



Von:	Ständige Vertretung VN New York
An:	DKOR_OR04, DKOR_Leitung
Cc:	[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]
Betreff:	Globaler Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration
hier:	Erste Verhandlungsrunde (20.-23.02. in New York)
Zweck:	Zur Unterrichtung
Verfasser:	[REDACTED] (OR04 [REDACTED] (AS-GFMD [REDACTED])), [REDACTED] (.NEWYVN WI [REDACTED] -VN)
Geschäftszeichen:	WI [REDACTED] -VN-321.70

I. Zusammenfassung und Wertung

Der zwischenstaatliche Verhandlungsprozess zur Annahme eines Globalen Paktes für sichere, geordnete und reguläre Migration wurde mit der ersten (von sechs) Verhandlungsrunden vom 20. – 23.02 in New York eröffnet.

Nach kompletter Lesung des von den Ko-Fazilitatoren CHE und MEX vorgestellten Erstentwurfs herrscht breite Übereinstimmung, dass der Text eine gute Grundlage für die weiteren Verhandlungen darstellt. Die Einlassungen bestätigten weitestgehend die bereits aus den umfangreichen Konsultationsprozessen im vergangenen Jahr bekannten Positionen. Themen wie Regularisierung von Migranten mit irregulärem Status oder Rückübernahmeverpflichtung eigener Staatsangehöriger durch Herkunftsländer bleiben erwartungsgemäß kontrovers und werden weitere Verhandlungen erfordern. Eine eindeutige Trennung von Migranten mit regulärem und irregulärem Status wurde von zahlreichen VNMS gefordert.

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

II. Handlungsempfehlungen

- Klare Vertretung DEU Prioritäten (Ursachenbekämpfung irregulärer Migration insbes. durch verstärkte EZ, Ermöglichung legaler Mobilität im Rahmen der bestehenden rechtlichen Regelungen innerhalb EU); DEU Vorschläge zur Einbeziehung IOM zusammen mit like-minded EUMS in EU LTT einbringen.
- Enger Schulterschluss mit like-minded EUMS und der EU selbst (in Brüssel und NY), um die



- künftige EU-Koordinierung bei den GCM-Verhandlungen zu planen.
- Verstärkter Austausch auch mit Staaten des „Globalen Südens“, die eine Reihe unserer Positionen teilen (z.B. [REDACTED])
- Migration ist als Querschnittsthema Gegenstand zahlreicher anderer EU-Prozesse (zuletzt: RSF zu EU-Prioritäten in VNMR-Foren) [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
- [REDACTED]
[REDACTED]

III. Im Einzelnen

1. Erste Verhandlungsrunde erfolgreich beendet

Nach umfassendem Konsultationsprozess (Mai – Oktober 2017) und anschließender Bestandsaufnahmekonferenz in MEX (Dezember 2017) fand vom 20. – 23.02. die erste Verhandlungsrunde zur Annahme eines Globalen Pakts für sichere, geordnete und reguläre Migration (GCM) in New York statt. Grundlage der Verhandlungen war der am 05.02. veröffentlichte Erstentwurf.

Die sechs Sitzungen der Verhandlungsrunde erlaubten Delegationen, den Erstentwurf vollumfänglich zu kommentieren. In einer Auftaktsitzung waren die VNMS aufgefordert, generelle Kommentare zur Präambel, Vision und zu Grundprinzipien des Erstentwurfs abzugeben. In den folgenden vier Sitzungen wurden die 22 Ziele des Pakts diskutiert. Eine abschließende Sitzung behandelte die Frage der Umsetzung sowie eines künftigen Mechanismus zur Nachbereitung und Überprüfung des GCM. Trotz ausdrücklicher Hinweise durch die Ko-Fazilitatoren stiegen zahlreiche VNMS bereits in konkrete Textarbeit ein. Es bleibt abzuwarten, wie das weitere Vorgehen für die nächsten Verhandlungsrunden von den Ko-Fazilitatoren gesteuert wird. Die Struktur des Erstentwurfs fand bei den meisten VNMS Zustimmung [REDACTED]
[REDACTED]

2. Aussprache bestätigt bekannte Positionen

Delegationen waren weitgehend darüber einig, dass der Erstentwurf gelungen ist und eine gute Grundlage für die weiteren Verhandlungen darstellt. Dennoch äußerten zahlreiche Delegationen Sorge darüber, dass der Erstentwurf nicht klar zwischen regulärer und irregulärer Migration trenne [REDACTED]). Ebenso sei die Trennschärfe zwischen Migranten und Flüchtlingen an vielen Stellen zu undeutlich (v.a. [REDACTED] Delegationen).
[REDACTED]

Die [REDACTED] forderte verstärkte internationale Kooperation zur Eindämmung irregulärer Migration. Dies müsse der GCM durch die Minderung von Migrationsursachen, die Anerkennung des Beitrags von Migration zu Entwicklung und den Ausbau legaler Zuwanderungswege erreichen; irregulärer Migration könne nicht ausschließlich durch verstärkte Zusammenarbeit beim Grenzmanagement und in Sicherheitsfragen begegnet werden.

Die EU ließ sich weisungsgemäß ein. Stärkere internationale Kooperation sei zentral, um Migration sicher, geordnet und regulär zu steuern. Dies impliziere einerseits gemeinsame Anstrengungen, um Migrationsursachen in Herkunftsländern zu mindern und andererseits die rechtliche Verpflichtung von Herkunftsländern, ihre Staatsangehörigkeiten zurückzunehmen,



sofern diese über kein legales Aufenthaltsrecht in einem Zielland verfügen. Der GCM müsse durchgängig Menschenrechte „streamlinen“ und nationale Souveränitätsrechte in Migrationsfragen betonen.

Die [REDACTED] begrüßten den Bezug zu „displaced persons in the context of disasters and climate change“. Die Anerkennung des Klimawandels als mögliche Migrationsursache sei von großer Bedeutung; die Schaffung entsprechender legaler Zuwanderungswege in diesem Zusammenhang zentral.

Die [REDACTED] betonte die Bedeutung der Menschenrechte als Querschnittsaufgabe des GCM. Legale Zuwanderungswege müssten stärker adressiert werden; gleichzeitig sei deutlicher herauszuarbeiten, dass menschliche Mobilität nach der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte ein Menschenrecht sei. Irreguläre Migranten dürften folglich nicht kriminalisiert werden. Zentrales Anliegen der Gruppe ist die Regularisierung von Migranten mit irregulärem Status. Migration müsse als positives Phänomen begriffen werden, dessen ökonomische Vorteile zu maximieren seien.

Bruchlinien für die kommenden Verhandlungsrunden zeichnen sich v.a. zu den Themen Rückübernahmeverpflichtungen, Regularisierungsmaßnahmen, (De-)Kriminalisierung irregulärer Migration sowie Zugang zu staatlichen Grunddienstleistungen unabhängig vom Migrationsstatus ab. Weitgehender Konsens scheint hingegen v.a. hinsichtlich des nicht-bindenden Charakters des GCM, der Betonung nationaler Souveränitätsrechte, der Minderung von Migrationsursachen und der Berücksichtigung spezifischer nationaler Realitäten bei der Anwendung des GCM zu bestehen.

Die Aussprache zu "Nachbereitung und Überprüfung" des GCM bestätigte die breite Unterstützung zahlreicher VNMS für eine zentrale und führende Rolle von IOM ([REDACTED] und wir), die im nächsten Entwurf deutlicher herausgearbeitet werden solle. Die Erwähnung von GFMD wurde ebenfalls von zahlreichen VNMS gewürdigt ([REDACTED]). Die Ausführungen zur Umgestaltung des *High-level Dialogue on International Migration and Development* in ein *International Migration Review Forum* müssten im Fortgang der Verhandlungen präzisiert werden, so der breite Tenor. Die [REDACTED] regte die Einrichtung eines Fonds an, der weniger entwickelte Länder finanziell bei der Implementierung unterstützen solle.

3. Künftige Koordinierung der EU ungeklärt

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]



[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Nächste Schritte

Die Ko-Fazilitatoren wollen baldmöglichst einen aktualisierten Entwurf des GCM zirkulieren. Dieser wird Grundlage für die zweite Verhandlungsrunde vom 12. – 15.03 in New York bilden.

Hat OR-B [REDACTED] vorgelegen.

gez.

[REDACTED] (.NEWYVN [REDACTED]-VN)

ANHANG

[illegible]



Von:	Ständige Vertretung VN New York
An:	DKOR_OR04, DKOR_Leitung
Cc:	[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]
Betreff:	Globaler Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration
hier:	Zweite Verhandlungsrunde (12.-15.03. in New York)
Bezug:	NEWYVN_2018-03-14_40534
Zweck:	Zur Unterrichtung
Verfasser:	[REDACTED] (.NEWYVN WI [REDACTED] -VN) [REDACTED] (.NEWYVN WI-REFERENDAR [REDACTED] VN), [REDACTED]
Geschäftszeichen:	Wi-[REDACTED] VN-321.70

I. Zusammenfassung und Wertung

Auch die zweite Verhandlungsrunde zum Globalen Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration vom 12.-15.03. war geprägt von allgemeinen Einlassungen statt von konkreter Textarbeit. Entsprechend der von den Ko-Fazilitatoren festgelegten Agenda konzentrierte sich die Diskussion auf die vier Themenbereiche "Unterscheidung zwischen regulär und irregulär", "Unterscheidung zwischen Migranten und Flüchtlingen", "Umsetzung und Kapazitätsaufbau", "Nachbereitung und Überprüfung" des Migrationspakts sowie auf die Änderungen im leicht überarbeiteten Textentwurf allgemein. Trotz wenig Neuigkeitswert beteuerten die Ko-Fazilitatoren durch die Einlassungen nun ein besseres Verständnis der einzelnen Positionen für die Überarbeitung des Texts bekommen zu haben.

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] Bei der interaktiven Diskussion in der zweiten Hälfte der Verhandlungsrunde und gezielten Nachfragen der Ko-Fazilitatoren erwies es sich allerdings als schwierig, in der kurzen verfügbaren Zeit zusätzliche und gehaltvolle Positionen abzustimmen und damit weiterhin aktiv an der Debatte teilzunehmen.

Nachdem der Entwurf des Migrationspakts zwischen der ersten und zweiten Verhandlungsrunde nur kleinere technische Aktualisierungen beinhaltete, wird nun mit Spannung die erste richtige Überarbeitung des Texts erwartet, die für den 26.03. angekündigt wurde. In der anschließenden, dritten Verhandlungsrunde vom 03.-06.04. wird sich zeigen, ob die einzelnen Delegationen ihre Punkte ausreichend im Text berücksichtigt sehen. Hiervon wird nicht nur der weitere Verhandlungsverlauf sondern vermutlich auch die allgemeine Stimmung im Raum entscheidend



abhängen.

II. Handlungsempfehlungen

Als EUMS sollten wir uns gemeinsam überlegen, wie wir uns besser und flexibler in die zunehmend interaktive Diskussion im Sitzungssaal einbringen und auf detaillierte Nachfragen der Ko-Fazilitatoren antworten können. Mit der derzeitigen, auf einzelne Sprechpunkte begrenzten Abstimmung vor der Verhandlungswoche, ohne gleichzeitig eine grundsätzlichere Linie zu koordinieren, leben wir "von der Hand in den Mund". Sollten wir weiterhin auch bei Reaktionen auf andere Beiträge zunächst eine vollwertige Koordinierung erst in New York, dann mit allen Hauptstädten und anschließend wieder in New York benötigen, wird es zunehmend schwieriger, im Verlauf der Debatte gehört zu werden.

[REDACTED]

III. Im Einzelnen

Dominierendes Thema in der zweiten Verhandlungsrunde zum Globalen Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration war die Frage zur Unterscheidung zwischen regulärer und irregulärer Migration. Neben den EUMS forderten insb. [REDACTED], [REDACTED] eine deutliche Unterscheidung im Text, während Delegationen aus Herkunfts- und Transitländern [REDACTED] [REDACTED] einer solchen Unterscheidung tendenziell ablehnend gegenüberstanden, da sie hierdurch eine Absenkung des vorhandenen Schutzniveaus für irreguläre Migranten befürchten. Mit fortschreitender Befassung zeichnete sich ein möglicher Konsens dahingehend ab, dass der Migrationspakt einen Mindestschutz für alle Migranten in Form von Menschenrechtsschutz und Zugang zu staatlichen Basisdienstleistungen gewähren könnte und darüber hinausgehende Rechte nur abhängig vom Migrationsstatus zubilligt. Vor einer Einigung auf diese Formel müssten jedoch noch Differenzen im Detail geklärt werden, so beispielsweise, was unter Basisdienstleistungen zu verstehen ist. So forderten [REDACTED] [REDACTED] unter Verweis auf die ILO *migrant workers convention* ein Recht auf Arbeitsaufnahme für Migranten, unabhängig von ihrem Status.

Zusammenfassend schlussfolgerte [REDACTED] [REDACTED] seitens der Ko-Fazilitatoren, dass der Text präziser werden müsse hinsichtlich der beinhalteten Prinzipien wie dem "personenbezogenen Ansatz" und ebenso hinsichtlich der nationalen Besonderheiten einzelner Staaten. Es sei erforderlich, Menschenrechtsschutz für jedermann sicherzustellen und allen Migranten Zugang zu staatlichen Basisdienstleistungen im Einklang mit nationalen Spezifika zu gewähren. Zudem solle das Ziel irreguläre Migration zu reduzieren deutlicher hervortreten (DEU Anliegen). Es gelte neue reguläre Migrationswege zu eröffnen ohne Anreize für irreguläre Migration zu schaffen.

Zum zweiten Tagesordnungspunkt bestand breiter Konsens, dass die Unterscheidung zwischen Migranten und Flüchtlingen deutlicher erfolgen müsse, wobei keine neuen Schutzkategorien



geschaffen werden sollten (so EUMS, [REDACTED] u.a.). Es habe sich jedoch gezeigt, dass es Fälle gibt, in denen Migranten besonders schutzbedürftig sind (z.B. aus humanitären Gründen oder klimawandelinduzierte Migration). Hierin liege eine besondere Herausforderung, da sichergestellt werden müsse, dass besonders Schutzbedürftige im System der beiden Pakte nicht außer Acht gelassen werden dürften. Unbestritten war insbesondere die Aufnahme von *disaster displaced persons* im Migrationspakt, v.a. im Hinblick auf klimabedingte Vertreibung. Staaten sollten durch den Migrationspakt aufgefordert werden, dieser Personengruppe auf Basis von Freiwilligkeit besonderen Schutz zukommen zu lassen. Weitgehend Einigkeit bestand dem Grunde nach auch über das Gebot, auch Migranten, die keine Flüchtlinge sind, nicht in Länder rückzuführen, in denen ihnen Folter oder andere schwere Menschenrechtsverletzungen drohen. Zudem baten die Ko-Fazilitatoren um weitere Anleitung der Staaten, wie sichergestellt werden kann, dass sich Migrationspakt und Flüchtlingspakt sinnvoll ergänzen.

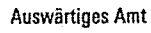
Im Rahmen der Befassung mit **Umsetzung und Kapazitätsaufbau** forderten mehrere [REDACTED] Staaten Unterstützung durch Finanzierung, Technologietransfer und Kapazitätsaufbau [REDACTED]. Während einige Delegationen den Aufbau neuer Mechanismen forderten, lehnte die Mehrheit die Schaffung unnötiger neuer Strukturen oder Duplizierung ab, stattdessen sollten bestehende Mechanismen genutzt werden. Die Ko-Fazilitatoren bekannten sich abschließend zu einem schlanken Ansatz, baten aber um weitere Hinweise von Delegationen, ob dies den besonderen Anforderungen der Umsetzung gerecht werde.

Die Diskussion um **Nachbereitung und Überprüfung** war deutlich von der zukünftigen Rolle und Aufgabe der internationalen Organisation für Migration (IOM) geprägt. Während alle Wortmeldungen eine führende bzw. koordinierende Rolle für IOM forderten, blieben Delegationen erneut genauere Ausführungen zur Ausgestaltung schuldig. Wiederholt vorgetragene Punkte waren jedoch, dass der Status der IOM als *related organization* nicht geändert und andere VN-Entitäten in die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei Umsetzung des Migrationspakts miteingebunden werden müssen. Deren Qualität und Leistungsfähigkeit sollten nicht durch die Rolle von IOM geschmälert werden. Auch Entwicklungsorganisationen sollten wegen der Nähe von Migration zu Entwicklung einbezogen werden. Bei der Frage eines Staatenforums zur Überprüfung argumentierten [REDACTED] und [REDACTED] gegen eine Umwidmung des *High-Level Dialogue on Migration and Development*, da sie hierin eine Veränderung zulasten der Befassung mit Entwicklungsfragen sehen. Auf regionaler Ebene dürfte ein möglicher Konsens für eine flexiblere Gestaltung entstehen: Es soll vermutlich den Regionen selbst überlassen werden, ob sie die Regionalen VN-Wirtschaftskommissionen oder andere regionale Mechanismen mit der Nachbereitung betrauen. Wegen der unterschiedlichen Mandate der VN-Regionalkommissionen wurde eine generelle Festlegung auf deren Rolle für nicht erstrebenswert erachtet.

Zum derzeitigen Text forderten [REDACTED] und [REDACTED] dass sich der Migrationspakt hinsichtlich Ursachenbekämpfung ausschließlich auf Entwicklungsfragen konzentrieren solle. Dem traten mehrere Delegationen mit dem Verweis auf andere Ursachen, einschl. schlechter Regierungsführung, entgegen ([REDACTED]).

gez.

[REDACTED] (.NEWYVN [REDACTED] -VN)

[illegible]



Von:	Ständige Vertretung VN New York
An:	DKOR_OR04, DKOR_Leitung
Cc:	[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]
Betreff:	Globaler Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration
hier:	Dritte Verhandlungsrunde (03.- 06.04. in New York)
Zweck:	Zur Unterrichtung
Verfasser:	[REDACTED] (.NEWYVN WI-[REDACTED]-VN), [REDACTED] GENFIO POI [REDACTED]-IO)
Geschäftszeichen:	W-[REDACTED]-VN-321.70
Anlagen:	1. 6 April - SRSR statement GCM Negotiations 2. 180404 [REDACTED] statement verbatim

I. Zusammenfassung und Wertung

Nachdem die ersten beiden Verhandlungsrunden zum Globalen Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration eher von allgemeinen Einlassungen geprägt waren, haben mit der dritten Runde die Verhandlungen auch inhaltlich begonnen. Fast alle Delegationen nutzten die erste umfassende abschnittsweise Lesung dazu, ihre Maximalpositionen vorzutragen.

Während die [REDACTED] insbesondere einen stärkeren Fokus auf Entwicklung, mehr Entwicklungsfinanzierung und mehr legale Migrationswege forderte, legten die meisten [REDACTED] mit Verweis auf Menschenrechtsschutz den Schwerpunkt auf Verbesserung der Situation irregulärer Migranten bei staatlicher Versorgung, Stärkung von Arbeitnehmerrechten und Regularisierungsmöglichkeiten für irreguläre Migranten. [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

Kurzfristig scheint derzeit ein Konsens nicht in greifbarer Nähe, aber drei weitere Verhandlungsrunden stehen noch aus. Die begonnene erste Lesung bis Ziel 16 wird in der kommenden vierten Verhandlungsrunde vom 14.-18.05. fortgesetzt. Die Ko-Fazilitatoren kündigten an, zwischen den beiden Runden keinen überarbeiteten Entwurf zu versenden, um die Integrität des Texts zu wahren. Stattdessen wollen sie einen Vorschlag für einen Kapazitätsaufbaumechanismus, vermutlich als Teil des Abschnitts zur Umsetzung des Migrationspakts, vorlegen sowie weitere einzelne Kompromissvorschläge zu spezifischen Themen.

II. Handlungsempfehlungen

Wir sollten die viereinhalb Wochen zwischen den Verhandlungsrunden dazu nutzen, unsere Positionen auch unter dem Eindruck der Vorschläge anderer Delegationen zu verfeinern und im Kreise der EUMS weiterhin strittige Punkte einer Klärung zuzuführen. Neben der Frage des



Zugangs irregulärer Migranten zu staatlicher Grundversorgung und der Frage der Inhaftierung Minderjähriger gehören hierzu auch die Punkte

- Regularisierung irregulärer Migranten
- Ausbau legaler Zuwanderungswege
- Begrenzung der zwischenbehördlichen Datenweitergabe (sog. firewalls)
- die Bezeichnung "moderner Sklaverei" im Zusammenhang mit Menschenhandel
- Umfang der Schutzgewährung für Klimavertriebene und
- Nachbereitungsmechanismus.

[REDACTED]

III. Im Einzelnen

Verhandlungsrunde

Die Ko-Fazilitatoren unterstrichen einleitend, dass sie mit dem zweiten Entwurf (Rev 1) versucht hätten, den besten lesbaren Text unter Berücksichtigung aller bisherigen Einlassungen zu verfassen, der

- sowohl zwischen irregulärer und regulärer Migration wie auch Migranten unterscheidet und für den Schutz aller Migranten einen pragmatischen Ansatz auf Grundlage bestehender Verpflichtungen verfolgt
- die Abgrenzung und Kohärenz zwischen Migrations- und Flüchtlingspakt sicherstellt
- internationale Kooperation bei der Umsetzung stärkt und dabei die herausgehobene Rolle der Internationalen Organisation für Migration betont und
- die Verbindung zur Agenda für Nachhaltige Entwicklung und die Rolle des Migrationspakts bei Entwicklungsfragen deutlicher macht.

Die [REDACTED] bemängelte gleich zu Beginn, dass viele ihrer Kommentare aus den vergangenen zwei Verhandlungsrunden nicht im Text berücksichtigt worden seien. Insbesondere müsse die internationale Zusammenarbeit gegen Menschenhandel und -schmuggel gestärkt, jegliche Inhaftierung von Migranten als Menschenrechtsverstoß verboten, zwei neue Ziele zu internationaler Zusammenarbeit sowie Kapazitätsaufbau und Technologietransfer ergänzt und Migrationsursachenbekämpfung auf Entwicklungsfragen konzentriert (gemeint: begrenzt) werden. Arbeitslosigkeit, Armut, Unterentwicklung, mangelnde Chancengleichheit und Klimawandelfolgen seien Hauptmigrationsursachen und der Migrationspakt müsse auf diese fokussieren. Der zweite Entwurf sei ein Rückschritt hinsichtlich des Zugangs irregulärer Migranten zu staatlicher Grundversorgung sowie der Bewahrung der kulturellen Identität von Migranten, die vollumfängliche Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit erfordere. Ziel müsse die vollständige Inklusion (nicht: Integration) aller Migranten sein, diese müssten vom Zielland mit Identitätsdokumenten ausgestattet und ihr Beitrag zu Entwicklung anerkannt werden. Alle Staaten hätten eine Rechtspflicht alle



Menschenleben zu retten und zu schützen; es müssten mehr legale Migrationswege geschaffen werden.

Nach Auffassung vieler [REDACTED] dürfe die Unterscheidung zwischen regulären und irregulären Migranten niemals zu Diskriminierung oder geringerem Menschenrechtsschutz führen, die Situation schutzbedürftiger Migranten müsse umfassend adressiert und die Möglichkeit zur Regularisierung irregulärer Migranten geschaffen werden (so auch [REDACTED]; dagegen: [REDACTED], EUMS). Alle Menschenrechte müssten gleichermaßen gewährt werden und jede Verletzung sei gravierend. Zugang zu staatlicher Grundversorgung sei unabdingbar, um die Ausübung von Menschenrechten zu ermöglichen.

Für die [REDACTED] forderte [REDACTED], dass der Migrationspakt neben Menschenrechten auch auf humanitären Verpflichtungen basieren und ein konkretes Schutzregime bei klimabedingter Vertreibung schaffen solle (so auch [REDACTED]). Zur derzeitigen Regelung zum Schutz von Klimavertriebenen zeigte sich [REDACTED] zurückhaltend, [REDACTED] ablehnend. [REDACTED] regte an, den Aspekt der Prävention im Rahmen der Migrationsursachenbekämpfung zu nennen und den Schutzaspekt getrennt davon im Kontext legaler Migrationswege (Ziel 7) aufzugreifen (auch [REDACTED]).

[REDACTED] forderte eine deutlichere Trennung hinsichtlich regulärer und irregulärer Migranten und deren Zugang auf staatliche Grundversorgung. Dies sei keine Frage von Diskriminierung. Dokumentation sei Pflicht der Herkunftsstaaten. Insgesamt solle der Migrationspakt nicht über geltendes Völkerrecht hinausgehen und keine neuen Verpflichtungen schaffen; legale Migrationswege und Visaregelungen seien souveräne Staatenrechte. Inhaftierung aufgrund Migrationsvergehen sei nicht völkerrechtswidrig sondern legitime Abschreckung bzw. Strafe.

Auch [REDACTED] sprach sich für eine Stärkung der Souveränitätsbezüge, insb. beim Grenzschutz aus, ebenso für eine Unterscheidung hins. irregulärer und regulärer Migranten im gesamten Text und merkte an, dass nicht alle derzeitigen Bezugnahmen auf Menschenrechte gerechtfertigt seien.

Sehr aktiv brachte sich [REDACTED] ein, der sich für freiwillige Migration einsetzte (auch [REDACTED]), ebenso für Regularisierung irregulärer Migranten, den Anspruch aller Migranten auf staatliche Grundversorgung, weitgehenden int'l Schutz und Integration aller Migranten in den Arbeitsmarkt, die Begrenzung zwischenbehördlicher Datenweitergabe (ebenso [REDACTED], [REDACTED]), gegen Inhaftierung und haftähnliche Alternativen bei Kindern und gegen ausbeuterische Arbeitsbedingungen.

[REDACTED] setzte sich für eine Stärkung der Arbeitnehmerrechte aller Migranten, die Nennung der ILO Wanderarbeiterkonvention, den Zugang aller zur Grundversorgung sowie die Portabilität aller Sozialleistungsansprüche ein (ebenso [REDACTED]). Mehrere Delegationen forderten mehr Finanzierungsinstrumente: Ohne zusätzliche Finanzierung könnten keine Fortschritte erreicht werden [REDACTED].

Nebenveranstaltungen

Beim IGC-Meeting herrschte insgesamt ein vorsichtig optimistischer Tenor zum zweiten Textentwurf, der einige wichtige Änderungen beinhalte. Die zunehmende Kristallisierung der Trennlinien zwischen den verschiedenen Regionalgruppen, insbesondere hinsichtlich Regularisierung irregulärer Migranten [REDACTED] und stärkerer Verankerung von Entwicklungsaspekten [REDACTED] erregte Besorgnis. Wir thematisierten u.a. die aus unserer Sicht kritische Diskussion zum Themenkomplex klimabedingte Migration und verwiesen mit Blick auf



die stärkere Verankerung von IOM im derzeitigen Entwurf auf unser non-paper zu Nachbereitung und Überprüfung.

Der in unserer Funktion als GFMD Ko-Vorsitz gemeinsam mit der Zivilgesellschaft organisierte Austausch zu Kinderrechten im GCM gab einen Überblick zu Positivbeispielen in DEU und MAR und ermöglichte eine offene Debatte, in der Beteiligte für einen stärkeren Fokus auf praktische Lösungsansätze plädierten. Der Verhandlungsprozess biete Gelegenheit, die Umsetzung von Kinderrechten im Migrationsmanagement langfristig zu stärken. Es bestand Einigkeit, dass die Förderung des Kindeswohls ein zentrales Anliegen sei, insbesondere im Kontext von unbegleiteten Minderjährigen. Gleichzeitig müsse das Kindeswohl im Einzelfall genau definiert werden, dies könne auch Rückkehr und Reintegration bedeuten.

██████████ präsentierte beim PDD Side Event zu Klimavertreibung die Arbeit der Plattform im Kontext klimabedingter Vertreibung und verwies auf eine insgesamt zufriedenstellende Abbildung im derzeitigen GCM-Entwurf (v.a. Ziele 2 und 5 bzgl. Ursachenbekämpfung bzw. regulären Migrationswegen). Wir begrüßten ebenfalls die bisherige Verankerung im GCM-Entwurf, insbesondere hinsichtlich präventiver Maßnahmen und regionaler Lösungsansätze. Gleichzeitig brauche es ein kontinuierliches Engagement, um bisherige Referenzen zu erhalten.

gez.

██████████ (NEWYVN ████████ VN)

ANHANG

[illegible]



Von:	Ständige Vertretung VN New York
An:	DKOR_OR04, DKOR_Leitung
Cc:	[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]
Betreff:	Globaler Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration
hier:	Vierte Verhandlungsrunde (14.- 18.05. in New York)
Zweck:	Zur Unterrichtung
Verfasser:	[REDACTED] (.NEWYVN WI-[REDACTED]-VN)
Geschäftszeichen:	Wi-[REDACTED]-VN-321.70
Anlagen:	1. SRSG positioning of the UN system

I. Zusammenfassung und Wertung

Trotz sich abzeichnender erster Kompromissansätze war auch die vierte Verhandlungsrunde zum Globalen Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration vom 14.-18.05. in New York weitgehend geprägt von Maximalforderungen. Angesichts der Tatsache, dass der Textentwurf zwischen den beiden Verhandlungsrunden nicht überarbeitet wurde und somit ein Realitätscheck zur Erfolgswahrscheinlichkeit der Positionen unterblieb, war dies wenig überraschend.

Die [REDACTED] bekräftigte erneut ihre weitgehenden Forderungen nach mehr Migrationsursachenbekämpfung, mehr legalen Migrationswegen und Rücküberweisungen und mehr wirtschaftlicher, politischer und sozialer Beteiligung aller Migranten und ergänzte diese um umfangreiche Finanzierungsforderungen zur wirtschaftlichen Entwicklung in Herkunftsländern. Nicht nur der Rechtsrahmen, sondern auch das Narrativ zu Migration müsse neu definiert werden und dürfe ausschließlich positiv sein: Medienunternehmen, die negativ berichten, müsse etwaige öffentliche Förderung entzogen werden. Allen Migranten müssten fairen Arbeitsbedingungen in Zielländern garantiert werden (so auch [REDACTED]) und Rückkehr solle nur auf freiwilliger Basis erfolgen, auch wenn Rückführung "als letztes Mittel" nicht mehr ausgeschlossen wurde (ebenso [REDACTED]). Auch die [REDACTED] hielten unverändert an ihren Positionen zur Verbesserung der Rechtslage für irreguläre Migranten in Zielländern, ausschließlich freiwilliger Rückkehr und Regularisierung fest. Allein [REDACTED] zeigte in seinen Positionserläuterungen erste Ansätze von Kompromissbereitschaft bei der genauen Ausgestaltung. Zur Rolle der Internationalen Organisation für Migration (IOM) bei Umsetzung, Nachbereitung und Überprüfung zeigten sich einige Delegationen erstmals zurückhaltend [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

Gemessen am üblichen Verlauf von VN-Verhandlungsprozessen liegt der Migrationspakt im Zeitplan. Nach Zweidritteln der Verhandlungszeit zeichnen sich vorsichtig erste Ausgangspunkte für mögliche Kompromisse ab. Bis zu einem möglichen Konsens bleibt dennoch ein weiter Weg.



Die fünfte von sechs Verhandlungsrunden ist für 04.-08.06. angesetzt; ein überarbeiteter Textentwurf soll um das kommende Wochenende herum (25. oder 29.05.) veröffentlicht werden, was im ungünstigsten Fall weniger als vier volle Arbeitstage Zeit lässt für eine Positionierung und Abstimmung [REDACTED]. Auch wenn die Änderungen im neuen Text erneut überschaubar sein dürften, können wir nicht davon ausgehen, dass bei diesem vermutlich vorletzten Entwurf, erneut der Großteil der Anpassungen in unserem Sinne sein werden und sollten uns auf ein intensives letztes Verhandlungsdrittel vorbereiten.

II. Handlungsempfehlungen

Nachdem deutlich wurde, dass die Diskussionen über den Umgang mit irregulärer Migration auf Grundlage unscharfer Konzepte wie Regularisierung, Datenweitergabeverbot und Gleichbehandlung nicht zu einem Konsens führen, werden die Verhandlungen zunehmend in die Details gehen müssen, um Lösungsansätze zu identifizieren. Entsprechend sollten wir unsere Positionierung noch stärker ausdifferenzieren und mit Blick auf die Verhandlungsendphase u.a. zu folgenden Fragen feinstimmen:

- in welchem Rahmen und Umfang berücksichtigt die deu. Rechtsordnung Faktoren wie beispielsweise lange Aufenthaltsdauer und soziale und wirtschaftliche Integration bei Migranten ohne (gegenwärtiges) Aufenthaltsrecht
- in welchen Fällen besteht für Behörden und öffentliche Einrichtungen eine Meldepflicht für irregulären Aufenthalt, wann nicht. Wie soll der Rechtsdurchsetzungsanspruch im Migrationsbereich in Ausgleich gebracht werden mit effektivem Menschenrechtsschutz beispielsweise bei Verhinderung von Ausbeutung illegal beschäftigter (irregulärer und dadurch ggf. schutzloser) Migranten
- zu welchen Teilen staatlicher Grundversorgung und sozialer Sicherheit haben irreguläre Migranten Zugang und an welche Kosten und Bedingungen ist dieser geknüpft
- welche Arbeitnehmerrechte finden inwieweit Anwendung auf irreguläre Migranten, sofern diese ggf. widerrechtlich einer Beschäftigung nachgehen (Arbeitsschutz, Mindestlohn, Vereinigungsfreiheit)

III. Im Einzelnen

Die vierte Verhandlungsrunde zum Migrationspakt begann mit dem Abschluss der ersten Lesung des Texts v. 26.03. (Rev 1) und dem Austausch zu Zielen 17-22, zu Umsetzung, Nachbereitung und Überprüfung, gefolgt von einer grundsätzlicheren Diskussion zu sieben weiterhin streitigen Themen. Diese erneute thematische Diskussion ermöglichte allen Delegationen nochmals ausführlich Positionen und eigene Erfahrungen vorzutragen. Nachdem Delegationen zuletzt Unmut über die Nichtberücksichtigung ihrer Kommentare im Text geäußert hatten, dürften die Ko-Fazilitatoren den Austausch vor allem dazu nutzen, sich die voraussichtlich begrenzten Textänderungen inhaltlich und argumentativ abzusichern.

Abschluss der ersten Lesung

Die [REDACTED] setzte sich im zweiten Teil der Lesung für die Festschreibung eines ausschließlich positiven Narrativs zu Migration ein und schlug zwei neue Paragraphen zu Ziel 17 zu Medienkontrolle und Strafbarkeit von Volksverhetzung vor (so auch [REDACTED]). Zu Ziel 18 schloss sich die [REDACTED] den Forderungen der VN-Freundesgruppe "decent work" an, für die [REDACTED] menschenwürdige Arbeit unabhängig vom Migrationsstatus, Datenweitergabeverbote, Schutzmaßnahmen für, besonders vulnerable Arbeitsmigrantinnen, Arbeitsmigration auf allen



Qualifikationsebenen und Berücksichtigung des internationalen Rechtsrahmens (gemeint: Migrant Workers' Convention) forderte. Für die Umsetzung, Nachbereitung und Überprüfung bedürfe es einer rein mitgliedstaatlichen Struktur, ohne Interessenträgerbeteiligung (so auch [REDACTED]; dagegen: EU, [REDACTED]). Nötig sei eine "robuste und rigorose" Überprüfung im Zweijahresrhythmus (statt 4; ebenso [REDACTED]) im Rahmen eines "Forum für Internationale Migration und Entwicklung" sowie einer Überprüfungskonferenz alle 5-10 Jahre (so auch [REDACTED] forderten Freiwilligkeit der Überprüfung).

U.a. [REDACTED] wies darauf hin, dass man eine öffentliche Debatte zu Migration weder unterdrücken wolle noch mit Blick auf die Meinungs- und Pressefreiheit könne (so auch EU [REDACTED]) betonte die Bedeutung von Qualifikationsanerkennung und forderte Standardisierung durch eine internationale Organisation.

[REDACTED] und andere sprachen sich für eine Rolle des GFMD bei Umsetzung, Nachbereitung und Überprüfung aus.

Thematische Diskussion

Unter dem Thema **Internationale Zusammenarbeit und Kapazitätsaufbau** erläuterten die Ko-Fazilitatoren ihren Vorschlag eines Kapazitätsaufbaumechanismus, der keine neuen Strukturen schaffen sondern auf Bestehendes aufbauen solle. Anschubfinanzierungen für Projekte könnten über bestehende multi-partner Treuhandfonds bei UNDP erfolgen; GFMD könnte als Plattform für Wissensaustausch dienen. Reaktionen auf den Vorschlag der [REDACTED] zu "Internationaler Zusammenarbeit" im Sinne nicht-zweckgebundener finanzieller und anderweitiger Unterstützung fielen deutlich reserviert aus; ggf. könnten einige Elemente in Ziel 2 integriert werden [REDACTED].

[REDACTED] machte deutlich, dass es ohne funktionierende Rückführung keine **legalen Migrationswege** geben könne. "**Regularisierung**" sei Kapitulation vor einem regelwidrigen Zustand (ebenso EU, [REDACTED]). [REDACTED] verteidigte Regularisierung als "tragfähige Option". [REDACTED] differenzierte zwischen Regularisierung und Amnestie; Regularisierung sei politische Option in vielen Ländern und könne in individuellen Verfahren anhand bestehender aufenthaltsrechtlicher Kriterien erwogen werden.

[REDACTED] (auch [REDACTED]) schlug zum Thema **Naturkatastrophen, Klimawandel und Migration** vor, den derzeitigen Text in Ursachenbekämpfung und legale Migrationswege zu trennen. Weiterhin schwierig gestaltet sich die Diskussion über die Sprache bei Migration als Anpassungsmaßnahme ("zu verordnend", u.a. [REDACTED]).

Nach hinlänglich bekanntem Diskussionsverlauf zum **Zugang von irregulären Migranten zu staatlichen Dienstleistungen** sorgte die Rückfrage der Ko-Fazilitatoren zu Leistungsgarantien im Rahmen von Süd-Süd-Migration für einen zwischenzeitlichen Realitätscheck [REDACTED] mit dem konstruktiven Mindestansatz von Gesundheit, Bildung und Zugang zu Justiz. Andere Delegationen forderten zusätzlich politische Partizipation, soziale Sicherung, Unterkunft, Arbeit und Lohnleichheit [REDACTED]).

Die **Begrenzung der zwischenbehördlichen Datenweitergabe** (sog. „Firewalls“) blieb weiterhin Diskussionspunkt zwischen staatlichem Rechtsdurchsetzungsanspruch [REDACTED] und faktischer Sicherstellung der Grundversorgung [REDACTED] Insbesondere bei medizinischer Versorgung und Bildung zeichnet sich eine Mehrheit für eine Regelung ab; die Bereiche Sozialdienstleistungen und Justiz bleiben strittig.



Eine Ergänzung zu **Integration von irregulären Migranten** lehnte die Mehrzahl der Delegationen ab (außer [REDACTED], [REDACTED]). Die Ko-Fazilitatoren schlussfolgerten, dass vorliegende Sprache im Text den inhaltlichen Punkten bereits ausreichend Rechnung trage (Versorgungsleistungen, legale Zuwanderungswege, Qualifikationsanerkennung)

Weiterhin fordern die [REDACTED], [REDACTED] und andere eine Beschränkung auf freiwillige **Rückkehr von Migranten. Rückführungen** könnten als letztes Mittel akzeptiert werden, ggf. abhängig von Reintegrationsunterstützung [REDACTED] langfristige und entwicklungsfördernde Finanzierung); Rückübernahme sei geteilte Verantwortung [REDACTED] [REDACTED]). Unterschiede auch zu jeweiligen Verpflichtungen hins. internationaler Zusammenarbeit [REDACTED]: Ausweispapiere durch Herkunftsland; dagegen: [REDACTED]). Ko-Fazilitatoren betonten die Notwendigkeit eines systemischen Ansatzes hinsichtlich Rückführung, Rückübernahme, legalen Migrationswegen und Regularisierung. Rückübernahmeverpflichtung zentral, ebenso Zusammenarbeit zur Ermöglichung.

gez.

[REDACTED] z (NEWYVN [REDACTED] VN)

ANHANG

[illegible]



Von:	Ständige Vertretung VN New York
An:	DKOR_OR04, DKOR_Leitung
Cc:	[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]
Betreff:	Globaler Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration
hier:	Fünfte Verhandlungsrunde (04. - 08.06. in New York)
Zweck:	Zur Unterrichtung
Verf.:	[REDACTED] (NEWYVN W [REDACTED] -VN)
Geschäftszeichen:	Wi- [REDACTED] N-321.70
Anlagen:	1. DSG june2018_GCM negotiations

I. Zusammenfassung und Wertung

Aus der vorletzten Verhandlungsrunde für einen Globalen Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration vom 04. - 08.06. in New York bleiben zwei zentrale Erkenntnisse: Zum einen ist der derzeit vorliegende Text (Rev2) aus Sicht der Zielländer besser ausgefallen als zu befürchten war, dennoch war die generelle Reaktion der Herkunftsstaaten zum Gesamttext deutlich positiver als erwartet. Zum anderen wurde aus den (unten näher ausgeführten) Einlassungen der [REDACTED] und anderer deutlich, dass weitere Änderungen in Richtung der Zielländerinteressen nur noch in überschaubarer Zahl und nur im Austausch gegen substantielle Zugeständnisse an anderen Stellen erreichbar sein dürften. Der derzeitige Text liegt in der Gesamtschau damit vermutlich nicht mehr allzu weit von der abschließenden Fassung entfernt.

Aber: Nach anfänglich positiven Tönen zum Gesamttext erhöhten insbesondere [REDACTED] ihre Forderungen im Detail deutlich und gingen teilweise weit hinter bereits vereinbarte (Kompromiss-)Positionen zurück. So lehnte die [REDACTED] jegliche Unterscheidung zwischen regulären und irregulären Migranten im Text ab, forderte ausschließlich freiwillige Rückkehr und verlangte Streichung aller Migrationsursachen außer Entwicklungsdefiziten und Armut. [REDACTED] forderte die Streichung der nicht-rechtsverbindlichen Natur des Pakts, deutliche Besserstellung irregulärer Migranten und stärkere Sprache zu Regularisierung. Insbesondere südostasiatische Delegationen verlangten zusätzliche Arbeitsmigrationswege auf allen Qualifikationsstufen, volle Arbeitnehmerrechte unabhängig vom Migrationsstatus und ein deutlicheres Verbot zwischenbehördlicher Datenweitergabe (sog. firewalls).

Auch wenn diese Positionierungen offenkundig taktischen Überlegungen geschuldet sein dürften, verdeutlichen sie doch, dass für viele Delegationen aus Herkunftsländern das Ende der Flexibilität naht. Ein Scheitern der Verhandlungen bleibt nach wie vor dann eine Option, falls nicht alle Delegationen die in der letzten Verhandlungsrunde nötige Kompromissbereitschaft zeigen.



Die sechste und letzte Verhandlungsrunde findet vom 09. – 13.07. in New York statt. Ein überarbeiteter Textentwurf ist Anfang der Vorwoche zu erwarten, voraussichtlich am 02.07.

II. Handlungsempfehlungen

In Vorbereitung auf die letzte Phase der Verhandlungen sollten wir uns innerhalb unserer Positionierung über diejenigen Punkte verständigen, die wir prioritär im Text verwirklicht sehen müssen, für den Fall dass nur noch einzelne Änderungen erreichbar sein sollten. Gleichzeitig sollten wir versuchen, weitere Bereiche zu identifizieren, in denen wir ggf. anderen Delegationen im Austausch entgegenkommen könnten. Wir werden die Diskussionen über Prioritäten im EUMS-Kreis Ende dieser Woche beginnen.

III. Im Einzelnen

Die fünfte Verhandlungsrunde bestand aus einer kompletten zweiten Lesung des Gesamttexts in der Version v. 28.05. (Rev2). Kernfragen blieben dabei der Grad der Verbindlichkeit des Migrationspakts und dessen Umsetzung, der Umgang mit irregulären Migranten sowie die Schaffung neuer legaler Migrationswege. Ein weiterer schwieriger Punkt bleibt die von der [REDACTED] geforderte Fokussierung auf Entwicklungszusammenarbeit unter Ausschluss anderweitiger Migrationsursachenbekämpfung.

1. Durch Neufassung der para. 15 und 40 des Textentwurfs hatten die Ko-Fazilitatoren auf Forderung der EUMS reagiert und eine klarere Unterscheidung zwischen (politisch bindenden) Zielen und Selbstverpflichtungen und (möglichen) Handlungen eingeführt. Zusammen mit den deutlichen Hinweisen im Text auf nationale Souveränität (u.a. para. 14) und den weitergehenden Forderungen, den Optionencharakter der Handlungen ("actions") noch deutlicher herauszustellen (EUMS, [REDACTED]), löste dies eine entschiedene Gegenreaktion bezüglich der Verbindlichkeit des Migrationspakts aus. [REDACTED] forderten den Hinweis auf den rechtlich nicht-bindenden Charakter wegen der negativen Außenwirkung zu streichen (auch [REDACTED]), zudem dürfe der Text kein Rosinenpicken erlauben ("policy options" para. 15). Drittens müsse der Migrationspakt eine progressive kooperationsfördernde Haltung einnehmen und sich von bestehenden Souveränitätsklauseln befreien.

Das Kapitel zur Umsetzung müsse in Bezug auf die nationalstaatlichen Verpflichtungen deutlich gestärkt werden; zumindest solle ein Mandat für die VN-Generalversammlung ergänzt werden, sich kontinuierlich mit Migration zu befassen [REDACTED].

Wertung: Die Ko-Fazilitatoren werden den Eindruck gewonnen haben, dass sie mit dem gegenwärtigen Textentwurf den EUMS u.a. schon sehr weit entgegengekommen sind.

2. Mit ihrer Forderung, dass der Text keinerlei Unterscheidung zwischen regulären und irregulären Migranten beinhalten dürfe, machten die [REDACTED], [REDACTED] und [REDACTED] erneut deutlich, dass sie für irreguläre Migranten einen "quasi-regulären Status" (Zitat [REDACTED]) anstreben (für deutliche Unterscheidung hingegen EUMS, [REDACTED]). Zugang zu staatlicher Grundversorgung müsse unabhängig vom Migrationsstatus in nicht-diskriminierender Weise gewährleistet werden [REDACTED] dagegen [REDACTED], dabei sollten allerdings spezifische nationale Gegebenheiten und der Entwicklungsgrad berücksichtigt werden [REDACTED].



Auswirkungen irregulärer Migration ("implications") sollten nicht eingedämmt werden, da diese qua Rücküberweisungen trotzdem positiv seien [REDACTED]. [REDACTED] forderte Rückkehr zur früheren Sprache zur Begrenzung der zwischenbehördliche Datenweitergabe (dagegen: [REDACTED] EUMS, [REDACTED]), irreguläre Migranten dürften nicht an Orten staatlicher Versorgungsleistungen aufgegriffen werden (dagegen: [REDACTED]). Es dürfte keine "Kriminalisierung" irregulärer Migration geben, daher dürfe u.a. illegaler Grenzübertritt maximal als Ordnungswidrigkeit, nicht als Straftat geahndet werden [REDACTED], [REDACTED] dagegen: EUMS, [REDACTED]). Die Praxis der Inhaftierung von Kindern müsse vollständig unterbunden werden [REDACTED], [REDACTED].

Auch Zielländer seien verpflichtet, Registrierungsdokumente für Migranten auszustellen [REDACTED]; wegen Zugang zu staatlichen Leistungen auch [REDACTED] und müssten Regularisierungsmöglichkeiten bieten. Arbeitnehmerrechte aller Migranten unabhängig vom Migrationsstatus sollten gestärkt werden, u.a. durch Einbeziehung relevanter ILO-Konventionen [REDACTED], [REDACTED].

Rückkehr dürfte ausschließlich freiwillig erfolgen [REDACTED], [REDACTED] und nur unter der Bedingung von Rückkehrhilfen, die Entwicklungsvorteile bringen müssten [REDACTED]. Der Migrationspakt müsse zwangsweise Rückführungen beenden. Nicht nur Massenausweisungen, sondern auch individuelle Rückführungen ohne rechtsstaatliches Verfahren müssten untersagt werden [REDACTED], [REDACTED] forderten, dass Rückführungen von Kindern ausschließlich dann statthaft seien, wenn im Kindeswohlinteresse.

Wertung: Trotz des starken Gegenwinds werden die Ko-Fazilitatoren an der Unterscheidung zwischen regulärer u. irregulärer Migration festhalten wollen, zumal die EUMS hier auf starke Verbündete (u.a. [REDACTED]) zählen können. Die EUMS und andere Zielländer haben deutlich erklärt, dass die Möglichkeit zur (individuellen) Rückführung für sie eine "rote Linie" bedeutet. Diese Botschaft wurde registriert.

3. [REDACTED], [REDACTED] forderten gemeinsam einen Ausbau der legalen Zuwanderungswege und die Schaffung von mehr Arbeitskräfteflexibilität auf allen Qualifikationsebenen. Daneben forderte die Mehrzahl der Herkunftsländer eine Stärkung des Schutzgedankens als indirekte Anspruchsgrundlage für weitere legale Migrationswege. Es bedürfe eines allumfassenden Schutzes für alle vulnerablen Migranten, zu dem "alle Staaten gemeinsam" verpflichtet seien [REDACTED]). Dies sei durch das Erfordernis des Menschenrechtsschutz geboten, der Leitmotiv des Migrationspakts sein solle [REDACTED]). Das Recht auf Einheit der Familie erfordere mehr Familiennachzug [REDACTED], [REDACTED]; dagegen: [REDACTED] Migrationsmöglichkeiten aufgrund der Folgen des Klimawandels [REDACTED], [REDACTED] sowie humanitärer Schutz (durch Migration) allgemein müssten ausgebaut werden.

Dagegen beriefen sich mehrere Delegationen auf die Forderung nach einer klaren Unterscheidung zwischen Migrations- und Flüchtlingspakt. Das Konzept des humanitären Schutzes, Migration aufgrund bewaffneter Konflikte sowie das Gebot des Non-Refoulement seien flüchtlingspezifisch und aus dem Migrationspakt zu entfernen [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED]). Allerdings warnten [REDACTED] u.a. vor einer Schutzlücke insb. bei klimabedingter Migration. Das Gebot des Non-Refoulement sei auch jenseits fluchtspezifischer Situationen anwendbar (EUMS, [REDACTED]).

4. Nach Auffassung der [REDACTED] sei einzig eine verstärkte nicht-konditionierte Entwicklungszusammenarbeit zur Migrationsursachenbekämpfung zielführend (so auch [REDACTED]).



Andere Migrationsursachen als Entwicklungsdefizite seien im Flüchtlingspakt ausreichend abgedeckt und sollten aus dem Migrationspakt gelöscht werden (hins. bewaffneten Konflikten auch [REDACTED] / [REDACTED] [REDACTED]; dagegen: [REDACTED]). Klimabedingte Vertreibung solle in ein gesondertes Ziel ausgelagert und das Ziel 2 allein auf Entwicklung fokussiert werden. Rückkehrhilfen für Migranten sollten der Entwicklung in Herkunftsländern dienen. Der Überprüfungsmechanismus solle in „Migration und Entwicklung“ umbenannt werden (auch [REDACTED]). Der neue Textvorschlag zu Ziel23 zu "internationaler Kooperation", basierend auf einem Vorschlag der [REDACTED] erhielt teilweise positive Resonanz [REDACTED]; dagegen: EUMS [REDACTED]

Wir haben uns im EUMS-Kreis durchgängig entlang abgestimmter Linien eingelassen. [REDACTED]
[REDACTED]. EU-Del. koordiniert und steht wie auch wir im informellen Austausch mit den Ko-Fazilitatoren.

Hat OR-B [REDACTED] vorgelegen.

gez.

[REDACTED] (NEWYVN [REDACTED] VN)

ANHANG

[illegible]

[REDACTED]

[illegible]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

© 2013 Pearson Education, Inc. or its affiliate(s). All rights reserved.

© 2007 The Authors
Journal compilation © 2007 Blackwell Publishing Ltd

© 2008 The Authors
Journal compilation © 2008 Blackwell Publishing Ltd

© 2006 The Authors
Journal compilation © 2006 Blackwell Publishing Ltd

$$x_{i+1} = \frac{1}{2} \left(x_i + \frac{1}{x_i} \right), \quad x_1 = 1.5, \quad N = 10, \quad \text{and } \frac{1}{2} \leq x_i \leq 2, \quad \frac{1}{2} \leq x_{i+1} \leq 2, \quad \frac{1}{2} \leq x_{i+2} \leq 2, \quad \frac{1}{2} \leq x_{i+3} \leq 2, \quad \frac{1}{2} \leq x_{i+4} \leq 2, \quad \frac{1}{2} \leq x_{i+5} \leq 2, \quad \frac{1}{2} \leq x_{i+6} \leq 2, \quad \frac{1}{2} \leq x_{i+7} \leq 2, \quad \frac{1}{2} \leq x_{i+8} \leq 2, \quad \frac{1}{2} \leq x_{i+9} \leq 2, \quad \frac{1}{2} \leq x_{i+10} \leq 2.$$
$$x_{i+1} = \begin{cases} x_i + \frac{1}{2} \Delta x & \text{if } x_i \leq 0 \\ x_i - \frac{1}{2} \Delta x & \text{if } x_i > 0 \end{cases}$$
[illegible]
$$1 - \frac{1}{2} \left(\frac{1}{2} \right)^2 = \frac{3}{4}$$

100

[illegible]



Von:	Ständige Vertretung VN New York
An:	DKOR_OR04, DKOR_Leitung
Cc:	[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]
Betreff:	Globaler Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration
hier:	Zwischenbericht zur sechsten Verhandlungsrunde (09.- 13.07. in New York)
Zweck:	Mit der Bitte um Weisung
Verf.:	[REDACTED] (.NEWYVN WI-[REDACTED]-VN), [REDACTED] (.GENFIO POL-[REDACTED]-IO), [REDACTED] (.NEWYVN WI-REFERENDAR-[REDACTED]-VN)
Geschäftszeichen:	Wi-[REDACTED]-VN-321.70
Anlagen:	1. Final text_track changes 2. Final statement_GCM

I. Zusammenfassung und Wertung

Nach drei Tagen der letzten Verhandlungsrunde zum Globalen Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration haben die Ko-Fazilitatoren den anliegenden Text als finalen Entwurf vorgelegt. Nachdem in den Diskussionen zu Beginn der Woche deutlich wurde, dass für viele Delegationen nach 18 Monaten Verhandlungen und drei Textrevisionen der Spielraum für substantielle Änderungen weitgehend ausgereizt ist, enthält die nun vorliegende Endfassung – wie erwartet – nur sehr begrenzte Änderungen ggü. der vorherigen Version. Durchsetzen konnten wir uns im [REDACTED] insbesondere noch beim "Verbindungssatz" zwischen Selbstverpflichtungen und Maßnahmen, der nunmehr den optionalen Charakter letzterer nochmals verdeutlicht, sowie bei der Rückführungszusammenarbeit in Ziel 21 e).

Mit dem Ergebnis des Prozesses dürfen wir in der Gesamtschau nach erster Einschätzung sehr zufrieden sein, insbesondere auch angesichts der Vielzahl weitreichender entgegengesetzter Forderungen anderer Delegationen. Insgesamt haben wir alle unsere Forderungen im Text verankern können, wenn auch nicht in allen Fällen in der gewünschten Intensität. Gleichzeitig ist es gelungen, unserem Verständnis oder unserer Rechtslage widersprechende Elemente aus dem Text herauszuverhandeln. Trotz der im Migrationskontext unterschiedlichen Herausforderungen für Staaten in unterschiedlichen Weltregionen und ohne einen früheren Referenzpunkt für globales Migrationsmanagement schafft es der Text, einen weitgehend austarierten Interessenausgleich zu finden, ohne in Überabstraktion oder Unterkomplexität zu verfallen. Wenngleich mehrere Punkte bleiben, die aus unserer Sicht zusätzlich wünschenswert gewesen wären, sowie einige Maßnahmen, denen wir uns nicht anschließen werden (und dies wegen des optionalen Charakters auch nicht müssen), bietet der Migrationspakt in der vorliegenden Fassung jedoch insgesamt eine sehr gute Gelegenheit die Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten in allen Bereichen internationaler Migration zu intensivieren, einen Referenzpunkt für ein besseres globales Migrationsmanagement zu setzen und die Umsetzung von Menschenrechten weltweit zu verbessern.



Am Freitag, den 13.07., werden die Ko-Fazilitatoren mit Übergabe des Texts an den Vorsitzenden der VN-Generalversammlung offiziell den Verhandlungsprozess beenden. In einer dem Grunde nach wenig glamourösen Veranstaltung werden sie hierfür festhalten, dass der nun vorliegende Text aus ihrer Sicht die besten Chancen hat, bei der Annahmekonferenz in Marokko den Konsens der VN-Mitgliedstaaten zu finden. Eine Entscheidung der Mitgliedstaaten am Freitag ist dafür nicht erforderlich - dies wird allein der Konferenz vorbehalten sein. Viele Delegationen werden jedoch ein abschließendes Statement halten, [REDACTED]). Anschließend wird der Vorsitzende der VN-Generalversammlung vor Ende der laufenden Sitzungsperiode (Mitte September 2018) den Text formal an die Konferenz übermitteln. Die Annahme ist als erster Tagesordnungspunkt am ersten Konferenztag am 10.12. angesetzt.

II. Handlungsempfehlungen

Wir sollten den Text aus hiesiger Sicht als Gesamtkompromiss sehen und einem Verhandlungsabschluss nicht im Wege stehen. Zum jetzigen Zeitpunkt ist eine Indossierung durch die Mitgliedstaaten -nicht- verlangt. Die abschließende Stellungnahme [REDACTED] sollten wir in diesem Sinne positiv halten und den Prozess, die Arbeit der Ko-Fazilitatoren und die Zusammenarbeit mit anderen Delegationen lobend hervorheben, ohne dass wir die politische Entscheidung zur Annahme des Migrationspaktes vorwegnehmen müssten.

[REDACTED]

III. Im Einzelnen

Die signifikantesten Änderungen im Laufe der vergangenen sechs Verhandlungsrunden erfolgten bezüglich der Verbindlichkeit des Migrationspakts entlang [REDACTED] vorgebrachten Vorschläge. Durch Präzisierungen in Para. 16 und 41 wurde mit der Unterscheidung zwischen Zielen, Selbstverpflichtungen und Maßnahmen die Textstruktur durch die Versionen herausgearbeitet. Der Text ist weiterhin ausdrücklich nicht rechtlich, aber politisch bindend, wobei sich diese Verbindlichkeit ausschließlich auf Ziele und Selbstverpflichtungen erstreckt. Der optionale Charakter der Maßnahmen wurde in der finalen Fassung durch Anpassung des Verbindungssatzes nochmals bestätigt. Bei der Umsetzung des Migrationspakts sind "nationale Politiken und Prioritäten" zu beachten.

Deutliche Verbesserungen konnten wir auch im Bereich **Rückkehr/Rückführungen** erreichen: Der Migrationspakt enthält in Ziel 21 die Selbstverpflichtung eigene Staatsangehörige ordnungsgemäß und unkonditioniert rückzuübernehmen und bestätigt die völkerrechtliche Rückübernahmeverpflichtung. Herkunfts- und Zielstaaten verpflichten sich zu einer effektiven Zusammenarbeit bei der Rückführung nicht aufenthaltsberechtigter Personen. Ziel 4 beinhaltet für alle (Herkunfts-)Staaten die Pflicht, (allen) ihren Staatsangehörigen Ausweispapiere auszustellen.

Die Unterscheidungsmöglichkeit zwischen **regulären und irregulären Migranten** ist durch die Regelung in para. 15 ("national sovereignty") für alle Staaten innerhalb ihrer Jurisdiktion umfassend sichergestellt. Mit unserer weiterreichenden Forderung einer Unterscheidung durch



den gesamten Text hindurch, [REDACTED]) uns nicht durchsetzen. Auch wenn die Generalklausel im allgemeinen Teil des Paktes weniger auffällig sein mag, dürfte sie rechtlich das gewünschte Ergebnis sicherstellen.

Das Ziel der **Reduktion irregulärer Migration** und deren negativer Auswirkungen ist in Para. 11 ausdrücklich niedergelegt (ebenso in Ziel 9c die Verhinderung irregulärer Migration und in Ziel 3e die Hervorhebung der Risiken irregulärer Migration).

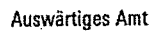
Den weitreichenden Forderungen insbesondere [REDACTED] nach weitgehender Gleichbehandlung regulärer und irregulärer Migranten konnten wir uns erfolgreich entgegenstellen. Weder die geforderten Regelungen zu **nicht-Kriminalisierung** noch zu **Regularisierung** oder einem **Verbot zwischenbehördlicher Datenweitergabe** haben es schlussendlich in den Text geschafft. Keines der Konzepte ist in der aktuellen Version genannt; die Überbleibsel in Ziel 11 f), Ziel 6 j) und Ziel 7 i) dürften aus unserer Sicht weitgehend unschädlich sein. Der gefundene Kompromiss zu Zugang irregulärer Migranten zu (nicht näher genannter) staatlicher Grundversorgung, Nichtdiskriminierungsvorschriften und Schutz vulnerabler Gruppen buchstabiert vornehmlich die Feststellung der New Yorker Erklärung aus, dass alle Menschen unabhängig vom Migrationsstatus den gleichen Menschenrechtsschutz genießen.

In der **Migrationsursachenbekämpfung** verfolgt der Pakt auch gegen die Forderungen der [REDACTED] weiterhin einen umfassenden Ansatz, der neben Entwicklungsdefiziten auch Fragen wie Rechtsstaatlichkeit, Regierungsführung, Korruption und Konflikte thematisiert. Das Thema **klimabedingter Vertreibung** ist umfassend in Ziel 2 und 5 g)h) abgedeckt, ohne neue Rechtspflichten zu schaffen und ohne der derzeit im UNFCCC-Rahmen andauernde Diskussion zu "loss and damages" vorzugreifen.

IOM nimmt künftig eine zentrale Rolle bei der **Umsetzung** des Paktes ein und bei der halbjährigen Berichterstattung. Überdies werden erzielte Fortschritte alle vier Jahre auf dem internationalen Migrationsforum im Rahmen eines **Nachbereitungs- und Überprüfungsmechanismus** evaluiert. Zwar erfolgt der Austausch auf zwischenstaatlicher Ebene, jedoch mit der Teilnahme von Interessensträgern. Zudem wurde die Einbeziehung der Zivilgesellschaft und des privaten Sektors zielübergreifend beachtet. Das Globale Forum für Migration und Entwicklung ist in die Umsetzung und den Nachbereitungsmechanismus integriert.

gez.

[REDACTED] I (NEWYVN WI-[REDACTED]-VN)

[illegible]



Von:	Ständige Vertretung VN New York
An:	DKOR_OR04, DKOR_Leitung
Cc:	[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]
Betreff:	Globaler Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration
hier:	Abschluss des Verhandlungsprozesses (13.07.)
Zweck:	Zur Unterrichtung
Verf.:	[REDACTED] (.NEWYVN WI-[REDACTED]-VN), [REDACTED] (.GENFIO POL-[REDACTED]-IO), [REDACTED] [REDACTED]
Geschäftszeichen:	W-[REDACTED]-VN-321.70
Anlagen:	1. 180711_Final Draft 2. Final statement GCM [REDACTED]

I. Zusammenfassung und Wertung

Unter Beifall aller anwesenden 192 Delegationen und Vertreter der Zivilgesellschaft erklärten die beiden Ko-Fazilitatoren, [REDACTED] und [REDACTED], am 13.07. die Verhandlungen für einen Globalen Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration offiziell für beendet. Damit findet ein intensiver, teils mühsamer und streckenweise polarisierter Verhandlungsprozess nach achtzehn Monaten sein Ende. Der finale Text wird nun vom Vorsitzenden der VN-Generalversammlung an die intergouvernementale Konferenz in Marokko übersandt und dort am 10.12. zur Annahme gestellt.

Nach wiederholten erfolglosen Versuchen, globale Migrationsfragen auf der Agenda der Vereinten Nationen zu verankern, zuletzt im Jahr 2006, liegt mit dem Text erstmals ein umfassendes zwischenstaatliches Rahmenwerk für internationale Migrationssteuerung vor. Der Verhandlungsabschluss sei ein historischer Tag für die Vereinten Nationen, den Multilateralismus und für Millionen von Migranten weltweit [REDACTED]. Man habe einen „robusten, ambitionierten, umfassenden und zukunftsorientierten“ Text geschaffen ([REDACTED]), der zeige, dass auf komplexe Herausforderungen des Umgangs mit menschlicher Mobilität multilaterale, gemeinsame Antworten nötig und möglich seien ([REDACTED]). Mitgliedstaaten müssten den Pakt jetzt mit Leben füllen und zur Umsetzung seiner Ziele und Selbstverpflichtungen zusammenarbeiten. Die VN stehe bereit, ihren Beitrag zu leisten.

Außer den USA, die im Dezember 2017 aus dem Prozess ausgestiegen waren, haben sich alle VN-Mitgliedstaaten aktiv an den Verhandlungen beteiligt. Fast einstimmiger Tenor der 45 Wortmeldungen nach Verhandlungsabschluss war, dass sich Delegationen die Berücksichtigung weiterer ihrer Anliegen im Text gewünscht hätten, aber das Gesamtergebnis als Kompromiss akzeptieren können. Man erkenne an, dass die Interessen der verschiedenen Gruppen oftmals divergierten, der Text dies berücksichtige und einen akzeptablen Ausgleich gefunden habe. Das Ergebnis sei nicht perfekt, aber stelle den bestmöglichen Kompromiss für ein solch substanzreiches, international verhandeltes Abschlussdokument dar ([REDACTED]). Selbst kritische



Delegationen wie [REDACTED] schlossen sich dieser Einschätzung an. Wohl abhängig von der jeweiligen Rechtskultur unterstrichen manche Staaten, dass eine endgültige Zustimmung erst in Marokko erfolge, während andere die Annahme bereits als sicher voraussetzten und den Schwerpunkt auf Umsetzungsfragen legten. Die fühlbar gelöste Stimmung unter den Delegationen konnte an diesem Tag selbst der insgesamt vierte Auftritt des [REDACTED] nicht trüben, der erneut zu Protokoll gab, dass sich der Migrationspakt stärker dem Wohl aufnehmender Gesellschaften hätte widmen müssen [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Weitere Änderungen am vorliegenden Text sind mit dem offiziellen Verhandlungsabschluss, dem daraus folgenden Mandatsende der Ko-Fazilitatoren und dem Ende des formalen Verhandlungsrahmens ausgeschlossen. Frühestens könnte es theoretisch am 10.12. zu einer erneuten Öffnung des Texts kommen, indem die Konferenz in Marokko noch vor Annahme des Migrationspakts (eigentlich erster TOP) einen Hauptausschuss einsetzen würde. Diese Option erscheint jedoch äußerst unwahrscheinlich: erstens haben die letzten Verhandlungstage gezeigt, dass Forderungen nach weiteren Textänderungen nahezu aussichtslos sind und bei Wiederöffnung eher eine stärkere Polarisierung droht; zweitens dürfte kein Staat gewillt sein, in Anwesenheit von Staats- und Regierungschefs und des Papstes einen solchen Antrag überhaupt zu stellen. Sollten einzelne Staaten sich dem Migrationspakt nicht anschließen wollen, könnten sie einfacher ihre Teilnahme in Marokko verweigern.

II. Handlungsempfehlungen

Wir sollten gemeinsam mit unseren europäischen Partnern aktiv daran mitwirken, den sich abzeichnenden Konsens über den Text des Migrationspakts bis zur Annahmekonferenz zu bewahren und das vorliegende Ergebnis gegen ungerechtfertigte, unsachliche und überzogene Kritik zu verteidigen.

Unser deu. Engagement für multilaterale Antworten auf globale Migrationsfragen sollten wir durch eine möglichst hochrangige Teilnahme im Rahmen der Annahmekonferenz in Marrakesch unterstreichen, auch mit Blick auf unsere Kooperation mit Marokko als Ko-Vorsitz des GFMD.

III. Im Einzelnen

Entgegen anderslautender Medienberichte haben die VN-Mitgliedstaaten den Text bislang nicht "gebilligt", "beschlossen" oder "angenommen". Der Verhandlungsprozess hatte eine solche Positionierung zum jetzigen Zeitpunkt nicht erfordert. Rechtlich ist allein der Textentwurf finalisiert worden, der den VN-Mitgliedstaaten in Marokko als sog. Fazilitatorenvorschlag zur Entscheidung vorgelegt wird.

Festzuhalten ist jedoch, dass keine Delegation mit Blick auf den am Mittwochabend veröffentlichten Text so große Bedenken gehegt hat, dass sie vor Abschluss am Freitag grundsätzliche Bedenken angemeldet oder eine Fortführung der Verhandlungen erzwungen hätte. Zusammen mit den insgesamt positiven Einlassungen am Freitag darf davon ausgegangen werden, dass die Annahme in Marokko aller Voraussicht nach mit großer Mehrheit der Staaten erfolgen wird.



gez.

■■■■ (NEWYVN W■■■■-VN)

