

Die Globalen Pakte für Flüchtlinge und Migration. Verantwortlichkeiten und politische Implikationen

Elspeth Guild

In den letzten Jahren ist die Zahl der Menschen, die erzwungenermaßen ihre Heimatländer verlassen mussten, auf das höchste Niveau seit dem Zweiten Weltkrieg angestiegen. Millionen Menschen versuchen, dem Morden in Regionen wie Syrien, Afghanistan oder dem Südsudan zu entkommen. Andere leiden unter wirtschaftlichen Notlagen und hoffen, in wohlhabenderen Ländern eine bessere Zukunft zu finden. In der Praxis wird allerdings die überwiegende Mehrheit der Flüchtlinge und Migranten von relativ armen Ländern des Globalen Südens aufgenommen, was diese an die Grenze ihrer Belastbarkeit bringt.

Aus der Erkenntnis heraus, dass mehr internationale Solidarität erforderlich ist, um dauerhafte Lösungen für Flüchtlinge und Chancen für Migranten zu finden, haben die Vereinten Nationen im September 2016 ein Gipfeltreffen zum Thema Flüchtlinge und Migranten veranstaltet. In der UN-Erklärung für Flüchtlinge und Migranten (New Yorker Erklärung) vom 19. September 2016 wird gefordert, dass die Generalversammlung bis Ende 2018 zwei Pakte verabschiedet, einen zu Flüchtlingen und einen zu Migranten.

Beide Verträge werden voraussichtlich im Dezember 2018 verabschiedet. Sie verfolgen scheinbar ähnliche Ziele, basieren aber auf ganz unterschiedlichen Vorstellungen von Verantwortung. Darauf wird im ersten Teil des vorliegenden Beitrags näher eingegangen. Teile des Globalen Pakts für Flüchtlinge (Global Compact on Refugees, „Flüchtlingspakt“) können als Bestätigung der nationalen Souveränität aufgefasst werden. Der Globale Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration (Global Compact for Safe,

Orderly and Regular Migration, „Migrationspakt“) legt wesentlich mehr Gewicht auf die individuellen Rechte von Migrantinnen und Migranten; er sieht eine gemeinsame Verantwortung der Staaten für den Schutz dieser Rechte vor. Die Implikationen dieser unterschiedlichen Konzepte von Verantwortung für die Grenzschutzpolitik der Europäischen Union werden im zweiten Teil diskutiert.

Verhandlungsprozesse

Der Hochkommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR) wurde mit der Ausarbeitung des Flüchtlingspakts beauftragt. Der Prozess der Ausarbeitung des Migrationspakts wurde von zwei Staaten – der Schweiz und Mexiko – koordiniert. Den Verhandlungen über beide Pakte ging ein Jahr der Bestandsaufnahme voraus. Es folgte ein Jahr der Verhandlungen, aus denen die endgültigen Versionen hervorgingen. Der UNHCR führte die Bestandsaufnahme und die Verhandlungen über den Flüchtlingspakt mit dem Selbstbewusstsein einer großen internationalen Organisation, die auf dieses Thema spezialisiert ist. Da die Flüchtlingskonvention als das Juwel in der Krone des UNHCR nicht angetastet werden sollte, lag der Schwerpunkt auf der internationalen Solidarität und zwar im Hinblick auf die Teilung der Verantwortung und die Umsiedlung von Flüchtlingen. Die Verhandlungen zum Migrationspakt waren dahingegen offener gestaltet.

Im Zuge der Verhandlungen über die beiden Pakte mussten die Akteure – Staaten, UN-Organisationen, Nichtregierungsorganisationen und Wissenschaftler/-innen – den Geltungsbereich der beiden Verträge und ihre Schnittstellen festlegen. Zwei Themen standen im Vordergrund: die Verantwortung für das Grundprinzip der Nichtzurückweisung von Flüchtlingen und die Bedeutung des Begriffs „Migrant“ (vor allem im Hinblick auf Migrantinnen und Migranten in einer schutzbedürftigen Lage). In den ersten Entwürfen des Migrationspakts wurde auf die Nichtzurückweisung verwiesen, d.h. auf den Grundsatz, Flüchtlinge nicht zu zwingen, in ein Land zurückzukehren, in dem sie verfolgt oder gefoltert werden könnten. Am Ende des Verhandlungsprozesses und aufgrund von Diskussionen über das Verhältnis der beiden Verträge war dieser Sachverhalt jedoch verschwunden.

Der Flüchtlingspakt wurde als Anhang in den Jahresbericht des UNHCR aufgenommen und im September 2018 an die Delegationen der UN-Generalversammlung verteilt (A/73/12 (Teil II)). Er wird höchstwahrscheinlich Teil einer Resolution der Generalversammlung im Dezember sein. Der Migrationspakt soll auf einer Sondertagung der UN-Generalversammlung vom 10.-11. Dezember 2018 in Marrakesch, Marokko, verabschiedet werden.

Verantwortung als zentrales Thema

Aus politischer Sicht ist der vielleicht wichtigste Aspekt beider Pakte ihr Bekenntnis zu staatlicher Verantwortung innerhalb der internationalen Gemeinschaft. Beide Verträge betonen immer wieder die Verantwortung der internationalen Gemeinschaft bzw. die Verantwortlichkeiten gegenüber der internationalen Gemeinschaft für Migration und den Schutz von Flüchtlingen. Die Konzepte von Verantwortung unterscheiden sich jedoch in mindestens zwei Dimensionen: Verantwortung gegenüber wem und Verantwortung für was. Die erste Dimension bezieht sich auf die gemeinsame Verantwortung der Staaten im Gegensatz zur Fokussierung auf die nationale Souveränität. Im Hinblick auf das Ziel liegt der Fokus entweder auf den Flüchtlingen bzw. Migrantinnen und Migranten und ihren individuellen Rechten oder darauf, Grenzen unpassierbar zu machen. Die beiden Dimensionen sind unabhängig voneinander und möglicherweise, aber nicht zwangsläufig, antagonistisch. So könnten beispielsweise die Staaten die Verantwortung für die Grenzkontrolle oder für den Schutz der Rechte von Migrantinnen und Migranten gemeinsam oder alleine und unkoordiniert wahrnehmen.

In der New Yorker Erklärung gab es bereits Anhaltspunkte für ein bestimmtes Verantwortungskonzept, das neben der Verantwortung der Staaten untereinander auch die Verantwortung gegenüber indivi-

duellen Flüchtlingen und Migrantinnen/Migranten miteinschließt. In Absatz 11 heißt es: „Wir erkennen unsere gemeinsame Verantwortung an, mit Menschlichkeit, Sensibilität und Einfühlsamkeit mit großen Flüchtlings- und Migrantenbewegungen umzugehen und den Bedürfnissen jedes Einzelnen Rechnung zu tragen.“

Eine Verantwortung, die tatsächlich den Menschen in den Mittelpunkt stellt, muss den Einzelnen selbst und seine Menschenrechte berücksichtigen. Zudem beinhaltet das Prinzip der Verantwortung im Völkerrecht in der Regel auch das Prinzip der Haftung für die Nichterfüllung von eindeutig zugewiesenen Verpflichtungen. Dieses Konzept einer gemeinsamen Verantwortung war während der Verhandlungen über den Migrationspakt umstritten. Letztlich haben sich die Staaten in Absatz 24 verpflichtet, eine „kollektive Verantwortung für den Schutz des Lebens aller Migrantinnen und Migranten“ zu übernehmen; und in Absatz 14 erklären sie sich außerdem bereit, sich „in geteilter Verantwortung und mit innovativen Lösungen den Herausforderungen und Chancen der Migration in allen ihren Dimensionen“ zu stellen.

Im Vergleich dazu wird im Flüchtlingspakt individuellen Rechten weit weniger Bedeutung beigemessen. Stattdessen wird die staatliche Verantwortung für den Schutz und die Kontrolle der Grenzen in den Vordergrund gestellt. In Absatz 11 des Flüchtlingspakts wird als Zielsetzung ausgeführt, dass „wirksame Regelungen für die Lasten- und Verantwortungsteilung“ gefunden werden müssen. In Absatz 15 heißt es weiter: „Die folgenden Vereinbarungen zielen darauf ab, eine gerechtere und vorhersehbare Lasten- und Verantwortungsteilung mit den Gastländern und -gemeinschaften zu erreichen“. Diese Formulierung räumt dem einzelnen Flüchtling keine Möglichkeit ein, Rechte geltend zu machen. Es geht ausschließlich um das Recht der Staaten, Flüchtlinge und Personen, die internationalen Schutz benötigen, wie Waren zu behandeln, die dementsprechend innerhalb der internationalen Gemeinschaft nach Gutdünken hin und her transportiert werden können. Das ist kein besonders menschenrechtsorientierter Ansatz.

Die politischen Implikationen, die sich aus den beiden Konzepten der Verantwortung ergeben, sind höchst unterschiedlich. Das erste ermöglicht eine gemeinsame Haftung für das Versäumnis, die Sicherheit von Migrantinnen und Migranten zu schützen, eine Pflicht zur Abstimmung mit anderen Staaten sowie die Notwendigkeit klarer Regeln und Verfahren unter Ausschluss von Willkür. Das zweite überlässt es den Staaten zu klären, was sie als „gerechte und praktische“ Lastenverteilung betrachten. Die Prämisse ist klar und eindeutig: Flüchtlinge und Personen, die internationalen Schutz benötigen, sind ein Problem, das bewältigt werden muss. Eine solche „Bewältigung“ sieht nicht vor, dass die zu verwaltenden Personen ein Recht haben, an Entscheidungen

über ihre eigene Zukunft beteiligt zu werden. Stattdessen ist es Sache der Staaten, auf der Grundlage unbekannter, nicht näher beschriebener Prinzipien (geschweige denn Regeln) zu bestimmen, was aus ihrer eigenen Perspektive gerecht ist, nicht aus der des Flüchtlings.

Konsequenzen für den Schutz der Grenzen

Drei Staaten, die USA, Ungarn und Österreich, zogen sich bisher aus den Verhandlungen über den Migrationspakt zurück, weil sie sie für unvereinbar mit ihrem Verständnis von staatlicher Souveränität hielten. Mit dieser Doktrin wird im Hinblick auf den Grenzschutz eine gemeinsame Verantwortung vermieden. Das beste Beispiel für diesen Anspruch auf staatliche Souveränität bei den Grenzkontrollen ist die Entscheidung der derzeitigen US-Regierung, eine Mauer zwischen den USA und ihrem südlichen Nachbarn Mexiko zu bauen. Der amtierende Präsident löste dieses Wahlversprechen nach seiner Wahl ein und setzte es ohne Rücksicht auf die Position der mexikanischen Regierung um. Der entgegengesetzte Ansatz zur gemeinsamen Verantwortung für den Grenzschutz lässt sich vielleicht am besten anhand der EU-Binnengrenzkontrollen verdeutlichen: Die Vorschriften zur Abschaffung der Personenkontrollen an den Grenzen der Mitgliedstaaten stellen eine weitreichende Anerkennung der gemeinsamen Verantwortung für den Grenzschutz dar. Vorübergehende Spannungen im Hinblick auf den Grenzschutz, die zur Wiedereinführung von Grenzkontrollen innerhalb der EU an bestimmten Orten und in einer sehr begrenzten Anzahl von Mitgliedstaaten geführt haben, gefährden dieses Grundprinzip nicht.

Ungereimtheiten in der derzeitigen Asyl- und Grenzpolitik der EU

Ungeachtet der sehr eindeutigen Schengen-Grundsätze gibt es eine gewisse Diskrepanz in der EU-Grenz- und Asylpolitik. Einerseits wird die gemeinsame Kontrolle der EU-Außengrenze durch die Anwendung gemeinsamer Vorschriften für die Einreise von Drittstaatsangehörigen als absolut notwendig für die im Schengen-Projekt vorgesehene Abschaffung der Grenzkontrollen angesehen. Die gemeinsamen Vorschriften beruhen auf dem Prinzip der festen Grenzübergänge und der Überwachung aller dazwischen liegenden Bereiche, um illegale Einreisen zu verhindern.

Die Asylpolitik der EU basiert jedoch auf der Flüchtlingskonvention und den menschenrechtlichen Verpflichtungen, jeder Person, die internationalen Schutz benötigt, diesen gemäß den internationalen und EU-Vorschriften zu gewähren. Die Schengen-

Bestimmungen nehmen Flüchtlinge ausdrücklich davon aus, strenge Grenzkontrollvorschriften erfüllen zu müssen, da sie berechtigt sind, einen Asylantrag zu stellen. Vom Zeitpunkt des Asylantrags bis zum Datum der Entscheidung des zuständigen Sachbearbeiters kann jedoch eine lange Zeit vergehen. Während dieser Zeit soll die Person als Asylbewerber registriert werden und Anspruch auf angemessene Aufnahmebedingungen haben. Eine Reihe von Mitgliedstaaten und EU-Institutionen sind sehr besorgt über den ‚Missbrauch‘ des Asylsystems, dem zufolge diejenigen, die keinen Anspruch auf internationalen Schutz haben, dennoch unberechtigte Schutzansprüche geltend machen, um in die EU zu gelangen.

Eine Konsequenz ist die Einführung sehr restriktiver Grenzkontrollverfahren wie z.B. teurer, umfangreicher Visavorschriften (die für die meisten der wichtigsten Herkunftsländer von Flüchtlingen in der EU gelten) und Sanktionen für Reiseunternehmen. Letzteres hat zur Folge, dass private Unternehmen Flüchtlingen, die keine Reisedokumente und Visa beschaffen können, die Beförderung verweigern. Ihnen stehen dann nur die unkontrollierten Optionen offen – die Inanspruchnahme von Schleusern, oft mit gefährlich unzureichender Ausrüstung und zu sehr hohen Preisen. Gegen die Schleuser hat die EU eine Vielzahl von Maßnahmen ergriffen, um dieses „Geschäftsmodell“ zu zerstören. Dazu gehört der Einsatz der EU-Agentur zum Schutz der Außengrenzen, FRONTEX, zur Überwachung im Mittelmeer. Zu diesem Instrumentarium gehören darüber hinaus von der EU gebilligte Maßnahmen zur Kriminalisierung von Nichtregierungsorganisationen, die sich um die Rettung gefährdeter Menschen im Mittelmeer bemühen. Das Unvermögen der EU, eine Einigung über humanitäre Visa für solche Personen zu erzielen, ist ein Ausdruck der mangelnden Bereitschaft zumindest einiger EU-Staaten, die Einreise von Menschen, die internationalen Schutz benötigen, zu erleichtern.

Diese Politik zielt darauf ab, die Einreise von Drittstaatsangehörigen ohne Papiere – auch von Flüchtlingen – zu verhindern, selbst wenn dies bedeutet, dass sie in Ländern festgehalten werden, in denen es weder Sicherheit noch dauerhafte Lösungen gibt. Der häufig verwendete Begriff „Externalisierung“ der EU-Grenzpolitik beschreibt die „Zuckerbrot- und Peitsche-Politik“, die die EU anwendet, um Drittländer davon zu überzeugen, Grenzkontrollverfahren durchzuführen, die nicht auf bestimmte Grenzschatzziele dieses Drittlandes ausgerichtet sind, sondern die EU bei ihren Zielen der Grenzkontrolle unterstützen. Die EU-Politik möchte Drittländer dazu animieren, Menschen daran zu hindern, von deren Küsten in Richtung EU aufzubrechen. Dabei sind derartige Maßnahmen möglicherweise nicht mit dem internationalen und europäischen Menschenrecht jedes Einzelnen auf Verlassen eines Landes vereinbar. Leider leistet der Flüchtlingspakt einen gewissen Beitrag zu dieser EU-Strategie, die

von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern und Akteuren der Zivilgesellschaft immer wieder kritisiert wird. Das Argument von EU-Funktionären, Flüchtlinge sollten in dem ersten „sicheren“ Land bleiben, in dem sie nach der Flucht vor Verfolgung ankommen, wurde im Flüchtlingspakt in eine Verantwortung der Staaten umgewandelt, Flüchtlinge an der Flucht aus diesen Staaten zu hindern.

Gemeinsame Haftung für den Schutz individueller Rechte

Auf den ersten Blick bietet der Migrationspakt kaum eine kritischere Perspektive im Hinblick auf den EU-Grenzschutz. Der Diskurs über die gemeinsame Verantwortung, der fest im Pakt verankert ist, ist bei den EU-Institutionen sehr beliebt. Wie ein Funktionär (privat) angedeutet hat, öffnet dies der EU-Politik Tür und Tor, um Programme zur Finanzierung und Bewaffnung der libyschen „Küstenwache“ auszuweiten – Milizen, die nur einer sehr geringen oder gar keiner staatlichen Kontrolle und Aufsicht unterliegen –, um Boote mit potenziellen Flüchtlingen daran zu hindern, an die Küsten der EU gelangen. Die zunehmende Gewalt und der Verlust von Menschenleben durch riskante Überfahrten auf dem Mittelmeer sind ebenfalls ein Ergebnis dieser Politik. Wenn jedoch die Verkündung einer gemeinsamen Verantwortung durch den Migrationspakt eine gemeinsame Haftung für Menschenrechtsverletzungen beinhaltet, liegt der Schwarze Peter nicht bei diesen instabilen Milizen alleine. Im Migrationspakt bekennt sich die internationale Gemeinschaft, darunter 26 der 28 EU-Mitgliedstaaten, zum Grundsatz der gemeinsamen Verantwortung für den Schutz der Menschenrechte im Rahmen von Grenzkontrollen. Die logische Konsequenz der Staatshaftung als fester Bestandteil der staatlichen Verantwortung wird hier konkret. Der Migrationspakt ist eine politische, wenn auch nicht rechtlich verbindliche Vereinbarung, die von den Staaten, einschließlich der EU, bei der Gestaltung und Umsetzung ihrer Grenzschutzpolitik berücksichtigt werden sollte. Das umfassende, systematische Versäumnis, eine sichere Überfahrt für diejenigen zu gewährleisten, die das Mittelmeer in kleinen Booten überqueren, hat Konsequenzen für die Menschenrechte. Es bedeutet nicht zuletzt ein Versagen, Leben zu schützen, sowie die Verletzung mehrerer anderer in der Europäischen Menschenrechtskonvention enthaltener Rechte (Artikel 3, der verbietet, Menschen Folter, unmenschlicher und erniedrigender Behandlung oder Strafe auszusetzen, Artikel 13 über das Recht auf wirksame Beschwerde).

Schlussbemerkungen

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Flüchtlingspakt aus Sicht des Schutzes der Menschenrechte von Flüchtlingen und Personen, die internationalen Schutz benötigen, ziemlich enttäuschend ist, der Migrationspakt dagegen ein Hoffnungsschimmer. Der Flüchtlingspakt bestätigt in gewisser Weise die Zwangsmaßnahmen der EU zur Neuansiedlung von Flüchtlingen. Dies gilt insbesondere für die Weigerung, das Recht des Einzelnen ernst zu nehmen, in angemessener Weise zu wählen, wo er leben möchte. Der Migrationspakt hingegen bietet einen anderen Ansatz für die gemeinsame Verantwortung beim Grenzschutz. Ziel der gemeinsam wahrgenommenen Verantwortung ist auch, die Einhaltung der Menschenrechte für Menschen, die Grenzen überschreiten, zu gewährleisten. Soweit Verantwortung eine Verpflichtung beinhaltet, kann dieser Ansatz der EU dabei helfen, ihre Finanzierungs- und Rüstungsprogramme für Milizen, bei denen der Verdacht auf schwere Menschenrechtsverletzungen besteht, zu überdenken; vor allem wenn diese Programme nur dem Zweck dienen, Menschen daran zu hindern, ihr Recht auf Verlassen eines Landes auszuüben. Es liegt in der Verantwortung der künftigen Kommission und des Rates, die Mängel des EU-Grenzschutzsystems zu beheben um sicherzustellen, dass Flüchtlinge nicht zu Opfern dieses Systems werden.

Autorin

Elsbeth Guild | Jean Monnet Professorin ad personam an der Queen Mary, University of London und an der Radboud Universiteit Nijmegen, Niederlande. Sie ist außerdem Associate Senior Research Fellow am Centre for European Policy Studies, Brüssel.

Literatur

Report of the United Nations High Commissioner for Refugees: Global Compact on Refugees, A/73/12 (Part II), 13 September 2018.

Resolution der UN-Generalversammlung A/Res/71/1, New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten, 3. Oktober 2016.

Vereinte Nationen, Globaler Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration. UN-Generalversammlung: A/CONF.231/30 (Anlage). 30. Juli 2018.

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
Dr. Mischa Hansel
Übersetzung
Angela Großmann

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 2195-0873 (print)
ISSN 2566-6258 (online)
© sef: 2018