



A CALL TO ACTION
EINE AUFFORDERUNG ZUM HANDELN¹
*Eine Agenda für die deutsch-kanadische Zusammenarbeit
zur Stärkung des internationalen Flüchtlings- und
Migrationssystems*

Paul Heinbecker, Stellvertretender Vorsitzender, Weltflüchtlings- und Migrationsrat, und Fen Osler Hampson, Präsident, World Refugee & Migration Council

Das globale Flüchtlings- und Migrationssystem ist nach wie vor durch Mängel in der staatlichen Lenkung, mangelndem politischen Willen, unzureichende und ineffiziente Finanzierung und vor allem mangelnde Rechenschaft gekennzeichnet, insbesondere was die Regimes und politischen Eliten anbelangt, die für die Vertreibung ihrer eigenen Bevölkerungen verantwortlich sind.

Die Zahl der gewaltsam vertriebenen Menschen hat den höchsten Stand seit dem Zweiten Weltkrieg erreicht. Nach Schätzungen des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen gab es Ende 2020 weltweit 82,4 Millionen gewaltsam vertriebene Personen, davon 26,4 Millionen Flüchtlinge, 48 Millionen Binnenvertriebene und 4,1 Millionen Asylbewerber.

Im 21. Jahrhundert ist die Zahl der Menschen, die vor Verfolgung, Konflikten, Gewalt, Staatsversagen und Menschenrechtsverletzungen fliehen, exponentiell gestiegen.

- In Syrien wurde die Hälfte der Bevölkerung gezwungen, ihre Heimat zu verlassen.
- In Bangladesch fristen Hunderttausende Rohingya-Flüchtlinge in Lagern in Überschwemmungsgebieten ein menschenunwürdiges Dasein .
- In Venezuela sind ca. 4,9 Millionen Menschen in die Nachbarländer geflohen und waren unterwegs mit körperlichen und sexuellen Übergriffe konfrontiert.
- In den afrikanischen Ländern südlich der Sahara sucht ein Viertel aller Flüchtlinge der Welt Zuflucht.
- Unzählige Frauen und junge Mädchen brauchen dringend Schutz.

In Afghanistan bahnt sich eine neue Tragödie an. Mit der plötzlichen Machtübernahme durch die Taliban nach dem Abzug der amerikanischen Truppen fliehen Hunderttausende von Afghanen aus ihrem Land oder werden innerhalb des Landes vertrieben. Die Errungenschaften der letzten 20 Jahre in den Bereichen Demokratie, Meinungsfreiheit und Frauenrechte, insbesondere in den Bereichen Bildung und Gesundheitsversorgung, sind in Gefahr. Politische und militärische Umwälzungen, die zu Zwangsvertreibungen aus dem Land führen, werden erhebliche Auswirkungen auf die Länder der Region haben, von denen viele immer noch die Probleme der Flüchtlingen und Migranten bewältigen müssen, die sich bereits in ihren Ländern befinden. Länder wie Pakistan, die Türkei, der Iran und die zentralasiatischen Länder, von denen einige bereits angedeutet haben, dass

sie keine Flüchtlinge aufnehmen können oder wollen, werden wahrscheinlich am stärksten betroffen sein.

¹ Das Paper ist der Einleitung des Berichts des Weltflüchtlings- und Migrationsrats mit dem Titel ***A CALL TO ACTION (Ein Aufruf zum Handeln)*** entnommen : ***Transforming the Global Refugee System*** (2019).

In dem Maße, wie sich die Not verschlimmert, ist der humanitäre Impuls in vielen Ländern dem Nativismus gewichen. Die Geißel der Fremdenfeindlichkeit wird in Amerika, Europa, Australien und anderen Ländern immer stärker. Populistische Politiker nutzen die immigrantenfeindlichen Ängste aus, indem sie Flüchtlinge stereotyp als Sicherheitsbedrohung und Überträger von Krankheiten darstellen. Wartende Fremde werden als Kriminelle und Mörder, die auf der Lauer liegen, angesehen.

Die Tragödie geht über humanitäre Herausforderungen hinaus. Die Flüchtlingskrise bringt politische Instabilität und eine potenzielle Schwächung politischer Institutionen mit sich.

Staaten haben sich individuell und kollektiv ihrer Verantwortung entzogen, den von der Vertreibung Betroffenen zu helfen, indem:

- sie die Ursachen der Vertreibung nicht angehen
- sie Recht auf Asyl für Schutzbedürftige verweigern
- sie keine Lösungen für die Vertriebenen finden
- sie sich weigern, angemessenen Schutz und Hilfe für die Vertriebenen zu finanzieren, und
- sie die Täter, die für die Flüchtlingsströme verantwortlich sind, nicht zur Rechenschaft ziehen.

Das derzeitige internationale Flüchtlingssystem, das nach dem Zweiten Weltkrieg geschaffen wurde, ist für die heutige Zeit einfach unzureichend. In Anerkennung der Probleme, mit denen das derzeitige Flüchtlingssystem konfrontiert ist, wurde in der New Yorker Erklärung von 2016 der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) aufgefordert, einen neuen Globalen Pakt für Flüchtlinge (Global Compact on Refugees, GCR) zu entwickeln und einen zwischenstaatlichen Prozess zur Verabschiedung eines neuen Globalen Pakts für sichere, geordnete und reguläre Migration (UN-Migrationspakt) einzuleiten (UN-Generalversammlung 2016). Nach einer Reihe thematischer und regionaler Konsultationen wurde im Dezember 2018 ein neuer Globaler Pakt für Flüchtlinge (UN-Flüchtlingspakt), von der UN-Generalversammlung bestätigt. Der Pakt bietet einen Rahmen für eine gerechtere und zuverlässigere Aufteilung der Verantwortung und einen „Entwurf für Regierungen, internationale Organisationen und andere wichtige Akteure, um sicherzustellen, dass die Aufnahmegemeinschaften die nötige Unterstützung erhalten und die Flüchtlinge ein produktives Leben führen können“. Neben anderen Maßnahmen sieht der GCR ein regelmäßig stattfindendes Flüchtlingsforum auf Ministerienebene auf globaler Ebene sowie regionale und nationale Vereinbarungen, einschließlich Unterstützungsplattformen, vor.

Im Dezember 2018 haben die UN-Mitgliedsstaaten außerdem ein neues zwischenstaatliches Abkommen über Migration verabschiedet. Mit dem Ziel, den Beitrag der Migranten und der Migration zu stärken, verpflichtet der UN-Flüchtlingspakt die Mitgliedstaaten zur Zusammenarbeit, „um eine sichere, geordnete und reguläre Migration zu fördern“ und „alle Aspekte der internationalen Migration, einschließlich humanitärer, entwicklungspolitischer, menschenrechtsbezogener und anderer Aspekte, zu berücksichtigen“. Außerdem wird darin „eine Reihe umsetzbarer Verpflichtungen, Mittel zur Umsetzung und ein Rahmen für die Weiterverfolgung und Überprüfung durch die Mitgliedstaaten“ bestimmt.

Ungeachtet der Bedeutung dieser Initiativen zur Förderung einer stärkeren internationalen Zusammenarbeit bestehen nach wie vor eklatante Mängel bei der sich entwickelnden internationalen Regelung zur Bewältigung der Herausforderungen, mit denen Vertriebene konfrontiert sind - von der Abschreckung vor Menschenrechtsverletzungen über die strafrechtliche Verfolgung der Täter und die Deckung der unmittelbaren Bedürfnisse von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen bis hin zur Suche nach dauerhaften Lösungen für die Vertriebenen.

Am unmittelbarsten sehen wir die Notwendigkeit eines verstärkten Systems zur **Aufteilung der Verantwortung für Flüchtlinge und Binnenvertriebene**. Gegenwärtig tragen die Nachbarländer, die den Großteil der Flüchtlinge aufnehmen, einen Großteil der Kosten für deren Hilfe, und die Regierungen, die mit einer großen Zahl von

Binnenvertriebenen konfrontiert sind, haben Mühe dies zu bewältigen. Es sollte stärker anerkannt werden, dass der Schutz und die Unterstützung von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen im gemeinsamen Interesse liegt und somit eine kollektive Verantwortung darstellt. Die Regierungen sollten ihren Beitrag auf der Grundlage gemeinsamer, aber differenzierter Verantwortlichkeiten und im Rahmen ihrer Möglichkeiten leisten. Die Einhaltung der Verpflichtungen muss kontrolliert werden.

Der **Binnenvertreibung** muss viel mehr politische Aufmerksamkeit zukommen. Derzeit gibt es doppelt so viele Binnenvertriebene wie Flüchtlinge, deren Rechte täglich verletzt werden. Trotz der bereits zwanzig Jahre andauernden Diskussionen ist die internationale Reaktion auf Binnenvertriebene nach wie vor unzureichend.

Die wichtige Arbeit des UNHCR braucht die politische Unterstützung eines *umfassenden Netzwerks* williger Regierungen, also durch internationale Finanzinstitutionen wie dem Internationale Währungsfonds, der Weltbank und regionaler

multilateraler Banken, durch die Wirtschaft, die Zivilgesellschaft und die Medien. Einzelstaatliche Regierungen und internationale Akteure müssen wirksame Mechanismen schaffen, um die aktive und **sinnvolle Beteiligung** von Flüchtlingen und anderen betroffenen Gemeinschaften an Entscheidungsprozessen zu gewährleisten. Marginalisierte Gruppen innerhalb der Flüchtlingsgemeinschaften wie Frauen, Kinder und LGBTQ+ müssen bei Entscheidungen, die ihr Leben betreffen, auf allen Regierungsebenen ein volles Mitspracherecht haben

Auf internationaler Ebene ist ein grundlegender Wandel in der Art und Weise erforderlich, wie die Regelung für Flüchtlingsregime mit anderen internationalen Regelungen (z.B. Entwicklung, Sicherheit, Friedenssicherung, Menschenrechte, humanitäre Hilfe, Migration) zusammenhängt. Und auf nationaler Ebene werden gesamtstaatliche und gesamtgesellschaftliche Ansätze, die sich in internationalen Governance-Regelungen niederschlagen müssen, ein umfassenderes Spektrum von Akteuren einbeziehen, einschließlich Flüchtlingen, lokalen Gastgebern, der Zivilgesellschaft und dem Privatsektor. Ein stärkeres Engagement regionaler Organisationen und mehr internationale Unterstützung für diese Organisationen sowie eine Dezentralisierung politischer Entscheidungen und operativer Praktiken ist erforderlich. In Afrika beispielsweise sind regionale Zusammenschlüsse wie die Afrikanische Union (AU), die UN-Wirtschaftskommission für Afrika, die Zwischenstaatliche Behörde für Entwicklung (IGAD) und die Wirtschaftsgemeinschaft Westafrikanischer Staaten (ECOWAS) wichtige Instrumente der Zusammenarbeit, die stärker einbezogen werden sollten.

Die Bedeutung eines solchen Engagements erstreckt sich auch auf die **lokale Gemeinschaft** und die kommunale Ebene. Die wirksamsten Formen der Integration und Wiedereingliederung beruhen häufig auf den Initiativen von Bürgermeistern und lokalen Behörden in Zusammenarbeit mit den Flüchtlingen. Tatsächlich leben etwa 60 Prozent der Flüchtlinge und 80 Prozent der Binnenvertriebenen in Städten und Vorstädten und nicht in Flüchtlingslagern.

Die **Art und Weise, wie Finanzmittel mobilisiert und zugewiesen werden, muss** sich grundlegend ändern . Das derzeitige System zur Finanzierung der humanitären Hilfe ist eindeutig nicht mehr zielführend. Die Tatsache, dass das UNHCR auf freiwillige Beiträge angewiesen ist, bedeutet nicht nur, dass das UNHCR bei jeder größeren Notsituation um Geld bitten muss, sondern auch, dass die Geber einen unverhältnismäßig großen politischen Einfluss auf die Organisation haben, auch in Situationen, in denen die Regierungen der Geberländer gegen grundlegende Prinzipien des Flüchtlingsschutzes verstoßen. Ein System, das auf freiwilligen Beiträgen beruht, wird wahrscheinlich niemals ausreichend sein. Die finanzielle Unterstützung reicht nur selten aus, um die Kosten für die öffentlichen Dienste, Infrastrukturen, die Wirtschaft und die Umwelt des Gastlandes zu decken. Darüber hinaus wird der Finanzierung von geschlechtsspezifischen Bedürfnissen (sexuelle, psychologische und reproduktive Gesundheit sowie Schutz vor sexueller und geschlechtsspezifischer Gewalt) allzu oft keine Priorität eingeräumt. Die besonderen Bedürfnisse gefährdeter Bevölkerungsgruppen müssen Vorrang haben. Um diesen Bedarf effektiv zu ermitteln, sind nach Geschlecht und Alter aufgeschlüsselte Daten erforderlich. Es gibt zahlreiche Ideen, wie mehr Geld beschafft werden können, von der Beitragsbemessung über Abgaben auf internationale Transaktionen bis hin zu Flüchtlingsunternehmungen und der Beschlagnahmung des Vermögens von Straftätern, aber es mangelt bisher am politischen Willen, diese umzusetzen.

Bilaterale und multilaterale Handels- und Finanzvereinbarungen mit den Aufnahmestaaten können solche Entwicklungen beschleunigen und sowohl den Flüchtlingen als auch den Bürgern der Aufnahmestaaten zugute kommen. Durch die Vergabe von Krediten ist es möglich, Kapital freizusetzen und Entwicklungen im Aufnahmestaat zu fördern, welchen den Weg für die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen ebnen. Alle bilateralen und multilateralen Handels- und Finanzvereinbarungen müssen durch eine solide Gender-Analyse untermauert werden, um sicherzustellen, dass sie nicht einfach schädliche Machtdynamiken und geschlechtsspezifische Ungleichheiten noch unterstützen.

Umwidmung von eingefrorenem Vermögen. Ein Vorschlag, dem viel Aufmerksamkeit zuteil wurde, besteht darin, die eingefrorenen Vermögen von Straftätern zu verwenden und sie zugunsten der Menschen im Herkunftsland umzuleiten, einschließlich derer, die gezwungen waren, aus ihren Gemeinschaften zu fliehen.

Dies würde sowohl die verfügbaren Mittel erhöhen als auch die Rechenschaftspflicht verbessern, indem die Straffreiheit korrupter Kleptokraten beendet wird. Ein entsprechender Gesetzesentwurf wurde von Senatorin Ratna Omidvar in den kanadischen Senat eingebracht und wird wahrscheinlich erneut eingebracht, wenn das kanadische Parlament wieder zusammentritt.

Die Abhängigkeit von freiwilligen Beiträgen führt auch zu enormen Ungerechtigkeiten. Flüchtlinge in öffentlichkeitswirksamen Notsituationen erhalten wahrscheinlicher Hilfe als diejenigen, bei denen die westlichen Medien nicht präsent sind. Die verfügbaren Daten lassen darauf schließen, dass Binnenvertriebene weit weniger internationale Hilfe pro Kopf erhalten als Flüchtlinge.

Das derzeitigen Regelungen für internationale Flüchtlingen sind durch einen **Mangel an Rechenschaftspflicht** auf allen Ebenen gekennzeichnet. Im Vorfeld verursachen politische Führer ungestraft Konflikte oder lassen sie zu, was eine Vertreibung vieler Menschen verursacht.

Wenn die Täter nicht im Rahmen nationaler Systeme zur Rechenschaft gezogen werden können, müssen sie vom Sicherheitsrat und, wenn möglich, vom Internationalen Strafgerichtshof zur Rechenschaft gezogen werden. In den nachgelagerten Bereichen fehlt es an Rechenschaftspflicht, wenn Geber Zusagen machen, die sie nicht einhalten, und Regierungen sich ihren Verpflichtungen aus der Flüchtlingskonvention von 1951 entziehen, Bonafide-Flüchtlinge, die ihre Grenzen überqueren, zurückweisen oder sie am Ort der Aufnahme einer unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung aussetzen. Um die Leistung der Regierungen zu kontrollieren und zu kritisieren, ist ein Begutachtungsmechanismus erforderlich.

Darüber hinaus besteht ein institutioneller Mangel an Rechenschaftspflicht, wenn einige internationale Organisationen in Silos arbeiten und ihre Bemühungen in Form von Aktivitäten statt in Form von Resultaten messen.

Diese Probleme sind miteinander verknüpft. Verbesserte Mechanismen der Rechenschaftspflicht müssen bei neuen Governance-Systeme im Mittelpunkt stehen. Die mangelnde Rechenschaftspflicht der Regierungen der Herkunftsländer zeigt sich oft am deutlichsten in der unzureichenden Reaktion auf Binnenvertriebene. Und ohne die dafür erforderlichen Mittel wird keiner der in diesem Bericht gemachten Reformvorschläge Erfolg haben. Die Auseinandersetzung mit diesen umfassenden Themen ermöglicht es Deutschland und Kanada, die größten Schwächen des internationalen Flüchtlingssystems anzugehen, einschließlich des Mangels an Lösungen für Flüchtlinge und Binnenvertriebene, die in anhaltenden Situationen leben. Ein anderer Ansatz ist dringend erforderlich.

Ein Aufruf zum Handeln

Das größte Problem für das Flüchtlingssystem ist der Mangel an politischem Willen. In seinem Bericht *A CALL TO ACTION* hat das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen sechs wichtige und neuartige Vorschläge für institutionelle Reformen vorgelegt. Sie alle sollen die Arbeit der bestehenden Organisationen ergänzen. Sie zielen alle auf die Schaffung eines flexiblen, kostengünstigen und dynamischen Instruments ab, das die politische Einigung auf neue, evidenzbasierte Verpflichtungen von Regierungen und relevanten nichtstaatlichen Akteuren erleichtert. Die hier vorgestellten Vorschläge bieten einen flexiblen Rahmen für engagierte Akteure, die mit einer Reihe von Organisationen zusammenarbeiten, die in maßgeblichen Problembereichen tätig sind. Jeder der sechs Hauptgedanken bezieht sich auf die Bereiche Politik, Normen, Beweise, Autorität, Rechenschaftspflicht und Finanzen. Darüber hinaus enthält der Bericht viele weitere konkrete Vorschläge, von denen einige sofort umgesetzt werden können.

Lücken in puncto Governance und Finanzierung	Spezifischer Vorschlag
Politik	Globales Aktionsnetzwerk für Vertriebene / Global Action Network for the Forcibly Displaced
Normen	Ausarbeitung eines Zusatzprotokolls zur Genfer Flüchtlingskonvention
Nachweise	Zwischenstaatliches Panel für Flüchtlinge und Vertriebene
Instanz	Sonderbeauftragter des Generalsekretärs der Vereinten Nationen für die Internationale Migration (SRSG)
Rechenschaftspflicht	Umwidmung von beschlagnahmten Vermögen zur Unterstützung von Vertriebenen

Finanzierung	Staatsanleihen für Flüchtlinge, Kapitalbeteiligungsfonds und Handelspräferenzen
Technologie	Anbieter von Online-Diensten, die bestehende Technologien für Flüchtlinge und Binnenvertriebene zugänglich machen

Dieser Bericht ist der Beginn, nicht das Ergebnis eines Prozesses zur Umgestaltung des derzeitigen internationalen Flüchtlingssystems. Außerdem bietet er eine programmatische Grundlage für die Zusammenarbeit zwischen Schlüsselländern wie Kanada und Deutschland.