

Flucht: Forschung und Transfer

Policy Brief 06 | September 2018

Internationale Verantwortungsteilung im Flüchtlingschutz stärken

Marcus Engler

Handlungsempfehlungen im Überblick

- 1. Staaten und andere Geldgeber sollten finanzielle Mittel für den globalen Flüchtlings-schutz bereitstellen, die dem tatsächlichen Bedarf entsprechen. Zugleich sollten sie Mittel längerfristiger zusagen und deren flexiblere Einsetzbarkeit ermöglichen.**
- 2. WissenschaftlerInnen sollten in Kooperation mit anderen AkteurInnen einen globalen Index für eine verantwortliche Flüchtlingspolitik entwickeln und regelmäßig veröffentlichen.**
- 3. Die Staaten des Globalen Nordens sollten deutlich mehr Flüchtlinge über Resettlement und andere sichere Aufnahmewege aufnehmen.**
- 4. Die Eigenverantwortlichkeit von Flüchtlingen sollte gestärkt werden. Dies kann erreicht werden, indem Rechte, Wünsche und Fähigkeiten von Flüchtlingen bei der Ausgestaltung des Flüchtlings-schutzes stärker berücksichtigt werden.**
- 5. Der institutionelle Rahmen für die Stärkung internationaler Verantwortungsteilung sollte mittel- und langfristig weiterentwickelt und verbindlicher gestaltet werden.**

Verantwortungsteilung schwierig, aber dringend benötigt

Effektiver und umfassender Flüchtlingschutz kann nur auf Grundlage internationaler Kooperation und Verantwortungsteilung gelingen. Zahlreiche WissenschaftlerInnen diagnostizieren hingegen eine vollkommen unzureichende internationale Zusammenarbeit in der Flüchtlingspolitik. Die Zahl der Flüchtlinge und international Schutzsuchenden ist in den vergangenen Jahren zwar deutlich gestiegen. In Relation zur Weltbevölkerung ist sie aber klein (ca. 0,3 Prozent) und ihre Unterstützung erscheint als lösbare Aufgabe. Problematisch ist jedoch, dass sich ein großer Teil aller Schutzsuchenden auf nur wenige Staaten konzentriert. Dabei handelt es sich meist um Entwicklungsländer, die in der Nachbarschaft der von Krisen und Konflikten betroffenen Herkunftsstaaten liegen. Beispiele sind die Türkei, Uganda oder Pakistan. Symptome der defizitären Verantwortungsteilung sind u.a. die unzureichende Finanzierung des Flüchtlings-schutzes, die Verletzung von Flüchtlingsrechten und ein unerfüllter Resettlement-Bedarf.

Institut für Migrationsforschung
und Interkulturelle Studien

IMIS

Institute for Migration Research
and Intercultural Studies

bicc Bonn
International Center
for Conversion \

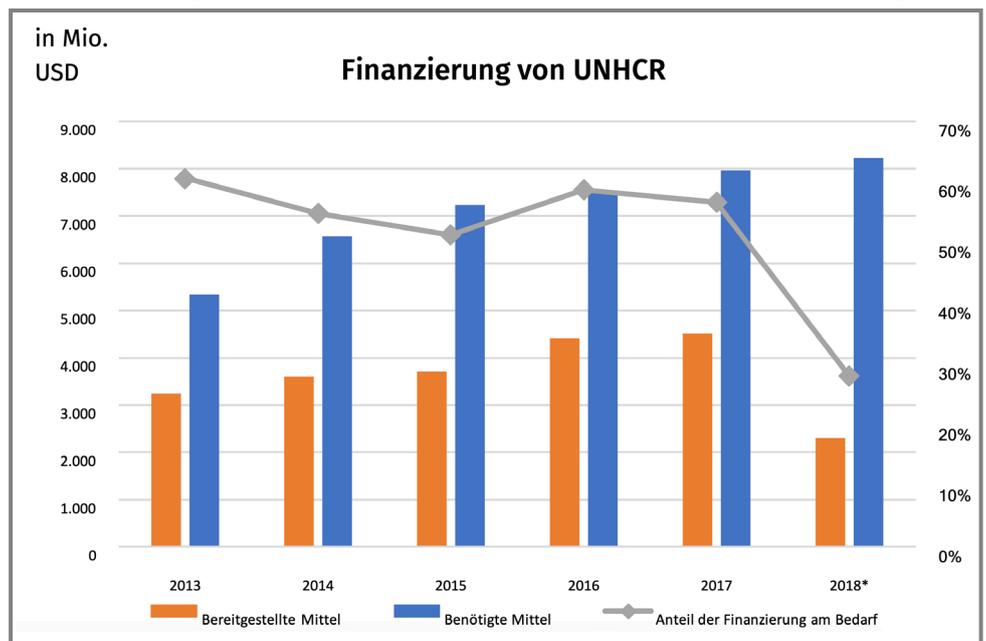
Diese Defizite sind auch der Ausgangspunkt einer neuen globalen politischen Initiative zur Verbesserung der internationalen Verantwortungsteilung im Flüchtlingsschutz. Auf dem ersten UN-Gipfel für Flüchtlinge und Migranten im September 2016 verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs der 193 teilnehmenden Staaten einstimmig die sogenannte *New Yorker Erklärung* für Flüchtlinge und Migranten. Unter anderem verpflichteten sich die Staaten dazu, die für den Flüchtlingsschutz erforderlichen finanziellen Mittel sowie ausreichend Plätze für aufnahmebedürftige Flüchtlinge bereitzustellen. Zugleich wurde mit dem *Comprehensive Refugee Response Framework* (CRRF) ein Rahmen für eine international koordinierte und kohärente Flüchtlingspolitik in Staaten mit besonders vielen Flüchtlingen geschaffen. Parallel ist über den *Global Compact on Refugees* (GCR) verhandelt worden, mit dem die Regeln der globalen Flüchtlingspolitik weiter präzisiert und ausgebaut werden sollen. Diese Initiativen sind grundsätzlich sehr zu begrüßen. Ob dadurch die internationale Verantwortungsteilung gestärkt und damit der Flüchtlingsschutz tatsächlich verbessert wird, bleibt jedoch abzuwarten. Denn der globale Flüchtlingspakt (GCR) bildet lediglich einen normativen und organisatorischen Rahmen, der von den Akteuren des Flüchtlingsregimes, und insbesondere von den Staaten, mit Leben gefüllt werden muss. Verbindliche Regeln enthält er nicht.

Dieser Policy Brief benennt fünf miteinander verbundene Handlungsempfehlungen zur Stärkung der internationalen Verantwortungsteilung im Flüchtlingsschutz. Diese richten sich in erster Linie an Regierungen, Parlamente und internationale Organisationen, aber auch an NGOs, Medien, Stiftungen, Unternehmen und Flüchtlingsorganisationen. Die Empfehlungen beruhen auf wissenschaftlichen Erkenntnissen, die in dem dazugehörigen Forschungsbericht „Das globale Flüchtlingsregime: Konzeptionen, Flüchtlingsbegriffe und Verantwortungsteilung“ (Engler 2018) erfasst sind. Der Bericht und die Handlungsempfehlungen waren auch Gegenstand einer intensiven Diskussion mit WissenschaftlerInnen und PraktikerInnen während eines Workshops im Februar 2018 am Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück. Diese Empfehlungen greifen

auch Verpflichtungen der Staatengemeinschaft auf, die sie in der New Yorker Erklärung oder im GCR eingehen.

1. Finanzierung des Flüchtlingsregimes: Am Bedarf orientieren, bessere Planbarkeit und flexiblere Einsetzbarkeit der Mittel ermöglichen

Zwar haben Staaten – darunter auch die Bundesrepublik – und private Geber in den vergangenen Jahren mehr finanzielle Ressourcen für den Flüchtlingsschutz zur Verfügung gestellt als je zuvor. Zahlreiche Berichte und Analysen zeigen jedoch, dass die Finanzierung des Flüchtlingsschutzes, umgesetzt vom UN-Flüchtlingshilfswerk (UNHCR) und anderen Organisationen, strukturell unzureichend und prekär ist. In den vergangenen Jahren ist die Lücke zwischen verfügbaren Mitteln und dem Bedarf sogar gewachsen. Lediglich 50 bis 60 Prozent des Bedarfs wurden finanziert (s. Abbildung 1). Dies hat dramatische Auswirkungen auf



die Lebensqualität von Millionen Flüchtlingen.

Abbildung 1, Quelle: UNHCR/Global Focus 2018; eigene Darstellung, *Stand 4. September 2018

Daher sollten Staaten ihrer in der New Yorker Erklärung getroffenen Selbstverpflichtungen¹ nachkommen und die erforderlichen finanziellen Mittel

¹ „We note with concern a significant gap between the needs of refugees and the available resources. We encourage support from a broader range of donors and will take measures to make humanitarian financing more flexible and predictable, with diminished earmarking and increased multi-year funding, in order to close this gap.“ (New York Declaration 2016, S. 16).

bereitstellen. Auch Unternehmen, Stiftungen und Privatpersonen könnten einen stärkeren Beitrag leisten. Die Mittel sollten jedoch nicht nur erhöht, sondern auch so bereitgestellt werden, dass UNHCR und andere Organisationen besser planen und arbeiten können. Zum einen sollen Mittel über längere Zeiträume (mehrjährig) zugesagt werden. Zum anderen sollte der Anteil der Mittel, deren Verwendung von den Gebern an bestimmte Zwecke, Regionen und/oder Zielgruppen gebunden sind (sogenanntes *ear-marking*), deutlich reduziert werden. Derzeit ist nur rund ein Drittel der Mittel flexibel einsetzbar. Bei den von der Bundesrepublik zur Verfügung gestellten Mitteln waren es in den letzten Jahren sogar nur rund fünf Prozent. Die **Bundesregierung – aber auch andere Staaten** – sollten sich an dem Beispiel von Staaten wie Schweden, Norwegen oder der Niederlande orientieren und einen deutlich größeren Teil der Mittel zur freien Verfügung bereitstellen.

Die Verantwortungsteilung muss zudem über die humanitäre Notversorgung hinausgehen. Viele Flüchtlinge weltweit befinden sich in langjährigen Fluchtsituationen. Die Erhöhung der Mittel ist daher dringend erforderlich, damit die Förderung von (Aus-)Bildung, die Schaffung ökonomischer Perspektiven und die Verbesserung gesellschaftlicher Partizipation von Millionen von Flüchtlingen ermöglicht werden kann (s. Empfehlung 4). Ferner sollten Organisationen wie **UNHCR**, aber auch **NGOs** und **Flüchtlingselbstorganisationen** ausreichend Mittel für ihre wichtigen Aufgaben der Stärkung politischer Kooperation, der Koordination mit anderen Akteuren und der Förderung gesellschaftlicher Akzeptanz erhalten.

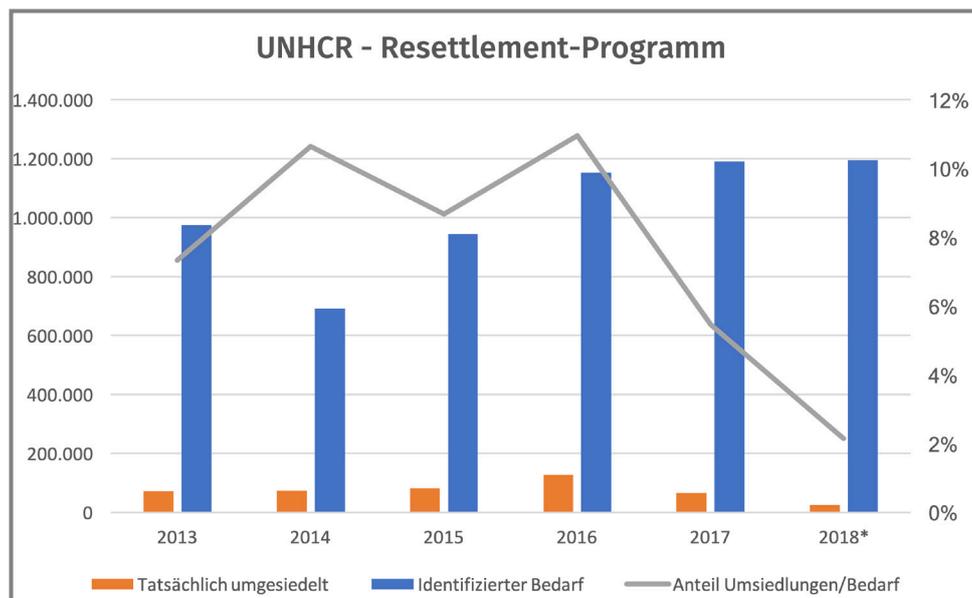
2. Globaler Index für eine verantwortliche Flüchtlingspolitik erstellen und veröffentlichen

Ein Globaler Index für eine verantwortliche Flüchtlingspolitik hätte zwei wesentliche Funktionen. Zum einen würde er ein analytisches Instrument bieten, mit dem sich die Flüchtlingspolitik von Staaten umfassend und vergleichend beobachten ließe. Zum anderen würde von einem solchen Index eine starke normative Wirkung ausgehen – vergleichbar etwa mit dem *International Corruption Index* oder dem *Migration Policy Index* (MIPEX). Basierend auf den Ergebnissen könnten JournalistInnen über Staaten, die besonders gut oder besonders schlecht abschneiden, verstärkt berichten. Regierungen würden unter Recht-

fertigungsdruck geraten und könnten von anderen Staaten lernen. Ein solcher Index sollte verschiedene Dimensionen der Flüchtlingspolitik berücksichtigen (u.a. Finanzierung des globalen Flüchtlingsschutzes, Aufnahme von Asylsuchenden, Resettlement, Schutzquote, Beachtung von Flüchtlingsrechten). Zudem sollte er auch Politiken einbeziehen, die sich negativ auf den Flüchtlingsschutz auswirken (z.B. Abschottungspolitiken, diskriminierende Äußerungen von RegierungsvertreterInnen etc.). Eine Gruppe internationaler WissenschaftlerInnen sollten einen Entwurf für den Index erarbeiten. Anschließend sollte der Entwurf in der mit der breiteren wissenschaftlichen Community, VertreterInnen von Politik, Medien, internationalen Organisation und Zivilgesellschaft (inkl. Flüchtlingsorganisationen) umfassend diskutiert und verfeinert werden. Sollte sich die Entwicklung eines quantitativen Indexes als methodisch zu schwierig erweisen, könnte die Erarbeitung eines detaillierten qualitativen Indikatorensets eine ähnliche Funktion erfüllen. Danach sollte der Entwurf von der UN-Vollversammlung oder dem Exekutiv-Komitee von UNHCR formal angenommen werden. Falls die Staatengemeinschaft sich nicht darauf einigen kann, sollte ein internationales Gremium von Nichtregierungsorganisationen, den Index beschließen. Der sollte jährlich aktualisiert und öffentlichkeitswirksam publiziert werden. Stiftungen sollten die Entwicklung, Konsultation und Veröffentlichung und Verbreitung finanziell unterstützen.

3. Resettlement und andere aktive Aufnahmewege deutlich ausbauen

Die Umsiedlung von Flüchtlingen aus Erstaufnahmestaaten in aufnahmebereite Drittstaaten ist einer der wirksamsten Mechanismen internationaler Verantwortungsteilung. Erstaufnahmestaaten in Krisenregionen sind mit der Versorgung und längerfristigen Integration sehr vieler Schutzsuchender häufig überfordert. Viele Flüchtlinge verfügen zudem über Angehörige in Industriestaaten, die sie unterstützen könnten. Mangels sicherer Alternativen sterben jährlich Tausende auf dem Weg nach Europa und in andere Industriestaaten. In den vergangenen Jahren wurde nur ein kleiner Teil derjenigen Flüchtlinge, bei denen UNHCR einen dringenden Neuansiedlungsbedarf festgestellt hat, von anderen Staaten aufgenommen (s. Abbildung 2).



hip-Programme sowie Einreisen zum Zwecke der Familienzusammenführung, der (Aus-) Bildung oder der Arbeitsaufnahme. Dabei sollte die Unterstützung durch Communities, Unternehmen oder Bildungsorganisationen unbürokratisch ermöglicht werden.

Abbildung 2, Quelle: UNHCR 2018, eigene Darstellung; *Stand 30. Juni 2018

Die Staatengemeinschaft sollte daher ihre Zusage, den von UNHCR identifizierten Resettlement-Bedarf (2019: 1,4 Mio.) auch zu erfüllen, in den nächsten fünf Jahren umsetzen.² Insbesondere **Deutschland und andere europäische Staaten** sollten ihre Aufnahmekontingente deutlich und dauerhaft erhöhen. Die Bundesrepublik hat in den vergangenen Jahren immer wieder Aufnahmeprogramme eingerichtet. Für die Jahre 2018 und 2019 zusammen hat die Bundesregierung bisher lediglich 10.200 Resettlement-Plätze zugesagt.

Die Aufnahme sollte sich v.a. am humanitären Bedarf orientieren, d.h. unter eingehender Berücksichtigung der Empfehlungen von UNHCR. Zudem sollten strategische Erwägungen bei der Gestaltung von Aufnahmeprogrammen eine wichtige Rolle spielen, bei denen der Ausbau beziehungsweise das Aufrechterhalten von Schutzkapazitäten in Erstaufnahmestaaten durch die gezielte Aufnahme unterstützt wird. Ferner sollte die Planbarkeit für UNHCR durch längerfristige Zusagen und flexiblere Aufnahmequoten verbessert werden.

In Ergänzung zum klassischen Resettlement sollten auch andere Instrumente der aktiven Aufnahme von Schutzsuchenden erprobt und ausgebaut werden: Humanitäre Aufnahmeprogramme, Private-Sponsors-

4. Eigenverantwortlichkeit stärken: Potentiale entwickeln und Präferenzen von Flüchtlingen berücksichtigen

Flüchtlinge sind Menschen mit Rechten, Wünschen und produktiven Fähigkeiten und somit wichtige Akteure in der internationalen Flüchtlingspolitik. In der Diskussion um die internationale Verantwortungsteilung im Flüchtlingsschutz steht jedoch häufig der Aspekt der Gerechtigkeit zwischen Staaten und deren wahrgenommene Belastungen oder geleistete Beiträge im Vordergrund. Dabei geraten Flüchtlinge zumeist in die Rolle passiver Hilfeempfänger. Die begrenzte Bereitschaft von Staaten, Flüchtlinge aufzunehmen, basiert dabei auch auf der Annahme, dass Flüchtlinge ausschließlich eine erhebliche finanzielle Belastung (oder sogar Bürde) darstellen und eine Bedrohung für Sicherheit und Kultur des Aufnahmelandes sein können. Für die weitere Gestaltung des internationalen Flüchtlingsschutzes ist es wichtig, diese Perspektive zu verändern.

Staaten sollten daher nicht nur humanitäre Hilfe leisten (s. Empfehlung 1), sondern auch Politiken einführen oder ausbauen, die es Geflüchteten erleichtern, zu ihrer eigenen Existenzsicherung sowie zur Entwicklung der Aufnahmegesellschaften stärker beizutragen. Somit wären sie auch auf eine Rückkehr oder Umsiedlung besser vorbereitet. Dies beginnt mit einer frühzeitigeren und intensiveren Unterstützung beim Spracherwerb, dem Zugang zu Schulbildung und der beruflichen Weiterqualifizierung. Förderlich sind auch die großzügigere Gewährung von Arbeits- und Mobilitätsrechten. Zugleich sollten die Erwartungen realistisch sein: Flüchtlinge sind kein Ersatz für Fachkräfteengpässe, viele haben verletzende Erfahrungen

² „It is our aim to provide resettlement places and other legal pathways for admission on a scale that would enable the annual resettlement needs identified by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees to be met.“ (New York Declaration 2016, S.14).

gemacht und benötigen Zeit für den Neubeginn ihres Lebens.

Zudem sollen die Zielstaatspräferenzen von Flüchtlingen bei Aufnahmeprogrammen stärker berücksichtigt werden. Dies kann u.a. dadurch erleichtert werden, dass Staaten oder Staatengruppen UNHCR größere, langfristige und flexiblere Aufnahmekontingente zur Verfügung stellen, bei denen ein Matching von Zielstaatswünschen und bestehenden Aufnahmeplätzen erleichtert würde (s. Empfehlung 3).

5. Institutionellen Rahmen weiterentwickeln: Verbindlicheren Mechanismus der Verantwortungsteilung einführen

Flüchtlingspolitik funktioniert auf globaler Ebene bisher ausschließlich auf freiwilliger Basis und überwiegend nach dem Ad hoc-Prinzip. Auch der *Global Compact on Refugees* schafft keine bindenden Regeln. Mittel- und langfristig sollte jedoch ein verbindlicherer institutioneller Rahmen für die internationale Verantwortungsteilung in der Flüchtlingspolitik geschaffen werden. Die mit dem GCR geplante Einrichtung eines *Global Refugee Forum*, das 2019 erstmalig zusammenkommen soll – und danach alle vier Jahre – kann eine Grundlage hierfür darstellen. Staaten sollen hier ihre Beiträge zur Umsetzung des GCR vorstellen. Die genaue Ausgestaltung dieses Forums ist noch nicht bekannt. Von entscheidender Bedeutung wird sein, dass Staaten einen möglichst hohen Grad an Verbindlichkeit eingehen. Ein Modell, das zur Orientierung dienen könnte, wäre das Klimarahmenabkommen. Es funktioniert nach dem Prinzip gemeinsamer, aber differenzierter Verantwortlichkeiten. Unterschiedliche Fähigkeiten und Präferenzen von Staaten könnten berücksichtigt werden, wobei das gemeinsame Ziel der Stärkung des Flüchtlingsregimes im Zentrum steht. In Analogie zur Klimapolitik sollte jeder Staat eigene nationale Beiträge erarbeiten, kommunizieren und umsetzen. Berücksichtigt werden könnten unterschiedliche Dimensionen der Flüchtlingspolitik, wie etwa die Finanzierung von Hilfsorganisationen oder die organisierte Aufnahme von Flüchtlingen (s. Empfehlung 2). Ein solches Modell hätte den Vorteil, dass es einen Erwartungsdruck erzeugt und eine längerfristige Planung ermöglicht. Es sollte mit einem engmaschigen und transparenten Monitoringsystem verbunden sein. UNHCR, WissenschaftlerInnen und Nichtregierungsorganisationen sollten sich für die Einrichtung eines solchen Modells einsetzen und in Kooperation mit VertreterInnen von Staaten einen detaillierten Vorschlag ausarbeiten.

Zum Weiterlesen

Engler, Marcus (2018), Das globale Flüchtlingsregime: Konzeptionen, Flüchtlingsbegriffe und Verantwortungsteilung, State-of-Research Papier 06, Verbundprojekt ‚Flucht: Forschung und Transfer‘, Osnabrück: Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück / Bonn: Internationales Konversionszentrum Bonn (BICC).

Betts, Alexander/Costello, Cathryn/Zaun, Natascha (2017), A Fair Share. Refugees and Responsibility-Sharing. DELMI Report 2017:10.

Martin, Susan et al. (2018), International Responsibility-Sharing for Refugees, KNOMAD Working Paper 32.

Milner, James (2016), When Norms Are Not Enough: Understanding the Principle and Practice of Burden and Responsibility Sharing for Refugees, Centre for International Governance Innovation, Paper No. 2.

Parusel, Bernd/Schneider, Jan (2017), Reforming the Common European Asylum System: Responsibility-sharing and the harmonisation of asylum outcomes, DELMI Report 2017:9.

Thomson, Jessie (2017), The Role of Resettlement in Refugee Responsibility Sharing, Centre for International Governance Innovation, Paper No. 3.

Dr. Marcus Engler,

Flucht- und Migrationsforscher

Kontakt: engler@migration-analysis.eu

Webseite: www.migration-analysis.eu

Flucht: Forschung und Transfer. Flüchtlingsforschung in der Bundesrepublik Deutschland

Das Forschungsprojekt

Seit dem Beginn des Anstiegs der Zahl der Asylsuchenden in der Bundesrepublik 2011 ist die Nachfrage nach wissenschaftlicher Expertise in Politik, Administration, Praxis, Medien und Öffentlichkeit kontinuierlich gestiegen. In diesem Kontext ist die fehlende Vernetzung und Bündelung der Forschung zu Fragen von Gewaltmigration, Flüchtlingspolitik und (Re-)Integration von Flüchtlingen ebenso sichtbar geworden wie der geringe Grad an Aufbereitung wissenschaftlicher Herangehensweisen und Einsichten sowie der mangelnde Transfer der vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnisse in die politischen und öffentlichen Debatten. Vor diesem Hintergrund verfolgt das Forschungsprojekt drei Ziele:

1. die Bestandsaufnahme und Vernetzung der Forschungslandschaft,
2. die Bündelung der Wissensbestände und
3. den Transfer in Politik, Administration, Zivilgesellschaft, Medien und Öffentlichkeit.

Hierzu ist eine umfassende Datenbank zu relevanten Forschungsprojekten erstellt und mit einer interaktiven Forschungslandkarte zugänglich gemacht worden. Zudem werden in zehn Themenbereichen, von Fluchtursachen über Gewalterfahrungen und (Im)mobilität bis zur (Re-)integration von Flüchtlingen, der Forschungsstand aufbereitet und Handlungsempfehlungen entwickelt. Workshops und Tagungen mit Wissenschaftlern sowie mit Vertretern aus Politik, Praxis und Medien dienen der Vernetzung und dem Transfer der Forschungsergebnisse. Das Vorhaben führt also das verfügbare Wissen zusammen und bietet weiterführende Perspektiven der Erörterung und Aufklärung des wissenschaftlichen Problems Flucht. Darüber hinaus bereitet es wissenschaftliche Kompetenzen und Kenntnisse für die politische, mediale und öffentliche Debatte auf.

Laufzeit: 01. Juni 2016 – 30. November 2018

Kontakt

Flucht: Forschung und Transfer
J. Olaf Kleist

IMIS / Universität Osnabrück
Neuer Graben 19/21
D – 49069 Osnabrück

Tel. +49 541 969 4426
fft-imis@uni-osnabrueck.de



www.flucht-forschung-transfer.de



GEFÖRDERT VOM



**Bundesministerium
für Bildung
und Forschung**