

Der Globale Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration (ugs. Migrationspakt) der Vereinten Nationen

1. Wichtigste Punkte vorab:

- Der Migrationspakt ist kein rechtlich bindendes Dokument (kein Völkerrechtsvertrag), sondern eine Absichtserklärung
- Die Wahrung nationaler Souveränität ist ein Leitprinzip des Globalen Pakts
- Es muss kein geltendes deutsches Recht aufgrund des Pakts geändert werden
- Der Pakt spricht an keiner Stelle von einem „Menschenrecht auf Migration“
- Der Pakt schränkt nicht das Recht auf Meinungsfreiheit ein (er spricht sich lediglich gegen Rassismus und Diskriminierung von Migranten aus)
- Ziel: illegale Migration vermeiden und legale Migration besser steuern
- Fokus: die verbesserte umfassende globale Zusammenarbeit von Herkunfts-, Transit- und Zielländern bei der Ordnung und Regulierung von Migrationsprozessen
- Über 180 Staaten werden zustimmen – nur USA, Ungarn und Österreich haben sich aus dem Prozess gezogen

2. Worum geht es beim GCM?

Migrationsprozesse sind eine globale Realität. Nach Angaben der Vereinten Nationen (VN) gibt es weltweit rund 258 Mio. Migranten. Die meisten von ihnen migrieren über sichere, geordnete und reguläre Wege. Migration wird weltweit tendenziell zunehmen. Ihre Steuerung ist eine der dringendsten Herausforderungen multilateraler Politik. Es geht darum, Migration effektiv und zum Nutzen von Herkunfts-, Transit- und Zielländern zu steuern und irreguläre Migration zu vermeiden.

Hier ist internationale Zusammenarbeit notwendig. Dazu soll der Globale Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration („Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration“, GCM) den internationalen Rahmen setzen.

Der Pakt ist kein völkerrechtlicher Vertrag und rechtlich nicht verbindlich.

2.1 *Wie ist der Globale Pakt aufgebaut und was steht drin?*

- Präambel
- Zehn Leitprinzipien (u.a. nationalstaatliche Souveränität, völkerrechtlich nicht bindenden Charakter des Dokuments, Universalität der Menschenrechte und bereits bestehende völkerrechtliche Instrumente)
- 23 Ziele für eine sichere, geordnete und reguläre Migration
 - o Bessere Datenerhebung für faktenbasierte Politikgestaltung und aufgeklärten öffentlichen Diskurs
 - o Minderung von strukturellen Faktoren irregulärer Migration
 - o Stärkung sicherer, geordneter und regulärer Zuwanderungswege
 - o Grenzüberschreitende Bekämpfung von Menschenschmuggel und –handel
 - o Verbesserte Kooperation im Grenzmanagement, um irreguläre Migration zu verhindern
 - o Stärkung von Schutz von Kinderrechten und Frauenrechten
 - o Gewährleistung des Zugangs zu Grundleistungen
 - o Internationale Zusammenarbeit zur Ermöglichung sicherer und würdevoller Rückkehr und nachhaltiger Reintegration

- Mögliche Maßnahmen, die als relevante Politikinstrumente angewendet werden können
- Ausführungen zu Überprüfungsmechanismen

3. Vorgeschichte:

Der Prozess zur Entstehung des Migrationspaktes wurde maßgeblich durch die Ereignisse des Jahres 2015 angeheizt. Damals sah die ganze Welt auf Deutschland und andere Zielländer. Es ist allerdings wichtig, dass der Blick nicht nur auf den Zielländern liegt, sondern die Verantwortung der Herkunfts- und Transitländer wieder stärker in den Fokus gerückt wird. Dazu soll der Migrationspakt einen wichtigen Beitrag leisten.

Bei der VN-Generalversammlung 2016 wurde daraufhin beschlossen, bis 2018 zwei globale Pakte zu verabschieden (*Globale Pakt für Flüchtlinge* und *globalen Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration*), um eine gerechtere Verantwortungsteilung im Umgang mit großen Flucht- und Migrationsbewegungen zu erzielen.

4. Wofür hat sich Deutschland eingesetzt und was ist aus innenpolitischer Sicht besonders wichtig?

- Wahrung nationaler Souveränität in Grenz- und Sicherheitsfragen einschl. möglicher Strafbarkeit der illegalen Einreise;
- Klare Trennung zwischen legaler und illegaler Migration;
- Förderung bereits bestehender Wege gut gesteuerter legaler Migration, ohne das Postulat einer Ausweitung der Zuwanderungsmöglichkeiten;
- nur auf Einzelfall-Basis, Empfehlungen zur Legalisierung des Status von Migrantinnen und Migranten, die illegal in den Zielstaaten aufhalten, die im öffentlichen Interesse liegen und insbesondere der Integration dienen;
- Bekräftigung der Bedeutung von Rückkehr- und Reintegrationspolitik als Konsequenz der völkerrechtlichen Rückübernahmeverpflichtung gegenüber eigenen Staatsangehörigen.

5. Wie geht es weiter?

Der Globale Pakt wird am 10./11. Dezember 2018 auf einer Gipfelkonferenz in Marrakesch/Marokko angenommen. Eine Unterzeichnung durch Staatenvertreter ist dabei nicht vorgesehen. Dies entspricht einem üblichen Vorgehen in den VN; die Annahme erfolgt im Konsens oder durch Abstimmung. Nach Annahme wird der Text an die VN- Generalversammlung übermittelt, wo er im Januar 2019 in einer kurzen Resolution förmlich angenommen („indossiert“) wird. Das erste globale Überprüfungsforum soll 2022 stattfinden. Vor dem Hintergrund, dass internationale Migration zumeist innerhalb von Regionen stattfindet, haben sich die VN-Mitgliedsstaaten zusätzlich auf regionale Überprüfungsforen ab 2020 verständigt.

6. Weitere Fragen:

Was ist der Unterschied zum Globalen Pakt für Flüchtlinge?

Für Flüchtlinge und Migranten gelten unterschiedliche Rechtsrahmen. Der Globale Pakt für Flüchtlinge bezieht sich ausschließlich auf Flüchtlinge, also Menschen, die nach geltendem Völkerrecht, regionalen rechtlichen Rahmenwerken oder nationalem Recht einen Schutzanspruch haben. Ziel ist es, eine handhabbare Grundlage für eine gerechtere Verantwortungsteilung im Flüchtlingskontext zu schaffen. Der Globale Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration

bezieht sich auf Migranten und stellt einen Kooperationsrahmen zur Migration in allen ihren Dimensionen dar. Flüchtlinge sind nicht Gegenstand des Globalen Pakts für sichere, geordnete und reguläre Migration.

Wird durch den Globalen Pakt ein Menschenrecht auf Migration begründet?

Deutschland ist völker- und verfassungsrechtlich zur Wahrung der Menschenrechte und der Menschenwürde verpflichtet. Mit dem Pakt werden – schon mangels Rechtsverbindlichkeit – keine neuen rechtlichen Kategorien geschaffen. Bestehendes Völkerrecht wie die beiden VN-Menschenrechtspakte soll er nicht erweitern. Der Globale Pakt verweist auf bestehende völkerrechtliche Verpflichtungen und weist ausdrücklich darauf hin, dass die Souveränität der Staaten, vor allem in aufenthaltsrechtlichen und grenzpolitischen Fragen, gewahrt bleibt. Ein Menschenrecht auf Migration gibt es nicht und wird es auch mit dem Migrationspakt nicht geben.

Wie wirkt der Globale Pakt gegen irreguläre Migration? Wird Migration gefördert?

Ziel der Regierungen, die den Pakt verhandelt haben, ist es, Migration, die auf irreguläre Weise geschieht, durch verbesserte internationale Zusammenarbeit in geordnete und reguläre Bahnen zu lenken. Negative strukturelle Faktoren in Herkunftsländern sollen minimiert (Ziel 2), die Schleusung von Migranten und der Menschenhandel grenzüberschreitend bekämpft (Ziele 9 und 10), das Management an nationalen Grenzen besser koordiniert werden, um irreguläre Migration zu verhindern (Ziel 11). Reguläre Migration hingegen, an der aufgrund von vielerorts bestehenden demographischen Realitäten und arbeitsmarktpolitischen Erfordernissen ein Bedarf besteht, soll erleichtert werden.

Gleichzeitig betont der Globale Pakt unmissverständlich die Menschenrechte aller Migranten. Dazu gehört unter anderem die Unterstützung von Migranten in besonders gefährdeten Situationen gemäß völkerrechtlicher Verpflichtungen (v.a. von Kindern).

Welche positiven Effekte kann reguläre Migration haben?

- Fachkräfte: Der Bedarf des deutschen Arbeitsmarktes an Fachkräften ist bekannt. Reguläre Zugangswege können helfen, diesen Bedarf zu decken.
- Beitrag zur sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung: der Umfang der von Migranten getätigten Rücküberweisungen betrug 2017 weltweit ca. 600 Mrd. USD; davon gingen ca. 450 Mrd. USD in Entwicklungsländer – das ist das Dreifache der gesamten öffentlichen Entwicklungshilfe. Die Entwicklung in den Herkunftsländern profitiert davon erheblich. Auch durch Diaspora-Engagement, Wissens- und Know-How-Transfer kann Migration zu Entwicklung beitragen. Der Globale Pakt wird diese positiven Effekte stärken.

Schränkt der Globale Pakt die Meinungsfreiheit ein?

Nein. Ziel 17 des Globalen Pakts spricht sich für einen auf nachweisbaren Fakten beruhenden öffentlichen Diskurs und die volle Achtung der Medienfreiheit aus.

Die Unterzeichnerstaaten sollen im Einklang mit dem Völkerrecht das Recht der freien Meinungsäußerung schützen. Sie sollen allerdings einen offenen und auf nachweisbaren Fakten beruhenden öffentlichen Diskurs fördern. Eine Strafverfolgung als mögliche Maßnahme wird nur für Gewalt- und Hassstraftaten genannt. Dies entspricht der bereits bestehenden deutschen Rechtslage gegen Hetze, Gewalt, Beleidigung oder Schmähkritik.

Hilft der UN-Migrationspakt bei einer gerechteren Lastenverteilung?

Ja, indem er möglichst viele Herkunfts-, Transit- und Zielländer politisch einbindet, damit sie einen größeren Beitrag bei der Reduzierung der illegalen Migration und bei der Bekämpfung von Fluchtursachen leisten.

Wird das souveräne Recht der Staaten, ihre nationale Migrationspolitik zu regeln und für einen effizienten Grenzschutz zu sorgen, eingeschränkt?

Nein, im Gegenteil. Im Pakt werden diese beiden Rechte der Staaten bekräftigt. Allerdings soll die Schleusung von Migranten und der Menschenhandel grenzüberschreitend bekämpft sowie das Management an nationalen Grenzen besser koordiniert werden, um illegale Migration zu verhindern.

Müssen deutsche Gesetze aufgrund des Migrationspakts geändert werden?

Nein. Da Deutschlands Menschenrechtsstandards für Migrantinnen und Migranten bereits sehr hoch sind, muss durch den Migrationspakt kein geltendes deutsches Recht geändert werden. Andere Länder wiederum werden angehalten ihre Gesetze in Bezug auf Migrantinnen und Migranten auf den Prüfstand zu setzen. Wir möchten andere Länder, die noch kaum etwas von den Ansprüchen des Migrationspaktes erfüllen, so nah wie möglich an die bei uns bereits vorhanden Bedingungen bringen. Damit Menschen gar nicht erst aus Ihren Ländern auswandern, oder das Menschen bereits in ihren Nachbarländern so behandelt werden, dass Sie gar nicht erst nach Deutschland migrieren wollen. Wenn der Migrationspakt durchgesetzt wird, sollten weltweit alle Staaten bessere Standards beim Umgang mit Migrantinnen und Migranten einführen. Zudem wird die Rücknahme von illegalen Migrantinnen und Migranten verbessert, sodass Rückführungen erleichtert werden. Auch werden Staaten zu verbessertem Grenzmanagement aufgerufen, womit ein einfaches „Durchwinken“ von Migrantinnen und Migranten verhindert werden soll. Es wird aber kein Land zu der Umsetzung und somit zur Einführung von Gesetzen gezwungen, da das Abkommen rechtlich nicht bindend ist und die Souveränität des Staates anerkannt wird.

Erhalten Migranten nach dem Migrationspakt vollen Anspruch auf Sozialleistungen?

Nein. Die deutsche Gesetzgebung in Bezug auf Sozialleistungen muss nicht geändert werden, da der Migrationspakt vorsieht, dass zwischen Bürgerinnen und Bürgern und Migrantinnen und Migranten unterschieden wird. Allerdings sieht der Pakt einen Zugang zu Grundleistungen für alle Migranten vor, ungeachtet ihres Migrationsstatus. Es ist im deutschen Interesse, dass mögliche Transitländer Migranten menschenwürdig behandeln. In Deutschland gilt diese Verpflichtung bereits aufgrund unseres Grundgesetzes. Dies stellte das Bundesverfassungsgericht in einem Urteil am 18. Juli 2012 fest und verwies auf die Garantie der Menschenwürde in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip. Darüber hinaus gehende Sozialleistungen in Deutschland sieht der Migrationspakt nicht vor.

Stimmt es, dass der UN-Migrationspakt bedeutet, dass Deutschland bis 2035 jährlich 2 Millionen Menschen aufnehmen soll und damit unsere Identität in Gefahr gerät?

Nein. Der UN-Migrationspakt enthält keine Aufnahmezusage.

Ist der Entscheidungsprozess am deutschen Parlament vorbeigegangen bzw. wird der Pakt durch nicht gewählte Personen unterzeichnet?

Nein. Die Bundesregierung hat den Anfragen der Parteien stets Auskunft gegeben und am 19. April 2018 hat sich der Deutsche Bundestag im Rahmen einer aktuellen Stunde mit dem Migrationspakt befasst. Auch am 8. November wurde wieder im Parlament über den Migrationspakt debattieren. Die Entscheidung über die Zustimmung zum GCM wird durch die Bundesregierung gefällt.

Der Konsentext ist das Ergebnis eines Diskussions- und Verhandlungsprozesses zwischen den Vertretern aller Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen. Die Bundesregierung hat den Bundestag dazu informiert, Fragen aus dem Parlament ausführlich beantwortet und über Zielsetzungen berichtet. Sie hat eigene Anliegen, so einen Fokus auf Minimierung von Ursachen irregulärer Migration, erfolgreich eingebracht. Herkunfts- und Transitstaaten erkennen die Verpflichtung zur Rückübernahme eigener Staatsangehöriger und ihren Beitrag zur Verhinderung irregulärer Migration an.

Werden durch den Migrationspakt soziale und integrationspolitische Fragen im Inland ausgeblendet?

Nein. Der GCM bekräftigt zwar mögliche positive Wirkungen von Migration, weist aber darauf hin, dass die Migranten die Gesetze der Zielländer einhalten und deren Gebräuche respektieren müssen (Ziel 16).

Wie ist die Petition „Migrationspakt-Stoppen“ zu bewerten?

Die Petition „Migrationspakt-Stoppen“ fordert die Nichtunterzeichnung des GCM. Es drohe „die Zerstörung der westlichen Sozialstaaten“. Begleitend werden „Steckbriefe“ der beteiligten Politiker verteilt.

Diese Petition zeichnet sich durch eine polemische und unsachliche Rhetorik aus. Durch gezielte Desinformation über den GCM sollen Ängste in der Bevölkerung geschürt werden. Initiator ist ein österreichischer politischer Aktivist, der im engen Austausch mit der Neuen Rechten in Deutschland steht. Solchen Kampagnen sollte mit der nötigen Gelassenheit entgegnet werden. Sachliche Diskussionen über den GCM sollten genutzt werden, um den Diskurs um die Migrationspolitik gemeinsam konstruktiv und sachorientiert zu führen.