

Globaler Pakt für Flüchtlinge

Einleitung

Bereits bei der Gründung der Vereinten Nationen im Jahr 1945 befanden sich die Mitgliedstaaten in einer Situation, in der Millionen Menschen sich als Folge des zweiten Weltkrieges auf der Flucht befanden. Menschen, die ihre Heimat verlassen mussten, zu helfen, ist eine Aufgabe, die die internationale Gemeinschaft schon damals nur gemeinsam bewerkstelligen konnte.

Diese bis dahin größte Fluchtbewegung wird von den heutigen Zahlen übertroffen. Ende des Jahres 2017 waren 68,5 Millionen Menschen auf der Flucht und aktuell begeben sich täglich 28.300 neue Menschen - von der Hoffnung auf Sicherheit und ein Leben in Würde getrieben - auf eine gefährliche Reise, deren Ausgang oft von Willkür und der unterschiedlichen Asyl- und Flüchtlingspolitik verschiedener Aufnahmeländer abhängt.

Um Menschen auf der Flucht, die über die ganze Welt verstreut sind, eine sichere Zukunft geben zu können, beschloss die Generalversammlung, 2018 einen globalen Pakt für Flüchtlinge zu erarbeiten, in dem einheitliche Maßnahmen für die Mitgliedstaaten im Umgang mit Flüchtlingen festgelegt werden sollen.

Hintergrund und Grundsätzliches

„Jeder hat das Recht, in anderen Ländern vor Verfolgung Asyl zu suchen und zu genießen.“ Dieser Satz steht in Artikel 14 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948. Basierend auf dem „Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge“ (umgangssprachlich auch als Genfer Flüchtlingskonvention bekannt) von 1951 haben die Bundesrepublik Deutschland sowie die meisten anderen europäischen Staaten dieses Menschenrecht ebenfalls noch einmal in ihren nationalen Verfassungen verankert (z.B. in Deutschland in Artikel 16a des Grundgesetzes).

Im Jahre 1967 wurde der Wirkungsbereich der Genfer Flüchtlingskonvention erweitert, um auch den Schutz von Flüchtlingen außerhalb Europas sicherzustellen. Heute haben 148 Staaten dieses essentielle Dokument unterzeichnet. Bis heute regelt es also die grundsätzlichen Fragen über die juristischen Definitionen und Schutzansprüche von Flüchtlingen und Asyl und legt so den unverzichtbaren Grundstein zum Schutz geflüchteter Menschen. So definiert der erste Artikel besagter Konvention beispielsweise einen Flüchtling als Person, die sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt oder in dem sie ihren ständigen Wohnsitz hat, und die wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer

politischen Überzeugung eine wohlbegründete Furcht vor Verfolgung hat und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Furcht vor Verfolgung nicht dorthin zurückkehren kann.

Doch obwohl diese Konvention international allgemein anerkannt ist und auch durchgesetzt wird, ist dadurch keine vollständige Lösung des Problems erreicht worden. Denn die juristische Definition von Asyl ist oft sehr eng. Folglich ist nicht jeder Flüchtling gleichzeitig eine Person mit einem Recht auf politisches Asyl. So wurde zum Beispiel im Jahr 2016 in den Vereinigten Staaten von Amerika über insgesamt 84.989 Asylanträge entschieden. Dabei wurde allerdings lediglich in 8.726 Fällen ein Anspruch auf politisches Asyl im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention gewährt.

Folglich kommt es für einen Großteil der Flüchtlinge in erster Linie auf die jeweilige Einwanderungspolitik der Aufnahmestaaten an. Und diese weisen weltweit sehr unterschiedliche Standards auf. Das hat zwei Konsequenzen: Die Menschen auf der Flucht haben keine Gewissheit, ob sie überhaupt ein Land finden, das sie aufnimmt, und insofern entscheiden oft die geografischen Begebenheiten über ihre Zukunft. Außerdem werden bestimmte Aufnahmeländer, die zum einen „günstig“ liegen und zum anderen entsprechende Einwanderungsmöglichkeiten bieten, schnell überfüllt und überfordert und können auf lange Sicht ebenfalls keine menschenwürdige Unterbringung mehr garantieren.

Diese Tatsachen haben unter anderem zu dem Umstand geführt, dass die Türkei heute das Land ist, das die meisten Flüchtlinge aufgenommen hat. Die geografische Lage des Landes sorgt dafür, dass viele Menschen vor dem syrischen Bürgerkrieg in die Türkei fliehen. Syrien stellt aktuell zusammen mit Afghanistan und dem Südsudan die Hälfte aller weltweiten Flüchtlinge.

Doch obwohl diese Flüchtlingsströme wohl momentan die Größten sind, ist es wichtig, dass die Vereinten Nationen den Blick für das große Ganze nicht verlieren: Neben den erwähnten Fluchtbewegungen aus dem Südsudan, Afghanistan und Syrien gibt es auch große Bewegungen in Süd- und Mittelamerika, in Südostasien und Flüchtlinge innerhalb Afrikas.

Außerdem befinden sich zur Zeit 7,7 Millionen Flüchtlinge in Kolumbien. Die meisten davon sind Binnenflüchtlinge, also Menschen, die sich innerhalb ihres eigenen Landes auf der Flucht befinden. Zusätzlich nimmt Kolumbien Flüchtlinge aus dem Nachbarland Venezuela auf. Darüber hinaus fliehen viele Menschen aus Mittelamerika in Richtung der Südgrenze der USA. Aktuell erfährt diese Fluchtbewegung viel Aufmerksamkeit aufgrund der so genannten Migrantinnen-Karawane aus Honduras, Guatemala und El Salvador, die sich auf dem Weg zur Grenze zwischen Mexiko und den USA befindet.

An diesen Beispielen wird deutlich, dass neben bewaffneten Konflikten wie im Fall des syrischen Bürgerkriegs und ethnischer und religiöser Verfolgung wie im Fall der Rohingya auch soziale Umstände wie Armut, Bandenkriminalität und allgemeines Elend zum Problem der Massenflucht beitragen können. Deswegen muss auch in diesem Rahmen ein allgemeingültiger Lösungsansatz gefunden werden. Zahlen der UNO-Flüchtlingshilfe

ergeben, dass 85% der Flüchtlinge aus Ländern mit geringen oder mittleren Einkommen stammen.

Beim Beschreiben dieser Strömungen muss der Blick auch in Richtung Asien gerichtet werden. Unter den Top 5 der Herkunftsländer für Flüchtlinge befindet sich auch der südostasiatische Staat Myanmar mit 1,2 Millionen Flüchtlingen, die das Land in den letzten Jahren verlassen haben. Hierbei handelt es sich größtenteils um die muslimische Volksgruppe der Rohingya, welche in Myanmar schon seit langer Zeit politische wie religiöse Verfolgung erfahren hat. Daraus ergibt sich ein nicht abbreißender Strom von Flüchtlingen, der überwiegend in dem westlich von Myanmar gelegenen muslimischen Staat Bangladesh Zuflucht sucht. Damit zählt auch Bangladesch mit knapp einer Million aufgenommenen Flüchtlingen (Stand Ende 2017) zu den Hauptaufnahmeländern im Register der UNO-Flüchtlingshilfe. Die Situation in Bangladesch ist allerdings schwierig und die Arbeit verschiedener Hilfsorganisationen ist oft nicht ausreichend. Aktuell harren Hunderttausende in überwiegend überfüllten Lagern aus und haben keine Gewissheit über ihre Zukunft. Andere Rohingya haben sich als Bootsflüchtlinge auf den Weg nach Australien gemacht und werden nun auf Inseln wie Manus oder Nauru festgehalten.

Diese Beispiele stellen bei weitem noch nicht alle Fluchtbewegungen dar, auf denen die weltweit 68,5 Millionen Flüchtlinge sich bewegen. Sie zeichnen aber ein klares Bild, das die Globalität des Problems und somit die Verantwortung der UN verdeutlicht.

Aktuelles

Am Beispiel der Türkei wird deutlich, dass eine Lösung für dieses Problem notwendig ist. Die Aufnahmeinfrastruktur ist mittlerweile überlastet, da die Türkei eine große Anzahl an Flüchtlingen aufgenommen hat. Deswegen bezeichnet die Nichtregierungsorganisation (NGO) *Amnesty International* Abschiebungen in die Türkei als "illegal und auf Kosten der Schutzsuchenden." Dennoch wurde im März 2016 ein Abkommen zwischen der Europäischen Union (EU) und der Türkei geschlossen, dass die Abschiebung von geflüchteten Personen zurück in die Türkei vorsieht, sofern diese die Türkei als Transitland genutzt haben. Da dadurch die Aufnahmelager weiter überfüllt wurden und sich die Situation vor Ort stetig verschlechterte, entschied sich die Türkei die Grenze zu Syrien auf unabsehbare Zeit zu schließen. Deswegen sind Flüchtlinge aus Syrien, die sich weiter auf den Weg machen, noch stärker auf sich allein gestellt.

Das scheint besonders gravierend vor dem Hintergrund, dass die Reise eines Flüchtlings unter keinen Umständen einfach in einem solchen Lager enden sollte. Dennoch gibt es Beispiele von Menschen, die nach ihrer Flucht teilweise seit Jahrzehnten in Lagern leben. Und gerade überfüllte Lager und überforderte Staaten und Hilfskräfte sorgen dafür, dass dies anhaltende negative Folgen auf viele Schicksale hat. Das zeigt sich zum einen an den direkten Auswirkungen auf die Gesundheit und das leibliche Wohl der Menschen, die von rudimentären bis gar nicht vorhandene sanitären Einrichtungen herrühren, aber auch an einer

sozialen Perspektivlosigkeit.

Bei Flüchtlingslagern handelt es sich in aller Regel um Zeltstädte, die in den Grenzregionen der Aufnahmeländer zur temporären Unterbringung errichtet werden. Da aber nicht jedes Aufnahmeland sich in der Verantwortung für diese geflüchteten Menschen sieht, beziehungsweise selbst gar nicht die Ressourcen hat teilweise bis zu einer Million Flüchtlinge zusätzlich zur eigenen Bevölkerung zu versorgen, fällt diese Arbeit oft auf Freiwillige oder Hilfsorganisationen zurück. Aber auch trotz deren Engagements reicht es in vielen Lagern nicht einmal für das Nötigste. Fließendes Wasser oder andere grundsätzliche sanitäre Einrichtungen sowie eine ausreichende medizinische Versorgung sind selten, weshalb häufig schwere Krankheiten ausbrechen und sich schnell verbreiten.

Hinzu kommt, dass diese oft als Übergangslösung gedachten Lager für die meisten Flüchtlinge heute Alltag sind. Idealerweise hätte ein Flüchtling zwei Auswege aus so einem Lager: die Integration in Gesellschaft und Arbeitsmarkt des Aufnahmelandes oder die Rückkehr in die Heimat. Eine Rückkehr gestaltet sich in vielen Fällen schwierig, da Armut, Krieg und Vertreibung in den meisten Herkunftsländern immer noch an der Tagesordnung sind. Eine vollständige Integration in die Gesellschaft des Aufnahmelandes scheitert allerdings oft an der Bereitwilligkeit des fraglichen Staates, mangelnder Rechtshilfe, die den Flüchtlingen bei oft komplizierten Einwanderungsverfahren zur Seite stehen könnte, oder ganz einfach an den Kapazitäten des Aufnahmelandes.

Das betrifft aber nicht nur erwachsene Flüchtlinge. Besonders jungen Menschen und Kindern muss eine Zukunft geboten werden. In Flüchtlingslagern sind aber häufig keine Schulen oder sonstige Angebote gegeben, die jungen Menschen Bildung ermöglichen oder ihnen die für eine erfolgreiche Integration nötigen Kenntnisse in der Sprache des Aufnahmelandes vermitteln könnten. Die Anwesenheit von Kindern in diesen Lagern ist dabei keine Seltenheit. Über die Hälfte der Flüchtlinge weltweit (52%) sind jünger als 18 Jahre. Durch das Fortbestehen der Krise und einer Akzeptanz der Flüchtlingslager als Status Quo riskiert die Staatengemeinschaft also den Verlust einer ganzen Generation an die Hoffnungs- und Perspektivlosigkeit.

Die Flüchtlinge leben abgesehen von den Gesundheitsrisikos zwar in relativer Sicherheit, aber ihr Dasein beinhaltet in vielen Fällen weder Arbeit oder Bildung noch sonstige Aktivitäten oder Ablenkungen, um ihren Alltag oder ihre Zukunft zu gestalten. Ein somalischer Flüchtling in einem Lager in Ghana sagte zu Amnesty International: „In Mogadischu gab es zwar Leben, aber keinen Frieden. Hier gibt es Frieden, aber kein Leben.“

Obwohl keiner Nation an dieser Stelle eine alleinige Schuld an dieser Situation zugewiesen werden kann, ist es offensichtlich, dass nationale, aber auch bi- oder multilaterale Alleingänge keine langfristige Lösung bieten können.

Das sagt auch die Nichtregierungsorganisation Lifeline, die im Bezug auf die Flüchtlingskrise äußert, dass diese nicht durch die politischen Handlungen einzelner Staaten gelöst werden kann. Die NGO hat es sich zur Aufgabe gemacht, durch das private Betreiben eines Schiffs zu

Rettung von Flüchtlingen im Mittelmeer der Krise auf dieser Fluchtroute entgegen zu wirken.

Trotz der noblen Zielsetzung stellt eine solche Handlung von Einzelpersonen ebenfalls keine adäquate oder nachhaltige Lösung für diese Krise dar. Zum einen kann ein privater Verein natürlich nicht auf die gleichen Ressourcen wie die internationale Staatengemeinschaft zurückgreifen und ein Status Quo, in dem Privatpersonen die Arbeit der UN übernehmen müssen, ist auch keiner, der aufrecht erhalten werden sollte.

Probleme und Lösungsansätze

Die Ineffektivität dieser Maßnahmen im Umgang mit der Krise von der multilateralen Ebene bis hin zu den Handlungen von Privatpersonen lässt sich am Ende wohl vor allem auf den Mangel eines internationalen Konsens über den Umgang mit geflüchteten Menschen zurückführen.

Dort wo die Aufnahmekapazitäten der Länder versagen und zivilgesellschaftliches Engagement an seine Grenzen stößt, beginnt seit jeher die Arbeit der internationalen Staatengemeinschaft. Konkret heißt das, auf dem wichtigen Grundstein der Genfer Flüchtlingskonvention aufzubauen und für die Welt sowie die Flüchtlinge selbst eine klare und einheitliche juristische Definition über ihren Status und ihre Rechte auszuarbeiten, die der aktuellen Weltlage entspricht.

Es ist wichtig, aus den aktuellen Herausforderungen und den Unzulänglichkeiten uni-, bi- und multilateraler Maßnahmen die richtigen Schlüsse zu ziehen und in einem internationalen Abkommen anzugehen. Wie immer in der internationalen Politik ist es wichtig, einen Ausgleich zwischen dem Lösen nur gemeinsam zu bewältigender Probleme und der Erhaltung der nationalen Souveränität als Grundlage internationaler Zusammenarbeit zu finden. Bedenken bezüglich nationaler Souveränität äußerten zuletzt unter anderem die Staatschefs der USA, Ungarns, Polens, Australiens und seit Kurzem auch Österreichs, die ankündigten, den Pakt vorerst nicht zu unterzeichnen.

Beim Verfassen von Positionspapieren, dem Einbringen von Vorschlägen in einen Resolutionsentwurf oder dem Vertreten der nationalen Interessen sollte nicht vergessen werden, dass die Vereinten Nationen laut der Präambel der Charta der Vereinten Nationen auf dem „Glauben an die Grundrechte des Menschen, an Würde und Wert menschlicher Persönlichkeit“ basieren. Die Bereitschaft, gemeinsam auf eine internationale Lösung hinzuarbeiten und nicht immer ausschließlich nationale Interessen voranzustellen, ist essentiell, um bei diesem Thema zu einem zufriedenstellenden Verhandlungsergebnis zu kommen. Die eigenständige Entscheidung zur Zusammenarbeit mit anderen Staaten im Rahmen der Vereinten Nationen stellt dabei keinen Einschnitt in nationale Souveränität dar.

Auch ein Staat, der aufgrund seiner geografischen Lage nicht unmittelbar von der Not der Flüchtlinge betroffen ist, wird auf langfristige Sicht nicht vom Zusammenbruch der

internationalen Solidaritätsgemeinschaft und der Verschärfung der Situation in Krisengebieten profitieren. Dieses Problem kann nur gelöst werden, wenn alle Staaten zusammenarbeiten und bereit sind, einen Beitrag zur Lösung zu leisten.

Punkte zur Diskussion

Es ist für die Vorbereitung ratsam, sich noch einmal im Detail damit auseinanderzusetzen, wo die aktuellen Flüchtlingsströme auf der Welt verlaufen. Delegierte sollten dabei überprüfen, ob ihr Land als Herkunfts-, Transit- oder Aufnahmeland von den aktuellen Fluchtbewegungen betroffen ist. Falls das eigene Land bereits Flüchtlinge aufgenommen hat, sollten sich Delegierte ein genaues Bild von der Situation der Flüchtlinge in ihrem Land machen. Nichtregierungsorganisationen wie *Amnesty International*, *Human Rights Watch* oder *UN Watch* können dabei hilfreiche und unabhängige Quellen darstellen.

Anschließend sollten Delegierte Informationen sammeln, wie ihr Land sich zu verschiedenen finanziellen Ansätzen zur Lösung dieses Problem positioniert. Dazu gehört z.B. die Forderung nach Unterstützung für die Aufnahmeländer oder die Bereitschaft, diese Unterstützung selbst zu leisten. Darüber hinaus sollte ein allgemeingültiges Konzept entwickelt werden, wie Gelder der Staatengemeinschaft am besten verteilt und am effizientesten eingesetzt werden können.

Die folgenden Fragen sollen der Generalversammlung in der inhaltlichen Vorbereitung als Leitlinien dienen und sollten in Positions- und Arbeitspapieren aufgegriffen, diskutiert und gelöst werden:

- Wie sollen die Begriffe Flüchtling und Asyl zukünftig definiert werden?
- Welche Rechte sollen mit dem Status eines Flüchtlings verbunden sein?
- Wie können Flüchtlinge dabei unterstützt werden, diese Rechte für sich einzufordern und durchzusetzen?
- Wie kann Flüchtlingen ein menschenwürdiges Dasein garantiert werden? Welche Aspekte von Unterbringung bis Bildung und Integration in den Arbeitsmarkt müssen dabei alles bedacht werden? Wie kann bei der Aufnahme von Flüchtlingen die Einhaltung der Menschenrechte sichergestellt werden?
- Wie und inwieweit sollten Aufnahmeländer unterstützt werden? Wie kann der Druck von überforderten Aufnahmeländern gemindert werden? Welchen Beitrag sollten Staaten individuell und welchen gemeinsam als Staatengemeinschaft leisten?
- Unter welchen Bedingungen sollten Flüchtlinge in ihr Heimatland zurückgeführt werden?
- Wie kann eine international einheitliche Lösung durchgesetzt werden?

Wichtige Dokumente

- Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (1948), Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen A/RES/217 A (III):
<http://www.un.org/depts/german/menschenrechte/aemr.pdf>
- Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 und Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31. Januar 1967:
http://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/03/Genfer_Fluechtlingskonvention_und_New_Yorker_Protokoll.pdf
- Offizielle Beschreibung des Globalen Pakts für Flüchtlinge vom UNHCR
<http://www.unhcr.org/dach/de/was-wir-tun/auf-dem-weg-zum-globalen-pakt-fuer-fluechtlinge>
- Rahmenplan für den Globalen Pakt für Flüchtlinge
<http://www.unhcr.org/dach/de/was-wir-tun/auf-dem-weg-zum-globalen-pakt-fuer-fluechtlinge/der-umfassende-raahmenplan-fuer-fluechtlingshilfemassnahmen>

Quellenangaben und weiterführende Links

- Völkerrechtliche Definitionen von “Flüchtling” und “Asyl”
<https://www.tagesschau.de/inland/fluechtlinge-531.html>
- Zahlen und Fakten zu den weltweiten Flüchtlingen
<http://www.unhcr.org/dach/de/services/statistiken>
- Zahlen und Fakten zu den weltweiten Flüchtlingsströmen <https://www.uno-fluechtlingshilfe.de/fluechtlinge/zahlen-fakten/>
- Statistiken zu Flüchtlingen und Asyl des Bundesamts für Flüchtlinge (BAMF)
<http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/aktuelle-zahlen-zu-asyl-august-2018.html?nn=1694460>
- Bericht von Amnesty International über den Zustand in einem kenianischen Flüchtlingslager
<https://www.amnesty.de/sites/default/files/downloads/Leben-ohne-Frieden.pdf>
- Stellungnahme von Amnesty International zu Abschiebungen in die Türkei
<https://www.amnesty.de/2016/6/3/tuerkei-ungenuegender-schutz-fuer-fluechtlinge>
- Informationen zum Flüchtlingsabkommen zwischen der EU und der Türkei
<http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/laenderprofile/243222/fluechtlingsabkommen-eu-tuerkei>
- Informationen zur Genfer Flüchtlingskonvention <http://www.unhcr.org/dach/de/ueber-uns/unsere-mandate/die-genfer-fluechtlingskonvention>
- Website von Lifeline
<https://mission-lifeline.de/de/schiff-und-team>
- Deutschland: Bootsflüchtlinge ohne Perspektive - Artikel zur Situation von Flüchtlingen auf dem Weg nach Australien:

https://www.deutschlandfunk.de/australische-fluechtlingspolitik-bootsfluechtlinge-ohne.799.de.html?dram:article_id=423461

- Debatte im Deutschen Bundestags zum Thema “Globaler Pakt für Flüchtlinge” vom 8. November 2018

<https://www.youtube.com/watch?v=hfMAIxzmxBk>