



Generalversammlung

Verteilung: Allgemein
12. Dezember 2017

Deutsch
Original: Englisch

Zweiundsiebzigste Tagung

Tagesordnungspunkte 14 und 117

Integrierte und koordinierte Umsetzung und Weiterverfolgung der Ergebnisse der großen Konferenzen und Gipfeltreffen der Vereinten Nationen im Wirtschafts- und Sozialbereich und auf damit zusammenhängenden Gebieten

Weiterverfolgung der Ergebnisse des Millenniums-Gipfels

Migration zum Nutzen aller gestalten

Bericht des Generalsekretärs

Zusammenfassung

Der vorliegende Bericht wurde gemäß Resolution 71/280 der Generalversammlung erstellt, in der die Versammlung den Generalsekretär ersuchte, als Beitrag zu dem Vorentwurf des globalen Paktes für eine sichere, geordnete und reguläre Migration und den damit zusammenhängenden zwischenstaatlichen Verhandlungen einen Bericht vorzulegen. Als Antwort auf eine am 21. Juli 2017 im Namen des Generalsekretärs vom Büro der Sonderbeauftragten des Generalsekretärs für internationale Migration versandte Verbalnote mit Ersuchen um Informationen gingen schriftliche Beiträge von Staaten, zwischenstaatlichen Organisationen sowie nichtstaatlichen Organisationen ein.

Zentrales Anliegen des Berichts ist es, Migration so zu gestalten, dass sie allen nutzt, und ihre Verknüpfungen mit der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung hervorzuheben. Der Bericht geht insbesondere ein auf a) Optionen für die Mitgliedstaaten, Migrantinnen und Migranten bei der Entfaltung ihres wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Potenzials zu helfen, b) die Schritte zur Förderung einer regulären Migration und c) die Politiken, mit denen den legitimen Sicherheitsanliegen der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit irregulärer Migration Rechnung getragen werden soll. Außerdem geht der Bericht den besonderen Herausforderungen nach, die durch große gemischte Migrations- und Flüchtlingsbewegungen entstehen.

Der Bericht enthält Vorschläge für die Mitgliedstaaten zur Ausarbeitung eines handlungsorientierten globalen Paktes, der verschiedenen Aspekten der Migrationsfrage von der subnationalen bis zur globalen Ebene Rechnung trägt und eine konkrete Strategie zur Bewältigung großer Migrationsbewegungen umfasst. Zudem unterbreitet der Generalsekretär Pläne zur Durchführung intensiver Konsultationen innerhalb des Systems der Vereinten Nationen zu der Frage, wie die Organisation den globalen Pakt besser unterstützen kann,



sowie Vorschläge für Folgemaßnahmen der Mitgliedstaaten zu dem Pakt.

I. Einleitung

A. Migration und die Dringlichkeit internationaler Zusammenarbeit

1. Im Bereich der internationalen Zusammenarbeit ist eine der dringlichsten und tiefgreifendsten Herausforderungen unserer Zeit die Frage, wie mit der Migration umgegangen werden soll. Migration ist ein Motor des Wirtschaftswachstums, der Innovation und der nachhaltigen Entwicklung. Sie ermöglicht jedes Jahr Millionen von Menschen, nach neuen Lebenschancen zu suchen, und sie schafft und stärkt Verbindungen zwischen Ländern und Gesellschaften. Aber sie verursacht auch Spaltungen innerhalb von Staaten und Gesellschaften und zwischen ihnen, was häufig dazu führt, dass Migrantinnen und Migranten der Gefahr von Missbrauch und Ausbeutung ausgesetzt sind. In den vergangenen Jahren haben große Wanderungsbewegungen verzweifelter Menschen, Migranten ebenso wie Flüchtlinge, den breiteren Nutzen von Migration aus dem Blickfeld verdrängt. Es ist an der Zeit, diese Trends umzukehren, sich erneut auf den Schutz des Lebens und der Rechte aller Migranten zu verpflichten und Migration so zu gestalten, dass sie allen nutzt.

2. Die Ausarbeitung des globalen Paktes für eine sichere, geordnete und reguläre Migration, der 2018 angenommen werden soll, verschafft den Mitgliedstaaten eine Gelegenheit, den Nutzen der Migration zu verstärken und die durch sie entstehenden Herausforderungen zu bewältigen. Im Rahmen eines umfassenden völkerrechtlichen Regelwerks, das die zentralen Menschenrechtsübereinkünfte und -normen einschließt, und in mehreren Erklärungen und Vereinbarungen der jüngeren Vergangenheit sind die Mitgliedstaaten zahlreiche einschlägige Verpflichtungen eingegangen.¹ Doch allzu oft bleibt die Umsetzung in konkrete Politik hinter den Ambitionen der Mitgliedstaaten zurück. Der globale Pakt bietet eine Chance zur Überbrückung dieser Kluft.

3. Über die Notwendigkeit einer Zusammenarbeit auf diesem Gebiet braucht keine Debatte mehr geführt werden, denn Migration ist eine stetig wachsende globale Realität. Die Zahl internationaler Migranten liegt bei schätzungsweise 258 Millionen Menschen.² Die meisten Migrationsbewegungen zwischen Ländern vollziehen sich auf sichere, geordnete und reguläre Weise. Nach Berechnungen der Vereinten Nationen ist die Gesamtzahl inter-

¹ Siehe den Bericht des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte an den Menschenrechtsrat über das Kompendium von Grundsätzen, bewährten Verfahren und Politiken für eine sichere, geordnete und reguläre Migration im Einklang mit den internationalen Menschenrechtsnormen (A/HRC/36/42); siehe außerdem den Dialog auf hoher Ebene über internationale Migration und Entwicklung (2013), das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen, den Sendai-Rahmen für Katastrophenvorsorge 2015-2030, die Neue Urbane Agenda, die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, die New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten und die Ziele für nachhaltige Entwicklung.

² Gemäß der Definition der Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten des Sekretariats der Vereinten Nationen, die 25,9 Millionen Flüchtlinge und Asylsuchende (= 10,1 Prozent aller internationalen Migranten) einschließt. Siehe Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten, Abteilung Bevölkerungsfragen, *Trends in International Migrant Stock: The 2017 Revision* (POP/DB/MIG/Stock/Rev.2017). Es gibt bislang keine allgemein akzeptierte Definition des Begriffs „internationaler Migrant“. In allen Fällen sind jedoch die Daten über die Zahl der Migranten unvollständig. Die Vereinten Nationen stützen sich auf die Statistiken der Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten. Dieser Bericht tut dies ebenso, sofern nichts anderes angegeben ist. Unterschiedliche Definitionen finden sich in: Vereinte Nationen, Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten, Statistikabteilung, *Recommendations on Statistics of International Migration, Revision 1*, Statistical Papers, Serie M, Nr. 58, Rev.1 (United Nations publication, Sales No. E.98.XVII.14), S. 9; Internationale Organisation für Migration (IOM), *Key Migration Terms* (<https://www.iom.int/key-migration-terms>); Internationale Arbeitsorganisation (IAO), *Fair migration agenda* (<http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/fair-migration-agenda/lang--en/index.htm>).

nationaler Migranten seit 2000 um 49 Prozent gewachsen und übersteigt damit die Zuwachsrates der Weltbevölkerung (23 Prozent).³ Infolgedessen ist der Migrantenanteil an der Weltbevölkerung von 2,8 auf 3,4 Prozent gestiegen.³ Es ist wahrscheinlich, dass demografische Entwicklungen in Verbindung mit Faktoren wie den Auswirkungen des Klimawandels zu einer weiteren Zunahme der Migration beitragen werden.

4. Eingedenk der Konsultationsphase für den Prozess des globalen Paktes und der von Mitgliedstaaten, Teilen des Systems der Vereinten Nationen und einem breiten Spektrum von Interessenträgern eingereichten Beiträge bin ich der Auffassung, dass die Mitgliedstaaten während der Vorbereitungen für die Annahme des globalen Paktes die folgenden vier grundlegenden Gesichtspunkte im Auge behalten sollten:

a) Die fundamentale Herausforderung, vor der wir stehen, besteht darin, den Nutzen von Migration zu maximieren, anstatt sich obsessiv mit der Minimierung der Risiken zu befassen. Es liegen eindeutige Beweise dafür vor, dass Migration trotz vieler realer Probleme sowohl den Migranten als auch den Aufnahmegesellschaften einen wirtschaftlichen und sozialen Nutzen verschafft. Daraus folgt, dass wir es uns vor allem zur Aufgabe machen müssen, die Chancen zu erweitern, die die Migration uns allen bietet;

b) Wir müssen die Herrschaft des Rechts auf allen Ebenen stärken. Migrantinnen und Migranten müssen die Notwendigkeit respektieren, sich auf legalem und geordnetem Weg von einem Land in ein anderes zu bewegen. Um dies zu ermöglichen, müssen die Regierungen jedoch Wege für eine reguläre Migration öffnen, die den Realitäten von Arbeitsangebot und -nachfrage entsprechen – und wir müssen stets unsere Verpflichtung zur Achtung des Völkerrechts und der Menschenrechte einhalten;

c) Sicherheit ist wichtig: Die Staaten und ihre Bürgerinnen und Bürger haben berechnete Gründe, sichere Grenzen zu verlangen und darüber zu entscheiden, wer ihr Hoheitsgebiet betreten und darin bleiben darf. Eine kontraproduktive Politik, die Migration einschränken will, untergräbt jedoch die Fähigkeit der Staaten, diesen vorrangigen Anliegen gerecht zu werden, und erhöht die Verwundbarkeit der Migranten. Ich fürchte, dass eine solche Politik in den letzten Jahren zu sehr zur Gewohnheit geworden ist. Wir müssen Sicherheit als etwas begreifen, das eine gegenseitige Verstärkung der Sicherheit der Staaten, der Sicherheit der Öffentlichkeit und der Sicherheit der Migranten beinhaltet.

d) Migration sollte niemals ein Akt der Verzweiflung sein: Migration funktioniert für alle, wenn diejenigen, die sich auf den Weg machen, eine aufgeklärte und freiwillige Entscheidung treffen, auf legale Weise ins Ausland zu gehen. Jedoch sind die massiven Migrationsbewegungen, die wir seit einigen Jahren erleben, zu oft das Ergebnis einer untragbaren Situation in den Herkunftsländern. Wir sollten alle entwicklungs-, lenkungs- und sonstigen politischen Mittel, über die wir verfügen, nutzen, um die menschlichen und natürlichen Triebkräfte, die solch große Menschenwanderungen auslösen, einzudämmen und abzumildern, sollten aber auch erkennen, dass wir die Pflicht haben, uns um diejenigen zu kümmern, die aus Verzweiflung migrieren.

5. In Anbetracht dieser vier Gesichtspunkte müssen die Mitgliedstaaten gemeinsam handeln, um die Menschenrechte von Migrantinnen und Migranten zu schützen und die Zugangswege für eine sichere, geordnete und reguläre Migration zu erweitern, während sie gleichzeitig ihre Grenzen, ihre Gesetze und die Interessen ihrer Gesellschaften schützen. Obwohl es den nationalen Behörden obliegt, effektive Maßnahmen für den Umgang mit

³ Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten, Abteilung Bevölkerungsfragen, *Trends in International Migrant Stock: The 2017 Revision* (POP/DB/MIG/Stock/Rev.2017).

Migration festzulegen, kann kein Staat das Problem im Alleingang bewältigen. Die Regierungen können individuell – unter Einhaltung ihrer völkerrechtlichen Verpflichtungen – die Bedingungen für den Zutritt zum Hoheitsgebiet ihres Landes und für die Behandlung von Migranten innerhalb ihrer Landesgrenzen festlegen, aber sie können nicht einseitig die wirtschaftlichen, demografischen, umweltbedingten und sonstigen Faktoren ausschalten, die die Migrationsentwicklung bestimmen und dies auch künftig tun werden, einschließlich in Formen, die wir noch nicht vollständig vorhersehen können. Migration erfordert globale Herangehensweisen und Lösungen, wie es in der New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten heißt (siehe Resolution 71/1).

6. Im Rahmen der Ziele für nachhaltige Entwicklung, die in der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung aufgeführt sind (siehe Resolution 70/1), wird die Bedeutung der Migration bei der Verringerung der Ungleichheit innerhalb der Staaten und zwischen ihnen anerkannt. Migration ist aber nicht nur mit einem Abbau wirtschaftlicher und sozialer Disparitäten verbunden, sondern auch mit unserer Verpflichtung zur Gleichstellung der Geschlechter. Es wird oftmals vermutet, dass die weitaus meisten Migranten Männer sind. 48 Prozent aller Migrierenden sind jedoch Frauen, die auf eigene Initiative handeln.³ Ich fordere die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, sicherzustellen, dass in dem globalen Pakt die Beiträge von Migrantinnen anerkannt werden und ihrer Rolle, ihren Bedürfnissen und ihrer Schutzbedürftigkeit umfassend Rechnung getragen wird.

B. Gliederung des Berichts

7. Der vorliegende Bericht besteht aus fünf Hauptabschnitten. Abschnitt II enthält einige Bemerkungen zu der Notwendigkeit, eine respektvolle und realistische Migrationsdebatte zu führen, die den zahlreichen unwahren Narrativen über die Folgen von Migration entgegenwirkt. In Abschnitt III geht es um die hauptsächlichen Aufgaben, die zu bewältigen sind, damit Migration für alle funktioniert, namentlich die Aufgabe, Migrantinnen und Migranten bei der Entfaltung ihres wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Potenzials zu helfen, die reguläre Migration zu fördern und den legitimen Sicherheitsanliegen der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit irregulärer Migration gerecht zu werden. Abschnitt IV geht auf die konkreten politischen Herausforderungen ein, die durch große gemischte Migrations- und Flüchtlingsbewegungen entstehen.

8. In Abschnitt V werden die Umsetzung des globalen Paktes und die Verpflichtungen, die die Mitgliedstaaten darin eingehen könnten, behandelt und eine mögliche Strategie für den Umgang mit großen Migrationsbewegungen ausgeführt, die die Mitgliedstaaten als festen Bestandteil des globalen Paktes und ergänzend zum globalen Pakt für Flüchtlinge beschließen könnten, der ebenfalls 2018 angenommen werden soll. In Abschnitt VI lege ich Pläne für intensive Konsultationen im Verlauf von 2018 vor, die das System der Vereinten Nationen, einschließlich der Internationalen Organisation für Migration (IOM), dafür präparieren, die Mitgliedstaaten in Migrationsfragen effektiv zu unterstützen, auch im Hinblick auf die Verbesserung der zwischenstaatlichen Kontrolle der Migration; zudem unterbreite ich erste Vorschläge für Mechanismen zur weiteren Unterstützung der Mitgliedstaaten nach Annahme des globalen Paktes.

II. Die Notwendigkeit einer respektvollen und realistischen Migrationsdebatte

9. Bevor zur Erörterung von Politikfragen übergegangen wird, sind ein paar grundlegende Anmerkungen über die Wichtigkeit einer respektvoll und realistisch geführten Debatte zum Thema Migration angebracht. Leider gilt es festzustellen, dass der gegenwärtige

politische Diskurs zu diesem Thema nur allzu oft von Fremdenfeindlichkeit geprägt ist. Wir dürfen unsere Agenda nicht davon verzerren lassen. Ich begrüße die von den Mitgliedstaaten angenommene New Yorker Erklärung und insbesondere, dass sie das Thema positiv formuliert. Um bei der Lösung der realen Probleme im Zusammenhang mit Migration voranzukommen, müssen unter anderem die schwarzseherischen Fehldarstellungen über ihre Auswirkungen richtiggestellt werden. Die politischen Führungspersonen müssen sich der Verantwortung stellen, den Diskurs in ihren jeweiligen Ländern zu dieser Frage in eine andere Richtung zu lenken und die diesbezügliche Politik zu reformieren.

10. In diesem Kontext bedarf es eines realistischen Verständnisses der Frage, wie Migration vor sich geht und wie Migrationspolitik funktioniert. Man kann zum Beispiel versucht sein, eine binäre Unterscheidung zwischen regulären Migranten auf der einen und irregulären Migranten auf der anderen Seite zu treffen. Das Spektrum der regulären Migration reicht jedoch von Personen mit kurzfristiger Arbeitserlaubnis oder Studentenvisum bis zu dauerhaft ansässigen Ausländerinnen und Ausländern und Personen, die eine neue Staatsangehörigkeit erwerben. Desgleichen gibt es ein Spektrum irregulärer Migration, das Situationen wie das Überziehen eines Visums oder die vorsätzliche Umgehung von Grenzkontrollen umfassen kann. Die Möglichkeiten, auf irreguläre Migration zu reagieren, sind ebenso auf einem Spektrum angesiedelt und reichen von der Rückführung über die Ausstellung befristeter Aufenthaltsgenehmigungen bis hin zur Schaffung von Zugangswegen zur Staatsangehörigkeit. Eine alleingültige Antwort gibt es ebenso wenig wie ein singuläres Problem, das gelöst werden muss. Die Mitgliedstaaten müssen die Palette von Optionen, über die sie verfügen, flexibel einsetzen, um mit den spezifischen Situationen, denen sie gegenüberstehen, umgehen zu können.

11. Eine realistischere migrationspolitische Debatte sollte mit besseren Daten zur Migration unterfüttert werden. Während der Konsultationsphase für den globalen Pakt wurde von den Mitgliedstaaten oftmals darauf hingewiesen, dass bessere Daten, einschließlich über Migranten und ihre Auswirkungen auf die Aufnahmegemeinschaften, notwendig sind, um die Politikgestaltung zu unterstützen. Von dem globalen Pakt sollte ein Impuls für die Erhebung solcher Daten ausgehen, und ich bin überzeugt, dass das System der Vereinten Nationen eine zentrale Rolle in diesem Prozess spielen kann.

12. Daten können jedoch nicht vollständig erfassen, worum es in der aktuellen Migrationsdebatte geht. Migration ist zwar ein universelles Phänomen, aber in den Staaten und in der Öffentlichkeit gehen die Auffassungen über den Nutzen und die Kosten der Migration auseinander. Für manche ist sie prinzipiell ein wirtschaftliches Problem. Für andere handelt es sich um eine Frage der Identität und der Sicherheit. Migrationsmanagement umfasst ein Spektrum von Aufgaben, vom Dialog mit einer gut etablierten ausländischen Arbeitsbevölkerung bis zur Bewältigung großer gemischter Bewegungen von Flüchtlingen und Migranten in prekären Situationen. Die Mitgliedstaaten müssen ihre spezifischen Prioritäten und Herausforderungen untereinander respektieren und entsprechend darauf reagieren.

13. Wir müssen auch Respekt gegenüber Gemeinschaften zeigen, die befürchten, „Verlierer“ der Migration zu sein. Zwar gibt es stichhaltige Beweise dafür, dass sowohl Aufnahmeländer als auch Herkunftsländer von der Migration profitieren, aber wir können vor den Wahrnehmungen und Sorgen der Bürger nicht unsere Augen verschließen. Dort wo Ungleichheit und wirtschaftliches Elend herrschen, wird der Migration häufig die Schuld dafür zugewiesen. Sicherlich muss man erklären, warum solche Auffassungen irregeleitet sind, wenn man aber sicherstellen will, dass Migration allen nutzt, muss man auch auf die tiefergehenden Unsicherheiten und Ängste aller Bürger eingehen.

14. In diesem Zusammenhang sollte auch das breite Spektrum der Interessenträger Anerkennung finden, die neben den Mitgliedstaaten die Migrationsprozesse beeinflussen. Dazu

gehören subnationale Behörden, insbesondere die Verwaltungen großer Städte, die zahlreiche Migranten aufnehmen, sowie Unternehmen, Gewerkschaften und zivilgesellschaftliche Akteure. Diese Interessenträger tragen unmittelbar zur wirtschaftlichen und sozialen Integration von Migranten bei und sind häufig die kreativsten und ambitioniertesten Quellen neuer Ideen und Initiativen für den Umgang mit Migration.

15. Auch die Migranten selbst müssen in dieser Debatte zu Wort kommen. Zu ihnen gehören Frauen und Männer, die in Bereichen von der Finanzwelt bis zur Kunst und Wissenschaft eine führende Rolle einnehmen und innovative Politikkonzepte artikulieren und anstoßen können. Wir haben aber auch die Verpflichtung, respektvoll auf die Bedürfnisse der ärmsten und schwächsten Migranten einzugehen. Dieser Bericht legt naturgemäß den Schwerpunkt auf die Optionen für die Mitgliedstaaten und das System der Vereinten Nationen, aber die Migrationsdebatte muss, um konstruktiv zu sein, alle relevanten Akteure umfassen, was definitionsgemäß auch die Migranten einschließt.

16. Insbesondere bin ich mir dessen bewusst, dass Migration außerordentlich große Chancen für Frauen bieten kann, auch wenn Migrantinnen vor beträchtlichen und spezifischen Herausforderungen stehen. Im Laufe des Berichts werde ich auf die Verknüpfungen zwischen Migration und Geschlechtergleichstellung zurückkommen, aber es ist ganz klar, dass die Gleichstellung und Stärkung der Frauen und der Schutz ihrer Rechte Kernprinzipien allen Handelns der Vereinten Nationen sein müssen. Ich fordere die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, sicherzustellen, dass die Beiträge und die Führungsrolle von Migrantinnen im globalen Pakt Anerkennung finden.

17. Auch Kindermigranten verdienen besondere Aufmerksamkeit. Zahlreiche Kindermigranten, die Gewalt, Missbrauch und Ausbeutung erfahren haben, werden in Internierungseinrichtungen untergebracht und erhalten keinen Zugang zu Bildung. Diejenigen, die von ihren Familien getrennt werden, werden oft im Stich gelassen, weil die Betreuungssysteme schwach sind und es keine anderen Optionen für ihren Schutz gibt. Manche Behörden brauchen zu lange, um den Status dieser Kinder festzustellen oder zu beurteilen, was in ihrem besten Interesse liegt, und manchmal lassen sie es ganz bleiben. Ich fordere die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, die Behandlung der Frage der Politiken und Praktiken, durch die Kindermigranten in Gefahr geraten, zu einem vorrangigen Thema des globalen Paktes zu machen.

18. Zur Förderung einer respektvolleren Migrationsdebatte gehört letztlich auch die Vermeidung einer entmenslichenden Sprache. Wer sich abwertend über „illegale Einwanderer“ äußert, verhindert einen vernünftigen Dialog über die Beweggründe und Bedürfnisse dieser Menschen. Selbst im Rahmen objektiver Analysen wird auf ein Vokabular zurückgegriffen, das zwar neutral sein soll, aber doch einen Mangel an Respekt ausdrückt. Statistik-sachverständige etwa sprechen, ohne dass sie damit negative Konnotationen beabsichtigen, von „Beständen“ und „Strömen“, wenn sie sich auf die Zahl der Migranten in einem Land und die Menschen, die unterwegs sind, beziehen. Doch wenn wir uns im öffentlichen Diskurs solcher Begriffe bedienen, laufen wir Gefahr, Menschen auf bloße Messgrößen zu reduzieren. Unser Ziel sollte sein, den Diskurs über Migranten so zu führen, dass ihre Würde und ihre Rechte respektiert werden, genauso wie wir die Bedürfnisse und Meinungen der Gemeinschaften, die von der Migration betroffen sind, respektieren müssen.

III. Die Vorteile der Migration für alle bestmöglich nutzen

19. Im Gegensatz zu den negativen Narrativen und Stereotypen, die die Debatte über Migration üblicherweise prägen, soll der globale Pakt eine positive Agenda vorgeben, die den Nutzen der Migration für alle in den Vordergrund stellt. Im Sinne der ersten drei der vier

grundlegenden Gesichtspunkte, die ich in Ziffer 4 a-d) genannt habe, bin ich der Auffassung, dass eine solche Agenda den Schwerpunkt darauf legen sollte, Migrantinnen und Migranten bei der Entfaltung ihres wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Potenzials zu helfen, die reguläre Migration zu fördern und den legitimen Sicherheitsanliegen der Staaten im Zusammenhang mit irregulärer Migration gerecht zu werden.

A. Migrantinnen und Migranten in die Lage versetzen, ihr Potenzial zu verwirklichen

20. Im Rahmen umfassenderer Bestrebungen, die Ungleichheit in und zwischen Ländern zu verringern, wird der globale Pakt entscheidend dazu beitragen, dem Aufruf in Ziel 10 der Ziele für nachhaltige Entwicklung nachzukommen, eine geordnete, sichere, reguläre und verantwortungsvolle Migration und Mobilität von Menschen zu erleichtern, unter anderem durch die Anwendung einer „planvollen und gut gesteuerten Migrationspolitik“.⁴ Migrantinnen und Migranten leisten sowohl in ihren Aufnahme- als auch in ihren Herkunftsländern einen positiven Beitrag. Finanziell tragen sie bei, auch die irregulären unter ihnen, indem sie Steuern zahlen und rund 85 Prozent ihres Einkommens der Volkswirtschaft der jeweiligen Aufnahmegesellschaft zuführen.⁵ Die übrigen 15 Prozent werden in Form von Rücküberweisungen in ihre Heimat geschickt. 2017 betragen die weltweit getätigten Heimatüberweisungen schätzungsweise 596 Milliarden US-Dollar, wovon 450 Milliarden Dollar in Entwicklungsländer gingen.⁶ Die Summe der Heimatüberweisungen beträgt das Dreifache der gesamten öffentlichen Entwicklungshilfe. Aus empirischen Studien geht hervor, dass Migranten häufig Arbeit annehmen, die die einheimischen Arbeitskräfte nicht verrichten wollen, und dass sie dadurch die Wirtschaftstätigkeit ankurbeln und zur Entstehung von mehr Arbeitsplätzen beitragen.⁷ Die Höhe der Steuerbeiträge von Migranten, von denen ein größerer Anteil im erwerbsfähigen Alter sein dürfte als in der Gesamtbevölkerung⁸, liegt im Allgemeinen über den Kosten für die Leistungen, die sie im Gegenzug von den Aufnahmestaaten erhalten.⁹

21. Migranten bringen Fachwissen und Unternehmergeist mit, die ihren Aufnahmegesellschaften zugutekommen. Migration trägt ebenso zur Verbesserung von Qualifikationen und

⁴ Ziel 10 der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung ruft dazu auf, die Ungleichheit in und zwischen Ländern zu verringern, einschließlich durch Erleichterung einer „geordneten, sicheren, regulären und verantwortungsvollen Migration und Mobilität von Menschen, unter anderem durch die Anwendung einer planvollen und gut gesteuerten Migrationspolitik“.

⁵ Internationaler Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (IFAD), *Sending Money Home: Contributing to the SDGs, One Family at a Time*, Juni 2017.

⁶ Weltbank, *Global Knowledge Partnership on Migration and Development, „Migration and Remittances: Recent Developments and Outlook“*, Migration and Development Brief 28, Oktober 2017, Weltbank, Washington (<http://www.knomad.org/sites/default/files/2017-12/Migration%20and%20Development%20Report%2012-14-17%20web.pdf>).

⁷ Constant, A. F., „Do migrants take the jobs of native workers?“, *IZA World of Labor*, Mai 2014.

⁸ Vereinte Nationen, Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten, Abteilung Bevölkerungsfragen, „Trends in international migration“, Dezember 2015, Nr. 2015/4 (<http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/populationfacts/docs/MigrationPopFacts20154.pdf>).

⁹ Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 2013, *International Migration Outlook 2013* (http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2013_migr_outlook-2013-en).

Bildung in den Herkunftsländern bei. Migranten und Rückkehrer verbreiten Ideen und motivieren andere dazu, sich wirtschaftlich verbessern zu wollen.¹⁰ Diasporagemeinschaften können durch wohltätige Aktionen, Investitionen und Innovation in den Ländern ihrer Herkunft Brücken zwischen den Staaten bauen.

22. Der Nutzen von Migration ist nicht unbedingt für alle gleich. Entgegen häufiger Behauptungen hat die Anwesenheit von Migranten keine langfristigen negativen Auswirkungen auf die Löhne der restlichen Arbeitsbevölkerung in ihren Aufnahmeländern. Tritt aber innerhalb kurzer Zeit eine große Zahl an Migranten in einen Arbeitsmarkt ein, kann sich dies kurzfristig destabilisierend auf Beschäftigung und Löhne auswirken.¹¹ Die nationale Migrationspolitik sollte daher den Bedürfnissen der lokalen Gemeinschaften und Erwerbsbevölkerung Beachtung schenken.

23. Migranten werden hauptsächlich durch eine restriktive oder ineffektive Arbeitspolitik, Gesetzgebung und Beschäftigungspraxis daran gehindert, einen maximalen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Beitrag zu leisten. Ist die Arbeitsmigration schlecht geregelt, kann es für sie schwierig sein, eine menschenwürdige Arbeit zu finden. Wer im Niedriglohntsektor arbeitet, ist oft gefährlichen Arbeitsbedingungen, ausbeuterischen Verträgen und Verletzungen der Arbeitnehmerrechte und anderer Rechte ausgesetzt.

24. In manchen Fällen sind Migranten in Beschäftigungsverhältnissen gefangen, bei denen sie von einem einzigen Arbeitgeber, der als Sponsor auftritt, abhängen, oder sie müssen exorbitant hohe Einstellungskosten tragen, einschließlich Gebühren an eine Arbeitsvermittlung oder -agentur, Transportkosten und Gebühren für Visum und Reisepass. Dies kann zu Schuldknechtschaft und zu Situationen führen, die moderner Sklaverei ähneln.

25. Dort wo Zuwanderungs- und Arbeitsgesetze die Chancen von Migranten auf menschenwürdige, reguläre Arbeit einschränken, besteht ein hohes Risiko, dass sie sich für irreguläre Lebens- und Beschäftigungsverhältnisse entschließen und in der Untergrundwirtschaft arbeiten. Dadurch sind sie verstärkt Ausbeutung und Rechtsverletzungen ausgesetzt und haben kaum oder gar keine Möglichkeiten, Rechtsbehelfe in Anspruch zu nehmen. Neueren Schätzungen zufolge sind 23 Prozent der 24,9 Millionen Menschen, die weltweit Zwangsarbeit leisten, internationale Migranten, wohingegen sie nur etwa 3,4 Prozent der Weltbevölkerung ausmachen.¹²

26. Arbeitsmigranten aller Arten sind häufig selbst von der sozialen Grundversorgung ausgeschlossen. Viele von ihnen zahlen in Sozialversicherungssysteme ein, erhalten jedoch aufgrund restriktiver nationaler Vorschriften keine entsprechenden Gegenleistungen, und manchmal können sie nach der Rückkehr in ihre Heimat nicht einmal die ihnen zustehenden Leistungen beanspruchen. Außerdem machen finanzielle und praktische Hürden Heimatüberweisungen unzumutbar teuer, insbesondere für ärmere Migranten. So verlieren Arbeitsmigranten riesige Summen an Geld, das sonst ihren Familien und Gemeinschaften hätte zugutekommen können.

27. Unterdessen kann es für Länder, aus denen viele Fachkräfte abwandern, schwierig sein, die deswegen auf ihrem eigenen Arbeitsmarkt entstehenden Lücken zu füllen, obwohl

¹⁰ Zovanga L. Kone, Çağlar Özden, „Brain Drain, Gain, and Circulation“, Global Knowledge Partnership on Migration and Development, Working Paper 19, März 2017 (https://www.knomad.org/sites/default/files/2017-04/KNOMAD%20WP19_Brain%20Drain%20gain%20and%20circulation.pdf).

¹¹ McKinsey Global Institute, „People on the move: Global migration’s impact and opportunity“, Dezember 2016.

¹² Internationale Arbeitsorganisation (IAO), *Global Estimates of Modern Slavery: Forced Labour and Forced Marriage*, Internationales Arbeitsamt, Genf, 2017.

einige akademische Untersuchungen zu dem Schluss gekommen sind, dass diese Abwanderung („brain drain“) insgesamt weniger Schaden anrichtet als häufig angenommen.¹⁰ Durch Heimatüberweisungen, die Weitergabe von Qualifikationen und Ideen, den Aufbau von Netzwerken und die Öffnung von Exportmärkten wird der zeitweilige Verlust von Arbeitskräften in der Regel mehr als aufgewogen. Dennoch sollten die Mitgliedstaaten nach Möglichkeiten suchen, diesen Gewinn („brain gain“) bestmöglich zu nutzen. Eine vielversprechende Idee ist die Schaffung von Kompetenzpartnerschaften, über die die Regierungen oder Arbeitgeber in einem Land die Ausbildung von Personen in einem anderen Land finanzieren könnten, um die konkreten Lücken auf ihren Arbeitsmärkten zu füllen (beispielsweise im Bereich der Pflege).¹³ Dies würde nicht nur denjenigen, die abwandern, bessere Aussichten auf Erfolg verschaffen, sondern auch ihren Herkunftsländern finanziell und fachlich nutzen. Außerdem würde damit ein Rahmen für eine zirkulierende Migration („brain circulation“) geschaffen, bei der die ausgebildeten Arbeitskräfte wieder in ihre Heimat zurückkehren, um dort ihr Fachwissen weiterzugeben.

28. Migrantinnen leisten sowohl in ihren Herkunfts- als auch in ihren Zielländern einen bedeutenden Beitrag. Die Beteiligung am Arbeitsmarkt liegt unter Migrantinnen bei 67 Prozent (weit über dem weltweiten Durchschnitt für Frauen von 51 Prozent), obwohl die Beschäftigungsmöglichkeiten für sie häufig stärker eingeschränkt sind als für Männer.¹⁴ Migrantinnen senden in der Regel einen höheren Anteil ihres Einkommens in die Heimat als die Männer.¹⁵ Dennoch bestehen in manchen Gesellschaften hohe Hürden für Frauen, die auf der Suche nach neuen Chancen ins Ausland gehen wollen, und Migrantinnen werden, sobald sie im Ausland sind, oft diskriminiert. Diese Diskriminierung reicht von technischen Hürden, wie zum Beispiel Regeln im Rahmen von Arbeitsvisa, die keinen Mutterschaftsurlaub zulassen, bis hin zu sexueller und geschlechtsspezifischer Gewalt.

29. Migration wird oft in Verbindung mit rapider Verstädterung gesehen, da in wachsenden Städten eine erhöhte Nachfrage nach Arbeitskräften besteht. So wie heute die meisten Menschen weltweit in Städten leben, ist auch die Mehrzahl der Migranten in städtischen Gebieten zu finden.¹⁶ Viele Stadtverwaltungen und -gemeinden haben bei ihrer Integration Pionierarbeit geleistet. Wenn Migration jedoch unkontrolliert abläuft und dadurch Versorgungssysteme überlastet und soziale Spannungen geschürt werden, fallen Migranten ebenso durch das Netz wie andere Teile der Bevölkerung, die in prekären Verhältnissen leben.

30. So offensichtlich wie die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Vorteile der Migration sind auch die immer wiederkehrenden Hindernisse für ihre Verwirklichung. Es ist sehr wichtig, zu erkennen, dass die befugten nationalen und subnationalen Instanzen über die Macht verfügen, diese Hindernisse durch ihre Politikentscheidungen zu beseitigen oder abzumildern. Wenn Mitgliedstaaten für den Umgang mit Migration einen ressortübergreifenden Ansatz verfolgen – was einschließt, dass sie den konkreten Bedarf an ausländischen Arbeitskräften auf dem Arbeitsmarkt klar benennen, die Rekrutierungskosten senken und

¹³ Michael A. Clemens, „Global Skill Partnerships: a proposal for technical training in a mobile world“, *IZA Journal of Labor Policy*, Januar 2015 (<https://link.springer.com/article/10.1186%2Fs40173-014-0028-z>).

¹⁴ IAO, *Global estimates on migrant workers: results and methodology*, Internationales Arbeitsamt, Genf, 2015.

¹⁵ Siehe Anjali Fleury, „Understanding Women and Migration: A Literature Review“, Global Knowledge Partnership on Migration and Development, Working Paper 8 (<http://atina.org.rs/sites/default/files/KNOMAD%20Understaning%20Women%20and%20Migration.pdf>).

¹⁶ Siehe z. B. Internationale Organisation für Migration (IOM), *World Migration Report 2015: Migrants and Cities, New Partnerships to Manage Mobility* (http://publications.iom.int/system/files/wmr2015_en.pdf) und den Bericht des International Dialogue on Migration: Conference on Migrants and Cities, Genf, Oktober 2015 (http://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ICP/IDM/RB-25-CMC-Report_web-final.pdf).

rechtliche und administrative Maßnahmen zur Integration von Migranten ergreifen –, profitieren sowohl die Aufnahmegemeinschaften als auch die Migranten. Solche Ansätze müssen in Konsultation mit dem Privatsektor, den Gewerkschaften und anderen Sozialpartnern verfolgt werden, um ihre wirtschaftliche Wirkung und die Unterstützung der Öffentlichkeit zu erhöhen. Wenn die Regierungen wirksamer zusammenarbeiten, um den Bedarf an Arbeitskräften zu decken und die Kosten für Heimatüberweisungen zu senken, können sie daraus einen gemeinsamen grenzüberschreitenden Nutzen ziehen. Der globale Pakt bietet den Mitgliedstaaten eine Chance, praktische Ansätze zur Optimierung des Potenzials der Migration zu formulieren und erforderlichenfalls die technische Hilfe, die Mittel und die Partnerschaften zu erbitten und anzubieten, die für die Umsetzung dieser Ansätze erforderlich sind.

31. Zwar besteht in der Tat ein Zusammenhang zwischen Migration und Entwicklung, doch muss die Vorstellung angezweifelt werden, dass Staaten mit hohem Einkommen die Zuwanderung aus Staaten mit niedrigem Einkommen ganz einfach verringern können, indem sie die Entwicklungshilfe aufstocken. Dieser Gedanke beruht auf der Annahme, dass mit steigendem Wohlstand der Staaten immer weniger ihrer Bürgerinnen und Bürger das Bedürfnis haben, ihr Glück im Ausland zu suchen. Jüngere Untersuchungen legen jedoch den Schluss nahe, dass der Zusammenhang zwischen Entwicklungshilfeleistungen und Migration nicht ganz so direkt oder linear ist.¹⁷ Internationale Entwicklung ist für sich genommen schon eine gute Sache, und Migration ist ein fester Bestandteil einer nachhaltigen Entwicklung weltweit.

B. Reguläre Migration fördern

32. Es gibt heute Dutzende Millionen von Migrantinnen und Migranten auf der Welt, die entweder unbefugt ein anderes Land betreten haben oder nach ihrer legalen Einreise geblieben sind und ohne die notwendige Genehmigung oder die Dokumente arbeiten, die nach dem Zuwanderungs- oder Arbeitsrecht vorgeschrieben sind.¹⁸ Manche ihrer Rechtsverstöße sind relativ geringfügig (beispielsweise eine kurze Überziehung eines Visums). Andere irreguläre Migranten hingegen geraten in Konflikt mit den Gesetzen und den Behörden des Staates, wenn sie etwa gefälschte Papiere benutzen oder auf andere Weise die Bestimmungen für die legale Einreise umgehen. Dies schadet Staaten und Migranten gleichermaßen. Die Staaten haben die Verantwortung, den Zutritt zu ihrem Hoheitsgebiet zu kontrollieren. Infolge ihres Status geraten irreguläre Migranten in schwierige Situationen, für die sie nur schlecht gewappnet sind.

33. Diese Probleme haben zu internationalen Spannungen geführt, da manche Herkunftsländer irregulärer Migranten den Zielländern, die sich um ihre Rückführung bemühen, die Zusammenarbeit verweigern. Diese Streitigkeiten über Rückführungen können manche Migranten effektiv dem Risiko der Staatenlosigkeit aussetzen, und der Verlust an Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten behindert die Bemühungen um globale Lösungen für die Herausforderungen im Zusammenhang mit Migration.

34. Ohne einen konstruktiven Umgang mit der irregulären Migration wird sich nur schwer ein maximaler Nutzen aus der Migration ziehen lassen. Irreguläre Migration findet vermehrt in Ländern statt, in denen die Nachfrage nach Arbeitskräften nicht mit Einheimischen gedeckt werden kann, es aber auch nicht genügend legale Wege für ausländische Arbeitskräfte

¹⁷ Siehe z. B. Michael A. Clemens, „Does Development Reduce Migration?“, IZA Discussion Paper No. 8592 (<http://ftp.iza.org/dp8592.pdf>).

¹⁸ Joseph Chamie, „Understanding Unauthorized Migration“, Inter Press Service, New York, 15. November 2016.

zur Deckung dieses Bedarfs gibt. Auch Armut oder Mangel an Arbeit in ihrer Heimat motivieren Menschen dazu, die irreguläre Migration zu riskieren, selbst wenn sie, wie bereits angemerkt, in der Untergrundwirtschaft zu ungleich schlechteren Bedingungen arbeiten müssen.

35. In den vergangenen Jahren ist die irreguläre Migration aufgrund großer Bevölkerungsbewegungen in verschiedenen Teilen der Welt zu einem akuterem Problem geworden. Ich komme auf das Phänomen der großen Bevölkerungsbewegungen in Abschnitt IV zurück, denn es sind besondere Herausforderungen für die Politik damit verbunden. Dennoch müssen die Mitgliedstaaten auch auf die breitere Herausforderung der irregulären Migration eine Antwort finden.

36. Strategisch und langfristig gesehen sollten sich die Mitgliedstaaten gemeinschaftlich bemühen, die Zugangswege für eine reguläre Migration zu erweitern und zu stärken, um den Realitäten des Arbeitskräftebedarfs gerecht zu werden. Dies schließt die Antizipation künftiger demografischer Entwicklungen und der künftigen Nachfrage nach Arbeitskräften ein. Kurzfristig und lokal sollten die Mitgliedstaaten und die subnationalen Behörden mit pragmatischen Maßnahmen auf die Präsenz irregulärer Migranten in ihren Gesellschaften reagieren, darunter mit Regularisierungsinitiativen.

37. Vieles spricht eindeutig für eine Förderung der regulären Migration. Wenn die Mitgliedstaaten diversere und besser zugängliche Wege für die reguläre Migration von Menschen mit verschiedensten Qualifikationen öffnen und so den Anforderungen gut regulierter Arbeitsmärkte entgegenkommen und die Staaten gleichzeitig bei der Zusammenführung von Angebot und Nachfrage für ausländische Arbeitskräfte zusammenarbeiten, wird es weniger irreguläre Grenzübertritte, weniger Migranten in illegalen Arbeitsverhältnissen und weniger Missbräuche an irregulären Migranten geben. Dieser Prozess würde es Migranten ermöglichen, ihr Potenzial auszuschöpfen, den Mitgliedstaaten helfen, informelle Wirtschaftstätigkeiten, in die Migranten einbezogen sind, unter Kontrolle zu bringen, und die Regierungen in die Lage versetzen, das Vertrauen der Öffentlichkeit in ihre Fähigkeit zur Kontrolle der Grenzen zu erlangen. Auf der zwischenstaatlichen Ebene wird die Zusammenarbeit verbessert, wenn a) die Zielländer der Migranten die Bestimmungen für die legale Einreise anpassen und b) die Herkunftsländer im Gegenzug Rückführungen erleichtern.

38. Neben der Verknüpfung der regulären Migration mit der Nachfrage auf den Arbeitsmärkten sollten die Mitgliedstaaten auch die Notwendigkeit legaler Möglichkeiten für die Familiengründung und -zusammenführung prüfen. Die Familienzusammenführung macht in vielen Ländern einen großen Teil der regulären Migration aus und ist ein positiver Weg zur Wahrung des Rechts auf ein Familienleben und zur Förderung der sozialen Integration. Will man diesen Weg einschränken, wird die irreguläre Migration zunehmen, mit nachteiligen Folgen für alle Familienmitglieder.

39. Nach meiner Auffassung sollten die Mitgliedstaaten schon um einer soliden Politik willen sowie aus Prinzip darauf hinwirken, mehr legale Zugangswege zu eröffnen, aber die nationalen und subnationalen Behörden müssen auch pragmatische und auf Rechte gestützte Optionen für den Umgang mit irregulären Migranten innerhalb ihrer Grenzen prüfen. Die freiwillige und sogar die erzwungene Rückkehr sind zwar mögliche Optionen, sie sind aber in vielen Fällen weder wünschenswert noch durchführbar. Ich befürchte, dass die Behörden in einer Zeit, in der viele Länder ein immer restriktiveres Grenzmanagement betreiben und Rückführungen als eine Möglichkeit betrachten, von irregulärer Migration abzuschrecken, Gefahr laufen, gegen ihre grundlegenden menschenrechtlichen Verpflichtungen zu verstoßen. Rückführungsmaßnahmen sind teuer und nur schwer auf wirksame Weise und in einem den Menschenrechtsnormen entsprechenden Maß durchzuführen. Ob Rückführungen tatsächlich die gewünschte abschreckende Wirkung haben, ist unklar. Aus den begrenzt verfügbaren Daten über die Wirksamkeit von Rückführungsprogrammen lässt sich schließen,

dass Migranten, auch diejenigen, die bereits einmal zurückgeführt wurden, auch in Zukunft gefährliche Reisen auf sich nehmen werden, wenn diese Programme nicht mit robusten Wiedereingliederungsmaßnahmen einhergehen und wenn die tieferen Ursachen der irregulären Migration fortbestehen.¹⁹

40. Besonders bei irregulären Migranten, die sich schon vor langer Zeit in einem Land niedergelassen haben und sich abgesehen von ihrem Status gesetzestreu verhalten, sind Alternativen zur Rückführung unbedingt vorzuziehen. Eine für alle passende Einheitslösung gibt es nicht. Wie bereits erwähnt, gibt es eine ganze Reihe von Optionen für den Umgang mit irregulären Migranten, und die Mitgliedstaaten müssen entscheiden, welche Optionen sich für ihre jeweilige Situation am besten eignen. Dazu gehören unter anderem a) die Erleichterung des Zugangs zu Gesundheitsversorgung, Bildung und Wohnraum und zu anderen Diensten, ohne Diskriminierung und ungeachtet der Staatsangehörigkeit, b) die Erteilung befristeter Aufenthaltsgenehmigungen zum Zweck der Beschäftigung oder Ausbildung oder aus humanitären Gründen, c) die Erteilung einer Daueraufenthaltsgenehmigung oder d) die Schaffung von Möglichkeiten zur Erlangung der Staatsbürgerschaft.

41. Solche Maßnahmen sind zwar bisweilen umstritten, aber sie sind in einer soliden Politik, unter anderem im Bereich der öffentlichen Gesundheit und der Bildung, verankert und dienen letztlich der sozialen Inklusion und der Förderung der Rechtsstaatlichkeit. Die Mitgliedstaaten müssen ihre Politikentscheidungen an den jeweiligen nationalen Rechtstraditionen, an der Arbeitsmarktsituation und an lokalen Gesichtspunkten ausrichten. Dennoch ist ein gewisser Grad an Regularisierung praktisch immer besser als eine Situation, in der irreguläre Migranten marginalisiert sind und von den Behörden nicht erfasst werden können.

C. Kooperative Sicherheitsvereinbarungen für eine gut gesteuerte Migration

42. Wenn wir die Vorteile der Migration hervorheben, müssen wir gleichzeitig aber auch anerkennen, dass sie untrennbar mit den legitimen Anliegen verbunden ist, die die Staaten betreffend a) die Kontrolle des Zugangs zu ihrem Hoheitsgebiet und b) die Verhaltensregulierung innerhalb ihrer Grenzen haben. Alle Arten von Reisenden akzeptieren, dass sie zur Feststellung ihrer Identität und des Zwecks ihrer Reise Grenzkontrollen und Visumsbestimmungen unterliegen. Dieses Verfahren ist zwar größtenteils eine administrative Routineangelegenheit, doch ein Teil dieses Verfahrens bindet den staatlichen Sicherheitsapparat unmittelbar ein. Richtig verstanden umfasst Sicherheit drei miteinander verbundene Dimensionen, die allesamt durch das Thema Migration berührt werden: die Sicherheit des Staates, die öffentliche Sicherheit und die menschliche Sicherheit.

43. Es ist jedoch völlig verfehlt, Migration an sich als eine Bedrohung zu behandeln. Ich sehe mit Sorge, dass es vermehrt kurzfristig ausgerichtete und rein reaktive Sicherheitskonzepte für den Umgang mit Migration gibt, wie beispielsweise die Schaffung von Systemen zur Internierung von Migrantinnen und Migranten in Transitländern, die a) unklug und auf Dauer unhaltbar sind, b) die Sicherheit von Migrantinnen und Migranten gefährden und c) ihren eigenen Zielen zuwiderlaufen können.

¹⁹ Weltbankgruppe, Global Partnership on Migration and Development, „Migration and Remittances: Recent Developments and Outlook: Special Topic: Return Migration“, Migration and Development Brief 28, Oktober 2017, Kap. 3, S. 15 (<http://www.knomad.org/publication/migration-and-development-brief-28>).

44. Ein weiteres Symptom dieser beunruhigenden Entwicklung ist die zunehmende Anwendung der Verwaltungshaft für Migranten zum Zweck der Abschreckung.²⁰ Diese Art der Internierung wird häufig ohne ausreichende Garantien und anstelle von weniger einschränkenden Maßnahmen verhängt, was dazu führt, dass Migranten, einschließlich Kindern, Willkür- und Strafmaßnahmen ausgesetzt sind. Internierte Migranten können unter Überbelegung, unzulänglichen Sanitäreinrichtungen und Gewalt leiden. Häufig haben sie keinen Zugang zu medizinischer Versorgung, Informationen oder rechtlicher Unterstützung. Der in der New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten zum Ausdruck gebrachten Besorgnis über die Freiheitsentziehung bei Kindern schließe ich mich selbstverständlich an.²¹ Auch wenn der Freiheitsentzug nur kurze Zeit dauert, hat er schwere und bleibende Auswirkungen auf die geistige Gesundheit und Entwicklung von Kindern und widerspricht immer dem Grundsatz des Kindeswohls.²² Bei Erwachsenen sollte eine Internierung, auch wenn sie im Rahmen der Einwanderungskontrolle mitunter für kurze Zeit gerechtfertigt sein kann, nur erfolgen, wenn es angesichts der jeweiligen Umstände erforderlich und angemessen ist.

45. Überlegungen zur Sicherheit des Staates und zur öffentlichen Sicherheit haben im Rahmen des umfassenden Konsultationsprozesses in der Vorbereitungsphase des globalen Paktes bislang keine prominente Rolle gespielt. Im Vordergrund steht vielmehr die Notwendigkeit, „Migrantinnen und Migranten in prekären Situationen“ zu helfen, beispielsweise diejenigen, die im Laufe ihrer Migration sexuelle und geschlechtsspezifische Gewalt, Missbrauch und Ausbeutung, Hunger und einen Mangel an persönlicher Sicherheit erlitten haben.²³ Jedes Jahr verschwinden Tausende von ihnen auf ihrem Weg. Folglich wurde in den Konsultationen über Menschenhandel und Schleusung insbesondere auf den Aspekt der menschlichen Sicherheit eingegangen und den Staaten nahegelegt, der Not der Opfer besondere Aufmerksamkeit zu widmen und verstärkt Kooperationsvereinbarungen im Bereich der Strafverfolgung einzugehen.

46. Der globale Pakt soll die internationale Zusammenarbeit bei den Sicherheitsaspekten der Migration verstärken, wie beispielsweise untereinander vereinbarte Grenzkontrollmechanismen, einschließlich der Standardisierung von Ausweisdokumenten, des Austauschs nachrichtendienstlicher Erkenntnisse und damit verbundener Regelungen. Darüber hinaus lässt sich die Sicherheit durch Maßnahmen erhöhen, die die Inklusion, die Achtung der Menschenrechte und die Rechtsstaatlichkeit fördern. Repressive Maßnahmen, die unbegründeten Verdächtigungen gegenüber Ausländern Gewicht verleihen, wie etwa Personenkontrollen auf der Grundlage der Rasse, der Religion oder der Ethnie, befördern hingegen nicht das Ziel einer sicheren und geordneten Migration, sondern verschlimmern vielmehr die prekäre Lage aller Migranten und vergiften die öffentliche Meinung derart, dass sie sich gegen die vorteilhaften Aspekte der Migration wendet und die Steuerung der Migration unnötig erschwert wird.

²⁰ Siehe den Bericht des Sonderberichterstatters des Menschenrechtsrats über die Menschenrechte von Migrantinnen und Migranten über eine Agenda 2035 zur Erleichterung der menschlichen Mobilität (A/HRC/35/25).

²¹ Resolution 71/1, Ziff. 33, in der es heißt, dass die Mitgliedstaaten, da sie sich „dessen bewusst sind, dass Freiheitsentziehung zum Zweck der Feststellung des Migrationsstatus selten oder nie dem Kindeswohl dient, (...) zudem nur als letztes Mittel, auf möglichst wenig restriktive Weise, für möglichst kurze Zeit, unter Bedingungen, in denen die Menschenrechte der Kinder geachtet werden, und auf eine vorrangig dem Kindeswohl Rechnung tragende Weise von dieser Möglichkeit Gebrauch machen und auf eine Beendigung dieser Praxis hinwirken (werden)“.

²² Ausschuss für die Rechte des Kindes, Bericht des Tages für allgemeine Diskussionen 2012 zur Frage der Rechte aller Kinder im Kontext der internationalen Migration (<http://www.ohchr.org/Documents/HRBoD/CRC/Discussions/2012/DGD2012ReportAndRecommendations.pdf>), Ziff. 78.

²³ Siehe Resolution 35/17 des Menschenrechtsrats über den Schutz der Menschenrechte von Migrantinnen und Migranten: der globale Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration.

IV. Die Herausforderung großer Bevölkerungsbewegungen

47. Obwohl Migration zumeist sicher und geordnet verläuft, haben einige große Bevölkerungsbewegungen in verschiedenen Teilen der Welt, unter denen sich Flüchtlinge ebenso wie Migranten in prekären Situationen befinden, unsere kollektiven Reaktionskapazitäten auf eine schwere Probe gestellt. Migrantinnen und Migranten in verzweifelter Lage, die die Voraussetzungen für internationalen Flüchtlingsschutz nicht erfüllen, sind ganz besonders gefährdet. Am 4. Dezember 2017 lag die Zahl derjenigen unter ihnen, die im Laufe des Jahres ums Leben kamen, bei 5.136. Seit 2014 sind weltweit 22.432 Menschen umgekommen.²⁴ Für Migrantinnen besteht dabei ein großes Risiko, Opfer von Ausbeutung und geschlechtsspezifischer Gewalt zu werden. Auch die Kinder, vor allem wenn sie allein unterwegs sind, sind besonders gefährdet. Derzeit stecken viele Migranten in Transitländern fest, die nicht über die nötigen Kapazitäten zu ihrer Versorgung verfügen. Dies stellt sie vor die Wahl, entweder in Internierungseinrichtungen und Lagern ihr Dasein zu fristen oder auf illegalem Wege weiterzumigrieren. In den Transitländern, insbesondere wenn sie dort festgehalten werden, sind sie Menschenrechtsverletzungen und -übergriffen wie körperlicher und sexueller Gewalt, Ausbeutung, Entführung und Erpressung ausgesetzt. Diese Situation ist unerträglich und kann in den Gebieten, in denen sie festsitzen, zu Instabilität führen.

48. Diese großen, unsicheren und ungeordneten Wanderungsbewegungen stellen die Mitgliedstaaten und das System der Vereinten Nationen vor eine Reihe politischer Herausforderungen, die sich von denen, die zumeist mit regulärer und irregulärer Migration einhergehen, unterscheiden. Die operativen Sofortmaßnahmen, die zur Bewältigung großer Migrationsbewegungen ergriffen werden, ähneln in vielen Aspekten den Maßnahmen zur Bewältigung von Flüchtlingsbewegungen. Eben weil die großen Bevölkerungsbewegungen der letzten Zeit sowohl Flüchtlinge als auch Migranten umfasst haben, ist das die Realität vor Ort. Zwar besteht ein Konsens über unsere Verpflichtungen gegenüber Flüchtlingen, doch für Migrantinnen und Migranten in verzweifelter Lage gibt es kein Rahmenwerk, das dem Flüchtlingsschutzregime entspräche.

49. Ich begrüße die in der New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten erhobene Forderung nach „völkerrechtskonformen, nicht bindenden Leitprinzipien und freiwilligen Leitlinien zur Behandlung von Migranten in prekären Situationen“ und schließe mich dem darin ausgesprochenen Lob für die Staaten an, die Migranten, die die Voraussetzungen für den Flüchtlingsstatus nicht erfüllen und wegen der Bedingungen in ihren Ländern nicht dorthin zurückkehren können, vorübergehenden Schutz vor Rückführung gewähren.²⁵ Zudem begrüße ich Bemühungen wie die Nansen-Initiative und die von ihr erarbeiteten Leitlinien zur Bereitstellung von Hilfe für Menschen, die vor Naturkatastrophen ins Ausland fliehen müssen, und die Initiative „Migranten in Krisenländern“ zur Erarbeitung freiwilliger und nicht bindender Leitprinzipien, Richtlinien und Praktiken zur Bereitstellung von Hilfe für

²⁴ Siehe Missing Migrants Project (<http://missingmigrants.iom.int/>).

²⁵ Siehe Resolution 71/1, Ziffer 52, in der sich die Mitgliedstaaten dazu verpflichten, „in Erwägung zu ziehen, völkerrechtskonforme, nicht bindende Leitprinzipien und freiwillige Leitlinien zur Behandlung von Migranten in prekären Situationen zu erarbeiten, insbesondere für unbegleitete und von ihren Familien getrennte Kinder, die die Voraussetzungen für den internationalen Schutz als Flüchtlinge nicht erfüllen und möglicherweise Hilfe benötigen“, und Ziffer 53, in der die Mitgliedstaaten „die Bereitschaft einiger Staaten (begrüßen), Migranten, die die Voraussetzungen für den Flüchtlingsstatus nicht erfüllen und wegen der Bedingungen in ihren Ländern nicht dorthin zurückkehren können, vorübergehenden Schutz vor Rückführung zu gewähren“.

Migranten in Ländern, die von Konflikten oder Naturkatastrophen betroffen sind.²⁶ Auch die Globale Gruppe der Vereinten Nationen für Migrationsfragen hat auf Ersuchen des Menschenrechtsrats wertvolle Arbeit zu diesen Themen geleistet.²⁷ Wir müssen in dieser Frage jedoch noch viel mehr tun.

50. Unser Ziel ist es nicht, neue rechtliche Kategorien zu schaffen oder die im Rahmen des internationalen Flüchtlingsschutzregimes gewährten Formen des Schutzes zu erweitern, sondern es gilt, eine angemessene Antwort auf die Bedürfnisse der Menschen in großen Wanderungsbewegungen zu konzipieren, die nicht nur Grundsätze und Leitlinien umfasst, sondern auch konkrete Maßnahmen zur Unterstützung dieser Menschen vorsieht.

51. Dies ist angesichts der Auswirkungen, die der Klimawandel wahrscheinlich auf Bevölkerungsbewegungen haben wird, umso zwingender. Ein zukunftsorientierter Migrationspakt sowie ein Pakt für Flüchtlinge müssen der Tatsache Rechnung tragen, dass der Klimawandel den wirtschaftlichen, umweltbedingten und sozialen Migrationsdruck im Laufe der nächsten Jahrzehnte wahrscheinlich erhöhen wird. Zudem ist vorhersehbar, dass weitere Faktoren in den kommenden Jahren zu einem Anstieg der Zahl von Migrantinnen und Migranten in prekären Situationen führen dürften. Extreme Armut, Nahrungsmittelknappheit, der Ausbruch von Epidemien oder tatsächliche oder drohende Instabilität könnten Menschen oder gar ganze Bevölkerungsgruppen zum Weggang zwingen, oft ohne ausreichende Mittel, Kenntnisse oder Zukunftspläne.

52. Damit die Entscheidung zur Migration auch weiterhin aus freier Wahl anstatt aus Notwendigkeit getroffen wird, ist es wichtig, die Resilienz der Menschen gegenüber Klimarisiken und ihre Fähigkeit, den Störungen zu widerstehen, die ihre Sicherheit und Gesundheit, ihre Existenzgrundlagen und ihre Ernährungssicherheit beeinträchtigen, zu verbessern. Zudem müssen wir unsere kollektive Entschlossenheit bekräftigen, Maßnahmen zur Bekämpfung und Verhütung der Faktoren zu ergreifen, die in Zukunft zur Zwangsmigration führen könnten. Der Aufbau von Präventionskapazitäten muss allerdings mit der Einigung auf einen robusten Kooperationsrahmen einhergehen, mit dem wir jetzt Migrantinnen und Migranten in prekären Situationen schützen und helfen.

53. Mit der Zeit wird es wohl möglich sein, mehr Rechtsschutz zu schaffen, um den vielen Aspekten der Zwangsmigration zu begegnen. Ich bin jedoch der Überzeugung, dass die Staaten ihrer Fürsorgepflicht gegenüber Migrantinnen und Migranten in prekären Situationen kurz- oder mittelfristig durch eine mehrdimensionale Strategie nachkommen können, die sowohl humanitäre Instrumente als auch Aufenthaltsmöglichkeiten oder Alternativen in anderen Ländern umfasst. Wie ich im nächsten Abschnitt darlege, könnte eine solche Strategie einen zentralen Bestandteil des globalen Paktes für eine sichere, geordnete und reguläre Migration bilden, der sorgfältig konzipiert werden sollte, um den globalen Pakt für Flüchtlinge zu ergänzen.

²⁶ Siehe die Nansen-Initiative, „Agenda for the protection of cross-border displaced persons in the context of disasters and climate change“, Vol. I (<https://nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/02/PROTECTION-AGENDA-VOLUME-1.pdf>); siehe auch die Initiative „Migranten in Krisenländern“ (<https://micininitiative.iom.int>).

²⁷ Siehe Resolution 35/17 des Menschenrechtsrats über den Schutz der Menschenrechte von Migrantinnen und Migranten: der globale Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration; siehe auch Arbeitsgruppe für Menschenrechte und Gleichstellung der Geschlechter der Globalen Gruppe für Migrationsfragen, „Principles and guidelines on human rights protection of migrants in vulnerable situations within large and/or mixed movements“ (<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/Draftsforcomments.aspx>).

V. Die Zeit der Umsetzung

54. Der Erfolg des globalen Paktes wird danach beurteilt werden, ob er die Mitgliedstaaten, die subnationalen Instanzen, die nichtstaatlichen Akteure und das System der Vereinten Nationen zu konkretem Handeln mobilisiert. Rasche, substanzielle und koordinierte Maßnahmen zur Gewährleistung einer sicheren, geordneten und regulären Migration werden der Öffentlichkeit in allen Mitgliedstaaten die Gewissheit geben, dass wir uns nicht darauf beschränken, auf Ereignisse zu reagieren, sondern die Frage der Migration gemeinsam aktiv gestalten können. Ergreifen wir effektive Maßnahmen, um die Migration zum Nutzen aller zu gestalten, werden wir unser Bekenntnis zu den Menschenrechten und zur Würde des Menschen bekräftigen, fremdenfeindlichen Tendenzen begegnen und zugleich die Sicherheit des Staates, die öffentliche Sicherheit und die menschliche Sicherheit stärken. Ein koordiniertes Vorgehen der Mitgliedstaaten zur Bewältigung spezifischer Herausforderungen wird Vertrauen schaffen und die Weiterentwicklung der Zusammenarbeit beim Umgang mit der Migration fördern.

55. Indem wir uns unverzüglich daranmachen, bestimmte Verpflichtungen mittels klar definierter Fahrpläne umzusetzen, stellen wir grundlegend unter Beweis, dass wir dem Geist der New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten treu bleiben. Am Vorabend der Verhandlungen über den globalen Pakt möchte ich den Mitgliedstaaten eine Reihe allgemeiner Vorschläge zur Ausgestaltung des Paktes sowie spezifischere Vorschläge für eine Strategie zur Bewältigung großer Bevölkerungsbewegungen unterbreiten.

A. Gestaltung des globalen Paktes

56. Frühere Erklärungen und Übereinkünfte der Vereinten Nationen über Migration wurden häufig rund um allgemeine und thematische Verpflichtungen artikuliert.²⁸ Ich bin der Überzeugung, dass der globale Pakt diesen Ansatz am besten ergänzen kann, wenn er mit Blick auf Maßnahmen auf subnationaler, nationaler, regionaler und globaler Ebene zur Umsetzung bestehender Verpflichtungen und Grundsätze strukturiert wird.

57. In den folgenden Absätzen werden Beispiele für diese Arten von Maßnahmen aufgeführt, ohne dass damit ein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben wird. Zudem sollten sich die Mitgliedstaaten gesondert dazu verpflichten, die Gleichstellung der Geschlechter und die Stärkung der Selbstbestimmung der Frauen und Mädchen als zentralen Bestandteil des globalen Paktes und im Einklang mit Ziel 5 für nachhaltige Entwicklung zu fördern. Es ist von grundlegender Bedeutung, dass die Politikverantwortlichen, die sich auf allen Ebenen mit der Migrationsfrage befassen, der Notwendigkeit eines geschlechtersensiblen Vorgehens stets Vorrang einräumen und ausreichende Mittel zur Behandlung von Geschlechterfragen bereitstellen.

58. Der globale Pakt sollte die Wichtigkeit subnationaler Politikmaßnahmen für den Umgang mit Migration herausstellen. Die tagtägliche Erbringung von Leistungen für Migranten und ihre Aufnahmegemeinschaften liegt in der Verantwortung der Behörden auf lokaler Ebene. Unternehmen und Gewerkschaften bestimmen die wirtschaftlichen Bedingungen, unter denen Arbeitsmigrantinnen und -migranten ihre Arbeitskraft beisteuern. Städte, Gemeinden und nichtstaatliche Akteure leisten hervorragende Arbeit mit und zugunsten von

²⁸ Der Dialog auf hoher Ebene über internationale Migration und Entwicklung (2013), das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen, der Sendai-Rahmen für Katastrophenvorsorge 2015-2030, die Neue Urbane Agenda, die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, die New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten und vor allem die Ziele für nachhaltige Entwicklung.

Migranten in den Schulen, an ihren Arbeitsplätzen und im täglichen Leben. Die Einbindung der lokalen Bevölkerung ist die beste Methode, um Fremdenfeindlichkeit und die Entstehung falscher Narrative über die Auswirkungen der Migration zu verhindern. Der globale Pakt sollte derartige Bemühungen auf subnationaler Ebene fördern und unterstützen sowie die Strategien und Ressourcen aufzeigen, die die Städte und Gemeinden, in denen die Verstärkung rasant voranschreitet, zur Unterstützung von Migrantinnen und Migranten und den betroffenen Gemeinschaften möglicherweise benötigen.

59. Auf nationaler Ebene sind die Mitgliedstaaten aufgefordert, detaillierte nationale Aktionspläne zu erstellen, die im Rahmen eines ressortübergreifenden Ansatzes auf die entwicklungs-, sicherheits- und menschenrechtspolitischen Dimensionen der Migration eingehen. Zudem sollten sie erwägen, das Thema Migration in die bestehenden nationalen und subnationalen Strategien in den Bereichen Entwicklung, Gesundheit, Bildung, Wohnungswesen, Beschäftigung, soziale Inklusion und sozialer Schutz sowie in ihre Maßnahmen zur Umsetzung der Ziele für nachhaltige Entwicklung zu integrieren. Die Aktionspläne sollten gegebenenfalls den Bedarf im Bereich des Kapazitätsaufbaus und der technischen Hilfe aufzeigen. Die Mitgliedstaaten sollten sich außerdem darauf konzentrieren, Alternativen zur Internierung von Migranten zu finden und vor allem der Internierung von Kindermigranten ein Ende zu setzen. Da der globale Pakt eine Vereinbarung zwischen den Mitgliedstaaten darstellt, wird seine Glaubwürdigkeit von klar definierten nationalen Verpflichtungen abhängen.

60. Des Weiteren fordere ich die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, Maßnahmen zur Regulierung der grenzüberschreitenden Rekrutierung in Betracht zu ziehen, damit den Migrantinnen und Migranten bei ihrer Arbeitssuche keine untragbaren Kosten entstehen. Die Internationale Arbeitsorganisation hat bereits erklärt, dass private Arbeitsvermittlungsstellen Arbeitssuchenden, einschließlich Migranten, keine Rekrutierungsgebühren und -kosten in Rechnung stellen sollen.²⁹ Nationale Maßnahmen zur Regulierung von Rekrutierungspraktiken sollten mit bilateralen Migrationsabkommen und Maßnahmen zur Angleichung regulatorischer Rahmenbedingungen einhergehen, um Migrantinnen und Migranten keine verheerende Schuldenlast aufzubürden.

61. Auf regionaler und subregionaler Ebene sollten die Staaten die Zusammenarbeit auch weiterhin durch regionale Rahmenwerke für den Umgang mit Migration vertiefen. Die Regionalkommissionen der Vereinten Nationen, die regionalen Beratungsprozesse und die regionalen Wirtschaftsorganisationen oder -gruppierungen, die möglicherweise unbeabsichtigte Doppelaktivitäten durchführen, sollten Pläne zur koordinierten Behandlung von Migrationsfragen erarbeiten und diese mit Prioritäten versehen und einer regelmäßigen Fortschrittskontrolle unterziehen. Zu den Prioritäten könnten die Erarbeitung multilateraler Vereinbarungen über legale Migrationswege, darunter gegebenenfalls Freizügigkeitsvereinbarungen, und fairer und menschenwürdiger Rückführungs- und Rückübernahmevereinbarungen, die Übertragbarkeit von Sozialversicherungsansprüchen und -leistungen, eine effektive Anerkennung von Kompetenzen und Qualifikationen und eine verbesserte Anpassung von Qualifikationen an den Arbeitsmarktbedarf gehören.

62. Wenn bestehende regionale Rahmenwerke unzulänglich sind oder Migrationsfragen verschiedene Regionen betreffen, lege ich den Staaten nahe, sich in kleineren Gruppen zu konkreten Initiativen zusammenzufinden, um sofortige Fortschritte in einzelnen Fragen von gemeinsamem Interesse zu erzielen, sowie einen Spielraum für die Festlegung ambitionierterer Ziele für die Zukunft offen zu lassen. Es gibt bereits einige interregionale Organe, die

²⁹ Internationale Arbeitsorganisation, *General principles and operational guidelines for fair recruitment*, Internationales Arbeitsamt, Genf, 2016.

als ein Vorbild dienen, an dem sich andere orientieren können. Ich ermutige die Mitgliedstaaten, bei allen Institutionen der Vereinten Nationen die Hilfe zu erbitten, die sie bei ihren Kooperationsbemühungen gegebenenfalls benötigen.³⁰ Darüber hinaus werde ich dafür sorgen, dass die Funktion, die die Vereinten Nationen auf regionaler Ebene in Migrationsfragen wahrnehmen, vollständig in die Neupositionierung des Entwicklungssystems der Vereinten Nationen integriert wird.

63. Auf globaler Ebene soll der globale Pakt einen Rahmen schaffen, innerhalb dessen sich die Mitgliedstaaten zu einer allgemeinen Politik verpflichten, die Migrantinnen und Migranten aller Qualifikationsniveaus vermehrt einen fairen und leichten legalen Zugang zum Arbeitsmarkt verschafft, um den Bedarf an Arbeitskräften überall zu decken, bei gleichzeitiger Anerkennung weiterer Gründe für Migration, wie etwa Familienzusammenführung und Ausbildung. Der Pakt soll außerdem konkrete Praktiken zur Gewährleistung einer menschenwürdigen Arbeit für Arbeitsmigranten fördern und zu Regularisierungsinitiativen für Migrantinnen und Migranten in irregulären Situationen anregen. Zudem soll er die Zusammenarbeit im Bereich der Rückführung und Wiedereingliederung fördern und die Vereinten Nationen dazu aufrufen, bei diesen Bemühungen behilflich zu sein. Ferner kann der globale Pakt einen Rahmen für groß angelegte Initiativen wie die allgemeine Standardisierung von Ausweisdokumenten und Mechanismen zum Austausch biometrischer Daten vorgeben. Ich fordere die Mitgliedstaaten auf, Möglichkeiten zur Schaffung von Kompetenzpartnerschaften (wie in Ziffer 27 beschrieben) zu prüfen, die einen innovativen Mechanismus zur Teilung des Nutzens der Migration darstellen. Richtschnur für unsere spezifischeren Konzepte müssen globale Erörterungen über die Erreichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung, die Achtung der Menschenrechte und des Völkerrechts und die Krisenprävention sein.

64. Ein Bereich, in dem es eindeutig im Interesse der Mitgliedstaaten liegt, schnellstmöglich zu handeln, ist die Verbesserung der Quantität und Qualität der Daten über Migration. Die Generalversammlung hat bereits mehrmals verlässliche, nach Geschlecht, Alter und Migrationsstatus aufgeschlüsselte Daten und international vergleichbare Indikatoren zur Unterstützung einer faktengestützten Politikgestaltung gefordert, darunter auch in der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung.³¹ Zu diesem Zweck müssen die Mitgliedstaaten in eine den bestehenden globalen Richtlinien für Migrationsstatistiken entsprechende Erhebung und Analyse von Daten investieren. Die Vereinten Nationen können sie dabei unterstützen. Die Länder sollten im Rahmen von Volkszählungen migrationsbezogene Fragen stellen, darunter nicht nur Fragen zum Geburtsland oder zur Staatsangehörigkeit, sondern auch zum Datum oder Jahr der Ankunft und zum Migrationsgrund. Dies würde eine Einschätzung jüngerer Migrationsbewegungen und ihrer Triebkräfte ermöglichen.

65. Die Umsetzung des globalen Pakts wird für die Mitgliedstaaten mit finanziellen Kosten verbunden sein. Da die Mittel, die für die Lösung von Problemen im Zusammenhang mit Migration zur Verfügung stehen, manchmal begrenzt sind, sollten die Geber auf die Ersuchen anderer Mitgliedstaaten und maßgeblicher Interessenträger um konkrete Unterstützung bei der Verwirklichung des globalen Paktes mit Wohlwollen reagieren. Ich bin bereit, die Mitgliedstaaten in dieser Hinsicht zu unterstützen.³²

³⁰ Hierzu zählen unter anderem die Regionalen Beratungsprozesse der IOM zu Migrationsfragen, die Interregionalen Migrationsforen der IOM und die Internationale Arbeitskonferenz.

³¹ Siehe z. B. die Erklärung des Dialogs auf hoher Ebene über internationale Migration und Entwicklung (Resolution 68/4), die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Resolution 70/1) und die zuletzt verabschiedete Resolution über internationale Migration und Entwicklung (Resolution 71/237).

³² Siehe den Bericht des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs für internationale Migration (A/71/728).

66. Die verschiedenen Interessenträger, einschließlich der Zivilgesellschaft, des Privatsektors, der Hochschulen, der Medien und anderer, müssen gemeinsam auf allen Ebenen innovative Wege aufzeigen, um dem globalen Pakt nachzukommen und bei seiner Umsetzung zusammenzuarbeiten.

B. Eine Strategie für große Migrationsbewegungen

67. Zusätzlich zu dem oben skizzierten Spektrum von Verpflichtungen besteht meines Erachtens eine dringliche Notwendigkeit für die Mitgliedstaaten, eine Strategie für den Umgang mit großen Migrationsbewegungen festzulegen. Es ist offensichtlich, dass es zwischen dieser Herausforderung und den Fragen, die im globalen Pakt für Flüchtlinge zu behandeln sind, Überschneidungen gibt, die wir sorgfältig prüfen müssen. Meiner Ansicht nach sollten die Mitgliedstaaten eine Strategie für Migrantinnen und Migranten in prekären Situationen formulieren und mit konkreten Verpflichtungen untermauern. Die Strategie sollte drei Hauptelemente beinhalten:

a) einen humanitären und menschenrechtsorientierten Ansatz, der auf den bestehenden humanitären Mechanismen aufbaut und sie verstärkt, um das Leid derjenigen, die im Rahmen großer Bevölkerungsbewegungen in prekäre Situationen geraten, sofort zu lindern, was schlicht und einfach heißt, dass die Rettung von Menschenleben stets unumstößliche Priorität sein muss;

b) Mechanismen und Ressourcen, die gewährleisten, dass der Status von Migrantinnen und Migranten in prekären Situationen nach der Erbringung humanitärer Soforthilfe individuell, fair und verlässlich bestimmt werden kann, ohne Verstoß gegen ordnungsgemäße Verfahren und im Einklang mit dem Völkerrecht und dem Flüchtlingsrecht, einschließlich des Grundsatzes der Nichtzurückweisung;

c) zuverlässigere Migrationswege für diejenigen, die die Voraussetzungen für internationalen Flüchtlingsschutz nicht erfüllen, jedoch aufgrund unüberwindbarer Hindernisse nicht in ihre Heimat zurückkehren können. Diese Option ist die einzige für diejenigen, die man nicht einfach auf unbestimmte Zeit in Transitländern ausharren lassen kann. Stattdessen sollten die Mitgliedstaaten gemeinsam darauf hinarbeiten, diesen Menschen Einreise- und Aufenthaltsmöglichkeiten von vorübergehender oder langfristiger Dauer zu bieten. Ich bin der Auffassung, dass diese Aufgabe global bewältigt werden muss, da die Mitgliedstaaten, die zur Aufnahme von Migranten in prekären Situationen bereit sind, sich oft in unterschiedlichen Regionen befinden.

68. Diese dreiteilige Strategie würde a) das Leid und die Zahl der Todesfälle sofort verringern, b) die Ungewissheit in Bezug auf den Status von Migrantinnen und Migranten in prekären Situationen verringern, c) der Öffentlichkeit in den Mitgliedstaaten die Gewissheit geben, dass ihre Regierungen mit entschlossenen Maßnahmen auf diese Ereignisse reagieren, und d) verhindern, dass Migranten dauerhaft an einem Ort festsitzen. Dies sollte nicht als Einladung an irreguläre Migranten gesehen werden, eine gefährliche Reise auf sich zu nehmen und zu erwarten, dass sie letztendlich einen guten Ausgang haben wird. Große Migrationsbewegungen werden nicht durch die Art und Weise des globalen Umgangs mit ihnen ausgelöst, sondern durch umweltbedingte, soziale und andere Druckfaktoren, die Menschen zu verzweifelten Taten veranlassen.

VI. Der globale Pakt und die Vereinten Nationen

69. Der globale Pakt bietet nicht nur den Mitgliedstaaten, sondern auch dem System der Vereinten Nationen eine Gelegenheit, einen ambitionierteren Ansatz für den Umgang mit

Migration zu verfolgen. In diesem Abschnitt erläutere ich meine Absicht, im Verlauf des Jahres 2018 intensive Konsultationen über einen solchen Ansatz durchzuführen, und ich gehe auf die Frage der Aufsicht der Mitgliedstaaten über die Tätigkeiten der Organisation auf diesem Gebiet ein. Außerdem unterbreite ich Vorschläge zu den Folgemechanismen zur Gewährleistung der Durchführung des globalen Paktes.

A. Die Organisation auf einen neuen Ansatz für die Migrationsfrage vorbereiten

70. Im Gegensatz zur Flüchtlingsfrage gibt es in den Vereinten Nationen noch immer keine zentrale Kapazität, die für Migrationsfragen zuständig ist, sodass das Thema eine fragmentierte Behandlung erfährt. Gestützt auf die Pionierarbeit des ehemaligen Sonderbeauftragten für internationale Migration, Peter Sutherland, haben meine Vorgänger konzertierte Bemühungen unternommen, diese Situation zu verbessern.³⁰ Jetzt ist es an der Zeit, alle Teile des Systems der Vereinten Nationen, einschließlich der IOM, zusammenzuführen, um die Bemühungen der Mitgliedstaaten in der Migrationsfrage zu unterstützen. Die Vereinten Nationen sollen in Übereinstimmung mit meinen Reformvorschlägen in anderen Bereichen Ideen und strategische Leitlinien generieren und alle Parteien zu dem Zweck zusammenbringen, die New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten und den globalen Pakt, der 2018 angenommen werden soll, umzusetzen.

71. In den letzten 11 Jahren ist die Globale Gruppe für Migrationsfragen auf 22 Institutionen der Vereinten Nationen angewachsen, die sich in unterschiedlichem Maße mit Migrationsfragen befassen, aber alle entschlossen sind, die Organisation bei der Bewältigung der mit diesem Phänomen verbundenen Herausforderungen zu unterstützen. In meinem Bericht über die Weiterverfolgung und Überprüfung der Verpflichtungen aus der New Yorker Erklärung (A/71/978) habe ich Art und Umfang der Tätigkeiten des Systems der Vereinten Nationen im Bereich der Migration umrissen. Bislang wurde zwar beeindruckende Arbeit geleistet, aber die Frage ist berechtigt, ob die Globale Gruppe für Migrationsfragen in ihrer gegenwärtigen Form optimal dafür gerüstet ist, den kohärenten und von Grund auf neuen Ansatz zu entwickeln, den die Mitgliedstaaten meiner Ansicht nach zur Unterstützung ihrer Bemühungen zur Umsetzung des globalen Paktes wünschen.

72. In der New Yorker Erklärung, die auf der im September 2016 abgehaltenen Plenartagung der Generalversammlung auf hoher Ebene über die Bewältigung großer Flüchtlings- und Migrationsbewegungen angenommen wurde, begrüßten die Mitgliedstaaten die Über-einkunft, die IOM in Anerkennung ihrer weltweit federführenden Rolle im Bereich der Migration als eine „verwandte Organisation“ in das System der Vereinten Nationen einzugliedern.³³ Es besteht nun die Möglichkeit, dieses Verhältnis weiterzuentwickeln und die Kompetenzen der IOM besser in das allgemeine System der Vereinten Nationen einzugliedern, mit dem Ziel, die Bemühungen der Mitgliedstaaten in Migrationsfragen zu unterstützen.

73. Während die Mitgliedstaaten den globalen Pakt ausarbeiten, werde ich darauf hinwirken, die Art und Weise, wie wir das Migrationsthema bearbeiten, zu stärken. So könnte die IOM zu der Institution bestimmt werden, die dafür verantwortlich ist, das allgemeine Engagement der Organisation in dieser Frage zu koordinieren und zu leiten. Meiner Ansicht nach lässt sich dies am besten erreichen, wenn die IOM in absehbarer Zeit umfassender in das System der Vereinten Nationen integriert wird und den Status einer Sonderorganisation erhält, die über die für diese Aufgabe erforderlichen Mittel verfügt. Dies müsste zwar von den Mitgliedstaaten beschlossen werden, aber ich bin der Ansicht, dass diese Idee es verdient,

³³ Siehe Resolution 71/1, Ziff. 49.

ernsthaft geprüft zu werden.

74. Auf kürzere Sicht – und unabhängig von Diskussionen über den zukünftigen Status der IOM – werde ich interne Konsultationen über die Frage in Gang setzen, wie das System der Vereinten Nationen, einschließlich der IOM, am besten aufgestellt werden kann, um die Tätigkeit der Organisation im Bereich der Migration zu koordinieren. Ich bin entschlossen, dafür zu sorgen, dass das System uneingeschränkt in der Lage ist, unverzüglich und effektiv zur Umsetzung des globalen Paktes beizutragen, sobald er angenommen worden ist. Im Rahmen dieser Konsultationen werde ich vor allem darauf achten, dass vorhandener Sachverstand herangezogen wird, dass in Anbetracht der Bedürfnisse der Mitgliedstaaten konkrete operative Ergebnisse erbracht werden und dass Effizienz gewährleistet wird. Ich werde außerdem prüfen, wie die Frage der Migration im Rahmen der Gruppe der Vereinten Nationen für Entwicklungsfragen behandelt wird, deren Mandat vor kurzem erneuert wurde. Die Ergebnisse dieser Konsultationen müssen in vollem Einklang mit meinen Initiativen zur Reform des Entwicklungssystems und des Managements sowie mit unserer Arbeit an den Zielen für nachhaltige Entwicklung stehen.

75. Meinen Vorschlägen zur Reform des Entwicklungssystems der Vereinten Nationen entsprechend werde ich darauf bestehen, dass wir die Erleichterung der Leistungserbringung vor Ort zum Gradmesser des Erfolgs unserer Bemühungen machen.³⁴ Im Kontext der Entwicklung ist die Frage der Migration bereits vollständig in die Ziele für nachhaltige Entwicklung integriert. Meine Kolleginnen und Kollegen bei den Vereinten Nationen und ich werden prüfen müssen, wie die Institutionen der Vereinten Nationen gemeinsam allen Mitgliedstaaten Hilfe nach Maß in Migrationsfragen leisten können, insbesondere über die Landsteams der Vereinten Nationen.

76. Ebenso sollten wir die Qualität des Beitrags prüfen, den die Vereinten Nationen zur regionalen Migrationspolitik leisten, und uns bemühen, Überschneidungen zwischen der Arbeit der Regionalkommissionen und der Arbeit anderer Stellen so weit wie möglich zu vermeiden. Wir sollten die Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und regionalen und subregionalen Organisationen oder Staatengruppen fördern und nach Wegen zur Verstärkung dieser Beziehungen suchen.

B. Aufsicht durch die Mitgliedstaaten

77. Mit jedem Umdenken über die Art und Weise der Leistungserbringung der Vereinten Nationen vor Ort wird sich auch die Frage nach einer möglichen Reform der zwischenstaatlichen Mechanismen zur Beaufsichtigung unserer kollektiven Arbeit in Migrationsfragen stellen. Da die gegenwärtige zwischenstaatliche Architektur zur Behandlung von Migrationsfragen fragmentiert ist, bietet der globale Pakt den Mitgliedstaaten eine Gelegenheit, das Thema des globalen Migrationsregimes anzugehen.

78. Es gibt eine Reihe von Foren, in denen die Mitgliedstaaten bereits Migrationsfragen behandeln, sowohl inner- als auch außerhalb der Vereinten Nationen. Dies sind vor allem der Dialog auf hoher Ebene über internationale Migration und Entwicklung, der Zweite und Dritte Ausschuss der Generalversammlung, der Wirtschafts- und Sozialrat und, unter ihm, die Kommission für Bevölkerung und Entwicklung und andere einschlägige Kommissionen, das hochrangige politische Forum über nachhaltige Entwicklung und der Menschenrechts-

³⁴ Siehe den Bericht des Generalsekretärs über die Neupositionierung des Entwicklungssystems der Vereinten Nationen zur Verwirklichung der Agenda 2030: Eine bessere Zukunft für alle gewährleisten (A/72/124-E/2018/3).

rat. Darüber hinaus werden migrationsrelevante in den Leitungsorganen zahlreicher Organisationen, Fonds und Programme der Vereinten Nationen wie auch der IOM erörtert.

79. Schließlich gibt es das Globale Forum über Migration und Entwicklung, eine weithin anerkannte Vereinigung von Staaten und anderen Interessenträgern, die unabhängig von, aber in enger Abstimmung mit den Vereinten Nationen operiert. Das Globale Forum wurde 2006 anlässlich des Dialogs auf hoher Ebene über Migration und Entwicklung als eine internationale Plattform für einen konstruktiven Dialog geschaffen. Das Forum hat zu einem besseren gemeinsamen Verständnis der strittigen Aspekte der Migration geführt, die im Mittelpunkt unserer Debatte stehen, das Vertrauen zwischen den teilnehmenden Mitgliedstaaten gefestigt und Ideen und Daten generiert, auf die der globale Pakt jetzt aufbauen kann.

80. Es existiert jedoch keine einzelne Instanz, über die die Mitgliedstaaten den Vereinten Nationen die Richtung für ihre Tätigkeit auf dem Gebiet der Migration weisen und die Umsetzung der im globalen Pakt eingegangenen Verpflichtungen überwachen könnten. Ich rufe die Mitgliedstaaten auf, zu prüfen, in welcher Konfiguration sie am besten die Lancierung des globalen Paktes unterstützen und seine effektive Umsetzung mit Unterstützung des Systems der Vereinten Nationen gewährleisten können. Insbesondere lege ich ihnen eindringlich nahe, die Möglichkeit der Straffung einiger derzeitiger Aufsichtsmechanismen zu prüfen, mit dem Ziel, maximale Klarheit in Bezug auf das Regime wie auf die Politikorientierung in dieser Frage zu erhalten.

C. Weiterverfolgung des globalen Paktes

81. Ich schließe mich der in der New Yorker Erklärung enthaltenen Aufforderung an, die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten im Bereich der Migration systematisch weiterzuverfolgen und zu überprüfen. Wie in diesem Bericht unterstrichen, wird sich die Landschaft der globalen Migration im Lauf der Zeit wahrscheinlich deutlich verändern. Wir können nicht davon ausgehen, dass die Mechanismen, die wir 2018 schaffen, auch in 5, 10 oder 20 Jahren noch optimal sind.

82. Migranten und andere Interessenträger sollten an der Umsetzung, Weiterverfolgung und Überprüfung des globalen Paktes beteiligt sein und ermutigt werden, sich für seine Verwirklichung einzusetzen, in Zusammenarbeit mit den Staaten oder miteinander. Zu diesem Zweck sollten die Folge- und Überprüfungsmechanismen Migranten und anderen Interessenträgern ermöglichen, sich an der Entwicklung von Politiken, Normen und Verfahren zu beteiligen und dazu beizutragen.

83. In diesem Kontext schlage ich den Mitgliedstaaten zwei Stränge zur Überprüfung der Fortschritte bei der Umsetzung des globalen Paktes vor:

a) Nach der Zwischenstaatlichen Konferenz zur Annahme des Globalen Paktes für eine sichere, geordnete und reguläre Migration im Dezember 2018 in Marokko sollte in regelmäßigen Abständen eine Überprüfungskonferenz auf hoher Ebene stattfinden, bei der neue strategische Anforderungen und Richtlinien für den Umgang mit der Entwicklungsdynamik im Bereich der Migration behandelt und thematische Diskussionen über Chancen und Hindernisse für eine Maximierung des Nutzens der Migration für alle geführt werden. Der Dialog auf hoher Ebene über internationale Migration und Entwicklung könnte für diesen Zweck möglicherweise mit der neuen Aufgabe betraut werden, über den Entwicklungsrahmen hinausgehend alle fünf Jahre alle Elemente der Migration zu behandeln, die im globalen Pakt und in der New Yorker Erklärung artikuliert sind;

b) die Mitgliedstaaten sollten zudem in Betracht ziehen, im Rahmen anderer bestehender jährlicher Foren Beispiele für vorbildliche migrationspolitische Verfahren auszutauschen und regelmäßig freiwillige Berichte über die Umsetzung ihrer Verpflichtungen im

Zusammenhang mit dem globalen Pakt vorzulegen. Nach Möglichkeit sollten sich die Mitgliedstaaten bemühen, diese Prozesse mit den Folgemechanismen für die Agenda 2030 zu verknüpfen, um die positiven Verbindungen zwischen Entwicklung und Migration zu betonen. Ich bin bereit, die Mitgliedstaaten bei der Erarbeitung genauerer diesbezüglicher Vorschläge zu unterstützen.

VII. Fazit

84. Ich danke allen Mitgliedstaaten, Institutionen des Systems der Vereinten Nationen und anderen Beteiligten, die zur Konsultationsphase für den Prozess des globalen Paktes beigetragen haben.³⁵ Mein besonderer Dank gilt der IOM für ihre unermüdliche Unterstützung bei diesen Bemühungen, und ich zolle den mit der Leitung dieses Prozesses beauftragten Ko-Moderatoren meine Anerkennung. Außerdem möchte ich meiner Sonderbeauftragten für internationale Migration für ihre Führungsrolle und ihren wichtigen bisherigen Beitrag zu diesem Prozess danken. Ich begrüße den Beschluss der Generalversammlung zur Abhaltung der Zwischenstaatlichen Konferenz zur Annahme des Globalen Paktes für eine sichere, geordnete und reguläre Migration im Dezember 2018 in Marokko.

85. Die Verhandlungen über den globalen Pakt werden zweifellos Anlass für zahlreiche technische Diskussionen und schwierige Debatten sein, aber wir dürfen nicht die Augen vor der Tatsache verschließen, dass die Migration eine positive Dynamik darstellt, die es schon immer gab und auch in Zukunft geben wird. Es ist unsere Aufgabe, dafür zu sorgen, dass die öffentliche Wahrnehmung besser mit dieser positiven Realität übereinstimmt. Zu diesem Zweck müssen wir uns erneut zu unserer gemeinsamen Verpflichtung bekennen, die Migration so zu gestalten, dass sie allen nützt. Dies ist eine politische Notwendigkeit, ein wirtschaftliches Gebot und eine Frage der allgemeinen Menschenrechte.

86. Wie in diesem Bericht betont wird, müssen die Mitgliedstaaten auf der politischen Ebene das gegenseitige Vertrauen in der Frage des Umgangs mit Migration wiederherstellen und die Öffentlichkeit davon überzeugen, dass die Regierungen in der Lage sind, in dieser Frage verantwortungsvoll und effektiv zu agieren, und dass die Migration für alle mehr Chancen als Probleme mit sich bringt. Die Alternative ist mehr Misstrauen und Diskriminierung gegenüber Migrantinnen und Migranten, mehr Fremdenfeindlichkeit und ein häufigeres Versagen bei der Bewältigung großer gemischter Migrations- und Flüchtlingsbewegungen. Dies können und dürfen wir nicht zulassen.

87. Auf der wirtschaftlichen und sozialen Ebene müssen wir ständig zu den Zielen für nachhaltige Entwicklung zurückkehren und uns die Verbindungen zwischen Migration und unserem allgemeinen Kampf gegen Ungleichheit bewusst machen. Eine gut geregelte Migration trägt dazu bei, durch Stimulierung des allgemeinen Wirtschaftswachstums die Ungleichheit innerhalb von Staaten abzubauen und durch Heimatüberweisungen und die Förderung von Qualifikationen und Ideen die Ungleichheiten zwischen Staaten zu verringern. Wir werden unsere allgemeine Verpflichtung, niemanden zurückzulassen, nicht erfüllen, wenn wir nichts gegen die anhaltenden wirtschaftlichen Ungleichheiten zwischen Mitgliedstaaten unternehmen. Migration bietet eine positive und beiderseitig vorteilhafte Möglichkeit, eben dies zu tun – sofern wir die entsprechenden Maßnahmen zur Maximierung ihres Nutzens durchführen.

³⁵ Der Wortlaut der meisten bisher eingegangenen Stellungnahmen kann eingesehen werden unter <http://refugeesmigrants.un.org/SGReport>.

88. Dies ist jedoch nicht allein eine Sache der Staaten, sondern auch der Völker. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte erinnert uns daran, dass alle Menschen frei und gleich an Würde und Rechten geboren sind. Heute ist eine der wesentlichsten Determinanten für die Fähigkeit von Menschen, ihr volles Potenzial und ihre Rechte zu verwirklichen, ihr Geburtsort. Während manche in eine Welt der Chancen hineingeboren werden, erwartet andere ein Leben im Elend. Migration ist, wenn sie gut gesteuert wird, ein Weg für Menschen, aus ihrem Leben das Beste zu machen und die Würde zu erlangen, die unsere Vorgängerinnen und Vorgänger in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verankert haben. Ihr Streben nach Gleichheit ist legitim. Der globale Pakt sollte sicherstellen, dass sie dieses Ziel auf sichere, geordnete und reguläre Weise verfolgen können.
