

Globaler Pakt über sichere, geordnete und reguläre Migration (GCM) Info und kurze Bewertung

Referat Migration und Integration

Postfach 4 20, 79004 Freiburg
Karlstraße 40, 79104 Freiburg
Telefon-Zentrale 0761 200-0

Datum 13.11.2018

Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen (UN) haben sich im Juli 2018 auf den Text eines Globalen Paktes über sichere, geordnete und reguläre Migration geeinigt,¹ der im Dezember 2018 auf einer Konferenz angenommen werden soll. Seit einiger Zeit wird der GCM von verschiedenen Seiten, und dabei insbesondere von Rechtspopulisten, kritisch bewertet und teilweise sehr verzerrt dargestellt. Auf der anderen Seite versprechen sich Befürworter des Paktes Verbesserungen der Situation von Migrant(inn)en, deren Rechte in vielen Transit- und Zielstaaten derzeit nur unzureichend geschützt sind.

Der GCM bezieht sich auf alle Migrant(inn)en und stellt einen Kooperationsrahmen zur Migration in allen ihren Dimensionen dar. Mit Blick auf die spezielle Situation von Flüchtlingen wird er durch den Global Compact on Refugees² ergänzt. Er stellt einen rechtlich nicht bindenden Kooperationsrahmen dar und soll die internationale Zusammenarbeit zwischen allen relevanten Akteuren im Bereich der Migration fördern.³

Der GCM ist ohne Mitwirkung der USA entstanden. Mittlerweile gibt es weitere Staaten wie u.a. Österreich, Ungarn, Tschechien, Australien oder Israel, die ihn nicht annehmen wollen.

Gegen den GCM wird u.a. vorgebracht, er würde die Souveränitätsrechte der Staaten einschränken. Er würde zu mehr Migration führen und die Rechte der Migrant(inn)en überbetonen sowie die Rechte der Staaten und der jeweils „angestammten“ Bevölkerung missachten. Andererseits wird kritisiert, er enthalte letztlich nur Absichtserklärungen (woulds und coulds).

Der GCM benennt 23 Ziele. Dazu gehören die Verbesserung der Datengrundlage und des Zugangs zu Informationen, mehr Flexibilität für Wege der regulären Migration und der Abbau von Push-Faktoren. Weitere Themen sind Bekämpfung des Menschenhandels und der Schleuserkriminalität sowie die Entwicklung eines gemeinsamen Grenzmanagement. Migrant(inn)en sollen bessere Möglichkeiten erhalten, ihre Rechte in Anspruch zu nehmen und vor Ausbeutung und Diskriminierung geschützt werden.

Bewertung

Der GCM ist ein klassisches Beispiel für ein unverbindliches internationales Übereinkommen.⁴ Es kann trotz Unverbindlichkeit Steuerungswirkung in den zwischenstaatlichen Beziehungen

¹ Deutsche Version des Textes: <http://www.un.org/depts/german/migration/A.CONF.231.3.pdf>

² Final draft vom September 2018: <http://www.unhcr.org/5b3295167>

³ Vgl. Rn. 7 des Entwurfs

⁴ Dieser Globale Pakt stellt einen rechtlich nicht bindenden Kooperationsrahmen dar ... und wahrt die Souveränität der Staaten und ihre völkerrechtlichen Pflichten, Rn. 7 und Rn. 15 des Entwurfs

entfalten und helfen, staatliches Handeln zu koordinieren. Allerdings bleibt die Umsetzung der Absichtserklärungen unverbindlich und werden sich in den Staaten, die derzeit die Rechte von Migrant(inn)en missachten, wohl ohne begleitende Schritte nicht realisieren lassen. Das zeigt sich u.a. daran, wie schwierig es ist, die Umsetzung verbindlicher Menschenrechtskodifikationen durchzusetzen.

Der Pakt wird u.a. dafür kritisiert, dass er Migration zu positiv bewerte. Er weist zutreffender Weise darauf hin, dass es Migration schon immer gab und geben wird. Der Pakt zielt auch deshalb auf bessere Steuerung der Migration, um deren positiven Effekte, die es ja unleugbar gibt, besser zu nutzen. Migration kann auch in der heutigen Zeit nicht negiert werden oder verhindert werden. Auch um unerwünschte Migration und negative Auswirkungen einzuschränken, setzt der Pakt auf internationale Absprachen.

Bezüglich des Vorwurfes, der Pakt betone die Rechte von Migrant(inn)en zu stark: er nimmt als internationales Übereinkommen naheliegender Weise mehrfach auf die Grundlagen der UN und bestehende Menschenrechtskodifikationen Bezug. Die Feststellung, dass „Flüchtlinge und Migranten Anspruch auf die allgemeinen Menschenrechte und Grundfreiheiten“⁵ haben ist eigentlich eine Selbstverständlichkeit, deren Verwirklichung oft genug nicht gelingt. Der Pakt schafft insoweit keine neuen Regeln oder begründet gar ein Menschenrecht auf Migration.⁶ Insgesamt soll mit dem GCM das Wohlergehen nicht nur von Migrant(inn)en, sondern auch Bewohner(innen) der Transit- und Zielländer sowie der Herkunftsländer gefördert werden.⁷

Dem GCM wird auch vorgeworfen, er vermische Flucht mit Arbeitsmigration. Tatsächlich stellt er Leitlinien auf, die für alle Migrant(inn)en gelten sollen – also auch für Flüchtlinge. Er stellt aber nicht in Frage, dass nur Flüchtlinge ein Anrecht auf spezifischen internationalen Schutz haben und schlägt keine vergleichbaren Rechte für andere Migrant(inn)en vor.

Warum sich einige Kritiker(innen) daran stoßen, dass auch im Umgang mit Migrant(inn)en Rechtsstaatlichkeit und ordnungsgemäße Verfahren⁸ gelten soll, kann hier nicht bewertet werden. Aus Sicht der Caritas ist das zu begrüßen. Allerdings ist nicht erkennbar, wie der Pakt dazu beitragen kann, dies in Ländern zu erreichen, die sich auch bindenden Vorgaben entziehen (z.B. Ungarn oder Libyen).

Seltsam scheint die Kritik daran, dass der GCM einen geschlechtersensiblen Umgang mit Migrant(inn)en anmahnt.⁹ Die Vermutung, dass dann kein männlicher Zahnarzt eine Migrantin behandeln dürfe,¹⁰ tendiert ins Absurde. Es wäre vielmehr zu begrüßen, wenn der Pakt zur Gleichstellung der Geschlechter beitragen würde und dazu führen würde, dass Migrantinnen nicht primär als Opfer oder besonders schutzbedürftig betrachtet würden.¹¹

Weiter wird dem GCM vorgeworfen, er soll zur Umsiedlung großer Menschengruppen führen. Tatsächlich finden sich solche Ansätze im Pakt nicht. Es sollen Maßnahmen entwickelt werden,

⁵ Rn. 4 des Entwurfs

⁶ Ebenso: Prof. Jürgen Bast in: <http://www.faz.net/aktuell/politik/einwanderungspolitik-breite-unterstuetzung-fuer-un-migrationspakt-15883614.html>

⁷ Vgl. Rn. 15 Bst. a des Entwurfs

⁸ Vgl. Rn. 15 des Entwurfs

⁹ Vgl. Rn. 15 des Entwurfs

¹⁰ <https://www.bild.de/politik/inland/politik-inland/un-migrationspakt-diese-16-punkte-muss-die-regierung-uns-erklaeren-58290936.bild.html>

¹¹ Vgl. Rn. 15 Bst. g des Entwurfs

die Push-Faktoren, die Menschen dazu bewegen, ihre Herkunftsländer zu verlassen, minimieren.¹² Dazu gehört auch der Klimawandel und Überlegungen entsprechende Vorkehrungen für Aufnahme und Hilfeleistung in den Nachbarregionen zu entwickeln.¹³ Insgesamt "fördert der Vertrag Migration nicht und er verhindert sie nicht. Er anerkennt, dass sie eine Realität ist"¹⁴.

Für den GCM wird u.a. ins Feld geführt, dass Deutschland bereits heute alle dort niedergeschriebenen Bekenntnisse erfülle – was zu prüfen wäre. Die weltweite Erreichung dieser Standards sei geeignet, die Migrationsströme nach Deutschland und Europa zu begrenzen und klaren Regeln zu unterwerfen. Aber auch diese positive Einschätzung geht an den Inhalten des Paktes vorbei, da er eben gerade keine Vorgaben dazu macht, dass und wie Staaten Migration steuern oder ggf. begrenzen.

Positiv zu bewerten ist aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes die Erkenntnis, die dem GCM zu Grunde liegt, dass Migration eine gemeinsame Herausforderung ist und multilateral gestaltet werden sollte. Wie schwierig letzteres umzusetzen ist, zeigt der Versuch der EU zu einem Gemeinsamen Asylsystem zu kommen. Daher sollten an den GCM auch keine unrealistischen Erwartungen an die Zusammenarbeit und ein breit abgestimmtes Vorgehen geknüpft werden. Es wäre aber schon viel gewonnen, wenn durch den GCM die konkrete Migrationspolitik der Unterzeichnerstaaten stärker dahin gelangen würde, dass im Mittelpunkt immer die Menschen und ihre Rechte stehen müssen – auch und gerade wenn sie den Staat, der ihnen (eigentlich) Schutz gewähren sollte, aus welchen Gründen auch immer verlassen. Es ist auch ein Verdienst des GCM zu verdeutlichen, dass das Thema nicht einseitig auf die Migration vom globalen Süden in den Norden verengt werden darf.

Ausblick

Damit der Pakt sein Ziel erreichen kann, zu sicherer, geordneter und regulärer Migration beizutragen, müssen weitere Maßnahmen ergriffen werden. So müssen u.a. Fragen der Zuständigkeiten und der Abgrenzung zum Global Compact on Refugees geklärt werden. Der Privatsektor, die Zivilgesellschaft und die Wissenschaft sollten eingebunden werden, dazu gibt es aber keine (verbindlichen) Vorgaben.

Es bleibt abzuwarten, welche Schritte die Staaten zur Erreichung der Ziele tatsächlich einleiten. In Deutschland gibt es konkrete Forderungen an eine Implementierung

Freiburg, 26.11.2018

Dr. Elke Tießler-Marenda

¹² Vgl. Ziel 2 des Entwurfs

¹³ Vgl. S. 9 des Entwurfs

¹⁴ UN-Sonderbeauftragte Louise Arbour in: <https://www.tagesspiegel.de/politik/un-beauftragte-ueber-den-pakt-fuer-migration-der-vertrag-foerdert-migration-nicht-und-er-verhindert-sie-nicht/23590616.html>