

Der Globale Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration. Offene Fragen und Perspektiven

Steffen Angenendt

Vor dem Hintergrund der weltweit gestiegenen Wanderungsbewegungen, einer unzureichenden internationalen Kooperation in der Migrationspolitik und einer drohenden Erosion des weltweiten Flüchtlings-schutzes fand am 19. September 2016 der erste Hochrangige Gipfel der Generalversammlung der Vereinten Nationen (VN) zu Flucht und Migration statt. In der Abschlusserklärung (New York Declaration) verpflichteten sich die Staats- und Regierungschefs einstimmig zur Erarbeitung von zwei globalen Pakten bis voraussichtlich September 2018, dem „Globalen Pakt zu Flüchtlingen“ und dem „Globalen Pakt zu sicherer, geordneter und legaler Migration“. Während der Flüchtlingspakt konkrete Schritte zu einer besseren Lastenteilung in akuten Flüchtlingskrisen enthalten soll, soll der Migrationspakt einen konzeptuellen Rahmen für die künftige globale migrationspolitische Zusammenarbeit bieten. Er soll alle wesentlichen Aspekte der internationalen Kooperation in diesem Politikfeld umfassen und an die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung anknüpfen. Entsprechend hoch sind die Erwartungen an den Pakt.

Bislang ist allerdings unklar, welche Ausrichtung der Migrationspakt im Ergebnis haben wird: Wird er die Grundlage für eine nachhaltige, an den Rechten von Migrantinnen und Migranten orientierte und die Interessen der Herkunfts-, Transit- und Aufnahme-länder ausgleichende internationale Zusammenarbeit legen können und damit die Chancen für eine ent-wicklungsfördernde Migration verbessern? Oder wird er in erster Linie restriktive Elemente enthalten und die Fähigkeit der Aufnahmeländer zur Steuerung der Wanderungen stärken, insbesondere in Bezug auf

Grenzkontrollen und Rückführungen? Beide Ausrich-tungen erscheinen derzeit noch möglich. Entscheidend wird sein, welche Aufmerksamkeit die Belange der Migrantinnen und Migranten in den Verhandlungen finden. Die Voraussetzungen scheinen günstig: Obwohl es sich um einen Staatenprozess handelt, ist eine systematische Beteiligung von internationalen Organisationen, Zivilgesellschaft und Privatwirt-schaft vorgesehen.

Hintergrund

In den Jahren 2015/2016 hat die globale flücht-lings- und migrationspolitische Zusammenarbeit einen großen Entwicklungsschub erfahren; die Zahl der einschlägigen Prozesse und Foren hat deutlich zugenommen. Relevant ist in diesem Zusammenhang insbesondere die im September 2015 von der VN-Generalversammlung verabschiedete Agenda 2030 mit ihren Zielen für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs). Diese verweisen an mehreren Stellen direkt auf die Verbindung von Migration und Entwicklung. Zentral ist hier das Ziel 10.7, das die Staatengemeinschaft zur Förderung sicherer, geordneter und regulärer Migration aufruft. Ziel 8.8 widmet sich dem Schutz der Arbeitsrechte und der Förderung sicherer Arbeitsbedingungen für alle, einschließlich von Wanderarbeitern. Ziel 10.c fordert, die Kosten für Geldtransfers in Herkunftsländer auf unter 3 % der überwiesenen Summe zu senken. Allerdings fehlen zu vielen Zielen Indikatoren, mit denen sich die Fortschritte bewerten ließen.

Angesichts der im Laufe des Jahres 2015 stark angestiegenen Flüchtlingszuwanderung wurde offensichtlich, dass die bisherige internationale migrations- und flüchtlingspolitische Zusammenarbeit in vielerlei Hinsicht unzureichend war. Vor diesem Hintergrund wurde der VN-Sondergipfel zu großen Wanderungsbewegungen vom September 2016 einberufen. Die Abschlusserklärung, die New York Declaration, gilt jetzt schon als Meilenstein der internationalen Migrationspolitik.

Die Staaten bekennen sich darin zu den Grundrechten und dem Schutz aller Migranten und Flüchtlinge, unabhängig von deren jeweiligem rechtlichen Status. Hinsichtlich der Flüchtlinge zielt die Erklärung zudem auf mehr Unterstützung für Hauptaufnahmeländer und auf eine globale Verantwortungsteilung in großen Flüchtlingskrisen ab. In Bezug auf Migrantinnen und Migranten betont sie auch die Rechte derer, die nicht den Kriterien der Genfer Flüchtlingskonvention entsprechen, aber dennoch unfreiwillig ihre Heimat verlassen haben oder im Rahmen einer freiwillig angetretenen Reise schutzbedürftig sind.

Der Prozess

Die im April 2017 von den VN-Staaten beschlossene Modalitätenresolution zur Gestaltung des Verhandlungsprozesses über den Migrationspakt legt ein dreistufiges Verfahren fest, das von der Sondergesandten des VN-Generalsekretärs für Migration, Louise Arbour, und den Ko-Fazilitatoren, den Ständigen Vertretern der Schweiz und Mexikos, geleitet wird.

Zunächst (Phase 1) wurden im April 2017 thematische Konsultationen aufgenommen, bei denen bis Oktober 2017 unter Beteiligung der VN-Staaten, regionaler Beratungsforen, internationaler Organisationen, der Zivilgesellschaft und der Privatwirtschaft die inhaltlichen Schwerpunkte des Paktes diskutiert wurden. Insgesamt wurden sechs thematische Konsultationen in New York, Genf und Wien organisiert: zu den Rechten von Migranten, den Triebkräften von Migration, der internationalen migrationspolitischen Zusammenarbeit, den Beiträgen von Migranten zu Entwicklung, dem Menschen-smuggel und -handel sowie zu irregulärer Migration und legalen Migrationsformen.

Als zweite Phase ist eine dreimonatige Auswertung und Bestandsaufnahme (Stocktaking) dieser Beratungen vorgesehen, deren Auftakt eine zwischenstaatliche Konferenz am 4.-6. Dezember 2017 in Puerto Vallarta, Mexiko, bildet. In die Bestandsaufnahme werden ebenfalls Stellungnahmen aller an den Konsultationen beteiligten Akteure einfließen, einschließlich des Global Forum on Migration and Development (GFMD). Die Erkenntnisse sollen bis Februar 2018 in einen „Zero Draft“ münden. Dieser wird für die weiteren Verhandlungen entscheidend sein. Er soll Begrifflichkeiten klären, die funda-

mentalprinzipien der Zusammenarbeit bestimmen, eine Bestandsaufnahme der vorliegenden migrationspolitischen Abkommen vornehmen und umsetzbare Absichtserklärungen der VN-Staaten enthalten. Zudem soll der Text bereits Vorschläge für die nationale, regionale und globale Umsetzung der Vorhaben unterbreiten und dafür zuständige Institutionen bestimmen. Hierzu gehören auch Vorschläge für die Überprüfung und Weiterverfolgung (Review and Follow-up) des Paktes, die dessen institutionelle, prozessuale und finanzielle Umsetzung gewährleisten sollen.

Auf der Grundlage des Zero Draft finden von Februar 2018 bis Juli 2018 die eigentlichen Staatenverhandlungen statt (Phase 3). Dafür sind 26 Verhandlungstage in New York angesetzt, die Details werden noch durch die Ko-Fazilitatoren bestimmt. Diese Verhandlungen werden durch eine zwischenstaatliche Konferenz abgeschlossen, die voraussichtlich am 23./24. September 2018 stattfinden wird, über deren Gestaltung und Ort derzeit aber ebenfalls noch verhandelt wird. Geplant ist, bei diesem Gipfeltreffen den Migrationspakt gemeinsam mit dem Flüchtlingspakt zu beschließen.

Offene Fragen

Wenn der Migrationspakt die in ihn gesetzten Erwartungen von Regierungen und zivilgesellschaftlichen Akteure erfüllen soll, müssen in den weiteren Verhandlungen einige schwierige Fragen geklärt werden.

Zielbestimmung

Für die Wirkung des Paktes wird entscheidend sein, ob sich die Staatenvertreter auf eine grundsätzliche Zielbestimmung des Paktes einigen können. Angesichts der Interessenunterschiede und des starken Machtgefälles zwischen Herkunfts-, Transit- und Aufnahmeländern dürfte diese Einigung schwerfallen. Sie würde erfordern, dass die Staaten die für sie jeweils wichtigsten Probleme, Herausforderungen und Aufgaben identifizieren und dann nach einem Interessenausgleich suchen. Eine schwierige Aufgabe, bei der die Regierungen aber nicht bei Null beginnen müssten: Die bestehenden völkerrechtlichen Vereinbarungen und Absichtserklärungen (insbesondere die Agenda 2030 und die New York Declaration) würden dafür gute Ansatzpunkte bieten, weil sie bereits solche übergeordneten Ziele enthalten.

Bestimmung von Fristen

Wenn der Pakt nicht nur eine vage Absichtserklärung darstellen soll, müssen sich die Staatenvertreter auf Ziele und Fristen für die Umsetzung der Ziele einigen. Dabei ist zu bedenken, dass auch schon in früheren Prozessen wie dem High Level Dialogue on Migration and Development von 2013 Ziele formuliert worden sind, die bisher noch nicht implemen-

tiert wurden. Der Pakt sollte zunächst an diesen noch unerfüllten Aufgaben ansetzen, bevor neue Fristen formuliert werden. Wegen der großen Interessensunterschiede der Vertragsstaaten werden konkrete Umsetzungsfristen nur schwer zu erreichen sein. Denkbar ist aber zumindest eine Kategorisierung nach kurz-, mittel- und langfristigen Zielen.

Verbindlichkeit der Vereinbarungen

Die wenigsten Regierungen sind bereit, in dem „toxischen“ (Peter Sutherland) Politikfeld Flucht und Migration verbindliche Verpflichtungen einzugehen. Viele Regierungen betrachten diesen Politikbereich immer noch als ihre nationale „domaine réservée“, in der sie Kompetenzen nur höchst zögerlich oder gar nicht abgeben wollen. Die gilt, obwohl ihnen klar ist, dass sie kooperieren müssen, um die anstehenden Aufgaben zu bewältigen und dass internationale Zusammenarbeit immer auch mit einer Einschränkung der nationalen Entscheidungsbefugnisse verbunden ist. Heikel sind auch finanzielle Verpflichtungen. Möglicherweise könnten bestimmte Finanzierungsaspekte für die Umsetzung des Paktes in (freiwillige) Finanzierungskonferenzen ausgelagert werden. Gleichwohl müsste aber ein Kernbereich an finanziellen Aufgaben verbindlich vereinbart werden, etwa die Ausgaben für Implementierungshilfen.

Review und Follow-up

Für einen ambitionierten Migrationspakt mit konkreten Zielen ist ein Überprüfungsprozess mit klaren Zeiträumen, Zuständigkeiten und Kostenaufteilungen unverzichtbar. Ein Ansatz dafür wäre die Kombination von mehrjährigen Prüfintervallen – etwa im Rahmen eines fortlaufenden High-Level Dialogue der VN-Vollversammlung – mit einem Überprüfungsprozess, der die Umsetzungsbemühungen der Mitgliedstaaten kontinuierlich beobachtet und begleitet. Hier wären verschiedene Lösungen vorstellbar, von einer entsprechenden Rolle der Internationalen Organisation für Migration (IOM) oder des VN-Sekretariats bis zu einer neuen Aufgabe für das GFMD. Dieses ist inzwischen zum wichtigsten multilateralen Forum für den informellen Austausch über „good practices“ im Bereich Migrationspolitik geworden und bietet den beteiligten Staaten wertvolle Anregungen für die migrationspolitische Zusammenarbeit. Alle Lösungen haben spezifische Vor- und Nachteile, die im weiteren Verlauf der Verhandlungen über den Migrationspakt diskutiert werden müssen. Offensichtlich ist aber, dass die bestehenden Mandate und organisatorischen und finanziellen Kapazitäten der genannten Organisationen für eine regelmäßige Überprüfung der Umsetzung des Migrationspaktes nicht ausreichen. Hier muss die Staatengemeinschaft entsprechende Mittel zu Verfügung stellen. Für die Finanzierungsfragen könnten die Vorschläge des VN-Generalsekretärs vom Juli 2017 (Repositioning the UN Development System) für eine bessere Implementierung der SDGs und deren Finanzierung hilfreich sein.

Daten und Wissen

Jede Überprüfung der Umsetzung des Migrationspaktes erfordert verlässliche Daten und Informationen. Diese sind aber im VN-System oft nicht verfügbar. Zu wichtigen Aspekten gibt es überhaupt keine Daten (etwa zur Reintegration von Rückkehrern), oder die Datenqualität ist unzureichend (zum Beispiel Daten über Zu- und Fortzüge). Oft werden auch Daten durch VN-Organisationen erhoben, aber anderen Akteuren nicht zur Verfügung gestellt. Hier sind Verbesserungen festzustellen, etwa durch die bereits 2013 erfolgte Gründung der Global Knowledge Partnership on Migration and Development (KNOMAD) unter dem Dach der Weltbank. Diese widmet sich dem Austausch von Wissen im Bereich Migration und Entwicklung. In jüngster Zeit hat zudem die IOM das Global Migration Data Centers (GMDAC) in Berlin eingerichtet. UNHCR und Weltbank haben ein gemeinsames Datencenter gegründet, das ab Mitte 2018 bevölkerungsbezogene und sozioökonomische Daten zu Flucht und Vertreibung sammeln, analysieren und als „Open access“-Daten zur Verfügung stellen soll. Diese Ansätze sind vielversprechend, reichen aber für eine systematische Überprüfung der Umsetzung des Migrationspaktes nicht aus. Der Migrationspakt könnte Anstöße für eine weiter verbesserte Erhebung und Vermittlung von Daten und Wissen bieten. So könnte er vorsehen, dass die mit dem Monitoring des Paktes zu beauftragende Institution über die Entwicklung der Daten- und Wissensgenerierung im VN-System informiert, Schwachstellen identifiziert und Verbesserungsvorschläge macht. Die Voraussetzung wäre auch hier, die Institution personell und finanziell entsprechend auszustatten.

Schnittstelle Migrations- und Flüchtlingspakt

Es bestehen thematische Überschneidungen zwischen dem Flüchtlings- und dem Migrationspakt. Im Zuge der Verhandlungen sollte in beiden Prozessen nach gemeinsamen Herausforderungen und Synergien gesucht werden. Zu den übergreifenden Themen gehören zumindest die Rechte von Migranten und Flüchtlingen und der Umgang mit besonders Schutzbedürftigen, wie zum Beispiel Minderjährigen. Die Schnittstellen resultieren vor allem daraus, dass es sich bei den aktuellen Bevölkerungsbewegungen zu einem großen Teil um gemischte Wanderungen von Flüchtlingen und Migranten handelt. Die Staaten müssen aber zwischen beiden Gruppen unterscheiden, weil sie sich u.a. in der Genfer Flüchtlingskonvention zum Schutz von Flüchtlingen verpflichtet haben. Über die Aufnahme von Migrantinnen und Migranten und deren Zulassung zum Arbeitsmarkt können sie hingegen weitgehend selbst entscheiden. In der Realität sind die Wanderungsmotive von Flüchtlingen und Migranten jedoch oft nur noch schwer auseinanderzuhalten, und die Unterscheidung zwischen erzwungenen Fluchtbewegungen und freiwilliger Migration ist schwierig. Auch viele Migrantinnen und Migranten verlassen ihre Heimat unfreiwillig, weil sie durch politische und wirtschaft-

liche Fehlentwicklungen, klimatische Veränderungen oder Umweltprobleme ihre Lebensgrundlage verloren haben und zur Wanderung gezwungen werden. Zudem sind Flüchtlinge und Migranten auf ihren oft irregulären Wanderungen ähnlichen Gefahren ausgesetzt. Diese Zusammenhänge und Überschneidungen müssen beachtet werden, wenn eine wirksame, nachhaltige und an Menschenrechten orientierte Migrationspolitik erreicht werden soll.

Multi-Stakeholder Governance

Für die künftige Ausrichtung und Gestaltung der „Global Migration Governance“ wird entscheidend sein, wie zivilgesellschaftliche, privatwirtschaftliche, lokale und regionale Akteure in die Regierungsverhandlungen eingebunden werden. In den bisherigen globalen Konsultationsprozessen – insbesondere im Rahmen des GFMD – konnten diese Akteure in mindestens fünf Bereichen wichtige Anstöße geben: Sie haben (1) auf einen fairen Interessenausgleich zwischen Herkunfts-, Transit- und Zielstaaten gedrängt, (2) eine rechtbasierte Politik eingefordert, die die Grundrechte von Migranten und Flüchtlingen schützt, ihre Diskriminierung verhindert und ihnen wirtschaftliche und gesellschaftliche Teilhabe erlaubt, (3) migrations- und integrationspolitische Mindeststandards verlangt, etwa in den Bereichen Anwerbung und Familienzusammenführung, (4) sichere Zugangswege für Flüchtlinge und Migranten befürwortet, und (5) einen Orientierungsrahmen für lokale Integration und Reintegration gefordert. Diese Impulse sind auch für den weiteren Verhandlungsprozess unverzichtbar. Die VN-Staaten sollten eine systematische Beteiligung dieser Akteure am weiteren Verhandlungsprozess ermöglichen, und sie auch am Review- und Follow-up-Prozess beteiligen.

Perspektiven

Insgesamt ist die internationale migrationspolitische Zusammenarbeit immer noch stark fragmentiert, sie besteht nach wie vor aus einem Flickenteppich an regionalen und bilateralen Abkommen und Koordinationsmechanismen. Auch nach dem 2016 erfolgten Beitritt der IOM zur VN-Familie bieten die migrationspolitischen Strukturen kaum normative Orientierung. Sie sind für eine partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen den Staaten ungeeignet und schützen die Rechte der Migrantinnen und Migranten unzureichend. Dabei könnte eine Zusammenarbeit mit verbindlichen Normen, Zuständigkeiten und Institutionen diese Rechte sichern, migrations- und

integrationspolitische Mindeststandards festlegen und einen fairen Interessenausgleich zwischen Herkunfts-, Transit- und Zielstaaten ermöglichen. Eine solche Zusammenarbeit könnte zur Reduzierung von gemischten Wanderungen beitragen, mehr unregelmäßige Wanderungen in geregelte Formen überführen und einen Orientierungsrahmen für lokale Integration, Rückkehr und Reintegration bieten. Der Migrationspakt könnte in dieser Hinsicht die Weichen für eine bessere Kooperation und Koordinierung der internationalen migrationspolitischen Akteure stellen und dazu insbesondere die Zusammenarbeit der VN-Organisationen mit der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) und regionalen Organisationen und Akteuren (OECD, Europäische Union) stärken. Hierfür sollte sich auch die Bundesregierung einsetzen, gerade angesichts der stark gewachsenen internationalen Aufmerksamkeit und Wertschätzung für die deutsche Rolle bei der Gestaltung der Global Migration Governance.

Autor

Dr. Steffen Angenendt | Leiter der Forschungsgruppe „Globale Fragen“, Stiftung Wissenschaft und Politik/Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Berlin

Literatur

Steffen Angenendt/Anne Koch: Der erste Gipfel der Vereinten Nationen zu großen Wanderungsbewegungen. Gemeinsame Herausforderungen durch Flucht und Migration stehen im Mittelpunkt, SWP-Aktuell 2016/A 49, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2016A49_adt_koh.pdf.

Steffen Angenendt/Anne Koch: Mehr migrationspolitische Zusammenarbeit wagen! Das Global Forum on Migration and Development in Berlin bietet große Chancen, SWP-Aktuell 2017/A 41, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2017A41_adt_koh.pdf.

Steffen Angenendt/Anne Koch: „Global Migration Governance“ im Zeitalter gemischter Wanderungen. Folgerungen für eine entwicklungsorientierte Migrationspolitik, SWP-Studien 2017/S 08, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2017S08_adt_koh.pdf.

Impressum

Die Stiftung Entwicklung und Frieden (sef) wurde 1986 auf Initiative von Willy Brandt gegründet. Als überparteiliche und gemeinnützige Stiftung bietet sie ein hochrangiges internationales Forum für das gemeinsame Nachdenken über drängende Fragen von Frieden und Entwicklung.

Global Governance Spotlight ist ihre kompakte politikorientierte Publikationsreihe zur kritischen Begleitung internationaler Verhandlungsprozesse aus der Global-Governance-Perspektive.

Herausgeberin
Stiftung Entwicklung und Frieden (sef):
Dechenstr. 2 : D-53115 Bonn
Tel. 0228 959 25-0 : Fax 0228 959 25-99
sef@sef-bonn.org : @sefbonn
www.sef-bonn.org

Redaktion
Michèle Roth

Design Basiskonzept
Pitch Black Graphic Design
Berlin/Rotterdam

Gestaltung
Gerhard Süß-Jung

Papier
Umweltzeichen Blauer Engel

Die Inhalte geben nicht unbedingt die Meinung der Herausgeberin wieder.

ISSN 2566-6258

© sef: 2017