

Fakten statt Mythen N° 139 / 22. November 2018

Fünf Mythen über den «Migrationspakt»

Von Constantin Hruschka und Tim Rohmann, Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, München

Im Kontext der starken Zunahme der Fluchtmigration nach Europa einigten sich im September 2016 alle 193 UN-Mitgliedstaaten in New York auch darauf, einen *Global Compact for safe, orderly and regular migration* (GCM - Globaler Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration – kurz: Migrationspakt) zu erarbeiten, um den Herausforderungen menschlicher Mobilität auf globaler Ebene zu begegnen. Die Schweiz war zusammen mit Mexiko als «Co-Facilitator» massgeblich an dessen Erarbeitung beteiligt.

In der aktuellen politischen Diskussion wird der Pakt regelmässig als direkter Angriff auf die staatliche Souveränität und als mögliches neues Völkergewohnheitsrecht dargestellt, das eine Verpflichtung zu positiver Berichterstattung beinhalte. Weiter wird der Pakt als internationales Vertragswerk zur Erleichterung oder gar einseitigen Förderung von Migration beschrieben. Der vorliegende Beitrag entlarvt diese Behauptungen als Mythen und ordnet die Bemühungen um eine internationale Verantwortungsteilung bei der Steuerung von Migration ein. Er basiert auf einer Veröffentlichung auf dem Flüchtlingsforschungsblog.

Mythos 1: Angriff auf die staatliche Souveränität

Mit dem Pakt werden lediglich politische Leitlinien für die internationale Kooperation gegeben und deren Grundbedingungen niedergelegt. Der GCM betont in den Ziffern 7 und 15 b) und c) explizit die Souveränität der Staaten in der Gestaltung der nationalen Migrationspolitik. Die daraus resultierende, rechtliche Unverbindlichkeit des GCM wird auch dadurch verdeutlicht, dass das Ziel, einen «Kooperationsrahmen» «zur verstärkten Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Migration in allen ihren Dimensionen» zu schaffen, mehrfach Erwähnung findet (bspw. in den Ziffern 3 und 4).

Mythos 2: Neues Völkergewohnheitsrecht

Ohne völkerrechtlich verbindliche Standards für die Zusammenarbeit, ist eine verlässliche internationale Politik in einer globalisierten Welt nur schwer vorstellbar. Durch das Bekenntnis zum bestehenden Rechtsrahmen entsteht kein neues Recht – und schon gar kein Völkergewohnheitsrecht. Der GCM bekennt sich in den Ziffern 2 und 15 f) klar zu den bestehenden menschenrechtlichen Garantien und dazu, dass nationale Migrationspolitik «im Einklang mit dem Völkerrecht» stehen muss. Dies ist keine neue Verpflichtung, sondern eher eine Binsenweisheit, da international zu beschliessende Massnahmen im Einklang mit den vereinbarten internationalen Regeln (= Völkerrecht) stehen müssen.

Mythos 3: Verpflichtung zu positiver Berichterstattung über Migration

Reguläre Migration ist «eine Quelle des Wohlstands, der Innovation und der nachhaltigen Entwicklung» (Ziffer 8), was angesichts der vorhandenen Daten nicht zu bestreiten ist. Dass Falschberichterstattung nicht gefördert werden soll, liegt im Interesse aller an einer objektiven und faktenbasierten Politik interessierten Akteure. Ziel Nr. 1 des GCM, nämlich die «Erhebung und Nutzung korrekter und aufgeschlüsselter Daten als Grundlage für eine Politikgestaltung, die auf nachweisbaren Fakten beruht», wurde in Kombination mit den

vorgeschlagenen Massnahmen zu Ziel 17, eine «unabhängige, objektive und hochwertige Berichterstattung» zu fördern und hinsichtlich der positiven Effekte «regulärer Migration» Aufklärungskampagnen zu lancieren, so gelesen, als würde der Pakt Medien dazu verpflichten, positiv über Migration zu berichten. Diese Lesart widerspricht nachweislich dem Wortlaut, der sich eben gerade zur «vollen Achtung der Medienfreiheit» bekennt.

Mythos 4: Einseitige Sicht der Migration

Der [GCM](#) setzt gerade nicht einseitig auf Rechte von Migrantinnen und Migranten, sondern enthält im Gegenteil einen staatszentristischen Ansatz, basierend auf Kontrolle und der Erhaltung hoheitlicher Handlungs- und Eingriffsmöglichkeiten durch verstärkte Kooperation zwischen den Staaten. Dies zeigen bestimmte Ziele des Paktes wie die Fluchtursachenbekämpfung (Nr. 2), die Bekämpfung von Schleusung (Nr. 9) und das integrierte Grenzmanagement (Nr. 11) besonders deutlich. Ziffer 14 hält die Unterzeichnerstaaten dazu an, den internationalen, multilateralen Dialog fortzusetzen, um innovative Lösungen und faire Verantwortungsteilung zu fördern. Würde dies gelingen, wäre der Effekt des Paktes eine breite internationale Zusammenarbeit der Staaten bei der Steuerung von Migration.

Mythos 5: Pakt für Migration und Masseneinwanderung

Der Gesamttitel des GCM lautet «[Globaler Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration](#)». Wenn in Ziel Nr. 5 die Verbesserung der Verfügbarkeit und Flexibilität der Wege für eine reguläre Migration vorgesehen wird, ist dies ein Ziel, das auch der Schweizer Migrationspolitik zugrunde liegt und eben nicht mit globaler Bewegungsfreiheit gleichzusetzen ist. Vielmehr liegt in der Betonung von Sicherheit und Ordnung sowie legaler Zuwanderungsmöglichkeiten ein klares Bekenntnis gegen irreguläre Migration.

Einordnung

Insgesamt ist der GCM kein revolutionärer Schritt zur Einschränkung nationaler Spielräume in der Migrationspolitik, sondern vielmehr ein von Staaten im jeweiligen Eigeninteresse verhandeltes Dokument, das auf multilaterale, internationale Kooperation ausgerichtet ist. Der Migrationspakt erinnert dabei insbesondere an die bereits bestehenden Verpflichtungen und nimmt dementsprechend auch Bezug auf die Charta der Vereinten Nationen sowie auf die relevanten völkerrechtlichen Abkommen, auf denen der Pakt letztlich beruht.

Die rechtliche Unverbindlichkeit des GCM ist für eine, auf Kooperation angelegte, internationale Migrationspolitik aber auch kein Nachteil. Der Pakt enthält hinreichend konkrete Ziele und etabliert ein globales Forum für die gemeinsame Umsetzung derselben. Die vielfach als von den (westlichen) Geldgebern zu stark beeinflusst angesehene [UN-Migrationsorganisation IOM](#), erhält mit dem Pakt eine neue, etwas neutralere Rolle. Sie soll die internationale Koordination übernehmen und entsprechend auch auf die Einhaltung der gemeinsam vereinbarten Ziele achten.

In diesem geplanten Vorgehen, zeigt sich nochmals der Charakter der Freiwilligkeit und der nationalen Souveränität, aber gleichzeitig auch der tatsächliche Wille zur internationalen Zusammenarbeit im Bereich der Migrationssteuerung, die national gar nicht gelingen kann. Die Anerkennung internationaler Migration als ganzheitliches Phänomen ist eines der zentralen Elemente und die wichtigste Grundlage für eine faktenbasierte, international ausgerichtete und kooperative Migrationspolitik. Der [GCM wurde mit dem Ziel ausgehandelt](#), «einen bedeutenden Beitrag zur verstärkten Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Migration in allen ihren Dimensionen zu leisten.» Es geht in den Diskussionen um den Pakt also um nichts weniger, als um die Frage, ob die künftigen Gestaltungsversuche der globalen Migrationssteuerung, einem kooperativen oder einem, auf Spaltung angelegten Ansatz folgen.