

# SWP-Aktuell

NR. 23 APRIL 2018

## Auf dem Weg zum Globalen Flüchtlingspakt

Der »Zero Draft«: Ein guter, aber noch kein hinreichender Schritt

Steffen Angenendt / Nadine Biehler

**Im Dezember 2018 sollen von der Generalversammlung der Vereinten Nationen (VN) zwei neue globale Pakte verabschiedet werden: ein »Globaler Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration« und ein »Globaler Pakt für Flüchtlinge«. Die Vorhaben sollen der internationalen Zusammenarbeit in der Flüchtlings- und Migrationspolitik neuen Schwung geben. Inzwischen liegen erste Entwürfe vor, die »Zero Drafts«. Dabei ist der Entwurf für den Flüchtlingspakt zwar positiv zu bewerten, aber noch nicht ambitioniert genug. Im Zuge der Verhandlungen sollte die Bundesregierung insbesondere Vorschläge einbringen, wie sich die Neuansiedlung von Flüchtlingen (Resettlement) verbessern lässt und Aufnahmeländer finanziell unterstützt werden können.**

Weltweit steigt die Zahl der Flüchtlinge und Migranten, und beide Gruppen vermischen sich zunehmend. Viele Regierungen sind angesichts der gemischten Wanderungen nicht fähig oder nicht willens, ihre Schutzverpflichtungen gegenüber Flüchtlingen zu erfüllen. Abschottung und nationale Alleingänge nehmen zu – mit der Folge, dass der globale Flüchtlingsschutz erodiert.

Vor diesem Hintergrund berief der VN-Generalsekretär im September 2016 einen ersten Sondergipfel zu großen Wanderungsbewegungen ein. Dieser verabschiedete die »New York Declaration«; darin verpflichten sich die Mitgliedstaaten zur Erarbeitung eines Migrations- (Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration) und eines Flüchtlingspakts (Global Compact on Refugees).

Im Januar 2018 hat das VN-Flüchtlingshilfswerk (UNHCR) einen ersten Entwurf für den Flüchtlingspakt vorgelegt. Auf Basis dieses »Zero Draft« finden nun Konsultationen statt, bevor Ende des Jahres der Pakt durch die VN-Generalversammlung verabschiedet werden soll. Laut Zero Draft wird der Flüchtlingspakt aus zwei Elementen bestehen: einem mit der New York Declaration bereits beschlossenen »Comprehensive Refugee Response Framework« (CRRF), das Grundsätze für die Zusammenarbeit in Flüchtlingskrisen enthält, und einem »Programme of Action«, das den CRRF konkretisieren soll. Zu diesem Programm gehören Vorschläge, wie Staaten bei der Aufnahme von Flüchtlingen unterstützt, die Bedarfe der Flüchtlinge und der aufnehmenden Ge-



meinden gedeckt und dauerhafte Lösungen für Flüchtlinge gefunden werden können. Insgesamt soll der Flüchtlingspakt die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) von 1951, das Rückgrat des internationalen Flüchtlingsschutzes, ergänzen, aber nicht ersetzen.

## Grundsätzliche Kritikpunkte

In ihrer Gesamtheit sind die Vorschläge des Zero Draft umfassend und weitgehend. Die im Flüchtlingspakt angelegten Selbstverpflichtungen der Staaten zu einer stärkeren Lasten- und Verantwortungsteilung sind wichtige und positive Signale. So sollen unter anderem Aufnahmeländer durch sogenannte Solidaritätskonferenzen unterstützt, bessere Daten erhoben und der Privatsektor ebenso wie Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Regionalorganisationen in die Entwicklung und Umsetzung der Flüchtlingspolitik einbezogen werden. Dabei ist es ein ausdrückliches Ziel, die Kapazitäten von Gemeinden zu stärken, die Flüchtlinge und Vertriebene aufnehmen. Ferner sollen Flüchtlinge bessere wirtschaftliche Perspektiven erhalten (unter anderem durch Arbeitsgenehmigungen und Qualifizierung), und Flüchtlingscamps sollen durch individuelle Unterbringung ersetzt werden. Aufgegriffen wird auch die schon seit langem erhobene Forderung, humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit besser miteinander abzustimmen.

Mit dieser Vielzahl an Themen und Maßnahmen bildet der Zero Draft eine Sammlung sinnvoller flucht- und vertreibungsbezogener Vorschläge und bereits bekannter »good practices« aus humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit. Eben dieser »Katalogcharakter« des Zero Draft ist aber bedenklich. Im globalen Flüchtlingsschutz fehlt es zwar auch an neuen Ideen, viel mehr jedoch daran, schon vorhandene Grundsätze und Prinzipien konsequent umzusetzen. Dies fällt nationalen und internationalen Akteuren gerade in gewalthaltigen Konflikten nach wie vor schwer.

Zur Lösung dieser Probleme kann der Zero Draft vor allem deshalb wenig bei-

tragen, weil er als nichtbindende Absichtserklärung konzipiert ist. Die Vorschläge können von den Staaten aufgegriffen werden, enthalten aber keine Zielgrößen; auch die Indikatoren dafür müssten erst noch erarbeitet werden. Die Vielzahl an Maßnahmen macht es Geberländern leicht, die für sie attraktiven Ansätze herauszupicken. Außerdem wird zwar die Mobilisierung zusätzlicher Finanzmittel angemahnt, doch abgesehen von allgemeinen Vorschlägen – etwa gemeinsame Bemühungen mit dem Privatsektor, Arbeitsplätze zu schaffen – bleibt unklar, woher die benötigten zusätzlichen und längerfristigen Mittel kommen sollen. Diese Frage wird aber in Zeiten immer länger dauernder Flüchtlingskrisen zu einem der wichtigsten praktischen Probleme des internationalen Flüchtlingsschutzes.

Grundsätzlich ist auch zu kritisieren, dass der Pakt sich auf Flüchtlinge im Sinne der GFK beschränkt. Dieser Rahmen ist zu eng, denn er wird der komplexen Realität von Flucht und Vertreibung nicht gerecht. So werden Binnenvertriebene und vor Naturkatastrophen Fliehende nicht ausreichend berücksichtigt. Für diese Menschen fehlen Schutz- und Unterstützungsmechanismen. Gerade weil eine entsprechende Ausweitung der GFK unwahrscheinlich ist, sollte der Flüchtlingspakt zumindest versuchen, diese Lücken zu schließen, und dafür praktische Vorschläge liefern.

Problematisch ist zudem, dass die GFK im Zero Draft lediglich als »Grundlage« erwähnt wird und dass sich die Vorschläge weniger an den Rechten von Flüchtlingen als am Unterstützungsbedarf der beteiligten Staaten orientieren. Schließlich betont der Zero Draft zwar die Rückkehr als wichtige »durable solution«, doch enthält er nur wenige Hinweise auf Friedensbemühungen, die dafür notwendig wären. Angesichts der großen Zahl an langanhaltenden Gewaltkonflikten oder ethnisch motivierten Vertreibungen in Herkunftsländern wie Afghanistan oder der DR Kongo wird klar: Friedensbildung und der Umgang mit fragilen Staaten finden im Zero Draft nicht die nötige Beachtung; diese Themen werden an andere (VN-)Akteure delegiert.

Fasst man die Kritikpunkte zusammen, so ist nicht zu erwarten, dass der Flüchtlingspakt zu einer grundlegenden Neuordnung des internationalen Flüchtlingsschutzes führen wird. Doch könnte er dazu beitragen, die bestehenden Grundsätze und Verpflichtungen des Flüchtlingsschutzes besser umzusetzen. Voraussetzung dafür sind eine entsprechende finanzielle Ausstattung – die im Zuge der laufenden Staatenverhandlungen erreicht werden müsste –, eine bessere Koordination und verbindliche gemeinsame Zielvorstellungen.

### **Erfahrungen mit dem Comprehensive Refugee Response Framework (CRRF)**

Diese Einschätzung wird durch die ersten Erfahrungen in CRRF-Pilotländern bestätigt. Der Prozess zur Erarbeitung des Flüchtlingspaktes weist die Besonderheit auf, dass die Instrumente des Paktes bereits parallel zu den Verhandlungen praktisch getestet werden. So wird der CRRF in einer Reihe von Pilotländern schon jetzt angewendet. Die bisherigen Ergebnisse erlauben noch keine umfassende Beurteilung, doch lassen sich zumindest einige Erkenntnisse festhalten.

Bei der Bewertung muss berücksichtigt werden, dass es in der Praxis des Flüchtlingsschutzes vor allem um dauerhafte Lösungen geht – um Resettlement, lokale Integration oder Rückkehr. Dafür soll der Flüchtlingspakt neue Anstöße und Hilfestellungen bieten. Die aktuellen politischen Rahmenbedingungen sind allerdings sehr ungünstig. So haben die USA angekündigt, die Zahl ihrer Resettlement-Plätze stark zu verringern – von 96 900 im Jahr 2016 auf 45 000 für 2018 (weltweit wurden 2016 189 300 Resettlement-Plätze angeboten). Damit dürften künftig auf diesem Weg deutlich weniger Flüchtlinge Schutz in Drittstaaten finden. Zudem kehren weiterhin vergleichsweise wenig Flüchtlinge freiwillig in ihre Herkunftsländer zurück (erstes Halbjahr 2017: ca. 380 900). Andauernde Gewaltkonflikte sind meist der Grund dafür, dass eine sichere und nachhaltige Rück-

kehr kaum möglich ist und dass größere Rückkehrbewegungen auch in Zukunft unwahrscheinlich bleiben.

Da im Mittelpunkt des CRRF die lokale Integration von Flüchtlingen und Vertriebenen steht, wird er bisher vor allem in Aufnahmeländern umgesetzt. Dabei sind bereits einige Probleme zu erkennen. So erfuhren Tansania und Uganda in den vergangenen Jahren zwar viel Anerkennung, weil sie eine große Zahl an Flüchtlingen aufgenommen haben und eine progressive Flüchtlingspolitik betreiben. Im Februar 2018 hat Tansania jedoch die Anwendung des CRRF gestoppt. Ein Grund dafür war ein Streit mit den Geberländern über die Finanzierung. Die tansanische Seite lehnte es ab, für die Beherbergung von Flüchtlingen (vergünstigte) Weltbank-Kredite aufzunehmen. Stattdessen erwartete sie Zuschüsse und eine Kompensation für Zusagen, die in der Vergangenheit gemacht wurden. Als die Geber darauf nicht eingingen, kündigte Tansania die CRRF-Zusammenarbeit auf.

Im Falle Ugandas haben die Geberländer begonnen, ihre Zusammenarbeit zu überprüfen, weil Vorwürfe aufkamen, die ugandische Regierung habe die Flüchtlingszahlen aufgebläht und Gelder veruntreut. Außerdem hieß es, südsudanesischen Flüchtlinge seien in Uganda unter den Augen der Sicherheitskräfte zum Opfer von Menschenhandel geworden. Nun sollen alle Flüchtlinge im Land biometrisch erfasst und die Korruptionsvorwürfe überprüft werden. Auch in Kenia, wo die Rückkehr somalischer Flüchtlinge im Vordergrund steht, zeigen sich Probleme. Die mit UNHCR und Somalia vereinbarte Repatriierung wird durch die schlechte Sicherheits- und Versorgungslage in Somalia erschwert, und bereits repatriierte Flüchtlinge kehrten wieder nach Kenia zurück.

Neben diesen negativen gibt es aber auch positive Erfahrungen aus CRRF-Pilotländern. So hat Äthiopien angekündigt, die Beherbergung von Flüchtlingen in Camps schrittweise zu beenden und die Menschen in Aufnahmegemeinden unterzubringen. Darüber hinaus sollen Flüchtlinge leichter die Geburt von Kindern dokumentieren

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2018  
**Alle Rechte vorbehalten**

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors und der Autorin wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuelle werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

**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](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6364

können. Der Zugang zu Rechten wie etwa der Freizügigkeit stellt für Flüchtlinge eine Priorität dar. Für diese Rechte sind Identitätsdokumente unabdingbar.

Insgesamt zeigen die Erfahrungen aus den Pilotländern, dass der CRRF trotz einiger Umsetzungsprobleme einen Schritt in die richtige Richtung bedeutet. Denn er bietet jenen Ländern, die teilweise seit Jahrzehnten Flüchtlinge beherbergen, zusätzliche Unterstützung und Anerkennung. Wie das Beispiel Tansania verdeutlicht, ist es dabei zentral, sich an den Bedürfnissen und Interessen des Partnerstaates zu orientieren. Verständlicherweise ist gerade in armen Entwicklungsländern die Bereitschaft gering, den Flüchtlingsschutz mit Krediten zu finanzieren.

Vielversprechend sind auch regionale Anwendungen des CRRF, wie etwa bei somalischen Flüchtlingen in Ostafrika. Gerade Somalia zeigt aber auch die Grenzen des Flüchtlingspaktes auf: Damit es möglich ist, die von Flüchtlingen und Aufnahmeländern meist favorisierte Rückkehr freiwillig, nachhaltig, sicher und in Würde zu vollziehen, müssen Krisen, Fragilität und Gewaltkonflikte in den Herkunftsländern bewältigt werden. Nötig dafür wiederum sind politische Lösungen und eine internationale Friedenspolitik.

## Empfehlungen für die deutsche Politik

Die Aufmerksamkeit für die deutsche Flüchtlingspolitik ist stark gestiegen; die internationalen Erwartungen an Deutschland sind gewachsen. Die Bundesregierung sollte sich daher bei der weiteren Ausgestaltung des Flüchtlingspaktes engagieren. So könnte sie sich unter anderem dafür einsetzen, dass Schutzmechanismen für Binnenvertriebene explizit im Pakt festgeschrieben werden. Ein weiteres Anliegen,

das sich von deutscher Seite vertreten ließe, besteht darin, die Bedürfnisse besonders schutzbedürftiger Menschen auf der Flucht mehr zu berücksichtigen. Um die internationale Verantwortungsteilung zu fördern, könnte die Bundesregierung zudem verstärkt für eine Ausweitung von Resettlement werben. Denkbar wäre, dass feste Quoten im Pakt verankert werden. Zugleich könnte die Bundesrepublik ihre eigenen Resettlement-Programme vergrößern (bei bislang unter 1000 Plätzen jährlich) und dabei etwa privates Sponsoring ausweiten.

Angesichts der länger dauernden Fluchtkrisen und des steigenden Bedarfs sind darüber hinaus dringend neue Vorschläge erforderlich, wie der internationale Flüchtlingsschutz finanziert werden kann. So ist UNHCR seit Jahren unterfinanziert und verfügt regelmäßig nur über etwa die Hälfte der benötigten Mittel. Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, dass die VN-Staaten ihre Zahlungen an UNHCR leisten und möglichst erhöhen. Ergänzend dazu sollte sie bestehende Instrumente wie die Übergangshilfe finanziell ausbauen und politisch stärken. Letztere könnte – eine gemeinsame Analyse und Planung auf Geberseite vorausgesetzt – einen wichtigen Beitrag leisten, um humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit zu verbinden. Denkbar wären überdies mehrjährige zusätzliche Finanzmittel für Aufnahmeländer (gegebenenfalls auch als günstige Kredite), die an Kriterien des Flüchtlingsschutzes gebunden, also konditioniert sind und bei Erfüllung der Auflagen nicht zurückgezahlt werden müssten. In Kombination mit einer entsprechenden politischen Beratung der Partnerregierungen könnte so wirksam dazu beigetragen werden, dauerhafte Lösungen zu finden. Zentral bleibt bei all diesen Vorschlägen der Anspruch, dass der Mitteleinsatz an messbare Wirkungen geknüpft ist und dies auch von unabhängiger Seite überprüft wird.

*Dr. Steffen Angenendt ist Leiter der Forschungsgruppe Globale Fragen. Nadine Biehler ist Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Globale Fragen. Der Text wurde im Rahmen des vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung geförderten Projekts »Fluchtbewegungen und Entwicklungszusammenarbeit – Herausforderungen und Handlungsmöglichkeiten für deutsche und europäische Politik« verfasst.*