

Der UN-Gipfel über Flüchtlinge und Migranten. Was kann er bewirken?

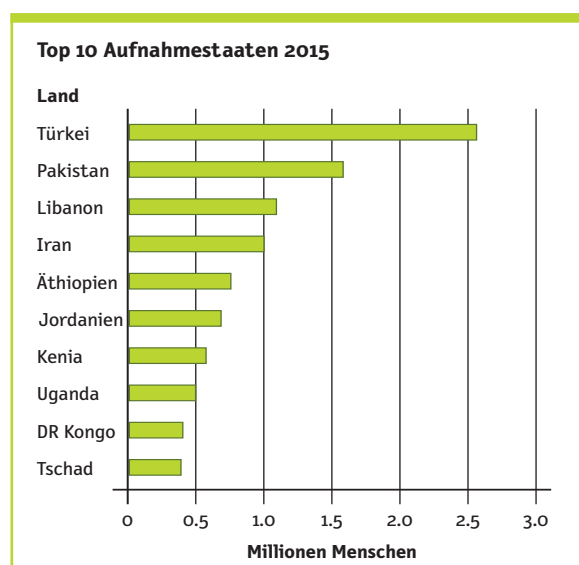
T. Alexander Aleinikoff

2015 lebten nach Angaben der Vereinten Nationen 244 Millionen Menschen außerhalb ihres Herkunftslandes. Die meisten Migranten reisen in Sicherheit und unter Einhaltung der Rechtsvorschriften an ihren neuen Wohnort. Millionen andere machen jedoch schlimmste Erfahrungen mit Schleusern und Menschenhändlern, sind willkürlichen Maßnahmen staatlicher Stellen ausgesetzt, reisen irregulär in fremde Staaten ein und werden in ihren neuen Wohnsitzländern von Arbeitgebern ausgebeutet.

Insbesondere die Notlage der Zwangsmigranten gibt Anlass zu dringender Sorge. Mehr als 65 Millionen Menschen sahen sich 2015 durch Gewalt und Konflikte zum Verlassen ihrer Heimat gezwungen – die höchste Zahl seit Ende des Zweiten Weltkriegs. Über 4,5 Millionen Syrer sind in Nachbarländer geflohen, während

doppelt so viele innerhalb Syriens vertrieben wurden. Eine Million Asylsuchende – hauptsächlich aus Syrien, Afghanistan und Irak – sind in Europa angekommen, während Zehntausende weiterer Migranten auf der Suche nach einem besseren Leben die Überfahrt über das Mittelmeer wagten. Der Zufluss dieser nach Sicherheit strebenden Menschen kommt zu zahlreichen seit langem bestehenden Flüchtlingssituationen hinzu, aus denen viele Millionen Menschen seit Jahren, manche sogar seit Jahrzehnten, keinen Ausweg finden.

Angesichts dieser vielen Menschen, die sich in Bewegung gesetzt haben, wird die UN im September 2016 während der Generalversammlung in New York eine hochrangige Tagung abhalten, die sich mit globalen Maßnahmen zur Bewältigung großer Flüchtlings- und Migrantenströme befassen soll. Zur Vorbereitung dieses Gipfels legte UN-Generalsekretär Ban Ki-Moon im Mai 2016 einen Bericht vor, zusätzlich verhandelten die Mitgliedstaaten unter Leitung des irischen und des jordanischen UN-Botschafters über den Entwurf eines Ergebnisdokuments, das auf dem Gipfel im September behandelt und verabschiedet werden soll. Dieses Global Governance Spotlight soll die wichtigsten Empfehlungen des Entwurfs erörtern, von den Autoren nicht ausreichend behandelte Themen benennen und die vom Gipfel zu erwartenden Auswirkungen bewerten.



Die wichtigsten Empfehlungen und mögliche Ergebnisse

Flüchtlings- und Migrantenströme über Ländergrenzen und Regionen hinweg beherrschen seit vielen Monaten die Nachrichten. Die Welt wurde Zeuge, wie Millionen

syrische Flüchtlinge in eine humanitäre Krise gerieten, wie europäische Staaten außergewöhnliche Maßnahmen zur Abschreckung von Migranten und Asylsuchenden ergriffen, wie populistische Bewegungen Auftrieb erhielten und sich diesseits und jenseits des Atlantik eine scharfe Rhetorik gegen Migranten und Flüchtlinge breit machte. Die Zustände in Europa und auf dem Mittelmeer waren die wesentliche Motivation für die Einberufung des UN-Gipfels. Aber er wird die Ursachen und Folgen der Migranten- und Flüchtlingsströme unter einem breiteren Blickwinkel betrachten. Er wird grundlegende Prinzipien der Menschenrechte bekräftigen, die Notwendigkeit einer umfassenden Analyse und Planung betonen, anerkennen, wie wichtig die Unterstützung der Aufnahmegemeinschaften ist, und ein stärkeres Engagement für eine Teilung der internationalen Verantwortung empfehlen.

Im Entwurf des Ergebnisdokuments wurden Grundsätze herausgearbeitet, die für Migranten und Flüchtlinge gemeinsam und dann für jede Gruppe getrennt gelten. Hinsichtlich der gemeinsamen Verpflichtungen greift das Dokument den Bericht des UN-Generalsekretärs auf und verweist auf das derzeitige „beispiellose Ausmaß der Mobilität der Menschen“¹. Es macht sich die Feststellung zu eigen, dass „Migranten einen positiven und tiefgreifenden Beitrag zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in der jeweiligen Gesellschaft und zur weltweiten Schaffung von Wohlstand leisten“, indem sie Reaktionsmöglichkeiten auf „demografische Trends, Arbeitskräftemangel und andere Probleme in den Aufnahmegesellschaften“ bieten und in dem sie „neue Qualifikationen und eine neue Dynamik“ in die Wirtschaft der Aufnahmegemeinschaften einbringen. Das Dokument rühmt auch die Vorteile der Vielfalt, die Einwanderung mit sich bringt: „Vielfalt bereichert jede Gesellschaft und trägt zum sozialen Zusammenhalt bei.“

Im Entwurf des Ergebnisdokuments wird festgestellt, dass Migranten und Flüchtlinge (insbesondere Frauen und unbegleitete Minderjährige) gefährlichen Situationen ausgesetzt sind, und es wird tiefe Besorgnis darüber geäußert, dass Tausende von Menschen auf ihrem Reise- oder Fluchtweg ums Leben gekommen sind. Mit der Annahme des Abschlussdokuments würden die Staaten sich dazu verpflichten, „die Menschenrechte und Grundfreiheiten der Kinder unter den Flüchtlingen und Migranten ungeachtet ihres Status und in Übereinstimmung mit dem Wohl des Kindes zu schützen.“ Sie würden sich außerdem dazu verpflichten, eine vom UN-Generalsekretär vorzuschlagende „globale Kampagne zur Bekämpfung der Fremdenfeindlichkeit“ zu unterstützen.

Migrationsaspekte

Hinsichtlich der Verpflichtungen, die speziell Migranten betreffen, stellt der Entwurf des Ergebnisdokuments zunächst fest, dass Einwanderungskontrolle ein

¹ Alle Zitate eigene Übersetzung.

zentrales Attribut staatlicher Souveränität ist. Dann fordert er die Staaten jedoch nachdrücklich auf, die mit der Einwanderung verbundenen Vorteile in vollem Umfang zu nutzen – durch besseres Management, internationale Zusammenarbeit und einen normativen Rahmen, der die Sicherheit, die Würde und die Menschenrechte von Migranten fördert. Das Dokument verweist auf eine Verpflichtung, die im Rahmen der vor kurzem verabschiedeten Ziele für nachhaltige Entwicklung eingegangen wurde (Zielvorgabe 10.7). Darin werden die Staaten aufgefordert, „eine geordnete, sichere, reguläre und verantwortungsvolle Migration und Mobilität von Menschen zu erleichtern, unter anderem durch die Anwendung einer planvollen und gut gesteuerten Migrationspolitik“.

Um all dies zu verwirklichen, wird im Entwurf des Ergebnisdokuments die Einleitung eines „Prozesses zwischenstaatlicher Verhandlungen“ gefordert, der „bis 2018 zur Verabschiedung eines Globalen Pakts für eine sichere, geordnete und reguläre Migration führen soll.“ (Die Elemente, die in einen solchen Pakt Eingang finden könnten, werden in einem kurzen Anhang des Entwurfsdokuments beschrieben.)

Flüchtlingsaspekte

In einer Zeit, in der einige fundamentale Grundsätze des Flüchtlingsschutzes Angriffen ausgesetzt sind, stellt sich der Entwurf des Ergebnisdokuments nachdrücklich hinter die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951. Sie enthält einen robusten Katalog von Rechten, zu deren Achtung sich die Staaten verpflichtet haben. Zu den wichtigsten zählt das Recht von Flüchtlingen, nicht in Länder zurückgeschickt zu werden, in denen ihnen Verfolgung droht.

Der Entwurfstext bekräftigt jedoch nicht nur bestehende Rechtsnormen, sondern zeigt auch ein neues Handlungsmodell auf. Die Akteure im humanitären und im Entwicklungsbereich sollen im Rahmen einer umfassenden Planung und Durchführung den Schwerpunkt auf die Förderung der Eigenständigkeit von Flüchtlingen und die Unterstützung der Aufnahmegemeinschaften legen. (Im Entwurfstext wird dieser Umfassende Rahmenplan für Flüchtlingshilfemaßnahmen im Anhang zu den Flüchtlingsaspekten ausführlich beschrieben.) Darüber hinaus wird „die zentrale Bedeutung der Aufgaben- und Lastenteilung“ hervorgehoben, und die Staaten werden aufgefordert, „sich zu einer ausgewogenen Teilung der Verantwortung für die Aufnahme und Unterstützung von Flüchtlingen überall auf der Welt zu verpflichten, unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Kapazitäten und Ressourcen der Mitgliedstaaten für die Bewältigung der dadurch entstehenden Belastungen“.

All diese Elemente zusammengenommen würden einen wichtigen Dreh- und Angelpunkt des internationalen Flüchtlingsregimes bilden. Anstelle einer (unbegrenzt weiterbestehenden) Abhängigkeit von humanitärer

Hilfe würde ein Übergang zu Programmen und Maßnahmen erreicht, die den Aufnahmestaaten Anreize bieten, Flüchtlinge in die staatlichen Bildungs- und Gesundheitssysteme zu integrieren und ihre Chancen auf eine eigene Existenzsicherung zu fördern. Außerdem würden die Mitgliedstaaten darauf verpflichtet, schon in den ersten Tagen eines größeren Notstands auf kollektive Lösungen hinzuarbeiten. Die Umsetzung solcher Maßnahmen könnte echte Fortschritte für Millionen von Flüchtlingen bewirken, die derzeit rund um die Welt in Lagern, Siedlungen und städtischen Randzonen im Ungewissen leben.

Nicht ausreichend behandelte Problemfelder

Im Bemühen um ein Konsensdokument wurden verschiedene Probleme nur vage formuliert oder ganz aus dem Entwurf herausgelassen. Zu den wichtigsten gehören:

- **Beachtung der „tieferen Ursachen“.** Im Entwurfstext werden die Staaten dazu verpflichtet, die Ursachen von Migrantens- und Flüchtlingsströmen zu adressieren (durch Friedensschaffung, Entwicklung und Vorsorge), sodass Migration „aufgrund einer freien Entscheidung und nicht aus Notwendigkeit erfolgt“. Jedoch wird wenig dazu gesagt, wie dies geschehen soll.
- **Umsetzung des neuen Handlungsmodells.** Um die Eigenständigkeit von Flüchtlingen und ihre Einbeziehung in die örtlichen Dienstleistungssysteme sicherzustellen, die Aufnahmegemeinschaften zu unterstützen und die finanziellen Mittel aufzustoßen, ist ein kollektives Vorgehen seitens der Aufnahme- und Geberstaaten, der humanitären und Entwicklungsakteure, der Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und des Privatsektors erforderlich. Im Entwurfstext wird dementsprechend ein umfassender Rahmenplan für Flüchtlingshilfemaßnahmen gefordert. Die Aufgabe der Koordinierung dieser Maßnahmen wird dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) übertragen. Jedoch ist kein System für eine übergreifende Rechenschaftspflicht oder die Festlegung kollektiver Ziele vorgesehen. (Der Entwurf des Ergebnisdokuments spricht von einem „Übergang“ von humanitärer Hilfe zu nachhaltiger Entwicklung – eine inzwischen überholte Formulierung, da sich alle Akteure einig sind, dass humanitäre und entwicklungsbezogene Tätigkeiten parallel verfolgt werden müssen.)
- **Verantwortungsteilung.** Die Festlegung einer gemeinsamen Verpflichtung zur Aufgabenteilung ist eines der Schlüsselziele des Gipfels, da die Situation in Syrien die Mängel des gegenwärtigen Systems (vom UN-Sonderbeauftragten für Migration, Peter Sutherland, als „Verantwortung durch Nähe“ bezeichnet) deutlich gezeigt hat. Aber weder im Entwurf selbst noch im Anhang zu den Flüchtlingsaspekten wird eine formelle Vereinbarung oder Struktur für eine Verantwortungsteilung vorgesehen oder gefordert. Zwar werden die drei traditionellen Lösungsansätze für Flüchtlinge (Repatriierung, Neuansiedlung und lokale Integration) ausführlich behandelt. Aber die Staaten, die sich das Abschlussdokument des Gipfels zu Eigen machen, werden damit keine neuen Verpflichtungen eingehen und auch keinen Prozess zur Schaffung solcher einleiten.
- **Flüchtlingsrechte.** Die durch die Genfer Flüchtlingskonvention garantierten Rechte werden immer wieder verletzt. In den meisten Ländern erhalten Flüchtlinge nicht das Recht, zu arbeiten oder ein Gewerbe zu betreiben; manche Staaten verwehren Flüchtlingen das Recht auf Freizügigkeit und beschränken ihren Aufenthalt auf Flüchtlingslager. Minderjährige Flüchtlinge werden manchmal in Haft genommen; es kann zu Einschränkungen der freien Meinungsäußerung und der Religionsausübung kommen. Wie es aussieht, wird sich der Gipfel mit diesen Problemen nicht befassen, abgesehen von einer Forderung nach Einhaltung des Flüchtlingsvölkerrechts und der internationalen Menschenrechtsnormen. Zum Recht der Flüchtlinge auf Arbeit werden die Aufnahmeregierungen im Entwurf des Ergebnisdokuments „ermutigt“, die Arbeitsmärkte „nach Möglichkeit“ für Flüchtlinge zu öffnen – eine recht weiche Formulierung, die von den klaren Aussagen der Flüchtlingskonvention weit entfernt ist.
- **Binnenvertriebene.** Der Entwurf des Ergebnisdokuments stellt die grenzüberschreitenden Bewegungen von Personen in den Mittelpunkt und erwähnt die Binnenvertriebenen nur am Rande. Jedoch bleiben weltweit zwei Drittel der Zwangsmigranten innerhalb ihres Herkunftslands, und viele der Probleme, mit denen Flüchtlinge und Aufnahmestaaten konfrontiert sind, treffen die Binnenvertriebenen und die Kommunen, in denen sie sich aufhalten, genauso hart. Manche Mitgliedstaaten und Interessengruppen haben sich dafür eingesetzt, das Thema Binnenvertriebene in das Programm des September-Gipfels aufzunehmen, bisher jedoch ohne Erfolg.
- **Anerkennung anderer Personengruppen, die internationalen Schutz benötigen.** Personen, die vor Konflikten und Gewalt fliehen, werden durch verschiedene regionale Übereinkünfte geschützt, fallen jedoch nicht ausdrücklich unter die Definition von „Flüchtlingen“ in der Genfer Konvention. Allerdings werden sie vom UNHCR in der Praxis als unter seiner Obhut stehende Personen betrachtet. Auch finden sich in den internationalen Normen kaum Aussagen zu Personen, die aufgrund von Naturkatastrophen und Klimaveränderungen gezwungen sind, ihre Heimat zu verlassen. Das Ergebnisdokument könnte einen formellen Prozess in Gang setzen, der prüft, wie der internationale Schutz auf diese und andere Gruppen „in flüchtlingsähnlichen Situationen“ ausgeweitet werden könnte.

- **Die Rolle des Privatsektors.** Angesichts der Probleme, denen sich Staaten, Migranten und Flüchtlinge gegenüber sehen, ist das Heranziehen des Privatsektors zur Mobilisierung von Ressourcen, Talenten und neuen Ansätzen sinnvoll. Aber in den Gipfel-Dokumenten findet sich nur ein kurzer und vager Hinweis auf die Rolle, die der Privatsektor übernehmen könnte. Für Migranten und Flüchtlinge könnte er neue Arbeitsplätze schaffen; er könnte auch Forschungs- und Lobbyarbeit unterstützen und so die Kernauffassung des Gipfels bestätigen, dass sowohl Migranten als auch Aufnahme- und Herkunftsstaaten Vorteile aus der Migration ziehen können. Stiftungen, NGOs und Unternehmen (im Rahmen der *Corporate Social Responsibility*) könnten einen wichtigen Beitrag zur „Änderung des Diskurses“ über Migranten und Flüchtlinge leisten.

Fazit

Es ist unvermeidlich, dass die aus UN-Gipfeln hervorgehenden Resolutionen und Dokumente Kompromisse zwischen den zahlreichen und unterschiedlichen staatlichen Interessen darstellen. Die Aufnahmestaaten streben nach umfassender Lastenteilung; die Geberstaaten streben nach größerer Effizienz des Einsatzes von Ressourcen; manche Staaten würden die Definition des Flüchtlingsbegriffs in der Genfer Konvention gerne erweitern, andere würden sie lieber einschränken; eine Reihe von Staaten zieht eine scharfe Trennlinie zwischen Flüchtlingen und Binnenvertriebenen, andere tun dies nicht; häufig sind sich die Staaten über die Reichweite und die Umsetzung der Menschenrechtsnormen uneinig. Es sollte also niemanden überraschen, wenn es dem Gipfel im September 2016 nicht gelingt, die zahlreichen Herausforderungen im Zusammenhang mit den gegenwärtigen großen Flüchtlings- und Migrantenströmen endgültig zu bewältigen.

Die wichtige Frage ist, ob sich am Tag nach dem Gipfel irgendetwas verändert haben wird. In mancher Hinsicht wird die Antwort wohl lauten: nichts – oder zumindest nicht viel. Der Gipfel wird wenig dazu beitragen, die humanitäre Krise zu entschärfen, der Migranten ausgesetzt sind, die sich auf die gefährliche Reise nach Europa begeben. Er wird nicht zur Veranstaltung einer globalen Konferenz über syrische Flüchtlinge (oder afghanische, somalische oder eritreische Flüchtlinge) aufrufen. Er wird keine neuen Normen für Zwangsmigranten aufstellen, auf die die Flüchtlingsdefinition der Genfer Konvention nicht passt. Genauso wenig wird er ein System der Rechenschaftspflicht für die Umsetzung des neuen Handlungsmodells schaffen. Es herrscht weitgehend Einigkeit darüber, dass in Zukunft Millionen Menschen aufgrund von Naturka-

tastrophen und Klimaveränderungen gezwungen sein werden, ihre Heimat zu verlassen, aber der Gipfel wird zu diesen Problemen keine Ergebnisse hervorbringen.

Tatsächlich wird das Gipfeldokument selbst nur eine mahnende Funktion haben. Es verfolgt nicht den Zweck, neue Verpflichtungen für Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen zu schaffen.

Angesichts zunehmend strittiger Diskussionen und hasserfüllter Rhetorik wird der Gipfel aber dennoch etwas bewirken können, nämlich dann, wenn die Mitgliedstaaten – durch die Annahme des Ergebnisdokuments – die positiven Effekte von Migration unterstreichen, internationale Normen für den Schutz von Migranten und Flüchtlingen fördern, sich auf Programme zur Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung verpflichten und internationale Zusammenarbeit und Aufgabenteilung für Flüchtlingsschutz und entsprechende Lösungen fordern (einschließlich der Unterstützung von Aufnahmestaaten). Aber der wohl wichtigste Beitrag des Gipfels wird die Aufforderung an die Mitgliedstaaten sein, einen Globalen Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration und einen Globalen Pakt für Flüchtlinge zu formulieren. Diese Arbeiten, die im Verlauf der nächsten beiden Jahre stattfinden sollen, können Fortschritte bei den auf dem Gipfel gemachten Zusagen bewirken und auch die oben genannten Lücken schließen.

Autor

T. Alexander Aleinikoff | Ehemaliger Stellvertretender Hoher Flüchtlingskommissar der UN. Gastprofessor für Rechtswissenschaften an der Columbia Law School, Huo Research Fellow der Global Policy Initiative der Columbia-Universität und Senior Fellow am Migration Policy Institute. Aleinikoff ist ein renommierter Wissenschaftler für Einwanderungs- und Flüchtlingsrecht, er hat zahlreiche Bücher und Artikel über Einwanderungsrecht und -politik, Flüchtlingsrecht, Staatsangehörigkeits- und Rassenfragen, Gesetzesauslegung und Verfassungsrecht publiziert.

Referenzen

UN Summit for Refugees and Migrants, <https://refugeesmigrants.un.org/>.

Outcome Document for 19 September 2016 High-Level Meeting to address large movements of refugees and migrants, Draft for Adoption, July 29, 2016.

Ki-Moon, Ban: In safety and dignity: addressing large movements of refugees and migrants, Report of the UN-Secretary-General, May 2016.

UNHCR: Global Trends. Forced Displacement in 2015.

Impressum

Die Stiftung Entwicklung und Frieden (sef) wurde 1986 auf Initiative von Willy Brandt gegründet. Als überparteiliche und gemeinnützige Stiftung bietet sie ein hochrangiges internationales Forum für das gemeinsame Nachdenken über drängende Fragen von Frieden und Entwicklung.

Global Governance Spotlight ist ihre kompakte politikorientierte Publikationsreihe zur kritischen Begleitung internationaler Verhandlungsprozesse aus der Global-Governance-Perspektive.

Herausgeberin
Stiftung Entwicklung und Frieden (sef)
Dechenstr. 2 : D-53115 Bonn
Tel. 0228 959 25-0 : Fax 0228 959 25-99
sef@sef-bonn.org : [@sefbonn](https://www.facebook.com/sefbonn)
www.sef-bonn.org

Redaktion
Larissa Neubauer
Rebekka Hannes

Übersetzung
Gabriele Lassen-Mock

Design Basiskonzept
Pitch Black Graphic Design
Berlin/Rotterdam

Gestaltung
Gerhard Süß-Jung

Die Inhalte geben nicht unbedingt die Meinung der Herausgeberin wieder.

ISSN 2195-0873
© sef: 2016