

# Der erste Gipfel der Vereinten Nationen zu großen Wanderungsbewegungen

Gemeinsame Herausforderungen durch Flucht und Migration stehen im Mittelpunkt

*Steffen Angenendt/Anne Koch*

Am 19. September 2016 findet in New York eine hochrangige Plenartagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen (VN) statt. Zum ersten Mal wird die Staatengemeinschaft die Themen Flucht und Migration in einem gemeinsamen Rahmen diskutieren. Der Erfolg des Gipfels wird daran bemessen werden, ob es gelingt, das Prinzip der Verantwortungsteilung in Flüchtlingskrisen verbindlich zu machen und die Grundlage für eine rechtebasierte Steuerung von Migration zu legen. Deutschland ist in jüngster Zeit in der Flüchtlings- und Migrationspolitik international sichtbarer geworden, kann von dem Gipfel profitieren und Impulse für eine bessere Bewältigung der politischen Herausforderungen geben.

Die Daten des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) für 2015 zeigen einen ungebrochenen Aufwärtstrend bei Flüchtlingen und Binnenvertriebenen, deren Zahl nun 65,3 Millionen beträgt. Insgesamt ist die Zahl der internationalen Migranten – also aller, die mindestens ein Jahr lang in einem anderen Land leben – auf den historischen Höchststand von 243,7 Millionen gestiegen. Die Steuerung dieser Wanderungsbewegungen wird dadurch erschwert, dass sich Flüchtlinge und Migranten aufgrund ähnlicher Reiserouten und gemischter Wanderungsgründe oft nicht klar voneinander unterscheiden lassen.

## Die bestehenden Strukturen

Die internationalen Strukturen zur Steuerung von Wanderungsbewegungen sind unterschiedlich stark entwickelt: Während der Flüchtlingsschutz im Kern auf der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) beruht und mit dem UNHCR über einen institutionellen Rahmen verfügt, gibt es für Migranten kein vergleichbares formales Regime. Es besteht vielmehr ein Flickenteppich regionaler und bilateraler Abkommen und Koordinationsmechanismen zur Regulierung und Lenkung der Arbeitsmigration, des Familiennachzugs, der Migration zu Bildungs- und Ausbildungszwecken sowie zur Bewältigung irregulärer Migration. Entwicklungspolitische Aspekte werden dabei kaum systematisch beachtet.

Zentrale Akteure der globalen Migrationspolitik sind die Internationale Organisation für Migration (IOM), in der inzwischen 165 Staaten Mitglied sind, die aber nach wie vor außerhalb der VN-Institutionen steht, und die Internationale Arbeitsorganisation (ILO), die als VN-Sonderorganisation für den Schutz von Arbeitsrechten zuständig ist. Die ILO verfügt über langjährige Expertise im Bereich Arbeitsmigration und hat mehrere internationale Konventionen zum Schutz von Migranten auf den Weg gebracht. Ihr fehlen aber die Ressourcen, um eine zentrale Rolle bei der Migrationssteuerung einnehmen zu können. IOM und ILO sind Mitglieder der 2006 gebildeten Global Migration Group (GMG), in deren Rahmen sich 18 internationale Organisationen halbjährlich zu Konsultationen zusammenfinden und migrationspolitische Stellungnahmen verabschieden.

Außerhalb der VN gibt es eine Vielzahl regionaler Foren zu Migrationsfragen sowie das Global Forum on Migration and Development (GFMD) als einziges internationales Forum, in dem sich Regierungsvertreter untereinander und auch mit zivilgesellschaftlichen Akteuren zu migrationspolitischen Fragestellungen austauschen. Das GFMD stellt einen informellen Konsultativprozess dar, der ausdrücklich auf verbindliche Festlegungen verzichtet.

Auch die 2015 beschlossenen Nachhaltigkeitsziele (SDGs) bieten neue migrationspolitische Ansatzpunkte für Entwicklungsakteure. Hier steht das Ziel 10.7 im Mittelpunkt, das die Staaten verpflichtet, für eine geordnete und sichere Migration zu sorgen.

### **Notorische Defizite**

In beiden Bereichen, bei der Steuerung der Flucht- und der Migrationsbewegungen, gibt es gravierende Mängel. Das Flüchtlingsregime krankt daran, dass die GFK zwar hohe und verbindliche Standards für den Schutz von Flüchtlingen setzt, dabei aber weder Zuständigkeiten bei Beginn großer Fluchtbewegungen noch Mechanismen der Verantwortungsteilung festlegt.

Die Folgen sind eine weltweit höchst ungleiche Verteilung der Flüchtlinge, die derzeit zu 86 Prozent von Entwicklungsländern beherbergt werden, ein oft unzureichender Zugang zu internationalem Schutz und eine uneinheitliche Asylpraxis. Auch die stark gestiegene Zahl von Todesfällen auf den Hauptwanderungsrouten und die Existenz großer und lange Zeit bestehender Flüchtlingslager vor allem in den Nachbarländern von Kriegs- und Bürgerkriegsgebieten sind Indizien für grundlegende Defizite des internationalen Flüchtlingssschutzes. Ein weiteres Indiz ist die durchschnittliche Dauer langandauernder Fluchtsituationen: Sie ist laut Weltbank inzwischen auf mehr als 18 Jahre gestiegen. Oft ist zudem unklar, ob die knappen Ressourcen besser für neue oder schon länger bestehende Flüchtlingskrisen eingesetzt werden sollten, also eher für humanitäre oder für entwicklungspolitische Maßnahmen. Schließlich gibt es große Defizite beim Schutz von Binnenvertriebenen. Deren Unterstützung wird oft als Eingriff in die staatliche Souveränität gewertet, was den Zugang von Hilfsorganisationen zu den Betroffenen erschwert.

Die internationale Migrationspolitik ist noch stärker fragmentiert als die Flüchtlingspolitik. Zudem fehlt es ihr an normativer Orientierung. In Ermangelung gemeinsamer Standards und verbindlicher Zuständigkeiten ist die Migrationspolitik durch das große wirtschaftliche und politische Machtgefälle zwischen Herkunfts- und Zielländern geprägt. So kritisieren viele Entwicklungsländer nicht nur, dass ihren Bürgern kaum legale Möglichkeiten der Migration in die Industriestaaten eröffnet werden. Sie beklagen sich auch über Ausbeutung und Diskriminierung von Migranten und über fehlende Integrationsangebote für ihre Staatsbürger. In den Industrieländern wiederum ist ungeklärt, wie angesichts wachsender Sicherheitsbedenken und eines oft feindseligen Klimas gegenüber Zuwanderern die positiven Potentiale regulärer Migration genutzt werden können.

All diese Defizite sind seit langem bekannt. Aber erst in jüngster Zeit, besonders

seit der starken Zunahme der Flüchtlingszahlen in Europa und im Zuge der Debatte über die SDGs – hat sich die Einsicht verbreitet, dass die Herausforderungen nicht mehr im nationalen oder regionalen Rahmen bewältigt werden können, sondern internationale Lösungen erfordern. Vor diesem Hintergrund hat der VN-Generalsekretär den Sondergipfel im September einberufen.

### **Erwartungen an den Gipfel**

Die konzeptionellen Grundlagen liefert der Bericht *In Safety and Dignity: Addressing Large Movements of Refugees and Migrants*, den der VN-Generalsekretär am 9. Mai 2016 veröffentlicht hat. Dieses Dokument ist bemerkenswert, weil darin erstmals versucht wird, ein integriertes Konzept für Flucht, Migration und Binnenvertreibung zu entwickeln. Ausgehend von den wichtigsten Wandertrends und Wanderungsgründen identifiziert der Bericht drei Probleme als vorrangig für die internationale Zusammenarbeit: gefährliche Wanderrouten, unsichere Aufnahmesituationen und fehlende langfristige Aufenthaltsperspektiven. Die umfassende Fragestellung und die gleichzeitige Zuspitzung auf besonders wichtige Themen dürften den Bericht zu einem Referenzpunkt für die weitere Debatte machen. Entsprechend hoch sind die Erwartungen an den Gipfel – zumal eine verbindliche Schlussklärung verabschiedet werden soll.

Auch deren Konturen sind bereits zu erkennen: Geplant ist zum einen die Einigung auf Prinzipien, die die Sicherheit und Würde von Flüchtlingen und Migranten auch im Kontext großer Wanderungsbewegungen gewährleisten sollen. Zum anderen sollen zwei globale Verträge (*Global Compacts*) verhandelt werden, einer zur Verantwortungsteilung in Flüchtlingskrisen, der andere zu den Voraussetzungen für sichere, geregelte und legale Migration.

### **Der Vertrag über Flüchtlinge**

Ein zentrales Anliegen des Gipfels ist es, die bisherigen Ad-hoc-Reaktionen auf große

Fluchtbewegungen durch geregelte Prozesse zu ersetzen und eine unverhältnismäßig hohe Belastung einzelner Aufnahmeländer zu verhindern. Dieses Ziel lässt sich nur durch klare Zuständigkeiten und tragfähige Finanzierungsstrukturen erreichen. Der VN-Generalsekretär fordert daher die Staaten auf, bei dem Gipfel ein globales Abkommen zur Verantwortungsteilung in Flüchtlingskrisen zu verabschieden.

Der Gedanke einer internationalen Verantwortungsteilung ist in der Präambel der GFK angelegt, dort aber nicht weiter ausformuliert. Das geplante Abkommen soll zwei Kernelemente enthalten: ein erneutes Bekenntnis der beteiligten Staaten zu den völkerrechtlichen Grundprinzipien des Flüchtlingsschutzes und den Beschluss zum Aufbau eines umfassenden Flüchtlings-Reaktionsmechanismus (Comprehensive Refugee Response, CRR). Dieser CRR soll UNHCR zugeordnet werden, der ihn unter bestimmten Voraussetzungen zum Einsatz bringen und damit die beteiligten Staaten zur aktiven Bewältigung der jeweiligen Flüchtlingskrise veranlassen soll. Dabei würde das Instrument den Staaten weder die Art noch das Ausmaß ihrer Hilfsmaßnahmen vorschreiben, sie aber zu einer Beteiligung gemäß ihrer jeweiligen Kapazitäten verpflichten. Die Beteiligung kann in Form finanzieller oder technischer Unterstützung erfolgen, aber auch durch die Bereitstellung von Resettlement-Plätzen oder den Ausbau anderer legaler Zuwanderungswege für Flüchtlinge.

### **Der Vertrag über Migration**

Auch die internationale Zusammenarbeit im Bereich Migration soll durch ein globales Abkommen vorangebracht werden, dessen Verabschiedung für 2018 geplant ist. Der Bericht des VN-Generalsekretärs skizziert einige zentrale Elemente des Abkommens. Hierzu gehören sowohl übergreifende Prinzipien wie der Schutz der Menschenrechte und die Berücksichtigung der spezifischen Bedürfnisse von Migranten in humanitären und entwicklungspolitischen

Programmen als auch der Ausbau legaler Zuwanderungswege, ethische Anwerbepraktiken und die Anerkennung von im Ausland erworbenen Sozialversicherungsansprüchen. Das Abkommen könnte damit den Grundstein für internationale migrationspolitische Standards legen, an denen sich nationale Regelungen in Zukunft messen lassen müssen.

### **Institutionelle Reformen**

Der Gipfel soll außerdem die vielen internationalen Prozesse, die sich mit Migrationsfragen befassen, enger zusammenführen und deren Erkenntnisse nutzbar machen. Hierzu gehören die Ergebnisse des *World Humanitarian Summit*, der Arbeiten zu den migrationsrelevanten Aspekten der SDGs, der *Nansen-Initiative* zu umweltbedingten Wanderungen und der *Solutions Alliance* zu Lösungsansätzen für langandauernde Fluchtsituationen. Die für den UNHCR vorgesehene Rolle als Koordinator des neuen CRR-Mechanismus würde die Schlüsselposition der Organisation in globalen Flüchtlingsfragen weiter stärken. Gleichzeitig soll die IOM näher an die VN herangeführt werden. Der erste Entwurf der Schlusserklärung sieht für sie die Form einer »related agency« vor, ähnlich der Welthandelsorganisation.

### **Perspektiven und Empfehlungen**

Der VN-Gipfel bietet eine Gelegenheit, die Defizite der internationalen Flüchtlings- und Migrationspolitik durch einen vernetzten und partnerschaftlichen Ansatz zu reduzieren. Der deutschen Regierung kommt hierbei eine Schlüsselfunktion zu. Zum einen nimmt sie seit Beginn der jüngsten Flüchtlingskrise aufgrund der umfangreichen Aufnahme von Flüchtlingen in Deutschland und ihres Einsatzes für eine europäische Verantwortungsteilung eine asylpolitische Führungsrolle in Europa ein. Zum anderen kann sie im Rahmen des deutsch-marokkanischen Doppelvorsitzes des GFMD in den Jahren 2017 und 2018 die

migrationspolitische Agenda international vorantreiben und konsolidieren.

Das vom VN-Generalsekretär skizzierte Flüchtlingsabkommen könnte zu klareren institutionellen Zuständigkeiten in Flüchtlingskrisen, zu mehr internationaler Verantwortungsteilung und zu einer tragfähigeren Finanzierungsstruktur beitragen. Diese Ziele liegen im Interesse aller Länder, die sich bisher in der Flüchtlingsaufnahme engagieren, und decken sich mit den von Deutschland im europäischen Kontext vertretenen Positionen. Aus den gleichen Gründen sollte Deutschland sich an dem Flüchtlingsgipfel beteiligen, zu dem US-Präsident Obama im Anschluss an den VN-Gipfel eingeladen hat, und bei dem er Regierungen zu verbindlichen Zusagen bei der Finanzierung von Hilfsmaßnahmen und der Übernahme von Flüchtlingen bewegen will.

Das geplante Migrationsabkommen soll innerhalb von zwei Jahren konkretisiert werden; anschließend müssen die vereinbarten Standards umgesetzt werden. Da Migration ein Querschnittsthema ist, das viele Politikbereiche berührt, ist es fraglich, ob die Ausarbeitung und Überwachung eines globalen Migrationsabkommens am besten bei einer Einzelorganisation wie der IOM verortet wären. Eine Alternative wäre eine Sekretariatsstruktur, die sich durch den Ausbau der bestehenden Kooperationsforen schaffen ließe und als Koordinierungsstelle dienen könnte. Denkbar wäre die Verstärkung der GMG in Form eines permanenten internationalen Migrationssekretariats, ähnlich dem bereits in Deutschland angesiedelten VN-Klimasekretariat.

Es ist wichtig, den VN-Gipfel nicht als einmaliges Ereignis, sondern als Auftakt zu einem längerfristigen Prozess zu verstehen. Wenn die Bundesregierung diesen Prozess mitgestalten will, sollten ressortübergreifende Zielsetzungen vereinbart, die notwendigen finanziellen und personellen Kapazitäten – insbesondere im Auswärtigen Amt und im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung – bereitgestellt und die Zivilgesellschaft eingebunden werden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2016  
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autoren wieder

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
www.swp-berlin.org  
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364