November 2018
Länderbericht
Multinationaler Entwicklungsdialog New York

KONRAD ADENAUER STIFTUNG

Globale Fluchtbewegungen bewältigen

Der nächste Schritt zu einer gerechteren Teilung von Lasten und Verantwortung

Andrea E. Ostheimer

Mit dem *Global Compact on Refugees* versucht die internationale Staatengemeinschaft, die Lasten und die Verantwortung bei der Bewältigung der groβen und zum Teil lang anhaltenden Flüchtlingskrisen gerechter zu verteilen. Aufnahmeländer, die oftmals selbst mit Entwicklungsproblemen zu kämpfen haben, sollen stärker entlastet und unterstützt werden. Flüchtlingen soll ein selbstbestimmteres Leben, aber auch eine Rückkehr in das Heimatland ermöglicht werden. Auch die Optionen der Umsiedlung sollen im Sinne der Lastenverteilung noch stärker als bisher genutzt werden.

Die im September 2016 von allen UN-Mitgliedstaaten unterzeichnete New Yorker Erklärung zu Flüchtlingen und Migranten (Resolution der Generalversammlung v. 19.09.2016 *(A/71/L.1)*) war eine Antwort auf die großen Flüchtlings- und Migrationsströme seit 2014, verbunden mit der Einsicht, dass sowohl die globale Dimension wie auch die Komplexität von Flucht und Migration einen multinationalen Ansatz erfordert. Diese Absichtserklärung, die die Basis für den *UN Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* und den *Global Compact on*

Refugees darstellt, ist auf die Initiative europäischer Staaten zurückzuführen. Die kontroversen Diskussionen, die diese nicht rechtsverbindlichen Dokumente nun in EU-Mitgliedstaaten auslösten, wie auch die Absichtserklärung von einigen EU-Mitgliedstaaten den *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* nicht zu unterzeichnen, schaden nicht nur dem Ansehen des jeweiligen Staates, sondern auch der Wahrnehmung Europas als wertegeleiteter Akteur der internationalen Gemeinschaft. Bisher trat Europa als glaubwürdiger Garant für Multilateralismus und den damit verbundenen Werten, insbesondere der Achtung der Menschenrechte, ein. Diese Glaubwürdigkeit wird nun sukzessive demontiert.

In den beiden über zwei Jahren verhandelten Vereinbarungen kommt dem Schutz der Menschenrechte von Migranten und Flüchtlingen eine zentrale Bedeutung zu. Die Erklärung von New York verweist explizit auch auf die zunehmend gemischten Migrationsströme, deren Herausforderungen für Transit- und Aufnahmeländer wie auch für Flüchtlinge und Migranten ähnlich sind.

Status und Definition eines Flüchtenden werden weiterhin primär durch die Genfer Flüchtlingskonvention (1951) und das erweiternde Protokoll von 1967 geregelt. Der Schutz von Flüchtlingen leitet sich wie bislang aus den bestehenden Rechtsrahmen des internationalen Flüchtlings-, Menschen- und humanitären Rechts ab. Der Grundsatz der Nichtzurückweisung (Non-Refoulement niedergelegt in der Genfer Konvention) wird in der Vereinbarung zu Flüchtlingen nochmals besonders betont [siehe Abschnitt A.4].

Der *Global Compact on Refugees (GCR)* verfolgt vier Zielsetzungen [siehe Abschnitt C GCR]:

- Reduzierung der Lasten von Aufnahmeländern;
- Stärkung der Selbstständigkeit von Flüchtlingen (Aufbrechen der Abhängigkeiten von humanitärer Hilfe)
- Ausdehnung der Möglichkeiten einer Ansiedlung in Drittstaaten
- Schaffung von Bedingungen in den Herkunftsländern für eine sichere Rückkehr unter Beachtung der Menschenwürde

Das Hauptanliegen des GCR ist es, eine gerechte und berechenbare **Teilung der Lasten und Verantwortlichkeiten** innerhalb der internationalen Gemeinschaft zu erreichen [Abschnitt A: Burden and Responsibility-sharing]. Besondere Solidarität wird gegenüber jenen Ländern ausgedrückt, die eine übergroße Zahl an Flüchtlingen aufnehmen und versorgen müssen. In Ländern wie Uganda (1,2 Mio. Flüchtlinge bei 38,8 Mio. Einwohnern, Platz 162 von 189 im Human Development Index) und dem Libanon (998.900 Flüchtlinge bei 4,5 Mio. Einwohnern, Platz 80 von 189 im HDI) sind sowohl Staat als auch Gesellschaft starken Spannungen aufgrund des Flüchtlingsdrucks ausgesetzt.

Zentrales und neues Element ist die Etablierung eines **Comprehensive Refugee Response Framework (CRR),** eines Rahmens der nicht nur alle staatlichen Ebenen bei der Adressierung des Themenbereichs Flucht, sondern auch nicht-staatliche Akteure einbeziehen und auf UN-Ebene zu einer stärkeren Koordinierung führen soll. Gleichermaßen sieht der GCR einen stärker entwicklungspolitisch ausgerichteten Ansatz vor. Dieser soll **Flüchtlingen zu stärkerer Unabhängigkeit von Nothilfemaßnahmen verhelfen** und aufnehmende Regionen und Gemeinden unterstützen, so dass letztere, die oftmals selbst an der Armutsgrenze leben, sich nicht ausgegrenzt und benachteiligt fühlen.

Insbesondere für große Fluchtbewegungen, die für Aufnahmeländer kaum alleine zu bewältigen

sind, wie auch im Falle von langanhaltenden Krisensituationen, die eine Rückkehr von Flüchtlingen über Jahre verhindern (sogenannte *protracted refugee situation*)[1], sollen **Plattformen der Unterstützung** (*support platform*) geschaffen werden. Diese Plattformen sollen eine schnelle Koordination zwischen Aufnahmeländern, Gebern und multinationalen Organisationen sicherstellen und dabei materielle, finanzielle wie auch technische Unterstützung mobilisieren. Erstmals wird auch der Versuch unternommen, den Privatsektor stärker im Kontext der Lastenaufteilung einzubinden und insbesondere zur Stärkung der Unabhängigkeit von Flüchtlingen einen Beitrag zu leisten.

Alle vier Jahre soll ein **Globales Flüchtlingsforum** (Global Refugee Forum) eine Bestandsaufnahme zum Stand der Teilung von Lasten und Verantwortlichkeiten vornehmen. Der erste vom UN-Flüchtlingskommissar vorzulegende Sachstandsbericht wird 2019 im Rahmen des ersten Globalen Flüchtlingsforums diskutiert werden. Sowohl die Plattformen der Unterstützung wie auch das Globale Flüchtlingsforum erheben den Anspruch mehr als bisher sowohl die **Teilhabe der Betroffenen**, Flüchtlinge wie aufnehmende Gemeinden, als auch die Stimmen besonders gefährdeter Gruppen (Frauen, Mädchen und Jungen) in den Prozess einfließen zu lassen.

Eine **sichere und freiwillige Rückkehr** in das Herkunftsland wird im GCR als bevorzugte Option unterstrichen und die internationale Staatengemeinschaft verpflichtet sich, eine solche zu unterstützen. Eine solche Repatriierung wird explizit von der Lösung des Konflikts, der Auslöser für die Flucht gewesen sein mag, abgekoppelt.

Erstmals wird im Kontext des GCR die **Umsiedlung von Flüchtlingen (Re-settlement)** nicht nur unter dem Aspekt des Schutzes, sondern auch der Lastenverteilung diskutiert und explizit die Staatengemeinschaft dazu aufgefordert, mehr als bisher diese Möglichkeiten anzubieten. An den UNHCR erging der Auftrag, eine Strategie für den Zeitraum 2019-2021 zu erarbeiten, um nicht nur den Pool an Ländern für Umsiedlungen zu erweitern, sondern auch neue Instrumente zu identifizieren (z.B. humanitäre Visa, Bildungsmöglichkeiten für Frauen und Mädchen in Drittländern). Angesichts des aktuellen politischen Klimas insbesondere in jenen Ländern, die die materiellen Voraussetzungen für Umsiedlungsprogramme mitbringen, dürfte dieser Teil der GCR-Zielsetzungen die größte Herausforderung darstellen.

Anders als der *Global Compact on Migration* wurde der GCR nicht unter der Federführung von UN-Mitgliedstaaten verhandelt. Die Federführung oblag dem UNHCR und ein erster Entwurf wurde im September 2018 im Rahmen des Berichts des Hohen Kommissars für Flüchtlinge der Generalversammlung vorgelegt. Im Dritten Komitee der Vereinten Nationen, welches sich mit sozialen, humanitären und Menschenrechtsfragen beschäftigt, wurde im November erstmals darüber abgestimmt, ehe der Entwurf der Generalversammlung nun im Dezember vorgelegt werden wird.

Erstmalig in der UN-Geschichte beantragte die USA eine Abstimmung über eine Resolution des UNHCR,[2] um dann gegen diese zu stimmen. In einer Erklärung, in der man die Kernelemente des GCR grundsätzlich begrüßte, begründete man die eigene Ablehnung damit, dass der Text Bezug auf die New York-Deklaration nehme, die man grundsätzlich ablehne, da diese nicht kompatibel sei mit der nationalen Souveränität der USA.

[1] Man spricht von einer *protracted refugee situation,* wenn mehr als 25.000 Personen außer Landes flüchten und dort für mehr als 5 Jahre Unterstützung benötigen.

[2] https://usun.state.gov/remarks/8744 [25.11.2018]

Liberia, Libyen und Eritrea enthielten sich aus nicht näher bekannten Gründen der Abstimmung.[3] Das Verhalten der USA demonstriert auch in diesem Fall, dass für die Regierung Trump multilaterale Prozesse keine Bedeutung mehr besitzen und man sich nicht aus sachlichen Gründen sondern aus Prinzip dagegen stellt.

Deutschland und die Bundesregierung stellen sich der internationalen Verantwortung und erfahren für Aufnahme und Unterstützung von Flüchtlingen international Anerkennung. Mit 970.400 aufgenommenen Flüchtlingen (Stand: UNHCR 2017) ist Deutschland zu einem der wichtigsten Aufnahmeländer für Flüchtlinge geworden. Die Anstrengungen, die insbesondere auch auf lokaler Ebene erfolgen, wurden 2018 erstmals vom UNHCR im Rahmen der Preisverleihung des *Nansen Refugee Award* gewürdigt und der Bürgermeister der Kleinstadt Altena im Sauerland für seine Integrationsbemühungen ausgezeichnet. Mit der akademischen Albert-Einstein-Bildungsinitiative für Flüchtlinge engagiert sich Deutschland auch in Erstaufnahmeländern von Flüchtlingen und ermöglichte bisher mehr als 14.000 jungen Menschen auf der Flucht zu einer tertiären Bildung, die es ihnen später ermöglicht, sowohl im eigenen Land wie auch im Aufnahmeland einen Beitrag zur Entwicklung zu leisten. Es sind genau diese Art von Initiativen, die der *Global Compact on Refugees* noch stärker fördern möchte, um die Abhängigkeiten von Flüchtlingen mittel- und langfristig zu minimieren. Die Ausgangsbedingungen hierfür sind allerdings mittlerweile sub-optimal und es kann nur im Interesse Deutschlands sein, mit einer solchen Vereinbarung zu einem mehr an Solidarität und Lastenteilung zu kommen.

Trotz der bereits in der New York-Deklaration enthaltenen Absichtserklärung, zu einer vorhersehbaren und gerechten Teilung von Lasten und Verantwortlichkeiten zu kommen und damit auch die Finanzierung von Not- und Entwicklungshilfe für Flüchtlinge und aufnehmende Staaten und Gemeinden auf eine besser gesicherte Basis zu stellen, ist das Verhalten der internationalen Staatengemeinschaft aktuell gegenläufig. Der UNHCR konnte 2017 lediglich 75.200 Flüchtlingen die Möglichkeit einer Umsiedlung bieten (54% weniger als noch 2016). Auch wenn die Zahl der Länder steigt, die grundsätzlich bereit sind, Flüchtlinge als Drittland aufzunehmen, so sinkt doch die Zahl der Möglichkeiten insgesamt. Die Regierung Trump reduzierte die Möglichkeit, in die USA umzusiedeln um 65%. Nach Aussagen des UNHCR warteten 2017 1,2 Mio. Flüchtlinge auf die Möglichkeit einer Umsiedlung, d.h. es besteht eine Lücke von 93,7% zwischen Bedarf und Angebot.[4] Hinzu kommt, dass die Finanzierung der Arbeit des UNHCR rückläufig ist. Für 2018 stehen nur noch 55% der benötigten Mittel in Höhe von 8,2 Mrd. US-Dollar zur Verfügung. 2016 konnten noch 58% gedeckt werden. Hinzu kommt, dass viele Mittel projektgebunden und nicht flexibel einsetzbar sind, so dass gerade im Falle von langanhaltenden Krisen häufig lediglich zwischen 30% und 35% des Finanzbedarfs gedeckt werden können.[5]

[3] Im Falle Libyens, das im Kontext der irregulären Migration nach Europa eine zentrale Rolle spielt, dürfte die militärische Unterstützung der USA im Kampf gegen den IS eine Rolle für die Enthaltung gespielt haben. In Liberia, das selbst Flüchtlinge aus der Elfenbeinküste beherbergte und auch während des eigenen Bürgerkrieges Fluchtbewegungen in der Region mit zu verantworten hatte, sind die USA der größte Geber und beide Staaten haben enge Verbindungen seit der Unabhängigkeit. Eritrea wiederum hatte eigene Gründe, sich der Stimme zu enthalten.

[4] UNHCR: Forced displacements – Global Trends 2017, in: https://www.unhcr.org/5b27be547.pdf, p.30. [25.11.2018]

[5] Consequences of severe global funding shortages for refugees and migrants 'all too real', warns UNHCR, in: https://news.un.org/en/story/2018/10/1022692 [25.11.2018]

Ruft man sich in Erinnerung, dass es gerade die prekäre Lage in den syrischen Flüchtlingscamps in Jordanien und Libanon gewesen ist, die die Flüchtlingswelle gen Europa hervorrief, sollte es im Interesse aller UN-Mitgliedstaaten sein, im Sinne des *Global Compact on Refugees* für eine solide Finanzierung der durch multilaterale Organisationen zur Verfügung gestellten Infrastruktur wie auch der Aufnahmeländer zu sorgen. Nur eine ausreichende Teilung der Lasten und Verantwortlichkeiten und ein koordinierter alle Akteure einbeziehender Ansatz wird die internationale Staatengemeinschaft in die Lage versetzen, Flüchtlingen ein menschenwürdiges Lebensumfeld zu bieten.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Andrea E. Ostheimer
Leiterin
Multinationaler Entwicklungdsdialog New York
Europäische und Internationale Zusammenarbeit
www.kas.de
andrea.ostheimer@kas.de

Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international",
CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: https://creativecom mons.org/licenses/ by-sa/4.0/legalcode.de)