

Ein Jahr nach den New Yorker Gipfeln

Ein Jahr nach den New Yorker Gipfeltreffen zu Flucht und Migration arbeitet die internationale Staatengemeinschaft an der Ausarbeitung eines globalen Flüchtlings- und eines Migrationspakts. Die Prozesse bieten eine Chance, die internationale Zusammenarbeit in beiden Bereichen zu stärken und könnten auch Reformen des internationalen Institutionengefüges nach sich ziehen.



Anne Koch, geb. 1981, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin bei der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin. Ihre Forschungsschwerpunkte sind Migrations- und Asylpolitik, Menschenrechte, Entwicklungszusammenarbeit sowie Justiz und Inneres in der EU.

Vor dem Hintergrund der seit Mitte des Jahres 2015 rasant angestiegenen Flüchtlingswanderung in die Europäischen Union (EU) fanden im September 2016 in New York zwei große internationale Gipfeltreffen statt: Die Plenartagung der Generalversammlung auf hoher Ebene über die Bewältigung großer Flüchtlings- und Migrantenströme am 19. September 2016 (UN Summit for Refugees and Migrants 2016), die Flucht und Migration gemeinsam in den Blick nahm, sowie das von US-Präsident Barack Obama initiierte Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs (Leaders Summit on Refugees) am Folgetag, der sich ausschließlich mit Verbesserungen im Flüchtlingsschutz befasste. Der UN-Gipfel für Flüchtlinge und Migranten zielte als erste Beratung der Generalversammlung zum Thema grenzüberschreitende Wanderungen darauf ab, die internationale Zusammenarbeit in diesem Themenbereich langfristig zu stärken. Dagegen machten die beteiligten Staaten des von Obama einberufenen Gipfels konkrete Zusagen zur Verbesserung des internationalen Flüchtlingsschutzes. Ein Jahr nach diesen beiden Gipfeln ist es an der Zeit, eine Zwi-

schensbilanz zu ziehen. Welche Einigungen wurden auf den Gipfeln erzielt, wie steht es mit ihrer Umsetzung, und welche Veränderungen im internationalen Institutionengefüge zeichnen sich ab?

Die Ergebnisse der Gipfel

Der UN-Gipfel für Flüchtlinge und Migranten endete mit der einstimmigen Verabschiedung der ›New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten‹, die den gemeinsamen Herausforderungen von Flucht und Migration gewidmet ist.¹ Die Staaten bekennen sich darin zu den Grundrechten und dem Schutz aller Migrantinnen und Migranten sowie Flüchtlinge, unabhängig von deren rechtlichem Status oder Aufenthaltstitel. Hinsichtlich der Flüchtlinge zielt die Erklärung zudem auf mehr Unterstützung für Hauptaufnahmeländer und auf eine globale Verantwortungsteilung in großen Flüchtlingskrisen ab. In Bezug auf Migrantinnen und Migranten betont sie die Rechte derer, die nicht den Kriterien der Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention) entsprechen, aber dennoch unfreiwillig ihre Heimat verlassen haben oder im Rahmen einer freiwillig angetretenen Reise schutzbedürftig geworden sind. Vorgesehen ist unter anderem die Verabschiedung internationaler Richtlinien zum Schutz der Menschenrechte schutzbedürftiger Migrantinnen und Migranten. In diesem Sinne hat die ›New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten‹ besondere Relevanz für das Phänomen ›gemischter Wanderungen‹² und die damit einhergehenden Schutzlücken. Ein gravierendes Defizit der Erklärung liegt

¹ UN-Dok. A/RES/71/1 v. 3.10.2016.

² Der Begriff bezieht sich zum einen auf gemischte Gruppen von Flüchtlingen und Migranten, denen sowohl Menschen angehören, die den Kriterien der Genfer Flüchtlingskonvention entsprechen, als auch solche, die sich aus primär wirtschaftlichen Gründen auf den Weg gemacht haben. Zum anderen bezieht sich der Begriff auf die Tatsache, dass viele Menschen ›gemischte Motivationen‹ für ihre Wanderungsentscheidung haben. Zum Konzept gemischter Wanderungen siehe Steffen Angenendt/David Kipp/Amrei Meier, Gemischte Wanderungen. Herausforderungen und Optionen einer Dauerbaustelle der deutschen und europäischen Asyl- und Migrationspolitik, Bertelsmann-Stiftung 2017, www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Migration_fair_gestalten/IB_Studie_Gemischte_Wanderungen_2017.pdf

allerdings darin, dass die in ihr enthaltenen Absichtserklärungen die große Gruppe der Binnenvertriebenen nicht einschließt.

Dessen ungeachtet bietet die »New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten« einen wichtigen Ansatzpunkt zur Stärkung der bisher defizitären internationalen flüchtlings- und migrationspoliti-

Direkte Wirkung hat die New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten in der flüchtlingspolitischen Zusammenarbeit entfaltet.

schen Zusammenarbeit: Mit ihrer Unterzeichnung haben sich die Staaten zur Aushandlung eines globalen Paktes für Flüchtlinge und eines globalen Paktes für Migration verpflichtet. Geplant ist, beide Abkommen Ende des Jahres 2018 zu verabschieden. Damit bildete der UN-Gipfel für Flüchtlinge und Migranten des Jahres 2016 den Startpunkt für einen zwei Jahre währenden Verhandlungsprozess, der neuen Akteuren die Gelegenheit gibt, die Architektur der künftigen globalen Migrationspolitik mitzuprägen. Eine wichtige institutionelle Änderung, die schon vor dem Gipfel vollzogen wurde, war die Aufnahme der Internationalen Organisation für Migration (International Organization for Migration – IOM) in das UN-System.³

Voraussetzung für die Teilnahme eines Staates am Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs war die Zusage konkreter Beiträge zur Erreichung der folgenden vier Ziele: eine Steigerung der Finanzierung humanitärer Nothilfeinsätze um mindestens drei Milliarden US-Dollar, eine Steigerung der weltweit verfügbaren Plätze für Neuansiedlungen, Zugang zu Bildung für zusätzlich mindestens eine Million minderjähriger Flüchtlinge und Zugang zum regulären Arbeitsmarkt für zusätzlich mindestens eine Million erwachsener Flüchtlinge. Unter dieser Prämisse kamen Vertreterinnen und Vertreter von 47 Staaten und relevanten internationalen Organisationen zusammen. Die Liste der auf dem Gipfel eingegangenen Selbstverpflichtungen ist lang und addiert sich zu den zuvor gesteckten Zielen.⁴ Ein genauerer Blick auf die Zahlen zeigt jedoch, dass viele der auf dem Gipfel verkündeten Zusagen »Zweitverwertungen« schon bestehender Verpflichtungen

sind. Dies trifft insbesondere auf die Zusagen europäischer Staaten für Neuansiedlungen von Flüchtlingen zu, bei denen es sich fast ausnahmslos um die im Rahmen des gemeinsamen Aktionsplans zwischen der EU und der Türkei (EU-Turkey Joint Action Plan) und des EU-Notfall-Umsiedlungsmechanismus (EU Emergency Relocation Mechanism) bestehenden Kontingente für Neuansiedlungen handelt. Auf der anderen Seite verpflichteten sich die USA zur Bereitstellung von 25 000 zusätzlichen Plätzen für Neuansiedlungen im Jahr 2017 – also insgesamt 110 000 gegenüber 85 000 im Jahr 2016. Weitere 17 mehrheitlich afrikanische Aufnahme-länder – darunter Äthiopien, Dschibuti, Mexiko, Ruanda, Sambia, Tansania, Tschad und Uganda – machten wichtige Zusagen in den Bereichen lokale Integration, Zugang zu Bildung und zum Arbeitsmarkt.

Entwicklungen in der flüchtlingspolitischen Zusammenarbeit

Direkte Wirkung hat die New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten in erster Linie in der flüchtlingspolitischen Zusammenarbeit entfaltet. Anhang I der Erklärung skizziert die Kernelemente eines umfassenden Rahmenplans für Flüchtlingshilfemaßnahmen (Comprehensive Refugee Response Framework – CRRF), mit Hilfe dessen das Ziel verbesserter internationaler Verantwortungsteilung im Flüchtlingsschutz umgesetzt werden soll. Der ausdrücklich als Multiakteursansatz konzipierte CRRF soll sowohl in akuten als auch in langandauernden Flüchtlingskrisen zur Anwendung kommen. Seine vier Schwerpunkte umfassen

- die Entlastung der Hauptaufnahmeländer,
- die Stärkung der Eigenständigkeit von Flüchtlingen,
- die Ausweitung dauerhafter Lösungen in Drittstaaten und
- die Verbesserung der Rückkehrbedingungen in Herkunftsländern.

Die Anwendung dieses Ansatzes wurde nicht auf die Verabschiedung des geplanten globalen Paktes für Flüchtlinge vertagt, sondern wird unter Leitung des Amtes des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR) di-

³ UN Doc. A/70/976 v. 8.7.2016 sowie die Mitteilung der IOM vom 25.7.2017, siehe www.iom.int/news/iom-becomes-related-organization-un
Nach dem Beschluss der Generalversammlung erfolgte die offizielle feierliche Zeremonie am 19. September 2016. Siehe darüber hinaus den Beitrag von Martin Geiger zur IOM und ihrer Aufnahme in das UN-System in diesem Heft.

⁴ Eine Zusammenfassung der Gipfelergebnisse ist unter refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/public_summary_document_refugee_summit_final_11-11-2016.pdf einzusehen.

rekt vollzogen. Parallel zu der Ausarbeitung des globalen Flüchtlingspaktes durchläuft der CRRF daher derzeit eine zweijährige Pilotphase, die umfassende Konsultationen, die praktische Anwendung des Ansatzes in unterschiedlichen Länderkontexten und eine abschließende Bewertung und Überarbeitung des CRRF umfasst. Neben dieser Aufgabe liegt auch die Federführung für die Ausarbeitung des geplanten globalen Paktes für Flüchtlinge beim UNHCR in Genf. Der Ausarbeitungsprozess schließt dort drei thematische Diskussionen ein und gipfelt in einer Bestandsaufnahme der Beiträge während der regelmäßig stattfindenden Dialog-Veranstaltung mit dem UNHCR (High Commissioner's Dialogue) im Dezember 2017. Das UNHCR erarbeitet auf dieser Basis bis Februar 2018 einen Entwurf des Paktes, über den die Staaten dann im Rahmen von vier formellen Konsultationsrunden von Februar bis Juli 2018 verhandeln.⁵ Der endgültige Entwurf soll aus zwei Teilen bestehen: Auf der einen Seite der CRRF, auf der anderen Seite ein Aktionsplan, der konkrete Schritte zur Umsetzung des CRRF enthält.

Zurzeit wird der CRRF in fünf afrikanischen Aufnahmeländern – Äthiopien, Dschibuti, Somalia, Tansania und Uganda – sowie in Form eines Regionalansatzes in der somalischen Flüchtlingskrise angewandt. Vier zentralamerikanische Staaten – Costa Rica, Guatemala, Honduras und Mexiko – wenden ähnliche Modelle in Form umfassender regionaler Schutz- und Lösungsrahmen (comprehensive regional protection and solutions frameworks) an. Die Überlappung mit der Liste derjenigen Aufnahmeländer, die auf dem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs besonders engagierte Zusagen gemacht haben, ist offensichtlich. Dies deutet auf ein gelungenes Zusammenspiel der beiden Initiativen hin: Im Rahmen des Gipfeltreffens wurde ein politisches Momentum für Verbesserungen im Flüchtlingsschutz einzelner Länder geschaffen, an das der CRRF nun anknüpft und dessen Fortsetzung in diesem Rahmen durch die internationale Gemeinschaft begleitet und unterstützt werden kann.

Mit dem CRRF will das UNHCR das Rad nicht neu erfinden, sondern die flüchtlingspolitischen Einsichten und Erkenntnisse der vergangenen Jahre konsolidieren und anwenden. Hierzu zählen insbesondere die verbesserte Abstimmung humanitärer und entwicklungsorientierter Interventionen von Beginn einer Flüchtlingskrise an, Investitionen in die

Widerstandskraft von Flüchtlingen und lokalen Aufnahmegemeinden und die Stärkung lokaler und nationaler Strukturen der Flüchtlingshilfe. Hoffnungsvoll stimmt das rege Interesse, auf das der CRRF-Ansatz in den Pilotländern trifft. Während Uganda schon seit langem als Vorreiter progressiver Flüchtlingspolitik gilt, ist das bei den anderen Staaten nicht der Fall. Umso bedeutsamer sind die Reformen, die nun im Rahmen des CRRF angestoßen wurden: So hinterfragt die tansanische Regierung erstmals ihre seit Jahrzehnten praktizierte lagerbasierte Flüchtlingspolitik und schickt Delegationen nach Uganda, um von der dortigen Herangehensweise zu lernen, die die Bewegungsfreiheit von Flüchtlingen sowie ihr Recht auf Zugang zum Arbeitsmarkt in den Mittelpunkt stellt. Ähnliche Entwicklungen, die auch mit Gesetzesreformen einhergehen, lassen sich in Äthiopien und Dschibuti beobachten.⁶

Parallel zu diesen positiven Entwicklungen sind jedoch die globalen Neuansiedlungszahlen im Jahr 2017 zurückgegangen.⁷ Dies liegt in erster Linie an der vorübergehenden Aussetzung des US-Programms zur Neuansiedlung unter Präsident Donald Trump.⁸ Bislang ist nicht absehbar, dass die hierdurch weggefallenen Neuansiedlungsplätze durch neue Angebote anderer Staaten ausgeglichen werden. Statt-

Im Rahmen des Gipfeltreffens wurde ein politisches Momentum für Verbesserungen im Flüchtlingsschutz einzelner Länder geschaffen.

dessen scheint die Zukunft des globalen Flüchtlingsschutzes in denjenigen Ländern zu liegen, die auch bisher schon die größte Last tragen. Sollte der CRRF langfristig dazu beitragen, die internationale Solidarität mit diesen Ländern zu stärken, wäre das ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung.

Entwicklungen in der migrationspolitischen Zusammenarbeit

Laut Anhang II der New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten soll das geplante Migrationsabkommen in Einklang mit den migrations-

⁵ UNHCR, Towards a Global Compact on Refugees: A Roadmap, 17.5.2017, www.unhcr.org/58e625aa7.pdf

⁶ Daniel Endres, UNHCR, Update on the Practical Roll-Out of the CRRF – Address at the Annual NGO Consultations, 14.6.2017, www.unhcr.org/events/conferences/594248734/update-practical-roll-out-crrf-address-annual-ngo-consultations.html

⁷ UNHCR, Resettlement Data, www.unhcr.org/resettlement-data.html

⁸ Sarah Pierce/Doris Meissner, Revised Trump Executive Order and Guidance on Refugee Resettlement and Travel Ban, Washington, D.C., 2017.

politisch relevanten Aspekten der Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) stehen. Schon der Name des Abkommens – ›Globaler Pakt für sichere, geordnete und geregelte Migration‹ – greift die Formulierung von Ziel 10.7 auf. Unter diesem Oberbegriff soll das Abkommen das Phänomen internationaler Migration in all seinen Dimensionen adressieren, etwa der humanitären, der entwicklungsorientierten und der menschenrechtlichen. Zudem soll es einen Rahmen für die verbesserte internationale Zusammenarbeit

Im Rahmen der bisher stattgefundenen Treffen zeichnen sich eine Reihe zentraler Debatten ab, die bei den Verhandlungen zum Streitpunkt werden könnten.

in diesem Bereich bieten und umsetzbare Maßnahmen definieren, mit deren Hilfe der Rahmen mit Inhalt gefüllt und die Umsetzung migrationspolitischer Ziele überwacht werden kann.

Die IOM und die Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten (Department of Economic and Social Affairs – DESA) teilen sich die Federführung bei der Ausarbeitung des globalen Migrationspakts. Der Prozess ist in drei Phasen unterteilt.⁹ Während der ersten Phase von April bis November 2017 werden im Rahmen strukturierter Konsultationsprozesse die inhaltlichen Beiträge unterschiedlicher Akteure gesammelt. Im Mittelpunkt steht eine Serie von sechs informellen Treffen der internationalen Staatengemeinschaft. Thematische Schwerpunkte dieser Treffen sind

1. Menschenrechte von Migrantinnen und Migranten, soziale Inklusion und alle Formen von Diskriminierung,
2. Migrationsursachen,
3. internationale Zusammenarbeit im Bereich Migration,
4. entwicklungspolitische Beiträge von Migrantinnen und Migranten und Diaspora,
5. Menschenhandel und Menschen schmuggel, sowie
6. irreguläre Migration und reguläre Zuwanderungswege.

Zusätzliche Konsultationen finden im Rahmen bestehender regionaler Beratungsforen, dem Globalen Forum über Migration und Entwicklung und

dem Internationalen Dialog über Migrationsfragen der IOM statt. Gemäß der Zielsetzung, die Ausarbeitung des globalen Migrationspakts möglichst inklusiv zu gestalten, werden zivilgesellschaftliche Organisationen, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, Diaspora-Organisationen, Migrantenselbstorganisationen, privatwirtschaftliche Akteure und Mitglieder nationaler Parlamente sowie Menschenrechtsorganisationen im Rahmen regionaler zivilgesellschaftlicher Konsultationen und globaler Multiakteurskonsultationen in die inhaltliche Ausarbeitung des geplanten Abkommens eingebunden. Die zweite Phase von November 2017 bis Januar 2018 dient der Zusammenfassung und Bestandsaufnahme dieser Beiträge und schließt neben einer zwischenstaatlichen Konferenz in Mexiko im Dezember 2017 auch die Veröffentlichung eines neuen Berichts des UN-Generalsekretärs ein. Dieser Bericht soll in die Ausarbeitung des globalen Migrationspakts einfließen. In der dritten und letzten Phase von Februar bis Juli 2018 wird der erste Entwurf des globalen Migrationspakts veröffentlicht und dann in monatlich stattfindenden mehrtägigen Treffen verhandelt.

Im Rahmen der bisher stattgefundenen thematischen Treffen zeichnen sich eine Reihe zentraler Debatten ab, die bei den Verhandlungen über den endgültigen Pakt zum Streitpunkt werden könnten. Hierzu zählen das Spannungsfeld zwischen den Menschenrechten von Migrantinnen und Migranten und der Umsetzung migrationspolitischer Kernkompetenzen wie Grenzsicherung und Abschiebungen, sowie die Anwendbarkeit des globalen Migrationspakts auf Wanderungsbewegungen, die durch von Menschen verursachte Katastrophen ausgelöst werden.¹⁰ Die an den Diskussionen beteiligten Staaten sind sich darüber hinaus uneinig, ob eine eigenständige Finanzierungsinstitution oder die bessere Koordination bereits bestehender Finanzierungsinstrumente einer verbesserten internationalen Kooperation im Bereich Migration zuträglicher wäre. Ebenso dringend wie ungeklärt bleibt die Frage, wie ein Prozess zur Überwachung der migrationsrelevanten SDGs und des globalen Migrationspakts gestaltet werden könnte. Weitgehende Einigkeit besteht dagegen hinsichtlich der Sichtweise, dass die Steuerung von Migration in erster Linie eine nationalstaatliche Aufgabe darstellt, sichere, geordnete und reguläre Migration die internationale Zusammenarbeit erfordert und eine kohärente nationale Migrationspolitik diese erleichtert.

⁹ Der UN-Arbeitsplan auf Grundlage von UN Doc. A/71/280 v. 3.8.2016 ist einzusehen unter refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/work_plan_gcm_0.pdf

¹⁰ Siehe dazu auch den Beitrag von Walter Kälin in diesem Heft.

Den meisten Regierungen ist bewusst, dass die soziale Inklusion von Migrantinnen und Migranten entwicklungsfördernd ist, die praktische Umsetzung migrationspolitischer Ziele einen Multiakteursansatz erfordert und die SDGs einen Paradigmenwechsel hin zu einem positiveren Migrationsverständnis eingeläutet haben.

Die Bedeutung des globalen Migrationspakts wird sehr unterschiedlich bewertet: Während manche Akteure es als einmalige Chance begreifen, die migrationspolitische Leerstelle in den bestehenden ›Global Governance‹-Strukturen zu füllen, befürchten andere die bedeutungslose Wiederholung altbekannter Worthülsen. Die Kernherausforderung besteht daher darin, ein Abkommen zu formulieren, das praktische Relevanz hat und neben der Erfüllung des Anspruches, alle Dimensionen der internationalen Migrationspolitik abzudecken, sinnvolle Prioritäten setzt. Ein positives Beispiel für eine solche Prioritätensetzung und operationelle Ausrichtung ist der im Februar 2017 veröffentlichte Bericht des ehemaligen Sonderbeauftragten des Generalsekretärs für Migration Peter Sutherland, in dem er seine Vision für die Zukunft der globalen Migrationspolitik ausführt.¹¹ Tatsächlich hat der momentan laufende Vorbereitungs- und Aushandlungsprozess das Potenzial, in dem lange von Stagnation gekennzeichneten Feld der internationalen Migrationspolitik neue Impulse zu setzen. Unter der Prämisse, dass es im Interesse aller Staaten ist, Migration entwicklungsfördernd zu gestalten, kann der globale Migrationspakt im Zusammenspiel mit dem laufenden SDG-Prozess verstärkte migrationspolitische Zusammenarbeit insbesondere zwischen klassischen Herkunfts- und Zielländern anregen. Er treibt damit den Aufbau tragfähiger internationaler Strukturen in diesem Bereich voran. Dies schließt auch eine mögliche weitere Reform des internationalen Institutionengefüges mit ein.

Institutionelle Veränderungen

Seit ihrer offiziellen Eingliederung in das UN-System hat die IOM den Status einer zu den UN zugehörigen Organisation, vergleichbar mit dem Status der Welthandelsorganisation (World Trade Organization – WTO). Für die IOM bringt dies eine Reihe von Vorteilen mit sich: Da das Mandat und die Struktur der Organisation von dieser Statusänderung unberührt bleiben, ändert sich auch ihre

von den Hauptgeberländern geschätzte Flexibilität und dienstleistungsorientierte Identität nicht. Gleichzeitig hat die Organisation nun Zugang zu zentralen Prozessen der internationalen Migrationspolitik – insbesondere der Fortschreibung der migrationsrelevanten SDGs, von deren Umsetzung und Überwachung die IOM zuvor befürchtete, ausgeschlossen zu werden. So sinnvoll dies auch ist, stellt die nun gewählte Form der Integration der IOM in das UN-System eine verpasste Chance dar.¹² Die ›New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten‹ betont die nicht-wertegeleitete Identität der IOM. Dieses Versäumnis, die vollen Beteiligungsrechte an UN-Prozessen mit einem normativen Mandat zu verbinden, erklärt sich durch die Interessen der Hauptgeberländer der IOM. Im Ergebnis bleibt die konzeptionelle und operative Schutzlücke im internationalen Migrationsregime bestehen, und das aus entwicklungspolitischer Perspektive größte Defizit der IOM wurde verstetigt.

Zudem sieht sich die IOM seit ihrem Beitritt zum UN-System mit neuen institutionellen Konkurrenten konfrontiert: Die geteilte Federführung zwischen IOM und DESA bei der Ausarbeitung des globalen Migrationspakts manifestiert sich in einer unklaren Abgrenzung der jeweiligen Zuständigkeitsbereiche. Das hieraus resultierende Gerangel um Kompetenzen wird sich voraussichtlich auch nach dem Jahr 2018 fortsetzen, wenn es um die Umsetzung des globalen Migrationspakts geht. Dieses Dilemma ließe sich nur auflösen, wenn die IOM im Rahmen einer umfassenden Reform zu einer tatsächlichen ›Weltmigrationsorganisation‹ umgestaltet werden würde, die strategische Planungen und

English Abstract

Anne Koch

One Year After the New York Summits pp. 195–200

One year after the New York summits on migration and refugee movements, the international community is in the process of drafting a Global Migration Compact and a Global Refugee Compact. In the field of refugee protection, first results can be seen through the roll-out of the so-called 'Comprehensive Refugee Response Framework' that was agreed upon in New York, however, the practical implications of a future Global Migration Compact remain less concrete. For the German government, the ongoing deliberations offer opportunities to strengthen international cooperation and to promote its own priorities in both areas.

¹¹ UN Doc. A/71/728 v. 3.2.2017.

¹² Nicholas R. Micinski/Thomas G. Weiss, International Organization for Migration and the UN System: A Missed Opportunity, New York, September 2016 (Future United Nations Development System Briefing 42). Das Dokument ist zu finden unter papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2841067

Drei Fragen an Hans-Joachim Fuchtel

Welchen Stellenwert haben Ihrer Meinung nach die Vereinten Nationen beim Thema Flucht und Migration?

Flucht und Migration sind globale Herausforderungen, die kein Land allein meistern kann. Dafür brauchen wir die Vereinten Nationen. Deutschland hat den Flüchtlingsgipfel des UN-Generalsekretärs im letzten Jahr in New York sehr begrüßt und auch, dass die UN-Mitgliedstaaten bis zum Jahr 2018 konkrete Vorschläge für eine bessere Zusammenarbeit vorlegen wollen. Deutschland übernimmt hier eine Führungsrolle. Uns ist wichtig, auch auf die sozialen und wirtschaftlichen Chancen von freiwilliger und geregelter Migration hinzuweisen – sowohl für die Herkunfts- als auch für die Aufnahmeländer.

Die Industriestaaten tragen weltweit betrachtet nur einen relativ kleinen Anteil an der Aufnahme von Flüchtlingen. Über 80 Prozent der Flüchtlinge unter dem Mandat des Amtes des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) suchen hingegen Schutz in Entwicklungsländern. Welchen Beitrag leistet Deutschland, um eine gerechtere Verteilung herzustellen?

Wir haben selbst bisher fast eine Million Flüchtlinge in Deutschland aufgenommen. Die meisten Menschen aber suchen erst einmal Zuflucht im eigenen oder Nachbarland. Deshalb unterstützt Deutschland allein die Länder rund um Syrien in den nächsten Jahren mit 3,5 Milliarden Euro: Mit Schulen für über 400 000 Kinder, mit Stromversorgung für 500 000 Menschen und einer Beschäftigungsoffensive, die im Jahr 2017 bislang über 65 000 Menschen in Lohn und Brot gebracht hat. Darüber hinaus setzen wir uns für eine gerechtere Lastenverteilung innerhalb der EU ein.

Die Fluchtursachen von Menschen sind oft vielfältig. Wie könnte und sollte die internationale Gemeinschaft Fluchtursachen wirkungsvoll bekämpfen?

Niemand sollte gezwungen sein, seine Heimat zu verlassen. Deshalb muss die internationale Gemeinschaft viel mehr in Frieden und Zukunftschancen investieren – insbesondere für die junge Bevölkerung in Afrika. Die Bundesregierung hat die Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit in der letzten Legislaturperiode verdoppelt. Gleichzeitig hat Bundesminister Gerd Müller mit dem ›Marshallplan mit Afrika‹ einen Paradigmenwechsel eingeleitet: bessere Rahmenbedingungen für private Investitionen und Jobs, fairer Handel und Wertschöpfung vor Ort, statt Ausbeutung von Ressourcen.



Hans-Joachim Fuchtel, geb. 1952, ist seit dem Jahr 2013 parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

Schwerpunktsetzungen für die globale Migrationspolitik anbieten und die Funktion einer unabhängigen Überwachungsinstanz einnehmen könnte. In ihrer derzeitigen Form kann die IOM solchen Anforderungen nicht gerecht werden. Zum einen fehlt der Organisation dazu ein völkerrechtliches Mandat, zum anderen wird sie durch eine projektbasierte Finanzierungsstruktur eingeschränkt, die sie zu ständiger – oft unkritischer – Akquise zwingt. Abhilfe könnten ein rechteorientiertes Mandat und eine dauerhafte Grundfinanzierung schaffen. Beide Schritte stehen bisher nicht auf der offiziellen UN-Agenda, werden aber im Rahmen der laufenden Konsultationen zum globalen Migrationspakt informell diskutiert.

Große Herausforderungen

Weiter ansteigende globale Flüchtlingszahlen sowie die prekären Lebens- und Arbeitsverhältnisse vieler Migrantinnen und Migranten deuten darauf hin, dass es kontinuierlicher Anstrengungen der Staatengemeinschaft bedarf, um positive Perspektiven zu entwickeln. In beiderlei Hinsicht sind die auf den Gipfeln angestoßenen Entwicklungen von Relevanz: Bezüglich des internationalen Flüchtlingsschutzes bietet die New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten einen wichtigen neuen Bezugspunkt und die Ausarbeitung des globalen Flüchtlingsabkommens stellt eine wichtige Gegenbewegung zu den zu beobachtenden Auflösungserscheinungen des globalen Flüchtlingsregimes dar. Der CRRF hat sich im Verlauf des vergangenen Jahres als vielversprechendes Instrument erwiesen, um das im Flüchtlingsschutz allzu oft geltende Prinzip der ›Verantwortung qua Nachbarschaft‹ (responsibility by proximity) um eine Komponente verstärkter internationaler Solidarität zu ergänzen.

Der geplante globale Migrationspakt birgt ähnlich großes Potenzial: Er stellt die Gelegenheit dar, die bisherigen Defizite in der internationalen Zusammenarbeit und den institutionellen Strukturen zu identifizieren und auszugleichen. Dieser Prozess bietet einzelnen Staaten Raum, eigene Akzente zu setzen. Die deutsche Regierung, die von mehr internationaler Zusammenarbeit im Bereich Migration profitieren würde und die schon im Rahmen des diesjährigen deutsch-marokkanischen Ko-Vorsitzes des Globalen Forums über Migration und Entwicklung migrationspolitische Kapazitäten aufgebaut hat, sollte diese Chance nicht ungenutzt lassen und sich unter anderem für eine Stärkung des völkerrechtlichen Rahmens der Arbeitsmigration einsetzen.