2018/47 Thema

https://jungle.world/artikel/2018/47/der-pakt-betont-nationale-souveraenitaet

Constantin Hruschka, Migrationsforscher, über die Auswirkungen des UN-Pakts auf Migranten

»Der Pakt betont nationale Souveränität«

Interview Von **Carl Melchers**

Constantin Hruschka arbeitet als Senior Researcher am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik in München. Früher war er als Jurist für das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen UNHCR tätig. Er ist unter anderem Autor beim »Flüchtlingsforschungsblog«. Dieses ist Teil des »Netzwerks Flüchtlingsforschung«, eines multidisziplinären Netzwerks von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, die zu den Themen Zwangsmigration, Flucht und Asyl forschen.

Warum regen sich derzeit Europas extreme und populistische Rechte so über den UN-Migrationspakt auf?
Weil sie beim Wort »Migration« sofort an »unkontrollierte Zuwanderung« und an »Einwanderung in die sozialen Systeme« denken. Beides zu verhindern ist auch ein wichtiges Ziel der staatlichen Migrationspolitik in Deutschland, wie sich beispielsweise an dem Eckpunktepapier zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz zeigt. Der Punkt ist letztlich, dass man über Migration in Europa diskutiert, aber nicht darüber, was im Migrationspakt steht.

Mit der Einschränkung der staatlichen Souveränität hat der Pakt also nichts zu tun?
Nein, der Pakt betont im Gegenteil sogar mit besonderem Nachdruck die nationale Souveränität als Grundlage der Entscheidungsfindung in der nationalen Migrationspolitik. Für den Umgang mit Migration als einem internationalen Phänomen haben die Staaten, die den Pakt verhandelt haben, sich darauf geeinigt, dass internationale Kooperation der richtige Weg ist.

Die USA haben von Anfang an ihre Unterschrift verweigert. Was für politische Überlegungen stehen dahinter?
Der Pakt enthält – neben vielen anderen Inhalten – auch eine Bestätigung der

menschenrechtlichen Vorgaben, die seit Jahrzehnten gelten, wie zum Beispiel die beiden internationalen Pakte von 1966, die das internationale Menschenrechtsregime festschreiben.Im Migrationspakt wird zur Einhaltung geltender Menschenrechte aufgefordert, etwa der Schutz vor ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen oder das Recht, nicht willkürlich inhaftiert zu werden. Der US-Regierung war der Migrationspakt diesbezüglich ein Dorn im Auge. Schließlich arbeitet sie in der Migrationspolitik unter anderem auch mit Inhaftierungen und bekennt sich zu diesem Mittel der Politik.

»Der US-Regierung war der Migrationspakt von Anfang an ein Dorn im Auge.«

Die Ablehnung des UN-Migrationspakts hat also nicht allgemein mit der US-amerikanischen Migrationspolitik zu tun, sondern konkret mit der unter Präsident Donald Trump?
Ich würde sogar sagen, sie hat ausschließlich mit der Migrationspolitik der Regierung Trump zu tun. Die USA waren eine der treibenden Kräfte hinter der »New Yorker Erklärung« von September 2016 (siehe Seite 3), auf der auch der UN-Migrationspakt aufbaut. Es handelte sich um einen Prozess auf der Ebene der Vereinten Nationen, bei dem man gesagt hat, wir müssen in der Migration wie in anderen Bereichen auch – etwa der Handels- oder der Atompolitik – einen internationalen Rahmen schaffen, in dem man kooperieren kann. Diesen Ansatz hat die US-amerikanische Regierung unter Donald Trump an vielen Stellen aufgekündigt. Sie will nun auch auf diesem Gebiet eigene Standards unilateral durchsetzen, so wie sie es bereits in der Handelspolitik versucht.

Welche Begründungen überwiegen in den europäischen Staaten, die den Pakt ablehnen?
Nach meinen Beobachtungen ist es überall eine rein innenpolitische Frage. Sie lautet: Stellt man sich für oder gegen Migration – womit ja fast überall »illegale« Migration impliziert wird, auch wenn diese mit dem UN-Pakt überhaupt nichts zu tun hat. Der UN-Pakt ist eine internationale Vereinbarung für »sichere, geordnete und reguläre Migration«, wie der ausführliche Name lautet.

Wieso wird das Abkommen eigentlich als »Pakt« bezeichnet?
Der Begriff wird im Deutschen benutzt, weil es keine richtige Übersetzung für das englische Wort compact gibt. Compact bedeutet, dass das Papier keine rechtlich verbindliche Vereinbarung ist, sondern eine politische Rahmen- und Kooperationsvereinigung. Sonst würde es Konvention heißen. Es soll damit die Kooperation in der Steuerung von Migration organisiert werden. Deswegen ist der Migrationspakt durchaus als politische Übereinkunft anzusehen. So wie die »New Yorker Erklärung« 2016 angelegt war, ging es darum, internationale Kooperation überhaupt zu ermöglichen. Man hatte es bereits damals so eingeschätzt, dass eine Konvention, wie sie für Flüchtlinge schon existiert, im Bereich der Migration angesichts der sehr unterschiedlichen Interessen auf der Welt nicht zu realisieren ist.

Welche Auswirkungen wird es haben, dass mehrere europäische Staaten den Pakt nicht unterzeichnen wollen?
Das ist schwer abzusehen. Die Notwendigkeit internationaler Kooperation im Migrationsbereich auf der Basis gemeinsam verstandener Regeln fällt dadurch nicht weg.

Ein Effekt ist allerdings, dass man dadurch wieder eine Debatte darüber bekommen hat, ob Migration gut oder schlecht sei. Rechtlich hat das keinen Effekt. Der Pakt regelt nichts Neues, sondern hält weitgehend nur fest, welche rechtlichen Standards bereits gelten. Der Migrationspakt hat in dieser Hinsicht vor allem das Verdienst, dass die Standards einmal an einer Stelle zusammengetragen und als Basis für die künftige Kooperation in der weltweiten Migrationspolitik leichter zugänglich gemacht werden.

Wird denn dieser Pakt auch etwas Neues bringen?
Man erhofft sich, dass er zu einem kooperativen Vorgehen der Staaten im Umgang mit Migration beiträgt. Eine solche Kooperation wird im Pakt als Vorbedingung einer Politik bezeichnet, die insgesamt auf nachhaltige Entwicklung gerichtet ist. Dies soll etwa dadurch geschehen, dass man stärker gegen ausbeuterische Arbeitsverhältnisse vorgeht, die oft im Zusammenhang mit Migration vorkommen. Es herrschen dabei viele unterschiedliche, oft auch gegensätzlich Interessen der Herkunfts-, Transit- und Zielländer, so dass man gewisse Standards festlegen musste, um die Sache auf der kooperativen Ebene zu regeln. Das war bisher oft nicht der Fall. Der Pakt hat das Ziel, dass die Personen, die migrieren, mehr Rechtssicherheit haben – etwas, was sie eigentlich schon jetzt haben sollten.

Was bedeuten »gesteuerte Migration«, »mehr Rechtssicherheit« und »weniger ausbeuterische Verhältnisse« konkret für diese Menschen?
Zum Beispiel, dass die Personen, die zu Arbeitszwecken migrieren, in den Zielstaaten faire Lohn- und Arbeitsbedingungen vorfinden. Es ist klar, dass in den unterschiedlichen Zielländern die politische, wirtschaftliche und soziale Lage sehr unterschiedlich ist. Die Grundidee des Paktes ist, dass sich diese Länder zumindest an gemeinsam vereinbarte Mindeststandards halten – dazu gehören eben keine ausbeuterischen Arbeitsverhältnisse, keine willkürliche Freiheitsentziehung, bessere Informationen für die Migrierenden über ihre Rechte. Letztlich geht es darum, dass die Staaten, in die Menschen migrieren, auch Inklusionsmaßnahmen anbieten, wenn sie Zuwanderungsmöglichkeiten zur Verfügung stellen. Hauptziel des Paktes ist, dass diese Prozesse regulär und geordnet ablaufen. Dazu braucht es rechtliche und tatsächliche Rahmenbedingungen, die klar deklariert und verlässlich verfügbar sind. Welche Zuwanderungsmöglichkeiten es gibt und wie diese - genau ausgestaltet sind, entscheiden die Staaten aber weiterhin selbst im Rahmen der nationalen Kompetenz.

© Jungle World Verlags GmbH