

**Fachtag zu Migration und Entwicklung
Menschenrechte und Migration
Von Dr. Julia Duchrow**

Begrüßung

Ganz herzlichen Dank für die Einladung am Vorabend des Tags der Menschenrechte, über die ich mich sehr freue. Diese Veranstaltung zeigt die gute Verankerung des Forums der Kulturen als Dachverband der Migrantenvereine in der Landeshauptstadt. Über die Zusammenarbeit zwischen dem Forum der Kulturen und der Landeshauptstadt Stuttgart, freue ich mich besonders auch angesichts der aktuellen Erkenntnisse über die Morde durch Rechtsextreme. Die Erkenntnis, dass deutsche Strafverfolgungsbehörden 10 rassistische Morde an Migranten als Verbrechen der organisierten Kriminalität abgetan haben, und gleichzeitig das nun bekannte Verbrecher-Trio und deren Unterstützer unentdeckt geblieben sind, lässt uns fassungslos zurück. Es stellt sich dadurch auch die Frage, welche Maßnahmen gegen einen tief sitzenden Rassismus in unserer Gesellschaft und unseren Behörden ergriffen werden müssen. Ein Fachtag, wie Sie ihn hier organisiert haben, ist ein ganz wichtiger Beitrag zu einer friedfertigen Gesellschaft, in der alle frei von Rassismus und Angst leben können.

Ich freue mich deswegen besonders, dass Brot für die Welt das Netzwerk im Rahmen seiner Arbeit zu Migration und Entwicklung unterstützt.

Brot für die Welt hat seit 2009 das Arbeitsfeld Migration und Entwicklung im Menschenrechtsreferat in einem Schwerpunktvorhaben aufgegriffen. Damit hat die Entwicklungsorganisation Bedürfnisse von Partnerorganisationen aus dem globalen Süden und Osteuropa aufgenommen.

Einführung

„Menschenrechte und Migration“, das Thema meines Vortrags bringt mich zunächst auf eine vielleicht provokante These, soweit man Migration auch als „Einwanderung“ versteht. Die These lautet: Ein Menschenrecht auf Einwanderung gibt es nicht! Es ist Ausfluss der Souveränität des Staates, dass dieser über seine Grenzen und damit über die Regeln der Einwanderung von Menschen auf sein Territorium bestimmen kann.

In meinem Vortrag möchte ich nun zunächst darstellen, wann es dennoch staatliche Verpflichtungen gegenüber Ankommenden gibt, nämlich im Bereich des Flüchtlingsschutzes. Anschließend werde ich mich mit den Menschenrechten derjenigen befassen, die ohne ein besonderes Schutzbegehren in einen Staat gekommen sind. Das heißt, die als Migrantinnen und Migranten eingereist sind. Dabei möchte ich mich auf vor allem solche Rechte beziehen, die oft eingeschränkt und verletzt werden. Zuletzt möchte ich darstellen, welche Maßnahmen für eine menschenrechtskonformere Migrationspolitik notwendig sind.

Welche Verpflichtungen treffen Staaten, wenn Menschen vor Verfolgung fliehen?

Nach Art. 14 Abs. 2 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, deren Verabschiedung wir jährlich am 10.12.1948 feiern, hat jeder das Recht, in anderen Ländern vor Verfolgung Asyl zu suchen und zu genießen.

Zum einen betrifft dies das Recht, sein eigenes Land zu verlassen und woanders Schutz zu suchen. Zum anderen betrifft dieses das Recht, wenn einem Schutz gewährt wird, diesen auch genießen. Dieser Halbsatz stellt sicher, dass die Menschen diesen Schutz ganz unabhängig von dem Zugriff des Herkunftsstaates genießen können. Es wird damit aber deutlich, dass die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 kein Recht auf Einreise für einen Flüchtling gewährt.

Eventuell ergibt sich etwas anderes aus der Genfer Flüchtlingskonvention. Sie wird in diesem Jahr 60 und ist das einzig völkerrechtlich verbindliche Dokument zum Schutz von Flüchtlingen. Sie geht weiter als Art. 14 der Allgemeinen Erklärung und bestimmt in ihrer Kernvorschrift in Art. 33 der Genfer Flüchtlingskonvention, dass Menschen, die aufgrund ihrer Rasse, ethnischen Zugehörigkeit, politischen Überzeugung oder sozialen Gruppe verfolgt werden, nicht zurück- oder ausgewiesen werden können. Auch wenn teilweise vertreten wird, dass das Zurückweisungsverbot der Genfer Flüchtlingskonvention nicht außerhalb des eigenen Hoheitsgebiets eines Staates anwendbar ist¹, hat sich inzwischen die Rechtsauffassung durchgesetzt, dass die Genfer Flüchtlingskonvention anwendbar ist, wenn ein Staat oder ein Staatsbeamter effektive Gewalt über eine Person hat². Das bedeutet, dass ein Flüchtling, der die deutsche Grenze erreicht und um Schutz bittet, ein faires Asylverfahren und selbstverständlich auch Schutz erhalten muss, wenn er verfolgt wird. Dies bedeutet aber auch, dass wenn ein Fischerboot mit Schutzsuchenden beispielsweise aus Somalia oder Eritrea im Mittelmeer durch Beamte verschiedener Mitgliedsstaaten der EU zusammen mit Mitarbeitern der EU Grenzschutzagentur FRONTEX aufgegriffen wird, dieses Boot nicht nach Libyen abgedrängt werden darf, sondern auf europäisches Territorium gebracht werden muss, wo ein faires Asylverfahren durchgeführt werden muss.

Leider müssen wir heute beobachten, dass der Schutz der Genfer Flüchtlingskonvention zunehmend ausgehöhlt wird. Zum einen geschieht dies durch die Schaffung eines einheitlichen europäischen Asylsystems, welches nicht immer sicherstellt, dass wirklich jeder Mensch, der um Schutz sucht, auch ein faires Asylverfahren bekommt. Wegen der sog. Dublin

¹ Hailbronner, Kay: Asyl-, und Ausländerrecht, RN 68, 2. Aufl. 2008.

² Goodwin-Gill, Guy and McAdam, Jane: The Refugee in International Law, S. 246, 3. Aufl. 2007.

Verordnung, der Zuständigkeitsregelung für die Durchführung von Asylverfahren in Europa, werden Schutzsuchende vielfach in die Staaten an den Außengrenzen zurückgeführt. Ein Beispiel ist Griechenland, ein anderes Italien oder auch Ungarn, in denen die Aufnahmebedingungen für Flüchtlinge so schlecht sind, dass Schutzsuchende nur unter menschenunwürdigen Umständen ihr Asylverfahren durchführen können.

Die Genfer Flüchtlingskonvention wird außerdem ausgehöhlt, indem die Flüchtlings- und Migrationskontrolle auf Staaten in Nordafrika, wie Marokko, Mauretanien und Libyen ausgelagert wird. Durch Abkommen einzelner Staaten der EU oder der EU als Ganzes. Ein prominentes Beispiel eines solchen Abkommens ist das Rückübernahmeabkommen zwischen Spanien und Mauretanien. Derzeit wird mit dem libyschen Übergangsrat, ein Abkommen zur Rückübernahme von Migranten und Schutzsuchenden verhandelt. Ein verheerendes Abkommen gab es beispielsweise zwischen der italienischen der und früheren libyschen Regierung, wonach gemeinsame Grenzpatrouillen vor der libyschen Küste dazu geführt haben, dass Schutzsuchende gar nicht erst die libyschen Gewässer verlassen konnten. Die libyschen Behörden inhaftierten Flüchtlinge und Migranten, die Inhaftierten waren immer wieder schweren Misshandlungen ausgesetzt.

Diese Maßnahmen betreffen Flüchtlinge und Migranten gleichermaßen, wobei Staaten gegenüber Flüchtlingen wie beschrieben noch weitgehendere rechtliche Schutzverpflichtungen haben.

Angesichts der seit Jahren rückläufigen Asylbewerberzahlen in ganz Europa, ist diese Politik nicht nur menschenrechtlich fraglich, sondern völlig unsolidarisch. Nur ein sehr kleiner Bruchteil der Flüchtlinge und Migranten kommen nach Europa. Die weltweiten Migrations- und Asylprobleme

spielen sich vor allem auf der südlichen Halbkugel ab. Die betroffenen Staaten sind aufgrund ihrer häufig schlechten wirtschaftlichen Ausgangsmöglichkeiten viel stärker belastet. Allein in Südafrika leben über sieben Millionen Ausländer ohne Aufenthaltspapiere, mehr als in der gesamten Europäischen Union.

Ursachen für Migration

Dies zeigt, dass die meiste Migration innerhalb der Heimatregionen stattfindet. Auch der größte Teil der 17 Millionen afrikanischen Migranten bleibt auf dem Kontinent. Obwohl gerade der Migration von Afrika nach Europa große Aufmerksamkeit geschenkt wird, leben weniger als ein Prozent der Afrikaner in Europa.

Global zunehmende Armut und strukturelle Ungleichheit sind wesentliche Gründe, die zu Migration führen. In Westafrika hat beispielsweise der internationale Fischfang dazu beigetragen, dass die heimischen Küsten leer gefischt wurden und Einkommensgrundlagen und Arbeitsplätze zunichte gemacht wurden. In der Folge verarmen Menschen und Migration wird zum letzten Ausweg aus einem perspektivlosen Leben³.

Menschenrechtsverletzungen sind häufig sowohl Ursache als auch Begleiterscheinung von Migration. Knapp zehn Prozent aller Migranten sind Flüchtlinge deren Schutzanspruch ich bereits beschrieben habe. Neben diesen Fluchtursachen, löst in vielen Fällen Perspektivlosigkeit die Migration aus. Die Finanzkrise seit 2008 hat weltweit zu einer deutlichen Zu-

³ Vgl. im Folgenden auch ausführlich Wirsching, Sophia: Migration und Entwicklung, Thesenpapier anlässlich des Gesprächskreis Migration und Integration, 15./16. April 2011.

nahme von nicht legaler Migration geführt⁴ und damit zu einer noch prekäreren Situation für Migranten.

Immer häufiger reagieren aber insbesondere marginalisierte Menschen aus Entwicklungsländern auch auf die Folgen des Klimawandels mit dem temporären oder dauerhaften Verlassen ihres Lebensumfeldes. Schätzungsweise 10 - 25 % der globalen Migrationsbewegungen sind schon heute auf Umweltveränderungen zurückzuführen. Diese Entwicklung wird zunehmen.

Extreme Armut macht internationale Migration oft unmöglich, denn es handelt sich um einen kostenintensiven Prozess. So kommt die höchste Zahl von Migranten aus Schwellenländern wie den Philippinen oder Mexiko, nicht aber aus Mali oder Niger. Dies zeigt – anders als man es dem ersten Anschein nach vermuten würde, dass ein gewisses Bildungs- und Einkommensniveau die Migration zumindest so lange befördert, bis sich die Entwicklungschancen eines ganzen Landes nachhaltig und langfristig verbessern.

Welche Rechte stehen nun Migranten zu?

Zunächst stellt Artikel 13 der schon oben zitierten Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen fest: „jeder Mensch das Recht hat, jedes Land, einschließlich seines eigenen, zu verlassen sowie in sein Land zurückzukehren.“

In vielen Fällen, in denen Migranten sich auf den Weg machen, wird dieses Recht verletzt. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn spanische und mauretanische Behörden beispielsweise vor den Küsten Mauretaniens – wie dies ein Abkommen zwischen Mauretanien und Spanien vorsieht -

⁴ Migration und Bevölkerung: Newsletter 1/2009, S.1.

patrouillieren und Menschen daran hindern, in See zu stechen. Das Gleiche geschah und geschieht auch wieder an der libyschen Küste zusammen mit den italienischen Behörden.

Neben diesem Recht auf Ausreise gibt es das Recht auf die Freiheit der Person. In vielen Staaten werden Migranten auf der Durch- oder Einreise rechtswidrig inhaftiert.

In vielen Fällen, beispielsweise an der mexikanischen Grenze oder auch im Mittelmeer, sterben Menschen bei dem Versuch, auszureisen oder in ein neues Land einzureisen.

Die Chancen, legal in die EU einzureisen, sind für Migranten und Flüchtlinge kaum mehr existent. Die Einschränkung legaler Migrationswege drängt Migrationswillige in die Illegalität und macht sie somit noch leichter zu Opfern von Menschenrechtsverletzungen, auch durch Private. Insbesondere Frauen und Kinder sind häufig von gewaltsamen Übergriffen und Ausbeutung betroffen. Wie oben erläutert, kann der Staat gegen illegalen Aufenthalt vorgehen. Dies befreit ihn jedoch nicht von seiner Verpflichtung, auch in diesem Fall die menschliche Existenz über die Statusfrage zu stellen. Die Kriminalisierung von Menschen allein aufgrund ihres Aufenthaltsstatus ist menschenrechtlich bedenklich⁵.

Die EU-Migrationspolitik gegenüber Drittstaatsangehörigen hat außerdem zusätzlich zu starken Einschränkungen in die Mobilität und Freizügigkeit der Menschen innerhalb Afrikas und Osteuropas geführt. Durch Drittstaatsabkommen und Mobilitätspartnerschaften werden härtere rigide Grenzkontrollen auch von sogenannten Transitstaaten gefordert, dies wiederum hemmt wirtschaftliche Entwicklung in den Regionen und fördert Diskriminierung.

⁵ Nachweis Hammarberg

Im Rahmen von legaler und illegaler Migration gibt es weitere entscheidende Menschenrechte für das Leben in der Aufnahmegesellschaft. Von besonderer Bedeutung ist dabei, dass in Deutschland, durch die Voraussetzung des Nachweises der Sprachkenntnisse noch im Herkunftsland, das Recht auf Familienleben aus Art. 8 Abs. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention, das stark eingeschränkt wird.

Bemerkenswert ist auch das Recht frei von Diskriminierung zu leben. Grundlage des Diskriminierungsschutzes ist die Würde des Menschen. Übrigens auch aus theologischer Sicht völlig unabhängig vom Glauben. Die Würde umfasst dabei alles, was Menschsein heißt, sie ist nur gegeben, wenn die politischen, bürgerlichen und wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte gewährt werden. Neben einer Schutzpflicht des Staates, trifft ihn auch die Gewährleistungspflicht, vermeintlich neutrale Regelungen oder Verfahren, die diskriminierend wirken, weil nicht alle den gleichen Zugang zu den Leistungen haben, durch positive Diskriminierungsmaßnahmen umzukehren. Ein prominentes Beispiel hierfür ist das Berliner Gesetz zur Partizipation und Integration von 2010. Hierdurch werden im Bereich von Einstellungen und Bewerbungen Menschen mit Migrationshintergrund bei gleicher Eignung vorzugsweise berücksichtigt. Der Staat stellt somit Chancengleichheit her und schützt damit die Handlungsfreiheit aller.

Eine deutliche Verbesserung des Rechtsschutzes von MigrantInnen, ob mit legalem oder illegalem Status würde die Ratifizierung der Wanderarbeitnehmerkonvention bedeuten, die bislang leider nur Migranten entsendende Staaten unterzeichnet haben. Dadurch könnte die teilweise prekäre

re menschenrechtliche Situation von Migrantinnen und Migranten in Deutschland nachhaltig verbessert werden. Auch innerhalb der EU sollte die Bundesregierung auf die Ratifikation der Konvention hinwirken, um die menschenrechtliche Komponente der EU-Migrationspolitik zu stärken und Entwicklung zu ermöglichen. Die Konvention schützt alle Personen, die in einem Land wohnen, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen und in dem sie arbeiten wollen, bereits arbeiten oder gearbeitet haben. Eine weitere Verbesserung würde sich für Hausangestellte durch die Unterzeichnung der Hausangestellten Konvention, die in diesem Jahr auf UN Ebene beschlossen wurde, ergeben.

Schluss

Auch wenn es also kein Menschenrecht auf Einwanderung gibt, gibt es sehr viele Bereiche, in denen Migranten und Flüchtlinge Rechte haben, die vielfach verletzt werden. Ich habe versucht, einige davon darzustellen. In der politischen Arbeit, die wir alle gemeinsam gestalten, muss es einerseits darum gehen, den Schutz der Menschenrechte für Alle unabhängig von der Herkunft oder dem Status einzufordern und gleichzeitig die Erweiterung der Schutzmechanismen, beispielsweise durch die Ratifikation der Wanderarbeitnehmerkonvention zu fordern. Gleichzeitig sollten wir gemeinsam mit der unterschiedlichen Expertise, die uns ausmacht, erläutern, welche Folgen die Auslagerung der Migrations- und Flüchtlingskontrolle für die einzelnen Menschen hat und die Solidarität der Mitgliedstaaten der EU einfordern.

Aus Sicht von Brot für die Welt ist es nicht Ziel, Migration zu verhindern. Mobilität wird vielmehr als normale Tatsache anerkannt. Aber die Entscheidung zu migrieren sollte nicht aus einem Mangel an Lebensalternativen erzwungen werden. Migration trägt nur dann zu einer nachhaltigen Entwicklung bei, wenn über den gesamten Migrationsprozess hinweg

menschenrechtliche Standards gewährleistet sind. Migrationswilligen und Flüchtlingen muss das Recht auf Ausreise garantiert werden, die Menschenrechte sind sowohl im Herkunfts- Transit und Zielland zu schützen. Migration muss als politische Gestaltungsaufgabe wahrgenommen werden. Sie darf weder abgelehnt noch verteufelt werden. Stattdessen braucht es angemessene Reaktionen.

Brot für die Welt setzt sich mit Partnerorganisationen einerseits dafür ein, Menschen ein Bleiben in ihren Herkunftsregionen zu ermöglichen und andererseits den Menschenrechtsschutz für Migrantinnen und Migranten in Transit- und Zielländern zu verbessern. Ich freue mich, wenn wir die gemeinsam tun und somit einen Kontrapunkt zu Rassismus und Ausgrenzung setzen.