller Flüchtlinge und Binnenvertriebenen im globalen Süden befanden (UNHCR 2019b). Erste Städte-Studien finden sich vor allem außerhalb der deutschen Fluchtforschung (Haysom 2013, Lucci et al. 2016, Landau et al. 2016) oder werden in Form von Praxisberichten durch humanitäre Akteure erarbeitet (Bleuer und Saliba 2017, Saliba 2018). Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang auch die Arbeit der Working Group Managing Urban Displacement der Global Alliance for Urban Crises.
- 2) Städte in Multi-Level Migrationsgovernance: In der Erforschung internationaler Beziehungen stellten Städte lange Zeit keine Untersuchungsgegenstände dar, selbst nachdem das Feld auf transnationales Handeln großer Konzerne, internationaler Organisationen und NGOs ausgeweitet wurde (Curtis 2014). Erst seit einigen Jahren entsteht zunehmend Forschung zu sogenannter „Städte-diplomatie“ (van der Pluijm und Melissen 2007, Alger 2011, Barber 2013, Acuto und Rayner 2016, Chan 2016, Tavares 2016, Abdullah 2019, Oomen 2019). Insbesondere in den Bereichen Flucht und Migration, in denen sich städtisches Engagement derzeit rasch verändert, fehlt jedoch bislang die Entwicklung evidenzbasierter, praxisorientierter Empfehlungen für effektive und kohärente Migrationsgovernance zwischen lokaler, nationaler, regionaler und internationaler Ebene. Dahingehende Forschung könnte Städten, Staaten und internationalen Akteuren als Grundlage dienen, um Vorurteile abzubauen, Interessenüberschneidungen zu erkennen und gemeinsame Vorstellungen für neue Kooperationsformen zu entwickeln.

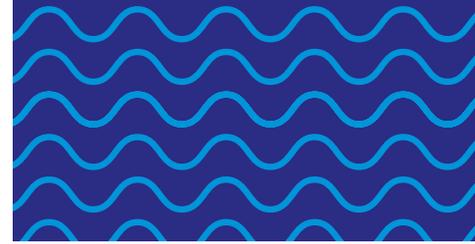
2.

Welche Akteure sind relevant
im Feld und wo gibt es Lücken?



“The rise of cities and the growth of global mobility are pretty much guaranteed. And therefore investing now in the ability of cities to engage in this kind of discussion is really smart, really strategic and will have huge benefits for the world.”

(Interview Bristol)



2.1 Wissens-Schaffer: Chancen für Multi-Level Migrationsgovernance aufzeigen

Forscher verschiedener Disziplinen arbeiten daher verstärkt an der Vernetzung von Flucht- und Migrationsforschung mit Konfliktforschung, Städtediplomatie und „urban studies“. Zu nennen wären hier beispielsweise die Arbeit von Teilnehmern des Workshop des European University Institut (EUI) „[Cities and the Global Governance of Migration. An Under-Explored Link](#)“ im Oktober 2019, die EU-zentrierten Forschungsprojekte „[Cities of Refuge](#)“ der Universität Utrecht, „[When Mayors make Migration Policy](#)“ der Universitäten Erlangen-Nürnberg und Hildesheim¹⁸ und „[Städte der Zuflucht](#)“ an der Universität Hamburg, die Gründung der internationalen „Research Platform on Cities, Migration and Membership“ durch die [New School New York](#) 2019 sowie die thematischen Schwerpunkte zu Global Cities des [Chicago Council on Global Affairs](#) und des [Barcelona Centre for International Affairs \(CIDOB\)](#). Die Seminarreihe „[City networks and migration governance](#)“ an der Universität Oxford gibt zudem einen Überblick über verschiedene Forschungsrichtungen in diesem Feld.

Auf transatlantischer Ebene plant der German Marshall Fund das Programm „Cities Managing Migration“, welches u. a. innovative Praktiken von Städten hervorheben und Policy-Lücken in vertikaler Migrationsgovernance identifizieren soll.

In der deutschen Flucht- und Migrationsforschung wird in Zukunft das 2020 gegründete, vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) finanzierte, Forscher-Netzwerk „Flucht und Flüchtlingsforschung: Vernetzung und Transfer (FFVT)“ eine zunehmend bedeutende Rolle einnehmen.¹⁹

2.2 Vernetzer: Städtepositionen auf internationaler Ebene erarbeiten

Da selbst große Städte meist nur wenig personelle Ressourcen für internationale Kooperation haben, spielen internationale Organisationen, Forschungsinstitute und Stiftungen eine zentrale Rolle in der Förderung transnationaler Vernetzung von Städten, der Vor- und Nachbereitung globaler Städteforen sowie der kommunalen Teilnahme an internationalen Konferenzen. Das fünfte Global Mayoral Forum 2018 wurde beispielsweise in Kooperation zwischen OSF, IOM, UCLG, der Global Knowledge Partnership on Migration and Development der Weltbank (KNOMAD) sowie dem UN Institute for Training (UNITAR) organisiert. Im Vorfeld des Global Mayoral Forum und im Kontext der Verhandlungen um GCM und GCR brachten Forschungsinstitute wie die Brookings Institution und das International Peace Institute (New York) Städtevertreter zusammen. Aus dem Austausch entstand eine informelle Kooperation zwischen zehn bis fünfzehn Städten, die gemeinsam die „Marrakech Declaration“ des Global Mayoral Forum 2018 mit vorbereiteten, sich für den Input von Metropolis in die GCM-Verhandlungen einsetzten und den Austausch mit internationalen Organisationen suchten (Interview Montreal).

¹⁸ Erkenntnisse aus diesem durch die Stiftung Mercator geförderten Projekt sind direkt in dieses Policy Paper eingeflossen.

¹⁹ Durchgeführt wird Kooperation durch das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE), das Institut für Migrationsforschung und interkulturelle Studien der Universität Osnabrück (IMIS), das Centre for Human Rights Erlangen-Nürnberg der Universität Erlangen-Nürnberg (CHREN) sowie das Bonn International Center for Conversion (bicc). Aufgrund der hohen Praxisrelevanz der Flucht- und Migrationsforschung sind die Aufbereitung von Forschungsergebnissen und der Dialog mit Medien, Politik und Zivilgesellschaft für das Forschungsvorhaben von höchster Bedeutung.

2.3 Türöffner: Kommunale Expertise in intergouvernementale Foren bringen

Der Sprung vom transnationalen kommunalen Austausch hin zu direkter Interaktion in intergouvernementalen Foren stellt Städte vor große Herausforderungen. Der Mayors Mechanism stellt eine erste strukturelle Verknüpfung zwischen dem kommunalen Global Mayoral Forum und dem intergouvernementalen GFMD dar. Mit dem MM streben IOM, UCLG und MMC danach, Nationalstaaten die positiven Aspekte kommunalen Inputs in intergouvernementale Debatten aufzuzeigen. Er könnte somit im Rahmen eines weniger politisierten Forums außerhalb der UN-Strukturen einen ersten Präzedenzfall schaffen.

Im Bereich Migration sieht sich IOM in der Verantwortung, als Fürsprecherin kommunalen transnationalen Engagements aufzutreten und auf globaler Ebene Raum für Dialog zwischen lokaler und nationaler Ebene zu schaffen (Interview IOM). Im Bereich Flucht und Vertreibung arbeitet UNHCR ebenfalls proaktiv daran, Städte in regionale und globale Dialoge einzubeziehen, beispielsweise durch die Initiative „Cities #withrefugees“ sowie die Entscheidung ein kommunales Side-Event auf dem Global Refugee Forum zu unterstützen. Zudem soll die Kooperation mit Städten vor Ort gestärkt werden, insbesondere im Rahmen des Comprehensive Refugee Response Framework (CRRF). Derzeit arbeitet UNHCR an der zweiten Evaluation der 2009 angenommenen „Policy on refugee protection and solutions in urban areas“. Aus Interviews geht hervor, dass UNHCR den Brief verschiedener Bürgermeister, in dem diese 2017 eine Rolle für Städte in globaler und lokaler Governance von Flucht und Migration eingefordert haben, sehr zu schätzen wusste, da der Verweis auf dieses Engagement der Organisation neue Kooperationsmöglichkeiten eröffnet.

Zuvor wurde bereits die Vielzahl an internationalen und regionalen Akteuren präsentiert, die sich für die Entwicklung lokaler Migrations- und Integrationsindikatoren engagieren. All diese Akteure werden in zukünftigen Implementierungs- und Evaluierungsprozessen von GCM und GCR eine wichtige Rolle spielen und könnten somit bedeutende Kooperationspartner für städtisches Engagement darstellen.

2.4 Förderer: Kommunale Finanzierungsmöglichkeiten ausweiten

Internationale, regionale und nationale Geldgeber verstehen zunehmend, dass Städte wichtige Akteure im Umgang mit Flucht und Migration sind. Die Schweizer Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit fördert beispielsweise den MMC, das Global Mayoral Forum und das Migrationsprogramm der Cities Alliance. Im EU-Raum und darüber hinaus unterstützt die Europäische Union Städtenetzwerke wie Integrating Cities und das MC2CM Projekt. Unter dem Motto „humanitarian action as local as possible and as international as necessary“ beschäftigt sich der zweite „Workstream“ des internationalen Abkommens „Grand Bargain“ mit der Lokalisierung humanitärer Hilfe.²⁰ Erklärtes Ziel ist es für Förderer und Hilfsorganisationen dabei, bis 2020 25 % humanitärer Hilfe (aggregiert auf globaler Ebene) so direkt wie möglich lokalen und nationalen Akteuren zukommen zu lassen, die an Krisenbewältigung arbeiten. Zudem beschäftigt sich der „Workstream Localization“ mit der partnerschaftlichen Kooperation zwischen internationalen, nationalen und lokalen Akteuren, mit lokalem Kapazitätsaufbau sowie der Nachverfolgung internationaler humanitärer Finanzierung. Geographisch wurde in den letzten Jahren ein Schwerpunkt auf Länder gelegt, in denen (regionale) Krisenmigration und Vertreibung verstärkt auftreten: Bangladesch, Irak und Nigeria. Der Workstream wird von der Schweiz sowie der International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC) geleitet.

²⁰ Eine Liste der Unterzeichner des Grand Bargain findet sich unter folgendem Link: <https://interagencystandingcommittee.org/grand-bargain/grand-bargain-signatories>.

Während humanitäre und Entwicklungsakteure durch Zweckbindung der Finanzierung und enge Zielgruppendefinitionen häufig Schwierigkeiten haben, neue Ansätze zu testen, spielen private und öffentliche Stiftungen und Philanthropen für kommunales Engagement eine zunehmend bedeutende Rolle. Diese haben die Möglichkeit, Städte auf globaler Ebene zusammenzubringen, Wissenstransfer anzustoßen, Innovation vor Ort zu fördern und somit die Aufmerksamkeit internationaler Organisationen und Staaten zu wecken, wodurch Vernetzung zwischen den Ebenen vorangetrieben werden kann (Interview Cities of Refuge – Universität Utrecht). Während auf lokaler und nationaler Ebene eine Vielzahl an öffentlichen und privaten Stiftungen in Kooperation mit Städten und Zivilgesellschaft an Integrationsthemen arbeitet, ist das Engagement dieser Akteure auf internationaler Ebene im Bereich der Migrationsgovernance bisher nur vereinzelt zu verzeichnen. Eine Vorreiterrolle nehmen die Open Society Foundations als Mitentwickler des MMC und des MM ein.

Der Mayors Migration Council betrachtet kommunale Zugänge zu regionaler / internationaler Finanzierung als eines von drei zentralen Zukunftsthemen der Organisation. Ziel ist dabei einerseits, den MMC als Mitglied in Entscheidungsgremien internationaler und regionaler Fonds wie dem GCM Multi-Partner Trust Fund zu etablieren und andererseits die Kooperation mit regionalen Entwicklungsbanken wie der European Bank for Reconstruction and Development oder der African Development Bank zu suchen (Interview MMC).

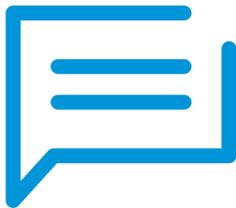
Auch die Privatwirtschaft könnte eine noch größere Rolle in der Unterstützung von transnationalem kommunalem Austausch und Engagement in regionalen und internationalen Foren spielen. So wurde beispielsweise der „[Network Exchange on Cities and Migration Crisis](#)“ durch Mastercard, einen Partner des Städtenetzwerks 100 Resilient Cities, gefördert.

2.5 Advocacy: Welche Rolle spielt Zivilgesellschaft?

Während beispielsweise in Deutschland Städte auf lokaler und nationaler Ebene sowohl in der praktischen Umsetzung von Aufnahme und Integration als auch in der Advocacy-Arbeit für alternative Migrations- und Fluchtwege eng mit zivilgesellschaftlichen Akteuren wie der „Seebrücke“ zusammenarbeiten, ist das Bild auf internationaler Ebene ein anderes: Stärker als der Zusammenschluss zwischen traditionellen INGOs bzw. NGOs und Städten lässt sich beispielsweise auf dem Global Refugee Forum die gemeinsame Advocacy-Arbeit von Städten und Selbstorganisationen von Flüchtlingen und Migrant*innen erkennen. So wurde das Panel „Realizing Refugee Inclusion with City and Refugee Leaders“ gemeinsam durch den MMC und die [Initiative G 100](#) geleitet. Auch das [Global Refugee-led Network](#) war auf dem Global Refugee Forum sehr präsent. Wichtige zivilgesellschaftliche Unterstützer von Städten sowohl vor Ort als auch in der Advocacy-Arbeit sind das [International Rescue Committee](#) sowie die [AGORA Initiative](#) von IMPACT Initiatives and ACTED. Auffällig wirkt hingegen die geringe Kooperation auf globaler Ebene INGOs wie Amnesty International und Human Rights Watch. Diese Akteure verhalten sich derzeit noch recht zurückhaltend, wenn es um die Unterstützung kommunaler Positionen zu Migration und Flucht in internationalen Debatten geht.

3.

Welche Handlungsspielräume öffnen sich in naher Zukunft auf regionaler und globaler Ebene?



“Cities are involved in the experience of migrants and refugees after they have arrived in cities. Therefore it is very important that cities should also be involved in policy formulation. Because they are the ones who are going to be dealing with the situation for the longest period and they provide for the needs of the migrants at the city administration level. That’s why it is important for us cities to be involved in the entire conversation on policy and experience of migrants.”

(Interview Kampala)



3.1 Globale Pakte für Migration und Flüchtlinge: Umsetzung, Monitoring und Evaluierung

Für viele Städte stellen die Verhandlungen um die Globalen Pakte den Beginn ihres Engagements für internationale Migrationsgovernance dar – sei es durch Input für die Positionen kommunaler Netzwerke oder durch direkten Dialog mit internationalen Akteuren. Städte betrachten es daher als ersten Erfolg, dass GCM und GCR die Bedeutung von Kommunen für die Implementierung der Pakte hervorheben:

“Our city diplomacy work was successful if we consider that the first draft of the GCM was silent about local authorities and the final text recognizes our role and references to cities as does the review process of the GCM, the IMRF.”

(Interview Montreal)

Derzeit arbeiten der Mayors Migration Council sowie der Mayors Mechanism daran, die tatsächliche Rolle von Städten in Implementierung und Evaluierung zu stärken: Anlässlich des UCLG World Congress in Durban 2019 veröffentlichte der Mayors Mechanism einen Call to Action sowie eine Roadmap. Diese zielen darauf ab:

- kommunale Selbstverpflichtungen im Sinne der 2018 angenommenen kommunalen Marrakesch Erklärung zu fördern und zu operationalisieren;
- bestehendes lokales Engagement von Städten sichtbar zu machen sowie Staaten, regionale und internationale Akteure für den politischen Willen von Städten zu sensibilisieren, Inklusion und Resilienz voranzutreiben;

- das Interesse von Städten hervorzuheben, kommunale Strategien an den Zielen des GCM und des GCR auszurichten, um vor und während des International Migration Review Forum und des Global Refugee Forum für die Rolle von Städten in der Umsetzung und im Monitoring des GCM und des GCR einzutreten.

In der Ausarbeitung des Call to Actions bestand zudem ein enger Austausch zwischen dem Mayors Mechanism und dem UNHCR. Durch die ähnliche thematische Orientierung des Call to Action und des Global Refugee Forum sollte städtischer Zugang zu diesem ersten GCR Review-Forum erleichtert werden (Interview UNHCR).

Lokaler Input in nationales Monitoring und Evaluierung der Globalen Pakte kann entscheidend zur stärkeren Ergebnisorientierung dieser Prozesse beitragen. Da sich die Mechanismen der beiden Pakte unterscheiden, ergeben sich auch unterschiedliche Ansatzpunkte für kommunales Engagement:

Globaler Pakt für Migration: Auf UN-Ebene wurde 2019 das „UN Network on Migration“ gegründet, welches unter Koordination von IOM zur Umsetzung des GCM in Verknüpfung mit der Agenda 2030 beitragen und die Implementierung dokumentieren soll. Das Netzwerk wird bis Sommer 2020 einen globalen „Capacity Building Mechanism“ (CBM) etablieren, der aus 1) einem „Connection Hub“, 2) einer „Global Knowledge Platform“ und 3) einem „Multi-Partner Trust Fund“ besteht:

“The Start-Up Fund (Migration MPTF) will be instrumental in enabling and testing joint project-oriented solutions. The Connection Hub and Global Knowledge Platform of the CBM will ensure the design of demand-driven and tailor-made solutions to respond to migration realities drawing from a user-friendly open data source platform of existing evidence, practices and initiatives.”

(UN Network on Migration 2019)

Das Netzwerk arbeitet durch verschiedene Workstreams in Arbeitsgruppen. Kommunale Vertreter sollen Teil einiger Arbeitsgruppen werden. Auch durch einen Sitz für den MMC im Multi-Partner Trust Fund haben Städte (begrenzte) Möglichkeit der Einflussnahme auf globaler Ebene. Durch das World Food Programme (WFP) und den United Nations Population Fund (UNFPA) ist zudem ein Workstream im Bereich „Build and strengthen the connection of cities of origin, transit and destination“ angedacht, über den derzeit jedoch noch keine weiteren Informationen vorliegen. Neben thematischer Arbeit zielt das Netzwerk auch darauf ab, bis Ende 2020 Richtlinien für nationale und lokale Umsetzungspläne zu entwickeln und den Mitgliedstaaten zur Verfügung zu stellen.

Der GCM wird in mehreren Stufen evaluiert. Während auf regionaler Ebene bereits 2020 erste Review-Prozesse angestoßen werden, folgt die erste globale Evaluierung im Rahmen des International Migration Review Forum (IMRF) im Jahr 2022. Geleitet wird der Prozess durch Spanien und Bangladesch.

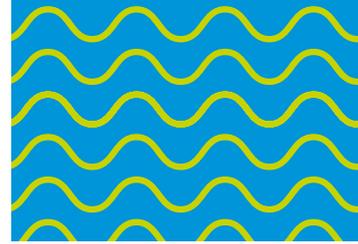
Globaler Pakt für Flüchtlinge: Die Umsetzung des GCR wird im Rahmen des vierjährlich stattfindenden Global Refugee Forum (GRF) auf Ministerebene evaluiert. Das erste GRF wurde im Dezember 2019 von UNHCR organisiert und diente vor allem dem Austausch guter Praxis sowie der Veröffentlichung lokaler, nationaler und internationaler Umsetzungszusagen. Kommunale Vertreter aus Athen und Bristol (letzterer als Repräsentant des GPM) wurden durch UNHCR proaktiv in den Vorbereitungsprozess einbezogen (Interview Athen, Bristol). Zudem haben sich Städte um den Mayors Migration Council herum auf dem GRF durch die Veranstaltung „Realizing Refugee Inclusion with City and Refugee Leaders“ erfolgreich eine eigene Plattform geschaffen. Einige wenige Staaten wie die Schweiz schlossen Kommunalvertreter in ihre nationalen Delegationen ein. UNHCR stellt eine Online-Plattform zur Sammlung guter Praxis bereit, ein Schritt der durch die Forderung verschiedener Bürgermeister, Städte in den GCR-Prozess einzubinden, empfohlen wurde. Anlässlich des GRF wurden insgesamt 774 Umsetzungszusagen gemacht – Stand April 2020 stieg diese Zahl auf 1395 Zusagen, davon 48 von kommunalen Akteuren. Auf dem GRF 2023 haben teilnehmende Akteure die Gelegenheit, über die Umsetzung ihrer Zusagen zu berichten.

3.2 GFMD: Testfeld für lokalen Input in intergouvernementale Debatten

Das Global Forum on Migration and Development (GFMD) stellt einen freiwilligen, informellen, nicht-bindenden, intergouvernementalen Prozess dar. Dieser zielt darauf ab, Verständnis zwischen teilnehmenden Staaten zur Interdependenz zwischen Migration und Entwicklung sowie praktische Kooperation zu fördern. Das GFMD wurde bewusst als Forum außerhalb der offiziellen UN-Strukturen gegründet, in der Hoffnung, damit einen weniger politisierten Raum für intergouvernementalen Dialog zu schaffen. Seit 2007 findet das GFMD jährlich statt und hat im Laufe dieser Zeit einige Reformen durchlaufen (GFMD 2018).

Während die GFMD Civil Society Days, koordiniert durch die International Catholic Migration Commission (ICMC), von Anfang an zivilgesellschaftlichen Akteuren sowohl einen eigenen Raum für Austausch als auch einen Common Space mit Regierungsvertretern boten, wurde der GFMD Business Mechanism erst 2015 etabliert. Das 2013 gegründete Global Mayoral Forum on Human Mobility, Migration and Development fand 2017 in Berlin erstmals im gleichen Zeitraum und am gleichen Ort wie das GFMD statt. Auf Initiative von UCLG, MMC und IOM sowie mit Unterstützung der damaligen GFMD-Vorsitzenden Deutschland und Marokko wurde auf dem GFMD 2018 der Mayors Mechanism angenommen, welcher das Global Mayoral Forum ähnlich wie die Civil Society Days und den Business Mechanism in das GFMD einschließt. Durch den Mayors Mechanism erhalten Städte die Möglichkeit, kommunale Themen in intergouvernementalen Verhandlungen sichtbar zu machen und direkt mit staatlichen Vertretern in Interaktion zu treten.

Auf dem letzten GFMD im Januar 2020 in Quito fanden zwei Diskussionsrunden zum Thema „Addressing human mobility as part of urban and rural development strategies“ statt. Das Hintergrundpapier für den Dialog „Supporting Arrival Cities through Policy Coherence and Multi-Stakeholder Partnerships“ wurde durch den Mayors Mechanism vorbereitet (GFMD 2020).



Im Zuge der Vorbereitung auf das nächste GFMD werden sich einige Neuerungen ergeben, die von Städten proaktiv für Input und Partizipation genutzt werden könnten:

- Das GFMD in Dubai wird sich auf sechs Themen konzentrieren. Jeweils drei dieser Themen²¹ werden im Rahmen von sechs regionalen Konsultationen näher vorbereitet werden (siehe [Ankündigung der VAE](#)).
- Die aufgrund der Covid-19 Krise virtuell organisierten regionalen Treffen werden in Partnerschaft mit verschiedenen regionalen Migrationsdialogen stattfinden. Da die Regionaltreffen für [Friends of the Forum](#) und somit auch den Mayors Mechanism geöffnet sind, ergibt sich daraus eine neue Möglichkeit, lokale Positionen in bislang rein intergouvernementale regionale Migrationsdialoge einzubringen. Dies könnte aus Sicht von IOM durchaus gewinnbringend für die regionale Kooperation entlang von Migrationswegen sein.
- Auf dem 13. GFMD soll zudem die Trennung der verschiedenen Teilnehmergruppen (Staaten, Zivilgesellschaft, Städte und Privatwirtschaft) weitgehend aufgehoben werden.

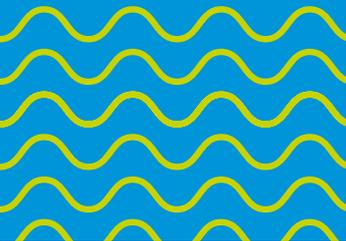
3.3 Fokus Afrika: Potenziale afrikanischer Städte für lokale und regionale Migrationsgovernance

“What refugees need in an urban environment like Kampala is basically services and opportunities. And the city administration is mandated with providing services and creating opportunities for every-body who lives in the city. So, whether they are refugees or Ugandans or foreign investors, the responsibility for services is with the city administration. And so any sort of urban refugee response should have the city at the center of it.”

(Interview Kampala)

Auch in Afrika leben Migranten und Flüchtlinge zunehmend in urbanen Räumen. Humanitäre und Entwicklungsakteure stehen daher vor der Herausforderung, Strategien, die ursprünglich für Camp-Situationen und rurale Räume entwickelt wurden, in Städten anzuwenden. Dabei ist nicht nur eine Anpassung an urbane Räume, sondern vielmehr ein deutliches Umdenken und die Neukonzipierung der Kooperationen mit lokalen Akteuren notwendig (Biehler und Kipp 2019, Earle 2019, Stürner 2019a). Denn bislang setzen humanitäre Akteure, auch bedingt durch rigide Förderstrukturen, v. a. auf zielgruppenspezifische Ansätze. Dies ist jedoch in urbanen Räumen, in denen Flüchtlinge und Migranten in direkter Nachbarschaft mit lokalen Einwohnern leben, die häufig ähnliche Bedarfe haben, so nicht länger möglich.

²¹ Weltweit entwickeln sich Migrationsdynamiken häufig in und zwischen Regionen. IOM, ICMPD und weitere internationale und regionale Organisationen engagieren sich daher in der Etablierung und Koordination [regionaler, intergouvernementaler Migrationsdialoge](#), die Staaten entlang zentraler Migrationswege zusammenbringen. Beispiele hierfür sind der Prag-Prozess, der Rabat-Prozess oder der Khartum-Prozess.



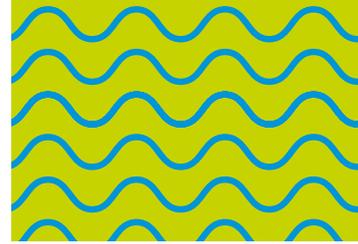
Daher entdecken internationale humanitäre Akteure derzeit gebietsspezifische Ansätze (area-based approaches) wieder. Diese zielen darauf ab, sektorübergreifend Bedarfe der Bevölkerung in einem festgelegten territorialen Gebiet, beispielsweise einem Stadtviertel, anzugehen (Parker und Maynard 2015). Entscheidend für die effektive Umsetzung gebietsspezifischer Ansätze ist die Arbeit mit und vor allem auch durch lokale kommunale, zivilgesellschaftliche und privatwirtschaftliche Akteure. Insbesondere in Flucht- und Migrationskontexten tun sich humanitäre und Entwicklungsakteure jedoch oft schwer, Kooperation mit Städten tatsächlich als gleichberechtigte Partnerschaften zu gestalten. Während Städten die Erfahrung in der Kooperation mit internationalen Partnern fehlt, sehen letztere städtische Behörden selten als gleichberechtigte Partner. Aufbauend auf der Argumentation, dass es Städten an rechtlichen Kompetenzen zum Umgang mit Migranten und Flüchtlingen mangle, wird Kapazität häufig top-down definiert. Lokale Akteure werden in Planungsphasen daher immer wieder übergangen und erst als implementierende Akteure herangezogen (Barbelet 2019).

Dadurch wird jedoch der Wille einer wachsenden Zahl afrikanischer Städte vernachlässigt, sich Migrations- und Integrationsthemen in Kooperation mit nationalen und internationalen Partnern anzunehmen (Interview UCLG Africa). Zudem verzichten internationale Akteure auf entscheidendes Wissen über (in)formelle lokale Handlungslogiken, Strukturen und Beziehungen.

IOM und UNHCR, aber auch das Städtenetzwerk UCLG Africa und Städte wie Kampala heben hervor, dass zukunftsgerichtete Lösungen zur gemeinsamen Umsetzung der Globalen Pakte auf gegenseitigem Wissen über Möglichkeiten, Potenziale und Herausforderungen der Partner aufbauen müssen. Ein Beispiel guter Praxis findet sich in Kampala. In Kooperation mit Akteuren wie dem International Rescue Committee (IRC) und Impact Initiatives entwickelte die Kampala Capital City Authority (KCCA) 2018 erstmals eine „Strategic Response to Displacement, Migration and Resettlement“ sowie das „Kampala Coordination Forum for Displacement, Migration and Urban Refugees“, um die städtische Datenlage zu verbessern, die Initiativen unterschiedlichster Akteure zur Unterstützung von Flüchtlingen zusammenzubringen und in die Ausarbeitung städtischer Strategien einzubinden:

“Essentially, the reason for the Platform is that there are so many actors that organise a lot of interventions concerning refugees, but it is mostly very “siloeed”. So, people are working in their own siloes. Either siloes around funding opportunities from specific partners or funding opportunities in thematic areas. So, we found that a lot of work was going on, but it was all very uncoordinated. It’s all good work that is being done, but we thought that perhaps it would be much better for everybody if there was coordination. So, the Platform aims to bridge some of these gaps by saying ‘How can we work in a more coordinated way?’. But also by saying, ‘Fine, there are refugees and migrants who are persons of concern for a lot of these organisations involved in the refugee response, but they live side by side with very poor Ugandans.’ And so the aim is to integrate the host communities, as they call them, into some of these initiatives. So, the idea is to adopt a broader program, broader in terms of scale geographically, but also in terms of target groups. So, to look more at area-based-approaches.”

(Interview Kampala)



Aufbauend auf der Erfahrung der letzten Jahre strebt die Stadt die Einrichtung eines Integrationskoordinationsbüros an. Bislang konnte KCCA jedoch noch keine Förderer für die Anstoßfinanzierung einer solchen strukturellen Verbesserung der Stadtplanung gewinnen (Interview Kampala). Um Multi-Stakeholder-Ansätze aufzubauen, signalisieren internationale Organisationen dringenden Bedarf an wissenschaftlich gestützter Expertise bezüglich Handlungsstrategien lokaler Akteure und Empfehlungen für Kooperationsmöglichkeiten mit Städten im globalen Süden (Interviews IOM, UNHCR). Praxisorientierte Forschung könnte eine wichtige Grundlage für Multi-Level-Partnerschaften und Dialoge bilden sowie die Erarbeitung transnationaler kommunaler Standards unterstützen.

Multi-Level Partnerschaften: Empirische Forschung zum Umgang von Städten mit Flucht und Migration sowie zu kommunalen Herausforderungen und Kooperationsbedarfen kann nicht nur afrikanischen Städten, sondern auch humanitären und Entwicklungspartnern sowie nationalen Regierungen zur Inspiration dienen, um Partnerschaften für Umsetzung und Evaluierung von GCR und GCM von Anfang als Kooperation zwischen gleichberechtigten Partnern aufzubauen. Dabei sollten kommunale Situationen in den Mittelpunkt gestellt und von diesem Ansatzpunkt aus Kooperationspotenzial zur Realisierung von GCM und GCR eruiert werden.

Multi-Level Dialoge: Kommunale Erfahrung bringt neue Perspektiven in regionale und globale Verhandlungen um Migration und Flucht. Der neue Mayors Dialogue zwischen Europa und Afrika könnte hier eine wichtige Rolle spielen. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass viele afrikanische Städte die derzeitige europäische Externalisierungspolitik und Hotspot-Konzepte strikt ablehnen,²² wäre eine europäisch-afrikanische Erarbeitung gemeinsamer Lösungen unter Berücksichtigung kommunalen Inputs wichtig. Die Migration Strategy Group empfiehlt, parallel zu Regierungsverhandlungen Austauschräume für weitere Akteure zu etablieren (Bither und Ziebarth 2019). Mögliche Foren hierfür könnten die EU-Afrika Gipfel, aber auch regionale Migrationsdialoge wie der Rabat-Prozess und der Khartum-Prozess darstellen, eventuell in Verbindung mit den regionalen GFMD-Treffen.

Transnationale lokale Standards: Der Policy-Bereich Klima- und Umweltschutz zeigt, dass transnationale kommunale Standardsetzung lokal, regional und weltweit praktische und politische Wirkung entfalten kann. Auch in den Feldern Flucht und Migration spielen transnationale kommunale Standards, beispielsweise in Europa, bereits eine wichtige Rolle (siehe Integrating Cities oder Intercultural Cities). Mit der Verabschiedung der „Local Charter on Migration“ haben afrikanische Städte ebenfalls einen Grundstein für gemeinsame kommunale Standards gelegt. Zur tatsächlichen Umsetzung der lokalen Charta könnten lokale Migrationsprofile, Austausch guter Praxis und Pilotierung in Kooperation mit nationalen und internationalen Partnern beitragen. Entscheidend sind ebenso lokal-nationale und lokal-regionale Dialoge, um positive wechselseitige Effekte zwischen der Umsetzung der lokalen Charta und lokaler, nationaler und regionaler Implementierung von GCM und GCR zu fördern.

²² UCLG Africa hat hierzu eine Veranstaltung auf dem Global Mayoral Forum 2020 organisiert, während derer verschiedene afrikanische Städte das Hotspot-Konzept der EU kritisierten.

3.4 Pilotierung: Lokale Innovation für globale Inspiration

Sowohl internationale Organisationen wie UNHCR, IOM und die OECD als auch Nationalstaaten wie die Schweiz und eine Vielzahl an Städten heben kommunales Innovationspotenzial als wichtige Inspirationsquelle für regionale und globale Migrationsgovernance hervor.

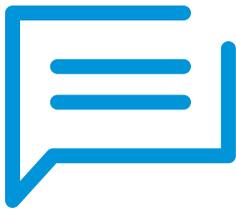
“We need to better capitalize on the fact that cities in particular are amazing conveners in terms of bringing local civil society organizations and private sector actors around the same table in order to come up with the fit for purpose solution in a given local context. The ability that we have in building on that and learning from those dynamics as they play out in local contexts is really important”.

(Interview IOM)

Bottom-up Initiativen lokaler Akteure für alternative Flucht- und Migrationswege, Zugang zu Basisdienstleistungen und umwelt- und klimabedingte Migration tragen dazu bei, nationale Entscheidungsträger für diese Themen zu sensibilisieren und einer Politisierung in intergouvernementalen Verhandlungen entgegenzuwirken. Auf dem ersten Global Refugee Forum haben der MMC und zivilgesellschaftliche Organisationen wie [Talent Beyond Boundaries](#) aber auch Multi-Stakeholder Kooperationen wie die [Global Refugee Sponsorship Initiative](#) die Bedeutung von lokaler Innovation, Policy-Skalierung und des Transfers lokalen Wissens auf höhere Governance-Ebenen anschaulich demonstriert.

4.

Empfehlungen für Städte, Staaten und internationale Organisationen



“We can also observe an important change in the narrative. Formerly, cities were dependant of their national government’s willingness to interact with the UN and their advocacy was mainly centred on claiming financial support. As we look at the Metropolis Declaration and the Marrakech Declaration, we can observe a change. Now cities are saying: ‘We are taking bold actions, we provide really good solutions. Our successes could be yours and that’s why we need to partner and work together’.”

(Interview Montreal)

Die skizzierten Handlungsspielräume zeigen, dass sich für Städte in den kommenden Jahren verschiedene Möglichkeiten für gezieltes Engagement in regionaler und globaler Migrationsgovernance auftun. Städte werden jedoch kaum automatisch einbezogen werden, sondern müssen aktiv daran arbeiten, ad hoc Austausch in strukturelle und nachhaltige Zusammenarbeit zu verwandeln. Entscheidend ist hierfür das Zusammenspiel zwischen Städten, Staaten und internationalen Organisationen.

Empfehlungen an Städte und Städtenetzwerke

- Städte und ihre Netzwerke sollten bestehende Zugänge zu nationalen, regionalen und globalen Migrationsforen sowie Partnerschaften mit internationalen Akteuren proaktiv nutzen, um durch kommunale Erfahrungswerte und städtepolitisches Agenda-Setting zu lösungsorientierter und kohärenter Weiterentwicklung von Migrationspolitik beizutragen.
- Dabei ist es entscheidend, die Koordination zwischen verschiedenen Städtenetzwerken zu Migration und Flucht sowie zu verwandten Themen (Klima, Armut, Menschenrechte, etc.) in Zukunft zu vertiefen, um Komplementarität zu fördern, Zersplitterung zu vermeiden und somit die Wirkung kommunalen Handelns auf regionaler und globaler Ebene zu stärken.
- Insbesondere durch engere Kooperation mit international aktiver Zivilgesellschaft sowie Selbstorganisationen von Flüchtlingen und Migranten könnten Städte die Advocacy-Dimension ihrer internationalen Arbeit noch sichtbarer machen.
- Um transnationales kommunales Engagement demokratisch und inklusiv zu gestalten, sollten Städte darüber hinaus Bürger durch lokale Dialoge aktiv einbeziehen.

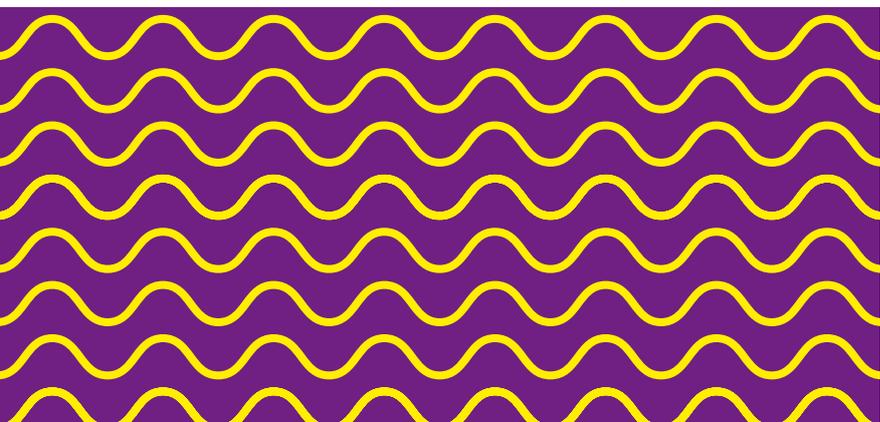
Empfehlungen an Staaten

- Staaten sollten Kanäle zwischen transnationalen kommunalen und intergouvernementalen Migrationsforen und -dialogen stärken. Darüber hinaus könnten lokal-nationale Dialoge dazu dienen, kommunalen Input in intergouvernementale Verhandlungen zu transportieren.
- Kommunalvertreter sollten von zuständigen Ministerien in die Entwicklung von Umsetzungsplänen und in die Evaluierung von GCR und GCM einbezogen werden. In Kooperation mit Städten sollten nationale Regierungen daher die lokale Datenlage zu Urbanisierung, Flucht und Migration verbessern und somit aufzeigen, was kommunale Akteure zur Umsetzung von GCM und GCR beitragen und wo weitere Bedarfe für Finanzierung und technische Unterstützung liegen.
- Staaten sollten Städte im Zugang zu Finanzierung aus internationalen, regionalen und nationalen Quellen unterstützen.
- Zudem sollten nationale Förderer internationaler Entwicklungskooperation und humanitärer Hilfe Finanzierung für den Aufbau kommunaler Strukturen zum Umgang mit Flucht und Migration in urbanen Räumen bereitstellen, enge Zielgruppendefinitionen vermeiden und gebiets-spezifische Ansätze unterstützen. Derartige Förderung könnte den Aufbau tatsächlich gleichberechtigter Partnerschaften zur Umsetzung von GCM und GCR voranbringen.

Empfehlungen an internationale Organisationen

- Internationale Organisationen sollten Debatten zu Migration und Flucht mit und nicht über Städte führen, sowohl auf internationaler Ebene als auch im Rahmen gebiets-spezifischer Entwicklungskooperation und humanitärer Hilfe vor Ort.
- Die Unterstützung internationaler Akteure für kommunales Agenda-Setting auf regionaler und globaler Ebene könnte zur Weiterentwicklung transnationaler und nationaler Migrationsgovernance beitragen, vor allem in den Bereichen Migration und Klimawandel, Zugang zu Basisdienstleistungen und alternative Migrations- und Fluchtwege.
- In Kooperation mit Städten, Staaten, NGOs, Stiftungen, Selbstorganisationen von Flüchtlingen und Migranten sowie der Privatwirtschaft sollten internationale Akteure lokale Innovation fördern, skalieren und als Inspiration für regionale und globale Migrationsgovernance nutzbar machen.

V. Fazit





“There is no delivery of a GCM if cities do not deliver”

(Bürgermeister Rees, Bristol 2018).

Die Realisierung und Ausgestaltung regionaler und globaler Migrationsgovernance findet letztendlich vor Ort statt. Nationale, regionale und internationale Politik kann dann effektiv Wirkung entfalten, wenn vielfältige Positionen unterschiedlichster Akteure und politischer Ebenen bereits in die Ausarbeitung sowie die anschließende Implementierung und Evaluation einfließen. Eine wachsende Anzahl an Städten und Städtenetzwerken ist bereit, vertikale Politikkohärenz durch gleichberechtigte Partnerschaften zu stärken und somit proaktiv zur Lokalisierung supranationaler Migrationsgovernance beizutragen. In der Kooperation zwischen Städten, Städtenetzwerken, Staaten, internationalen Organisationen, Wissenschaft, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft eröffnen sich derzeit vielfältige Möglichkeiten, kommunale Expertise und Innovation in regionale und globale Migrationsgovernance zu tragen.

Abkürzungsverzeichnis

ACMS	African Centre for Migration & Society
ADFM	Asia Dialogue on Forced Migration
bicc	Bonn International Center for Conversion
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
CIDOB	Barcelona Centre for International Affairs
CDIA	City Directors of International Affairs Network
C40	Cities Climate Leadership Group
CBM	Capacity Building Mechanism
CDU	City Diplomacy Unit
CEMR	Council of European Municipalities and Regions
CFE	Centre for Entrepreneurship
CHREN	Center for Human Rights Erlangen-Nürnberg
CMI	Centre for Mediterranean Integration
COMPAS	Center on Migration, Policy & Society, Universität Oxford
DG HOME	Generaldirektion Migration und Inneres, Europäische Kommission
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
ecdpm	European Centre for Development Policy Management
EIB	Europäische Investitionsbank
EIU	Economic Intelligence Unit
EUI	European University Institut
FFVT	Flucht- und Flüchtlingsforschung: Vernetzung und Transfer
GCM	Globaler Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration
GCR	Globaler Pakt für Flüchtlinge
GFMD	Global Forum on Migration and Development
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GMF	German Marshall Fund of the United States
GPM	Global Parliament of Mayors
GRF	Global Refugee Forum
GRN	Global Refugee-led Network
HMLN	Mediterranean Host Municipalities Learning Network
ICLEI	Local Governments for Sustainability
ICMPD	International Centre for Migration Policy Development
IFRC	International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies
IMIS	Institut für Migrationsforschung und interkulturelle Studien, Universität Osnabrück
IMRF	International Migration Review Forum
ILO	International Labour Organization
INGO	Internationale NGO
IOM	International Organization for Migration
IOs	Internationale Organisationen
JMDI	Joint Migration and Development Initiative
KCCA	Kampala Capital City Authority
KNOMAD	Global Knowledge Partnership on Migration and Development
LIAT	Local Inclusion Action Tool
Local MGI	Local Migration Governance Indicators
MC2CM	Mediterranean City-to-City Migration Project
Local MICIC	Local Migrants in Countries in Crisis

MM	Mayors Mechanism
MMC	Mayors Migration Council
MPTF	Multi-Partner Trust Fund
NUA	New Urban Agenda
OSF	Open Society Foundations
RBSG	Robert Bosch Stiftung
SACN	South African Cities Network
SDGs	Sustainable Development Goals
SRSG	Special Representative of the Secretary General
SVR	Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration
UCLG	United Cities and Local Governments
UCLG Africa	United Cities and Local Governments of Africa
UCLG MEWA	United Cities and Local Governments Middle East and West Asia
UN	United Nations
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDP	United Nations Development Program
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNFPA	United Nations Population Fund
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNITAR	UN Institute for Training
VAE	Vereinigte Arabische Emirate
WALD	World Academy for Local Authorities and Democracy
WFP	World Food Programme

Übersicht Interviewpartner

Kategorie	Interviewpartner
Städte	Amman, Athen, Bristol, Gaziantep, Kampala, Montreal, São Paulo, Zürich
Städtenetzwerke und Vertreter kommunaler Interessen	MMC, UCLG, UCLG Africa
Internationale Organisationen	IOM, UNHCR, OECD
Forschungsinstitute und think tanks	Chicago Council on Global Affairs, Cities of Refuge – Universität Utrecht, COMPAS – Universität Oxford, Zolberg Institute – New School
Stiftungen	OSF

Ausgewählte Blogbeiträge

Michnon, Xavier und Machano, Jaffer (2020): [The Future of Development Is Local](#)

Muggah, Robert (2020): [Look to cities, not nation-states, to solve our biggest challenges](#)

De Haas, Hein (2019): [Climate refugees: The fabrication of a migration threat](#)

Burke-White, William (2019): [Cities and international lawyers need to start talking to another](#)

Stürner, Janina (2019): [‘Who could thrive where?’ Imagining resettlement as a cooperative mobility strategy](#)

Thaller, Louise und Silver, Innocent (2019):
[A virtuous circle of collaboration for an efficient urban humanitarian response: Kampala](#)

Curtis, Simon (2018): [Global Cities in the International System: A New Era of Governance](#)

Kaminis, Giorgos; Lukwago, Erias und Rees, Marvin (2018): [The Leadership of Cities](#)

Thouez, Colleen und Muggah, Robert (2018):
[Why the actions of cities – not nations – will be the key to our survival on earth](#)

Blocher, Juli (2017): [Cities of Welcome: Inclusion of Migrants and Refugees in Urban Areas](#)

Landau, Loren; Wankihu-Kihato, Caroline; Sanyal Romola und Sarkar, Aditya (2017):
[Cities need to stop underestimating their need and ability to respond to migration](#)

Bibliographie und weiterführende Literatur

Abdullah, Hannah (Hrg.) (2019): Cities in World Politics. Local responses to global challenges. Barcelona: CIDOB.

Acuto, Michele (2014): An Urban Affair. How Mayors Shape Cities for World Politics. In: Simon Curtis (Hg.): The Power of Cities in International Relations. New York: Routledge, 69 – 87.

Acuto, Michele; Rayner, Steve (2016): City networks: breaking gridlocks or forging (new) lock-ins? In: International Affairs 92 (5), 1147 – 1166.

Acuto, Michele; Decramer, Hugo; Kerr, Juliana; Klaus, Ian; Tabory, Sam (2019): Toward City Diplomacy: Assessing Capacity in Select Global Cities. <https://www.thechicagocouncil.org/publication/toward-city-diplomacy-assessing-capacity-select-global-cities>, 14.06.2020.

African Centre for Migration & Society (2014): Migration, Mobility and Urban Vulnerabilities. Implications for Urban Governance in South Africa, <http://www.sacities.net/migration-mobility-and-urban-vulnerability-implications-of-urban-governance-in-south-africa>, 27.04.2020.

Alger, Chadwick (2011): Searching for Democratic Potential in Emerging Global Governance. In: International Journal of Peace Studies 16 (2), 1-24.

Barbelet, Veronique (2019): Rethinking capacity and complementarity for a more local humanitarian action. Humanitarian Policy Group Report. Overseas Development Institute, <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/12957.pdf>, 27.01.2019.

Barber, Benjamin (2013): If mayors ruled the world, New Haven, London: Yale University Press.

Bendel, Petra; Schammann, Hannes; Heimann, Christiane; Stürner, Janina (2019): Der Weg über die Kommunen: Empfehlungen für die Flüchtlings- und Asylpolitik der EU. Policy Paper. Heinrich Böll Stiftung, <https://www.boell.de/de/2019/02/11/der-weg-ueber-die-kommunen>, 02.05.2020.

Biehler, Nadine; Kipp, David (2019): Alternativen zu Flüchtlingslagern. Städte sollten bei der Aufnahme von Menschen auf der Flucht international unterstützt werden. SWP-Aktuell Nr. 67, <https://www.swp-berlin.org/publikation/alternativen-zu-fluechtlingslagern/>, 27.04.2020.

Bither, Jessica; Ziebarth, Astrid (2019): How to upgrade Germany's policy towards African countries on migration. Policy Paper. Migration Strategy Group on International Cooperation and Development, https://www.bosch-stiftung.de/sites/default/files/publications/pdf/2019-11/Bither_Ziebarth_How_to_Upgrade_Germanys_Policy_Towards_African_Countries_on_Migration.pdf, 27.04.2020.

Blank, Yishai (2006): The city and the world. In: Columbia Journal Of Transnational Law 44 (3), 875 – 939.

Bleuer, Elizabeth und Saliba, Samer (2017): The Right to the City for Urban Displaced: A Review of the Legal and Social Barriers to the City for Displaced Residents of Dar es Salaam, <https://www.rescue.org/sites/default/files/document/1324/therighttothecityforurbandisplacedweb.pdf>, 04.02.2020.

Chan, Dan Koon-hong (2016): City diplomacy and „glocal“ governance: revitalizing cosmopolitan democracy. In: The European Journal of Social Science Research 29 (2), 134-160.

Curtis, Simon (2014): The Meaning of Global Cities. Rethinking the Relationship between Cities, States, and International Order. In: Simon Curtis (Hg.): The Power of Cities in International Relations. New York: Routledge, 16–31.

Curtis, Simon (2016): Cities and Global Governance: State Failure or a New Global Order? In: Millennium: Journal of International Studies, 44 (3), 455–477.

Earle, Lucy (2019): Cities for all? Rethinking urban displacement. IIED, <https://pubs.iied.org/17642IIED/>, 11.12.2019.

Foster, Sheila R.; Swiney, Chrystie F. (2019): City Power and Powerlessness on the Global Stage. In: Eva Garcia-Chueca und Lorenzo Vidal (Hrsg.): Urban futures. Alternative models for global cities. Barcelona: Cidob, 19-27.

GFMD (2018): Proposal for a Mayors Mechanism in the Global Forum on Migration and Development (GFMD). Non-paper, http://gfmf.org/files/documents/draft_non-paper_gfmd_mayors_mechanism_1august2018.docx, 04.01.2020.

GFMD (2020): Background paper. Theme 3: Addressing human mobility as part of urban and rural development strategies. Roundtable Session 3.1: Supporting Arrival Cities through Policy Coherence and Multi-Stakeholder Partnerships, https://www.gfmd.org/files/documents/final_gfmd_2019_rt_session_3.1_background_paper.pdf, 27.04.2020.

Grandi, Filippo zitiert in IOM (2018): Global Mayors Unite in Support of Human Mobility, Migration and Development. Pressemeldung, <https://www.iom.int/news/global-mayors-unite-support-human-mobility-migration-and-development>, 27.04.2020.

GZERO (2019): When Cities Go Global. Interview mit den Bürgermeister*innen von Bristol, Freetown und Mailand. Audiodokument, <https://www.gzeromedia.com/when-cities-go-global>, 04.01.2020.

Haysom, Simone (2013): Sanctuary in the city? Urban displacement and vulnerability. Final report. Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute, <https://www.odi.org/publications/7547-sanctuary-city-urban-displacement-and-vulnerability-final-report>, 14.12.2019.

Heimann, Christiane; Müller, Sandra; Schammann, Hannes; Stürner, Janina (2019): Challenging the Nation-State from within: The Emergence of Transmunicipal Solidarity in the Course of the EU Refugees Controversy. In: Social Inclusion, 7 (2), 208-218.

Jacobsen, Karen; Fratzke, Susan (2016): Building Livelihood Opportunities for Refugee Populations. Lessons from Past Practice. Transatlantic Council on Migration, <https://www.migrationpolicy.org/research/building-livelihood-opportunities-refugee-populations-lessons-past-practice>, 17.12.2019.

Kaminis, Giorgos; Lukwago, Erias; Rees, Marvin (2018): The Leadership of Cities. In: Project Syndicat, 07.12.2018, <https://www.project-syndicate.org/commentary/cities-marrakesh-migration-climate-by-georgios-kaminis-1-et-al-2018-12?barrier=accesspaylog>, 03.01.2020.

Kern, Kristine und Bulkeley, Harriet (2009): Cities, Europeanization and Multi-level Governance: Governing Climate Change through Transnational Municipal Networks. In: Journal of Common Market Studies, 47 (2), 309–332.

Lacroix, Thomas (2019): Réseaux des villes hospitalières : un panorama global, <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02170543v2>, 03.06.2020.

Landau, Loren; Wanjiku-Kihato, Caroline; Misago, Jean Pierre; Obot, David; Edwards, Ben (2016): Becoming Urban Humanitarians. Engaging Local Government to Protect Displaced People. Urban Institute, https://www.urban.org/research/publication/becoming-urban-humanitarians/view/full_report, 14.12.2019.

Lefebvre, Henri (1996): The Right to the City. In: Eleonore Kofman und Elizabeth Lebas (Hg.): Writings on Cities. London: Blackwell, 63 – 184.

Ljungkvist, Kristin (2016): The Global City 2.0: An International Political Actor Beyond Economism? New York: Routledge.

Lucci, Paula; Mansour-Ille, Dina; Easton-Calabria, Evan; Cummings, Clare (2016): Sustainable cities. Internal migration, jobs and the 2030 Agenda for Sustainable Development. Overseas Development Institute, <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/10959.pdf>, 02.12.2019.

Marcuse, Peter (2014): Reading the Right to the City. In: City 18 (1), 4 – 9.

Mayoral Forum on Human Mobility, Migration and Development (2014): Call of Barcelona, http://www.migration4development.org/sites/m4d.emakina-eu.net/files/call_of_barcelona_-_mayoral_forum_on_mobility_migration_and_development_1.pdf, 04.02.2020.

Mayors Migration Council (2018): Mayors Migration Council to Launch in Marrakesh Ahead of UN Conference on Migration. Council to be led by mayors of Los Angeles, Athens, Montreal, Milan, Freetown, Kampala, Amman and Bristol, <https://www.gfmd.org/process/gfmd-mayors-mechanism>, 31.12.2019.

Muggah, Robert; Abednur, Adriana (2018): Refugees and the City - The Twenty-first-century Front Line. World Refugee Council Research Paper No. 2 – July 2018. Centre for International Governance Innovation, <https://www.cigionline.org/sites/default/files/documents/WRC%20Research%20Paper%20no.2.pdf>, 31.07.2018.

OECD (2018): Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees, <https://www.oecd.org/publications/working-together-for-local-integration-of-migrants-and-refugees-9789264085350-en.htm>, 04.02.2020.

Oomen, Barbara (2019): Decoupling and Teaming up: The Rise and Proliferation of Transnational Municipal Networks in the Field of Migration. In: International Migration Review, OnlineFirst, <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0197918319881118>, 04.02.2020.

Parker, Elizabeth; Maynard, Victoria (2015): Humanitarian response to urban crises: a review of area-based approaches, <https://pubs.iied.org/10742IIED/>, 25.12.2019.

Rees, Marvin zitiert in IOM (2018): Global Mayors Unite in Support of Human Mobility, Migration and Development. Pressemeldung, <https://www.iom.int/news/global-mayors-unite-support-human-mobility-migration-and-development>, 27.04.2020.

Ruadel, Héloïse; Morrison-Métois, Susanna (2017): Responding to Refugee Crises in Developing Countries. What Can We Learn From Evaluations? Working Paper OECD, https://www.oecd-ilibrary.org/development/responding-to-refugee-crises-in-developing-countries_ae4362bd-en, 15.12.2019.

Sabchev, Tihomir; Baumgärtel, Moritz (2020): The path of least resistance? EU cities and locally organised resettlement. In: Forced Migration Review 63, 38 – 40.

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Migration und Integration (2020): Gemeinsam gestalten: Migration aus Afrika nach Europa. Jahresgutachten 2020, https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2020/04/SVR_Jahresgutachten_2020-1.pdf, 02.05.2020.

Saliba, Samer (2018): From Response to Resilience. Working with Cities and City Plans to Address Urban Displacement: Lessons from Amman and Kampala, <https://www.rescue.org/sites/default/files/document/2424/fromresponsetoresiliencefinalweb.pdf>, 04.02.2020.

Saliba, Samer; Silver, Innocent (2020): Cities as partners: the case of Kampala. In: Forced Migration Review 63, 41 – 43.

Stürner, Janina (2019a): Lokale Expertise anerkennen – Partizipative Strategien in urbanen Fluchtsituationen, <https://blog.fluchtforschung.net/lokale-expertise-anerkennen-partizipative-strategien-in-urbanen-fluchtsituationen/>, 04.02.2020.

Stürner, Janina (2019b): Tailored to whom? – Envisaging refugees and host municipalities as central actors for sustainable resettlement. In: Migration Policy Practice IX (3), 9-13.

Stürner, Janina; Heimann, Christiane; Bendel, Petra; Schammann, Hannes (2020): 'When Mayors make Migration Policy': What role for cities in EU migration and integration policymaking? EPC Policy Brief, <https://www.epc.eu/en/Publications/When-Mayors-make-Migration-Po~2fb6d8>, 27.04.2020.

Stürner, Janina; Heimann, Christiane (2020): Evaluation Report Urban Partnership on Inclusion of Migrants and Refugees, https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/evaluation_report_urban_partnership_on_the_inclusion_of_migrants_and_refugees.pdf, 28.02.2020.

Tavarez, Rodrigo (2016): Paradiplomacy - Cities and States as Global Players. New York: Oxford University Press.

UCLG Africa (2018): Charter of Local and Subnational Governments of Africa on Migration, <https://uclga.africa-newsroom.com/press/charter-of-local-and-subnational-governments-of-africa-on-migration>, 04.02.2020.

UN DESA (2018): World Urbanization Prospects 2018. Highlights, <https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-Highlights.pdf>, 01.05.2020.

UNHCR (2019a): The Three-Year Strategy (2019-2021) on Resettlement and Complementary Pathways, <https://www.unhcr.org/protection/resettlement/5d15db254/three-year-strategy-resettlement-complementary-pathways.html>, 27.04.2020.

UNHCR (2019b): UNHCR Global Trends 2018, <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5d08d7ee7/unhcr-global-trends-2018.html>, 04.02.2020.

UN Network on Migration (2019): Workplan, <http://migrationnetwork.un.org/about/united-nations-network-migration-workplan>, 04.02.2020.

Van der Pluijm, Rogier; Melissen, Jan (2007): City diplomacy. The expanding role of cities in international politics, https://www.clingendael.org/sites/default/files/2016-02/20070400_cdsp_paper_pluijm.pdf, 04.02.2020.

Impressum

Herausgeber

Robert Bosch Stiftung GmbH
Heidehofstraße 31, 70184 Stuttgart
www.bosch-stiftung.de

Kontakt

Agnieszka Surwillo-Hahn
Telefon +49 711 46084-689
Agnieszka.Surwillo-Hahn@bosch-stiftung.de

Autorin

Janina Stürner arbeitet als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Zentralinstitut für Regionenforschung der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. Sie analysiert Migrationsgovernance in komplexen politischen Mehrebenensystemen. Ein besonderer Fokus ihrer Forschung liegt auf Kooperation und Konflikten zwischen Städten, Staaten und regionalen / internationalen Akteuren in der Realisierung der Globalen Pakte für Migration und Flüchtlinge sowie der Migrations- und Integrationspolitik der Europäischen Union. Darüber hinaus erforscht sie Multi-level-Partnerschaften in urbanen Flucht- und Migrationskontexten auf dem afrikanischen Kontinent. In diesen Bereichen hat sie policy-orientierte Studien im Auftrag der Europäischen Kommission, verschiedener Stiftungen und Städtenetzwerke entwickelt.

Redaktion

Ann-Katrin Molnar
Agnieszka Surwillo-Hahn
Robert Bosch Stiftung

Copyright 2020

Robert Bosch Stiftung GmbH, Stuttgart
Alle Rechte vorbehalten.

Gestaltung

siegel konzeption | gestaltung, Stuttgart

www.bosch-stiftung.de

