

ZUSAMMENFASSUNG

Nach Angaben der Internationalen Organisation für Migration (IOM) bilden 280,6 Millionen Menschen (circa 3,6% der gesamten Weltbevölkerung) Migranten. Obwohl große Migrationszuströme, die jedes Jahr zunehmen, politische, wirtschaftliche, soziale sowie humanitäre Folgen verursachen und alle Grenzen überschreiten, gibt es im Bereich der Migration keine Regulierung, die auf internationaler Ebene bindend ist. Aufgrund der Tatsache, dass die Vereinten Nationen keinen politischen Willen erfahren haben, in diesem Bereich unter den Mitgliedstaaten zu handeln, fällt auf, dass in den letzten zwanzig Jahren einige Initiativen einschließlich Dialog und gemeinsamer Arbeit im Bereich der internationalen Migration stattgefunden haben. Als Ergebnis all dieser Initiativen wurde der „Globale Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration“ von der Generalversammlung der Vereinten Nationen als Resolution akzeptiert.

Schaut man sich den Inhalt des Paktes genauer an, so wird unter Bezugnahme auf internationale Konventionen und Vorschriften in Bezug auf die Einwanderung festgestellt, dass darin gemeinsame Ziele durch 9 Grundsätze festgelegt wurden: Zu denen gehören ; Der Mensch im Mittelpunkt, Internationale Zusammenarbeit, Nationale Souveränität, Rechtsstaatlichkeit und ordnungsgemäße Verfahren, Nachhaltige Entwicklung, Menschenrechte, Geschlechtersensibilität, Kindergerechtigkeit, Gesamtregierungsansatz sowie die einheitliche Betrachtungsweise der Gesellschaft (GMP, Ansatz, Abs. 15).

Zu den wesentlichen Zielen gehören unumstrittene Ziele wie die Verbesserung der Migrationsdaten sowie die Bereitstellung der rechtlichen Identität und Dokumentierung von Migranten (Ziele 1 und 4); Neben dem integrierten, sicheren und koordinierten Management der Grenzen sowie der Integrations-, Rückkehr- und Wiederaufnahmeprozesse (Ziel 11, 21); Ziele werden auch in sehr kontroversen Bereichen wie der Verbesserung der regulären Migrationsrouten und der Erleichterung fairer und ethischer Beschäftigungs- und Sicherheitsbedingungen festgelegt (Ziel 5, 6).

Auf der anderen Seite zielt der Pakt darauf hin, Ziele zu erreichen, die aus bestehenden Menschenrechtsabkommen resultieren, wie die Sensibilität bei der Migration zu verringern, Leben zu retten, die Inhaftierung von Migranten zu begrenzen und den Zugang zu grundlegenden sozialen Diensten für Migranten sicherzustellen ist (Ziele 7, 8, 13, 15). Daneben werden noch darin einige

Ziele, die mit der Entwicklungsdimension des Migrationsphänomens als Grundursachen, Diaspora und den Überweisungen eng zusammenhängen, festgelegt (Ziele 2, 19 und 20).

Der Pakt zielt darauf hin, ein System zu etablieren, das auf einer Reihe von gemeinsamen Interessen und unabhängigen Richtlinien beruht, von denen eine die Menschenrechte darstellen. Unter diesem Aspekt heißt es, dass der Global Pakt auf den internationalen Menschenrechtsnormen gründet und die Grundsätze der Nichtregression und Nichtdiskriminierung wahrt. Die Verpflichtung der Staaten besteht darin, „allen Migranten unabhängig von ihrem Immigrantenstatus ihre Menschenrechte durch einen sicheren Zugang zu Grundleistungen wahrzunehmen“ und (Abs. 31) zu versuchen, die Inhaftierung von Kindern zu vermindern (Abs. 29/h), sowie den Grundsatz „Wohls des Kindes“, jederzeit als eine Priorität anzusehen¹⁴³. Hinzu kommt noch, die Erleichterung ihres Zugangs zu Verfahren zur Familienzusammenführung¹⁴⁴. All das zeigt deutlich, dass sich der Text des Konsenses auf die Menschenrechte beruft.

Andererseits sollte die politische Verbindlichkeit des Paktes nicht übersehen werden. Die Unterzeichnerstaaten senden der internationalen Öffentlichkeit eine starke Botschaft über den Willen, im Bereich der Migration zusammenzuarbeiten. Mit anderen Worten ist der Pakt, der "eine breite und dominante Unterstützung widerspiegelt" und "neue ethische und politische Verpflichtungen der Weltregierungen signalisiert", zwar unverbindlich, kann jedoch die Grundlage und das Interpretationsinstrument für künftige Vereinbarungen bilden. Nach all diesen Entwicklungen wurde der Globale Migrationspakt im Dezember 2018 mit den Unterschriften von 152 Staaten in die UN-Generalversammlung aufgenommen, während die, die USA und Australien, in denen die höchste Einwanderung verzeichnet wurde, den Text nicht unterzeichneten.

Die Tatsache, dass das Pakt-System nicht rechtsverbindlich ist und auf Freiwilligkeit basiert, wurde in der Doktrin mit der Begründung kritisiert, da diese Struktur kein wirksames Migrationsmanagement schaffen kann. Aleinikoff stellt fest, dass Pakten keine multilateralen Verträge sind, die ein Regelwerk im klassischen Sinne darstellen, sondern Texte, die Ökosysteme oder Strukturen schaffen, welche die internationale Zusammenarbeit fördern. Aus diesem Grund

¹⁴³ Abs. 15, 21 (i), 23, 23 (e), 23 (f), 27 (e), 29 (h), 37 (g).

¹⁴⁴ Abs. 21, 21 (i), 23 (f), 27 (e), 28 (d), 29 (h), 32 (c), 37 (g).

ist es erforderlich, den Globalen Migrationspakt unter diesem Gesichtspunkt anzusprechen. Der stellvertretende Generalsekretär der Vereinten Nationen, Mohammed, erklärt, es sei nicht richtig, an dem Pakt so früh derartig Kritik zu üben, dass die Auswirkungen und das Ergebnis des Paktes von Staaten und Institutionen bei der Umsetzung des Paktes bestimmt werden.

Die meisten Länder erkennen heute an, dass das Phänomen der internationalen Migration besser bewältigt werden muss, und akzeptieren, dass ein einzelner Staat dieses Problem nicht alleine lösen mag (GMP, Ansatz, Abs. 7). Sowohl Migrations- als auch Flüchtlingsfragen werden jedoch wegen der unterschiedlichen Interessenkonflikte nicht angemessen behandelt. Es kommt zu Konflikten zwischen Staaten, insbesondere ausgehend von Themen wie nationale Interessen, Außenbeziehungen, Sicherheits- und Wirtschaftsbedenken, Verantwortung der Länder gegenüber Asylbewerbern, Kontrolle der Migration und Rückübernahme. Die Tatsache, dass Staaten in diesem Bereich keine weiteren Verantwortungen mehr übernehmen wollen, hat es zur Folge, dass im Bereich der Migration im Vergleich zur relativen Entwicklung im Bereich des Flüchtlingsrechts keine konkreten Schritte unternommen worden sind.

Angesichts der strukturellen Grenzen, mit denen Staaten im Bereich Migration aus den genannten Gründen konfrontiert sind, spielen sowohl Studien im supranationalen Kontext wie regionale Vereinbarungen wie auch innerstaatliche Praktiken, Kommunen sowie Zivilgesellschaft eine sehr wichtige Rolle. Die Tätigkeitsfelder der Staaten stecken zurzeit eng zwischen der universellen Definition der Menschenrechtstheorie und den Verpflichtungen der staatlichen Souveränität. Selbst wenn es dem Überwachungsmechanismus von GMP gelingt, den lokalen Behörden dauerhaft Feedback zu diesem Prozess zu geben, werden sich die Zentralstaaten als ultimative Hüter bei der Migrationskontrolle erweisen.

Obschon die GMP keine verbindliche Struktur geschaffen und in der ersten Phase keine wesentlichen Änderungen vorgenommen hat, können die Pakttexte und die damit einhergehenden Kooperationsmechanismen langfristig die Tür zu verschiedenen Studien und insbesondere zur Einbeziehung von Nicht-Studien öffnen. Daneben kann dies insbesondere zum Heranziehen von Regierungsakteuren und dem Kapazitätsaufbau sowie der Unterstützung zum Schutz der gegenwärtigen Phase des Prozesses dazu beitragen. Nach dieser Phase wird

die Anwendung des Paktes durch die Staaten offenbar zeigen, ob das Phänomen der Migrationen humaner und auf Rechten basierender geregelt werden kann.

Der Pakt umfasst somit die Absicht und den Beginn der Bemühungen, eines der größten Probleme der heutigen internationalen Gemeinschaft zu beheben. Zu diesem Zeitpunkt sorgt GMP für eine Roadmap und ein Menü mit Optionen, in denen die Staaten diejenige auswählen können, die ihrer Situation am besten entspricht, um jedes gesetzte Ziel zu erfüllen.

Letztendlich wird der Prozess jedoch von den Bemühungen geprägt sein und davon, wie Staaten, die die Grenzkontrolle als souveräne Macht ansehen und die zusätzlich zu ihren bestehenden internationalen Verpflichtungen keine weiteren Verpflichtungen eingehen wollen. Es sollte nicht vergessen werden, dass; „Migration ein natürlicher Bestandteil der menschlichen Existenz ist. Es sei kein Verbrechen, es sei kein Problem und es habe das Potenzial, eine Lösung zu sein. Nach diesem Verständnis geht es bei der Steuerung der Migration nicht darum, Grenzen zu schließen und Menschen fernzuhalten, sondern darum, Mobilität zu organisieren, zugängliche, geordnete, sichere und erschwingliche Migrationskanäle zu öffnen und Vielfalt gut zu begrüßen und zu unterstützen“.