

Ordnung und Gestaltung von Migrationsbewegungen durch Völkerrecht

Thesen

I. Einleitung

(1.) Migrationsbewegungen vollziehen sich typischerweise ohne Völkerrecht. Die Entscheidung über Aufnahme oder Abweisung von Migranten liegt regelmäßig beim souveränen Staat. Dies ist der ernüchternde Status quo, dem in einem ersten Schritt nachzugehen ist (III).

(2.) In einem zweiten Schritt ist zu untersuchen, welche Ansätze zur Ordnung und Gestaltung von Migrationsbewegungen das geltende Völkerrecht trotz allem kennt (IV).

(3.) Bleibt die Rechtswirklichkeit nach sorgfältiger Analyse unbefriedigend, ist es Aufgabe einer engagierten Rechtswissenschaft, Denkräume für eine bessere Welt zu eröffnen, mögen diese auch utopisch erscheinen. Das soll im letzten Hauptteil versucht werden (V).

II. Vorklärungen

(4.) Gegenstand des Berichts sind Migrationsbewegungen, die entstehen, wenn in einem bestimmten zeitlichen und räumlichen Zusammenhang eine Vielzahl von Individuen in ähnlicher Weise wandern und dabei Staatsgrenzen überschreiten, um ihren gewöhnlichen Aufenthalt zumindest vorübergehend in einen anderen Staat zu verlegen.

(5.) Das Flüchtlingsrecht der Genfer Flüchtlingskonvention erfasst nur einen engen Bereich der Migration, indem es an den Begriff der Verfolgung anknüpft. Eine solche Kategorienbildung ist Ausdruck des Versuchs, Migration zu ordnen.

(6.) Im Folgenden wird ein weiter Migrationsbegriff zugrunde gelegt, der alle Migrationsgründe umfasst.

(7.) Für einen Zielstaat wie Deutschland kann Migration unter wirtschaftlichen und demografischen Gesichtspunkten relevant sein. Zunehmend wird Migration unter sicherheitsrechtlichen Aspekten thematisiert. Schließlich wirft Migration für einen Nationalstaat die Frage nach der nationalen Identität auf.

(8.) Ein Herkunftsstaat mag Migration insbesondere bei schlechter Wirtschaftslage als Chance begreifen. Andererseits besteht die Gefahr, dass ein Staat durch Abwanderung gut ausgebildete Arbeitskräfte verliert, die die eigene Gesellschaft braucht.

(9.) Wird Migration aus der Perspektive der Migranten erzählt, entspricht dies juristisch einem menschenrechtlichen Ansatz. Diese Perspektive wird hier nicht eingenommen. Vielmehr geht es darum, wie Staaten und andere völkerrechtliche Akteure Migration ordnen und gestalten können.

(10.) Migrationsbewegungen, bei denen Menschen dauerhaft oder zumindest über längere Zeit ihren Aufenthaltsort verändern, können nur gelingen, wenn die Migranten im Zielstaat heimisch werden. Völkerrechtlich lässt sich Integration jedoch kaum gestalten. Allenfalls können auf internationaler Ebene Standards für eine gute Integration aufgestellt werden.

III. Ernüchternder Status quo

1. Das souveräne Recht zur Grenzkontrolle

(11.) Staatliche Herrschaft ist vor allem Herrschaft über ein Gebiet. Damit scheint es konsequent, dass jeder Staat darüber bestimmen kann, ob und welche Ausländer sich auf dem eigenen Staatsgebiet aufhalten dürfen und wem Zugang gewährt wird.

(12.) Historisch ist das Recht zur Grenzkontrolle keineswegs zwingend mit dem Westfälischen System souveräner Territorialstaaten verbunden. *Hugo Grotius* ging noch von dem aus, was heute als „Menschenrecht auf Migration“ bezeichnet würde. Was die Praxis angeht, haben Staaten bis weit in das 19. Jahrhundert hinein offenbar kaum versucht, den Zugang von Ausländern zu ihrem Staatsgebiet zu kontrollieren. Erst mit dem Ersten Weltkrieg haben sich weltweit systematische Grenzkontrollen etabliert. Seitdem ist das souveräne Recht zur Grenzkontrolle, das theoretisch im Konzept der Souveränität wurzelt, auch in der Praxis fest verankert.

(13.) Damit zeigt sich eine gewisse Asymmetrie: Völkerrechtlich gesehen, haben die Zielstaaten die Rechtsmacht, grenzüberschreitende Migration zu verhindern, während die Ausgangsstaaten weitgehend machtlos sind, wollen sie nicht ihre Grenzen faktisch undurchlässig machen und zugleich die Ausreisefreiheit in Frage stellen.

2. Internationales Migrationsverhinderungsrecht

(14.) Abgesichert wird das souveräne Recht zur Grenzkontrolle durch völkerrechtliche Instrumente, die sich unter dem Begriff des internationalen Migrationsverhinderungsrechts zusammenfassen lassen.

a) Rückübernahmeabkommen

(15.) Eine wichtige Kategorie des Migrationsverhinderungsrechts bilden Rückübernahmeabkommen. Sie bauen auf der gewohnheitsrechtlichen Verpflichtung eines jeden Staates auf, seine eigenen Staatsangehörigen zurückzunehmen, und sichern diese Verpflichtung verfahrensmäßig ab. Teilweise erstrecken sie die Rückübernahmeverpflichtung auch auf Drittstaatsangehörige, die über den anderen Staat eingereist sind.

(16.) Es ist auffällig, dass die Europäische Union in jüngster Zeit informelle Absprachen vorzuziehen scheint. So hat sie am 2.10.2016 eine Vereinbarung mit Afghanistan getroffen, um die Rückübernahme afghanischer Staatsangehöriger zu erleichtern. Für die Wahl einer rein politischen Vereinbarung dürften Flexibilität und Zeitersparnis sprechen, während finanzielle und andere Gegenleistungen die tatsächliche Erfüllung der Vereinbarung mindestens ebenso gut absichern, wie es eine förmliche Rechtsverbindlichkeit bewirken könnte.

b) Migrationsursachenbekämpfung

(17.) Unerwünschte Migration lässt sich auch dadurch verhindern, dass Migrationsursachen beseitigt werden. So bekennen sich die Staaten in der Schlusserklärung des New Yorker Weltgipfels für Flüchtlinge und Migranten vom 19.9.2016 dazu, die „*root causes*“ großer Flüchtlings- und Migrantenbewegungen anzugehen.

(18.) Der Zusammenhang von Migration und Entwicklung wird mittlerweile sowohl im Entwicklungs- als auch im Flüchtlingsvölkerrecht anerkannt.

(19.) Wollte man Migrationsdruck nachhaltig senken, müssten soziale Ungleichheit reduziert, die Welt befriedet und der Klimawandel rückgängig gemacht werden. Es geht also um die Schaffung einer besseren Welt.

IV. Realistische Optionen eines internationalen Migrationsmanagements

1. Internationales Wanderarbeitnehmermanagement

(20.) Der Abschluss von Anwerbeabkommen zur Deckung des deutschen Arbeitskräftebedarfs ab 1955 diente vor allem den Interessen der Entsendestaaten. Diesen oblag die Auswahl der Bewerber, und damit konnten sie die Auswanderung von Arbeitskräften steuern.

(21.) Deutschland war auf die Vermittlung nicht angewiesen. Auslandsvertretungen konnten Bewerbungen im anderen Staat direkt entgegennehmen. Außerdem konnten sich deutsche Unternehmen der Dienste privater Arbeitsvermittler bedienen, die im anderen Staat geeignete Bewerber suchten. Die Anwerbung war damit am anderen Staat vorbei möglich, und Deutschland nutzte in der Tat neben der Anwerbung im Rahmen von Anwerbeabkommen die Möglichkeit der direkten Anwerbung.

(22.) Solange die Ausreisefreiheit gewährt ist, die Einreise von Ausländern aber der staatlichen Kontrolle unterliegt, ergibt sich also ein Kräfteungleichgewicht zwischen Anwerbe- und Entsendestaat. Gestaltungsmacht erlangt der Entsendestaat nur über Anwerbeabkommen.

(23.) Ein Blick auf das universelle Wanderarbeitnehmerrecht bestätigt, dass die völkerrechtliche Regelung der Arbeitsmigration vorrangig im Interesse der Herkunftsstaaten und der betroffenen Migranten liegt. Staaten, die Arbeitsmigranten anziehen, haben kaum ein Interesse an einer völkerrechtlichen Regulierung. Dementsprechend hat das ILO-Wanderarbeitnehmerübereinkommen Nr. 97 vom 1.7.1949 nur 49 Vertragsparteien; wichtige Zielländer von Arbeitsmigration haben es nicht ratifiziert.

2. Internationales Flüchtlingsmanagement

(24.) Ein extremes Beispiel der konsensualen Weiterleitung von Flüchtlingen sind die Vereinbarung, die Australien mit den kleinen Pazifik-Staaten Nauru sowie Papua-Neuguinea geschlossen hat. Nimmt man die Vereinbarungen beim Wort, ist dagegen aus völkerrechtlicher Sicht nicht viel zu erinnern. Leider bleibt der menschenrechtliche Anspruch, der die Vereinbarungen trägt, in der Praxis auf der Strecke.

(25.) Demgegenüber hat die Staatengemeinschaft seit der Zwischenkriegszeit drei dauerhafte Lösungen für Flüchtlinge entwickelt: Die freiwillige Rückkehr, Ansiedlung und Integration im Erstaufnahmestaat sowie die Umsiedlung in einen Drittstaat. Am größten ist das gestaltende Element bei der Umsiedlung in einen Drittstaat. Herausragendes Beispiel ist das *Orderly Departure Program*, mit dem die internationale Gemeinschaft 1979 auf das Problem der sog. *boat people* aus Vietnam reagierte.

3. Der institutionelle Rahmen

(26.) Das heutige Migrationsrecht wurzelt in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Rückblickend lässt sich die Entwicklung des Internationalen Flüchtlingssschutzes in den 1920er Jahren als Erfolgsgeschichte begreifen.

(27.) Das Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR) blickt mit seinem internationalen Schutzauftrag vorrangig auf aktuelle Krisen. Dabei sucht es auch nach dauerhaften Lösungen bis hin zur Umsiedlung von Flüchtlingen in Drittstaaten.

(28.) Die Internationale Organisation für Migration (IOM) ist vor allem Dienstleister und als solcher kaum in der Lage, eine eigene Agenda zu entwickeln.

(29.) Die UN-Generalversammlung ist mit ihrer umfassenden Zuständigkeit in der Lage, thematisch und regional ausdifferenzierte Migrationsdebatten zusammenzuführen. So konnte sie am 19.9.2016 zum Gipfel für Migranten und Flüchtlinge nach New York laden.

(30.) Das vorhandene institutionelle System schließt nicht aus, dass einzelne Staaten die Initiative ergreifen. So hat US-Präsident Obama 2016 gemeinsam mit dem UN-Generalsekretär, Deutschland und weiteren Staaten zu einem *Leaders' Summit on Refugees* geladen, der im September in unmittelbarer zeitlicher und örtlicher Nähe zum UN-Weltgipfel für Flucht und Migration stattfand und auf dem konkrete Zusagen für finanzielle Hilfen und für die Aufnahme von Flüchtlingskontingenten abgegeben wurden. Mit den beiden komplementären Gipfeltreffen zeichnet sich eine Arbeitsteilung ab.

V. Utopie

1. Begründung einer internationalen Migrationsverantwortung

(31.) Die UN-Generalversammlung hat Solidarität mehrfach als Wert eingefordert. Im Flüchtlingsrecht ist der Solidaritätsgedanke besonders stark ausgeprägt, so dass sich von einem Rechtsprinzip sprechen lässt. Die Staaten haben sich aber stets geweigert, daraus einzelne, konkrete rechtliche Handlungspflichten abzuleiten.

(32.) In jüngster Zeit wird der Solidaritätsgedanke durch das Konzept der Schutzverantwortung unterstützt. Ist der Aufnahmestaat offenkundig überfordert, ist es Aufgabe der internationalen Gemeinschaft und damit der anderen Staaten, dem überforderten Aufnahmestaat zur Hilfe zu kommen. Dies entspricht der zweiten Säule der *Responsibility to Protect*.

2. Ausgestaltung einer internationalen Migrationsverantwortung

(33.) Eine solidaritätsgestützte Migrationsverantwortung kann viele Formen von der Flüchtlingsaufnahme bis hin zur finanziellen Unterstützung von Erstaufnahmestaaten annehmen. Auch lassen sich unterschiedliche Verteilungsschlüssel diskutieren. Zudem spricht viel dafür, die Staaten der jeweiligen Region in der primären Verantwortung zu sehen. Damit erscheint es ausgeschlossen, aus einer Migrationsverantwortung einzelne Solidarbeiträge als konkrete Rechtsfolge abzuleiten. Die Migrationsverantwortung wirkt aber als Rechtfertigungslast.

3. Verantwortungskretisierung durch den Sicherheitsrat

(34.) Sobald Migrationsbewegungen den Weltfrieden und die internationale Sicherheit bedrohen, kann auch der Sicherheitsrat nach Kapitel VII CVN aktiv werden. Nach der Sicherheitsratspraxis zu Irak und Syrien ist geklärt, dass ein massiver Zustrom von Gewaltflüchtlingen den Weltfrieden und die internationale Sicherheit bedrohen kann.

(35.) Allerdings stand bei der Sicherheitsratsresolution 2240 (2015) zum Flüchtlingsschmuggel vor der Küste Libyens der Kampf gegen Formen der organisierten Kriminalität im Vordergrund; die Resolution ist dem Migrationsverhinderungsrecht zuzuordnen.

(36.) Liegt die Friedensbedrohung in der destabilisierenden Wirkung von Migrationsbewegungen auf einen Zufluchtsstaat, gestattet es Art. 41 CVN auch, die Flüchtlinge auf einen größeren Kreis von Staaten zu verteilen. Alternativ könnte der Sicherheitsrat die finanzielle Solidarität der Mitgliedstaaten mit einem überforderten Erstaufnahmestaat verbindlich einfordern.