

SWP-Aktuell

NR. 44 AUGUST 2019

Wie Deutschland den Globalen Pakt für Migration nutzen kann

Chancen für nationale Reformen und internationale Zusammenarbeit

Steffen Angenendt / Anne Koch

Im Dezember 2018 haben 152 Staaten der Vereinten Nationen (VN) den Globalen Pakt für sichere, geordnete und geregelte Migration angenommen. Mit dem sogenannten Migrationspakt haben sie erstmals ihre Absicht erklärt, bei der Bewältigung migrationspolitischer Herausforderungen enger kooperieren zu wollen. In dem Dokument sind 23 Ziele genannt, die die Herkunfts-, Transit- und Zielländer beim Umgang mit Migrantinnen und Flüchtlingen leiten sollen. Wenn bei der Steuerung und Gestaltung der globalen Wanderungsbewegungen praktische Fortschritte erreicht werden sollen, setzt dies ein zweifaches – nach innen und nach außen gerichtetes – Engagement der beteiligten Staaten voraus. Dementsprechend sollte die Bundesregierung den Pakt nutzen, um mit Blick nach innen weiteren Reformbedarf zu identifizieren und um auf internationaler Ebene Partner für strategisch ausgewählte Schlüsselthemen zu gewinnen. Eine Gelegenheit für beides bietet das im Pakt vorgesehene Überprüfungsverfahren, dessen Herzstück das International Migration Review Forum (IMRF) ist.

Der Ende 2018 angenommene Migrationspakt bietet den Staaten einen gemeinsamen Rahmen, um unregelmäßige und unfreiwillige Migration zu mindern, grenzüberschreitende Wanderungen besser zu steuern und deren Potentiale effektiver zu nutzen. Die Bundesregierung hat sich an diesem Prozess intensiv beteiligt: Dass Bundeskanzlerin Angela Merkel bei der intergouvernementalen Konferenz in Marrakesch, auf der der Pakt angenommen wurde, selbst anwesend war und sich dort für eine intensivere migrationspolitische Kooperation ausgesprochen hat, ist weltweit gewürdigt worden.

Bei dem Pakt handelt es sich um eine politische Absichtserklärung, nicht um ein rechtlich verbindliches Dokument. Die Regierungen haben den Pakt bewusst als *soft law* konzipiert, dessen normative Wirkung auf das Völkerrecht letztlich davon abhängt, ob die Staaten willens sind, ihn umzusetzen. Die im Pakt enthaltenen Ziele decken alle Phasen des Migrationsgeschehens ab und berücksichtigen dabei rechtliche, entwicklungs- und sicherheitspolitische Aspekte. Angesichts der unterschiedlichen migrationspolitischen Herausforderungen müssen die Regierungen allerdings Prioritäten setzen, und zwar sowohl nach



innen, im Hinblick auf notwendige Reformen der nationalen Migrationspolitik, als auch nach außen, in Bezug auf die für sie wichtigen Felder der internationalen Zusammenarbeit.

Kontroverse um die Umsetzung

Seit seiner Verabschiedung ist es still geworden um den Pakt. Die beteiligten Regierungen haben in den innenpolitischen Debatten des vergangenen Jahres immer wieder betont, der Pakt sei rechtlich unverbindlich und verpflichte sie nicht zur Aufnahme von Migranten. Nun befürchten sie, dass populistische Kräfte erneut gegen den Pakt mobilisieren, wenn die Frage der Umsetzung auf die politische Agenda kommt. Im Kern geht es dabei um die Unterstellung der Gegner, die Regierungen würden durch multilaterales Handeln an Souveränität verlieren. Das Beispiel der starken Zuwanderung nach Europa in den Jahren 2015 und 2016 zeigt, warum dieser Vorwurf falsch ist: Die Unfähigkeit der EU-Staaten, die Zuwanderung zu steuern, war darin begründet, dass sie sich eben nicht auf eine enge Kooperation verständigen konnten. Nicht ein Übermaß, sondern ein Mangel an internationaler Abstimmung und grenzüberschreitender Zusammenarbeit war der Grund für die Handlungsschwäche. Die – nach wie vor freiwillige – Umsetzung des Paktes verspricht demzufolge eine Stärkung staatlicher Steuerungskompetenz.

Zur Unterstützung der Umsetzung sieht der Pakt ein Überprüfungsverfahren (»follow-up and review«) vor. In der Modalitätenresolution der VN-Generalversammlung vom Juli 2019 haben die Staaten präzisiert, wie der Kern dieses Prozesses, das International Migration Review Forum (IMRF), gestaltet sein soll.

Das Überprüfungsverfahren

Das IMRF soll der zentrale intergouvernementale Ort für die Diskussion über Fortschritte bei der Umsetzung des Globalen

Migrationspakts werden. Das viertägige Forum soll ab 2022 alle vier Jahre im Rahmen der VN-Generalversammlung stattfinden. Dem Forum vorgeschaltet wird ein eintägiges Treffen mit Vertretern der Zivilgesellschaft. Das IMRF wird aus vier Roundtable-Diskussionen, einer politischen Debatte und einer zweitägigen Plenarsitzung bestehen. In den Roundtable-Gesprächen sollen die 23 Ziele aus verschiedenen Blickwinkeln beleuchtet werden. Die politische Debatte soll sich auf die Hürden konzentrieren, die bei der Umsetzung des Paktes zu bewältigen sind, und Vorschläge zur Verbesserung der Effektivität und der Kohärenz des VN-Systems hervorbringen. Die zweitägige Plenarsitzung soll den Regierungen auf freiwilliger Basis die Gelegenheit bieten, ihre Fortschritte bei der Verfolgung der Ziele darzulegen und zentrale Herausforderungen zu benennen.

Erfahrungen aus anderen Prozessen

Rechtlich nicht bindende internationale Vereinbarungen wie der Globale Pakt für Migration stehen generell unter dem Verdacht, fruchtlos zu sein. Erfahrungen aus anderen Politikfeldern zeigen aber, dass sie mit Hilfe gut gestalteter Review-Prozesse durchaus politische und praktische Wirkung entfalten können. So ist der Überprüfungsmechanismus zu der im September 2015 verabschiedeten »Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung« ein Beleg dafür, dass die Vereinbarung trotz aller Kritik an Einzelementen insgesamt eine Erfolgsgeschichte ist. Im Rahmen des »Hochrangigen Politischen Forums zu nachhaltiger Entwicklung« sind die Staaten aufgefordert, freiwillig über die Umsetzung der Agenda 2030 zu berichten. 143 Staaten sind dieser Aufforderung bisher nachgekommen. Kritiker bemängeln zwar den geringen Gehalt einzelner Berichte, der überwiegende Teil bietet aber einen substanziellen Einblick in die Umsetzung auf nationaler und subnationaler Ebene. Noch wichtiger sind die vorgeschalteten Abstimmungsprozesse in

den Ländern, die neben den Ministerien und dem Parlament auch der Zivilgesellschaft und der Privatwirtschaft die Möglichkeit bieten, sich zur Umsetzung der Agenda 2030 zu äußern.

Auch andere Beispiele – wie die OECD Peer Reviews oder der African Peer Review Mechanism – zeigen, dass Überprüfungsprozesse die Umsetzung internationaler Vereinbarungen beschleunigen und den Regierungen Anhaltspunkte für Reformen bieten können. Um politische Erfolge zu erzielen, sind diese Review-Verfahren nicht in erster Linie auf Kontrolle ausgerichtet, sondern stellen Lernprozesse und den Austausch von Erfahrungen in den Mittelpunkt. Auch die Modalitätenresolution zum Migrationspakt ist von diesen Grundsätzen getragen.

Ein ernsthaftes und von möglichst vielen Staaten betriebenes Follow-up- und Review-Verfahren kann dazu beitragen, dass der Migrationspakt Wirkung entfaltet. Da der Erfolg des Paktes im deutschen Interesse liegt, sollte die Bundesregierung den Überprüfungsprozess unter anderem durch einen gehaltvollen deutschen Fortschrittsbericht zur Umsetzung des Paktes stärken.

Die Innenwirkung des Paktes

Die Vorbereitung des deutschen Beitrags zum Review-Forum erfordert die Einrichtung nationaler Verfahren und Gesprächsforen. Diese können dazu genutzt werden, die deutsche Migrationspolitik mit Blick auf die im Pakt vereinbarten Ziele auf den Prüfstand zu stellen und den weiteren innenpolitischen Handlungsbedarf – sowohl bei der Gesetzgebung als auch bei der Umsetzung – zu eruieren.

Von zentraler Bedeutung ist zunächst Ziel 16, die Sicherstellung von Inklusion und sozialem Zusammenhalt. Auch wenn durch die jüngste Reform des Ausländerbeschäftigungsförderungsgesetzes der Zugang zu beruflicher Bildung und Integrationskursen formal erleichtert wurde, kommt es in der Praxis doch zu langen Wartezeiten – und damit auch zu Hemmnissen bei der gesellschaftlichen Inklusion.

Auch bei Ziel 18 des Migrationspakts, der Anerkennung ausländischer Abschlüsse und der Prüfung der Gleichwertigkeit der Qualifikationen, besteht Handlungsbedarf. Das im Juni 2019 verabschiedete Fachkräfteeinwanderungsgesetz erleichtert zwar den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt, doch bei den Strukturen und Verfahren für die Anerkennung der im Ausland erworbenen Kenntnisse und Fähigkeiten müssen noch Verbesserungen erreicht werden. Eine dritte Baustelle tut sich bei Ziel 21 auf, der Ermöglichung einer würdevollen Rückkehr und nachhaltigen Reintegration. Das ebenfalls neue »Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht« wirft Fragen bezüglich der Abschiebehaft und der ihr vorausgehenden richterlichen Einzelfallprüfung auf. Verbesserungsbedarf besteht auch bei der für die Nachhaltigkeit einer Rückkehr ausschlaggebenden Abstimmung mit den Herkunftsländern und beim Monitoring der Reintegration.

Die identifizierten Reformbereiche sollten von Beginn an ressortübergreifend bearbeitet werden, um Zielkonflikte frühzeitig zu erkennen und zu entschärfen. In Ergänzung zu einem solchen »Whole-of-government«-Ansatz wirbt der Migrationspakt auch für einen »Whole-of-society«-Ansatz. Um diesem Anspruch gerecht zu werden, bedarf es einer Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen, Forschungsinstitutionen, Unternehmen und Gewerkschaften. Deshalb wäre es wünschenswert, dass sich in Deutschland ein durch die Zivilgesellschaft, etwa durch Stiftungen, organisierter Begleitprozess formiert, der einen regelmäßigen und kritischen Austausch mit politischen Entscheidern über die Erreichung der Ziele des Paktes ermöglicht.

Die Außenwirkung des Paktes

Nach außen kann die Bundesregierung die Umsetzung des Paktes stärken, indem sie den darin vorgesehenen Kapazitätsaufbaumechanismus finanziell und administrativ unterstützt. Eine sinnvolle Komponente ist dabei der »connection hub«, der Länder bei

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2019
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors und der Autorin 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
doi: 10.18449/2019A44

der Entwicklung migrationspolitischer Lösungsansätze beraten soll. Er dient dazu, Durchführungspartner ausfindig zu machen, den inhaltlichen Austausch zu fördern und Finanzierungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Die geplante globale Wissensplattform droht hingegen bestehende Formate wie die im Rahmen des Global Forum on Migration and Development (GFMD) aufgebaute Plattform for Partnerships zu duplizieren.

Jenseits dieses primär technischen Engagements sollte die deutsche Regierung den Umsetzungsprozess auch dazu nutzen, auf internationaler Ebene eigene migrationspolitische Schwerpunkte zu setzen und diese gemeinsam mit einer überregionalen Gruppe gleichgesinnter Staaten nachdrücklich und strategisch zu verfolgen. Dafür bieten sich Themenfelder an, in denen Deutschland schon jetzt eine Vorreiterrolle für sich beanspruchen kann, zum Beispiel der Ausbau regulärer Migrationswege (Ziel 5). Deutschland hat sich mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz weiter für die arbeitsmarktbezogene Zuwanderung geöffnet. Bei den Zugangswegen für geringere Qualifizierte besteht allerdings noch Nachholbedarf. In dieser Hinsicht könnte Deutschland von einem intensiveren Erfahrungsaustausch mit anderen Aufnahme- und mit Herkunftsländern profitieren und sich dabei für die Förderung einer fairen, ethisch vertretbaren und entwicklungspolitisch sinnvollen Rekrutierung und menschenwürdiger Arbeit (Ziel 6) einsetzen. Drittens hat Deutschland Programme zur Stärkung von Migranten und Diaspora-Angehörigen als Entwicklungsakteure (Ziel 19) vorzuweisen, die Modellcharakter haben. Hierzu zählen insbesondere die Angebote des Centrums für internationale Entwicklung und Migration, die in Deutschland lebende Fachkräfte dabei unterstützen, sich in ihren Heimatländern entwicklungspolitisch zu engagieren oder dorthin zurückzukehren. Zudem ist die Rettung von Men-

schenleben (Ziel 8) angesichts der humanitären Katastrophe im Mittelmeer von so vorrangiger Bedeutung, dass dieses Ziel zum Kern des deutschen Umsetzungsprozesses gehören sollte.

Zusätzlich zum IMRF haben sich die Unterzeichnerstaaten im Migrationspakt auf die Ausrichtung regionaler Review-Foren verständigt. Diese sollen jeweils im Zweijahresabstand zum IMRF stattfinden. Bisher gibt es aber keine Bemühungen, das für 2020 vorgesehene Regionalforum vorzubereiten. Die Bundesregierung könnte den Migrationspakt stärken, indem sie die Ausrichtung des Forums anbietet oder – angesichts der Kritik einiger EU-Staaten an der deutschen Politik – ein anderes EU-Land, das für migrationspolitische Zusammenarbeit offen ist, wie Finnland, Irland oder Portugal, bei dieser Aufgabe unterstützt.

Fazit

An der Umsetzung des Migrationspakts sind in Deutschland mehrere Ressorts beteiligt. Dies wirft die Frage der Koordination auf. Diese Aufgabe könnte das Auswärtige Amt übernehmen, das ohnehin für die Vorbereitung des Überprüfungsprozesses zuständig ist. Angesichts des Zusammenspiels von innen- und außenpolitischen Aspekten wäre das Kanzleramt eine noch geeignetere Option – dies würde aber eine Einigung der Koalitionspartner und den Aufbau eines für den Prozess zuständigen Stabes erfordern.

Schließlich steht eine Beteiligung an den Review-Foren auch Staaten offen, die den Migrationspakt bisher nicht unterstützt haben. Bietet der dortige Austausch praktische Vorteile für die beteiligten Länder, so könnte dies mehr Regierungen zur Unterstützung des Paktes bewegen und dessen normative Wirkung erhöhen.

Dr. Steffen Angenendt ist Leiter der Forschungsgruppe Globale Fragen, Dr. Anne Koch ist Wissenschaftlerin in dieser Forschungsgruppe. Der vorliegende Text wurde im Rahmen des vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung geförderten Projekts »Flucht, Migration und Entwicklung – Herausforderungen und Handlungsmöglichkeiten für deutsche und europäische Politik« verfasst.