

d·i·e

Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik



German Development
Institute

Der UN-Gipfel zu Flucht und Migration: Warme Worte – und sonst?

Von Jörn Grävingholt
& Benjamin Schraven
*Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik (DIE)*

Die aktuelle Kolumne

vom 26.09.2016

Der UN-Gipfel zu Flucht und Migration: Warme Worte – und sonst?

Bonn, 26.09.2016. Angesichts von über 65 Millionen Flüchtlingen und Vertriebenen weltweit befassten sich am vergangenen Montag die Vereinten Nationen auf einem eigenen Gipfel mit großen Flucht- und Migrationsbewegungen. In ihrer „New Yorker Erklärung“ bekennen sich die UN-Mitgliedsstaaten zu einer stärkeren Unterstützung der Staaten, die besonders viele Flüchtlinge aufnehmen, zu einem besseren Schutz der Rechte von Flüchtlingen und Migranten sowie zu verbesserten Integrationsmaßnahmen – all das freilich ohne rechtliche Verbindlichkeit. Nicht wenige Kritiker betrachten den UN-Gipfel deshalb lediglich als einen „Gipfel der warmen Worte“ und Absichtserklärungen, der aber keinerlei Wirkungen entfalten wird.

Der Gipfel ist aber auch Ausgangspunkt zweier Prozesse, einem zu Flucht und einem zu Migration, die in den nächsten zwei Jahren in zwei entsprechende Abkommen münden sollen. Es wäre außerordentlich wichtig, dass diese Abkommen dann tatsächlich einen internationalen Rahmen bilden, um Flüchtlingskrisen besser und fairer zu begegnen und internationale Migration gerechter zu gestalten. Denn bislang gibt es keine globale Regelung zur Steuerung von Migration – und jene für Flüchtlinge funktioniert nicht.

Die Genfer Flüchtlingskonvention gehört zu den ältesten Errungenschaften der Vereinten Nationen. Unter dem Eindruck millionenfacher Flucht und Vertreibung in Europa einigte sich die internationale Gemeinschaft 1951 auf verbindliche Regeln für den Umgang mit Menschen, die aus politischen Gründen vertrieben wurden. Doch das so etablierte globale Flüchtlingsregime lieferte schon damals keine Antwort auf große kriegsbedingte Massenbewegungen, wie sie etwa die indische Teilung 1947 nach sich zog.

Der große Zuwachs an Geflüchteten in den letzten Jahren hat diese Schwächen besonders deutlich gemacht. So sind die Lasten bei der Aufnahme der Flüchtlinge äußerst ungerecht verteilt. Eine Handvoll zumeist eher armer Länder – wie Jordanien, Pakistan oder Äthiopien – hat über die Hälfte der derzeit etwa 21 Millionen internationalen Flüchtlinge weltweit aufgenommen. Die meisten von ihnen leben schon seit Jahren außerhalb ihrer Herkunftsländer.

Umso bitterer ist es, dass sich die allermeisten Staaten dauerhaften Lösungen, die die Lebenssituation und die Perspektiven der Flüchtlinge maßgeblich verbessern würden, verweigern. Eine reguläre Integration wird den Geflüchteten oft verweigert. Die Größenordnungen der Umsiedlungen sind kaum der Rede wert: So wurden nicht einmal 5.000 der in 2015 anvisierten 160.000 Flüchtlinge innerhalb der EU umgesiedelt, um dadurch vor allem Italien und Griechenland zu entlasten. Die Unterstützung von Flüchtlingen in den Haupt-

aufnahmeländern ist zudem geprägt von chronischer Mittelknappheit, starker Konkurrenz der UN-Organisationen untereinander, mangelhafter Einbindung lokaler Organisationen und einer unzureichenden Verknüpfung mit Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit.

Noch schwieriger stellt sich die Lage für die rund 180 Millionen internationalen Migrantinnen und Migranten dar, die ihr Land nicht als Flüchtlinge vor Bedrohung und Gewalt verlassen haben, sondern auf der Suche nach neuen Lebensperspektiven für sich oder ihre Angehörigen zu Hause, etwa durch Rücküberweisungen. Im Gegensatz zum Flüchtlingsregime, aber auch zu vielen anderen globalen Themen wie dem Weltklima, dem Welthandel oder dem internationalen Postverkehr, gibt es keinen globalen Rahmenvertrag für eine Steuerung von Migration zwischen Staaten. Die globale *Migrationsgovernance* ist ein Flickenteppich aus regionalen Abkommen und den Mandaten unterschiedlicher internationaler Organisationen, die das Thema Migration nur in Teilaspekten berühren. Auch wenn sich in den letzten 20 Jahren die Wahrnehmung des Migrations-themas gewandelt hat und Migration heute von den meisten Experten grundsätzlich positiv und als Chance für Entwicklung gesehen wird, leben viele internationale Migranten unter sozial, wirtschaftlich und rechtlich prekären Bedingungen. Versuche in der Vergangenheit, zumindest rechtliche Mindeststandards zu etablieren, scheiterten stets am Widerstand vor allem der Industrienationen. Eine zuletzt in vielen Ländern zu beobachtende Zunahme von Fremdenfeindlichkeit und Rassismus verschärft die Lage zusätzlich.

Doch es gibt erste kleine Schritte für eine bessere globale Steuerung von Flucht und Migration: Die Vereinten Nationen haben auf dem New Yorker Gipfel die Internationale Organisation für Migration (IOM), die zentrale Organisation für Migrationssteuerung zwischen Staaten, in das UN-System aufgenommen. Auch hat die Staatengemeinschaft nach US-Angaben dieses Jahr bereits 4,5 Milliarden US-Dollar mehr als 2015 für die Flüchtlingshilfe zur Verfügung gestellt. Diese und weitere kleine Schritte werden notwendig sein, um bis 2018 den Boden für weiterreichende internationale Abkommen zu bereiten.

Dabei wird man wohl Pragmatismus walten lassen müssen, wenn unter dem Leitbild einer geteilten internationalen Verantwortung weitere Fortschritte erreicht werden sollen. Manche Staaten, wie Australien, Ungarn oder Polen, werden ihre ablehnende Haltung zur Aufnahme von Flüchtlingen einstweilen kaum aufgeben. Doch wenn diese Länder zumindest zu einer adäquaten und regelmäßigen finanziellen Beteiligung an der Flüchtlingshilfe verpflichtet werden könnten, wäre schon ein nächster Schritt getan.