

SWP-Aktuell

NR. 69 DEZEMBER 2018

Der Globale Migrationspakt im Kreuzfeuer

Trifft die Kritik zu?

Steffen Angenendt/Ane Koch

Seit Anfang 2017 haben die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen (VN) über den Globalen Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration beraten. Die Verhandlungen hatten lange Zeit kaum öffentliches Interesse gefunden, obwohl der Prozess transparent war und die Zwischenergebnisse veröffentlicht wurden. Kurz vor der geplanten Verabschiedung des Paktes in Marrakesch am 10. und 11. Dezember 2018 sind in vielen Ländern heftige innenpolitische Debatten ausgebrochen. In der Folge haben einige Staaten angekündigt, dem Pakt nicht zuzustimmen. Wie berechtigt sind die Einwände der Kritiker und welche praktische Bedeutung wird der Pakt nach der zu erwartenden Verabschiedung haben?

Den hohen Zuwanderungszahlen der Jahre 2015 und 2016 standen die europäischen Zielländer weitgehend hilflos gegenüber. Die sogenannte »Flüchtlingskrise« hat nicht nur zu Spannungen innerhalb der EU geführt, sondern auch eine Schwachstelle der internationalen Ordnung aufgedeckt: Während sich die Staatengemeinschaft bei anderen grenzüberschreitenden Sachfragen wie Handel und Klimaschutz schon seit Jahren auf internationale Regelwerke geeinigt hat, gibt es in Bezug auf Migration bisher kaum etwas Vergleichbares.

Dabei ist die Einsicht gewachsen, dass einzelne Staaten Wanderungen nicht mehr im Alleingang steuern können und eine konstruktive Zusammenarbeit der Herkunfts-, Transit- und Zielländer erforderlich ist, um Migration positiv zu gestalten. Die VN-Staaten haben sich daher im Jahr 2016 darauf geeinigt, einen »Globalen Pakt für

sichere, geordnete und reguläre Migration« zu erarbeiten.

Der nun seit Juli 2018 vorliegende Entwurf für diesen Pakt ist das Ergebnis eines fast zwei Jahre andauernden Beratungsprozesses. Die Grundüberzeugung der Verhandlungsteilnehmer war, dass eine gut geregelte, legale Migration einen entscheidenden Beitrag zur Reduzierung irregulärer Wanderungen und zur Entwicklung der Herkunfts- und Aufnahmeländer leisten kann. So summieren sich die Geldtransfers von Migrantinnen und Migranten, die in die Herkunftsländer fließen, auf ein Vielfaches der offiziellen Entwicklungshilfe. Die Industriestaaten sind ihrerseits auf Zuwanderung angewiesen, um ihre Produktivität und ihren Wohlstand zu erhalten. Gleichzeitig gilt: Ungeregelte Migration vergrößert die Risiken von Menschenrechtsverletzungen, von Dumping-Preisen auf



dem Arbeitsmarkt, von Menschenhandel und Folgekriminalität.

In der abschließenden Fassung stellt der Pakt einen Kompromiss zwischen den migrationspolitischen Interessen der beteiligten Länder dar. Die Staaten wollten nicht nur ein deklaratorisches Dokument aufsetzen, sondern auf konkrete Veränderungen hinwirken. Entstanden ist eine völkerrechtlich nicht bindende Absichtserklärung mit konkreten Handlungsoptionen. Über deren Umsetzung entscheiden allein die Staaten. Der Pakt ist daher nicht mehr und nicht weniger als ein Gerüst für eine bessere und wirkungsvollere Migrationspolitik.

Die Präambel

Die Präambel ordnet den Pakt in das bestehende völkerrechtliche Gefüge ein und formuliert Leitprinzipien, vor denen die später ausgeführten Ziele zu lesen sind. Neben der Charta der Vereinten Nationen und der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verweist der Pakt auch auf andere völkerrechtliche Verträge und Abkommen, die für grenzüberschreitende Migration relevant sind (Artikel 1 und 2). Der Feststellung, dass Flüchtlinge und Migranten Anspruch auf dieselben allgemeinen Menschenrechte und Grundfreiheiten haben, folgt der Nachsatz, dass es sich dessen ungeachtet um zwei unterschiedliche Gruppen handelt, die separaten Rechtsrahmen unterliegen (Artikel 4).

In der Präambel wird Migration sodann als »eine Quelle des Wohlstands, der Innovation und der nachhaltigen Entwicklung« beschrieben (Artikel 8). Diese Formulierung wird vielfach als zu einseitig kritisiert. Tatsächlich ist aber im übrigen Dokument auch von den »Herausforderungen« oder den »Risiken« die Rede, die mit Migration verknüpft sind (z.B. Artikel 9 und 11) – negative Aspekte werden also nicht ausgeblendet. Abschließend nennt die Präambel zehn Prinzipien, auf denen der Pakt beruht, wie internationale Kooperation, nationale Souveränität, Rechtsstaatlichkeit und nachhaltige Entwicklung (Artikel 15).

Die Ziele

Herzstück des Paktes sind 23 migrationspolitische Ziele (Artikel 16). Die Ziele sind als Selbstverpflichtungen formuliert, wobei der in der deutschen Übersetzung gewählte Begriff »verpflichten« dem im englischen Originaltext verwendeten Verb *commit* nicht eins zu eins entspricht. Eine völkerrechtliche »Verpflichtung« im engeren Sinne würde im Englischen mit dem Wort *obligation* ausgedrückt; ein *commitment* ist dagegen eher eine feste Zusage. Der Nennung jedes Ziels folgt eine Auflistung konkreter Maßnahmen, aus der die Staaten schöpfen können, um das jeweilige Ziel zu erreichen. Dabei handelt es sich also um Vorschläge und Optionen, auf die die Staaten je nach Bedarf und nationalem Kontext zurückgreifen können.

Während sich die Bestimmungen des Paktes an die Staatengemeinschaft als Ganzes richten, sind einzelne Ziele primär für Herkunfts-, Transit- oder Zielländer relevant. So ist es insbesondere Aufgabe der Herkunftsländer, ihre Staatsangehörigen mit Identitätsdokumenten zu versorgen (Ziel 4) und ihnen während des gesamten Migrationszyklus mit konsularischer Hilfe zur Seite zu stehen (Ziel 14). Transit- und Zielländer sind aufgerufen, Migranten Zugang zu Grundleistungen zu gewähren (Ziel 15) und Freiheitsentziehung nur als letztes Mittel anzuwenden (Ziel 13). Primär an Zielländer wiederum richten sich die Anforderungen, die Rechtssicherheit von Migrationsverfahren zu stärken (Ziel 12), die Anerkennung ausländischer Qualifikationen zu erleichtern und bei Bedarf in Aus- und Weiterbildung zu investieren (Ziel 18). An die Aufnahmeländer wird darüber hinaus appelliert, in ihren Gesellschaften Inklusion und sozialen Zusammenhalt zu fördern (Ziel 16), Repatriierungsprozesse sicher und würdevoll zu gestalten (Ziel 21) und im Falle einer Rückkehr die Übertragbarkeit von Sozialversicherungsansprüchen zu gewährleisten (Ziel 22).

Thematisch lassen sich sicherheitspolitische, entwicklungsorientierte und rechtebasierte Ziele unterscheiden. Sicherheitspolitisch relevante Ziele sind die Bekämp-

fung des Schleuserwesens (Ziel 9), die Prävention und Bekämpfung von Menschenhandel (Ziel 10) und die Verbesserung des Grenzmanagements (Ziel 11). Stärker entwicklungsorientiert sind die Ziele, strukturelle Ursachen von unfreiwilliger Migration zu reduzieren (Ziel 2), Diasporas bei der Entwicklung ihrer Heimatländer zu unterstützen (Ziel 19) und die Bedingungen für Rücküberweisungen zu verbessern (Ziel 20). In erster Linie auf den Schutz der Rechte von Migranten gerichtet sind die Ziele, faire Bedingungen für Arbeitsmigration zu schaffen (Ziel 6), Migranten in prekären Situationen zu unterstützen (Ziel 7), Menschenleben zu retten (Ziel 8) und gegen Diskriminierung von Migranten – auch im öffentlichen Diskurs – vorzugehen (Ziel 17).

Während sich der Pakt als Ganzes der Förderung einer sicheren, geordneten und regulären Migration verschrieben hat, enthält er auch eine Reihe von Einzelzielen, die die Vorhersehbarkeit und Planbarkeit von Migrationsprozessen erhöhen sollen. Hierzu zählt die Verbesserung der Datenlage (Ziel 1), die Bereitstellung umfassender Informationen über Risiken, rechtliche Rahmenbedingungen und reguläre Wanderoptionen für Migranten (Ziel 3), die Anpassung regulärer Zuwanderungswege an die Bedarfe des Arbeitsmarktes (Ziel 5) und die Intensivierung der internationalen Zusammenarbeit im Bereich Migration – das Kernanliegen des Paktes (Ziel 23).

In der öffentlichen Debatte der vergangenen Wochen hat gerade der umfassende Ansatz selektive Lesarten befördert. Befürworter und Kritiker des Paktes tendieren gleichermaßen dazu, nur diejenigen Ziele herauszugreifen, die ihre jeweilige Perspektive stützen. So wird der Pakt von den einen als migrationsfördernd, von anderen als migrationsmindernd und von Dritten als ohne direkte Auswirkungen auf einen Staat wie Deutschland dargestellt. Um zu einer realistischen Bewertung des Paktes zu kommen, muss er in seiner Gesamtheit betrachtet werden. Richtig ist: Der Pakt an sich fördert weder Zuwanderung noch verringert er sie. Über das Ausmaß an Zuwanderung entscheidet nach wie vor der jeweilige Staat selbst.

Was der Pakt stattdessen zu ordnen sucht, ist das Wie von Migration: Die beteiligten Staaten haben im Dialog relevante Handlungsfelder definiert, gemeinsame politische Ziele formuliert und konkrete Handlungsempfehlungen für eine evidenzbasierte und rechteorientierte internationale Migrationspolitik erarbeitet. Auch wenn das Ergebnis zwangsläufig nicht alle präferierten Positionen widerspiegeln kann, ist der Pakt angesichts des migrationspolitischen Regelungsbedarfs ein Schritt in die richtige Richtung.

Die Argumente der Kritiker

Schon während des Verhandlungsprozesses verkündeten die US-amerikanische und die ungarische Regierung, den Pakt nicht unterstützen zu wollen. Zunächst schien es, als würde es bei diesen beiden Ablehnungen bleiben; als dann jedoch Österreich Anfang Oktober 2018 ebenfalls ausstieg, kam es zu einer Serie von Absagen. Die Regierungen Australiens, Bulgariens, Israels, Italiens, Lettlands, Polens, Tschechiens und der Slowakei haben erklärt, der Vereinbarung fernbleiben zu wollen; heftige innenpolitische Auseinandersetzungen über den Pakt gibt es aber unter anderem auch in Deutschland, Belgien, Estland, Kroatien, Litauen und der Schweiz.

Kritiker begründen ihre Ablehnung des Paktes hauptsächlich mit drei Argumenten. Sie fürchten, dass der Pakt (1) die nationale Souveränität der Staaten im Bereich Zuwanderung einschränken, (2) die rechtliche Unterscheidung zwischen Migranten mit und ohne legalen Aufenthaltstitel verwischen oder aufheben und (3) zu einem Mehr an Migration in Richtung der wohlhabenden Industriestaaten führen wird.

Keiner dieser drei Kritikpunkte trifft zu. So wird in den Leitprinzipien des Paktes das souveräne Recht der Staaten bekräftigt, ihre Migrationspolitik selbst zu bestimmen und innerhalb ihres Hoheitsgebiets zwischen regulärem und irregulärem Status zu unterscheiden (Absatz 15).

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2018
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors/der Autorin/der Autoren/der Autorinnen wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuelle werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

Der dritte Kritikpunkt stützt sich auf die Behauptung, dass Deutschland besonders stark von den Auswirkungen des Paktes betroffen sein werde. Sicherlich wird Deutschland (wie auch die USA und einige andere europäische Länder) auch in Zukunft ein wichtiges Zielland bleiben, aber der Kritik liegt eine Fehlwahrnehmung des globalen Migrationsgeschehens zugrunde: Die Mehrheit der internationalen Migranten bleibt in anderen Weltregionen. Zielländer, in denen der Anteil von Migranten an der Gesamtbevölkerung deutlich über dem in Deutschland liegt, sind unter anderem Kuwait, Saudi-Arabien, Südafrika, Hongkong, Singapur, Kasachstan und die Vereinigten Arabischen Emirate; wichtige regionale Zielländer sind aber auch Argentinien, Mexiko, Indien und die Elfenbeinküste. In all diesen Ländern sind die Rahmenbedingungen gerade für Arbeitsmigranten deutlich schlechter als in Deutschland. Mit der Verabschiedung des Paktes entsteht erstmals ein internationaler Referenzrahmen, an dem sich die Staaten orientieren können und von dem graduelle Verbesserungen ausgehen können.

Die Umsetzung

Im Mittelpunkt des aktuellen Streits um den Pakt stehen die Präambel und die Ziele. Dabei wird der entscheidende Mehrwert des Paktes ignoriert: die konzertierte Unterstützung der Staaten bei der Verwirklichung der Ziele. Unter dem Dach der Vereinten Nationen soll ein Kapazitätsaufbaumechanismus eingerichtet werden, der den Staaten technische, personelle und finanzielle Ressourcen zur Verfügung stellt, um migrationspolitische Verwaltungsstrukturen zu stärken und kooperative Ansätze zu fördern (Artikel 43). Teil dieses Mechanismus soll eine Verbindungsstelle sein, die auf Anfrage konkrete Lösungsvorschläge zu migrationspolitischen Fragen erarbeitet. Sie soll Durchführungspartner vermitteln und Staaten zu

Austausch und wechselseitigem Lernen anregen. Geplant ist zudem, einen Anschubfonds für die Finanzierung von Pilotprojekten und eine frei zugängliche globale Wissensplattform einzurichten. Schließlich enthält der Pakt noch den Vorschlag, dass die Staaten nationale Umsetzungspläne entwickeln, sich auf freiwilliger Basis regelmäßig über ihre Fortschritte bei der Umsetzung des Paktes austauschen und darüber berichten (Artikel 48–54). So können gute Ansätze Schule machen und schlechte künftig vermieden werden. Die Umsetzung des Paktes bietet daher auch eine Gelegenheit, die eigenen migrationspolitischen Standards zu überprüfen.

Fazit

Die Kontroverse um den globalen Migrationspakt ist auf den ersten Blick ein Streit zwischen Migrationsgegnern und Migrationsbefürwortern. Tatsächlich aber würde eine Ablehnung des Paktes heißen, dass man die Augen vor der Notwendigkeit einer internationalen Kooperation in der Migrationspolitik verschließt; sie wäre folglich gleichbedeutend mit einem »Weiter so« – eine Position, die nach der Erfahrung der letzten Jahre kaum jemand ernsthaft vertreten dürfte. Im Zuge der aufgeheizten Diskussion der vergangenen Wochen sind die mit dem Pakt verknüpften Erwartungen und Befürchtungen immens gestiegen. Dabei tritt in den Hintergrund, dass das Dokument als solches nur eine Anregung für eine gute nationale Migrationspolitik sein kann. Der entscheidende Mehrwert besteht aber darin, dass der Pakt erstmals einen internationalen Rahmen für einen partnerschaftlichen und konstruktiven Umgang mit dem grenzüberschreitenden Phänomen Migration schafft. Auf internationaler Bühne steht Deutschland in der Regel für das Prinzip des Multilateralismus. In der Migrationspolitik sollte das nicht anders sein – aus wohlverstandem Eigeninteresse.

Dr. Steffen Angenendt ist Leiter der Forschungsgruppe Globale Fragen, Dr. Anne Koch Wissenschaftlerin in dieser Forschungsgruppe.