

Erwartungen an den Weltgipfel für Flucht und Migration

Alexander Betts



Prof. Dr. Alexander Betts, geb. 1980, ist Professor für Zwangsmigration und Internationale Beziehungen sowie Direktor des Refugee Studies Centre an der Universität Oxford.

Übersetzung aus dem Englischen von Monique Lehmann.

Der Beitrag untersucht die Erfolgsaussichten des Weltgipfels für Flucht und Migration, der am 19. September 2016 in New York stattfinden wird. Er zeigt die Entstehungsbedingungen sowie die Chancen und Grenzen dieses Gipfeltreffens auf. Bedenken einiger internationaler Organisationen hinsichtlich ihrer Mandate führten zu einer Fragmentierung der Vorbereitungen und einem Gipfel, der auf Kompromissen beruht. Im Mittelpunkt stehen zwei sogenannte ›Globale Pakte‹ und damit die Formulierung abstrakter Prinzipien, obwohl die tatsächlichen Herausforderungen in der Einhaltung und Umsetzung des bestehenden Rechtsrahmens liegen. Der Gipfel muss als Ausgangspunkt verstanden werden, der die Richtung für langfristige, praktische Veränderungen vorgibt.

Am 16. September 2016 kommen die Staats- und Regierungschefs während der UN-Generalversammlung zusammen, um über die großen Flucht- und Migrationsbewegungen zu beraten. Vor dem Hintergrund der europäischen Flüchtlingskrise und dem Konflikt in Syrien wird es eines der bedeutendsten politischen Treffen zum Thema Flucht und Migration sein. Die Tagung auf hoher Ebene über die Bewältigung großer Flüchtlings- und Migrantenströme (High-level meeting to address large movements of refugees and migrants, kurz: Weltgipfel für Flucht und Migration) bietet die Chance, sich mit den sich verändernden Bedingungen von erzwungener Migration auseinanderzusetzen und einen Reformprozess anzustoßen, um multilaterale Institutionen auf den neusten Stand zu bringen. Das Gipfeltreffen wurde sehr kurzfristig anberaumt und die Schlüsseldokumente – der Bericht des Generalsekretärs¹ sowie der Entwurf eines Ergebnisdokuments² – wurden innerhalb kürzester Zeit erarbeitet. Beide Dokumente konzentrieren sich hauptsächlich darauf, eine Einigung auf abstrakte Prinzipien zu erzielen. Sie scheinen von den konkreten operativen Herausforderungen, die sich in der Realität ergeben, weit entfernt zu sein.

Neue Herausforderungen

Letztlich hängt der Erfolg des Gipfels davon ab, ob die Umsetzung abstrakter Prinzipien die am stärksten betroffenen Menschen schützen, unterstützen und stärken kann: Die Syrerinnen und Syrer in Libanon, in der Türkei oder Jordanien, die Somali in Kenia, die Menschen, die auf dem Mittelmeer oder auf den

Routen durch Zentralamerika beziehungsweise von Agadez nach Lampedusa ihr Leben riskieren oder die Migrantinnen und Migranten, die auf unbestimmte Zeit überall in Europa inhaftiert werden. Die Welt steht angesichts der immensen Fluchtbewegungen vor großen Herausforderungen. Diese sind noch größer, wenn Fluchtursachen in der Fragilität von Staaten, dem Klimawandel oder mangelnder Ernährungs- und Wassersicherheit zu suchen sind. Das weltweite Schutzsystem für Flüchtlinge, das sich nach dem Zweiten Weltkrieg herausgebildet hatte, stößt an seine Grenzen. Jenseits des bestehenden Schutzsystems fehlt es an einem kohärenten rechtlichen Rahmenwerk zur Steuerung der weltweiten Migration.

Die Herausforderungen sind enorm:

- Die anhaltenden Fluchtsituationen: 56 Prozent der weltweit 21,3 Millionen Flüchtlinge leben seit mindestens fünf Jahren im Exil³; für weniger als 300 000 Flüchtlinge ergab sich im Jahr 2015 eine der drei nachhaltigen Lösungen – Umsiedlung, Rückkehr oder Integration vor Ort⁴. Flüchtlinge haben nach wie vor nur begrenzt Zugang zu Arbeit und Bildung und sind in ihrer Freizügigkeit eingeschränkt.
- Die Teilung von Verantwortung: Lediglich zehn Staaten haben etwa 60 Prozent aller Flüchtlinge weltweit aufgenommen und 86 Prozent aller Flüchtlinge halten sich in Entwicklungsländern auf.⁵ Die Unterstützung, die diese Gastländer durch weiter entfernte Staaten erfahren, ist eher willkürlich.
- Gefährdete Migrantinnen und Migranten: Obwohl alle Menschen einen Anspruch auf die Achtung der Menschenrechte haben, werden Migrantinnen und Migranten, die nicht als Flüchtlinge anerkannt werden, selbst minimale Ansprüche verwehrt.

Damit der Weltgipfel für Flucht und Migration ein Erfolg wird, ist es zwingend notwendig, dass er klar definierte Wege für konkrete Veränderungen aufzeigt. Dies umfasst die Einrichtung neuer langfristiger Mechanismen und Initiativen, die über den 19. September 2016 hinausgehen. Im Jahr 2016 wurden die Grenzen von Gipfeltreffen deutlich aufgezeigt: Beispielsweise hat der Humanitäre Weltgipfel dabei versagt, klare Überprüfungsmechanismen und Maßnahmen für spürbare institutionelle und länderspezifische Veränderungen zu entwickeln. Es gilt zu vermeiden, dass diese Fehler wiederholt werden.

Die Entstehung des Gipfels

Der Ursprung des Gipfeltreffens liegt in der europäischen Flüchtlingskrise, die im April 2015 begann und durch den Konflikt in Syrien ausgelöst wurde. Unter idealen Rahmenbedingungen hätte der UN-Generalsekretär eine internationale Konferenz einberufen, um das Problem konkret anzugehen. Doch die politischen Umstände – und insbesondere die mandatsbezogenen Bedenken bestimmter internationaler Organisationen – führten zu einer viel breiter angelegten Initiative.

Im September 2015 schlug der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs für internationale Migration Peter Sutherland vor, eine internationale Konferenz für syrische Flüchtlinge und den Mittelmeerraum zu veranstalten. Dieser Vorschlag beruhte auf einer langen Geschichte internationaler Konferenzen, die von UN-Generalsekretären einberufen wurden, um die weltweite Flüchtlingssituation zu diskutieren. Beispiele sind die Internationalen Konferenzen über Hilfe für Flüchtlinge in Afrika (International Conference on Assistance to Refugees in Africa – ICARA) in den Jahren 1981 und 1984, die Internationale Konferenz über indochinesische Flüchtlinge im Jahr 1989 und die Konferenz über Flüchtlinge und Migranten der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten im Jahr 1996. In all diesen Fällen hatte die UN-Generalversammlung den Generalsekretär aufgerufen, eine solche Konferenz einzuberufen. Die Verantwortung zur Durchführung übertrug sie an das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR) in Zusammenarbeit mit Partnerorganisationen.⁶

Im Oktober 2015 präsentierte Sutherland der amerikanischen Regierung sowie dem stellvertretenden UN-Generalsekretär Jan Eliasson und den drei weiteren Mitgliedern des sogenannten ›Quartetts‹ ein Konzept.⁷ Alle Akteure sprachen während des 8. Treffens des Globalen Forums über Migration und Entwicklung am 14. Oktober 2015 in Istanbul Sutherland ihre Unterstützung aus. Als Guterres begann, Vorbereitungen zu treffen, um seinen Posten als Hoher Flüchtlingskommissar zu verlassen, äußerten sich hochrangige UNHCR-Bedienstete jedoch kritisch zur Aufteilung der Vorbereitung einer internationalen Flüchtlingskonferenz. Insbesondere der Beigeordnete Hochkommissar Volker Türk gab zu bedenken, dass das UNHCR die Leitung jeglicher internationaler Initiativen zum Thema Flucht übernehmen müsse. Angesichts der Stellung des UNHCR war die Besorgnis verständlich: Das UNHCR versucht seit jeher, seine *de facto*-Monopolstellung als die führende UN-Organisation im Bereich Flüchtlingsarbeit zu sichern. Das UNHCR stellte sich gegen eine Konferenz für syrische Flüchtlinge und den Mittelmeerraum nach dem Vorbild des ›Umfassen-

den Aktionsplans für vietnamesische Flüchtlinge‹ (Comprehensive Plan of Action for Indochinese Refugees – CPA)⁸, die von dem Quartett geleitet wird. Stattdessen solle sich die internationale Gemeinschaft darauf konzentrieren, die humanitäre Hilfe und Maßnahmen zur Umsiedlung syrischer Flüchtlinge durch das UNHCR zu verstärken. Schließlich wurde, angesichts der mangelnden Führungstärke des Stellvertretenden UN-Generalsekretärs, ein Kompromiss erzielt, der die Aufteilung der Vorbereitungen beinhaltete.

Das UNHCR argumentierte, dass die für Februar 2016 anberaumte Syrien-Konferenz eine weitere ›CPA-ähnliche‹ Konferenz überflüssig machen würde. Im Dezember 2015 wurde schließlich ein Kompromiss erzielt. Das UNHCR schlug vor, dass es am 30. März 2016 eine eigene ›richtungsweisende‹ Konferenz in Genf durchführen würde und davon unabhängig am 19. September 2016 ein Treffen der UN-Generalversammlung mit dem Schwerpunkt Migration und Flucht stattfinden könne. Desillusioniert erklärte die ständige Vertreterin der USA bei den Vereinten Nationen Samantha Power am 22. Dezember 2015, dass die USA am 20. September 2016 einen eigenen Gipfel zur Flüchtlingssituation unter

Das UNHCR versucht seit jeher, seine *de facto*-Monopolstellung als die führende UN-Organisation im Bereich Flüchtlingsarbeit zu sichern.

1 UN Doc. A/70/59 v. 21.4.2016.

2 Dina Kavar/David Donoghue, Zero Draft of Outcome Document for 19 September 2016 High-Level Meeting to Address Large Movements of Refugees and Migrants, Schreiben an alle Ständigen Vertretungen bei den Vereinten Nationen v. 27.6.2016.

3 Ende des Jahres 2015 waren laut UNHCR 41 Prozent der Flüchtlinge unter dem UNHCR-Mandat und 100 Prozent der Flüchtlinge unter dem Mandat des Hilfswerks der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA) in einer ›andauernden Fluchtsituation‹, vgl. UNHCR, Global Trends. Forced Displacement in 2015, Genf 2016, www.unhcr.org/global-trends-2015.html

4 Berechnung des Autors auf der Grundlage verfügbarer Statistiken des UNHCR, ebd.

5 Ebd.

6 Für eine Analyse der bisherigen Konferenzen siehe Alexander Betts, Protection by Persuasion: International Cooperation in the Refugee Regime, Ithaca 2009.

7 Zum ›Quartett‹ gehörten der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs für internationale Migration Peter Sutherland, der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen António Guterres, der Generaldirektor der Internationalen Organisation für Migration William Lacy Swing sowie der Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte Prinz Zeid Ra'ad Zeid Al-Husseini.

8 Der CPA wurde im Juni 1989 bei einer Konferenz des Lenkungsausschusses der Internationalen Konferenz über indochinesische Flüchtlinge in Genf zur Lösung der Flüchtlingskrise in Südostasien verabschiedet. Im Rahmen des Programms unter Leitung des UNHCR gestattete die vietnamesische Regierung ihren Bürgerinnen und Bürgern die ordnungsgemäße Ausreise und sicherte freiwilligen Rückkehrern Strafflosigkeit und Sicherheit vor Verfolgung zu.

amerikanischer Leitung einberufen würde. Der geplante fokussierte Prozess war zu diesem Zeitpunkt bereits völlig fragmentiert.

Im Januar 2016 mobilisierte das UNHCR unter Leitung des neuen Hochkommissars Filippo Grandi alle Kräfte, um sicherzustellen, dass das für das Gipfeltreffen verantwortliche Sekretariat mit UNHCR-Personal ausgestattet wird und das Amt den Prozess bestimmen und kontrollieren konnte. Das Ergebnis ist ein Sekretariat mit verhältnismäßig starker Expertise im Bereich Flüchtlingsfragen und einer schwachen Besetzung im Bereich Migration, dass einem starken Einfluss durch das UNHCR ausgesetzt ist. Dem Sekretariat unter Leitung von Karen AbuZayd blieben nur drei Monate, um den Bericht des Generalsekretärs für die Konferenz vorzubereiten, der den Staaten als Grundlage dienen soll, um ein Ergebnisdokument auszuhandeln.

Mit der Veröffentlichung des Berichts des UN-Generalsekretärs im April 2016 wurde deutlich, dass im Mittelpunkt des UN-Gipfels die Ausarbeitung zweier ›Globaler Pakte‹ stehen wird: ein ›Globaler Pakt zur Teilung von Verantwortung für Flüchtlinge‹ (entsprechend der Idee von Türk) und ein zweiter zum Thema Migration (vorgeschlagen von der Internationalen Organisation für Migration – IOM). Das Treffen der USA wird sich auf drei weitere Ziele in Bezug auf die Flüchtlingssituation konzentrieren: Es soll die humanitäre Hilfe verstärkt, die Anzahl der Neuansiedlungen erhöht und der Zugang zu Arbeit und Bildung für Flüchtlinge verbessert werden.

Die Grenzen des Weltgipfels für Flucht und Migration

Der Bericht des Generalsekretärs verdeutlicht den Umfang der Herausforderungen in Bezug auf die großen Flucht- und Migrationsbewegungen und schlägt Verpflichtungen in Form von drei ›Säulen‹ vor: Erstens, Sicherheit und Würde sowohl für Flüchtlinge als auch für Migrantinnen und Migranten aufrecht zu erhalten, zweitens, einen ›Globalen Pakt zur Teilung von Verantwortung für Flüchtlinge‹ (Globaler Pakt für Flüchtlinge) zu schaffen, und drittens, einen Globalen Pakt für eine sichere, reguläre und geordnete Migration (Globaler Pakt für Migration) auszuarbeiten.⁹

Die vagen Formulierungen des Berichts erschweren es den UN-Mitgliedstaaten, Art und Umfang der einzugehenden Verpflichtungen entsprechend zu definieren, um schließlich ein Ergebnisdokument im Konsens zu verabschieden. Der Text nimmt beispielsweise Bezug auf »gefährdete Migrantinnen und Migranten«, ohne eine Definition zu liefern. Des Weiteren wird in dem Bericht auf ›Binnenvertreibung‹ verwiesen, obwohl nicht sicher ist, ob dieses Thema auf dem Weltgipfel behandelt wird. Es werden darüber hinaus Ursachen für Vertreibung wie etwa der

Klimawandel oder die Fragilität von Staaten aufgeführt, die noch nicht im Rahmenwerk für Flüchtlinge berücksichtigt sind. Obwohl der Bericht eine Bandbreite gegenwärtiger Herausforderungen aufführt, fehlt es an einem ›zentralen Narrativ‹, um ein politisches Momentum für die Ausgestaltung der Verpflichtungen zu schaffen. Auch wenn es in den Sekretariaten normalerweise üblich ist, viel Spielraum für zwischenstaatliche Verhandlungen zu lassen, erfordert die kurze Zeitspanne zwischen der Veröffentlichung des Berichts und des Weltgipfels eine stärkere Fokussierung.

Es überrascht daher nicht, dass der erste Entwurf des Ergebnisdokuments, der am 27. Juni 2016 veröffentlicht wurde, viele dieser Unstimmigkeiten widerspiegelt. Unter Leitung des ständigen Vertreters Jordaniens bei den Vereinten Nationen Dina Kavar und des ständigen Vertreters Irlands David Donoghue einigte man sich auf abstrakte Prinzipien, anstatt sich auf konkrete Situationen zu beziehen.¹⁰ Das Risiko liegt dabei laut Kristy Siegfried von der Nachrichtenagentur IRIN darin, dass sich das Treffen zu einem Gipfel der ›leeren Worte‹¹¹ entpuppt oder, wie Bill Frelick von Human Rights Watch äußerte, die Gefahr besteht, dass Staaten, die regelmäßig gegen die Verpflichtungen des Flüchtlingsrechts verstoßen, sich »hinter humanitärer Rhetorik verstecken«.¹² Für andere, wie beispielsweise Fabrizio Hochschild vom UN-Entwicklungsprogramm (United Nations Development Programme – UNDP) stellt eine Einigung auf abstrakte Prinzipien immerhin einen »Anfangspunkt dar, auf dem aufgebaut werden kann«; vergleichbar mit dem allmählichen Fortschritt der UN-Beratungen hinsichtlich des Klimawandels.¹³ Dabei wird allerdings die Tatsache außer Acht gelassen, dass, anders als beim Klimawandel, bereits ein Regelwerk für den Flüchtlingsschutz vorhanden ist. Die größte Herausforderung liegt demnach in der Einhaltung und Umsetzung der Prinzipien und nicht darin, neue Normen aufzustellen.

Ist es moralisch vertretbar, das begrenzte politische Kapital der internationalen Gemeinschaft darauf zu verwenden, einen Weltgipfel einzuberufen, auf dem abstrakte Prinzipien an Stelle von praktischen Reaktionsmaßnahmen verabschiedet werden? Flüchtlinge sowie gefährdete Migrantinnen und Migranten finden sich in prekären Situationen wider, weil Staaten politische Entscheidungen gegen bestehende Verpflichtungen treffen beziehungsweise deren Umsetzung nicht möglich machen: Beispiele für solch politische Entscheidungen sind etwa Australiens ›Pazifische Lösung‹ und der ›EU-Türkei-Deal‹. Bestenfalls werden diese Herausforderungen beim Gipfel indirekt behandelt, im schlimmsten Fall bieten sie den Regierungen die Möglichkeit, ihre Missachtung der Flüchtlings- und Migrationsrechte hinter leeren Formulierungen humanitärer Verpflichtungen zu verstecken.

Dem Sekretariat blieben nur drei Monate, um den Bericht des Generalsekretärs für die Konferenz vorzubereiten, der den Staaten als Grundlage dienen soll, um ein Ergebnisdokument auszuhandeln.

Die vagen Formulierungen des Berichts erschweren es den UN-Mitgliedstaaten, Art und Umfang der einzugehenden Verpflichtungen entsprechend zu definieren.

Trotz der ›Multi-Stakeholder-Anhörung‹, die am 18. Juli 2016 stattfand, ist nicht sicher, wie die Zivilgesellschaft den Prozess letztlich beeinflussen kann. Die Anhörungen wurden sorgfältig entlang des Berichts des Generalsekretärs durchgeführt und fanden nach der Ausarbeitung des Entwurfs des Ergebnisdokuments statt. Zwar wurde den nichtstaatlichen Organisationen (NGOs), der Zivilgesellschaft, der Wirtschaft und der Wissenschaft damit ein Instrument geboten, sich am Prozess inhaltlich zu beteiligen. Doch mit den Flüchtlingen sowie den Migrantinnen und Migranten wurde eine Interessengruppe beinahe gänzlich vom Prozess ausgeschlossen. Der Bericht des Generalsekretärs verweist zum Beispiel nur ein einziges Mal auf ihre Rolle. Nachhaltige Antworten auf die großen Flucht- und Migrationsbewegungen können nur gefunden werden, wenn die Betroffenen ihre eigenen Lösungen entwickeln.

Der Globale Pakt für Flüchtlinge

Im Gegensatz zum Asylrecht ist die Norm zur Teilung der Verantwortung nur schwach ausgeprägt und größtenteils Gegenstand politischer Willkür. Der Entwurf für einen Globalen Pakt zur Teilung von Verantwortung für Flüchtlinge stellt eine der grundlegendsten normativen Schwachstellen des internationalen Flüchtlingsschutzsystems heraus und versucht, eine Reihe von Prinzipien zur Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit aufzustellen. Laut des Berichts des UN-Generalsekretärs ist es das Ziel des Paktes, vorausschauender auf große Flüchtlingsströme zu reagieren. Verschiedene Formen der Teilung von Verantwortung werden aufgezeigt: beispielsweise die Aufnahme von Flüchtlingen, die Finanzierung der humanitären Hilfe, die Umsiedlung und andere Aufnahmemöglichkeiten. Der erste Entwurf des Ergebnisdokuments arbeitet einige der vorgeschlagenen Elemente des Paktes auf. Insbesondere schlägt es »umfassende Reaktionsmaßnahmen (...) in allen Situationen großer Fluchtbewegungen«¹⁴ vor, einschließlich der Beiträge, die die Staaten, Akteure der Zivilgesellschaft, NGOs und Unternehmen leisten können. Das Dokument scheint sich auf frühere umfassende Aktionspläne zu beziehen, die in der Vergangenheit effektiv eingesetzt wurden, um auf massive Flüchtlingsströme zu reagieren.

Die Geschichte lehrt uns, dass abstrakte Verpflichtungen für die Teilung von Verantwortung nicht funktionieren. Solch abstrakte Verpflichtungen existieren bereits: Die Präambel des Abkommens über die Rechtstellung der Flüchtlinge aus dem Jahr 1951, die Resolution des UNHCR-Exekutivausschusses zur Teilung von Verantwortung aus dem Jahr 1998 und die gesamte internationale Rechtsprechung der Generalversammlung, durch die eine Reihe von Konferenzen zum Thema einberufen wurde. Die ›Konvention plus‹-Initiative des UNHCR aus dem Jahr



Flüchtlinge vor der griechischen Küste im Oktober 2015.

CAFOD Photo Library/flickr.com

2003 war ein Versuch, das System des Flüchtlingsschutzes durch abstrakte Verpflichtungen zu ergänzen. Diese haben jedoch dabei versagt, das Verhalten von Staaten zu ändern. Die erfolgreiche Umsetzung, wie zum Beispiel des CPA, sind auf die Leitung des UNHCR zurückzuführen sowie auf die Anerkennung und die Wirkung von kontextspezifischen politischen Interessen der Staaten.

Der Entwurf des Globalen Paktes wurde zu Recht von dem Flüchtlingsanwalt Jom Hathaway als »unverschämte Vage«¹⁵ bezeichnet. Darüber hinaus haben die letzten Verhandlungen wenig gebracht, so dass die afrikanische Gruppe aufgrund der mangelnden Relevanz des Paktes für afrikanische Staaten vorgeschlagen hat, diesen nach dem Gipfel über einen längeren Zeitraum neu zu verhandeln.¹⁶ Trotzdem die bisherigen Verhandlungen des Paktes von Regierungen und NGOs weitgehend als verheerend betrachtet werden, hält das UNHCR an ihm fest.¹⁷ Ein abstrakter Pakt kann nicht der Schlüssel sein, um eine nachhaltige Teilung von Verantwortung zu

Nachhaltige Antworten auf die großen Flucht- und Migrationsbewegungen können nur gefunden werden, wenn die Betroffenen ihre eigenen Lösungen entwickeln.

9 UN Doc. A/70/59 v. 21.4.2016, S. 22–27.

10 Vgl. Dina Kavar/David Donoghue, a.a.O. (Anm. 2).

11 Kristy Siegfried, Will the refugee summit be »a missed opportunity«?, 15.7.2016, IRIN, www.irinnews.org/analysis/2016/07/15/will-refugee-summit-be-%E2%80%9Cmissed-opportunity%E2%80%9D

12 Kommentar bei der Konferenz ›Rethinking the Refugee Protection System‹ des Center for Migration Studies vom 5. bis 7. Juli 2016 in New York.

13 Ebd.

14 Dina Kavar/David Donoghue, a.a.O. (Anm. 2), S. 8.

15 Vgl. University of Michigan, World's Leading Experts Condemn UN Refugee Plan, Pressemitteilung v. 27.7.2016, www.law.umich.edu/centersandprograms/refugeeandasylumlaw/Documents/Press%20release.pdf; Tweet von James Hathaway v. 28.7.2016, [www.twitter.com/jc_hathaway](https://twitter.com/jc_hathaway)

16 Dem Autor vorliegende Korrespondenz.

17 Ebd.

erreichen. Spezifische Verfahren und Maßnahmen müssen geschaffen werden, wie die Einrichtung eines Sonderbeauftragten oder einer Sonderbeauftragten des UNHCR für die Teilung von Verantwortung, einer weltweiten Kommission der UN für die Teilung von Verantwortung und die Ausarbeitung eines ›Modells‹ für einen umfassenden Aktionsplan mit klaren Verfahren.

Ein Globaler Pakt für Migration

Es wird weitestgehend anerkannt, dass zwischen dem Thema ›Flucht‹ und dem Thema ›Migration‹ sowohl im Bericht des UN-Generalsekretärs als auch im Ergebnisdokument ein Ungleichgewicht besteht. Der Globale Pakt für Flüchtlinge hat konzeptionelle Bearbeitungsphasen durchlaufen; der Globale Pakt für eine sichere, reguläre und geordnete Migration jedoch nicht. Eine Herausforderung liegt in der inhaltlichen Ausarbeitung des Paktes: während ›Teilung von Verantwortung‹ deutlich auf den Flüchtlingspakt ausgerichtet ist, ist die Formulierung ›sichere, reguläre und geordnete Migration‹ weitaus weniger präzise, um einen Globalen Pakt auszuarbeiten. Tatsächlich gingen die Auffassungen der Akteure in verschiedene Richtungen. Einigen, wie etwa Peter Sutherland, war es wichtig, Aspekte der allgemeinen Diskussion zu Migration und Entwicklung aufzunehmen. Ein fokussierter Ansatz war, den Pakt zu nutzen, um die Bedürfnisse von gefährdeten Migrantinnen und Migranten aufzugreifen, da diese nicht unter die Flüchtlingskonvention fallen. Doch auch dies entwickelte sich zu einer Streitfrage. Da der Bericht des Generalsekretärs es versäumt hatte, eine klare Definition für gefährdete Migrantinnen und Migranten zu liefern, legen die verschiedenen Akteure unterschiedliche Konzepte zugrunde. Einige konzentrieren sich auf die Gefahren, die sich aus Situationen in den Herkunftsländern heraus ergeben (›Überlebensmigration‹), während sich andere auf die Gefährdungen in den Transitländern oder die Rahmenbedingungen in den Zielländern beschränken. Erschwerend kommt hinzu, dass die verschiedenen Akteure versuchen, Unterstützung für ihre eigenen Initiativen zu gewinnen. Die IOM (mit Unterstützung durch die USA und die Philippinen) arbeitet intensiv daran, ihre Initiative ›Migrantinnen und Migranten in Krisengebieten‹ (Migrants in Countries in Crisis – MICIC) zu einem Hauptthema des Weltgipfels zu machen. Im Gegensatz dazu versucht das Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR), eine stärkere, rechtsbasierte Fokussierung einzubringen.

Aufgrund der unklaren Ausrichtung und Schwerpunktsetzung des Globalen Paktes für Migration wird die inhaltliche Ausarbeitung wahrscheinlich nach dem 19. September 2016 stattfinden. Die Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenhei-

ten (Department of Economic and Social Affairs – DESA) ergänzte den Bericht des Generalsekretärs durch die Forderung, im Jahr 2018 eine Folgekonferenz einzuberufen, um die Ergebnisse des Gipfels weiterzuerfolgen. Dies zeigt den Wunsch, die institutionelle Autorität über die Arbeit der Vereinten Nationen im Bereich Migration aufrechtzuerhalten. Gleichzeitig wird deutlich, wie gering die zu erwartenden Fortschritte hinsichtlich des Globalen Paktes beim Gipfeltreffen sind.

Was zu tun bleibt: Fünf Aspekte

Die Aufnahme der IOM als Organisation der Vereinten Nationen wird vermutlich die bedeutendste Änderung hinsichtlich des weltweiten Schutzsystems sein. Auch wenn ihr Status weiterhin unklar sein wird, besteht doch Einigkeit innerhalb der UN-Mitgliedschaft, dass das UN-System eine Migrationsorganisation braucht und die IOM die geeignetste Organisation dafür ist. Die IOM müsste eine weitaus stärkere normative Rolle ausüben und den Menschenrechtsstandards einer UN-Organisation gerecht werden.

Wie erfolgreich der Weltgipfel für Flucht und Migration sein wird, bleibt abzuwarten. Er ist das Ergebnis einer Reihe politischer Kompromisse und nicht das Ergebnis einer klaren Vorstellung über das zukünftige weltweite Rechtssystem der Migration. Angesichts der begrenzten Möglichkeiten einer Tagung der UN-Generalversammlung, die darauf ausgelegt ist, Konsens unter den Mitgliedstaaten zu erreichen, ist es verständlich, dass sich der Gipfel darauf konzentrieren wird, eine Einigung auf abstrakte Prinzipien zu erzielen. Gleichzeitig müssen Verfahren ausgearbeitet werden, um die abstrakten Prinzipien in konkrete Maßnahmen umzuwandeln. Um dies zu erreichen, sind fünf Aspekte notwendig:

1. Der Gipfel muss als Ausgangspunkt für neue Initiativen in Bereichen wie dem ›Schutz gefährdeter Migrantinnen und Migranten‹ verstanden werden,
2. klare Richtungen müssen eingeschlagen werden, damit allgemeine Vereinbarungen zu Verfahren und somit zur Umsetzung führen,
3. Mechanismen müssen eingerichtet werden, um die Ergebnisse zu überarbeiten und zu bewerten,
4. Internationale Organisationen, die auf die Schwerpunkte Flucht und Migration ausgerichtet sind, müssen sich dazu verpflichten, ihre Arbeitsmodelle und Mandate zu überdenken, und
5. das Gipfeltreffen muss anerkennen, dass die größte Herausforderung bei der Bewältigung der Flucht- und Migrationsbewegungen nicht im Formulieren von Normen und Prinzipien liegt, sondern darin, wie diese umgesetzt und eingehalten werden.

Es wird weitestgehend anerkannt, dass zwischen dem Thema ›Flucht‹ und dem Thema ›Migration‹ sowohl im Bericht des UN-Generalsekretärs als auch im Ergebnisdokument ein Ungleichgewicht besteht.

Die Aufnahme der IOM als Organisation der Vereinten Nationen wird vermutlich die bedeutendste Änderung hinsichtlich des weltweiten Schutzsystems sein.