

DER MIGRATIONSPAKT – EINE HILFE ZUM MANAGEMENT VON MIGRATION

THE MIGRATION PACT – AIDING MIGRATION MANAGEMENT



Nach Angaben der UN gibt es global derzeit mehr als 250 Millionen Migranten, mit steigender Tendenz. Migration erfolgt dabei nicht nur von Süd nach Nord, wie wir in Europa oder der nördlichen Halbkugel annehmen. Sie ist überall, auch Süd-Süd, sogar schwerpunktmäßig. Der „Globale Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration“ (abgekürzt: Migrationspakt) soll das Management zwischen den Staaten ordnen.

Am 13. Juli 2018 stimmten alle UN-Mitgliedstaaten – außer den USA – dem Entwurf zu. Auf der Gipfelkonferenz am 10. und 11. Dezember 2018 im marokkanischen Marrakesch wurde der Pakt formell angenommen, zusätzlich erfolgt eine Resolution der UN-Generalversammlung. Der Migrationspakt stellt einen rechtlich nicht bindenden Kooperationsrahmen dar, der in 23 Zielen wichtige Handlungsfelder zur Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit enthält. Eine formale „Unterzeichnung“, die von bestimmten Seiten abgelehnt wird, ist nicht erfolgt und war auch nie vorgesehen. Die Verabschiedung des Abkommens im Rahmen einer speziell einberufenen internationalen Konferenz hebt ihn allerdings über eine bloße Resolution der Vereinten Nationen hinaus. Auch dies unterscheidet ihn von seinem Vorläufer, der „New Yorker Erklärung“ von 2016. Aus einem solchen Werk wird man immer, jeder für sich, Inhalte als besonders markant, positiv oder negativ, herauslesen. Ein wichtiger Punkt wird damit die Intention, die Zielrichtung des Paktes sein.

Die Initiative für diesen Pakt ging wohl von Europa als Folge der Flüchtlingskrise in 2015 aus. In der Vergangenheit

According to the UN, there are currently more than 250 million migrants worldwide, and the numbers are growing. Migration doesn't just occur from south to north, as we might think in Europe or in the northern hemisphere. It occurs everywhere, the majority even going from south to south. The "Global Pact toward a secure, orderly, and regular migration" (shortened: Migration Pact) is meant to organise management between countries.

On 13 July 2018, all UN member states – except for the USA – agreed to the draft. At the summit meeting on 10 and 11 December 2018 in Marrakesh, Morocco, the pact was formally accepted and there was an additional resolution at the UN General Assembly. The Migration Pact represents a non-legally binding cooperative framework that contains 23 goals encompassing important action points for improving international cooperation. A formal "signing," which was declined by certain parties, didn't occur and was also never planned. The passing of the agreement within the context of a specially held international conference does elevate its status beyond that of a regular UN resolution, however. This distinguishes it from its predecessor, the "New Yorker Declaration" of 2016. A document such as this will always have points that will be interpreted differently, whether positively or negatively. That means that the intention, the ultimate aim, is all the more important.

The initiative for this pact came from Europe after the refugee crisis of 2015. In the past, the United Nations hasn't been as involved in global migration. The goal is now to better regulate all aspects of migration through interna-

haben sich die Vereinten Nationen eher wenig mit globaler Migration befasst. Ziel ist, alle Aspekte von Migration durch internationale Zusammenarbeit besser zu regeln. Nach Ansicht von Louise Arbour, kanadische Juristin und seit 2017 UN-Sonderbeauftragte für internationale Migration, fördert der Pakt Migration nicht, er zielt weder auf eine Reduzierung noch eine Erhöhung von Wanderungen. Er gibt auch kein Urteil, ob Migration gut oder schlecht sei. Migration sei schlicht eine der Realitäten unseres Jahrhunderts, und es müsse im Interesse aller liegen, sie sicherer und weniger chaotisch zu gestalten. Ziel des Paktes ist die Zusammenarbeit der Staaten an sicherer und geordneter Gestaltung von Migration. Es geht um das Management von Migration, nicht deren Förderung.

Was sind die Sorgen der Kritiker?

Das Abkommen beschreibt 23 Ziele, auf die hier im Einzelnen nicht eingegangen werden kann. Ein „Recht auf Migration“, in eher rechtspopulistischen Kommentaren vielfach beschrieben und beschworen, ist im Text nicht aufgeführt, diese Behauptung ist schlicht falsch. Wer natürlich unterstellt, dass besseres Management von Migration diese über die Hintertür fördert, dem ist nicht zu helfen. Dann fördert die Resozialisierung von Menschen mit Gewalthintergrund auch die Kriminalität. Dies ist das erste Mal, dass die Staatengemeinschaft gemeinsame Standards für die Behandlung von Migration formuliert. Es wird – ausdrücklich aufgeführt – zwischen Flüchtlingen und wirtschaftlich getriebenen Migranten unterschieden. Den Staaten wird ausdrücklich eine unterschiedliche Behandlung dieser Gruppen zugestanden. Es bleibt Sache der Länder oder Staatengemeinschaften, fremde Arbeitskräfte aufzunehmen. Es lässt sich aus dem Pakt keine Verpflichtung herleiten.

Was sind die Sorgen der Staaten, die (bisher) nicht beigetreten sind? Österreich nennt die Sorge, nicht mehr selbst bestimmen zu können, wer ins Land einreisen darf. Diesem Bedenken schloss sich die polnische Regierung an. Die USA scheinen zunächst grundsätzlich gegen neue internationale Abkommen zu sein, sie stiegen zu einem frühen Zeitpunkt aus den Verhandlungen aus. Australien erklärt, der Pakt könne zur illegalen Einwanderung ermutigen. Kritisiert wurde auch die Eile, mit der das Abkommen wirksam wurde, und – gerade in Deutschland – die mangelnde Information der Bevölkerung beziehungsweise die mangelnde Beteiligung des Bundestags. Da kein völkerrechtlicher Vertrag vorliegt, musste der Bundestag nicht zustimmen.

Verantwortung auch der Herkunftsländer

Es verwundert vielleicht, wie wenig der Pakt die Verantwortung der Herkunftsländer beschreibt und herausstellt. Nur im Ziel Nummer zwei (Minimierung der Fluchtursachen) wird darauf eingegangen. Zwar sind auch Naturkatastrophen für Migration verantwortlich, aber nicht die Hauptursachen für Flüchtlingsbewegungen. Können Regierungen wie die des Staates Venezuela für den von ihr verursachten Flüchtlingsstrom verantwortlich gemacht werden? Es gibt auch staatliche Vertreibung. Die Missach-



▲ Louise Arbour, kanadische Juristin und seit 2017 UN-Sonderbeauftragte für internationale Migration

Louise Arbour, Canadian lawyer and UN Special Representative for International Migration since 2017

tional cooperation. According to Louise Arbour, a Canadian lawyer and a UN Special Commissioner for International Migration since 2017, the pact doesn't promote migration, but instead aims to reduce an increase of it. There's also no judgement on whether migration is good or bad. Migration is simply a reality of our century, and it's in everyone's best interest to ensure that it's safer and less chaotic. The goal of the pact is to ensure cooperation between countries in developing a safer and more regulated migration. It's about managing migration, not promoting it.

What Are Critics Afraid of?

The agreement encompasses 23 goals that can't all individually be described here. A "right to migration," which has been described and attacked in right-leaning populist commentary, is not encompassed in the document, so that claim is false. Whoever claims that better management of migration slyly supports it anyway can't be convinced otherwise, so it's a lost cause. That logic would mean that rehabilitating people with a history of violence promotes criminality. The document frankly differentiates between refugees and economic migrants. The states are very clearly instructed on how to treat these two groups separately. It's still in the hands of countries or regional



tion rechtsstaatlicher Grundsätze in den Herkunftsländern wird im Pakt nur am Rande aufgeführt, ebenso der Bevölkerungsanstieg als eine Schubkraft für Migration.

Die Aussage innerhalb der Präambel, dass Migration eine „Quelle von Prosperität, Innovation und Entwicklung“ darstellt, dürfte im Gegensatz zur Aussage des deutschen Innenministers Horst Seehofer vom September 2018 stehen, dass Migration nämlich „die Mutter aller Probleme“ darstelle. Da die erstgenannte Aussage oft wiedergegeben wird, hier der ausführliche Wortlaut (Präambel, Punkt 8): „Migration war schon immer Teil der Menschheitsgeschichte, und wir erkennen an, dass sie in unserer globalisierten Welt eine Quelle des Wohlstands, der Innovation und der nachhaltigen Entwicklung darstellt ...“ Dies ist keine falsche Aussage, entsprechend sollten auch die 23 Ziele von den Kritikern genau gelesen und interpretiert werden.

Wo liegen die wesentlichen deutschen, auch wirtschaftlichen Interessen? Etwa hier:

- internationale Maßnahmen gegen die Schleuserkriminalität (Ziel Nr. 9)
- Schutz der Grenzen und der Identitätsfeststellung (Ziel Nr. 4)
- Bekämpfung des Menschenhandels (Ziel Nr. 10)
- bessere Kooperation bei der Rückführung (Ziel Nr. 21)

unions whether they want to accept foreign workers. The pact doesn't oblige them to.

What are the concerns of the states that haven't (yet) signed the pact? Austria is concerned that it won't be able to self-determine who's allowed to come into the country. This concern was also shared by the Polish government. The USA seemed at first to be fundamentally opposed to the new international agreement, and they abandoned negotiations pretty early on. Australia explained that the pact could encourage illegal immigration. There was also some criticism over the rush with which the agreement was ratified, and – especially in Germany – some concern over the lack of information extended to the population, and the limited involvement of the parliament. Since there's no constitutional agreement, the Bundestag didn't have to give its consent.

Shared Responsibility with Countries of Origin

It's perhaps puzzling how little the pact describes and defines the responsibility of the countries of origin. The goal number two (minimising the causes of flight) is the only one that addresses it. Natural catastrophes are certainly responsible for migration, but they're not the main cause of the massive numbers of refugees. Can governments such as that of Venezuela be held responsible for the stream of refugees they've created? There is also state expulsion. The disregard for legal foundations in countries of origins is only marginally addressed in the pact, as is the increase in overall population as an accelerator for migration.

The declaration within the preamble saying that migration is a “source of prosperity, innovation, and development,” stands in contrast to the declaration of the German Interior Minister Horst Seehofer, who said in September 2018 that migration is the “mother of all problems.” Since the



▲ Warnschild für Wirtschaftsflüchtlinge nördlich der mexikanisch-amerikanischen Grenze zu Tijuana

Caution sign for economic refugees found north of the Mexican-american Tijuana border

Gerade der letzte Punkt führte bei Ausweisungen aus Deutschland immer wieder zu Schwierigkeiten durch die Herkunftsländer. In Zukunft können Abkommensstaaten mit Verweis auf den Pakt zumindest eine bessere Kooperation erwarten. Auch wenn diese Punkte – wie beschrieben – nicht bindend sind, steht deren Existenz sehr wohl im Interesse des deutschen Staates. Damit liegt auch der Beitritt zum Migrationspakt im Interesse Deutschlands. ■

former declaration is repeated so often, here's the actual statement (preamble, point 8): "Migration has always been a part of human history, and we recognise that in our globalised world it represents a source of prosperity, innovation, and sustainable development..." This is not a false statement, and these 23 sentences should be read and interpreted closely by critics.

Where are the fundamentally German interests, which also include economic ones? Some of them are:

- International measures against smuggling and trafficking (goal number 9)
- Protecting the borders and establishing identity (goal number 4)
- Fighting human trafficking (goal number 10)
- Improving coordination with repatriation (goal number 21)

Especially this last point has created difficulties in home countries when trying to repatriate foreign nationals from Germany. In the future, treaty states will be able to expect better cooperation thanks to the pact. Even if the points, as described, aren't binding, their existence is of great interest for the German state. Therefore joining a Migration Pact is in Germany's best interest. ■

AUTOR / AUTHOR: Ferry Wittchen



Rechtsanwalt und Wirtschaftsprüfer im Raum Stuttgart. Er berät insbesondere mittelständische Unternehmen im Rahmen der Internationalisierung.

Lawyer and accountant in the Stuttgart region, and advises especially medium-sized enterprises within the context of internationalisation.