

Nr. 2 / März 2018

Ehrgeizig in den Zielen – vage in der Umsetzung!

Die Entwürfe für die globalen Pakte zu Migration und Flucht

In ihrer New Yorker Erklärung hat sich die internationale Staatengemeinschaft im September 2016 darauf verständigt, zwei globale Pakte zum Umgang mit Migrations- und Fluchtbewegungen zu erarbeiten. In der Erklärung wurde betont, dass aus sicherer, geordneter und regulärer Migration erhebliche Vorteile und Chancen erwachsen. Außerdem wurde darauf hingewiesen, dass große Flucht- und Migrationsbewegungen komplexe Herausforderungen darstellen, insbesondere für Länder des globalen Südens. Die Erklärung bekräftigt den Schutz der Menschenrechte aller Flüchtlinge und Migrant_innen ungeachtet ihrer Rechtsstellung.

Die Entwürfe für die Pakte zu Migration (*Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*) und zu Flucht (*Global Compact on Refugees*) liegen nun vor. In den kommenden Monaten werden sie in formellen Regierungskonsultationen weiter diskutiert und sollen noch im Jahr 2018 verabschiedet werden. Auch wenn die Pakte keine neuen Verbindlichkeiten schaffen werden, sollen sie bewirken, dass die Verantwortung für Flüchtlinge besser wahrgenommen wird. Flüchtlinge müssen aufgenommen, geschützt und unterstützt werden, und es geht darum, die Debatte und die Politik im Bereich Migration positiv zu verändern.

Die Ziele und Leitprinzipien beider Pakte sind ehrgeizig formuliert und spiegeln den Geist der New Yorker Erklärung wider. In den Entwürfen werden die Rechte und Bedürfnisse von Migrant_innen und Flüchtlingen betont. Die Staaten streben an, die internationale Zusammenarbeit zu verbessern und die Verantwortung stärker untereinander aufzuteilen.

Vor allem im Pakt für Flüchtlinge bestehen allerdings weiterhin schwerwiegende Schutzlücken. Der Entwurf befasst sich nur unzureichend mit den völkerrechtlich nicht anerkannten Fluchtgründen wie den Folgen des Klimawandels und interner Vertreibung. Zudem heben beide Entwürfe die nationale Souveränität bei der Steuerung sehr stark hervor. Dies könnte dazu führen, dass bei den nationalen Maßnahmen die Begrenzung der Migration im Vordergrund steht und die Förderung legaler Migrationswege auf internationaler Ebene in den Hintergrund gedrängt wird.

Bereits bevor die Entwürfe erstellt wurden, forderte die deutsche und internationale Zivilgesellschaft ein möglichst hohes Maß an Verbindlichkeit in den Formulierungen sowie Transparenz und Beteiligung im Zuge der Umsetzung. Genau hier bleiben die Verhandlungsdokumente jedoch schwach und unverbindlich.

Die geplante Überprüfung des Pakts zu Migration ist nicht ausreichend. So soll der bestehende Hochrangige UN-Dialog über Internationale Migration und Entwicklung in ein »International Migration Review Forum« umbenannt werden und alle vier Jahre tagen. Hinzu kommen zeitversetzt alle vier Jahre regionale Überprüfungsforen. Das *Global Forum on Migration and Development* (GFMD) ist lediglich dazu eingeladen, Beiträge im Bereich von Daten, innovativen Ansätzen und guter Praxis beizusteuern.

Der Pakt zu Flucht setzt auf die Einrichtung einer »globalen Unterstützungsplattform«. Dabei bleibt jedoch unklar, ob dieser Mechanismus lediglich bei akuten Flüchtlingsbewegungen aktiviert wird oder ob es kontinuierliche Arbeitsstrukturen geben soll,

in denen Zivilgesellschaft und Flüchtlingsvertreter_innen substanziell einbezogen werden. Bisher scheint die Diskussion auf einen Ad-hoc-Mechanismus mit sogenannten »Solidaritätskonferenzen« hinauszulaufen.

Weichenstellung in Deutschland

Die ausführlichen Kapitel zu Migration und Flucht im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD legen den Schwerpunkt auf eine Begrenzung von Flucht und Migration. Einige ihrer Aussagen stehen in Widerspruch zu den Zielsetzungen der New Yorker Erklärung. Das geplante Regelwerk zur Steuerung von Zuwanderung soll sich ausschließlich an den Bedürfnissen des deutschen Arbeitsmarktes orientieren und lässt außer Betracht, welche Möglichkeiten es für Menschen aller Qualifikationsniveaus geben sollte. Zum sogenannten *Resettlement*, also der Aufnahme von besonders schutzbedürftigen Flüchtlingen nach UN-Kriterien, soll ein »angemessener Beitrag« geleistet werden. Die bisherige Praxis lässt befürchten, dass nur eine sehr geringe Zahl von diesen Flüchtlingen aufgenommen werden soll. Andere legale Zugangswege, wie der Familiennachzug oder Studienaufenthalte, werden entweder begrenzt oder gar nicht erwähnt. So kann das Ziel nicht erreicht werden, legale Migrationswege zu schaffen und ein starkes deutsches Angebot zur internationalen Verantwortungsteilung zu machen.

VENRO richtet die folgenden Forderungen an die Bundesregierung:

1. Aktive Rolle der Bundesregierung

Die Bundesregierung muss sich in den kommenden Monaten aktiv in die weiteren Verhandlungsprozesse einbringen und dafür eintreten, dass der Textentwurf ambitioniert im Sinne der New Yorker Erklärung weiterentwickelt wird. Vor allem auf europäischer Ebene muss sie eine Vorbildfunktion übernehmen und eine

gemeinsame solidarische europäische Position vorantreiben.

In den Verhandlungen zum Migrationspakt muss die Bundesregierung auf die besondere Vulnerabilität von Migrant_innen hinweisen. Beispielsweise ist das notwendig im Hinblick auf den oft informellen arbeitsrechtlichen Status. Dazu sollte die ILO-Empfehlung R 204 »Übergang von der informellen Wirtschaft zur formellen Wirtschaft« als Referenz in den Pakt aufgenommen werden. Auch die Kinderrechtskonvention sollte als eine ausdrückliche Referenz in die Überarbeitung der beiden Compacts herangezogen werden. Das Kindeswohl muss ausschlaggebend bleiben und die Jugendhilfe ist vorrangig zuständig. Das darf für Flüchtlingskinder nicht aufgeweicht werden.

2. Implementierung und Monitoring der Pakte stärken und inklusiv ausgestalten

Die bisher vorgeschlagenen Implementierungs- und Monitoring-Instrumente müssen verlässlicher und inklusiver ausgestaltet werden. Dazu gehören konkrete Zeitpläne und Finanzierungszusagen sowie eine substanzielle Einbeziehung von Migrant_innen und Flüchtlingen in alle Umsetzungsmechanismen.

Die Bundesregierung soll die Ko-Präsidentschaft mit Marokko beim GFMD 2018 dazu nutzen, das GFMD als Teil der Umsetzungs- und Monitoring-Architektur des Migrationspakts zu stärken.

Beim Pakt zu Flucht muss die vorgeschlagene »globale Unterstützungsplattform« die gerechte und verlässliche Teilung der internationalen Verantwortung sicherstellen – und zwar sowohl bei der Bewältigung bereits bestehender als auch neuer großer Fluchtbewegungen.

3. Konsultation mit der deutschen Zivilgesellschaft

Die Bundesregierung sollte während der Verhandlungs- und der Umsetzungsphase einen kontinuierlichen Dialog mit der Zivilgesellschaft (inklusive Nichtregierungsorganisationen, Stiftungen, migrantische Organisationen, Gewerkschaften) sowie mit der Wissenschaft und dem privaten Sektor sicherstellen und dafür konkrete Formate entwickeln.

4. Umsetzung auf deutscher Ebene

Die Bundesregierung muss die Maßgaben der Pakte in ihrem Arbeitsprogramm im Sinne der Aussagen der New Yorker Erklärung umsetzen. Gute Erfahrungen zur Integration von Migrant_innen und Flüchtlingen und innovative Ansätze aus der Pilotphase des Flüchtlingspakts sollten von der Bundesregierung überprüft und gegebenenfalls übernommen werden. Das zu erarbeitende Regelwerk zur Steuerung von Zuwanderung muss entwicklungspolitisch kohärent ausgearbeitet werden. Es muss auch Angebote für geringer Qualifizierte und für Menschen vorsehen, die in die Irregularität geraten sind, sowie Ausbildungspartnerschaften verstärken.

IMPRESSUM

Herausgeber

Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe
deutscher Nichtregierungsorganisationen e. V. (VENRO)
Stresemannstraße 72
10963 Berlin
Tel.: 030/2 63 92 99-10
E-Mail: sekretariat@venro.org
Internet: www.venro.org

Redaktion

Bodo von Borries, Anke Kurat

Endredaktion

Eva Wagner

Berlin, März 2018