



## Der globale Pakt für Flüchtlinge

*Weltweit nimmt die Zahl der Menschen auf der Flucht stetig zu. Angesichts ungelöster oder erneut eskalierender bewaffneter Konflikte sind einerseits immer mehr Menschen gezwungen, ihre Herkunftsländer zu verlassen, andererseits fehlen Perspektiven für eine nachhaltige und sichere Rückkehr.*

Über 80 % der Flüchtlinge werden in Ländern des globalen Südens aufgenommen. Dies geht mit großen Herausforderungen für diese Länder und die aufnehmenden Gemeinden einher. Seit 2015 kommen Menschen auf der Flucht auch vermehrt nach Europa und machen die Auswirkungen der globalen Krise hier ebenfalls spürbar. Gerade in Entwicklungsländern, wo die meisten Fluchtbewegungen stattfinden, stehen nicht ausreichend Mittel zur Versorgung der Flüchtlinge zur Verfügung. Das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen hat seit Jahren mit chronischer Unterfinanzierung zu kämpfen.

Vor diesem Hintergrund ergab sich ein erhöhter Handlungsbedarf für die internationale Gemeinschaft. Die Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen (UN) verpflichteten sich 2016 in den folgenden beiden Jahren nicht bindende Pakte zu Flucht und Migration auszuarbeiten. Diese beiden Pakte sollen eine Grundlage für verbesserte internationale Zusammenarbeit in diesen Bereichen schaffen. Der **Globale Pakt für Flüchtlinge** (Global Compact on Refugees) geht – ebenso wie der **Globale Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration** – damit auf die im September 2016 von der UN-Generalversammlung ver-

abschiedete **New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migrant\_innen** zurück. Am 17. Dezember 2018 wurde der Globale Flüchtlingspakt von der UN-Vollversammlung mit großer Mehrheit der Staaten bei zwei Gegenstimmen und drei Enthaltungen angenommen.

### Entstehung des internationalen Flüchtlingsregimes

Unter dem Eindruck der massiven Fluchtbewegungen am Ende des Zweiten Weltkriegs wurde das bis heute bestehende Flüchtlingsregime geschaffen. Im Jahr 1950 wurde der Hochkommissar für Flüchtlinge der Vereinten Nationen (UNHCR) eingesetzt und damit der Grundstein für eine bis heute bestehende und seither stark gewachsene Organisation gelegt. Das 1951 verabschiedete **Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge**, die sogenannte Genfer Flüchtlingskonvention, und das Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1967, das den Wirkungsbereich der Konvention zeitlich und räumlich erweitert, sind die internationalen Rechtsgrundlagen für den Umgang mit Flüchtlingen.

Mittlerweile haben fast 150 Staaten die Konvention bzw. das Protokoll unterzeichnet und orientieren sich in ihrer Flüchtlingspolitik daran. Die Konvention definiert den Begriff „Flüchtling“ und legt fest, welche Rechte und Pflichten sich aus dem Schutzstatus sowohl für Aufnahmeländer als auch für Flüchtlinge ergeben. Zentral ist das so genannte Non-Refoulement-Prinzip, das es Staaten verbietet, eine schutzsuchende Person in ein Land auszuweisen, in dem ihr Verfolgung droht.

Das UNHCR und andere internationale Organisationen leisten Unterstützung bei der Aufnahme von Schutzsuchenden, vor allem in der Form von humanitärer Hilfe. Das UNHCR ist darüber hinaus auch beauftragt, dauerhafte Lösungen für Flüchtlinge zu finden, wie die sichere und nachhaltige Rückkehr, die lokale Integration im Aufnahmeland oder die Neuansiedlung in einem Drittstaat, das sogenannte Resettlement.

Andauernde bewaffnete Konflikte führen zu einer entsprechend hohen Zahl langanhaltender Fluchtsituationen und damit immer mehr Flüchtlingen, die ohne Aussicht auf baldige Rückkehr dauerhaft im Exil leben. Aufgrund von politischen Veränderungen in den bisherigen Hauptaufnahmeländern des Resettlement (vor allem den USA), ist diese Lösung seit 2016 unter Druck geraten. Auch der Wille zu lokaler Integration hat in einigen Ländern des globalen Südens abgenommen, andere Länder leisten nach wie vor großzügige Hilfe zur schnellen Aufnahme.

Viele Aufnahmeländer in Entwicklungsregionen sind bei der Versorgung der Flüchtlinge auf internationale Unterstützung angewiesen, die aber angesichts der sich verschärfenden Fluchtproblematik nicht ausreichend ansteigt, um den zusätzlichen Flüchtlingen gerecht zu werden. Die teilweise jahrzehntelange perspektivlose Existenz von Flüchtlingen ohne die Aussicht, ein eigenständiges Leben führen zu können, verursacht massives menschliches Leiden und - aufgrund meist mangelnder Rechte auf Arbeit und Freizügigkeit - brachliegendes (wirtschaftliches) Potenzial.

### Entstehung, Ziele und Umsetzung des Flüchtlingspakts

Um eine bessere und gerechtere Lasten- und Verantwortungsteilung zwischen den Staaten zu erreichen und Flüchtlingen bessere Perspektiven und ein eigenständiges Leben zu ermöglichen, sah die UN-Generalversammlung in ihrer **New Yorker Erklärung für Flüchtlinge Migrant\_innen** vor, mithilfe des Flüchtlingspakts die Aufgaben gerechter zu verteilen und die Zusammenarbeit zu verbessern. Zu

diesem Zweck enthielt sie im Annex bereits das so genannte Umfassende Rahmenwerk zum Umgang mit Flüchtlingen (Comprehensive Refugee Response Framework, CRRF). Dieses sollte die Grundlage für eine verbesserte Herangehensweise an große und langanhaltende Fluchtsituationen bieten. Seine Umsetzung in einigen Pilotländern ab 2016 (u.a. Zentralamerika und Mexiko sowie im südlichen und östlichen Afrika) lieferte Erkenntnisse, die in den Flüchtlingspakt einfließen.

Der Flüchtlingspakt wurde federführend vom UNHCR erstellt. In der deutschen Öffentlichkeit hat er weit weniger Aufmerksamkeit erhalten als der parallel erarbeitete Migrationspakt. Dies ist vermutlich auch darauf zurückzuführen, dass der Flüchtlingspakt sich auf eine vergleichsweise kleinere und eng definierte Gruppe von Menschen als die der Migrant\_innen bezieht. Weltweit nennt das UNHCR für das Jahr 2017 25,4 Millionen Menschen, die den Schutzstatus eines Flüchtlings erhalten haben, bei ungefähr 40 Millionen Binnenvertriebenen im Vergleich zu 258 Millionen internationalen Migrant\_innen.

Der finale Entwurf des Flüchtlingspakts umfasst das CRRF sowie ein Aktionsprogramm und Regelungen zur Begleitung seiner Umsetzung. Der Pakt bekräftigt das bestehende Schutzregime, führt aber keine fundamentalen Neuerungen ein. Die meisten Ziele und Maßnahmen sind für Länder des globalen Südens relevant.

Das Aktionsprogramm sieht Arrangements zur Lasten- und Verantwortungsteilung auf globaler, regionaler und nationaler Ebene vor und identifiziert Bereiche mit Unterstützungsbedarf. Dieser wird vor allem bei Ankunft und Aufnahme, bei Unterstützung der Aufnahmegemeinden und der Suche nach dauerhaften Lösungen gesehen. Die vorgeschlagenen Maßnahmen sind vor allem für humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit in Fluchtsituationen, insbesondere in Aufnahmeländern relevant und fassen bereits bekannte gute Praxisbeispiele wie die Berücksichtigung aufnehmender Gemeinden, die bessere Zusammenarbeit von humanitären und Entwicklungsakteuren oder die Einbeziehung der subnationalen Ebene sowie von Städten und Gemeinden zusammen. Der Pakt hebt außerdem lokale Lösungen oder zeitlich begrenzte Drittstaatlösungen (wie zum Beispiel befristeter legaler Aufenthalt, Stipendien oder Ausbau von Arbeitsmobilität) unterhalb der Schwelle der Einbürgerung hervor, die neue Perspektiven für dauerhafte Lösungen bieten.

Ein alle vier Jahre stattfindendes Globales Flüchtlingsforum soll dazu dienen, den Fortschritt zu überprüfen und Erfahrungen auszutauschen. Alternierend dazu und eben-

falls alle vier Jahre sollen hochrangige Treffen stattfinden, bei denen jeweils Zwischenbilanz gezogen werden soll. Jährlich soll UNHCR darüber hinaus im Rahmen der regulären Berichterstattung auch an die Generalversammlung berichten. Erfolgsindikatoren und die Methodologie für die Wirkungsberichterstattung sollen 2019 noch entwickelt werden.

### Bewertung des Flüchtlingspakts

Die Verabschiedung des Paktes stellt ein wichtiges politisches Signal für gemeinsames Handeln dar. Insgesamt enthält der Flüchtlingspakt ein sehr umfangreiches, je nach Situation anzupassendes Gesamtpaket, um auf internationaler Ebene solidarischer mit Fluchtsituationen umzugehen und Flüchtlingen mehr Perspektiven zu eröffnen. Der Pakt erneuert und bekräftigt das internationale Bekenntnis zur Genfer Flüchtlingskonvention und zum Schutz von Flüchtlingen.

Der Pakt sieht ebenfalls vor, dass Aufnahmeländer in Entwicklungsregionen zukünftig schneller und mehr Unterstützung erhalten sollen. Um die angestrebte verbesserte Lasten- und Verantwortungsteilung zu erreichen, sind auf globaler Ebene Mechanismen wie das Globale Flüchtlingsforum vorgesehen. Sie werden durch länderspezifische Arrangements auf nationaler Ebene durch Austauschplattformen und Solidaritätskonferenzen ergänzt. Hier können sich regionale und subregionale Organisationen einbringen. Der Pakt wurde unter breiter Beteiligung von nichtstaatlichen Gruppen und Flüchtlingsorganisationen erarbeitet. Es gab fünf thematische Treffen, die die Erfahrungen in den Pilotländern auswerteten und über 500 schriftliche Eingaben.

Zentrale politische Fragen, wie die nach nachhaltiger Finanzierung oder nach der Bewältigung der zugrundeliegenden Gewaltkonflikte, beantwortet der Flüchtlingspakt aber nicht. Der Flüchtlingspakt wird sich in den nächsten Jahren daran messen lassen müssen, welche konkreten Verbesserungen für Flüchtlinge und Aufnahmeländer mit seiner Hilfe erreicht werden können.