

Sachdokumentation:

Signatur: DS 4903

Permalink: www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/4903



Nutzungsbestimmungen

Dieses elektronische Dokument wird vom Schweizerischen Sozialarchiv zur Verfügung gestellt. Es kann in der angebotenen Form für den Eigengebrauch reproduziert und genutzt werden (private Verwendung, inkl. Lehre und Forschung). Für das Einhalten der urheberrechtlichen Bestimmungen ist der/die Nutzer/in verantwortlich. Jede Verwendung muss mit einem Quellennachweis versehen sein.

Zitierweise für graue Literatur

Elektronische Broschüren und Flugschriften (DS) aus den Dossiers der Sachdokumentation des Sozialarchivs werden gemäss den üblichen Zitierrichtlinien für wissenschaftliche Literatur wenn möglich einzeln zitiert. Es ist jedoch sinnvoll, die verwendeten thematischen Dossiers ebenfalls zu zitieren. Anzugeben sind demnach die Signatur des einzelnen Dokuments sowie das zugehörige Dossier.



Materialien zur Migrationspolitik

Schutz für Vertriebene

Konzepte, Herausforderungen und neue Wege

Roger Zetter



© 2014 Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen

Autor

Emeritus Professor Roger Zetter, Refugee Studies Centre,
Universität Oxford

Redaktion

Elsbeth Steiner

Übersetzung

Katharina Belser

Titelbild

Familien in Mali auf dem Weg zu einem Flüchtlingslager.
Foto: UNHCR / B. Sokol / März 2013

Gestaltung und Druck

Cavelti AG, medien. digital und gedruckt, Gossau

Vertrieb

BBL, Bundespublikationen, CH-3003 Bern

www.bundespublikationen.admin.ch

Art.-Nr. 420.933 D

12.14 3000 860345187

Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM

Quellenweg 6

CH-3003 Bern-Wabern

Tel. +41 58 465 91 16

www.ekm.admin.ch

Schutz für Vertriebene

Konzepte, Herausforderungen und neue Wege

Dezember 2014

Professor emeritus Roger Zetter,
Refugee Studies Centre, Universität Oxford

Vorwort

Der Asylbereich steckt ständig in der Krise, doch heute scheint die Krise tiefer als je zuvor. Auf globaler Ebene kümmert sich das UNHCR um die dringendsten Notfälle. Auf europäischer Ebene lässt die gemeinsame Politik noch immer auf sich warten. In der Schweiz verbirgt sich hinter den vielen Gesetzesrevisionen eine grosse Unsicherheit und Ratlosigkeit. Seit ein paar Monaten kommt es aufgrund der Verschärfung der Konflikte vor den Toren Europas fast täglich zu menschlichen Tragödien.

Die einen finden, Europa und die Schweiz sollten sich gegenüber einer aus ihrer Sicht ungerechtfertigten Migration abschotten. Für andere müsste man nur die Türen weiter öffnen und alle Migrantinnen und Migranten aufnehmen. Bei der Mehrheit dominiert das Unbehagen: Was tun angesichts einer so grossen Zahl von Menschen in Not, die nicht alle aufgenommen werden können? Ist es richtig, dass nur Schutz bekommt, wer die lebensgefährliche Reise gewagt hat? Wie können wir uns solidarisch zeigen und trotzdem den Migrationsfluss im Griff behalten? Wie können die Errungenschaften der Genfer Konvention von 1951 bewahrt, aber die aus heutiger Sicht notwendigen Reformen vorgenommen werden?

Das heutige Asylsystem ist für niemanden befriedigend, doch es braucht eine auf Fakten gestützte politische Grundsatzdebatte, um die künftigen Ziele zu definieren und die nötigen Reformen zu skizzieren. Um einen Beitrag zu dieser Debatte zu leisten, hat die EKM – die ja aus dem Zusammenschluss der Eidgenössischen Ausländerkommission und der Flüchtlingskommission entstanden ist – beschlossen, die Sache aus etwas Distanz zu betrachten. Anders als in andern Fällen hat sie nicht eine Studie zu einem punktuellen Thema in Auftrag gegeben – wie etwa 2008 zur Aufnahme von Flüchtlingsgruppen, 2010 zu Ausschaffungen und 2013 zu Kurzerwerbsaufenthalt. Und sie hat ganz bewusst darauf verzichtet, die Schweiz in den Vordergrund zu stellen, um stattdessen ein breites

Thema zu behandeln, das alle Länder betrifft. Nach eingehenden Überlegungen hat die Arbeitsgruppe der EKM den Begriff *Schutz* ins Zentrum der Studie gerückt, weil er umfassender und weniger mit dem geltenden Recht verknüpft ist als die Begriffe *Asyl* oder *Flüchtling*. Daraus haben sich ein paar grundsätzliche Fragen ergeben: Welches sind heute die Schutzbedürfnisse auf globaler Ebene? Was sind die Gründe dafür? Mit welchen Massnahmen wird darauf reagiert? Sind sie wirksam? Wie kann in Zukunft der Zugang zum Schutz für möglichst viele Menschen gewährleistet werden?

Um diese Fragen zu beantworten, braucht es sehr gute Kenntnisse der wissenschaftlichen Literatur und des aktuellen politischen Diskurses, aber auch gute Kontakte zu den Organisationen und Fachleuten, die auf internationaler Ebene für den Schutz zuständig sind. Mit Roger Zetter hat die EKM die ideale Person für diese Aufgabe gefunden. Er hat einerseits so viel Distanz zur Schweiz, dass er sich nicht von den nationalen Debatten beeinflussen lässt, und andererseits kennt er die weltweite Situation bezüglich erzwungener Migration bestens. Er war von 2006 bis 2011 Direktor des *Refugee Studies Centre* der Universität Oxford und hat einige der einflussreichsten wissenschaftlichen Artikel über die Schutzregelungen verfasst. Professor Zetter hat sofort eingewilligt, diesen Bericht zu schreiben, und wir sind ihm dafür sehr dankbar. Der Bericht widerlegt viele falsche Vorstellungen. Er zeigt, dass es ein beträchtliches legitimes Bedürfnis nach Schutz gibt und dass die Massnahmen erst in den Anfängen stecken. Er liefert gute Grundlagen für weitere Überlegungen und zeigt Wege auf, wie eine der grössten Herausforderungen unserer Zeit bewältigt werden kann.



Etienne Piguet – Vizepräsident der EKM

Inhalt

| | | |
|----------|---|-----------|
| | Abkürzungen | 8 |
| | Dank | 9 |
| 1 | Zusammenfassung | 10 |
| 2 | Einleitung, Überblick und Thema der Studie | 14 |
| | 2.1. Ziel und Zweck der Studie | 14 |
| | 2.2. Die Schutzproblematik | 14 |
| | 2.3. Der Fokus der Untersuchung | 16 |
| 3 | Der Kontext: Vertreibung und Schutz | 19 |
| | 3.1. Internationale Migration | 19 |
| | 3.2. Erzwungene Migration | 20 |
| | 3.3. Die Steuerung der erzwungenen Migration | 22 |
| | 3.4. Die Schutzarchitektur | 25 |
| | 3.5. Schlussfolgerungen | 29 |
| 4 | Aktuelle und künftige Schutzprioritäten | 30 |
| | 4.1. Einleitung | 30 |
| | 4.2. Die neuen Geografien der erzwungenen Migration | 31 |
| | 4.2.1. Binnenvertreibung und Schutz in Konfliktländern | 32 |
| | 4.2.2. Kleinräumige Vertreibungen und zirkuläre Mobilität | 35 |
| | 4.2.3. Vom Lager in die Stadt | 37 |
| | 4.2.4. In Krisengebieten gestrandete Migrantinnen und Migranten | 39 |
| | 4.2.5. Das Vertreibungskontinuum | 40 |
| | 4.2.6. Klimawandel, Umweltbelastungen und erzwungene Migration | 44 |
| | 4.3. Schutz und Vertreibungsverletzlichkeit | 45 |
| | 4.4. Schlussfolgerungen | 47 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 5 | Schutzbedürfnisse und Schutzprobleme | 48 |
| 5.1 | Umgang mit der Schutzproblematik | 48 |
| 5.2 | Der Schutz in den Herkunftsländern und -regionen | 50 |
| 5.2.1 | Schutz in Konfliktsituationen – Evakuierung und interne Vertreibung | 51 |
| 5.2.2 | Selbstschutz | 52 |
| 5.2.3 | Vertreibungsverletzlichkeit – Schutz als Querschnittsaufgabe | 55 |
| 5.2.4 | Der Protection Cluster – eine Plattform für Schutzfragen | 57 |
| 5.2.5 | Schutz im urbanen Umfeld | 60 |
| 5.2.6 | Regionale Schutzprogramme, Entwicklungs- und Schutzansätze | 62 |
| 5.2.7 | Der «10-Punkte-Aktionsplan» | 65 |
| 5.2.8 | Schutzverantwortung (Responsibility to Protect R2P) | 66 |
| 5.3 | Schutz unterwegs | 67 |
| 5.3.1 | Schutz an der Grenze | 68 |
| 5.3.2 | Mobilitäts- und Migrationspartnerschaften | 68 |
| 5.3.3 | Migrierende in Krisengebieten und die Mixed Migration Task Force | 70 |
| 5.4 | Europa – Schutzraum oder Schutzverweigerung? | 71 |
| 5.4.1 | Die Migrationspolitik Europas | 73 |
| 5.4.2 | Schutz der europäischen Grenzen oder Schutz der Vertriebenen? | 74 |
| 5.4.3 | Schutz innerhalb Europas – GEAS und Post-Stockholm-Programm | 76 |
| 5.4.4 | Europa – Verbesserung des Schutzes an den Rändern | 79 |
| 5.5 | Klimawandel und Schutz | 80 |
| 5.5.1 | Schutzkapazitäten und -strategien entwickeln | 82 |
| 5.5.2 | Die Nansen-Initiative und der internationale Schutz | 83 |
| 6 | Neue Wege und Massnahmen | 84 |
| 6.1 | Definitionen und Grundsätze – erzwungene Migration und Schutz | 85 |
| 6.2 | Migration, Vertreibung, Entwicklung und Schutz – strukturelle Lösungen | 85 |
| 6.3 | Ausbau der Schutzstrategien und -massnahmen | 86 |
| 6.4 | Europa und die Schutzproblematik | 87 |
| 6.5 | Schutz bei Klimawandel und Umweltbelastungen | 88 |
| 7 | Bibliografie | 90 |

Abkürzungen

| | |
|---------|--|
| AU | Afrikanische Union |
| CIR | Italienischer Flüchtlingsrat (Consiglio Italiano per i Rifugiati) |
| DRC | Dänischer Flüchtlingsrat (Danish Refugee Council) |
| DRK | Demokratische Republik Kongo |
| ECRE | Europäischer Rat für Flüchtlinge und im Exil lebende Personen (European Council on Refugees and Exiles) |
| EDA | Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten |
| EGMR | Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte |
| EKM | Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen |
| EU | Europäische Union |
| EUROSUR | Europäisches Grenzkontrollsystem (European External Border Surveillance System) |
| GAMM | Globaler Ansatz für Migration und Mobilität (Global Approach to Migration and Mobility) |
| GEAS | Gemeinsames Europäisches Asylsystem |
| GPC | Global Protection Cluster |
| IASC | Ständiger interinstitutioneller Ausschuss (Inter Agency Standing Committee) |
| IDMC | Internal Displacement Monitoring Centre |
| IDP(s) | Intern Vertriebene (Internally Displaced Person(s)) |
| IFRC | Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies) |
| IKRK | Internationales Komitee vom Roten Kreuz |
| IOM | Internationale Organisation für Migration |
| IRC | International Rescue Committee |
| MCOF | Migration Crisis Operational Framework |
| MMTF | Mixed Migration Task Force |
| NGOs | Nichtregierungsorganisationen (Non-governmental organisations) |
| NRC | Norwegischer Flüchtlingsrat (Norwegian Refugee Council) |
| OCHA | Büro für die Koordination humanitärer Angelegenheiten (Office for the Coordinator of Humanitarian Affairs) |
| OHCHR | Büro des Hochkommissars für Menschenrechte (Office of the High Commissioner for Human Rights) |
| R2P | Schutzverantwortung (Responsibility to Protect) |
| UNDP | Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Development Programme) |
| UNFCCC | Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (United Nations Framework Convention on Climate Change) |
| UNHCR | Hochkommissariat der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (United Nations High Commissioner for Refugees) |
| UNRWA | Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East) |
| ZAR | Zentralafrikanische Republik |

Dank

Ich bin zahlreichen Personen, die das Entstehen dieser Studie unterstützt haben, zu Dank verpflichtet. Danken möchte ich der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen, dass sie mich eingeladen hat, diese Untersuchung durchzuführen: Es war eine ausserordentlich anspruchsvolle und lohnende Aufgabe. Besonders bedanken möchte ich mich bei Professor Etienne Piguet und Elsbeth Steiner von der EKM für ihre Begleitung, Unterstützung und Geduld.

Ich habe von der Klugheit und vom Wissen so vieler Menschen profitieren können, dass ich sie hier nicht alle einzeln erwähnen kann. Bedanken möchte ich mich bei:

- den Kolleginnen und Kollegen bei der Europäischen Kommission, bei IKRK, IDMC, IFRC, IOM, beim Norwegischen Flüchtlingsrat, OHCHR, UNHCR (in Genf und Rom);
- den Mitarbeitenden im Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA und im Eidgenössischen Justiz- und Polizei-

departement EJPD, der norwegischen Regierung (Ministerium für Justiz und öffentliche Sicherheit, Ministerium für auswärtige Angelegenheiten und Beschwerdekammer für Einwanderungsfragen) und der dänischen Regierung (Justizministerium und Ministerium für auswärtige Angelegenheiten);

- der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH), der Norwegischen Organisation für Asylsuchende (NOAS), dem Italienischen Flüchtlingsrat, dem Jesuitischen Flüchtlingsdienst in Italien;
- der Zentralstelle des Schutzsystems für Asylsuchende und Flüchtlinge (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati SPRAR) Italien;
- Ein besonderer Dank geht auch an Michael Diedring und Aspasia Papadopoulou bei ECRE in Brüssel.

Roger Zetter

1

Zusammenfassung

In dieser Studie werden die Schutzbedürfnisse verschiedener Gruppen von vertriebenen Menschen und die aktuellen und künftigen Herausforderungen bei der Schutzgewährung untersucht. Sie liefert Empfehlungen, wie diesen Herausforderungen begegnet und wie der Schutz verbessert werden kann.

Der Grundsatz, dass die politischen, sozialen und bürgerlichen Rechte der Menschen geschützt werden müssen, ist in den internationalen Menschenrechtsabkommen sowie im humanitären Völkerrecht und seinen Normen und Standards verankert. Wenn Staaten bei gewaltsamen Konflikten, Menschenrechtsverletzungen, Verfolgung und anderen Bedrohungen des Lebens und der Existenz ihrer Bürgerinnen und Bürger nicht willens oder nicht in der Lage sind, diesen Schutz zu gewährleisten, werden Menschen oft vertrieben und werden zu intern Vertriebenen oder zu Flüchtlingen. Die internationale Gemeinschaft ist besonders aufgerufen, solche Menschen zu schützen und ihre Gefährdung durch diese Risiken zu vermindern.

Anlass für die Studie sind das breite Interesse und die zunehmende Sorge angesichts der vielfältigen Aufgaben im Bereich des Schutzes in humanitären Krisen, die auf die humanitäre Gemeinschaft zukommen. Das hat damit zu tun, dass sich Muster und Dynamik der Vertreibung von Menschen in der heutigen Welt stark unterscheiden von der Situation zur Zeit, als die *Genfer Flüchtlingskonvention* 1951 und das *Protokoll* 1967 verabschiedet wurden.

Die zunehmende Komplexität, Unvorhersehbarkeit und Willkür von Gewalt, Konflikten und Verfolgung sowie die komplexen und verschiedenartigen Mobilitätsmuster der Menschen, die durch solche Ereignisse vertrieben wurden, stellen die Wirksamkeit der gängigen Schutznormen und der Schutzpraxis in Frage. Andere Gefahrenpotenziale wie Armut oder schlechte Regierungsführung können ebenfalls



Flüchtlingslager im Irak. Foto: UNHCR / B. Sokol.

zu erzwungener Migration führen. Oft ist es eine Kombination von Faktoren, die der Vertreibung zugrunde liegt. Daher fallen viele Leute, die heute unterwegs sind, nicht unter die etablierten Schutzkategorien, -standards und -instrumente. Denn in diesen Normen werden die Schutzaufgaben und -bedürfnisse zu eng definiert. Die aktuellen Verhältnisse legen die Frage nahe, ob der Geltungsbereich verändert und die Interpretation des Schutzes von Vertriebenen ausgeweitet werden soll. Es stellen sich aber auch operative Fragen zu Zweck, Bedeutung und Umsetzung des Schutzes angesichts der heutigen Formen von Konflikten, Gewalt und Verfolgung, die zu Vertreibung führen. Mit diesen Fragen befasst sich die vorliegende Studie.

Der Flüchtlingsbegriff ist einerseits problematisch, wenn er auf die völkerrechtliche Bedeutung im Sinne der Verfolgung beschränkt wird, und andererseits unangemessen, da er Komplexität und Vielfalt der Motive, die Menschen zur Flucht bewegen, nicht erfasst. Hingegen lässt sich überall ein gewisses Mass an Druck und Zwang feststellen. Die weit gefasste Kategorie von Menschen, die allgemein als «Vertriebene» bezeichnet werden und für die es keine einfache Definition und keine offizielle Bezeichnung gibt, steht im Mittelpunkt dieser Untersuchung. Weltweit zählen über 50 Millionen Menschen zu den Vertriebenen, und möglicherweise sind es noch einige Millionen mehr, die nicht erfasst sind. Fast 95 Prozent befinden sich in ihrer Herkunftsregion im globalen Süden.

Die Studie arbeitet mit einem breiten Schutzbegriff, welcher sich auf seine normativen Grundlagen im internationalen Recht abstützt, jedoch konzeptuell und anwendungsorientiert ist. Trotzdem gibt es zweifellos Spannungen zwischen der spezifischen rechtlich-normativen Bedeutung des Schutzes und seiner immer breiteren Anwendung in humanitären Krisen. Da Schutz eng mit dem Konzept von Verletzlichkeit verknüpft ist, steht «Schutz» in dieser Untersuchung für die Gewährung von Sicherheit und die Verminderung der Verletzlichkeit von Menschen, die wegen Lebensgefahr und Existenzbedrohung vertrieben wurden. Die konzeptuellen und die konstitutiven Elemente des Schutzbegriffs verbinden sich zu einem operativen Rahmen der Massnahmen, Programme und Vorge-

hensweisen von Regierungen, von internationalen und humanitären Organisationen sowie von Entwicklungsagenturen.

Die Studie geht davon aus, dass wir die Schutzbedürfnisse von Vertriebenen am besten erkennen können, wenn wir die verschiedenen «Räume» untersuchen, in denen sie sich während der verschiedenen Phasen ihrer Reise befinden. Daher werden sechs verschiedene «Geografien» oder «Arten der räumlichen Verteilung» der Vertreibung untersucht, die alle beträchtliche Schutzdefizite und schwindende Schutzräume aufweisen und neue, gegensätzliche Schutzprobleme aufwerfen. Die sechs Geografien sind:

- die interne Vertreibung
- die kleinräumige Vertreibung und zirkuläre Mobilität
- die Urbanisierung der Vertreibung
- das «Vertreibungskontinuum», d.h. die Wanderung von Migrierenden durch und über ihre Herkunftsregion hinaus
- die Drittstaatsangehörigen, die «in Krisengebieten gestrandet» sind
- die Vertreibung im Zusammenhang mit langsam einsetzenden Klimaveränderungen und Umweltbelastungen.

All diesen Erfahrungen gemeinsam ist die Gefährdung, denen die Menschen vor, während und nach der Vertreibung ausgesetzt sind. In der Studie wird die Frage aufgeworfen, ob der übliche «statusbasierte» Schutz

«Weltweit gibt es mehr als 50 Millionen Vertriebene.»

die einzige und angemessene Lösung ist, oder ob Massnahmen zur Verminderung der Verletzlichkeit nicht ebenso notwendig sind. Aus dieser Sicht sind die Konzepte des bedürfnisbasierten oder rechtesbasierten Schutzes von Bedeutung. Doch man kann auch von einer «Vertreibungsverletzlichkeit» ausgehen, die in einer Wechselwirkung mit dem Schutz steht. Daraus ergibt sich ein differenzierterer Analyseraster der Probleme und Herausforderungen des Schutzes.

Der grösste Teil der Studie befasst sich mit der Untersuchung und Kritik von zahlreichen laufenden und neu entstehenden Schutzinitiativen von nationalen, internationalen und zwischenstaatlichen Organisationen sowie von humanitären Akteuren. Dabei werden die

Zusammenfassung

Reichweite und Leistungsfähigkeit dieser Initiativen untersucht und analysiert, wie gut sie den Schutzbedürfnissen und Verletzlichkeiten der Vertriebenen gerecht werden. Zu den untersuchten Initiativen gehören: der Selbstschutz; der Global Protection Cluster; der Schutz in urbanen Räumen; die regionalen Entwicklungs- und Schutzprogramme und die entwicklungsorientierten Schutzansätze; der 10-Punkte-Aktionsplan; das Konzept der Schutzverantwortung (R2P); Mobilitäts- und Migrationspartnerschaften; der Schutz in Transitländern. Ein wesentlicher Teil der Studie behandelt die Situation in Europa, die Abschottung der EU, das Gemeinsame Europäische Asylsystem und das Post-Stockholm-Programm. Und schliesslich werden die Schutzkapazitäten und -strategien im Zusammenhang mit dem Klimawandel untersucht.

Die Analyse dieser Initiativen geht von den folgenden fünf Argumenten aus.

Erstens gab es eine Ausweitung der Definitionen und der Praxis des Schutzes, doch ohne dass dafür ein kohärenter, systematischer Rahmen oder eine übergreifende Struktur für die Unterstützung und Koordination dieser Initiativen existieren würde.

Zweitens haben viele internationale Organisationen, Regierungen und humanitäre NGOs Schutzinitiativen ausgehend von ihren eigenen institutionsspezifischen Zielen und Programmstrategien entwickelt. Doch während das Thema Schutz heute systematisch einbezogen wird (Mainstreaming) – humanitäre Hilfe und Schutz

sind sozusagen entstanden – sind nur geworden – sind nur wenige Organisationen effektiv verpflichtet, für Schutz zu sorgen. Ange-

sichts der vielfältigen Kriege und Krisen war diese Ausweitung des Schutzes vielleicht nötig, damit die humanitären Organisationen die Schutzmassnahmen besser auf bestimmte Situationen, Bedürfnisse und die Leistungsfähigkeit der Akteure abstimmen können. Doch zusammen mit der Umgestaltung der institutionellen Strukturen hat diese Ausweitung zu einer fragmentierten Antwort auf die heutigen Schutzprobleme geführt.

Drittens gibt es eine ausgeprägte und wachsende Dichotomie von Schutzkonzepten und Schutzpraxis in Regionen des globalen Südens mit Massenvertreibungen im Vergleich zum globalen Norden, wo immer mehr Nicht-Zulassungsregelungen für Flüchtlinge, Asylsuchende und andere Vertriebene festgeschrieben werden. Ein zweigeteiltes Schutzmodell ist entstanden, das den Schutzraum für Vertriebene beträchtlich einschränkt.

Viertens stützen sich diese Initiativen, von denen einige auf «Soft Law» basieren, in der Regel immer weniger auf internationale rechtliche und normative Rahmendokumente und Grundsätze, sondern richten sich nach strategischen und operativen Erfordernissen. Diese Situation widerspiegelt und verstärkt die tiefgreifende Transformation der Grundgedanken und der Praxis des Schutzes: der Übergang von den normenbasierten Grundsätzen zum «Schutzmanagement», der mit der Neugestaltung institutioneller Strukturen und Verantwortlichkeiten zusammenhängt. Diese «Wende zum Management» bei der Schutzgewährung, eine wichtige Feststellung dieser Studie, untergräbt die normativen Grundlagen des Schutzes.

Fünftens bewegt sich der Schutz heute an der Schnittstelle von Menschenrechten, rechtlich-normativen Überlegungen und politischen Interessen. Der Schutzgedanke sollte über nationalen und politischen Interessen stehen, wird jedoch zunehmend politisiert, was eine der beunruhigendsten Erkenntnisse dieser Studie ist. So wird die Universalität des Schutzes unterlaufen, und es wird immer schwieriger, die aus der aktuellen Dynamik der Vertreibung entstehenden Schutzprobleme zu lösen.

Die Studie diskutiert neue Wege und Vorgehensweisen beim Schutz Vertriebener anhand von fünf Themen.

Bezüglich *Definitionen und Grundsätzen* empfiehlt die Studie, dass: das Phänomen der «erzwungenen Migration» oder «Vertreibung» besser anerkannt wird; der bedürfnisbasierte und rechtebasierte Schutz und die «Vertreibungsverletzlichkeit» stärker in Betracht gezogen werden; Schutznormen über nationale und politische Interessen hinausgehen müssen; die zweigeteilten Schutzregimes für den globalen Norden und den globalen Süden zugunsten

«Unterschiedliche Schutzmodelle im globalen Norden und Süden.»

eines dauerhaften Engagements für globale und unteilbare Schutznormen aufgegeben werden; eine Bestandsaufnahme der zunehmend fragmentierten Reaktionen auf die heutigen Schutzprobleme gemacht wird; und die Doktrin der Schutzverantwortung (R2P) wiederbelebt wird.

In *struktureller Hinsicht* betont die Studie, dass der Schutz der Menschen vor Vertreibung der beste Schutz ist und über langfristig angelegte Entwicklungsmassnahmen und die Respektierung der Menschenrechte erreicht werden kann. Sie verlangt nach einer kohärenten Politik, die die wechselseitige Verknüpfung von erzwungener und regulärer Migration anerkennt, einen Gesamtregierungsansatz verfolgt und das Thema der Flüchtlinge und der Vertriebenen wieder in den Entwurf der UNO-Entwicklungsagenda Post-2015 aufnimmt. Sie betont die Notwendigkeit von Strategien, welche der ordentlichen, gesteuerten, regulären Migration und Mobilität mehr Kanäle zur Verfügung stellen. Sie ruft auf zu grösseren Anstrengungen auf internationaler Ebene zugunsten der Übernahme und Umsetzung der *Leitlinien betreffend Binnenvertreibung von 1998*. Sie plädiert für viel umfangreichere und wirksamere Resettlement-Programme im globalen Norden.

Hinsichtlich der *Verbesserung von Schutzstrategien und -praxis* befürwortet die Studie: vermehrte Unterstützung der Selbstschutzmechanismen; die Entwicklung eines besseren Schutzes bei lokaler und zirkulärer Migration; eine wichtigere Rolle von UNHCR und IOM bei der Entwicklung von Schutzräumen und -standards in Transitländern; die Konsolidierung von Schutzstrategien und -vorkehrungen für Vertriebene in urbanen Räumen; die Bedeutung von entwicklungsorientierten Schutzstrategien, die Mehrwert schaffen; schrittweise und flexible Massnahmen zur lokalen Integration als sinnvolles Schutzinstrument bei langandauernden Vertreibungssituationen; sofortiges verstärktes Vorgehen gegen Menschenhandel und Menschenmuggel; und die Verbesserung des Schutzes von Menschen vor Landgrabbing.

Hinsichtlich der *Schutzproblematik in Europa* ruft die Studie dazu auf, die Abschottungspolitik, die extraterritorialen Verfahren und das System der Grenzkontrollen grundsätzlich zu überdenken sowie die Politisierung und die «Wende zum Management» des Schutzes rück-

gängig zu machen, um wieder einen brauchbaren Schutzraum und ein Rundum-Schutzsystem in Europa einzurichten. Sie anerkennt die Bedeutung des Globalen Ansatzes für Migration und Mobilität (GAMM) als koordinierten und umfassenden Rahmen für die Politik. Sie befürwortet die Ausdehnung der temporären Schutzmassnahmen sowie des geschützten Zugangs und der humanitären Aufnahme. Sie betont, wie wichtig eine substanzielle Ausweitung der Möglichkeiten für eine Ansiedlung in Europa ist. Sie fordert eine Beschränkung der Inhaftierung und Abschiebung irregulärer Migrantinnen und Migranten. Sie setzt sich ein für den Austausch und die Standardisierung der Informationen über die Herkunftsländer und die Einsetzung von unabhängigen Inspektoren auf nationaler und EU-Ebene, welche die für Asyl, Einwanderung und Schutz zuständigen Stellen beurteilen und beraten. Und sie betont die Notwendigkeit von gemeinsamen Erklärungen und Kampagnen zur Bekämpfung von Vorurteilen gegenüber Migrantinnen und Migranten in den Medien, bei Regierungsstellen und in der Gesellschaft generell.

Bezüglich *Klimawandel und Umweltbelastungen* befürwortet die Studie die Anwendung der *Leitlinien betreffend Binnenvertreibung von 1998* und des *Übereinkommens der Afrikanischen Union über Schutz und Hilfe für intern Vertriebene in Afrika von 2009*. Sie fordert die Landesregierungen auf, der Entwicklung von Schutzstrategien und -normen mehr Gewicht zu geben und sie systematisch in die Pläne und Massnahmen zum Umgang mit Klimawandel und Migration zu integrieren. Sie betont die Notwendigkeit einer besseren Koordination und Zusammenarbeit zwischen den Ministerien und Organisationen und des Ausbaus der Kompetenzen im Bereich Menschenrechtsschutz und Umweltrecht. Sie setzt sich dafür ein, dass den internationalen und zwischenstaatlichen Organisationen und den humanitären Akteuren eine wichtigere Rolle bei der Unterstützung der nationalen Regierungen zukommt. Sie befürwortet die Ausweitung des Status des temporären Schutzes für Menschen, die aufgrund von Klimawandel und Umweltkatastrophen vertrieben wurden. Sie geht davon aus, dass die Nansen-Initiative mit ihrem für 2015 vorgesehenen Bericht einen wichtigen Beitrag leisten wird, und empfiehlt eine Fortführung der Arbeiten.

2

Einleitung, Überblick und Thema der Studie

2.1 Ziel und Zweck der Studie

Die vorliegende Studie entstand im Auftrag der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen EKM.

Sie will – aus Sicht der Regierungen der Länder des Nordens – einen Überblick über die Schutzbedürfnisse der Vertriebenen sowie die aktuellen und künftigen Herausforderungen bei der Schutzgewährung geben und Empfehlungen zur Verbesserung des Schutzes vorschlagen.

Ihre Hauptziele sind:

- Skizzieren der Entwicklung von Schutzkonzept, Schutztypologien und -massnahmen
- Aufzeigen aktueller und künftiger Schutzbedürfnisse von Vertriebenen
- Überprüfen, ob die Schutzinstrumente und -strategien die ganze Breite der aktuellen und künftigen Bedürfnisse abdecken, und aufzeigen, wo heute die grössten Herausforderungen und Grenzen der Schutzgewährung liegen
- Analyse und Beurteilung der Möglichkeiten nationaler, internationaler und zwischenstaatlicher Initiativen und Reaktionen auf aktuelle und künftige Schutzbedürfnisse und Schutzaufgaben
- Formulieren von Empfehlungen an die Politik zur Überwindung bestehender Hindernisse und zur Bewältigung der sich abzeichnenden neuen Aufgaben bei der Schutzgewährung.

2.2 Die Schutzproblematik

Es ist Aufgabe der Staaten, ihre Bürgerinnen und Bürger vor gewaltsamen Konflikten, Menschenrechtsverletzungen, Verfolgung und anderen Bedrohungen von Leben und Existenz zu schützen. Sind Staaten jedoch nicht willens oder nicht



Schiffswracks an der Küste Siziliens. Foto: Simone Prodoliet.

imstande, Schutz vor solchen Bedrohungen zu gewähren, dann werden Individuen, Haushalte und oft auch ganze Gemeinschaften vertrieben oder fühlen sich zur Flucht gezwungen, um an einem Ort Schutz zu suchen, wo sie diesen Risiken weniger ausgesetzt sind. Tatsächlich ist die durch humanitäre Krisen ausgelöste erzwungene Migration ein eindeutiges Anzeichen dafür, dass kein ausreichender Schutz vorhanden war. Und genauso wie die erzwungene Migration eine wichtige Folge von mangelndem Schutz der Bevölkerung vor Menschenrechtsverletzungen ist, so ist sie umgekehrt oft selbst eine der Hauptursachen dafür, dass es in der Folge an Schutz fehlt.

Oberstes Ziel des Schutzes ist die Verhütung oder Beseitigung derjenigen Faktoren, welche zur erzwungenen Migration führen. Allerdings misslingt dies oft, und dann bleiben nur die humanitären Grundsätze und die Arbeit zahlreicher Hilfsorganisationen, Regierungen und anderer Akteure, die den Vertriebenen Schutz bieten und ihre Würde und Rechte gewährleisten. In dieser Studie werden die Schutzbedürfnisse vertriebener Bevölkerungsgruppen analysiert und heutige und künftige Probleme der Schutzgewährung untersucht. Sie liefert Empfehlungen, wie diesen Herausforderungen begegnet und wie der Schutz verbessert werden kann.

Anlass für die Studie sind das breite Interesse und die zunehmende Sorge angesichts der vielfältigen Aufgaben im Bereich des Schutzes in humanitären Krisen, die auf die humanitäre Gemeinschaft zukommen (vgl. z.B. EDA 2014). Auf globaler, regionaler und lokaler Ebene stehen die Staaten, internationalen Organisationen, Geldgeber und Hilfsorganisationen vor «vielfältigen Herausforderungen bei der Sicherstellung des Schutzes» (IASC 2013:§4). Zum Beispiel kritisierte das «Internal Review Panel on United Nations Action in Sri Lanka» (IRP) (UN 2012) des UNO-Generalsekretärs den fehlenden Schutz der verletzlichen Bevölkerungsgruppen in dieser Krise stark und stellte fest, dass «die im Bericht erwähnten Schwächen und Probleme des Systems nicht spezifisch sind und sich nicht auf Sri Lanka oder die Vereinten Nationen beschränken, sondern offenbar Ausdruck umfassenderer Schwierigkeiten bei *Schutzmassnahmen* der internatio-

nen Gemeinschaft in Krisensituationen sind» (IASC 2013:§6) (Hervorhebung durch den Autor). Als Beispiele für ungenügende Schutzmassnahmen werden das Erdbeben von Haiti 2010 und weiter zurückliegende Ereignisse wie der Völkermord in Ruanda 1994 erwähnt. Zu ergänzen wäre diese Liste von Schutzversäumnissen mit dem berüchtigten Massaker von Srebrenica 1995 in Bosnien-Herzegowina, das im geschützten Raum eines so genannten «sicheren Hafens» stattfand.

Das IRP zu Sri Lanka hat weitere Aktionen ausgelöst. Die «Rights up Front» Erklärung der UNO (UN 2014) erinnert daran, dass das Ziel der UNO, «die Einhaltung der Menschenrechte zu fördern», eines ihrer zentralen Anliegen in Situationen mit Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts ist. In den IASC-Grundsätzen wird die Verpflichtung und Aufgabe aller humanitären Akteure, «bei der humanitären Hilfe den Schutz ins Zentrum zu stellen», bekräftigt.¹ Am sechsten jährlichen High Commissioner's Dialogue von 2013 über Schutzprobleme wurden die speziellen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Suche nach Lösungen für intern Vertriebene (IDPs) beleuchtet (UNHCR 2013). Vielleicht am bezeichnendsten für die aktuelle Besorgnis ist das kürzlich vom IASC erteilte Mandat für eine «umfassende Überprüfung der zentralen Bedeutung des Schutzes bei humanitären Massnahmen».² Die Überprüfung, die den Schutz als integralen Bestandteil humanitärer Aktionen stärken soll, wird alle Aspekte des humanitären Schutzes abdecken, auch den der Vertriebenen.

Doch was ist mit Vertreibung gemeint? Und was heisst Schutz? Welche Formen von Schutz gibt es? Wie hängen Schutz und Vertreibung zusammen? Wie haben sich Schutzkonzept und -praxis in den letzten Jahrzehnten angesichts der steigenden Zahl von Vertriebenen entwickelt? Wer bietet Schutz? Wer muss geschützt

«Wie hängen Schutz und Vertreibung zusammen?»

1 Siehe z.B. «The Protection of Human Rights in Humanitarian Crises», A Joint Background paper by OCHCHR and UNHCR, IASC Principles, 8 May 2013. www.globalprotectioncluster.org

2 «Whole System Review of the Centrality of Protection in Humanitarian Action» www.reliefweb.int

Einleitung, Überblick und Thema der Studie

werden? Müssen nur Flüchtlinge im Sinne des *Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951* sowie des *Protokolls von 1967* geschützt werden? Oder können auch Personengruppen, die aus anderen Gründen als Verfolgung ihr Zuhause verlassen mussten, Schutz in Anspruch nehmen? Solche und andere Fragen waren Anlass für diese Studie.

Der Grundsatz des Schutzes der Menschenrechte, der politischen, sozialen und bürgerlichen Rechte ist in den Regelungen, Normen und Standards der internationalen Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts verankert. Konkret wurde der Schutz der Vertriebenen 1951 im *Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge* («Genfer Flüchtlingskonvention von 1951») festgelegt. Damit wurde der Schutz der Flüchtlinge – einer klar definierten Untergruppe von Vertriebenen – im Völkerrecht verankert und gilt seither als Grundlage für die Rechtsetzung und Rechtsanwendung im Zusammenhang mit Flüchtlingen und Vertreibung.

Allerdings unterscheiden sich Muster und Dynamik der Vertreibung von Menschen in der heutigen Welt stark von der Situation in den Jahren 1951 und 1967, als die Genfer Flüchtlingskonvention bzw. das Protokoll verabschiedet wurden. Die zunehmende Komplexität, Unvorhersehbarkeit und Willkür von Gewalt, Konflikten und Verfolgung sowie die ebenso komplexen und verschiedenartigen Mobilitätsmuster der Menschen, die durch solche Ereignisse vertrieben wurden, stellen die Wirksamkeit der gängigen Schutznormen und die Schutzpraxis in Frage. Viele Leute, die heute unterwegs sind, fallen nicht unter die Schutzkategorie der Genfer Flüchtlingskonvention. Andere Gruppen von «Entwurzelten» wie etwa die intern Vertriebenen übertreffen zahlenmäßig die Flüchtlinge. Und sie sind genauso verletzlich und schutzbedürftig. Diese veränderten Verhältnisse, die im nächsten Kapitel näher untersucht werden, werfen konzeptuelle Fragen bezüglich des Geltungsbereichs und der Interpretation des Schutzes von Vertriebenen auf, aber auch operative Fragen zu Zweck, Bedeutung und Umsetzung des Schutzes angesichts der heutigen Formen von Konflikten, Gewalt und Verfolgung. Mit diesen Fragen befasst sich die vorliegende Studie.

Natürlich ist der Schutz keine Lösung für das Problem der Entwurzelung; doch er ist ein Grundpfeiler sowohl der internationalen humanitären Massnahmen für vertriebene Menschen als auch der Suche nach dauerhaften Lösungen für ihre Notlage. Die schwindenden Kapazitäten der «Schutzräume» und die Zunahme von «Schutzdefiziten»³, welche von der Wissenschaft, von Interessengruppen und internationalen Organisationen immer wieder festgestellt werden, werfen grundlegende Fragen zur Wirksamkeit des Schutzes von Vertriebenen in der heutigen Zeit auf. Diese Bedenken bilden den Ausgangspunkt und den Kontext dieser Studie.

2.3 Der Fokus der Untersuchung

Der Schutz der Rechte von Menschen, die auf humanitäre Hilfe angewiesen sind, im Allgemeinen und der Schutz einer speziellen Personengruppe – der Vertriebenen – ist eigentlich ein riesiges Forschungsfeld. Daher ist es angezeigt, zunächst die Parameter und die Reichweite der vorliegenden Untersuchung darzulegen.

Erstens befasst sich die Studie vor dem Hintergrund des Schutzes zahlreicher Rechte aller Menschen logischerweise nur mit dem Schutz der Vertriebenen – einem ebenfalls problematischen Konzept, das im Kapitel 3 untersucht wird. Das heisst, wir betrachten Schutz als übergreifendes Konzept, das eine Vielzahl von Faktoren abdeckt, beschränken uns jedoch auf einen spezifischen Kontext. Gleichzeitig legt die Studie das Schwergewicht auf Schutz in einem internationalen Rahmen und befasst sich daher weniger mit der internen Vertreibung und intern Vertriebenen (IDPs).

Zweitens anerkennt die Untersuchung zwar die Bedeutung der internationalen Menschenrechtsabkommen und des humanitären Völkerrechts für die rechtliche und normative Einbettung von Schutzkonzept und -praxis, trotzdem handelt es sich bei der vorliegenden Studie nicht um eine eigentliche Rechtsstudie: Sie untersucht weder die Rechtsetzung, die Arbeit der nationalen oder internationalen Gerichte, die Beschwerdemöglichkeiten noch die Rechtsprechung zu bestimmten Arten von Rechtsverletzungen wie etwa sexuelle und geschlechtsspezifische Ge-

walt. Auf diesen rechtlichen Kontext und die vielen Fragen im Zusammenhang mit dem Rechtsverständnis und der Interpretation des Schutzes von Flüchtlingen gehen andere Publikationen näher ein (vgl. z.B.: Gammeltoft-Hansen 2011; Hammerstad 2014; Holzer 2012; Simeon 2013). Die vorliegende Untersuchung will vielmehr aufzeigen, dass Schutz – jenseits seines unmittelbaren rechtlichen Ursprungs, seines normativen Rahmens und seiner engen Verbindung mit Rechten – heute vor allem von zwischenstaatlichen und internationalen Organisationen und humanitären NGOs konzipiert und praktiziert wird. Die Studie reagiert auf diese neuen Entwicklungen, indem sie verschiedene Schutztypen, -ansätze und -instrumente erkundet und untersucht, inwiefern diese dem veränderten Umfeld von Vertriebenen, die Schutz benötigen, gerecht werden. Die Studie legt dar, dass die Einhaltung des normativen Rahmens des Schutzes zwar wichtig ist, aber nicht mehr ausreicht, um die Schutzprobleme bei erzwungener Migration in der heutigen Welt anzugehen.

Weiter handelt es sich bei der vorliegenden Studie weder um eine eingehende Untersuchung der operativen, technischen und programmatischen Aspekte des Schutzes von Vertriebenen, noch um die Überprüfung der Ressourcen, Kapazitäten und Ausgestaltung ihres Schutzes vor Ort. Daher geht es nicht um eine Bewertung des humanitären Systems, in dem die UN-Organen die Hauptrolle beim Schutz der Rechte von Vertriebenen spielen: der Ständige interinstitutionelle Ausschuss (Inter Agency Standing Committee IASC), das Büro für die Koordination humanitärer Angelegenheiten (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs OCHA), das Büro des UNO-Hochkommissars für Flüchtlinge (United Nations High Commissioner for Refugees UNHCR) oder das Büro des Hochkommissars für Menschenrechte (Office of the High Commissioner for Human Rights OHCHR); und es geht auch nicht um einen umfassenden Überblick über das Vorgehen anderer Akteure wie IOM, IKRK und humanitäre NGOs, Koordinatoren der humanitären Hilfe, humanitäre Länderteams und integrierte Missionen. Indem operative und programmatische Aspekte weggelassen werden, liefert die Studie auch keine detaillierte Analyse der Anwendung europäischer Schutzinstrumente wie zum

Beispiel des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, von Frontex und Dublin III.

Diese Studie ist also weder eine handlungsorientierte Überprüfung des Gesamtsystems (wie die vom Ständigen interinstitutionellen Ausschuss IASC in Auftrag gegebene) noch eine normengestützte Untersuchung des humanitären Völkerrechts im Zusammenhang mit Vertreibungen, sondern sie hat ein bescheideneres, aber innovatives Ziel.

Sie ist an der Schnittstelle von humanitärem Schutz und Vertreibung angesiedelt und will die Konzepte, Grundsätze, den materiellen Gehalt und die konstituierenden Elemente dieser beiden Phänomene miteinander verknüpfen, indem sie deren Zusammenspiel erkundet und analysiert. Gleichzeitig soll dadurch unser Verständnis von Schutz im Bereich der erzwungenen Migration erweitert werden. Zu diesem Zweck hinterfragen wir die Behauptung des Ständigen interinstitutionellen Ausschusses IASC, «dass *Schutz* seine spezifische Ausprägung verliert, wenn er sich auf ein breites Spektrum von humanitären Tätigkeiten bezieht» (IASC 2013:§9). Dieses Argument mag für Bevölkerungsgruppen zutreffen, die von Menschenrechtsverletzungen bedroht sind; für Vertriebene jedoch besteht die Krux beim Schutz ihrer Rechte darin, dass die Mehrheit von ihnen von den bestehenden Schutzinstrumenten gar nicht erfasst wird oder dass ihr Schutz die Aufgaben und Möglichkeiten der Hilfeleistenden übersteigt. Es ist genau dieser Rückgriff auf enger gefasste rechtliche und normenbasierte Lehrmeinungen, den die Studie in Frage stellt. Sie legt nahe, dass ein solcher Ansatz ebenso sehr Teil des Problems wie der Lösung ist.

Indem sie über den rechtlichen und normativen Rahmen und über zeitgebundene Schutzkonzepte hinausgeht, will die Studie den

3 Die Begriffe «Schutzraum» und «Schutzdefizit» werden in der Literatur oft verwendet, um zwei zentrale Dimensionen der heutigen Schutzpolitik zu bezeichnen. Die Begriffe kamen im Zusammenhang mit der in den Kapiteln 3 und 4 analysierten Entwicklung der Situation der Vertriebenen auf (UNHCR 2011b). Der Begriff «Schutzraum» («protection space») ist sowohl im physischen wie im übertragenen Sinn gemeint und beschreibt die sich verändernden Örtlichkeiten, in denen man Vertriebene findet, zum Beispiel deren zunehmende Urbanisierung, wie auch die immer grössere Vielfalt an Vorgehensweisen und humanitären Akteuren, die den Vertriebenen Schutz bieten. Der Begriff «Schutzdefizite» («protection gaps») bezeichnet die Lücken im internationalen Schutzsystem und seiner Umsetzung. Hier geht es darum, dass bestehende Schutzinstrumente und -regeln bestimmten Situationen oder Bedürfnissen nicht gerecht werden, oder dass die Schutzkapazitäten wegen Nichtanwendung oder uneinheitlicher Anwendung der bestehenden Schutzstandards und -normen für Flüchtlinge beschränkt sind. (UNHCR 2006).

Einleitung, Überblick und Thema der Studie

Stellenwert und die Bedeutung dieser Phänomene in der heutigen Welt neu und genauer beleuchten. Mit der Neubestimmung unseres Verständnisses der beiden Konzepte von erzwungener Migration und Schutz und mit der Definition eines einheitlicheren Verständnisses dieser Konzepte will die Studie dazu beitragen, den Umgang der internationalen Gemeinschaft mit dem Problem des Schutzes von Vertriebenen zu verbessern.

Schliesslich betrachtet die Studie – ausgehend vom Mandat der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen EKM – das Thema aus der Perspektive des Nordens, speziell Europas.

Die Untersuchung ist wie folgt aufgebaut.

Kapitel 3 legt den Kontext der Studie fest und definiert und analysiert die wichtigsten Konzepte und Begriffe – Vertreibung und Schutz.

Kapitel 4 untersucht die aktuellen und künftigen Schutzbedürfnisse vertriebener Menschen, prüft, ob die Schutzinstrumente und -massnahmen diesen Bedürfnissen gerecht werden, und beschreibt Art, Ausmass und Dynamik der dargestellten Herausforderungen.

Kapitel 5 analysiert und gewichtet die Möglichkeiten der nationalen, internationalen und zwischenstaatlichen Initiativen und Reaktionen auf die aktuellen und künftigen Schutzbedürfnisse und -aufgaben.

Kapitel 6 formuliert Empfehlungen und Wege zu einer Neuausrichtung des Schutzansatzes, die den heutigen Bedingungen und den sich abzeichnenden politischen Herausforderungen bei der Schutzgewährung Rechnung trägt.

3

Der Kontext: Vertreibung und Schutz

3.1 Internationale Migration

Die internationale Migration ist ein komplexes und weltweit zunehmendes Phänomen. Rund 232 Mio. Menschen – über drei Prozent der Weltbevölkerung – leben als Migrantinnen und Migranten ausserhalb ihres Herkunftslandes, es sind hauptsächlich *freiwillig* ausgewanderte Menschen auf der Suche nach besseren wirtschaftlichen und sozialen Möglichkeiten sowie anderen Lebenserfahrungen und -formen. Seit dem Jahr 2000 hat ihre Zahl um 57 Mio. zugenommen. Und während es im Jahr 1990 154 Mio. Migrantinnen und Migranten gab, hat sich ihre Zahl bis heute verdoppelt (UN-DESA 2013). Die internationale Migration – namentlich die Arbeitsmigration – ist ein wichtiger Motor der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung sowohl in den Herkunfts- wie in den Aufnahmeländern. Dass die Migrationsbewegungen so stark zugenommen haben, ist einerseits Folge, andererseits auch Triebkraft des wirtschaftlichen Globalisierungsprozesses der letzten Jahrzehnte.

Die zentrale Bedeutung des Themas Migration für die internationale Gemeinschaft zeigt sich in den hochrangigen UN-Dialogen über internationale Migration und Entwicklung von 2006 und 2013 und in der Aufnahme des Themas der internationalen Migration in den Entwurf der UN-Entwicklungsagenda Post-2015.

Neue Muster und Verläufe internationaler Migration zeichnen sich ab (vgl. z.B. Castles et al. 2013; Faist & Özveren 2004). Frühere Auswanderungsländer wie Italien oder Spanien sind jetzt Einwanderungsländer. Die sich ausbreitende globale Mobilität bringt eine neue Diaspora, transnationale Gemeinschaften und soziale Netzwerke hervor. Die Mehrheit der Migrantinnen und Migranten weltweit – etwa 70 Prozent – stammen aus dem Süden. Migration innerhalb des Südens nimmt zu, Brasilien z.B. ist ein wichtiges Zielland. Trotzdem sind postindus-



Zwei Männer, die von der italienischen Marine gerettet wurden. Foto: UNHCR / Alfredo d'Amato.

Der Kontext: Vertreibung und Schutz

trielle Länder weiterhin die Hauptziele der internationalen Migration, sie ziehen 70 Prozent der Migrantinnen und Migranten weltweit an. Gebiete ohne Grenzen wie etwa die Europäische Union erleichtern die Mobilität innerhalb ihres Gebietes, verlassen sich jedoch auf eine immer strengere Einreisekontrolle für Menschen von ausserhalb der EU.

3.2 Erzwungene Migration

Im Gegensatz zur *freiwilligen* Migration bilden die Menschen, die ihre Häuser und Länder *unfreiwillig* verlassen, eine kleinere aber wichtige internationale Migrationsbewegung. Nach dem 1951 verabschiedeten *Abkommen über den Rechtsstatus der Flüchtlinge* («Genfer Flüchtlingskonvention») gelten Menschen als Flüchtlinge, wenn sie eine gut begründete Angst vor Verfolgung haben. Die Flüchtlingskonvention definiert fünf spezifische Verfolgungsgründe: Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe und politische Überzeugung. 1967 wurde der Konvention ein Protokoll beigefügt, das die zeitliche und geografische Begrenzung des Geltungsbereichs aufhob; damit wurde die Konvention weltweit anwendbar.⁴ Heute sind 142 Staaten Vertragspartner sowohl der Konvention als auch des Protokolls und weitere fünf Staaten anerkennen entweder die Konvention oder das Protokoll.

In den Jahrzehnten nach Verabschiedung der Genfer Flüchtlingskonvention wurde der Begriff «Flüchtling» nicht nur für Menschen verwendet, die unter die Bestimmungen der Konvention fielen, also den rechtlichen und normativen Bedingungen des internationalen Rechts entsprachen. Er wurde mehr und mehr zu einer allgemeinen Beschreibung für ein breites Spektrum von unfreiwilligen Migrantinnen und Migranten, die durch Konflikte, Gewalt und andere Ursachen vertrieben worden sind, jedoch auf den ersten Blick nicht unter Verfolgung gemäss Genfer Flüchtlingskonvention leiden.

Heute sind unfreiwillige und irreguläre Migration ein für die internationale Gemeinschaft hoch problematisches Phänomen, nicht zuletzt weil sowohl die Zahl dieser Menschen, die Vielfalt der Migrationsgründe wie auch das Spek-

trum der Zielländer in den letzten zwei Jahrzehnten extrem zugenommen haben: eine Entwicklung, die wahrscheinlich in den nächsten Jahren anhalten wird.

Konflikte und Gewalt, Verfolgung, Kriegsherrenwirtschaft, bewaffnete nicht-staatliche Akteure, separatistische Bewegungen, Repression und extreme Menschenrechtsverletzungen sind leicht nachvollziehbare Gründe, die Menschen zum Verlassen ihrer Wohnstätten und ihrer Länder zwingen. Die ethnischen Säuberungen, die in den letzten Jahren zu Millionen von Vertriebenen z.B. in Bosnien oder Ruanda führten, sind ein extremer Ausdruck solcher Krisensituationen. Heute sind es fast immer innerstaatliche Konflikte, die die Menschen aus ihren angestammten Wohngebieten vertreiben. So sind es zunehmend bewaffnete nicht-staatliche Akteure, welche rücksichtslos und unterschiedslos Gewalt ausüben, die zu erzwungener Migration führt, etwa in Kolumbien, der DRK, Somalia, Mali, Irak und Syrien.

In all diesen Situationen können Konflikte und Vertreibungen plötzlich durch vielfältige, unvorhersehbare Faktoren ausgelöst werden und die Betroffenen in einen Zustand radikaler Unsicherheit und ernsthafter Existenzgefährdung stürzen.

Situationen, die zu allgemeiner Gewalt führen, welche Menschen zum Wegziehen zwingt, um anderswo Sicherheit oder eine geringere Gefährdung ihrer Existenz und weniger Risiken zu suchen, haben ihre Ursache oft in schlechter Regierungsführung, politischer Instabilität und Defiziten beim Schutz der Menschenrechte. Manchmal führt das Zusammenspiel dieser Faktoren eher zu langsam einsetzenden oder sporadischen Vertreibungen als zu den bekannteren humanitären Krisensituationen aufgrund von raschen Massenabwanderungen in Bürgerkriegen (IFRC 2012:19-25).

Notsituationen wie Wasser- und Nahrungsmittelknappheit, Dürren, Umweltprobleme, Hunger und Naturkatastrophen sowie Armut und ökonomische Entwicklungen, die eine Existenzsicherung verunmöglichen, sind immer häufiger Auslöser für Vertreibungen. Zwar werden die Menschen nicht explizit und mit Gewalt gezwungen, ihre Heimat zu verlassen, doch werden sie durch diese Bedingungen dazu genötigt:

Gefährdete Personen versuchen den lebens- und existenzbedrohlichen Situationen zu entfliehen. In diesem Jahrhundert wird der Klimawandel, der sich in einem langsamen Anstieg des Meeresspiegels, in Wüstenbildung und sich häufenden, plötzlich auftretenden extremen Wetterphänomenen äussert, je länger je mehr zu einem Hauptfaktor für Vertreibungen werden.

Meist steht eine Kombination dieser Faktoren am Anfang solcher Vertreibungen: Armut, schlechte Regierungsführung verstärken das Risiko. Die Unterdrückung der Menschenrechte verschärft Konflikte und sporadische oder dauerhafte Gewalt, welche dann zu erzwungener Migration führen. Einzelpersonen, Familien und Gemeinschaften sehen sich gezwungen zu gehen, weil es unter diesen Bedingungen schwierig, wenn nicht unmöglich ist, ihre Sicherheit und Existenz aufrechtzuerhalten.

Wir können jetzt bereits abschätzen, welche definitorischen und terminologischen Probleme sich hier stellen. Die beiden Extreme des freiwilligen Migrantinnen und des Flüchtlings sind zwar ziemlich scharf umrissen, doch sie bezeichnen die zwei Pole eines Spektrums, innerhalb dessen die freiwillige Migration allmählich mit Migrationsformen verschmilzt, die je länger desto deutlicher als erzwungene Migration erkennbar werden.

Ob erzwungen oder nicht, ein unverkennbares und neuartiges Merkmal der zeitgenössischen Mobilitätsmuster besteht darin, dass immer mehr Migrantinnen und Migranten Länder durchqueren, um nach Europa, Nordamerika oder Australien/Neuseeland zu gelangen, anstatt in den Nachbarländern oder in der Region zu bleiben. Sie reisen meist ohne Dokumente und sind immer häufiger auf Schlepper angewiesen, weshalb sie noch verletzlicher und schutzbedürftiger sind.

Die IOM schlägt vor, diese unterschiedlichen, sich aber oft überschneidenden Muster und Verläufe auf dem Hintergrund einer «Migrationskrise» zu sehen: Der Begriff «beschreibt und analysiert die durch Krisen ausgelösten komplexen und oft riesigen Migrationsflüsse und die Mobilitätsmuster, die typischerweise mit grosser Verletzlichkeit der betroffenen Individuen und Gemeinschaften einhergehen und eine kurz- wie auch längerfristige Migrationssteuerung erfordern» (IOM 2012:2).⁵

Aus all diesen Gründen ist der Flüchtlingsbegriff sowohl problematisch, wenn er auf seine völkerrechtliche Bedeutung beschränkt wird, als auch unangemessen, da er die Komplexität und die Vielfalt der Motive unfreiwillig Migrierender neben der Verfolgung nicht erfasst (Marfleet 2006).

Daher kommen andere Begriffe auf wie «gemischte Migrationsflüsse» (Bevölkerungsgruppen mit sich überschneidenden Migrationsursachen oder Gruppen mit unterschiedlichen Migrationsmotiven, die gemeinsam reisen), die «Verflechtung von Asyl und Migration» (Castles & van Hear 2005), «Krisenmigration» (Martin et al., 2014), «Überlebensmigration» (Betts 2013) und Menschen in «flüchtlingsähnlichen Situationen». Es sind Behelfsbegriffe für Gruppen von Menschen, die zwar nicht Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention sind, die aber oft ebenfalls unter den Folgen von Vertreibung, zerrissenen Gemeinschaften und zerstörten Existenzen leiden (Zetter 2007).

Ihnen allen gemeinsam ist das Vorhandensein eines bestimmten Masses von Druck und Zwang. Diese grosse Kategorie von Menschen, die allgemein als «Vertriebene» bezeichnet werden, für die es aber weder eine einfache Definition noch eine offizielle Bezeichnung gibt, steht im Zentrum der vorliegenden Studie.

Die Zahlen über Vertreibungen sind unvollständig. Die von internationalen Organisationen erhobenen Daten weisen darauf hin, dass sich Vertreibungen hauptsächlich *innerhalb* der betroffenen Länder abspielen. So gab es Ende 2013 weltweit über 33,3 Mio. Menschen, die aufgrund von Konflikten und Gewalt intern vertrieben wurden (IDMC 2014). Dazu kommen schätzungsweise 32,4 Mio. Menschen, die im Jahr 2012 durch Naturkatastrophen mehrheitlich intern vertrieben wurden. Da die Flucht aufgrund von Katastrophen anders verläuft und diese Menschen im Vergleich zu Menschen, die durch

«Für Vertriebene gibt es weder eine einfache Definition noch eine offizielle Bezeichnung.»

4 Die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 beschränkte sich zeitlich auf Ereignisse (mit Flüchtlingen) vor 1951 und geografisch auf Flüchtlinge – gemäss dem Flüchtlingsbegriff der Konvention – in Europa.

5 IOM Migration Crisis Operational Framework, 101st Session 15 November 2012, MC/2355, page 2. www.iom.int

Der Kontext: Vertreibung und Schutz

Konflikte und Gewalt vertrieben wurden, weniger Schutzbedürfnisse haben, steht diese Gruppe nicht im Zentrum des Interesses und wird in dieser Untersuchung nicht behandelt. Was die unfreiwillig Migrierten *ausserhalb* ihres Herkunftslandes betrifft, fielen gemäss den Zahlen von Mitte 2013 rund 11,7 Mio. unter das Mandat des UNHCR und erhielten den privilegierten Flüchtlingsstatus (UNHCR 2013a:6)⁶, bezieht man den anhaltenden Exodus von Flüchtlingen aus Syrien mit ein, dann hat ihre Zahl seither auf über 13,5 Mio. zugenommen. Dazu kommen fast fünf Mio. vertriebene Palästinenserinnen und Palästinenser unter dem Schutzmandat des Hilfswerks der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA). Somit betrifft das Thema dieser Studie insgesamt fast 53 Mio. Vertriebene auf der ganzen Welt⁷.

Allerdings sind dies nur die offiziellen Statistiken. Die effektiven Zahlen sind viel höher. Denn eine unbekannte Zahl, sicher aber Millionen von unfreiwillig Ausgewanderten – sowohl Binnen- wie auch transnationale Migrantinnen und Migranten – werden von den Regierungen und den internationalen Organisationen nicht erfasst. Die Daten über intern Vertriebene sind willkürlich, und eine grosse Zahl von internationalen Migrantinnen und Migranten reist auf «irregulären» Wegen ein und bleibt meist papierlos (auch «illegale» Migranten genannt). Viele Vertriebene lassen sich nur ungern registrieren, aus Angst festgenommen und zurückgeschafft zu werden. Andere, die auf der Suche nach besseren wirtschaftlichen Möglichkeiten eingewandert sind, haben keinen Aufenthaltsstatus, ganz einfach weil sie die nötigen Einreisedokumente nicht bekommen, da die grenzüberschreitende Migration immer strenger reguliert wird. Wieder andere nicht-dokumentierte Migrantinnen und Migranten fallen in die Kategorie der gemischten Migration, für die es keine klaren Einwanderungsbestimmungen und Schutzrechte gibt.

Unabhängig davon, ob sie nun Vertriebene sind oder nicht, können diese nicht-dokumentierten Migrantinnen und Migranten per defini-

tionem nicht korrekt gezählt werden, und daher ist keine globale Schätzung über sie verfügbar. In den USA schätzte man die Zahl der nicht registrierten Einwanderinnen und Einwanderer 2012 auf 11,4 Mio. (DHS 2012), während die Schätzungen für die EU27 2008 zwischen 1,9 und 3,8 Mio. lagen (Triandafyllidou 2009) und man 2009 im UK von vermutlich 618000 nicht-dokumentierten Immigrantinnen und Immigranten ausging (Gordon et al., 2009). In der Schweiz vermutet man zwischen 80000 und 100000 Papierlose.⁸ Aufgrund von Einzelberichten nimmt man an, dass jährlich 400000 Personen aus Zentral- und Lateinamerika unerkannt über Mexiko in die USA einwandern (Frank-Vitale 2013). Die Internationale Organisation für Migration schätzt, dass 2011 zwischen einer und eineinhalb Millionen Menschen aus Zimbabwe nach Südafrika flohen, um politischer Unterdrückung und wirtschaftlichem Zusammenbruch zu entgehen (IRIN 2011). Bis zu 500000 Menschen versuchen über die nordafrikanische Mittelmeerküste nach Europa einzureisen.

Der Fehlerbereich bei diesen Schätzungen ist riesig, trotzdem geben sie einen Anhaltspunkt, wie bedeutend die nicht-dokumentierte Migration ist. Frontex, die Grenzschutz-Agentur der EU, registrierte 2013 107000 entdeckte irreguläre Einreisen nach Europa, doch weitere Tausende werden nicht entdeckt und nicht erfasst. Wie wir sehen werden, ist die Zunahme der nicht-dokumentierten Migration, welche oft Ausdruck der oben erwähnten gemischten Motive von Zwang und Hoffnung ist, eine der Ursachen der Schutzproblematik.

«Die Zunahme der nicht-dokumentierten Migration ist eine der Ursachen der Schutzproblematik.»

3.3 Die Steuerung der erzwungenen Migration

Wegen der neuen und komplizierten Dynamik dieser Wanderungsbewegungen sind die internationale Migration im Allgemeinen und die erzwungene Migration im Besonderen Themen von grosser politischer Dringlichkeit für die Regierungen, da sie inzwischen fast alle Länder der Erde betreffen, sei es als Ursprungs-, Transit- oder Zielland der Migration. Symptomatisch für die Priorität, die der transnationalen Migration – in ihren positiven wie auch ihren negativen

Auswirkungen – innerhalb der internationalen Gemeinschaft zukommt, sind die zwei hochrangigen UN-Dialoge zu Migration und Entwicklung von 2006 und 2013 (UN 2006, 2013) sowie der Einbezug des Themas Migration in die Millenniumsentwicklungsziele Post-2015. Ebenso bezeichnend ist das Engagement der Europäischen Union im Bereich Migration. Wie breitgefächert das Thema der Migration im Allgemeinen und der erzwungenen Migration im Besonderen ist, zeigt sich hier im übergeordneten Rahmen der Migrationsaussenpolitik, im Gesamtansatz für Migration und Mobilität (GAMM) (EU 2011), im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem (GEAS) und in der Verabschiedung der Dublin III Verordnung 2013⁹ (EU 2013), die den Mitgliedstaaten die Verantwortung für die Abklärung des internationalen Schutzanspruchs von Asylsuchenden zuweist.

Im neuen Zeitalter der globalen Migration hat die internationale Mobilität der Bevölkerung ein Ausmass erreicht, das die Staaten mit ihren souveränen Regierungen und ihren Bürgerrechtsregelungen – zumindest in postindustriellen Gesellschaften wie Europa – zunehmend herausfordert. Sie versuchen diese Bewegungen so in den Griff zu bekommen und zu steuern, wie es der restriktiver werdende politische Einwanderungsdiskurs vorsieht, der Einwanderung oft als Bedrohung der souveränen Interessen, der Gemeinschaft und der nationalen Identität versteht (Zetter et al. 2006; Bloch et al. 2014:15-31). Aus diesem Grund steht die Steuerung der internationalen Migration und die Einwanderungspolitik weit oben auf der Agenda der Staaten des globalen Nordens (vgl. z.B. Betts 2011; Blitz 2014; Geiger & Pécout 2012; Koslowski 2011; Gammeltoft-Hansen 2011). Unter dem grössten Druck stehen die Regierungen der postindustriellen Länder, welche zu den attraktivsten Zielländern für immer mehr irreguläre Migrantinnen und Migranten und Vertriebene zählen.

Die Steuerung der grenzüberschreitenden freiwilligen Wanderungsbewegungen erfolgt durch ein Regelwerk internationaler Abkommen, Normen und Standards zum Schutz der Rechte der wandernden Bevölkerung; durch die nationale Einwanderungspolitik, die die Einreise transnationaler Migrantinnen und Migranten steuert; und durch die Unterstützung der Inter-

nationalen Organisation für Migration (IOM), die sowohl die internationale Zusammenarbeit in Migrationsfragen fördert, als auch für einen menschenwürdigen Umgang mit den Migranten sorgt. Dank dieser Instrumente können sich freiwillige Migrantinnen und Migranten mit den nötigen Papieren meist auf geregelte Art, in Würde und mit dem nötigen Mass an persönlicher Sicherheit und Rechtsschutz zwischen den Ländern bewegen.

Für Vertriebene hingegen und für deren Transit- und Zielländer gibt es kein so kohärentes System zum Umgang mit und zum Schutz dieser Gruppe von Menschen. Eine spezielle Kategorie von Vertriebenen, die ihr Herkunftsland verlassen haben, wird als Flüchtlinge im Sinne des *Genfer Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951* und des *Protokolls von 1967* anerkannt. Wie wir jedoch gesehen haben, trifft die Flüchtlingsdefinition von Artikel 1A (2) der Konvention – eine Person mit «begründeter Furcht vor Verfolgung» – je länger desto weniger auf die komplexen, vielschichtigen Hintergründe der Vertreibung zu, die typisch sind für die heutige gemischte Migration. Die oben dargestellte Vielfalt an Faktoren, die eine Person zum Verlassen ihres Landes antreibt, macht es immer schwieriger, die Ursachen von erzwungener Migration, den Grad des «Drucks» zum Weggehen oder das Ausmass zu erkennen, in dem die Menschen tatsächlich «verfolgt» wurden und aus ihrem Land fliehen mussten. Die Unterscheidung zwischen «freiwilliger» und «erzwungener» Migration und die Bezeichnungen, die wir für diese Menschen auf Wanderschaft verwenden, sind heute viel weniger klar als früher (Zetter 2007). Das hat zur Folge, dass sich nur ein geringer Anteil der Migrantinnen und Migranten, die ihr Land aus irgendeinem Grund verlassen mussten, auf den «Flüchtlings»status berufen kann: Die Mehrheit befindet sich ausserhalb

6 Eine weitere Million sind sogenannte dem «UNHCR anvertraute Personen» (z.B. Asylsuchende und Rückkehrer), ohne vollen Flüchtlingsschutz.

7 In dieser Zahl nicht enthalten sind die rund 15 Mio. Menschen, die weltweit jedes Jahr im Rahmen von Entwicklungsprojekten umgesiedelt werden (Cernea & Mathur 2008). Obwohl sie in gewissem Sinn ebenfalls als Vertriebene gelten können, werden sie in dieser Untersuchung nicht thematisiert.

8 Angaben aus einem Interview mit Vertretern der Schweizer Behörden, Februar 2014.

9 Nachfolgeregelung für die Dublin II Verordnung von 2003 und das Dublin-Abkommen von 1990.

Der Kontext: Vertreibung und Schutz

der anerkannten Rechtsnorm, welche Aufnahme und Schutz der Flüchtlinge regelt.

Für Staaten, Regierungen, internationale und humanitäre Organisationen, die mit diesen hauptsächlich von Süden nach Norden verlaufenden Bevölkerungsbewegungen konfrontiert sind, ist diese Art der internationalen Migration so problematisch und der Schutz so schwierig, weil hier vielfältige Ursachen für Vertreibungen *und* die Tatsache, dass die Wanderungsbewegungen meist irregulär erfolgen (d.h. die Leute über keine Papiere verfügen), zusammentreffen. Das hat teilweise damit zu tun, dass Ausmass, Muster und Verläufe dieser Bewegungen schwer einschätzbar sind und man deswegen in den Zielländern negative soziale und wirtschaftliche

**«Millionen von Menschen
migrieren ohne
offizielle Papiere.»**

Folgen befürchtet, die komplex und schwierig zu handhaben sind. Es hängt teilweise auch damit zusammen,

dass der unregelte Zustrom von nicht-dokumentierten Migrantinnen und Migranten, aus welchen Gründen auch immer diese ihr Ursprungsland verlassen mussten, von den Regierungen als Bedrohung der hoheitlichen Kontrolle ihrer Landesgrenzen, des Zugangs zu ihrem Territorium und ihrer etablierten Konzepte der Staatszugehörigkeit und Staatsbürgerschaft empfunden wird. Schliesslich gibt es die Befürchtung, dass die unregelte Einwanderung ein Einfallstor für Terrorismus und Sicherheitsbedrohungen sein könnte (Lavenex 2001; Zetter 2014). Aus diesen Gründen versuchen viele Zielländer und supranationale regionale Verbände wie die Europäische Union mit immer restriktiveren Regelungen einerseits die Einwanderung zu verhindern, etwa mit verstärkten Grenzkontrollen und extraterritorialer Bearbeitung von Einwanderungsgesuchen, und andererseits die Rechte derjenigen, die auf irregulären Wegen ins Land gelangt sind, empfindlich einzuschränken. Diese Instrumente und Massnahmen machen es noch schwieriger, auf sinnvolle Art wirksamen Schutz zu gewähren, wie wir im Kapitel 5 sehen werden.

Ungeachtet der Gründe, weshalb sie ihr Herkunftsland verlassen haben, sind die Migrantinnen und Migranten auf dem Weg zu

ihrem Ziel – das wie erwähnt nicht unbedingt ein Nachbarland ist, auch wenn sie dort als Flüchtlinge anerkannt werden – oft mit immer schwierigeren und gefährlicheren Situationen konfrontiert sind. Wegen der Umstände, die sie zum Verlassen ihres Landes zwingen, migrieren Millionen von Menschen ohne Bewilligung und ohne offizielle Dokumente, weder von ihrem Herkunftsland noch, was problematischer ist, vom Land, in das sie einreisen möchten.¹⁰ Dementsprechend unternehmen sie oft gefährliche und lebensbedrohliche Reisen. Die zunehmende Zahl von ertrunkenen Migrantinnen und Migranten im Mittelmeer¹¹ ist Ausdruck dieser Situation.¹² Unabhängig von ihren Fluchtgründen und ihres Einwanderungsstatus laufen sie Gefahr, unterwegs oder im Zielland Opfer gravierender Verletzung ihrer humanitären und Menschenrechte, von Ausbeutung aller Art in Form von Menschenhandel und Menschenschmuggel sowie von Festnahme und Freiheitsentzug zu werden. Daher sind sie dringend auf Schutz angewiesen.

Kurz: Die gleichermaßen dringlichen Anliegen der souveränen Regierungsgewalt und des Schutzes sowie die zunehmende Spannung zwischen diesen beiden Prinzipien sind der Hauptgrund, weshalb die Rechte der Vertriebenen garantiert werden müssen. In postindustriellen Ländern bemühen sich die Regierungen, die Einwanderung von meist nicht-dokumentierten Vertriebenen, die nicht unter die anerkannte Rechtskategorie der Flüchtlinge fallen, zu regulieren und einzuschränken. Die Migrantinnen und Migranten ihrerseits, die oft oder gar mehrheitlich nicht «Konventionsflüchtlinge» sind, haben dringende Schutzbedürfnisse, die beachtet werden müssen. Da sie nicht auf legalem Weg einreisen oder ein Asylgesuch stellen können, sind sie gezwungen, auf oft lebensgefährliche und illegale Wege zur Einreise zurückzugreifen, was die Notwendigkeit ihres Schutzes verstärkt. Wie wir noch sehen werden, haben die Steuerung der Migration und die Verstärkung der Grenzkontrollen zu einem Klima der Einschränkungen und Anfechtungen geführt, das sich negativ auf den Schutz gewisser Vertriebener auswirkt. Diese Spannungen liegen der Schutzproblematik zugrunde.

3.4 Die Schutzarchitektur

Was heisst Schutz? Eine breit anerkannte Definition liefert das Internationale Komitee vom Roten Kreuz:

«Alle Aktivitäten mit dem Ziel, die *Rechte des Einzelnen gemäss Wortlaut und Geist der entsprechenden Gesetze, d.h. der Menschenrechte, des internationalen humanitären Rechts und des Asylrechts, vollumfänglich zu respektieren.*» (ICRC 2013)

In diesem Sinn hat Schutz eine doppelte Bedeutung – er umfasst die Grundrechte einer Person und die Verpflichtung der Hilfeleistenden, diese Rechte zu respektieren (ICRC 2012:9-10).

Staaten sind ganz besonders für die Einhaltung und Förderung der grundlegenden Menschenrechte ihrer Bürgerinnen und Bürger verantwortlich und müssen dafür sorgen, dass deren Rechte nicht verletzt werden. Diese Rechte sind in den internationalen Menschenrechtsabkommen und im humanitären Völkerrecht sowie in zahlreichen internationalen Abkommen, Verträgen, Normen und Standards festgehalten.¹³

Der Schutz der Menschenrechte gilt nicht nur für die eigenen Staatsbürgerinnen und Staatsbürger. Auch internationale Migrantinnen und Migranten haben Rechte, und deren Schutz ist umso nötiger, als die Migration oft zu prekären Situationen führen und die Menschen verwundbar und anfällig für Diskriminierung machen kann: Mit dem Zusammenspiel von Migration und Menschenrechten beschäftigt sich insbesondere das *Büro des Hochkommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte* (OHCHR 2013). Entsprechend gibt es einige Menschenrechtsinstrumente speziell für Migrierende und Vertriebene – z.B. Flüchtlinge und Opfer von Menschenhandel.¹⁴ Unsere besondere Aufmerksamkeit gilt dem Schutz der Rechte in Konflikt-, Gewalt- und Verfolgungssituationen. Bestehende Lücken beim Schutz dieser Rechte können für humanitäre Krisen mitverantwortlich sein und zu erzwungener Migration führen. Doch am stärksten bedroht sind diese Rechte durch tatsächliche Konflikte, Gewalt und Katastrophen; Existenzen sind bedroht, die Sicherheitslage verschlechtert sich, der Zugang zu Dienstleistungen fehlt, vielleicht gibt es Ausbeutung und Men-

schensrechtsverletzungen, und die Menschen werden gezwungen, ihre Wohnorte zu verlassen. Schutz ist daher integraler Bestandteil der humanitären Massnahmen, sowohl um Verreibungen zu verhindern, als auch um sich den Problemen der Menschen anzunehmen, die zu Vertriebenen werden.

Wenn Staaten nicht willens oder nicht in der Lage sind, Schutz vor solchen Situationen zu bieten (wie etwa Afghanistan, Irak oder Syrien), oder wenn nicht-staatliche Akteure sich über die Pflicht zum Schutz der Zivilbevölkerung hinwegsetzen (wie in DRC, in der Zentralafrikanischen Republik oder in Somalia), werden Menschen zum Verlassen ihrer Wohnstätten und oft ihres Landes gezwungen oder fühlen sich

«Alle Vertriebenen haben Anspruch auf Schutz ihrer grundlegenden Menschenrechte.»

dazu gezwungen. In diesen Situationen haben alle Vertriebenen, sowohl die intern wie auch die transnational Vertriebenen, Anspruch auf Schutz ihrer grundlegenden Menschenrechte. Tatsächlich verstärken solche Situationen ihre Verwundbarkeit massiv und erhöhen dadurch ihre Schutzbedürftigkeit. Dies ist der Grundgedanke dieser Studie. Doch was bedeutet für die Vertriebenen der Schutz aufgrund des internationalen Rechts, seiner Normen und Standards

10 Einzelne im Rahmen der Feldarbeit durchgeführte Interviews lassen vermuten, dass in Italien täglich bis zu 700 Migrantinnen und Migranten ohne Papiere ankommen. Die Zahl der nicht-dokumentierten Migrantinnen und Migranten der ersten drei Monate des Jahres 2014 überstieg bereits jene des ganzen Jahres 2013.

11 Es wird geschätzt, dass in den letzten 20 Jahren zwischen 20000–25000 Menschen ertrunken sind (Human Rights Watch 2014).

12 Aufgrund von Einzelinterviews im Rahmen der Feldarbeit für diese Studie vom Frühling 2014 kann vermutet werden, dass die grosse Mehrheit der papierlosen Migrantinnen und Migranten heute mit Hilfe von Schleppern nach Italien gelangen.

13 Diese Rechte – einschliesslich der sozialen, politischen, wirtschaftlichen und körperbezogenen Rechte – werden von den Mitgliedstaaten der entsprechenden Schutzabkommen allen Menschen gleichermassen geschuldet. Zu den wichtigsten Instrumenten in diesem Zusammenhang gehören die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948, der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte von 1966, der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966, das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau von 1979 sowie das Übereinkommen über die Rechte des Kindes von 1989, das Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen von 1954 und das Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit von 1991.

14 Zum Beispiel die Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen von 1990, das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität von 2000 zusammen mit dem Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels von 2003 und der Konvention des Europarates über Massnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels von 2005.

Der Kontext: Vertreibung und Schutz

und der weiteren Instrumente, Massnahmen und Vorgehensweisen? Wer gewährt Schutz?

In dieser Studie gehen wir von einem weiten, eher konzeptuell gestaltenden als instrumentell handlungsorientierten Verständnis von Schutz aus. Der Schutzbegriff entstammt den Menschenrechten und basiert auf deren Gesetzen, Konzepten, Normen, Standards und Grundsätzen. Doch über diesen rechtlichen und normativen Rahmen hinaus hat Schutz auch eine gestaltende Bedeutung: nämlich das Sorgen für Sicherheit und die Verminderung der Verletzlichkeit von Menschen, die ihre Heimat verlassen mussten, weil ihr Leben und ihre Existenz bedroht waren (vgl. z.B. Giossi-Caverzasio 2001). Die konzeptuellen und die konstitutiven Elemente des Schutzbegriffs verbinden sich im operativen Rahmen der Massnahmen, Programme und Vorgehensweisen von Regierungen, zwischenstaatlichen, humanitären und Entwicklungsorganisationen. Im Folgenden wird die Abstützung des Schutzbegriffs im internationalen Recht diskutiert, in den weiteren Kapiteln werden dann seine konstitutiven Elemente behandelt.

Ein naheliegender Ausgangspunkt für die Analyse des Schutzes von Vertriebenen aus rechtlicher Sicht ist der berühmte erste Absatz des *Übereinkommens über die Rechtsstellung von Flüchtlingen von 1951* («Genfer Flüchtlingskonvention»). Danach gilt als Flüchtling

«jede Person, die sich (...) aus begründeter Furcht vor Verfolgung (...) ausserhalb ihres Heimatlandes befindet und dessen Schutz nicht beanspruchen kann oder (...) nicht beanspruchen will»¹⁵ (Hervorhebung durch den Autor).

Mit dieser Definition wurde der Grundsatz des Flüchtlingsschutzes im Völkerrecht verankert. Ihr Schutz, insbesondere der Schutz vor *Refoulement* (Ausweisung und Rückschiebung)¹⁶ war der Grundstein für die internationalen Verpflichtungen gegenüber Verfolgten und für die Wahrung ihrer Grundrechte. Mit anderen Worten: Eine bestimmte Form von Vertreibung – der Flüchtling – und eine spezifische Konzeption der Schutzbedürfnisse dieses Flüchtlings wurden untrennbar miteinander verbunden. Als verantwortliche Organisation für die Überwachung der Flüchtlingskonvention wie auch für den Schutz

der Flüchtlinge, die unter ihren Geltungsbereich fallen, wurde das UNHCR geschaffen.¹⁷ In Erfüllung seines Auftrags erarbeitet das UNHCR zuhanden von Regierungen, Anwältinnen, Rechtshilfeorganisationen und Hilfswerken, die mit Flüchtlingen oder IDPs arbeiten, Anleitungen für die rechtliche und praktische Umsetzung des Schutzes.¹⁸

Auch regionale Instrumente stützen sich auf die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951. So erweitert etwa die *Konvention der Organisation der Afrikanischen Union (OAU, heute AU) über bestimmte Aspekte von Flüchtlingsproblemen in Afrika* von 1969 die Flüchtlingsdefinition der Genfer Flüchtlingskonvention auf Menschen, die vor Ereignissen flüchten, welche die «öffentliche Ordnung ernsthaft gefährden». Damit wird der Schutzbereich ausgeweitet. Ähnlich dehnte die *Flüchtlingserklärung von Cartagena 1984*, die jedoch im Gegensatz zur OAU-Konvention keine bindende Vereinbarung ist, den Geltungsbereich auf Latein- und Zentralamerika aus.

Bevölkerungsbewegungen und Vertreibungen finden heute unter ganz anderen Bedingungen statt als damals, als die Flüchtlingskonvention 1951 und später das Protokoll von 1967¹⁹, aber auch als die regionalen Dokumente verabschiedet wurden. Diese veränderten Bedingungen werfen Fragen bezüglich Zielsetzung, Umfang und Anwendung des Schutzes auf. Wir befassen uns hier vor allem mit drei eng zusammenhängenden Bedingungen:

Erstens wird im Völkerrecht Schutz paradoxerweise nicht definiert, obwohl es dem Schutzprinzip grosse Bedeutung beimisst und sich an vielen Stellen darauf bezieht: Das ist einerseits ein Problem, andererseits aber auch eine Chance für die Art des Schutzes, der in verschiedenen Situationen von Vertreibung gewährt werden kann.

Zweitens stellt die aktuelle Dynamik der Vertreibungen Schutzkonzept und Schutzpraxis vor zahlreiche Herausforderungen. Wie erwähnt haben wir es heute mit komplexen und sehr unterschiedlichen Mustern von Wanderungen zu tun, innerhalb und über die Landesgrenzen hinweg, Ab- und Rückwanderungen, wie die Beispiele von Somalia und Syrien zeigen. Die Zahl der Menschen, die von internationaler Vertreibung betroffen sind, also eine Landesgrenze

überschritten haben, übertrifft die Zahl der Flüchtlinge bei weitem. Vertreibungen sind oft unvorhersehbar, wie die plötzliche Welle arabischer Aufstände von 2010 belegt. Zudem gehen die Auslöser für Vertreibungen heute weit über die klassischen Verfolgungssituationen hinaus und umfassen willkürliche Gewalt und Konflikte wie in der Demokratischen Republik Kongo, Naturkatastrophen und Klimawandel sowie Menschenhandel und Menschenschmuggel²⁰. Das bedeutet, dass viele entwurzelte und verletzte Bevölkerungsgruppen jenseits der Kategorien «Flüchtling» und «Verfolgung» auf Schutz angewiesen sind.

Drittens ergeben sich aus der zunehmenden Vielfalt an Vertreibungsgründen und -situationen immer mehr «Schutzdefizite». Es gibt nämlich verschiedene Gruppen von Vertriebenen, die mehr oder weniger stark zur Auswanderung gezwungen wurden, die jedoch nicht unter die im Völkerrecht vorgesehenen Kategorien mit anerkanntem Status fallen und für die es keine oder nur sehr begrenzte internationale Schutzinstrumente gibt.

Bis zu einem gewissen Grad haben sich Konzept, völkerrechtliche Massnahmen, Typologien und Praxis des Schutzes weiterentwickelt, um den neuen Anforderungen gerecht zu werden. Das Hauptargument dieser Studie, *dass die Schutznormen und -instrumente nicht genügend angepasst wurden, um mit der veränderten Dynamik der Vertreibung Schritt zu halten*, behält jedoch seine Gültigkeit.

In den letzten Jahren haben immer mehr Staaten unterschiedliche Arten von *subsidiärem Schutz* festgeschrieben. Dieser kann verschiedene Formen annehmen, wobei die Terminologie und die exakte Interpretation des betreffenden Status in jedem Land anders ausfallen – «komplementärer Schutz», «humanitärer Schutz», «temporärer Schutz» oder «Asyl» (Mandal 2005).

Der von einigen EU-Staaten, Kanada, der USA, Neuseeland und Australien eingeführte *komplementäre Schutz* beispielsweise ist ein Schutz für Menschen, deren Antrag auf Anerkennung als Flüchtling gemäss der Genfer Flüchtlingskonvention abgelehnt wurde, die jedoch nicht in ihre Herkunftsländer zurückgeschickt werden können, weil ihre Rechte dort bedroht

sind. Solche Bedrohungen sind etwa schwere Misshandlungen durch Folter, grausame, unmenschliche und entwürdigende Behandlung oder Bestrafung oder das Fehlen von angemessenen medizinischen Behandlungsmöglichkeiten für bestimmte Krankheiten.

Wie der «komplementäre Schutz» wurde auch der *temporäre Schutzstatus* in den letzten Jahrzehnten ausgewei-

tet. Eingeführt wurde er von den USA für Menschen aus Honduras und Nicaragua nach dem Hurrikan Mitch von 1998, jedoch nur für diejenigen, die ihr Land bereits verlassen hatten, und nicht für die vom Hurrikan innerhalb ihres Landes Vertriebenen. Die Schweiz gewährte Tausenden von Menschen aus dem Kosovo im Jahr 2000 vorübergehenden Schutz: Damit wurde ein ziemlich erfolgreiches befristetes Schutzprogramm möglich, das kaum hätte durchgeführt werden können, wenn dafür der volle Flüchtlingsstatus erforderlich gewesen wäre. Finnland (2004) und Schweden (2005) haben die normativen Möglichkeiten des temporären Schutzstatus in ihren Einwanderungsgesetzen erweitert, indem sie diesen Schutz Einzelpersonen gewährten, die wegen Umweltkatastrophen nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können.

Umstrittener war, dass verschiedene europäische Staaten in den 1990er-Jahren Hunderttausenden vor dem Bürgerkrieg fliehenden Bosnierinnen und Bosniern vorübergehend Schutz gewährten. Das war, nachdem dort die humanitären Einsätze, welche den «präventiven Schutz» – wie ihn das UNHCR nannte – hätten garantieren sollen, gescheitert waren. Das Ergebnis war zunächst durchaus positiv, doch

**«Es gibt viel mehr
Binnenvertriebene
als Flüchtlinge.»**

¹⁵ Artikel 1A(2) des Übereinkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention) geändert durch das Protokoll von 1967

¹⁶ Nach Artikel 33 der Flüchtlingskonvention

¹⁷ Das UNHCR-Statut wurde von der Vollversammlung der Vereinten Nationen mit der Resolution 428 (V) am 14. Dezember 1950 verabschiedet.

¹⁸ Siehe z.B. UNHCR *Protection Manual*, abrufbar unter <http://www.refworld.org/protectionmanual.html>.

¹⁹ Vgl. Fussnote 4.

²⁰ Vgl. z.B. Kapitel 1 des *World Disasters Report 2012, Focus on forced migration and displacement*, Genf: IFRC, www.ifrc.org/en/publications-and-reports/world-disasters-report/

Der Kontext: Vertreibung und Schutz

längerfristig hatten die Flüchtlinge eine schwächere Stellung als anerkannte Flüchtlinge gemäss Flüchtlingskonvention, und sie wurden unnötig rasch wieder zurückgeschickt (Hammerstad 2014:206).

Verschiedene Formen des *subsidiären Schutzes* können helfen, gewisse Schutzdefizite von grossen Personengruppen, deren Schutz nicht durch andere Normen geregelt ist, zu beseitigen. Die Regierungen sind dabei jedoch im

«Die Studie geht von einem weitgefassten Schutzverständnis aus.»

Zwiespalt. Auf der einen Seite kommen sie dank des subsidiären Schutzes darum herum, den vollen Schutz

nach Genfer Flüchtlingskonvention – unbestritten die privilegierteste Form des Schutzes – mit all seinen Verpflichtungen gewähren zu müssen. Auf der anderen Seite wollen sie nach Möglichkeit keine Präzedenzfälle schaffen und keine weiteren Zugangsmöglichkeiten und Schutzkategorien eröffnen, auf die sich (papierlose) Migrantinnen und Migranten berufen könnten. Ein beliebtes, jedoch nicht belegtes, politisches Argument im globalen Norden lautet, dass dadurch immer mehr Migrantinnen und Migranten angezogen würden, vor allem solche, deren Schutzansprüche weitgehend an der Schnittstelle von Migration und Asyl liegen. Für die Flüchtlinge hat der geringere Schutz zur Folge, dass sie über Jahre in der Schwebelage bleiben und gefährdet sind – ohne Möglichkeiten, erwerbstätig zu sein, die Familien zusammenzuführen und oder längerfristige Zukunftspläne entwickeln zu können.

Wie wir festgestellt haben, bleibt die Mehrheit der Vertriebenen in ihrem Herkunftsland. Zwar befasst sich diese Untersuchung hauptsächlich mit den Schutzbedürfnissen der Vertriebenen *ausserhalb* ihres Herkunftslandes, doch gibt es eine wichtige Verbindung: Die Unfähigkeit oder Unwilligkeit von Staaten, ihre Bürgerinnen und Bürger zu schützen, kann dazu führen, dass verschiedene Gruppen von Migranten über die Landesgrenzen und damit in den Bereich des internationalen Schutzes getrieben werden. Diese Behauptung wird durch die Entwicklungen in Somalia, Irak und neuerdings in Syrien klar belegt. Wie wir in den

Empfehlungen in Kapitel 6 sehen werden, trägt der Ausbau der Schutzmöglichkeiten und die Entwicklung von Strategien, um Auslöser und Auswirkungen der *Binnenvertreibung* in den Griff zu bekommen, entscheidend dazu bei, den Druck auf das internationale Schutzsystem zu reduzieren und die Menschen, die aus ihren Ländern geflohen sind, zur Rückkehr zu motivieren.

Für die heute als intern Vertriebene (IDPs) bezeichneten Personen gibt es im internationalen Recht keinen Schutz, denn die Staaten selbst müssen diesen Schutz gewähren. IDPs können weder Flüchtlingsstatus noch subsidiäre Formen des Schutzes beanspruchen. Die Anerkennung dieses «Schutzdefizits» machte den Weg frei für die Verabschiedung der *Leitlinien betreffend Binnenvertreibungen von 1998* durch die UNO-Generalversammlung,²¹ welche den Grundsatz bekräftigen, wonach «die nationalen Behörden die vorrangige Pflicht und Verantwortung (haben), Binnenvertriebenen in ihrem Hoheitsbereich Schutz und humanitäre Hilfe zu gewähren» (OCHA 2004)²². Um die Regierungen bei der Erfüllung dieser Pflicht zu unterstützen, liefern die Leitlinien von 1998 einen normativen Rahmen mit Schutzstandards, die aus einer breiten Palette von bindenden internationalen Menschenrechten sowie aus Dokumenten des Flüchtlings- und des humanitären Rechts abgeleitet sind. Die Leitlinien von 1998 gelten für IDPs, definiert als «Personen oder Personengruppen, die gezwungen oder genötigt wurden, aus ihren Heimstätten oder dem Ort ihres gewöhnlichen Aufenthalts zu fliehen oder diese zu verlassen, insbesondere in Folge oder zur Vermeidung der Auswirkungen eines bewaffneten Konflikts, von Situationen allgemeiner Gewalt, Menschenrechtsverletzungen und natürlichen oder vom Menschen verursachten Katastrophen» (OCHA 2004).²³

Der Nutzen der Leitlinien von 1998 ist zwar anerkannt – so wurden sie z. B. 2005 am Weltentwicklungsgipfel bekräftigt – doch gibt es bei ihrer Anwendung entscheidende Einschränkungen. Obwohl klar formuliert, sind diese Standards nicht bindend, ausser sie wurden ins Landesrecht aufgenommen, was in ein paar wenigen Ländern geschehen ist. Sie wur-

den zwar von der UNO gutgeheissen, sind jedoch nicht Teil des Völkerrechts, sondern gelten als unverbindliches Recht («Soft Law»), ohne Durchsetzungsmassnahmen und ohne Rechenschaftspflicht.

Eine vielversprechende Weiterentwicklung der Leitlinien von 1998 ist das *Übereinkommen der Afrikanischen Union über Schutz und Hilfe für intern Vertriebene in Afrika von 2009* (auch bekannt unter dem Namen «Kampala-Konvention»), das jetzt ratifiziert wird. Die Kampala-Konvention bekräftigt und verstärkt den Status des Dokuments von 1998; die zentralen normativen Standards bezüglich der Binnenvertreibung werden weiter entwickelt und konsolidiert; sie liefert zumindest vom Grundsatz her ein umfassendes Grundgerüst für den Umgang der Region mit den anfallenden Problemen in allen Schlüsselphasen der Binnenvertreibung, von der Prävention bis zur Suche nach nachhaltigen Lösungen (IFRC 2012:27-28).

3.5 Schlussfolgerungen

Der Schutz der Vertriebenen ist ein im internationalen humanitären Recht und in den Menschenrechtsgesetzen breit verankerter Grundsatz. Diese Studie geht jedoch davon aus, dass es wesentliche Lücken im rechtlichen und normativen Schutzrahmen gibt und dass diese Normen, angesichts der komplexen Ursachen und Auslöser der erzwungenen Migration und der grossen Gefährdungen, denen diese Menschen ausgesetzt sind, je länger desto weniger in der Lage sind, für einen wirksamen Schutz zu sorgen. Ausserdem ist ein Schutzkonzept, das an die spezifischen normativen Kategorien eines Rechtsstatus gebunden ist und mit Gruppen und Untergruppen operiert, wenig geeignet für die verschiedenen Arten von Schutzbedürfnissen und die sich überschneidenden Gefährdungen in den heutigen Vertreibungsmustern und -prozessen.

Aus diesem Grund fassen wir in dieser Studie das Schutzkonzept weiter und verknüpfen es eng mit dem Konzept der Verletzlichkeit. Ein solcher Ansatz anerkennt den Wert normativer und rechtlicher Regelwerke für die Begründung des Rechtsschutzes. Doch wir be-

haupten, dass allein damit das Schutzproblem zu eng definiert würde, gerade weil Vertriebene nicht unter die bestehenden Normen, Standards und Schutzinstrumente fallen. Im folgenden Kapitel gehen wir näher auf Ausmass und Art dieser Schutzdefizite ein. Ausserdem wird ein Konzept der «Vertreibungsverletzlichkeit» vorgestellt, das die Schutzbedürfnisse der Vertriebenen verständlicher macht.

21 U.N. Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2 (1998)

22 1998 Leitlinien – Leitlinie 3

23 1998 Leitlinien – Einleitung: Anwendungsbereich und Zweck (2)

4

Aktuelle und künftige Schutzprioritäten

4.1 Einleitung

Welche Schutzbedürfnisse haben Vertriebene? Wann brauchen sie Schutz? Gibt es je nach Vertreibungssituation und Kategorie der Vertriebenen unterschiedliche Schutzbedürfnisse? Verfügen wir heute über ausreichende Strategien und Instrumente? Gibt es Schutzdefizite und wie stark schrumpft der «Schutzraum»? Solche und ähnliche Fragen behandelt dieses Kapitel.

Im Kapitel 3 wurden die Parameter und die heutige Dynamik von Vertreibungen dargestellt und die wichtigsten internationalen Rechtsdokumente und Normen eingeführt, auf denen das Schutzkonzept basiert. Auf diesem Hintergrund werden im vorliegenden Kapitel die aktuellen und künftigen Schutzbedürfnisse von Vertriebenen genauer untersucht, wobei der *Fokus eher auf Fragen der Dringlichkeit* liegt als auf einem umfassenden Überblick. Behandelt werden Situationen von Massenvertreibungen im globalen Süden und die in scharfem Gegensatz dazu stehenden Schutzbedingungen im globalen Norden, namentlich in Europa.

Aus drei Gründen liefern wir in diesem Kapitel weder eine schematische oder kategorisierende Typologie der Schutzbedürfnisse verschiedener Gruppen von Vertriebenen noch eine Erklärung der Auslöser und Ursachen von Vertreibungen, die Schutz nötig machen. Stattdessen werden darin verschiedene aktuelle Vertreibungs- und Mobilitätssituationen analysiert, durch welche die Schutzbedürfnisse und die Schutzinstrumente am stärksten herausgefordert werden.

Erstens stellen, wie wir in Kapitel 3 gesehen haben, die mannigfaltigen Motive und Ziele der Vertriebenen – die «gemischten Migrationsflüsse» –, die Brauchbarkeit der etablierten «statusbasierten» Kategorien wie Flüchtlinge und Asylsuchende oder IDPs zur hauptsächlichen Bestimmung von Schutzsituation und -bedarf in



Flüchtlingsfrauen aus Mali in urbaner Umgebung. Foto: UNHCR / G. Gordon.

Frage. Die Vorstellung eines einfachen Ursache-Wirkungs-Zusammenhangs, bei dem ein auslösender Faktor mit einer Kategorie von Vertriebenen und einer Schutzkategorie verknüpft ist, scheint eindeutig unhaltbar.

Zweitens besteht bei einer Kategorisierung, welche die Schutzbedürfnisse ausgewählter Gruppen von Vertriebenen innerhalb einer betroffenen Population – z.B. Flüchtlingen – identifiziert, die Gefahr, dass der Schutz der ganzen gefährdeten Population vermindert wird. Die Faktoren, die zu Migration zwingen, und die Kategorien, die jetzt zur Beschreibung dieser Menschen und ihrer Schutzbedürfnisse verwendet werden, sind sehr vielfältig, und diese Vielfalt muss einbezogen werden. Umgekehrt muss auch erkannt werden, dass die Qualität des Schutzes leiden kann, wenn die Schutzbedürfnisse zu breit gefasst werden, weil dadurch mehr Menschen durch die Sicherheitsnetze fallen können.

Eine dritte Überlegung betrifft das Dilemma, ob der Schutzansatz «statusbasiert», «bedürfnisbasiert» oder «rechtbasiert» sein soll. In dieser Untersuchung wird dargestellt, wie der «statusbasierte» Ansatz den Schutzdiskurs und die operativen Überlegungen dominiert hat. Dieser Ansatz stützt sich auf internationale rechtliche und normative Regelwerke, die mit bestimmten Kategorien von Vertriebenen arbeiten. Es wird die Auffassung vertreten, dass mit einer Zerlegung der Schutzproblematik in die ihr zugrunde liegenden Elemente und Kategorien dem heutigen Schutzbedarf nicht angemessen Rechnung getragen werden kann.

Im Gegensatz dazu vertreten einige humanitäre Akteure wie etwa das IKRK die Meinung, dass erzwungene Migration, unabhängig von Art und Auslöser der Vertreibung, eine zentrale Ursache von Schutzkrisen und Gefährdungen ist. Angesichts der neuen Formen von gewaltsamen Konflikten und Vertreibungen vertreten diese Organisationen daher die Auffassung, der Schutz müsse sich auf einen «bedürfnisbasierten» Umgang mit diesen Gefährdungen stützen (IFRC 2011), und nicht auf einen speziellen Rechtsstatus. Eine andere Argumentationslinie, die von einigen humanitären NGOs und der IFRC vertreten wird, schlägt einen «rechtbasierten» Ansatz zur Feststellung und Anerkennung der Schutzbedürfnisse von Vertriebenen vor. Danach ist das

Recht auf Schutz ein Anspruch, der wie viele andere Rechte allen Menschen, ganz besonders aber vertriebenen Menschen zusteht. Er ist nicht von einem bestimmten rechtlichen (oder sozialen oder politischen) Status abhängig. Vielmehr stützt sich der rechtbasierte Schutz auf ethische Grundsätze und auf die Ermächtigung der Menschen, die durch Konflikte und Vertreibung möglicherweise hilflos wurden (Nyamu-Musembi & Cornwall 2004).

Im Wesentlichen basieren sowohl der bedürfnis- wie auch der rechtbasierte Schutzansatz auf einer durchgehenden Berücksichtigung des Schutzes in den Programmen der humanitären Hilfe. Unabhängig davon, worauf der Schutz abgestützt wird, benötigen alle drei Ansätze einen möglichst umfassenden Rahmen. Des Weiteren ist eines der Schlüsselthemen dieses Kapitels (4.3) das Konzept der «Vertreibungsverletzlichkeit»: also die Schutzbedürfnisse aufgrund von Gefährdungen wegen, während und nach erzwungener Migration. In den Empfehlungen im Kapitel 6 wird dargelegt, dass Regierungen und humanitäre Organisationen den Wechselwirkungen von Gefährdung und Schutz in ihren Strategien und ihrer Praxis besser Rechnung tragen müssen.

Auf dem Hintergrund dieser Überlegungen verwenden wir eine hybride Typologie, die sich als nützliches Instrument zur Erforschung aktueller und künftiger Schutzbedürfnisse erwiesen hat.

4.2 Die neuen Geografien der erzwungenen Migration

Die Mehrheit der Vertriebenen bleibt trotz der immer weiträumigeren Mobilität immer noch in ihrem Herkunftsland oder in einem Nachbarland. Früher blieben die Betroffenen nach einer Vertreibung hauptsächlich an einem Ort, meist in einem ständigen Exil. Heute befinden sich die meisten Flüchtlinge und IDPs tatsächlich in einer langanhaltenden Vertreibung (Loescher et al. 2008; Zetter 2011). Auf jeden Fall ist das wohl hervorstechendste Merkmal heutiger Formen von Vertreibung die zunehmende Mobilität der Vertriebenen. Im Folgenden werden sechs verschiedene «Geografien» oder «räumliche Mus-

Aktuelle und künftige Schutzprioritäten

ter» der Mobilität untersucht. Jedes einzelne wirft neue, andersartige und schwierige Schutzfragen und -probleme auf und verweist darauf, dass es grosse Lücken im Schutz gibt und die Schutzräume immer kleiner werden.

Erstens werden die meisten Vertriebenen innerhalb ihres Landes vertrieben; es sind intern Vertriebene (IDPs). Die Schutzaufgaben sind hier also am grössten, weil sie am meisten Menschen betreffen, sie gehören aber auch zu den schwierigsten.

Zweitens entwickeln von Vertreibung bedrohte Bevölkerungsgruppen ein komplexes Mobilitätsverhalten, um sich zu schützen und Risiken zu vermindern. Nach einer Vertreibung sind sie weniger bereit, an einem Ort zu bleiben und auf eine Lösung für ihr Exil zu warten. Kleinräumige und zirkuläre Wanderungen charakterisieren die Lebens- und Existenzweisen einer zunehmenden Zahl, aber immer noch einer Minderheit von Vertriebenen.

Drittens lebt heute die Mehrheit der Vertriebenen – Flüchtlinge und IDPs – in ihren Aufnahmelandern in urbanen Gebieten. In den Lagern, welche unser Bild des Flüchtlingslebens prägen, befindet sich nur eine Minderheit.

Die *vierte* und zunehmend bedeutende Dimension umfasst «in Krisengebieten gestrandete Migrantinnen und Migranten». Dabei handelt es sich auf den ersten Blick nicht um Flüchtlinge oder Vertriebene, die vor Gewalt und Konflikten fliehen und Schutz finden, sondern um Drittstaatsangehörige, die in Krisensituationen hängen geblieben und in der Folge vertrieben wurden, jedoch von den heutigen Schutzinstrumenten nicht erfasst werden.

Die *fünfte* räumliche Veränderung ist das «Vertreibungskontinuum» – die Wanderung von Vertriebenen und anderen Migrantinnen und Migranten durch und aus ihrer Herkunftsregion hinaus und schliesslich an die Grenzen der industrialisierten Länder in Europa, der USA oder Australiens. Migrationsketten dieser Art zeichnen sich aus durch: gemischte Flüsse und Auslöser – nicht alle sind Flüchtlinge; zunehmend organisierte und weniger spontane Bewegungen; grosse Schutzdefizite und eine Verringerung des Schutzraums.

Sechstens steht die neue geografische Verteilung von Vertreibung und Mobilität immer

stärker im Zusammenhang mit dem allmählichen Klimawandel sowie Umweltbelastungen. Diese unterscheidet sich von den bisher dargestellten, hauptsächlich konfliktbezogenen und plötzlich auftretenden Auslösern der Vertreibung. Doch die aktuellen und künftigen Auswirkungen von Wanderungsbewegungen, der Ursache-Wirkungs-Zusammenhang, die Frage, inwiefern diese Menschen als Vertriebene betrachtet werden können, ob solche Verschiebungen heute und in Zukunft hauptsächlich intern stattfinden – all diese Aspekte stellen die aktuellen rechtlichen und normativen Grundlagen des Schutzes stark in Frage.

All diese neuen Mobilitätsgeografien haben etwas gemein, nämlich dass die Ausgewanderten, ob unter Zwang oder nicht, mehrheitlich nicht über die nötigen Papiere verfügen und daher in den Ländern, in die sie gelangen, den Transit- oder Zielländern, kaum Zugang zu den regulären Schutzsystemen und -massnahmen haben. Sie fallen zwischen die beiden klassischen Kategorien der freiwillig Migrierenden und der Flüchtlinge und haben daher keinen Anspruch auf Schutz, was ihre Verletzlichkeit weiter verstärkt. Die Länder des globalen Nordens haben vor allem mit Zuwanderungsbeschränkungen versucht, dieses Vertreibungskontinuum aufzubrechen oder einzuzugrenzen; doch durch solche Massnahmen wird der Schutz der Migrantinnen und Migranten stark reduziert.

Im Folgenden geht es um die Schutzprobleme, die sich aus diesen sechs Vertreibungsgeografien ergeben, und um die Schwierigkeit, angemessenen Schutz zu gewähren.

4.2.1 Binnenvertreibung und Schutz in Konfliktländern

Die Tatsache, dass die Binnenvertriebenen den Hauptteil der Vertriebenen ausmachen – rund 65% der 50 Mio. erfassten und viele weitere Mio. nicht erfasste Vertriebene –, verweist auf Bedeutung und Ausmass dieser Schutzproblematik (IDMC 2014, 2014a). Die Mehrzahl der Vertriebenen bleibt aus verschiedenen Gründen lieber als IDPs im Land, als die Landesgrenze zu überschreiten: Sie wollen nicht auf ihre sozialen Netzwerke und Teile ihres vertrauten Umfeldes verzichten. Sie wollen in der Nähe sein, falls eine

Rückkehr möglich wird. Sie wollen den Schutz und die Unterstützung ihrer Regierung (in bestimmten Situationen) oder von Hilfsorganisationen in Anspruch nehmen. Oder sie haben keine Mittel und Möglichkeiten zur Weiterreise. Doch obwohl dies bekannt ist, fehlt es gerade in diesen Ländern an Schutzräumen, und der Schutz ist im Allgemeinen sehr beschränkt und schwer zu gewährleisten. Die Unfähigkeit dieser Länder, Rechte zu garantieren und die Binnenvertriebenen zu schützen, führt dann dazu, dass sich die humanitäre Krise der erzwungenen Migration über die Landesgrenze und die Region hinaus verlagert und in den meisten Fällen schliesslich zu einem globalen Schutzproblem wird.

Welche Probleme stellen sich beim Schutz der Vertriebenen in ihrem eigenen Land? Wir wollen diese Frage von zwei Seiten her betrachten – den Umständen, in denen der Schutzbedarf entsteht, und den Fragen von Schutzkapazitäten, Schutzmassnahmen u. ä.

Die Umstände und Situationen, die einen Schutz nötig machen, decken sich teilweise mit den geografischen Mustern der erzwungenen Migration, die im Folgenden genauer analysiert werden. Zu Beginn versuchen viele intern Vertriebene in der Nähe zu bleiben, in der ausnahmslos falschen Annahme, dass sie bald zurückkehren werden. Vielleicht ziehen sie nur vorübergehend weg, um ihre Möglichkeiten zum Selbstschutz zu mobilisieren (vgl. Kapitel 5.2.2), oder sie erhalten Schutz durch die Hilfe von humanitären Organisationen wie dem IKRK. In gleicher Weise dominieren bei den IDPs kleinräumige und zirkuläre Wanderungsbewegungen (4.2.2), denn diese Mobilitätsformen kommen dem Wunsch verschiedener Gruppen von Vertriebenen entgegen, möglichst in der Nähe zu bleiben. Tatsächlich sind Selbstschutz und kleinräumige Verschiebungen sowie zirkuläre Mobilität die wichtigsten Schutzstrategien von IDPs. Zieht sich die Vertreibung in die Länge, dann wandern die meisten IDPs – wie andere Vertriebene auch – früher oder später in Städte und Zentren (4.2.3). Anders als den Vertriebenen, die in Städten und Zentren des Auslandes Zuflucht suchen, bietet das urbane Umfeld den IDPs bessere Schutzmöglichkeiten, mehr Sicherheit und besseren Zugang zu humanitärer Hilfe, sofern es

solche überhaupt gibt. Wie andere Vertriebene leiden auch IDPs unter Vertreibungsverletzlichkeit, nicht unter einem Mangel an Schutz *an sich* (siehe Kapitel 4.3.). In einem weiteren Punkt deckt sich die Schutzproblematik von IDPs mit den im Folgenden diskutierten Problemen anderer Vertriebener: Es gibt zahlreiche Belege für die Annahme, dass Vertreibung infolge des Klimawandels in den betroffenen Ländern stark zunehmen wird und dass dadurch die Zahl der IDPs, welche auf Schutz angewiesen sind, in den kommenden Jahrzehnten deutlich ansteigen wird (4.2.6) (Piguet 2008; Piguet et al. 2011; Zetter 2010).

Neben diesen verschiedenartigen Vertreibungsgeografien und den Schutzproblemen, die daraus entstehen, sind im Fall der IDPs zwei Besonderheiten zu beachten.

Ein spezielles und wichtiges Schutzdefizit der IDPs und eines, das zu umfangreichen Vertreibungen in vielen Ländern des globalen Südens führt, ist das Phänomen des *Land Grabbing*: Es stellt ein grosses Schutzrisiko dar. Land Grabbing ist die oft illegale, mit Zwang oder gar Gewalt erwirkte Übertragung von Land, das von verletzlichen ländlichen Gemeinschaften – manchmal Indigenen – bewirtschaftet wird, an private Gesellschaften und Investoren (IFRC 2012:146-7). Der Trend zu Land Grabbing hängt häufig mit der grossflächigen industriellen Produktion von Agrargütern wie Palmöl, Biotreibstoff, Kohlenwasserstoffe und Crevetten für die Märkte im Norden zusammen. Das ist in Ländern wie Kolumbien, Guatemala, Indonesien, Malaysia, Kenia, Nigeria, Tansania und Bangladesch mit (oft gewaltsamen) Vertreibungen verbunden und führt natürlich zur weiteren Verarmung der mittellosen Landbevölkerung und der Bauern, die zu wenig Land haben. Land Grabbing findet häufig in der Peripherie oder mit Land statt, das vorher für die Regierung und für die Vollerwerbsbauern keinen grossen Wert darstellte. Auf diesem marginalisierten Boden leben oft Klein- und Subsistenzbauern, indigene Gemeinschaften und andere bodengebundene ethnische Minderheiten, die das Land vielleicht über Generationen genutzt haben: Doch diese Besitzverhältnisse können offiziell kaum nachgewiesen und geschützt werden. Daher begünstigen die traditionellen Grundbesitzregelungen

Aktuelle und künftige Schutzprioritäten

den Landraub durch lokale Eliten und multinationale Konzerne. Die Regierungen selbst werden – im Bemühen, die Exporteinnahmen zu steigern – oft zu Mittätern des Land Grabbing: Sie kontrollieren die Tätigkeit des privaten Sektors zu wenig und sorgen nicht dafür, dass die Rechte der infolge von Landverkäufen Vertriebenen garantiert werden. Beim Schutz der Landrechte und der Existenzgrundlagen besteht zweifellos ein grosses Defizit.

Ein weiterer Umstand, der ganz spezifisch für IDPs gilt, ist die Unterscheidung zwischen der Schutzproblematik von Vertriebenen – dem Thema unserer bisherigen Analyse, das wir im weiteren Verlauf des Kapitels noch eingehender behandeln werden – und dem Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten. Da die Zivilbevölkerung von den meisten heutigen Kriegen, die von nichtstaatlichen bewaffneten Gruppen geführt werden, am stärksten betroffen ist, sind ihre Schutzbedürfnisse zentral, jedoch nicht Hauptthema dieser Studie. Wie ein Bericht der Schweizer Regierung aufzeigt (EDA 2013:6), unterscheiden sich die Risiken und damit die Schutzprobleme der Zivilbevölkerung stark von Land zu Land und sogar innerhalb eines von Krieg betroffenen Landes von einer Region zur anderen. Die Gefährdungen und Schutzprobleme unterscheiden sich auch je nach sozialer Gruppe wie etwa Geschlecht und Alter. Menschen, die von bewaffneten Konflikten betroffen sind, ver-

«Die Umsiedlung ist der letzte Ausweg.»

suchen zwar oft, sich selbst zu schützen (5.2.2), sie bleiben jedoch trotz der rechtlichen Normen und Schutzvorkehrungen, die in den internationalen Menschenrechten und im humanitären Recht vorgesehen sind, sehr verletzlich.

Auch wenn es in dieser Studie um erzwungene Migration und um Situationen geht, in denen Schutz nötig wird, muss daran erinnert werden, dass die Umsiedlung der letzte Ausweg ist. Die Leute verlassen ihr Heim sehr ungern, sie räumen ihre Wohnungen und geben ihre Existenzgrundlage erst auf, wenn all ihre Bemühungen zu bleiben und sich vor Gewalt und schweren Rechtsverletzungen zu schützen, versagt haben. Damit ist das *«Recht zu bleiben»* ein entscheidendes Konzept im Zusammenhang mit

IDPs, denn es betrifft den Ausgangspunkt, an dem die potenzielle Vertreibung, in erster Linie innerhalb des eigenen Landes, zur Realität werden kann. Das Recht zu bleiben ist dort besonders wichtig, wo Land Grabbing stattfindet, doch es lässt sich auf alle Situationen von Vertreibung anwenden.

Ausgehend vom rechtebasierten Schutzansatz haben sich humanitäre Akteure zunehmend für das Konzept des *«Rechts zu bleiben»* als letztes Mittel zum Schutz der von Vertreibung bedrohten Gemeinschaften eingesetzt und darauf aufmerksam gemacht, welche Lasten auf die Aufnahmelande zukommen, wenn es zur Vertreibung kommt. Allerdings muss dieses Recht ernsthaft überprüft werden, wenn Haushalte und Gemeinschaften wegen Konflikten und Gewalt stark von der *«Vertreibungsverletzlichkeit»* bedroht sind (4.3). Das Recht, schliesslich nicht vertrieben zu werden, darf nicht dazu dienen, Menschen ihren Anspruch auf andere Grundrechte wie Bewegungsfreiheit, Recht auf Neuan siedlung und letztendlich das Recht, ihr Land zu verlassen und unter einer anderen Rechtsordnung Schutz zu suchen, abzusprechen. Immer häufiger bleiben IDPs ungenügend oder gar nicht geschützt in chronischen Krisensituationen, etwa in Syrien, im Irak oder in der Zentralafrikanischen Republik. In einer solchen Lage darf das Bleiberecht nicht höher gewichtet werden als andere Schutzmassnahmen.

Zum zweiten Hauptthema dieses Kapitels zu Binnenvertreibung, den Herausforderungen im Zusammenhang mit Schutzkapazitäten und -massnahmen, gibt es verschiedene Überlegungen.

Ein erster Punkt betrifft die Tatsache, dass innerstaatliche Gewalt und somit Binnenvertreibung und die Schutzbedürfnisse der IDPs zunächst in der Regel lokal und von geringem Ausmass sind. Bei den meisten heutigen Konflikten bricht Gewalt plötzlich aus und hat oft unvorhersehbare und vielfältige Auslöser, wie wir in Kapitel 3 gesehen haben. Es gibt vielleicht kaum Medienberichte über die Gewalt. Die zivilgesellschaftlichen Strukturen, die vor Ort Schutz bieten, werden möglicherweise selbst von der Gewalt bedroht, und andere Akteure nehmen die Vorfälle kaum zur Kenntnis. Prävention oder die Verteidigung des Rechts zu bleiben ist, wie er-

wähnt, selten erwünscht oder möglich. Solche Situationen weiten sich langsam aus, doch ihre Folgen sind kaum zu beheben, solange bewaffnete Konflikte und Gräueltaten andauern. Das hängt damit zusammen, dass Regierungen, denen die Hauptverantwortung für den Schutz ihrer Bürgerinnen und Bürger zukäme, sehr oft mitschuldig oder selbst verantwortlich sind für die Gewalt, so etwa im Sudan oder in Syrien. In solchen Situationen, in denen die Souveränität eines Staates als unantastbar gilt, ist es nicht einfach, Regierungen beim Schutz ihrer eigenen Bevölkerung zu unterstützen und gleichzeitig dafür zu sorgen, dass eine Bevölkerungsgruppe weniger Risiken ausgesetzt ist.

Bezeichnend für die Schutzproblematik der IDPs war die internationale Einigung auf die *Leitlinien betreffend Binnenvertreibung von 1998*. Wie wir in Kapitel 3 festgestellt haben, besteht das Problem der Leitlinien darin, dass sie *nicht bindend* sind. Viele Länder anerkennen sie zwar und haben sie in ihr nationales Recht aufgenommen, doch fehlen ihnen die Kapazitäten und Ressourcen, oft aber auch der Wille, sie umzusetzen. Die Menschen vor Ort haben dann grosse Mühe, zu den Rechten zu kommen, die ihnen aufgrund der nationalen Gesetze und Richtlinien theoretisch zustehen würden (IDMC 2014a).

Die *nach den Wahlen von 2007 in Kenia ausgebrochene Gewalt* zeigt exemplarisch die Schutzprobleme von IDPs in Konfliktsituationen, aber auch die umfassenderen politischen Probleme auf. Rund 600 000 Menschen, hauptsächlich aus Städten, wurden zu IDPs und fanden spontan Zuflucht. Doch ihr Schutz und die Deckung ihrer Grundbedürfnisse konnten nur zeitweilig gewährleistet werden, hauptsächlich durch lokale und internationale Hilfsorganisationen: Die Regierungsbehörden waren überfordert. Zu dieser Zeit hatte die kenianische Regierung weder die Leitlinien von 1998 ins Landesrecht aufgenommen noch eigene nationale Richtlinien zu IDPs verabschiedet. Eine bedeutende Zahl von Menschen sind heute noch Vertriebene. Vertreibung und territoriale Kontrolle ist ein langjähriges und belastetes politisches Thema im kolonialen und nachkolonialen Kenia, nicht erst als Folge der umstrittenen Wahlen von 2007. Doch seither befasste sich die kenianische Regierung

mit dem Problem, ob und wie die Leitlinien von 1998 in die neue Verfassung aufgenommen werden sollten. Erst kürzlich ist dies geschehen, und neu dabei war, dass für die Entwicklung dieser nationalen politischen Richtlinien zivilgesellschaftliche Akteure im Bereich von Vertreibung und Menschenrechten, Vertreterinnen und Vertreter der IDPs, internationale und andere Organisationen beigezogen wurden.

Um einige dieser Probleme zu überwinden, verabschiedete die Afrikanische Union 2009 das *Übereinkommen der Afrikanischen Union über Schutz und Hilfe für intern Vertriebene in Afrika* («Kampala-Konvention»). Sie trat 2012 in Kraft und wurde bis heute von 39 der 54 Mitgliedstaaten der Afrikanischen Union unterzeichnet und von 22 Mitgliedstaaten ratifiziert. Das ist eine bemerkenswerte Weiterentwicklung, denn als *bindendes Abkommen* gibt es den Leitlinien von 1998 die Rechtskraft, die ihnen bisher fehlte. Allerdings können regionale Instrumente, auch wenn sie bindend sind wie die Kampala-Konvention, die IDPs nur dann wirksam schützen, wenn die Regierungen sich dazu bekennen und sie auch umsetzen können. Es ist vielleicht noch zu früh, dies zu beurteilen, doch die Erfahrungen in – zugegebenermassen fragilen – Ländern wie der Zentralafrikanischen Republik (ZAR), der Demokratischen Republik Kongo (DRK) oder in Libyen sind nicht ermutigend.

Wenn der Schutz für IDPs fehlt, schützen sich die Menschen, indem sie über die Landesgrenzen hinaus migrieren. Im Folgenden geht es um die Schutzproblematik in diesem Kontext und um die Gemeinsamkeit von Schutzrisiken und -problemen von IDPs und anderen Vertriebenen, die internationalen Schutz suchen.

4.2.2 Kleinräumige Vertreibungen und zirkuläre Mobilität

Neue Mobilitätsmuster und -verläufe vor, während und nach Vertreibungen sind heute typisch für die gefährdeten Bevölkerungsgruppen und führen zu einer zweiten Reihe von grossen Schutzdefiziten.

**«Vertriebene
entwickeln komplexe
Mobilitätsmuster.»**

Aktuelle und künftige Schutzprioritäten

Bevölkerungsgruppen, die von Vertreibung bedroht sind, entwickeln komplexe Mobilitätsmuster, um sich zu schützen und Risiken und Gefährdungen zu vermindern. Vertreibung ist heute keine einfache, lineare Bewegung in eine Richtung mehr, vom Ort der Gewalt zu einer weit entfernten geschützten Zuflucht; und es ist immer weniger wahrscheinlich, dass diese Menschen nach einer Vertreibung an einem Ort bleiben, bis «Lösungen» für ihr Exil organisiert sind. Stattdessen sind kleinräumige und zirkuläre Wanderungsbewegungen typisch für die Lebensform und Existenzweise von immer mehr, wenn auch vermutlich immer noch einer Minderheit von Vertriebenen.

Erkenntnisse über somalische Flüchtlinge in Kenia, sudanesishe IDPs und Flüchtlinge aus Darfur, afghanische Flüchtlinge in Pakistan und über frühere Phasen der Bürgerkriege im Irak und in Syrien weisen darauf hin, dass Menschen, die von Vertreibung bedroht sind, eine ganze Reihe von kurzfristigen räumlichen Strategien zur Risikoverminderung entwickeln, um den klassischen Formen der weiträumigen und langanhaltenden Vertreibung zu entgehen (vgl. z.B. Chatty 2011; Lindley 2011, 2013; Long 2011; IFRC 2012:21-23). Gefährdete Personen bewegen sich als Pendler über kleine Distanzen innerhalb oder zwischen städtischen Gebieten – über Strassen oder Quartiere hinweg – oder an den Stadtrand bzw. ins ländliche Hinterland, wie das etwa bei der spontanen Ansiedlung einer grossen Zahl von IDPs im Afgoye-Korridor ausserhalb von Mogadischu der Fall war.

Mobilitätsstrategien können die unmittelbare Gefährdung reduzieren, doch die Menschen werden dadurch weiterhin ernsthaften Schutzdefiziten ausgesetzt. So halten sich etwa bewaffnete nicht-staatliche Akteure und Rebellen, die Gewalt ausüben, wie zum Beispiel in Kolumbien, im Norden Ugandas (Lord's Resistance Army) und in der DRK, selten oder nie an die Verpflichtung zum Schutz der Zivilbevölkerung.

Je nach Sicherheitslage und der Art, wie sie ihren Lebensunterhalt bestreiten, können diese mobilen Bevölkerungsgruppen von Zeit zu Zeit zurückkehren, um Mieten einzukassieren, auf ihren Kleinbetrieb zurückzugreifen oder Familienangehörige zu besuchen. Die temporären, kleinräumigen Bewegungen in sicherere Ge-

bierte, die vielleicht über längere Zeit fortgesetzt werden, können mithelfen, eine endgültige Vertreibung abzuwenden. Gleichzeitig halten sie die Option einer dauerhaften Rückkehr offen, wenn die Gewalt zurückgeht.

Umgekehrt können diese Strategien auch den Beginn einer endgültigen Vertreibung ankündigen, wenn der Konflikt und die Gewalt eskalieren. Sind die unmittelbaren Schutzbedürfnisse in einer Notunterkunft für Flüchtlinge oder IDPs gedeckt und dauert die Vertreibung länger an, entwickeln diese längerfristig Vertriebenen ebenfalls eine zirkuläre Mobilität, auch wenn der Konflikt andauert. Aus solchen Situationen, in denen ein minimaler Schutz besteht, bewegen sich Flüchtlinge (solche, die in Lager aufgenommen wurden und andere) über die Grenzen hin und zurück (Lindley 2013).

Zu bedenken ist auch, dass viele Menschen, die möglicherweise vertrieben wurden oder flüchten möchten, unfreiwillig festgehalten werden: Vielleicht werden sie von Rebellen an der Flucht gehindert, wegen des Konflikts ist die Flucht zu gefährlich, oder es fehlen ihnen die nötigen Mittel um wegzugehen.

Bevölkerungsgruppen, die in einer solchen Falle sitzen, zu schützen, ist kaum möglich. Die Landesregierungen sind selten in der Lage, für einen wirksamen Schutz etwa gemäss den *Leitlinien betreffend Binnenvertreibung von 1998* zu sorgen. Humanitäre Akteure haben Versuche mit Hilfsprogrammen gemacht, die aus der Ferne geleitet werden, um in einer Art «stellvertretendem Schutz» den Lebensunterhalt von mobilen und nicht mobilen Bevölkerungsgruppen, zu denen sie nur beschränkt Zugang hatten, zu sichern (vgl. z.B. ALNAP 2009; UNHCR 2009a; UNHCR 2014b). Doch den Lebensunterhalt auf diese Art zu sichern, ist kein wirksamer Schutz gegen Gewalt, Menschenrechtsverletzungen, Schikane, Erpressung und andere Folgen eines nicht funktionierenden Rechtssystems. Gleichzeitig zögern auch die Regierungen der Aufnahmeländer, mobile Flüchtlinge zu schützen, da sie diese Bewegungen als potenzielle Quellen von Sicherheitsbedrohungen oder illegalem Handel zum Nachteil der einheimischen Wirtschaft betrachten. Am Ende bleibt den Individuen und Familien nichts anderes übrig, als auf Selbstschutz zu setzen.

4.2.3 Vom Lager in die Stadt

Auf dem Hintergrund der weltweiten Urbanisierung sind heute nicht mehr ländliche Regionen und Flüchtlingslager die Wunschdestinationen der Vertriebenen, sondern *Grossstädte, periurbane Gebiete* oder *kleinere Städte* (IFRC 2012:112-142; UNHCR 2012:154-168). Dies gilt sowohl für Flüchtlinge, IDPs wie auch für Rückkehrende – so etwa für die Flüchtlinge, die nach Afghanistan oder in den Südsudan zurückkehrten. Das UNHCR hat 2009 im Rahmen der Gesamtrevision seiner Schutzstrategie im urbanen Raum (policy on urban protection) von 1997 die Bedeutung der neuen Schutzaufgaben im Zusammenhang mit der veränderten Geografie erkannt (UNHCR 2009). Die Sicherung ausreichender «Schutzräume»²⁴ für Vertriebene im städtischen Umfeld ist hauptsächlich Aufgabe von humanitären Akteuren, Regierungen und Interessenorganisationen.

Schutzprobleme bestehen jedoch schon bevor die Vertriebenen ihr städtisches Ziel erreichen. Länder, die Flüchtlinge aufnehmen, sind zunehmend besorgt über den fundamentalistischen Hintergrund vieler heutiger Konflikte wie etwa in Syrien oder Irak. Es wird befürchtet, dass Flüchtlinge *Einfallstore für Sicherheitsbedrohungen* sein könnten oder dass sich die Konflikte mit den Flüchtlingen in andere Länder der Region verbreiten könnten. Doch Vertriebene in urbanen Gebieten sind schwieriger zu überwachen als in Lagern, und das weckt Sicherheitsbedenken. Daher schliessen Länder wie der Libanon (der bisher keine Flüchtlingslager hat) oder Jordanien immer wieder ihre Grenzen, um die vermeintlichen Gefahren durch urbane Flüchtlinge zu reduzieren, was wiederum deren Schutz gefährdet. Beide Länder haben z.B. regelmässig irakischen Flüchtlingen aus Syrien, anderen Gruppen ohne reguläre Identitätsausweise sowie palästinensischen Flüchtlingen die Einreise verweigert (DMFA-TANA 2014:28-29). Ähnlich geht es Somalierinnen und Somaliern, die nach Kenia einreisen möchten. Die Ermöglichung des Grenzübertretts kann daher zu einem dringenden Schutzanliegen in vielen aktuellen Krisen werden. Weil Flüchtlinge nicht mehr in Lagern aufgefangen werden, wo sie besser überwacht werden können, und weil sie sich, wenn diese

Überwachung wegfällt, ohne gültige Papiere über die Grenze in ihr Herkunftsland und zurück bewegen können, sind die Länder immer weniger bereit, überhaupt Asyl zu gewähren oder ihren Schutzverpflichtungen wirklich nachzukommen.

Es gibt mehrere Gründe, warum Vertriebene heute urbane Gebiete bevorzugen, obwohl sie sich dort oft in ärmlichen Verhältnissen und prekären Umweltsituationen wiederfinden (Pantuliano et al., 2010) und obwohl sie in Lagern möglicherweise besser geschützt sind. Viele Vertriebene sind aus urbanen Räumen geflüchtet und suchen daher Unterschlupf in einer Umgebung, die ihnen vertraut ist. Zum Beispiel waren die irakischen Flüchtlinge vor ihrer Flucht nach 2005 hauptsächlich Städterinnen und Städter, die sich dann auch in Zentren wie Beirut, Amman und Damaskus niederliessen (Chatelard 2011). Die ökonomischen Möglichkeiten sind in der Regel besser (Campbell 2006; DRC, UNHCR und FEG 2012; UNHCR 2011), vor allem für Menschen mit städtischen Berufen und Fähigkeiten. Sie finden dort besseren Zugang zu einer grösseren Zahl von Dienstleistungen und Hilfsangeboten. In der Regel haben sie dort auch eher Zugang zu den politischen und sozialen Netzwerken ihrer Heimatländer. In der Grossstadt können die Flüchtlinge leichter anonym und unentdeckt bleiben, was allfällige Gefahren durch gegnerische ethnische Gruppen im Exil und das Risiko einer *Rückschiebung* vermindert. Oder sie können einer Erwerbsarbeit nachgehen, auch wenn das Land dies Flüchtlingen verbietet. Es gibt Belege für zirkuläre Bewegungen zwischen Lagern und urbanen Gebieten – etwa von afghanischen Flüchtlingen in Pakistan, somalischen Flüchtlingen in Kenia –, die es den Flüchtlingen erlauben, von den städtischen Möglichkeiten zu profitieren.

Allerdings werden die Vorteile oft durch die ernsthaften Schutzrisiken und die grössere Gefährdung, denen Vertriebene in urbanen Ge-

«Vertriebene in urbanen Gebieten sind schwieriger zu überwachen.»

²⁴ Zur Definition von Schutzraum vgl. Fussnote 3

Aktuelle und künftige Schutzprioritäten

bieten ausgesetzt sind, zunichte gemacht. Es bestehen hier *verschiedene Schutzdefizite*.

Viele dieser Menschen leben in einem *prekären Rechtsstatus*: Das Fehlen eines funktionierenden Rechtssystems oder ihr irregulärer Status kann bedeuten, dass sie keinen Zugang zu staatlichen Schutzmechanismen und -strukturen wie Polizei, Gerichte, Rechtshilfe sowie Wohn-, Land- und Eigentumsrechten haben. Wenn sie papierlos bleiben oder nicht bei Schutz- und Hilfsorganisationen registriert sind, riskieren sie umso mehr Schikanen, Erpressung, Hausräumung, willkürliche Festnahme und Inhaftierung. Die Räumung von Häusern wie auch die periodische Bekämpfung der informellen Arbeit – etwa bei den somalischen Flüchtlingen in Nairobi oder den syrischen Flüchtlingen in Jordanien – bringen für die Vertriebenen ernsthafte Schutzrisiken mit sich.

Das grösste Schutzrisiko, dem sie ausgesetzt sind, ist die Rückschiebung. Bei Vertriebenen, die sich selbst in städtischen Umgebungen angesiedelt haben, ist dieses Risiko grösser als bei solchen in Lagern. Und zwar deshalb, weil eine massenhafte Rückschaffung von Flüchtlingen aus Lagern offensichtlich schwieriger durchführbar ist und in der Regel durch das Engagement und den Einsatz von Dritten wie dem UNHCR zugunsten der Flüchtlinge verunmöglicht wird. Im Gegensatz dazu leben Menschen, die sich selbst in städtischen Gebieten angesiedelt haben, meist weit verstreut. So besteht für sie aber ein grösseres Risiko, zurückgeschoben zu werden, auch weil es für sie schwieriger ist, fremde Hilfe in Anspruch zu nehmen.

Wechselnde Aufenthaltsorte von Flüchtlingen im Aufnahmeland und Selbstansiedlung in städtischen Gebieten verstärken zudem das Risiko, dass Vertriebene *durch das Netz des Schutzes hindurch fallen*. Nehmen wir nochmals das Beispiel der Syrienkrise: Flüchtlinge können mit einem Reisepass nach Jordanien gelangen und brauchen kein Visum und keine Aufenthaltsbewilligung, unter gewissen Umständen können sie in einer urbanen Gegend wohnen. Wenn ihre Ausweise jedoch in bestimmten Situationen einbehalten werden, ist der Schutz in Frage gestellt. Nur wer im Besitz einer UNHCR-Karte ist, hat Zugang zu Hilfe und lokalen Dienstleistungen. Flüchtlinge, die umher reisen oder es verpassen,

ihre Karte alle sechs Monate zu erneuern, können diesen Status und Zugang verlieren. Im Libanon braucht es eine Aufenthaltsbewilligung, die sechs Monate gültig ist und für weitere sechs Monate verlängert werden kann. Eine weitere Verlängerung erhalten die meisten Flüchtlinge nicht. Damit verlieren sie ihre Rechtsstellung und sind von wirksamem Schutz ausgeschlossen. Im Irak gibt es eine Lücke im Schutzsystem für syrische Flüchtlinge und es fehlt eine einheitliche Praxis in allen Bezirken. Bei palästinensischen Flüchtlingen aus Syrien ist das Risiko von Schutzdefiziten besonders gross, da die Anforderungen für Aufenthaltsbewilligungen hoch und die Ressourcen des UNRWA begrenzt sind (DMFA-TANA 2014:29-30).

Gewalt gegen Flüchtlinge und IDPs in städtischen Gebieten, ausgelöst durch die Konkurrenz mit der ansässigen Bevölkerung um knappe Ressourcen etwa in den Bereichen Wohnung, Nahrung und Beschäftigung, ist ein zunehmendes Schutz- und Sicherheitsproblem. Die Gewalt in den Städten ist in manchen Fällen selbst eine wichtige Ursache von Binnenvertreibungen – z.B. die Gewalt nach den Wahlen in Kenia 2007, die Gewalt von Drogenkartellen in brasilianischen Grossstädten, fundamentalistisch motivierte Gewaltausbrüche in Syrien und Irak – und Ausdruck der Unfähigkeit von Regierungen, ihre Bürgerinnen und Bürger effektiv zu schützen.

Demografische und sozioökonomische Faktoren in Verbindung mit dem Fehlen eines Rechtsstatus vergrössern die Verletzlichkeit, die Gefahr von Misshandlungen und die Schutzbedürfnisse von Flüchtlingen und anderen Vertriebenen in städtischer Umgebung. Es gibt Belege dafür, dass bei Vertriebenen in Städten häusliche Gewalt, sexuelle und geschlechtsbezogene Gewalt und Gewalt gegen Kinder häufiger ist – Risiken, die durch das Leben auf engem Raum ansteigen. Ein urbanes Umfeld fördert negative Bewältigungsstrategien wie Kinderarbeit, Früh- und Prostitution. Sie nehmen zu, wenn ein wirksamer Schutz und Strategien zur Verminderung der Gefährdung fehlen.

Nicht alle urbanen Flüchtlinge und IDPs bleiben unregistriert, weil sie es so wollen. Es können auch logistische und operationelle Probleme sein, die vertriebene Menschen, die sich selbst in urbanen Zentren niedergelassen haben,

an einer Registrierung zum besseren Schutz hindern. Erkenntnisse aus der Syrienkrise weisen darauf hin, dass viele Menschen, die aus Syrien flüchten, *nicht über ihre Rechte Bescheid wissen*, wenn sie in Jordanien oder Libanon ankommen. Die nicht-regulär Einreisenden halten sich an einem unbekanntem Ort auf und werden zunehmend marginalisiert und verletzlich (DMFA-TANA 2014:29). Für die Registrierungsbehörden sind diese Menschen nicht leicht zu erfassen. Während sie sich vielleicht registrieren lassen wollen, um Hilfe und Schutz zu erhalten, möchten sie doch nicht offiziell registriert werden. Es kann auch schwierig sein, zwischen den betreffenden Bevölkerungsgruppen – z.B. Flüchtlinge oder IDPs – und den städtischen Armen, die oft in ähnlich entbehrensreichen Situationen leben, zu unterscheiden. Internationale Organisationen wie auch Regierungen sind vertraut mit der Massenregistrierung an Grenzen und in Lagern: Doch sie haben keine guten Strategien und Instrumente, um mit den *spontanen Registrierungswünschen von Einzelpersonen* und verstreuten und mobilen Gruppen umzugehen. Dies macht eine Registrierung und Dokumentierung kompliziert, und möglicherweise haben Individuen und Familien dann Mühe, mit den Schutzbehörden in Kontakt zu bleiben.

In diesem Zusammenhang sei auf den problematischen und langsamen Ausbau der urbanen Schutzstrategie des UNHCR von 2009 und mögliche Unklarheiten und Interessenkonflikte in der Organisation hingewiesen (vgl. z.B. Edwards 2010), die im Kapitel 5.2.5 eingehender diskutiert werden.

4.2.4 In Krisengebieten gestrandete Migrantinnen und Migranten

Heutige Migrationsflüsse setzen sich aus Menschen mit komplexen und vielfältigen Migrationsgründen zusammen. Nicht alle sind Vertriebene. Doch obwohl diese gemischten Flüsse nicht unbedingt durch humanitäre Krisen ausgelöst sind, sind Drittstaatsangehörige, sowohl reguläre wie irreguläre Anwohner, die unbeabsichtigt in humanitären Krisen hängen bleiben, zunehmend von ernsthaften Schutzdefiziten betroffen. Drittstaatsangehörige (third country nationals TCNs), etwa Arbeitsmigranten oder

Hausangestellte, können in Krisensituationen geraten und zu Vertriebenen werden, wenn in ihrem Wohnsitzland eine Krise ausbricht. Dies führt typischerweise zu einem gemischten Strom an gefährdeten Personen, die Schutz und Hilfe brauchen, die jedoch von bestehenden Schutzinstrumenten nicht erfasst werden. Sie sind weder Flüchtlinge, die sich auf den Schutz durch die Genfer Flüchtlingskonvention berufen können, wenn sie die Grenze überschritten haben, noch Bürgerinnen und Bürger des Landes, in dem sie leben, die – sofern vorhanden – Schutz in diesem Land nach den *Leitlinien betreffend Binnenvertreibung von 1998* beanspruchen können.

Die Bedürfnisse und die spezifischen Gefährdungen dieser Bevölkerungsgruppe werden bei Kriseneinsätzen oft übersehen, obwohl es sich dabei um eine Gruppe handelt, die zahlreicher und häufiger wird. Die IOM hat in ihrem Rahmen für die operationelle Arbeit in Migrationskrisen (Migration Crisis Operational Framework) aufgezeigt, in welchem Mass dieser neu entstandene Typ von Vertriebenen, die «in Krisengebieten gestrandeten Migrantinnen und Migranten», die Wanderungsbewegungen und die Lenkung der erzwungenen Migration beeinflusst hat (IOM 2012).

Ein Beispiel der jüngsten Zeit für solch gestrandete Migrantinnen und Migranten sind die über 800000 Wanderarbeiter aus der Subsahara und aus Asien, die 2010 vom libyschen Bürgerkrieg (und der Bombardierung durch die NATO) betroffen waren und jenseits der Grenze in Ägypten und Tunesien Zuflucht suchten (IFRC 2012:36-37). Die IOM registrierte *Migranten aus über 120 Ländern, die die Grenze überschritten hatten*. Da sie jedoch nach ihrer Vertreibung keinen klaren rechtlich festgelegten internationalen Schutzstatus hatten und es im Rahmen des aktuellen internationalen humanitären und Völkerrechtssystems keine offiziell zuständige Organisation gab, blieben sie vor Ort in provisorischen Lagern an der Grenze. Schliesslich organisierten IOM und UNHCR zu ihrem Schutz eine unkomplizierte Evakuierung. Die Schutzmassnahme

«Migrationsflüsse setzen sich aus Menschen mit vielfältigen Migrationsgründen zusammen.»

Aktuelle und künftige Schutzprioritäten

bestand in einem breitangelegten Rücktransport in die Herkunftsländer.

Ein noch aktuelleres Beispiel ist die Vertreibung von bis zu einer Million Menschen, ausgelöst durch die Ungewissheit und die politische und soziale Instabilität in der Zentralafrikanischen Republik (ZAR) nach dem Putsch im März 2013 (UNHCR 2014a; IOM 2014). Die folgenden Zahlen geben einen Anhaltspunkt für die Komplexität des Schutzbedarfs, der bei gemischten Migrationsflüssen entsteht. Zu den 65 000 Flüchtlingen aus der ZAR, welche in die Demokratische Republik Kongo (DRK), die Republik Kongo, den Tschad und nach Kamerun flohen, und den über 500 000 IDPs, kommen über 13 000 schutzbedürftige Flüchtlinge aus dem Sudan, der DRK und anderen Ländern, die in der ZAR aufgenommen wurden; 50 000 tschadische Flüchtlinge in der ZAR sind wegen der Gewalt in der ZAR in ihr Herkunftsland zurückgekehrt; eine unbekannte Zahl von weiteren TCNs benötigt Schutz; eine unbekannte Zahl von Vertriebenen aus dem Tschad und Kamerun haben eine langfristige Aufenthaltsbewilligung in der ZAR. Von den letzteren können viele ihre Nationalität und Identität nicht belegen und könnten als staatenlos gelten, viele gehören der ersten und zweiten Generation von Migrantinnen und Migranten an, werden jedoch als faktische Doppelbürgerinnen und -bürger nicht als Flüchtlinge mit Schutzanspruch anerkannt, und ein Rücktransport ins Herkunftsland wäre für sie nicht eine Rückkehr, sondern eine Vertreibung. Die IOM hat für stark gefährdete Gruppen, Staatsangehörige sowohl des Tschad wie der ZAR, Ausreisen organisiert, doch sie riskiert dabei den Vorwurf, mit solchen Schutzmassnahmen die ethnischen und religiösen Spaltungen zu fördern, die dem Bürgerkrieg zugrunde liegen.

Trotz der komplizierten Migrationsdynamik und der Erfahrungen aus Krisen wie den arabischen Volksaufständen, in Mali und der ZAR gibt es bis heute keinen systematischen Ansatz bezüglich des Schutzbedarfs von TCNs, die zu «in Krisengebieten gestrandeten Migrantinnen und Migranten» geworden sind (Chetail und Braeunlich 2013). Wie bei anderen Vertriebenen besteht das Schutzdefizit aus einer komplizierten Mischung verschiedener Faktoren: fehlendes

Wissen oder fehlender Zugang der TCNs zu nationalen Schutz- und Hilfssystemen; Gewalt- und Ausbeutungserfahrungen wegen fehlendem Rechtsschutz; fehlende Ressourcen, um die Krisenregion zu verlassen; fehlende Reisedokumente und Pässe (oder deren Beschlagnahmung durch die Arbeitgeber) oder fehlender Zugang zu Botschaften, um Reisen zu ermöglichen; Grenzschiessungen, um die Flucht von TCNs vor Gewalt zu verhindern; Fehlen eines eindeutigen Status oder einer klaren Bezeichnung, was nach einer Vertreibung den Zugang zu humanitärer Hilfe erschwert; längerfristige Folgen einer erzwungenen Rückkehr ins Herkunftsland.

4.2.5 Das Vertreibungskontinuum

Die vierte räumliche Veränderung ist die Entstehung des «Vertreibungskontinuums». Im Gegensatz zur oben erwähnten Binnen- oder regionalen Mobilität ist mit dem Konzept des Vertreibungskontinuums das Durchlaufen von eng miteinander verbundenen Stadien gemeint, das über eine längere Zeit hinweg stattfinden kann. Gelegentlich auch sekundäre Mobilität genannt, beschreibt es den Weg von Migrierenden aus ihrem Heimatland oder einem Aufnahmeland/ Flüchtlingslager über Nachbarländer in der Region und schliesslich an die Grenzen von postindustriellen Ländern in Europa bzw. der USA oder Australien. Das Land der ersten Zuflucht ist nicht das Ziel, wie früher, sondern ein Transitraum. Allerdings ist es nicht in erster Linie die Unzufriedenheit mit dem Schutzniveau, weshalb viele Flüchtlinge und Vertriebene das Land ihrer ersten Zuflucht verlassen und versuchen, nach Möglichkeit in den Norden zu gelangen, sondern die mangelnden Aussichten auf Rückkehr in ihre Heimat. Sie haben kaum Hoffnung auf eine tragfähige Zukunft für sich und ihre Familien im Exil in der Region.

Das Vertreibungskontinuum zeichnet sich aus durch Migrantinnen und Migranten, die: hauptsächlich jung und männlich sind; gemischte Flüsse mit verschiedensten Ursachen umfassen – nicht alle sind Flüchtlinge, viele sind aus anderen Gründen Vertriebene; unabhängig vom Grund ihrer Vertreibung die gleichen Reisearten und -routen benutzen und die gleichen Destinationen anstreben; zunehmend auf orga-

nisierte Transporte und die Hilfe von Menschen-smugglern zurückgreifen; mehrheitlich papierlos sind. Da es für sie keine speziellen Schutznormen oder rechtlichen Regelungen gibt, sind sie in jeder Phase ihrer Reise grossen Gefährdungen und Schutzrisiken ausgesetzt. Es gibt auf dem Weg ernsthafte Schutzdefizite; je näher die Migrantinnen und Migranten ihrem vermeintlichen Ziel kommen, desto kleiner wird der Schutzraum. Menschen auf der Durchreise sind viel verletzlich, sie sind mehr Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt und seltener angemessen geschützt als Migrantinnen und Migranten, die ihr Zielland erreicht haben.

Vom Konzept her wie auch in der Praxis ist die Entstehung des Vertreibungskontinuums die vielleicht wichtigste und dramatischste Veränderung in der räumlichen Verteilung der erzwungenen Migration der letzten Jahre. Es ist der archetypische Migrationsvorgang des 21. Jahrhunderts. Denn er kombiniert viele der ganz speziellen Formen der heutigen Bevölkerungswanderungen und Vertreibungen: gemischte Auslöser und damit gemischte Migrationsflüsse, irreguläre und nicht-dokumentierte Bewegungen, globale Reichweite, jenseits von Schutznormen und -mechanismen, mit Grenzkontrollen und Einreisebeschränkungen schwer in den Griff zu bekommen. Das Vertreibungskontinuum belegt auf der einen Seite, dass die Abschottungsmassnahmen gegenüber Flüchtlingen versagt haben, und auf der anderen Seite, wie relativ einfach die globale Mobilität in Verbindung mit internationalen sozialen Netzen ist. Aus all diesen Gründen beschäftigt es die Regierungen im Norden ganz besonders.

Vier entscheidende und ineinandergreifende Merkmale zeichnen die Schutzproblematik aus, die aus dem Vertreibungskontinuum entsteht.

Erstens überqueren die meisten Migrierenden die Landesgrenzen auf irregulärem Weg, weil ihnen die legalen Migrationskanäle nicht offenstehen und die Grenzen lang und durchlässig sind. Betrachtet man die Migrationsgründe und die Zahl der Menschen, die aktuell an den Grenzen Europas und der USA ankommen, dann ist Irregularität eindeutig kein Hindernis für die Mobilität, doch sie hat gravierende Auswirkungen auf den Schutz.

Wie ein neuer Bericht des OHCHR deutlich macht, stellen sich bei der Einreise – beim Übertritt über die Grenze des Transitlandes oder des Ziellandes – ernsthafte Probleme, weil mit den Grenzkontrollen der Schutz der Menschenrechte *an* der Grenze nicht gewährleistet ist und die Menschenrechtsverpflichtungen bereits bei der Einreise nicht erfüllt werden (OHCHR 2014).

Irreguläre oder «illegale» Einreise bedeutet, keinen Zugang zum grundlegenden Schutz zu haben, den reguläre Migrantinnen und Migranten geniessen. Noch problematischer ist, dass die heimliche Einreise es den bereits stark gefährdeten Menschen ausserordentlich schwer macht, in den Genuss von Schutzmassnahmen für Flüchtlinge, Asylsuchende oder provisorisch Aufgenommene zu kommen, auch wenn sie das Glück hätten, die Voraussetzungen für diese Status zu erfüllen. Viele Staaten versuchen jetzt, Migrantinnen und Migranten ohne gültige Ausweispapiere systematisch den Zugang zu diesen Verfahren zu verweigern. Mit Zwangsausschaffungen werden die Migrantinnen und Migranten in die Gefährdungssituation zurückgebracht, denen sie entflohen waren. Indem man ihnen Zugang und Berechtigung erschwert, zwingt man potenziell Gesuchstellende zu «illegalen» Mitteln, um ihre Rechte zu verteidigen. In der perversen Logik dieses Vorgehens werden solche Migrantinnen und Migranten abwertend als «Klandestine» oder noch schlimmer als «Illegale» oder «Scheinasylanten» bezeichnet. Es ist eine Logik und Begrifflichkeit, welche die einwanderungs- und asylfeindliche politische Rhetorik in vielen europäischen Ländern begünstigt (Zetter 2007).

Aufgrund ihres *irregulären Status* mit dem damit verbundenen Mangel an Schutz sind diese Migrantinnen und Migranten stärker gefährdet. Auf jeden Fall haben viele Länder, durch die sie zunächst reisen, beschränkte Schutzkapazitäten, auch wenn sie bereit wären, Schutz zu gewähren. Und viele dieser Länder sind selbst anfällig für Gewalt, Konflikte und Instabilität, was die Gefährdung der durchreisenden Migrantinnen und Migranten noch weiter erhöht.

Es gibt Belege aus Mexiko (zitiert bei Che-tail & Braeunlich 2013:32) wie auch aus Ländern wie Jemen, Marokko oder Tunesien, dass Transitmigranten, vor allem irreguläre, aus Geldmangel

Aktuelle und künftige Schutzprioritäten

oder weil ihnen die richtigen Papiere fehlen, in Ländern unterwegs stranden. Dies erhöht ihre Verletzlichkeit und setzt sie ebenfalls den oben beschriebenen Risiken, Schutzdefiziten und Menschenrechtsverletzungen aus.

Die *zweite Schutzkrise* ergibt sich aus den Schutzdefiziten, die bei der irregulären Migration festgestellt werden und betrifft die Art und Weise der Wanderung. Bis vor kurzem ging man davon aus, dass irreguläre Migration relativ spontan erfolgt und dass organisierte Transporte und Zahlungen für den Transit erst gegen Ende

**«Trotz der Gefahren
nimmt der Migrations-
strom nicht ab.»**

des Kontinuums zum Zug kommen, wenn die Migrierenden vor den bestgeschützten internationalen Grenzen stehen

oder wenn sie auf dem Seeweg statt auf dem Landweg einreisen. Jetzt gibt es zunehmend Belege dafür, dass das Migrationskontinuum vom Anfang bis zum Ziel *organisiert sein könnte*, wenn auch auf eher spontane und pragmatische Art. Menschenschmuggler, das organisierte Verbrechen und im Extremfall auch Menschenhändler sind daran beteiligt (GITOC 2014). Schmuggler in den Herkunftsländern verbünden sich mit solchen in Transitländern. Ein kürzlich erschiener Bericht mit Europol-Daten stellte fest, dass 80% der Reisen auf diese Art «ermöglicht» werden, durch Transportangebote, gefälschte Papiere, Korruption der Grenzbeamten (GITOC 2014). Diese Verbindungen führen zu einem ständigen Fluss von irregulären Migrantinnen und Migranten aus Flüchtlingslagern und anderen Orten im südlichen Afrika und Mittleren Osten oder aus Zwischenstationen in Lateinamerika und vor allem Zentralamerika.

Erstaunlicherweise nimmt dieser Migrationsstrom nicht ab, obwohl das Reisen in den letzten Jahren gefährlicher und der Grenzübergang schwieriger geworden ist. Allerdings werden die Folgen für Gefährdung und Schutz immer brisanter. Massive Menschenrechtsverletzungen sind an der Tagesordnung. Es gibt viele Medienberichte über Migrantinnen und Migranten, die Opfer von Erpressung, Vergewaltigung, sexuellen Übergriffen, Entführung und Raub wurden, nicht selten durch die Schmuggler, die sie begleiten. Welchen Gefahren sie ausgesetzt sind, zeigt

der tragische Tod von 366 Migrantinnen und Flüchtlingen vor Lampedusa im Oktober 2013. Es wird geschätzt, dass in den letzten 16 Jahren rund 20000 Flüchtlinge und Migranten beim Versuch, übers Mittelmeer nach Europa zu gelangen, ihr Leben verloren haben (EMHRN 2014:3). Eine unbekannte Zahl von Menschen stirbt schon unterwegs, bevor sie das Mittelmeer oder die US-amerikanische Grenze erreichen. Die von den Schmugglern verlangten Summen steigen: Zahlen zwischen 10000 und 40000 US\$ wurden von nigerianischen Migrantinnen und Migranten genannt (GITOC 2014:10). Zusätzliche Geldforderungen unterwegs nehmen zu, besonders gegen Ende der Reise: Die Familien in den Herkunftsländern sind gezwungen zu bezahlen, um das Leben ihrer Angehörigen zu retten oder um eine Fortsetzung der Reise zu ermöglichen.

Es wurde wenig unternommen, um die Schutzkapazitäten der Länder zu verbessern, durch welche diese Migrationsketten führen, oder um die akuten Schutzrisiken und die Verletzlichkeit dieser Migrantinnen und Migranten zu mildern.

Es ist gut möglich, dass viele der Vertriebenen, die in Transitländern oder im globalen Norden Schutz suchen, in Ländern ihrer Herkunftsregion Chancen auf eine Anerkennung als Flüchtlinge gehabt hätten. Doch weil sie auf irregulärem Weg reisen, wird ihnen dieser Status verwehrt.

Die *dritte*, eng mit der zweiten verbundene Schutzkrise ist jene an den *Grenzen Europas*. Es gibt vereinzelte, aber panikmachende (wie bei dieser Quelle üblich) Hinweise, dass über 600000 Menschen an der Küste Nordafrikas auf Boote warten, die sie nach Europa schmuggeln (UK Daily Mail 2014). Und in jüngster Zeit werden in Forschungsberichten Belege zitiert, wonach rund 400000 nicht-dokumentierte Migrantinnen und Migranten aus Zentralamerika jedes Jahr durch Mexiko reisen, um in die USA zu gelangen (Frank-Vitale 2013:3).

Seit Anfang 2014 hat sich die Zahl der Migrantinnen und Migranten, die an den Südküsten der EU ankommen, gegenüber demselben Zeitraum im Vorjahr verzehnfacht. In Italien wurden bis Mai 2014 bereits rund 35000 Ankömmlinge gezählt, was beinahe der Gesamtzahl des ganzen Jahrs 2013 von 40000 entspricht

(EU 2014).²⁵ Sie kommen jetzt mehrheitlich aus Syrien: Schuld an dieser Notlage ist Europas Abschottungspolitik und die Tatsache, dass es dem Aufruf des UNHCR, syrische Flüchtlinge in Drittstaaten umzusiedeln, nicht wirklich Folge leistet. Neben den Ankünften in Italien über den Seeweg gibt es offensichtlich einen ähnlichen Druck auf dem Landweg in Spanien und Griechenland. Spanien unterhält seit über 20 Jahren ein Netzwerk von Zäunen zwischen Marokko und seinen Exklaven Ceuta und Melilla, um den Zugang zum spanischen Territorium zu verhindern. 2012 baute Griechenland einen 12 Kilometer langen Zaun an seiner Grenze zur Türkei, und Bulgarien errichtet ebenfalls einen Zaun von 33 Kilometern Länge an der türkischen Grenze, während es bis zu 100 Menschen pro Tag anhält und von der Einreise abhält.

Was sagen uns diese Zahlen? Sie sind Ausdruck einer Schutzkrise an den Grenzen Europas, kurz vor dem Endpunkt des Vertreibungs-kontinuums. Die Schutzkrise ist zumindest teilweise das Ergebnis eines zunehmend komplexen und ausgeklügelten Arsenal von materiellen Instrumenten, rechtlichen Verfahren, politischen Strategien und internationalen Übereinkünften, um den Zugang zum europäischen Territorium zu verhindern – «die Festung Europa» (Geddes 2008) oder «die Europäisierung der europäischen Asylpolitik», wie Guild es genannt hat (Guild 2006:630). Aufbau und Wirkung des europäischen Regelwerks zur Migrationssteuerung werden im nächsten Kapitel erläutert (5.4).

Die Reise der Vertriebenen nach Europa wird immer gefährlicher, oder zumindest werden die Gefahren wegen der grösseren Zahl von Betroffenen in der Öffentlichkeit stärker wahrgenommen. Versucht man die Migrantinnen und Migranten von gefährlichen Reisen nach Europa abzuhalten, erhöht man nur ihre Gefährdung und vermindert ihren Schutz. Mit dieser Migrationspolitik werden die ohnehin bereits grosse Verletzlichkeit der Migrantinnen und Migranten und ihr Schutzbedarf noch verstärkt. Und aus einer politischen Perspektive stellt man fest, dass das Schliessen der legalen Zugangskanäle zur EU und die Kriminalisierung der irregulären Einreise es für verletzte Migrantinnen und Migranten schwieriger macht, sicher in die EU zu gelangen und die

ihnen zustehenden Rechte auszuüben (Bloch, Sigona & Zetter 2014:15-31; IFRC 2013; IFRC 2012:30-31). Denn auch wenn es ihnen gelingt, in der EU anzukommen, sind sie mit restriktiven nationalen Gesetzen konfrontiert: beschleunigte Verfahren, eingeschränkte Beschwerdegründe, internationaler Datenaustausch, Verteilung und Aufspalten von Gemeinschaften, Ausweitung der Haft- und Abschiebungsmöglichkeiten, direkte oder indirekte Rückschaffung. Vertriebenen, Flüchtlingen und Asylsuchenden wird bei weitem nicht der nötige Schutz garantiert.

In der stark politisierten Frage der Zulassung von Migrantinnen und Migranten in Europa geht es darum, die normale Einwanderung zu kontrollieren und zu steuern. Dabei wird der Schutz der Migrantinnen und Migranten offensichtlich dem allgemeinen Interesse eines Europa in «Freiheit, Gerechtigkeit und *Sicherheit*» untergeordnet (European Commission 2001) (Hervorhebung durch den Autor). Die Migrantinnen und Migranten, die auf diese Art ankommen, sind unabhängig von ihrem Status, ob Vertriebene oder nicht, sehr verletzlich und brauchen dringend Schutz. Trotz den Bemühungen, vor allem im Rahmen der Mare-Nostrum-Initiative der italienischen Regierung nach der Katastrophe von Lampedusa 2013, die Migranten zu schützen und ihnen im Mittelmeer das Leben zu retten, ist es sehr fraglich, ob die Massnahmen zum Schutz der Migranten und Asylsuchenden und zur Wahrung ihrer Würde und Sicherheit ausreichen. Was aus der einen Sicht ein bemerkenswert umfassendes System von Grenzkontrollen für Europa ist, kann umgekehrt als Fragmentierung und systematische Verweigerung des Schutzes von Vertriebenen und verletzlichen Migrantinnen und Migranten gesehen werden.²⁶ Wenn im Jahr 2012

**«Die Reise der Vertriebenen
nach Europa wird
immer gefährlicher.»**

²⁵ Bis Juni waren es bereits 50000 Personen und rund 700 pro Tag (Daten aus Feldinterviews vom April 2014).

²⁶ Natürlich ist Europa lediglich ein Beispiel. Ähnliche Situationen von umfangreichen Grenzkontrollen und Rückschaffungen gibt es auch in den USA – der Sicherheitszaun zwischen den USA und Mexiko spricht Bände – und in Australien mit seiner umstrittenen, aber sehr wirksamen Politik der extraterritorialen Internierung von Asylsuchenden in den Internierungseinrichtungen in Nauru.

Aktuelle und künftige Schutzprioritäten

fast ein Drittel der Asylgesuche (Anerkennung als Flüchtling) in der EU abgelehnt wurde, ist das weniger ein Zeichen dafür, wie viele «unechte Asylsuchende» es gibt, als vielmehr dafür, wie extrem schwierig es ist, Schutz zu beantragen.

Die *vierte Schutzkrise* und ein Hauptgrund für die drakonischen Nicht-Zulassungsregelungen in Europa und in Ländern wie Australien sind die *gemischten Migrationsflüsse*, die das Vertreibungskontinuum beinhalten. Wie wir in Kapitel 3 gesehen haben, haben auf der einen Seite immer weniger Vertriebene Anspruch auf Schutz als Flüchtlinge, weil es immer schwieriger wird, die spezifischen Ursachen der Vertreibung mit den spezifischen Anforderungen eines Gesuchs um Anerkennung als Flüchtling in Einklang zu bringen. Dabei entsteht folgendes Dilemma: Um die gemischten Migrationsflüsse in den Griff zu bekommen, wurden harte Nichtzulassungsregelungen geschaffen, die denjenigen, die tatsächlich Anspruch auf Schutz als Flüchtlinge haben, den Zugang dazu immer mehr verwehren.

Auf der anderen Seite führen die vielfältigen Gründe und besonders die Bedingungen, unter denen die Migrantinnen und Migranten reisen, zu zahlreichen Gefährdungen und Schutzbedürfnissen, die durch Recht, Normen und Programme nur beschränkt anerkannt werden. Dass der Schutz verschiedener Gruppen von Vertriebenen mit Bezug auf die ausschliessende Formulierung der Genfer Flüchtlingskonvention nur widerwillig gewährt und ihnen die Einreise verweigert wird, erhöht natürlich ihre Verletzlichkeit und verstärkt die Schutzdefizite. Genau aus diesen Gründen befürworten die humanitären Organisationen ein bedürfnis- und rechtebasiertes Verständnis von Verletzlichkeit und Schutz und entsprechende Massnahmen: Dieser Vorschlag wird weiter unten diskutiert (4.3 und 5.2.3).

Aus all dem kann geschlossen werden, dass diese Massnahmen nicht dazu dienen, den Schutz von Flüchtlingen und Vertriebenen zu verbessern. Beabsichtigt ist vielmehr, den innenpolitischen Forderungen in den Zielländern nach bestmöglichem Schutz vor gemischten Migrationsflüssen zu genügen. Paradoxe Weise vertreten genau die Staaten, welche die grössten Hindernisse gegen Vertriebene und gemischte Migrationsflüsse aufbauen, die Haltung, man

müsse die Schutzmöglichkeiten und die humanitären Aufnahmestrategien in den Ländern des globalen Südens ausbauen, ausgerechnet in den Ländern, die am wenigsten in der Lage sind, die Last von Hunderttausenden solcher Menschen zu tragen. Damit soll nicht gesagt sein, dass eine Verbesserung dieses Schutzes nicht wünschbar wäre. Doch müssen die Belastungen, die die Flüchtlinge für diese Länder bedeuten, in ihrer Gesamtheit anerkannt werden.

4.2.6 Klimawandel, Umweltbelastungen und erzwungene Migration

Klimawandel und Umweltbelastungen sind immer wichtigere Wesensmerkmale der neuen Geografien von Vertreibung und Mobilität. Doch hier geht es nicht um dringende Notlagen und rasch einsetzende Vertreibungen, wie wir sie bisher gesehen haben. Vertreibungen durch Klimawandel und Umweltbelastungen werden typischerweise als langsam beginnende Ereignisse beschrieben. Diese weniger bekannten Auslöser und Prozesse decken eine Reihe von Herausforderungen und Lücken bezüglich des Schutzes auf, für die es kaum rechtliche oder andere normative Lösungen gibt.

Steigende Meeresspiegel, Häufung von Dürreperioden, beschleunigte Wüstenbildung, häufigere extreme Wetterphänomene belegen den irreversiblen Klimawandel. Diese Gefahren sind selten die einzige oder direkte Ursache von Vertreibungen, obwohl sie möglicherweise viele Millionen Menschen gefährden und dem Risiko von Vertreibung aussetzen. In der Regel wirken sie zusammen mit ökonomischen, sozialen und politischen Faktoren und in Verbindung mit bereits bestehenden Verletzlichkeiten (Zetter & Morrissey 2013). Daher ist es sowohl konzeptuell wie auch in der Praxis schwierig, eine klar abgegrenzte Kategorie von Umwelt- oder Klimamigranten zu definieren – der verbreitete Begriff des Umweltflüchtlings ist sicher ungeeignet; und wie sehr diese Migration «erzwungen» ist, muss noch diskutiert werden (Zetter & Boano 2008; Piguet 2008; Piguet et al. 2011; Zetter 2010).

Diese Situation erinnert an die frühere Diskussion um gemischte Migrationsflüsse, vielfältige Ursachen und die damit verbundenen Schutzprobleme.

Menschen, die wegen der sich verschlechternden Umweltbedingungen internationale Grenzen überqueren, sehen sich beträchtlichen rechtlichen und normativen «Schutzdefiziten» in den internationalen Menschenrechtsgesetzen und im Völkerrecht gegenüber (McAdam 2010, 2011; UNHCR 2010; Zetter 2010a). Sie gelten nicht als Flüchtlinge, und eine Ausweitung der Genfer Flüchtlingskonvention, um ihnen Schutz zu garantieren, würde den Anspruch derjenigen, die vor Verfolgung flüchten, verwässern und zusätzlich Verwirrung stiften: Es würde den Widerstand gegen Flüchtlinge, den wir in Kapitel 3 aufgezeigt haben, noch verstärken. Die Nansen-Initiative, die wir im nächsten Kapitel diskutieren werden, versucht, dieses Schutzdefizit zu überbrücken (5.6).

Die grosse Mehrheit der Menschen, denen eine Vertreibung aufgrund von Klimaveränderungen droht, wird in ihrem Land bleiben. In den Ländern, die davon am stärksten betroffen sind, ist man sich der Auswirkungen solcher Vertreibungen zunehmend bewusst. Das Thema ist von grosser politischer Brisanz in Ländern wie Bangladesch (GoB 2009) und Vietnam, wo es in den nationalen Rahmenplan «Leben mit der Flut» («living with floods») aufgenommen wurde (GoV 2009). Doch bei der Frage, wie die Rechte von Menschen gewährleistet werden, die aufgrund solcher Phänomene vertrieben und neu angesiedelt wurden, zeigt sich ein weiteres «Schutzdefizit». Zwar bieten die *Leitlinien betreffend Binnenvertreibung von 1998* theoretisch eine Grundlage für den Schutz, doch gibt es grosse Lücken (Kälin et al. 2012; MacAdam, 2010, 2011). Da nur wenige Länder die Leitlinien voll operationalisiert haben, wird den Betroffenen oder Vertriebenen innerhalb ihres eigenen Landes kein angemessener Schutz garantiert (Zetter 2011; Zetter & Morrissey 2014, 2104a).

Da die Leitlinien von 1998 einen allgemeinen Schutzapparat vorsehen, stellt sich die Frage, ob es sinnvoll ist, eine bestimmte Kategorie von Vertriebenen, deren Rechte bedroht sein könnten und die allenfalls Schutz benötigen, herauszugreifen und zu definieren. In dieser Debatte hört man oft das Argument, dass Menschen, die durch den Klimawandel oder andere Arten von Umweltbelastungen vertrieben werden, beim Schutz nicht privilegiert werden sollen gegen-

über anderen «unfreiwillig Migrierenden», die von den etablierten Schutzkategorien ebenfalls nicht erfasst werden (UNHCR 2011a; Kälin & Schrepfer 2012; McAdam 2011).

Eine weitere Herausforderung bei der Schutzgewährung für Menschen, denen aufgrund des Klimawandels die Vertreibung droht, ist die Festlegung, wer zu welchen Hilfeleistungen verpflichtet ist.

Wie wir gesehen haben, sind im Falle der Flüchtlinge und der Binnenvertriebenen wie auch bei bestimmten weite-

ren Kategorien von international Migrierenden wie etwa den Arbeitsmigranten die Verantwortlichen klar bestimmt.²⁷ Bei Menschen, deren Vertreibung teilweise oder ganz auf Klimawandel und Umweltbelastungen zurückgeführt werden kann, stellt sich die Frage: Wer ist für ihren Schutz verantwortlich? Soll der Schutz ein moralischer Imperativ und ein Mittel ausgleichender Gerechtigkeit sein, indem zum Beispiel industrialisierte Länder, die für den grössten Teil des CO₂-Ausstosses verantwortlich sind, die Neuan siedlung von gefährdeten Bevölkerungsgruppen übernehmen (Zetter 2009)? Das stellt die Schutzverpflichtungen der betroffenen Länder aufgrund der Leitlinien von 1998 in Frage. Ist der Schutz umgekehrt eine humanitäre Antwort auf lebensbedrohliche Katastrophen? In diesem Fall sind die nationalen Regierungen zur Schutzgewährung verpflichtet, unterstützt von humanitären Organisationen, die oft die Führung bei der Gewährung von Schutz und Hilfe übernehmen.

**«Durch den Klimawandel
Vertriebene sollen
keinen privilegierten
Schutz erhalten.»**

4.3 Schutz und Vertreibungsverletzlichkeit

Im Kapitel 3 wurde der Schutz hauptsächlich aus dem Blickwinkel des internationalen Rechts und internationaler Normen untersucht. Es

²⁷ Da die Leitlinien betreffend Binnenvertreibung von 1998 nicht Bestandteil des bindenden Völkerrechts, sondern nur Soft Law sind, gibt es natürlich keine zur Hilfeleistung Verpflichteten (duty bearers) im eigentlichen Sinn. Trotzdem legen die Richtlinien fest, dass die Staaten für die innerhalb ihres Territoriums Vertriebenen verantwortlich sind.

Aktuelle und künftige Schutzprioritäten

wurde aufgezeigt, wie der Schutz der Vertriebenen, ausgehend von seiner konzeptuellen Begründung in der Genfer Flüchtlingskonvention, zu einem breit abgestützten Prinzip im internationalen humanitären und Menschenrechtssystem geworden ist.

Doch während die Vertreibung das offensichtlichste Symptom des «Versagens beim Schutz» ist, können wegen der oben dargestellten komplexen und unvorhersehbaren Dynamiken, der unterschiedlichen Muster und Typen von Vertreibungen weder die rechtlichen Kategorien – z.B. Flüchtling – noch die aus dem internationalen humanitären Recht und den Menschenrechten abgeleiteten Normen dem Ausmass und der Vielfalt heutiger Schutzbedürfnisse gerecht werden. Die klassischen Situationen, die zur Verabschiedung der Genfer Flüchtlingskonvention geführt haben, sind heute nicht mehr die häufigsten Ursachen von Vertreibung und können daher seltener angerufen werden, um einen Anspruch auf Schutzgewährung geltend zu machen. Viele verschiedene Gruppen von Migranten, die in unterschiedlichem Mass zum Wegzug gezwungen wurden, die komplizierte Muster von unfreiwilligen Wanderungen unternehmen und mit zahlreichen Menschenrechtsverletzungen konfrontiert sind, haben *weitgehend denselben Schutzbedarf, ungeachtet ihres rechtlichen Status*. Überdies limitieren unausgereifte Migrationspolitik, ungenügend ausgestattete Institutionen und der politische Widerstand in den Transit- und speziell in den Aufnahmeländern das heutige Schutzsystem.

Vertreibung zieht verschiedene Schutzbedürfnisse nach sich. Menschen und Gemeinschaften sind aber bereits vor einer Vertreibung unterschiedlichen Gefährdungen ausgesetzt und brauchen deswegen Schutz. Tatsächlich führt oft der fehlende Schutz vor diesen Gefährdungen zu Migration als letztem Ausweg. So sind es nicht unbedingt nur direkte Angriffe und Gewalt, die Menschen zum Verlassen ihrer Häuser veranlasst, sondern *neue Erscheinungsformen von Konflikten* wie etwa durch Krieg ausgelöste Entbehrungen (also Verletzlichkeit) – materielle Auswirkungen wie Ernährungsunsicherheit, sozioökonomische Auswirkungen wie die Zerstörung sozialer Netzwerke, der blockierte Zugang zu zentralen Einrichtungen wie Märkten und die Gefährdung der

Existenzen – alles unerlässliche Bestandteile der Überlebensstrategien von Gemeinwesen (IFRC 2013:31). Das Zerstören der Existenzgrundlagen und der lebenswichtigen Einrichtungen einer Gemeinschaft sind daher gängige und folgerichtige Strategien von Kriegsparteien in heutigen Konfliktsituationen. Als letzte Möglichkeit, die lebensbedrohlichen Gefährdungen aufgrund des fehlenden Schutzes zu vermindern, bleibt den Menschen dann nur noch der Wegzug.

Was also diese Erfahrungen noch verstärkt und die Situation von potenziell und effektiv Vertriebenen noch verschlimmert, sind die Gefährdungen, denen sie ausgesetzt sind. Es ist die Gefährdung durch Gewalt und Konfliktsituationen und nicht der fehlende Schutz an sich, die mit grosser Wahrscheinlichkeit zu erzwungener Migration führt. Dazu kommt, dass erzwungene Migration selbst, wie wir gesehen haben, eine entscheidende Ursache von Verletzlichkeit ist, welche wiederum eine grosse Bedrohung für den Schutz ist.

Diese Argumente werfen somit die Frage auf, ob das Gewähren von Schutz die einzige bzw. eine ausreichende Antwort ist, oder ob Massnahmen zur Reduktion der Verletzlichkeit und des Gefährdungspotenzials nicht ebenso dringlich sind. Folgt man diesen Argumenten, dann ist die heutige Ausgestaltung des Schutzes einerseits an zu viele Auflagen gebunden, und andererseits problematisch in Situationen vor und während Vertreibungen. So entscheidend die Fragen der Schutzdefizite und der Verringerung des Schutzraums sind, *ein übergreifendes Konzept von «Vertreibungsverletzlichkeit»* – Gefährdung wegen, während und nach der Vertreibung – kann im Zusammenspiel mit Schutz einen differenzierteren Rahmen liefern, um den Herausforderungen zu begegnen. Die Argumentation dabei ist, dass erzwungene Migration und Schutzbedürfnisse eng mit Verletzlichkeit verknüpft sind («vulnerability nexus») (Chetail and Braeunlich 2013:44). Oberstes Ziel sollte deshalb sein, auf die komplexen und mannigfaltigen Verletzlichkeitssituationen zu reagieren, denen Einzelpersonen und Gemeinschaften ausgesetzt sind, statt sich auf die erzwungene Migration als Voraussetzung für Schutzbedürfnisse zu konzentrieren.

Aus diesen Überlegungen können drei Schlüsse gezogen werden: Erstens ist Verletzlich-

keit *mehrdimensional und dynamisch*. Immer mehr Menschen sind verschiedenen Gefährdungen vor und während einer Vertreibung ausgesetzt. Zweitens sind Menschen in fast allen Situationen, in denen sie verletzt werden, auch mit «*Schutzdefiziten*» konfrontiert. Es ist die Gefährdung und damit die Wahrscheinlichkeit von Vertreibung, die den Schutzbedürfnissen zugrunde liegt. Mit anderen Worten, die Verletzlichkeit ist auch entscheidend für die Definition des Schutzbedarfs, nicht nur die erzwungene Migration. Drittens versucht das *Konzept der «Vertreibungsverletzlichkeit»* dieses Zusammenspiel einzubeziehen anstatt auf einen bestimmten Status von Vertriebenen abzustellen. Im Kapitel 5.2.2 wird untersucht, wie Schutzinitiativen versucht haben, sich an diesen Schlussfolgerungen zu orientieren.

4.4 Schlussfolgerungen

In diesem Kapitel standen die Schutzprobleme im Vordergrund, die durch die neuen Geografien oder räumlichen Verteilungen der Mobilität von Vertriebenen entstehen. Die Erfahrung zeigt auch, wie komplex die zeitlichen Strukturen hinter den sich verändernden Mobilitätsmustern und -verläufen sind. Gleichzeitig wurde deutlich, dass das Gewähren von Schutz ein hoch politischer Prozess ist, weit entfernt von den normativen Überlegungen, auf die es sich ursprünglich abstützte. Der Schutz bewegt sich heute an der Schnittstelle von Menschenrechten, rechtlich-normativen Vorstellungen und Politik.

Im Wesentlichen wurde argumentiert, dass wir die Schutzbedürfnisse von Vertriebenen am besten verstehen, wenn wir die verschiedenen Räume untersuchen, die sie in den einzelnen Phasen ihrer Reise durchqueren. Die Hinweise, die ein solcher Ansatz liefert, bestätigen die Prämisse, von der diese Studie ausgeht: dass es in den rechtlichen und normativen Regelwerken des Schutzes substanzielle Lücken gibt und dass diese Normen immer weniger in der Lage sind, wirksamen Schutz für Vertriebene, deren Mobilität von komplexen Auslösern und Ursachen angetrieben wird, zu bieten. Zudem kann ein Schutzkonzept, das an spezifischen oder normativen Kategorien des Rechtsstatus – dem Flüchtlingsparadigma – anknüpft oder in spezielle

Gruppen aufgeteilt wird, die verschiedenen Arten von Schutzbedürfnissen und Verletzlichkeiten, wie sie in den Vertreibungsgeografien deutlich werden, nicht richtig erkennen.

Nicht jeder und jede Vertriebene ist ein Flüchtling und braucht die spezielle Form von Schutz, die mit dem Flüchtlingsstatus verbunden ist; doch umgekehrt benötigen alle Vertriebenen irgendeine Form von Schutz, wie wir im Kapitel 5 zeigen werden. Das ist der zentrale Punkt. Und es ist diese Schlussfolgerung zusammen mit den sich ausbrei-

tenden Ursachen von Vertreibung und den verschiedenen Modalitäten dieses Migrationsprozesses, die die bestehenden Schutzsysteme so grundlegend in Frage stellen.

Die Analyse des Zusammenspiels zwischen Schutz und dem Konzept der «*Vertreibungsverletzlichkeit*» versucht, jenseits eines normativen Rahmens die Vielfalt der Schutzbedürfnisse freizulegen, die in heutigen Vertreibungssituationen entstehen. Die Methoden, Strategien und Prozesse, mit denen Schutz gewährt wird, der sowohl den normativ festgelegten Bedürfnissen als auch dieser umfassenderen Konzeption gerecht wird, werden im Kapitel 5 untersucht.

**«Alle Vertriebenen
brauchen irgendeine Form
von Schutz.»**

5

Schutzbedürfnisse und Schutzprobleme

5.1 Umgang mit der Schutzproblematik

In Kapitel 3 wurde die komplizierte Dynamik der Vertreibung in der heutigen Welt aufgezeigt und ein Analyseraster für das Verständnis der beiden Schlüsselkonzepte Vertreibung und Schutz vorgelegt. Auf diesem Hintergrund untersuchten wir in Kapitel 4 die aktuellen und künftigen Schutzbedürfnisse vertriebener Menschen in unterschiedlichen Vertreibungsgeografien. In diesen Geografien zeigt sich eine deutliche Abnahme des Schutzraums, das wachsende Ausmass und die zunehmende Vielfalt von Schutzdefiziten sowie die Gefährdung, denen Vertriebene ausgesetzt sind. In dieser Analyse wurde die Frage gestellt, inwiefern die rechtlichen und normativen Schutzregelungen den Schutzbedürfnissen dieser Bevölkerungsgruppen in den heutigen Vertreibungssituationen überhaupt noch gerecht werden können. Daher wurde in Kapitel 4 dafür plädiert, Schutzkonzept-, -strategien und -prozesse über die etablierten normativen Bedingungen und Vorgaben hinaus breiter zu fassen. In diesem Kapitel führen wir die beiden Analyseraster von Kapitel 3 und 4 zusammen und untersuchen die Initiativen und Reaktion auf diese Schutzbedürfnisse und -probleme.

Wie haben nationale, internationale und zwischenstaatliche Organisationen auf diese Schutzprobleme reagiert? Inwiefern liefern Neuerungen bei den Schutzinstrumenten Antworten auf die heutigen Schutzkrisen? Wie gut konnten die neu entstandenen, ernsthaften Schutzdefizite behoben werden? Ist die Verminderung des Schutzraums eine unvermeidliche Folge der Zunahme unregulierter internationaler Migration? Welche Möglichkeiten gibt es, in Ländern, die eine grosse Zahl von Vertriebenen generieren, den Schutz der Rechte auszubauen? Ist es möglich, für Vertriebene einen wirksamen



Vorbereitung für den Winter in Jordanien. Foto: UNHCR / J. Kohler.

«Schutzraum»²⁸ zu schaffen – ein Umfeld, das der Anerkennung ihrer Rechte und der Befriedigung ihrer Bedürfnisse förderlich ist?

Diese Fragen sollen im vorliegenden Kapitel beantwortet werden, indem laufende und neu entstehende Schutzinitiativen von nationalen, internationalen und zwischenstaatlichen Organisationen sowie nicht-staatlichen humanitären Akteuren kritisch unter die Lupe genommen werden. Untersucht wird der Umfang dieser Initiativen, ihre Stärken und Schwächen, und wie gut sie den Schutzbedürfnissen und den Verletzlichkeiten von Vertriebenen gerecht werden.

Das Kapitel gliedert sich in vier Teile: Der erste untersucht den Schutz in den Herkunftsländern und -regionen, der zweite in den Transitländern, der dritte in Europa und der vierte behandelt den Schutz bei Vertreibung aufgrund des Klimawandels.

Ganz generell entsteht ein Muster von Schutzdefiziten und sich verändernden Schutzräumen. Auf wenig Schutzraum und grosse Schutzdefizite in den Herkunftsländern folgen einfache und uneinheitliche Schutzsysteme in den Erstaufnahmeländern der Region (5.2.). In den Transitländern (5.3) sind die Schutzdefizite gross, und der Schutzraum ist nicht klar definiert, weshalb die Vertriebenen stark gefährdet sind. Bei ihrer Ankunft im Norden (5.4.) finden sich die Vertriebenen in einem stark regulierten Umfeld wieder, das wenig Schutzdefizite hat, aber praktisch keinen Schutzraum bietet.

Fünf Hauptargumente liegen der Analyse in diesem Kapitel zugrunde.

Erstens wurden, wie leicht zu erkennen ist, die *Schutzdefinitionen und -massnahmen* in den letzten Jahren ausgeweitet, doch gleichzeitig fehlt eine kohärente, systematische Grundlage oder eine übergeordnete Struktur, um diese Initiativen zu unterstützen. So wurde z.B. keine neue internationale Konvention und keine Leitlinie für den Umgang mit den heutigen Entwicklungen und Auswirkungen von Vertreibung – analog der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 oder den Leitlinien von 1998 – vorgeschlagen²⁹; und auch wenn das wünschbar wäre, ist die Wahrscheinlichkeit einer solchen Entwicklung gering. Tatsächlich wurde ein grosses Arsenal an Strategien, Instrumenten und operativen

Massnahmen geschaffen; dabei handelt es sich hauptsächlich um reaktive und oft pragmatisch auf bestimmte Schutzkontexte und Schutzdefizite zugeschnittene Vorgehensweisen.

Zweitens, und das widerspiegelt das *Fehlen eines umfassenden Ansatzes*, wurden viele dieser Initiativen von internationalen Organisationen (zum Beispiel UNHCR, UN-IASC, IOM, IFRC) oder Regierungen (z.B. der norwegischen und der Schweizer Regierung und der EU) oder humanitären Organisationen (z.B. Oxfam) als Einzelaktion im Rahmen ihrer eigenen institutionellen Ziele oder Programmstrategien entwickelt. Doch wichtig hierbei ist, dass für die Schutzgewährung nur wenige internationale Organisationen wie UNHCR und IKRK zuständig sind, während zahlreiche humanitäre Organisationen, namentlich NGOs, jetzt in ihren Reaktionen auf Vertreibung den Schutz systematisch berücksichtigen, fast so als ob sie dafür einen gesetzlichen Auftrag hätten. In der Tat kann gesagt werden, dass die humanitäre Hilfe zum Schutz geworden ist. Viele humanitäre Organisationen verfügen heute über speziell in Schutzfragen ausgebildete Mitarbeitende und über weit entwickelte Richtlinien und Schutzstrategien. Natürlich können NGOs die Menschen nicht wirklich vor Gewalt und Konflikten schützen, doch sie können den Schutz mit Interventionen, die die Gefahr von Gewalt und Konflikt beseitigen oder vermindern, verstärken.

Man könnte argumentieren, dass diese «Vielfalt des Schutzes» dazu führe, dass das Schutzsystem so besser auf bestimmte Situationen, Bedürfnisse und Akteure zugeschnitten ist. Diese «Ausweitung des Schutzes» hat aber zu einer Zunahme von Ad-hoc- und Einzelaktionen als Antwort auf die aktuellen Schutzprobleme geführt.

**«Humanitäre Hilfe
wird heute als Teil des
Schutzes gesehen.»**

²⁸ Der Begriff «Schutzraum» ist keine rechtliche Definition, doch er wird heute zur Umschreibung des Umfeldes, das humanitäre Akteure zu schaffen versuchen, oft verwendet (vgl. z.B. UNHCR 2009c:4).

²⁹ Wissenschaftler der Universität Limoges (2010) und der Universität von Westaustralien (2008) haben unabhängig voneinander und in Anlehnung an die Genfer Flüchtlingskonvention ein neues Übereinkommen für Umweltvertriebene vorgeschlagen; doch das waren lediglich akademische Übungen. Siehe dazu auch die Diskussion zur Schutzverantwortung Responsibility to Protect (R2P) in Abschnitt 5.2.8.

Schutzbedürfnisse und Schutzprobleme

Drittens gibt es eine ausgeprägte und wachsende *Dichotomie zwischen Schutzkonzepten und Schutzpraxis* in Regionen mit Massenvertreibungen (im globalen Süden) und Regionen, wo zunehmend Nicht-Zulassungsregelungen für Flüchtlinge, Asylsuchende und andere Vertriebene verankert werden (im globalen Norden). Ausgehend von den internationalen rechtlichen und normativen Standards, wie sie in verschiedenen Konventionen und Übereinkünften festgelegt sind, hat sich ein zweigeteiltes Schutzmodell entwickelt. In den am stärksten betroffenen Regionen wird von auswärtigen Akteuren, in der Regel aus dem Norden, auf die Verbesserung der Standards und die Erhöhung der Schutzkapazitäten hingearbeitet, während der Zugang zu fairen Asylverfahren und die Aufnahme von Flüchtlingen genau in diesen post-industriellen Gesellschaften weiter eingeschränkt wird.

Viertens, und wiederum in Übereinstimmung mit diesem zunehmend fragmentierten und institutionenspezifischen Ansatz, stützen sich diese Reaktionen immer weniger auf internationale rechtliche und normative Rahmen und Grundsätze. Zwar basieren einige Initiativen auf «Soft Law» und die Reichweite des Soft Law wird, wie wir im Kapitel 3 gesehen haben, ausgedehnt, doch der Fokus auf Strategien und Massnahmen widerspiegelt die tiefgreifende Transformation von Grundgedanken und Praxis des Schutzes und verstärkt sie. Diese Transformation, weg von den normenbasierten Grundsätzen hin zum Schutzmanagement, hängt mit der oben erwähnten Neugestaltung institutioneller Strukturen und Verantwortlichkeiten zusammen. Die «Wende zum Management» («*managerial turn*») bei der *Schutzgewährung* ist eine wichtige und vielleicht eine der problematischsten Erkenntnisse dieser Studie, was die Lösung der Schutzproblematik bei den heutigen Vertreibungsformen anbelangt.

Schliesslich wird in diesem Kapitel aufgezeigt, wie stark politisiert das Umfeld beim Schutz heute ist (wie in Kapitel 4.4 erwähnt). Wenn es darum geht, wie der Schutz der Vertriebenen verstanden wird und wer mit welchen Instrumenten geschützt werden soll, dann ist die wohl beunruhigendste Feststellung der Untersuchung die, dass sich der Schutz jetzt im Schnittpunkt von Rechten, Normen und Politik befindet.

5.2 Der Schutz in den Herkunftsländern und -regionen

Die grosse Mehrheit der 53 Millionen dokumentierten Vertriebenen weltweit (Kapitel 3.2) bleibt in ihren Herkunftsländern und -regionen – etwa 33 Millionen sind Binnenvertriebene. Von den 12,4 Millionen Flüchtlingen und fünf Millionen vertriebenen Palästinensern leben gemäss den Zahlen von UNHCR und UNRWA schätzungsweise rund 15 Millionen in ihren Herkunftsländern oder -regionen. Somit bleiben weltweit über 95% der Vertriebenen in den Herkunftsländern und -regionen. Dazu kommen noch Millionen von nicht-dokumentierten Vertriebenen hinzu. Der Schutz in den betreffenden Ländern und Regionen ist daher das wichtigste Anliegen.

In den Kapiteln 3 und 4 wurde aufgezeigt, dass viele der Ursachen der heutigen weltweiten Schutzkrise in den Herkunftsländern und -regionen der Vertriebenen zu finden sind. Menschenrechtsverletzungen, fragile Staaten und Entwicklungsdefizite, die dann humanitäre Krisen auslösen, sind die wichtigsten Treiber der erzwungenen Migration. Zu diesem ganzen Komplex an Ursachen kommen hinzu: die wachsende Zahl von Krisen, die oft, aber nicht mehr immer im globalen Süden ausbrechen; die fehlenden Möglichkeiten oder der fehlende Wille der Nachbar- und Transitländer, für den nötigen Schutz der Flüchtlinge und anderen Vertriebenen zu sorgen; und darüber hinaus die fehlenden Möglichkeiten zur Wiederansiedlung sowie das Fehlen von regulären Migrationskanälen und die Einreisebeschränkungen in den Ländern des globalen Nordens (Piguet 2013).

Diese Zustände zu verbessern ist eine grosse und langfristige Aufgabe. Nachhaltige und gerechte Entwicklungsstrategien, die Förderung von Toleranz gegenüber anderen Religionen und Ethnien, die Respektierung der Gesetze und Menschenrechte, die Gewährleistung von Frieden und Sicherheit, all das sind zweifellos Massnahmen, die die Wahrscheinlichkeit von erzwungener Migration in gefährdeten Ländern grundsätzlich reduzieren können. Entwicklung und Schutz gehen daher Hand in Hand. Diese wegweisende Kombination von Strategien muss in nationalen und internationalen Gremien vermehrt Unterstützung finden.

Auf der einen Seite werden damit, sofern die Ziele erreicht werden, Bevölkerungsgruppen, die sich jetzt ausgeschlossen und zur Migration – meist auf irregulärem Weg – gezwungen sehen, eher dazu veranlasst, in ihren Herkunftsländern zu bleiben oder die regulären Migrationskanäle zu nutzen. Auf der anderen Seite kann mit diesen Strategien Frieden und Sicherheit gefördert werden, was die Gefahr verringert, dass diese Länder in Konflikt und Gewalt abgleiten, was dann direkt zu Vertreibung führt. Und wo dies doch geschieht, muss der Schutz der Rechte zu einem wesentlichen Bestandteil der längerfristigen Friedens- und Wiederaufbaustrategie werden. Dieser Grundgedanke steckt hinter der neuen Initiative der Schweizer Regierung, die sie in ihrem ganzheitlichen Ansatz für das Engagement in Konfliktregionen und fragilen Staaten und in ihrer Kooperationsstrategie mit diesen Ländern festgelegt hat (vgl. EDA 2012, 2013a) und die weiter unten diskutiert wird (5.4.4). In einem instrumentelleren Sinn begründet er auch die Mobilitätspartnerschaftsprogramme der Europäischen Kommission und die Migrationspartnerschaften der Schweizer Regierung (5.3.2).

In der Tat wird mit der Einberufung eines hochrangigen UN-Dialogs zu Migration *und* Entwicklung 2013 und mit der Aufnahme des Themas der internationalen Migration in den Entwurf für die Post-2015-Entwicklungsziele der UNO anerkannt, wie wichtig die Verknüpfung von Entwicklung im weitesten Sinne und Migration ist. Entwicklung in diesem Sinn, als «strukturelle» Lösung, die die Voraussetzungen für die reguläre Migration verbessert und die Vertreibung aus den Herkunftsländern (und die damit verbundene Schutzproblematik) vermindert, sprengt natürlich den Rahmen dieser Studie. Während Migration und Entwicklung Themen der Post-2015-Entwicklungsagenda der UNO bleiben, wurde die Diskussion der erzwungenen Migration leider ganz fallengelassen.

Die strukturellen Faktoren, die der Schutzkrise der Vertriebenen zugrunde liegen, an den Wurzeln zu bekämpfen, ist zwar ein schwer fassbares Ziel, doch gibt es eine ganze Reihe von Schutzinitiativen in den Herkunftsländern und vor allem in den Regionen, die am stärksten von diesem Phänomen betroffen sind. Diese werden

im Folgenden untersucht. In Kapitel 5.2.2 und 5.2.3 liegt der Schwerpunkt im Wesentlichen auf Gemeinschafts- und Bottom-up-Strategien, im Rest des Kapitels 5.2 geht es um den formelleren und institutionalisierten Umgang mit den Schutzproblemen. Zuvor gehen wir aber noch auf Evakuierung und Schutz ein.

5.2.1 Schutz in Konfliktsituationen – Evakuierung und interne Vertreibung

In den letzten Jahrzehnten handelte es sich bei den Gewaltkonflikten, die zu Vertreibungen geführt haben, mit wenigen Ausnahmen um Bürgerkriege: Je nach Situation gerieten bewaffnete, nicht-staatliche Akteure – Gruppen von Aufständischen, Guerillabewegungen oder Warlords – in Auseinandersetzungen untereinander oder mit den nationalen Streitkräften. Obwohl solche Konflikte offensichtlich militärischer Art sind, haben sie sich vor allem über Angriffe auf die Zivilbevölkerung ausgeweitet.

Im Epizentrum solcher Konflikte wird humanitäre Hilfe verweigert oder verunmöglicht, und damit gibt es für die Zivilbevölkerung selten oder nie Schutz – weder grundlegenden lebensrettenden physischen Schutz noch den allgemeineren Schutz ihrer Rechte nach den Genfer Konventionen. Humanitäre Akteure mit entsprechendem Schutzauftrag wie das IKRK können einen gewissen Schutz bieten; andere, etwa NGOs an der Front, aber ohne Auftrag, haben sehr wenig Möglichkeiten. Dies gilt für die Situation in Syrien und jetzt in Libyen sowie in bestimmten Phasen im Irak, in Somalia, Mali, DRK, ZAR, um nur ein paar Beispiele zu nennen. Unter diesen Umständen werden Menschen plötzlich zu Vertriebenen, die elementaren Schutz und verschiedene Möglichkeiten von dauerhafterem Schutz suchen, die im Folgenden diskutiert werden.

Neben seiner Vermittlungstätigkeit hat das IKRK zwei Schutzinitiativen zur Verbesserung dieser Situation entwickelt. Bei der einen handelt es sich um eine Notmassnahme zum Schutz der Zivilbevölkerung, bei der anderen um eine eher längerfristige und strukturelle Massnahme für IDPs: Es ist wichtig zu sehen, dass sich die Schutzbedürfnisse der beiden Gruppen unterscheiden. Sie werden daher kurz dargestellt.

Schutzbedürfnisse und Schutzprobleme

Im Rahmen ihrer Arbeit an den Konfliktlinien, wo z.B. die lokalen Kampfhandlungen zeitweise eingestellt werden und es kurze Friedenszeiten gibt, haben die Hilfswerke Modalitäten für *humanitäre Notevakuierungen* und *elementaren Schutz der Zivilbevölkerung* entwickelt. In vielen Kriegsgebieten wie den oben erwähnten haben Organisationen wie IOM, UNHCR, IKRK, IRC, notfallmässig lebensrettende Evakuierungen durchgeführt. Da es lediglich vorübergehende und scheinbar unerlässliche lebensrettende Interventionen waren, stellen sich zwei Fragen. Erstens muss geklärt werden, ob solche Interventionen nicht die lokalen Selbstschutz-

«Lokale Gemeinschaften und Haushalte müssen selber um Schutz bemüht sein.»

massnahmen ausser Kraft setzen (5.2.2), und ob das Evakuieren von gefährdeten Bevölkerungsgruppen nicht ein Vakuum schafft, das eine spätere Rück-

kehr erschwert. Der zweite Punkt betrifft die Frage, inwiefern Notevakuierungen zum Schutz von stark gefährdeten Gruppen unabsichtlich die Prinzipien der Neutralität und Unparteilichkeit untergraben. Im Fall der Zentralafrikanischen Republik zum Beispiel sah sich die IOM mit dem Vorwurf konfrontiert, sie habe an ethnisch-religiösen Säuberungen «mitgewirkt», indem sie gefährdete Gemeinschaften aus dem Kriegsgebiet herausholte.

Die zweite Intervention wirft die Frage auf, inwiefern die *Leitlinien betreffend Binnenvertreibung von 1998* und das Übereinkommen *der Afrikanischen Union über Schutz und Hilfe für intern Vertriebene in Afrika von 2009* (die «Kampala-Konvention») als nachhaltigere Ansätze zum Schutz von vertriebenen Menschen angerufen werden können. Da der Fokus dieser Untersuchung auf Vertreibung und Schutz in einem internationalen Umfeld liegt und da die Leitlinien von 1998 und die Kampala-Konvention selbst ein grosses Thema sind, folgen hier nur ein paar kurze Kommentare.

Grundsätzlich sind beide Dokumente unerlässliche Instrumente zur Behebung von wichtigen Schutzdefiziten. Die Leitlinien liefern eine gute Grundlage für innovative Wiederansiedlungsmassnahmen, z.B. in Kolumbien. Ver-

schiedene Regierungen wie die der Schweiz, von Kanada, Finnland und Norwegen unterstützen zusammen mit dem IDMC bilaterale Programme für: die Entwicklung von nationaler Gesetzgebung und Normen, insbesondere als Teil von Friedens- und Wiederaufbauprogrammen nach Konflikten; rechtspolitische Initiativen; den Einbezug von IDPs in Entwicklungsstrategien; Entwicklung von Kompetenzen und Kapazitäten der für den Schutz der IDPs zuständigen Justiz; und Aufbau und Erweiterung der Kompetenzen der Zivilgesellschaft und von Interessengruppen bezüglich Binnenvertreibung. Ähnliche Unterstützungsinitiativen gibt es für die Kampala-Konvention.

Schliesslich hängt die Wirksamkeit der Leitlinien und der Kampala-Konvention als Schutzinstrumente natürlich von drei Faktoren ab: erstens von der Bereitschaft der Parlamente, Gesetze über IDPs zu verabschieden; zweitens vom Einsatz der Regierungen für ihre in den Gesetzen, Normen und Richtlinien verankerten Verpflichtungen und Verantwortlichkeiten; drittens von der Bereitschaft der Regierungen, diesen spezifischen Einsatz mit grösseren gesellschaftlichen Veränderungen zu verbinden, die es braucht, damit die Menschenrechte eingehalten und die Menschen vor Rechtsverletzungen geschützt werden.

5.2.2 Selbstschutz

Im Allgemeinen wurde Schutz verstanden als institutionelle Aufgabe von internationalen Organisationen wie dem UNHCR einerseits, welches die Schutznormen fördert, und als operative Aufgabe von humanitären und zivilgesellschaftlichen Organisationen andererseits, welche Sicherheitsprogramme fördern und Hilfe bei der Risikoverminderung leisten. Allerdings kommt den lokalen Gemeinschaften und den Haushalten beim eigenen Schutz oft die Hauptrolle zu – sie sind auf Selbstschutz angewiesen und suchen sich die Mittel dazu. Diese Schutzstrategien sind wichtig, denn sie dienen oft dazu, erzwungene Migration abzuwenden wie auch die Folgen einer unvermeidlich gewordenen Vertreibung zu mildern oder mit ihnen umzugehen. Im letzteren Fall kommt der Selbstschutz am ehesten dann zum Zug, wenn die Vertreibung lokal erfolgt und

die Menschen das unmittelbare Konflikt- oder Gefahrengebiet nicht verlassen können oder wollen.

Somit muss jede Analyse neuer Schutzinitiativen bei den Menschen ansetzen, die Schutz brauchen – bei denen, die aufgrund ihrer Verletzlichkeit anfällig sind für Vertreibung, und bei denen, die effektiv vertrieben werden.

Die Diskussion der Schutzprobleme in Ländern mit Konflikten oder im Zusammenhang mit kleinräumigen Vertreibungen und zirkulärer Mobilität (4.2.1 und 4.2.2), und die Erfahrungen z.B. im Südsudan, in Zimbabwe und Myanmar (Local to Global Protection n.d.; IFRC 2012:59-65) zeigen, dass Gemeinschaften insbesondere in Situationen von lokalen bewaffneten Konflikten innerhalb ihrer Herkunftsländer nicht selten ihre eigenen Schutzmassnahmen und Überlebensstrategien entwickeln. Diese können informell organisiert werden, z.B. von Vorsitzenden der Gemeinschaft oder religiösen Führern, oder von einheimischen zivilgesellschaftlichen Organisationen vor Ort. Dazu kommt, dass der Selbstschutz oft schon mobilisiert wird, lange bevor die Institutionen sich des Schutzbedarfs bewusst werden und bevor Hilfe von aussen kommt. Zum Selbstschutz können naheliegende Massnahmen für die physische Sicherheit und den materiellen Schutz, aber auch lebenswichtige Anpassungen der Existenzsicherung gehören; oft kommen auch «weiche» politische und soziale Strategien dazu, etwa dass die Menschen ihre politischen Sympathien geheim halten oder gesellschaftliche und kulturelle Vorstellungen wie Gewohnheitsrecht und lokale Traditionen übernehmen anstatt aufgrund von formalen menschenrechtlichen Normen Schutz zu beanspruchen: Gerade das Scheitern dieser Schutznormen oder das fehlende Bewusstsein, dass es solche gibt, führen dazu, dass die Gemeinschaften auf den Selbstschutz zurückgreifen. Umgekehrt sind Schutzinitiativen von externen Organisationen oft nicht proaktiv, sondern sie sollen Abhilfe schaffen, denn sie werden erst im Nachhinein durchgeführt – nachdem die Vertreibung stattgefunden hat oder die Menschen grosser Gefährdung ausgesetzt waren. Zudem werden diese externen Initiativen von den gefährdeten Menschen manchmal als relativ unwichtig betrachtet, und in einzelnen Fällen können sie die Schutzrisiken

sogar verschärfen, wenn sie «geschützte» Gruppen, die tatsächlich kaum erkennbare und gut abgestimmte, risikovermindernde Schutzstrategien entwickelt haben, den lokalen Bedrohungen aussetzen.

Das bedeutet nicht, dass Selbstschutzstrategien ausreichenden und umfassenden Schutz und Sicherheit für verletzbare Bevölkerungsgruppen bieten – das ist nicht der Fall, und die eigenen Schutzstrategien der Gemeinschaften haben manchmal auch schädliche Auswirkungen: Vielleicht muss man sich auf die bewaffneten nicht-staatlichen Akteure einlassen. Ausserdem kann Selbstschutz dazu führen, dass aus durchmischten Nachbarschaften und Bezirken rasch religiös und ethnisch homogene Gemeinschaften werden, wie dies im Irak und in Syrien geschehen ist, mit ernsthaften Folgen für die Friedensförderung nach dem Konflikt. Aber Interventionen von aussen zur Förderung des Selbstschutzes können auch nicht einfach abgelehnt werden – externe Ressourcen, die Schaffung von sicheren Korridoren und politischer Druck auf die Kriegsparteien zählen zu den wichtigsten Massnahmen, mit welchen externe Akteure zum Schutz beitragen können. So wichtig sie sind, die lokalen Organisationen können die Schutzverantwortung der nationalen Behörden oder internationalen Akteure nicht ganz ersetzen. Umgekehrt können aber falsche Annahmen über die Wirksamkeit des Schutzes durch die etablierten humanitären Organisationen und die Idee, dass die institutionellen Interessen dieser Organisationen und ihrer Geldgeber durch Selbstschutzmassnahmen bedroht sind, ebenso problematisch sein.

Wie schaffen wir denn die Quadratur des Kreises und unterstützen einheimische Hilfe, ohne die Schutzinstrumente und die Hilfe zu über-institutionalisieren?

In seinem allgemeinen Vorgehen unterscheidet das IKRK zwischen drei Interventionsebenen bei der Unterstützung des Selbstschutzes von Gemeinschaften und setzt einen Rahmen für mögliche Interventionen von humanitären und rechtsbasierten Organisationen. Die Ebenen

«Strategien zum Selbstschutz sind nicht ungefährlich.»

Schutzbedürfnisse und Schutzprobleme

sind: «reaktives Eingreifen» in einer aufkommenden oder bestehenden Situation von Menschenrechtsverletzungen, um ein erneutes Auftreten zu verhindern oder die unmittelbaren Auswirkungen zu mildern; «Abhilfemassnahmen», um den Menschen ihre Würde zurückzugeben und ihnen nach einem Missstand wieder hinreichende Lebensbedingungen zu sichern; Mass-

**«Verletzlichkeit
eher mit einem rechts-
basierten Ansatz angehen.»**

nahmen zum «Aufbau des Umfeldes», um ein politisches, soziales, kulturelles, institutionelles und rechtliches Umfeld

zu schaffen, das die Behörden darin unterstützt, ihre Verpflichtungen wahrzunehmen und die Rechte der Einzelnen zu respektieren (IFRC 2013:65).

Der erste wichtige Punkt innerhalb dieses Rahmens ist der Nutzen der Selbstschutzmassnahmen für gefährdete Gruppen *in ihrem eigenen* Land. Es gibt zwei Situationen, in denen Selbstschutz zum Zug kommen kann: Bevölkerungsgruppen, die Gefahr laufen, vertrieben zu werden, und Gruppen, die bereits vertrieben wurden (und die zunächst intern Vertriebenen sind). Hier ist eine Unterstützung des Selbstschutzes zentral, in der Art wie sie das IKRK für indigene Gruppen in Kolumbien geleistet hat, um ihr Vertreibungsrisiko zu vermindern. Eine damit zusammenhängende Massnahme, um gefährdete Bevölkerungsgruppen vor Vertreibung zu schützen, ist die Mediation mit den kriegsführenden Parteien. Diese Strategien werden ergänzt durch Krisenpläne und das Anlegen von Notvorräten für den Fall, dass eine Notevakuierung nötig wird: Wenn möglich soll diese nur über eine kurze Distanz stattfinden. Präsenz vor Ort ist hilfreich für die Mediation und kann Regierungen darin unterstützen, die Menschenrechte einzuhalten.

Auf operativer Ebene müssen externe Akteure erkennen, dass die Gemeinschaften, die sie schützen wollen, bei der Ausgestaltung von Schutzmassnahmen stärker einbezogen werden müssen, damit die eigenen Massnahmen der Einheimischen respektiert und ihre Mechanismen zur Bewältigung der Situation nicht untergraben werden. Gleichzeitig sind die externen Akteure dadurch den Gruppen gegenüber, die sie schüt-

zen wollen, zu mehr Rechenschaft verpflichtet. Externe Akteure stehen vor der komplexen Aufgabe, international anerkannte humanitäre Grundsätze, Normen und rechtsbasierte Programme mit lokalem Gewohnheitsrecht und lokalen Wertsystemen, die ersteren vielleicht widersprechen, unter einen Hut zu bringen.

Eine weitere Voraussetzung ist, dass die externen Organisationen für die komplizierten Kompromisse, die die lokalen Gemeinschaften zur Sicherung ihres eigenen Schutzes eingehen, pragmatische Lösungen finden. Wo Existenzgrundlagen durch lokale bewaffnete Gruppen bedroht oder Felder in Konfliktzonen vermint sind, müssen vielleicht Wege gesucht werden, wie die gefährdete Bevölkerung über aus der Ferne geleitete Programme der Nahrungsmittelhilfe geschützt werden kann.

Einige NGOs bieten externe Unterstützung von Selbstschutzbestrebungen an. Hilfreiche Methoden wurden vom Norwegischen Flüchtlingsrat (NRC), von Oxfam und dem International Rescue Committee (IRC) entwickelt, zum Beispiel mit ihren Sicherheitsprogrammen und ihrem den Schutz berücksichtigenden Vorgehen, die gewährleisten sollen, dass sektorielle Projekte sowohl die Verantwortung der Gemeinschaft erhöhen wie auch Selbstschutzmassnahmen fördern und sicherstellen, dass betroffene Gruppen durch die Projekte nicht weiteren Risiken ausgesetzt sind (Oxfam n.d.; Oxfam 2013; Swithern 2008).

Eine weitere Herausforderung für externe Akteure, die den Selbstschutz der gefährdeten oder vertriebenen Gruppen unterstützen, besteht schliesslich darin, wie sie mit bewaffneten nicht-staatlichen Akteuren umgehen. Die Menschen vor Ort können bewaffnete Gruppen als Bedrohung wie auch als Schutz betrachten. Diese Gruppen können im von ihnen kontrollierten Gebiet bereits zu einer wichtigen Schutzmacht geworden sein, auf die sich die dort ansässigen gefährdeten Bevölkerungsgruppen verlassen.

Daher ist es unumgänglich, sich auf sie einzulassen. Natürlich laufen externe Akteure Gefahr, die Idee der humanitären Neutralität und Unparteilichkeit zu verletzen, und daher haben sie bisher gezögert, sich ernsthaft mit diesen Gruppen einzulassen. Doch wenn die Unterstützung von Selbstschutzmassnahmen wichtiger wird, müssen neue Vorgehensweisen gefunden

werden. Eine aktuelle Studie für den Genfer Appell (Geneva Call 2013) über bewaffnete nicht-staatliche Akteure und Vertreibung liefert Vorschläge und Empfehlungen, wie die internationalen Schutznormen und -standards trotzdem eingehalten werden können.

5.2.3 Vertreibungsverletzlichkeit – Schutz als Querschnittsaufgabe

Bei der Diskussion der Wechselwirkung zwischen Verletzlichkeit, Vertreibung und der Vielfalt von Schutzbedürfnissen, die in heutigen Vertreibungssituationen entstehen (4.3), wurde dargelegt, dass das Konzept der «Vertreibungsverletzlichkeit» ein nützliches Instrument zur Beurteilung von Schutzbedürfnissen jenseits des normativen Rahmens ist. Es wurde argumentiert, dass es die Gefährdung vor, während und nach der Vertreibung ist, die dem Schutzbedarf zugrunde liegt. In fast allen Situationen, in denen Menschen gefährdet sind, sind sie auch mit grossen Schutzdefiziten konfrontiert. Daher ist die Verletzlichkeit und nicht die Vertreibung an sich die entscheidende Bedingung für den Schutzbedarf. Im Folgenden geht es nun darum, wie diese Wechselwirkung konkret funktioniert.

Diese Feststellung hat die Schutzdebatte insofern beeinflusst, als die Verletzlichkeit eher mit einem *rechtebasierten Ansatz* angegangen wird als mit einem allgemeinen Schutzprogramm für Migrantinnen und Migranten. Dieser Ansatz wurde in den letzten rund 10 Jahren vom «neuen Humanitarismus» vertreten, einer Philosophie, wonach Menschen Rechte haben, welche von einer Vielzahl von Hilfeleistenden hochgehalten werden müssten. Diese Überlegungen liegen auch den meisten rechtebasierten Initiativen in humanitären Krisen zugrunde, so etwa dem Sphere Project (Sphere Project 2011).

Neben ihrer üblichen Aufgabe der Unterstützung von gefährdeten Gruppen mit materieller Hilfe versuchen humanitäre Akteure heute zunehmend, die Determinanten der Gefährdung anzugehen, wie etwa das Fehlen von sozialen, wirtschaftlichen und politischen Rechten (Hehir 2013:95-118) sowie Faktoren der Identität wie Religion, ethnische Zugehörigkeit, Geschlecht, Sexualität und Alter (Collinson et al. 2009). Viele humanitäre Organisationen beziehen den

Schutz und die Verteidigung der Rechte systematisch in ihr Vorgehen bei humanitären Notfällen und Vertreibung ein.

Der rechtebasierte Ansatz ist hier angemessen, denn er ermöglicht es den humanitären Akteuren, Menschen, die aufgrund von Vertreibungen verletztlich geworden sind, Hilfe und Schutz zu bieten, ohne zwischen Menschen mit einem legalen Status und damit klarem «Anspruch» auf Schutz (z.B. Flüchtlinge) und anderen Haushalten und Gemeinschaften mit denselben Gefährdungen und Schutzbedürfnissen, jedoch ohne ersichtlichen Rechtsanspruch (Vertriebene oder von Vertreibung Bedrohte) unterscheiden zu müssen. Bei diesem nicht-kategorisierenden Vorgehen ist das Konzept der «Vertreibungsverletzlichkeit» hilfreich, denn es anerkennt die Notwendigkeit, die Gefährdung zu vermindern und die Rechte zu schützen, unabhängig von einem speziellen Status.

In Somalia zum Beispiel zerstörte die Dürre der Jahre 2011 bis 2012 zusammen mit dem andauernden Konflikt und der Fragilität des Staates Existenzgrundlagen und führte zu Hunger. Das Ereignis ist Ausdruck der komplexen Mischung von Auslösern, die wir in Kapitel 3.2 diskutiert haben, und mündete zusammen mit diesen Faktoren in eine weitere Episode in der langen Geschichte von Vertreibungen in diesem Land. Einige dieser Vertriebenen wurden wegen ihrer Zugehörigkeit zu einem bestimmten Clan verfolgt, andere flohen vor den anhaltenden Kämpfen und wieder andere flohen, weil die Existenzgrundlage und Ernährung ihres Haushalts bedroht waren (Maxwell et al. 2014). Ein rechtebasierter Ansatz der Hilfeleistung erkennt die gemeinsamen Verletzlichkeiten aller drei Gruppen von Vertriebenen, unabhängig von einem eindeutigen «Schutz»status.

Migrantinnen und Migranten auf der Durchreise weisen eine grosse Vertreibungsverletzlichkeit auf und sind daher vielleicht von allen Gruppen von Vertriebenen den zahlreichen Rechtsverletzungen am stärksten ausgesetzt. Sie erleben höchst wahrscheinlich Ausbeutung und gesellschaftlichen Ausschluss sowie Fremdenfeindlichkeit, rassistische und ethnische Diskriminierung, und haben sehr eingeschränkte Existenzmöglichkeiten. Sie erleben willkürliche und oft lange Gefangennahme

Schutzbedürfnisse und Schutzprobleme

unter unmenschlichen Bedingungen. Und sie sind in starkem Mass sexueller und geschlechtsspezifischer Gewalt ausgesetzt und werden nicht selten Opfer von Menschenhandel und Menschenschmuggel. Doch wie wir in den Kapiteln 4.2.4 und 4.2.5 gesehen haben, haben Migranten in Transitländern selten irgendeinen Rechtsstatus oder Anspruch auf Schutz. Im Gegenteil, aufgrund ihres irregulären Status haben sie weder Zugang zu Schutz im rechtlichen Sinn noch zu einer angemessenen Behandlung durch die Behörden der Länder, durch die sie reisen. Deshalb ist die Vertreibungsverletzlichkeit das hervorstechende Merkmal der Menschen ohne Rechtsstatus: Mit einem auf Rechten basierenden Ansatz erhielten sie eher Zugang zum Schutz.

Der rechtebasierte Schutzansatz hängt mit einem zweiten Thema zusammen, dem Schutz der Existenzgrundlagen in Kontext von «Vertreibungsverletzlichkeit». Bei den heute häufigen Situationen kleinräumiger Vertreibung oder von gestrandeten Migrantinnen und Migranten (vgl.

Kapitel 4.2.2 und 4.2.4) zum Beispiel ergeben sich bei der Vertreibungsverletzlichkeit aufgrund der Beeinträchtigung der Lebensgrundlagen – Zu-

gang zu Nahrung und Nahrungsmittelproduktion, natürlichen Ressourcen, Stellen, Märkten – oder der Zerstörung sozialer Normen und zivilgesellschaftlicher Einrichtungen, auf die die Haushalte für ihr Überleben angewiesen sind, viele Schutzbedürfnisse jenseits des normativen Rahmens. Hier geht es vielmehr um den Schutz vor dem Verlust der materiellen Existenzgrundlage und der Zerstörung sozialer Netzwerke und Unterstützungssysteme.

Auch für Menschen, die in Städte oder innerhalb von städtischen Gebieten vertrieben wurden (4.2.3), ist Schutz im normativen Sinn vielleicht weniger wichtig als der Schutz vor mannigfaltigen materiellen, existenziellen, Sicherheits- und Umweltgefährdungen (5.2.5).

Den Zugang zu wichtigen Einrichtungen wie Märkten und sozialen Netzwerken zu gewährleisten und die Möglichkeiten der Existenz-

sicherung zu unterstützen, ist daher eine der wichtigsten Aufgaben, um Verletzlichkeit zu vermindern und so den Schutz gefährdeter Menschen zu erweitern. Zu den Instrumenten, die humanitäre Akteure heute zur Verringerung der Vertreibungsverletzlichkeit einsetzen, gehören die Vorsorge, soziale Schutzinstrumente und Sicherheitsnetze und der Erhalt der Haushaltsgemeinschaft, zusammen mit bereichsspezifischen Projekten. Eine Schwierigkeit liegt darin, die verletzlichen Gemeinschaften zu erkennen, denn es kann sein, dass sie sehr verstreut leben oder dass ihre Verletzlichkeit nicht an bestimmte geografische Gebiete, sondern z.B. an die ethnische oder die Geschlechtszugehörigkeit gebunden ist.

Wenn der Schutz vor Vertreibung in diesem Sinn scheitert und aus der chronischen Gefährdung eine traumatische Situation wird, dann sind die Menschen in der Regel gezwungen wegzugehen. Sie werden Vertriebene. Wie wir gesehen haben (4.2.2), erfolgt erzwungene Migration unter diesen Umständen, wenn humanitäre Akteure keinen sicheren Zugang haben, um Hilfe zu leisten, oft zunächst kleinräumig. Gerade in solchen Kontexten haben diese Organisationen in Ländern wie Somalia (ALNAP 2009) und Irak (UNHCR 2014b) Versuche mit dem Schutz der Existenzsicherung durch aus der Ferne geleitete Programme gemacht. So wichtig dies für den Schutz der Lebensgrundlagen ist, die sozialen, politischen und wirtschaftlichen Rechte können mit einem solchen Ansatz nicht wirksam geschützt werden.

Im Zusammenhang mit Vertreibungsverletzlichkeit spielen IFRC, IKRK und die nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften eine führende Rolle. Sie sehen ihre Aufgabe allgemein im Ziel der Verminderung der Verletzlichkeit von Haushalten und Gemeinschaften und wo möglich der *Senkung des Vertreibungsrisikos oder der Verkürzung der Vertreibungsdauer* und weniger darin, zwischen verschiedenen Status von Migrierenden und Gründen, weshalb sie weggegangen sind, zu unterscheiden.

Die Internationale Konferenz des Roten Kreuzes und der Roten Halbmonds von 2011 hat die Wechselwirkung zwischen Verletzlichkeit und Schutz aufgegriffen und «ihre Sorge über die oft alarmierende humanitäre Lage von Migrantinnen und Migranten...in allen Phasen ihrer

«Menschen vor der Vertreibung zu schützen, ist die beste Form des Schutzes.»

Reise und die andauernden Risiken bezüglich ihrer Würde, ihrer Sicherheit und ihres Zugangs zu internationalem Schutz, denen Migrierende in Situationen der Verletzlichkeit begegnen, ... [und] die Leistung humanitärer Hilfe an verletzte Migrantinnen und Migranten *ungeachtet ihres rechtlichen Status*» bekräftigt (Auszeichnungen durch den Autor) (IFRC 2011).

Das bedeutet, dass die Betrachtung des Schutzes durch die Brille der Vertreibungsverletzlichkeit nicht unbedingt eine Alternative zu klassischeren Ansätzen der Prüfung und Sicherstellung des Schutzbedarfs von Vertriebenen darstellt. Doch indem diese Betrachtung das Wesen einzelner Schutzaufgaben hervorhebt, trägt sie auch zur Präzisierung der Art bei, wie diese Aufgaben gelöst werden können.

Erstens wird durch den Fokus auf rechtsbasierten und bedürfnisbasierten Schutz ein besonderes Augenmerk auf die *verschiedenen Ziele* der Schutzaufgabe jenseits ihrer rein rechtlichen Bestimmung gelegt.

Zweitens zeigen sich durch die Konzentration auf Vertreibungsverletzlichkeit einige Grenzen des statusbasierten Ansatzes für die Schutzbedürfnisse der Vertriebenen: Diese Sichtweise anerkennt, dass die Verletzlichkeit quer zum rechtlichen Status der Vertriebenen verläuft. Sie betont, dass das, was aus einer rein statusbasierten Schutzperspektive als sekundäre Gefährdung erscheinen könnte, z.B. Verlust der Existenzgrundlage, von Besitz und sozialen Netzwerken, Trennung der Familie, in Wahrheit primäre Schutzrisiken für die betroffenen Haushalte sind. Natürlich ist das Dilemma dabei – das ewige Dilemma in der Debatte um den Schutz von Flüchtlingen – das *Netz der Verletzlichkeit* so weit zu knüpfen, dass es weder die rechtlichen und normativen Grundlagen der bestehenden Kategorien schwächt, noch zu viele verletzte Menschen durch die Sicherheitsnetze hindurch fallen lässt.

Drittens stellt sich mit dem Schutz der Rechte und der Unterstützung der Existenzsicherung die Frage nach den *Leistungserbringern*. Bei der Existenzsicherung sind die humanitären NGOs seit vielen Jahrzehnten federführend. Doch bei den Rechten hat die Verbreitung des Schutzgedankens in den humanitären Systemen, die mehrheitlich ohne eigentliches

Mandat erfolgte, nicht unbedingt zu besseren Standards von rechtebasiertem Schutz für Vertriebene geführt.

Schliesslich erinnert uns das Konzept der Vertreibungsverletzlichkeit daran, dass der Schutz der Menschen *vor* Vertreibung durch Entlastung bei Situationen, die dieses Phänomen auslösen – massive Menschenrechtsverletzungen oder die absichtliche Zerstörung von Lebensgrundlagen – zumindest theoretisch *die bevorzugte Form des Schutzes* ist.

Im restlichen Kapitel wenden wir den Blick nun von den gemeinschaftsbasierten und lokal verankerten Schutzinitiativen hin zum formellen, institutionalisierten Umgang mit Schutzaufgaben.

5.2.4 Der Protection Cluster – eine Plattform für Schutzfragen

Im Jahr 2005 führte das Inter-Agency Standing Committee (IASC) der Vereinten Nationen eine Überprüfung der humanitären Arbeit durch, deren wichtigstes Ergebnis die Schaffung des «Cluster»-Ansatzes für die Programmdurchführung bei Katastrophen sowie bei humanitären Krisen war. Die damals neue Struktur, die rund um 11 bereichsspezifische Cluster zu Themen wie Wasser und Abwasser, Gesundheit, Unterbringung, Lagerkoordination und -verwaltung, Bildung aufgebaut wurde, hatte zum Ziel, in einem Umfeld von zunehmend komplexen Bedürfnissen und Verletzlichkeiten der Betroffenen, von immer unterschiedlicheren humanitären Herausforderungen und einem wachsenden Problem von Vertreibung die Koordination zwischen den Organisationen zu verbessern.

Was in unserem Kontext besonders interessiert, ist der *Global Protection Cluster* (GPC), dessen Führung dem UNHCR übertragen wurde. Der Name des Clusters zeigt schon, dass er für unsere Studie wichtig ist.

Der GPC ist auf globaler Ebene das wichtigste Forum der Agenturen für die Zusammenarbeit und umfassende Koordination der Schutzaktivitäten im humanitären Kontext. Wie die anderen Cluster beinhaltet es eine breite Partnerschaft von zwischenstaatlichen und nicht-staatlichen Akteuren. Der GPC hat auf allgemeiner Ebene folgende Aufgaben: Setzen und Verbreiten

Schutzbedürfnisse und Schutzprobleme

von Standards und Strategien; Ausbildung; operative Unterstützung, Förderung des systematischen Einbezugs des Schutzes und Integration von Querschnittsaufgaben; und die allgemeine Aufsicht über den Schutz. Auf der operativen Ebene im Feld unterstützt der GPC Feldmissionen und Einsätze, bietet strategische Beratung, Anleitung und Weiterbildung, erleichtert den Zugang zu Ressourcen und vertritt die Interessen der Betroffenen.

Trotz seines allumfassenden Namens und seiner breiten Aufgabe hat der GPC in *fünf Aufgabengebieten* eine operative Plattform aufgebaut: Rechtsstaatlichkeit und Gerechtigkeit; Prävention und Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt; Kinderschutz; Minenräumung; Land-, Wohn- und Besitzrechte. Die Wahl dieser prioritären Aufgabengebiete ist angesichts des speziellen Mandats des UNHCR für den Schutz der Flüchtlinge sinnvoll. Aus dieser Sicht ist es wenig zielführend, diese Hauptverantwortung

«Wem gehört der Schutz?»

mit der Leitung des GPC «neu zu erfinden» oder zu vermischen. Trotzdem hat

dies, wie wir sehen werden, zu grundsätzlichen Fragen und Problemen bezüglich der Ziele und der Aufgaben des GPC geführt.

Operative Fragen beschäftigen alle humanitären Cluster, der GPC macht da keine Ausnahme. Dieser Schwerpunkt wird bei der Evaluation der Interaktion zwischen feldbasierten Schutz-Clustern, integrierten Missionen der UNO und den Massnahmen des GPC in Situationen eingeschränkter Sicherheit deutlich. Doch da bei unserer Studie nicht die technischen und operativen Details im Vordergrund stehen, betrachten wir zwei wichtige Aspekte des Programms des GPC, die einige grössere *Dilemmata und Herausforderungen beim Schutz Vertriebener* aufzeigen.

Zunächst war der GPC effektiv eine wichtige Neuerung in den Bemühungen, das dringend benötigte ganzheitliche und koordinierte Vorgehen bei der Schutzgewährung in humanitären Notsituationen umzusetzen. Doch ungeachtet seines innovativen Charakters und seiner ausserordentlich heiklen Aufgabe, umfassenden und koordinierten Schutz zu gewähren, rang der GPC manchmal um die Definition und Operati-

onalisierung seiner Ziele und Rolle. Eine ständige Sorge war, dass Evaluationen in den letzten Jahren zwar wesentliche Verbesserungen des Clusters auf technischer Ebene empfohlen haben, dass es aber weiterhin Defizite bei Führung und Leistungsfähigkeit, bei der Qualität und Leistung von einzelnen Unterclustern gibt und eine gemeinsame Strategie der Interessenvertretung fehlt. Dazu kommt das Problem, dass in vielen Bereichen länderbasierte Schutzstrategien fehlen (ALNAP 2012:61).

Die Entwicklung des «GPC Leitbilds» von 2011/12 war eine ehrgeizige Strategie, um diesen Bedenken Rechnung zu tragen, und half dabei, das GPC wieder stärker auf die Feldeinsätze auszurichten. Die Überprüfung stellte sicher, dass der GPC seine mehrdimensionale Schutzaufgabe beibehält, welche die Schutzrisiken verschiedener demografischer Gruppen, die geschlechtsbezogenen Bedürfnisse und die Diversität voll anerkennt. Die Überprüfung bestätigte auch die Notwendigkeit der Interessenvertretung und des systematischen Einbezugs des Schutzgedankens in allen humanitären Einsätzen (der im Folgenden diskutiert wird). Ausserdem bemüht sich das GPC darum, den Zeitrahmen für sein Engagement und seine Verantwortung für betroffene Bevölkerungsgruppen auszudehnen, vom üblichen Schutzauftrag während und kurz nach Not-situationen hin zur Suche nach nachhaltigen Lösungen für die Vertriebenen.

Wem «gehört» der Schutz? Oder: Wie und in welchem Mass ist Schutz eine Querschnittsaufgabe? Diese Fragen betreffen den Kern der Schutzaufgabe für Vertriebene. Der GPC wurde zum «Hüter» des Schutzes – wenn auch nicht zur Behörde mit entsprechendem Auftrag, das ist das UNHCR – und als solcher kämpfte es mit zwei zusammenhängenden Dilemmata in diesem Kontext. Das erste Dilemma besteht darin, einen kollektiven Schutzansatz und die breitere Zuständigkeit für Schutz mit dem speziellen Auftrag und der Rolle des GPC in Einklang zu bringen. Beim zweiten Dilemma muss der Auftrag des GPC mit der besonderen Verantwortung des UNHCR aufgrund seines Mandates für den Schutz der Flüchtlinge abgestimmt werden.

Wie wir in der Einleitung zu diesem Kapitel gesehen haben und wie sich in der weiteren Analyse bisher bestätigt hat, ist Schutz heute ein

weitläufiger und breit praktizierter Bestandteil der humanitären Arbeit. Er erstreckt sich weit über die ursprüngliche normative und rechtliche Abgrenzung und über die sehr beschränkte Zahl von Organisationen hinaus, die ursprünglich mit dem Schutz Vertriebener beauftragt wurden: Damit umfasst der Schutz heute die Arbeit vieler humanitärer Organisationen. Unter diesen Umständen kann der Schutz nicht einfach einer einzelnen Stelle wie dem GPC zugeordnet werden. Oder wie das UNHCR selbst sagt: «Die für die Leitung des Clusters zuständige Organisation kann nicht für alle Aspekte der Schutzmassnahmen in einer bestimmten humanitären Notsituation verantwortlich gemacht werden» (Global Protection Cluster 2011:11).

Die Herausforderung für den GPC bestand darin, Schutz als Querschnittsaufgabe in andere humanitäre Clustern hineinzubringen und die Zuständigkeit für den Schutz zu erweitern, aber gleichzeitig sicherzustellen, dass die Kohärenz bei den Interventionen der verschiedenen «Schutz»akteure, auf den verschiedenen Ebenen der Programmgestaltung und in den verschiedenen Phasen einer humanitären Krise nicht verloren geht. Mit anderen Worten, der Auftrag besteht darin, ein Umfeld und Aktivitäten zu pflegen, die der Integration des Schutzes in Programme und Projekte anderer Bereiche zuträglich ist, und gleichzeitig sicherzustellen, dass die Kernaufgabe des Schutzes in Notsituationen nicht vergessen geht.

Um diese Spannung anzugehen, hat der GPC die Modalitäten untersucht und Instrumente entwickelt, mit denen er das Schutzmainstreaming in den Feld- und Ländereinsätzen der anderen humanitären Cluster unterstützen kann. Es hat sich auch bemüht, seine eigenen Führungsinstrumente mit jenen der anderen Cluster abzustimmen. Mainstreaming bedeutet nicht, dass alle anderen humanitären Akteure ebenfalls zu «Schutzagenturen» werden – eine Tendenz im humanitären System, die problematisch werden könnte. Doch es verlangt von ihnen, zumindest sicherzustellen, dass ihre bereichsspezifischen Projekte und Programme nicht Gefahr laufen, die Qualität des Schutzes zu vermindern: besser wäre, sie zu ermuntern, die Qualität des Schutzes zu erhöhen, indem sie zum Beispiel nicht nur für physische Sicherheit

und materiellen Schutz sorgen, sondern auch für «indirekten» Schutz – sicherstellen, dass verletzte Menschen durch Registrierungssysteme, Abklärungen des Schutzbedarfs und die Verteilung der Hilfe nicht unbeabsichtigt der Ausbeutung, der Identifikation durch kriegführende Parteien oder der Rückschiebung ausgesetzt werden.

Angeht die Querschnittsfunktion des Schutzes wird das GPC in gewisser Weise immer um seine Rolle und seinen Auftrag ringen müssen. Das mag bei der Durchführung seiner Programme zur Folge haben, dass die strategischen und operativen Schutzaufgaben zu stark vereinfacht und die Abgrenzung von Zuständigkeiten und Verantwortungen aufgeweicht wird. Auf dieses verbreitete Problem hat auch der UNO-Generalsekretär hingewiesen: in seiner Überprüfung der UNO-Einsätze in Sri Lanka (UN 2012), in der «Menschenrechte zuerst»-Doktrin (UN 2014) und in der kürzlich vom IASC in Auftrag gegebenen «umfassenden Überprüfung des Schutzes in humanitären Einsätzen».

Mainstreaming jedoch führt zu einem zweiten schwierigen Dilemma, nämlich zur Frage, wie die Spannung zwischen dem breiteren konzeptuellen und operativen Verständnis des Schutzes und dem Vorrang für den völkerrechtlichen Flüchtlingsschutz innerhalb der Zuständigkeit des UNHCR aufgrund seines speziellen Mandates gelöst werden kann. Der Schutz kann nicht von der umfassenderen Aufgabe der Leistung humanitärer Hilfe getrennt werden: integraler Bestandteil des Schutzes sind, wie in dieser Studie immer wieder vertreten, die humanitäre Hilfe und die Mittel, mit denen sie geleistet wird. Es braucht die Zusammenarbeit zwischen den Organisationen und Querschnittsmassnahmen, damit das Mandat des Flüchtlingsschutzes tatsächlich umgesetzt werden kann. Doch das UNHCR hat sein nicht übertragbares Schutzmandat systematisch vor einer Integration in das humanitäre Clustersystem und einer Ausweitung des Schutzverfahrens «geschützt»; und es hat seine Führungsrolle bei der humanitären Hilfe (als Teil des Schutzmandats) in Flüchtlingskrisen behauptet, um zu verhindern, dass sein Schutzmandat durch Zusammenarbeit und Partnerschaften allzu sehr ausgehöhlt wird (Hammerstad 2014).

Schutzbedürfnisse und Schutzprobleme

Obwohl die sich verändernden Schutzsituationen und -bedürfnisse in der Debatte um die Zuständigkeiten neue Fragen aufwerfen, bleibt das Dilemma, ob das heutige System ausgeweitet oder beibehalten werden soll, ein ständiges Thema im Schutzdiskurs.

Zusammenfassend könnte man sagen, dass der GPC mit der Plattform für Schutzfragen in humanitären Notsituationen, die er zur Verfügung stellt, bislang viele Spannungsfelder aufgedeckt und aufgelöst hat, die beim Aufbau eines kohärenten konzeptuellen Apparats und eines wirksamen operativen Rahmens für die Schutzprobleme bei erzwungener Migration in der heutigen Welt unweigerlich auftreten.

5.2.5 Schutz im urbanen Umfeld

Für die meisten Vertriebenen, Flüchtlinge und IDPs sind im letzten Jahrzehnt städtische Gebiete zur Wunschdestination geworden (4.2.3). Da sie heute das Gebiet sind, in dem die meisten humanitären Einsätze stattfinden, sind viele langjährige Schutzinstrumente, die für dieses Umfeld nicht geeignet sind, unbrauchbar geworden. Langsam gewöhnen sich die humanitären Akteure an die neuen Einsatzgebiete und an die neuen Herausforderungen beim Schutz Vertriebenen, die dadurch entstanden sind (vgl. z.B. Urban Refugees.org 2014; Zetter & Deikun 2011).

Bezeichnend für diesen Wechsel der Einsatzorte war die längst überfällige Revision der urbanen Strategie von 1997 des UNHCR, die 2009 durch das Papier *Refugee Protection and Solutions in Urban Areas* (UNHCR 2009c) erfolgte. Auch wenn die Strategie des UNHCR von 2009 natürlich ausschliesslich auf den

Flüchtlingsschutz ausgerichtet ist, hat sie im Kontext dieser Studie eine breitere Bedeutung, denn sie legt die Schutzbe-

dingungen fest, auf die alle Vertriebenen Anspruch haben sollten.

Die Ziele der Strategie sind: Sicherstellen, dass grosse Zentren als legitime Wohnorte für Flüchtlinge anerkannt werden; Schutzraum für Flüchtlinge in Städten schaffen, vertiefen und ausweiten; die Bedeutung von Rechtssystemen

und der Anerkennung der Rechte im Schutzverfahren unterstreichen (Guterres 2010:8-10; UNHCR 2009:5, §23). Das UNHCR hat seine Zuständigkeit für Flüchtlinge auch in diesen neuen Örtlichkeiten aufgrund seines besonderen Mandats nochmals betont und gleichzeitig viele weitere Akteure, namentlich Regierungen und städtische Behörden, zu Zusammenarbeit und Unterstützung aufgerufen.

Der urbanen Strategie des UNHCR von 2009 folgte bald die Strategie der IASC zum Umgang mit humanitären Herausforderungen im urbanen Raum (*IASC Strategy for Meeting Humanitarian Challenges in Urban Areas*) (IASC 2010). Sie umfasste die weitreichende Aufgabe, die Kompetenz der humanitären Akteure zu erweitern sowie Strategien und operative Fähigkeiten aufzubauen, um die Programme und Einsätze zur Umsetzung der humanitären Hilfe im urbanen Raum zu verbessern. Sie umfasst sechs strategische Ziele, z.B. die Verbesserung der Partnerschaft zwischen verschiedenen Interessensvertretern, die Stärkung der Existenzgrundlagen und Verbesserung der Vorsorge, wobei Ziel 4 in unserem Kontext zentral ist: «Förderung des Schutzes von verletzlichen urbanen Bevölkerungsgruppen vor Gewalt und Ausbeutung» (IASC 2010:8).

Seit dem Start dieser beiden zwischenstaatlichen Initiativen haben viele humanitäre Akteure ihre strategischen und operativen Kapazitäten ausgebaut und ihre Instrumente und Werkzeuge zur Planung und Durchführung von Programmen und Projekten in vielen Bereichen angepasst, etwa bei der Bedarfsabklärung (Verletzlichkeit, Zielgruppe, Zählung, Beschreibung und Registrierung), der Nahrungsmittelsicherheit oder bei Existenzsicherung und Notunterkünften.

Was den Schutz angeht, haben wir in Kapitel 4.2.3 viele Risiken, Verletzlichkeiten und Herausforderungen von Vertriebenen in urbanen Gebieten aufgezeigt. Was haben diese zwischenstaatlichen und andere Initiativen nun zur Lösung der Schutzprobleme und Schutzdefizite beigetragen?

Das UNHCR führte bei einzelnen seiner Länderbüros ein Reihe von Evaluationen seiner Strategie von 2009 und seiner Einsätze für Flüchtlinge in städtischen Gebieten durch

**«Grosse Zentren
als legitime Wohnorte
für Flüchtlinge.»**

(UNHCR 2012). Dabei wurden nur geringe Fortschritte festgestellt. Trotz der UNHCR-Strategie konnten Flüchtlinge in städtischen Gebieten oft ihren Status wegen zahlreicher logistischer und praktischer Probleme nicht offiziell anerkennen lassen. So überstieg die Zahl der Asylsuchenden, die an die untersuchten Büros des UNHCR gelangten, bei weitem deren Möglichkeiten zur Registrierung. Doch interessanter ist, dass die Registrierung hauptsächlich deshalb nicht klappte, weil die Verfahren nicht bekannt, die Registrierungsdaten der Regierungen schlecht waren und/oder die Betroffenen eine Festnahme fürchteten. Demzufolge wurde das Ziel eines sicheren und dauerhaften Aufenthalts im städtischen Raum, wo die *Beziehung zwischen Regierungsstellen und der Aufnahmegesellschaft* entscheidend ist, nur bedingt erreicht.

In einer ausführlichen Kritik an der Überprüfung der Strategie des UNHCR von 2009 werden ernsthafte Zweifel äussert, ob das UNHCR in der Lage ist, die Rechte der Flüchtlinge im urbanen Raum zu schützen (Morris & Ben Ali 2014). Und in einem aktuellen Bericht wurde die problematische Schutzsituation von Flüchtlingen in Nairobi, einem grossen Zentrum mit zahlreichen Flüchtlingen, aufgezeigt (Urban Refugees 2014a). Die Erfahrungen deuten darauf hin, dass man noch weit davon entfernt ist, für Vertriebene in städtischen Gebieten einen angemessenen Schutz zu gewährleisten. Andere Untersuchungen fanden «hartnäckige Hinweise» auf eine Tendenz zu Lagern (Edwards 2010:49).

Entsprechend dem breiteren Schutzverständnis, das wir in dieser Studie vertreten, setzt sich die heutige Praxis für eine breite Palette von Rechten für Vertriebene in städtischen Gebieten ein und versucht sie zu gewährleisten. Die Strategien umfassen Elemente wie verlässliche Aufenthaltsrechte, Zugang zu Existenzgrundlagen und Arbeitsmärkten, angemessene Unterkünfte und Lebensbedingungen, Zugang zu öffentlichen und privaten Dienstleistungen und Bewegungsfreiheit. Viele Aufnahmeländer beschränken zurzeit den Geltungsbereich der Genfer Flüchtlingskonvention bezüglich Sicherheit, Existenzgrundlage und Wohlergehen der Flüchtlinge. Die Sicherung dieser Rechte reduziert aber die Risiken und Verletzlichkeiten von Vertriebenen, wie Haft und Abschiebung, die entstehen,

weil ihnen in urbanen Gebieten diese elementaren Ansprüche oft verwehrt werden. Der Aufbau einer guten Beziehung zwischen der Aufnahmegesellschaft und den Vertriebenen dient dazu, die Spannungen und das Konfliktpotenzial zwischen diesen beiden Gemeinschaften zu vermindern. Die *Förderung einer höheren Sicherheit* verbessert den Schutz der Vertriebenen.

So wichtig diese Entwicklungen sind, so lang ist der Weg, bis den Vertriebenen in urbanen Gebieten ausreichender Schutz und ein risikofreies Umfeld gewährt wird. Viele Aufnahmeländer sind weiterhin nicht gewillt, diese Rechte zu anerkennen. Gründe dafür sind die Sicherheitsbedrohungen, die auch mit Vertriebenen in Verbindung gebracht werden, wenn sie sich ohne Papiere in städtischen Regionen aufhalten (Urban Refugees 2014a), und die Verpflichtung zum Schutz der eigenen Bevölkerung vor sinkendem Lebensstandard, z.B. aufgrund von wachsender Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt. Allgemeiner ausgedrückt: Sogar wenn spezielle Rechte wie das Recht auf Arbeit geschützt werden, fehlt es an Schutz bezüglich anderer, schwerer erkennbarer sozialer Verletzlichkeiten wie z.B. lokale Vorfälle von Gewalt gegen Vertriebene, sexuelle und geschlechtsspezifische Gewalt, Kinderarbeit und Prostitution. Die Schutzorganisationen vor Ort wie Polizei und Sicherheitskräfte verfügen selten über die nötige Ausbildung, um diese Schutzdefizite zu erkennen und/oder sie begehen sogar selber Menschenrechtsverletzungen gegenüber sehr verletzlichen Mitgliedern der Gemeinschaften von Vertriebenen.

Der Schutz städtischer Bevölkerungsgruppen wirft die Frage auf, welche Organisationen für diesen Schutz sorgen müssen. Im Gegensatz zu Flüchtlings- und Vertriebenenlagern sind in städtischen Gebieten nicht die humanitären Organisationen, sondern die Stadtbehörden und die zivilen (manchmal auch militärischen) Sicherheitskräfte zuständig. Die UNHCR-Strategie von 2009 legte die normativen Bedingungen für diese Zuständigkeit in Situation fest, in denen das UNHCR selbst nicht Schutzbehörde ist. Doch

«Urbane Flüchtlinge haben oft Probleme mit der Anerkennung ihres Status.»

Schutzbedürfnisse und Schutzprobleme

da Regierungen die wichtigsten Stellen für den Schutz Vertriebener in städtischen Gebieten sind, erkannte die IASC-Strategie von 2010, dass humanitäre Akteure mit den städtischen Behörden Kontakt aufnehmen müssen, um sie in ihren Verpflichtungen aufgrund der Menschenrechte und des Flüchtlingsrechts zu unterstützen und die Schutzstrategien und -instrumente zu verstärken, mit denen die Auswirkungen von Gewalt auf gefährdete Gruppen gemildert werden können. In diesem Zusammenhang betonte die IASC-Strategie die Notwendigkeit eines Dialogs zwischen den humanitären Akteuren und lokalen Schutz- und Vollzugsbehörden, damit Massnahmen zum physischen Schutz von Risikogruppen einschliesslich IDPs und Flüchtlinge, Frauen und Kinder Vorrang erhalten. Ebenso sprach sie sich für die Einführung der vom GPC entwickelten Methoden zur Beurteilung des Schutzes aus.

Wenn wir von einer engeren rechtlich-normativen Begründung des Schutzes ausgehen, dann ist das wichtigste Problem, wie wir in Kapitel 4.2.3 gesehen haben, dass Vertriebene in städtischen Gebieten wegen fehlender Papiere Schutzrisiken ausgesetzt sind. Daher geht es in den aktuellen Schutzinitiativen hauptsächlich darum sicherzustellen, dass: Flüchtlinge im Rahmen von Registrierungen und Erhebungen zur Abklärung des Flüchtlingsstatus Papiere erhalten; geeignete Empfangseinrichtungen vorhanden sind; der Zugang zu den langfristigen Lösungen von freiwilliger Rückkehr, Integration vor Ort und Umsiedlung gefördert wird. Da die Schutzrisiken im urbanen Raum, anders als bei den Menschen in Lagern, meist als individuelle Risiken erlebt werden, wird die Situation Vertriebener durch diese Initiativen möglicherweise deutlich verbessert.

Durch Registrierung und Anerkennung des Status wird der Schutz theoretisch verbessert, in der Praxis sprechen jedoch zwei Argumente dagegen. Erstens gelten diese Verfahren natürlich nur für Flüchtlinge mit anerkanntem Status, und nicht für die in dieser Studie behandelten grössten Gruppen der Vertriebenen. Zum Beispiel erhalten IDPs – eine Kategorie von Vertriebenen, die jedoch keinen völkerrechtlichen Schutz genießt – oft nicht den nötigen Schutz, wie er in den Leitlinien von 1998 vorgesehen wäre. In den

nach den Wahlen 2007 in Kenia ausgebrochenen gewaltsamen Auseinandersetzungen, im heutigen Irak und im langandauernden Bürgerkrieg in Kolumbien waren und sind IDPs in städtischen Gebieten nicht ausreichend geschützt. Zweitens ziehen es Vertriebene – auch wenn sie über irgendeine Art schriftlicher Anerkennung Schutz bekommen könnten – oft vor, *anonym und unentdeckt zu bleiben*, weil der angebotene Schutz vielleicht ungenügend ist oder nicht ihren Bedürfnissen entspricht.

5.2.6 Regionale Schutzprogramme, Entwicklungs- und Schutzansätze

In einer Mitteilung von 2004 (KOM 2004) hat die Europäische Kommission zum ersten Mal darauf hingewiesen, dass der Schutz der Flüchtlinge in den Erstasylländern als Gegenstück zum damals entstehenden Gemeinsamen Europäischen Asylsystem (vgl. 5.4) verstärkt werden müsse. In der Mitteilung wurde betont, dass Aufnahmeländer in den Herkunftsregionen der Flüchtlinge dabei unterstützt werden müssten, ihre rechtlichen und administrativen Kapazitäten zu Gewährung von Schutz für Flüchtlinge nach internationalen Standards auszubauen und die Einhaltung der Menschenrechte und die Rechtsstaatlichkeit in diesem Bereich zu fördern. Wie die vollständige Überschrift der Mitteilung nahelegt («Kontrollierte Einreise von Personen, die internationalen Schutz benötigen, in die Europäische Union und Stärkung der Schutzkapazität von Herkunftsregionen»), ging es dabei nicht nur darum, die Schutzkapazitäten dieser Länder zu verbessern, sondern auch um Wege, um den *zunehmenden Druck auf das Asylsystem innerhalb Europas* an der Quelle zu beheben.

Im Jahr 2005 wurde diese Strategie dann als EU-Strategie der Regionalen Schutzprogramme (RSP) zusammen mit einem Aktionsplan für die Pilotphase verabschiedet (KOM 2005).

Trotz ihrer etwas zweideutigen Absicht sind RSP *potenziell nützliche Instrumente zur Verbesserung der Qualität und Zuverlässigkeit des Schutzes* von Vertriebenen in den Herkunftsregionen. Erklärtes Ziel der RSP ist die Erhöhung der Schutzkapazitäten in den Herkunftsregionen wie auch in den Transitregionen und die Verbes-

serung des Schutzes der Flüchtlinge mit dauerhaften Lösungen (Rückkehr, Integration im Aufnahmeland oder Resettlement in einem Drittland). Die RSP bedienen sich eines breiten Ansatzes zur Verstärkung der Schutzkapazität. Die Massnahmen umfassen spezielle und klassische operative Vorgehensweisen wie Projekte zum Aufbau effizienter Verfahren zur Abklärung des Flüchtlingsstatus und zur Erstellung von Flüchtlingsprofilen sowie Weiterbildung in Schutzfragen für Personen, die mit Flüchtlingen und Vertriebenen arbeiten. Doch es gibt auch eine weitergehende Aufgabe, andere (nicht weiter spezifizierte) Projekte zu fördern, die direkt den Flüchtlingen und den lokalen Gemeinschaften, die sie aufnehmen, zugutekommen. Mit diesen letzteren Vorschlägen wird das Konzept des Schutzes, wie wir noch sehen werden, deutlich ausgedehnt.

Die RSP enthalten auch die Idee der Neuansiedlung und den Aufruf an die Mitgliedstaaten, freiwillig dauerhafte Lösungen anzubieten. Damit wird anerkannt, dass die EU solidarisch und partnerschaftlich sein muss gegenüber den Ländern, die hauptsächlich von erzwungener Migration betroffen sind und Partner der RSP sind. Dies war, wie wir im Kapitel 5.4 noch sehen werden, eine etwas scheinheilige politische Geste, angesichts der Tatsache, dass die Europäische Kommission und einzelne Mitgliedstaaten zur gleichen Zeit zunehmend restriktivere Einreisekontrollen für Asylsuchende einführen und auch den Schutz der Flüchtlinge, die Zutritt zu Europa erhielten, einschränkten.

Die RSP wurden mit zwei Pilotprojekten eingeführt: eines in der Transitregion Ukraine/Moldawien/Weissrussland und das andere in einer Herkunftsregion, in der Region Ostafrika / Horn von Afrika.³⁰ Es wurde jedoch keine Evaluation der ganzen Initiative durchgeführt, etwa zur Frage, wie stark die Schutzkapazitäten tatsächlich verstärkt wurden. Immerhin gibt es ein paar Erkenntnisse aus dem Projektmonitoring, etwa diese: Die Programme müssen längerfristig geplant und finanziert und die institutionellen Reformen strategischer angegangen werden; die Koordination zwischen den an RSP teilnehmenden Ländern und den UNHCR-Programmen muss verbessert werden; Kontakte und Koordination zwischen den internationalen und den lo-

kalen Organisationen müssen verbessert werden. Es gibt auch keine Evaluation bezüglich der beiden Ziele der Förderung von Umsiedlung und von dauerhaften Lösungen.

Das UNHCR war zurückhaltend gegenüber den RSP, weil es sich der Absicht dahinter, wie sie im Titel der Mitteilung von 2004 zum Ausdruck kommt, und der wachsenden «Schutzkrise» in Europa bewusst war. Es bemerkte erstens, dass die Initiative *eine Ergänzung* und nicht Ersatz für den *Zugang zu fairen Asylverfahren* in Europa sein sollte (UNHCR 2005:2), und zweitens, dass die Umsiedlungen im Rahmen von RSP die *nationalen Programme ergänzen* sollten und nicht einfach alte Modelle in den RSP neu verpackt werden sollten (UNHCR 2005:4).

Obwohl es keine umfassende Evaluation dieser Schutzinitiative gab, erweiterte die Europäische Kommission ihren Ansatz in Juni 2014 mit der Verabschiedung eines Regionalen Entwicklungs- und Schutzprogramms (RESP) als Reaktion auf die Flüchtlingskrise in Syrien. Dieses im Libanon, in Jordanien und im Irak angesiedelte Dreijahresprogramm wird von einer ganzen Reihe von Geldgebern aus dem humanitären und Entwicklungsbereich mit einem Budget von über 24 Mio. Euro unterstützt: Beteiligt sind die Europäische Union, Dänemark, Irland, UK, Holland und die Tschechische Republik. Geleitet wird es von der dänischen Regierung.

Das syrische RESP stellt in zweierlei Hinsicht eine wesentliche Erweiterung des Schutzkonzepts und Schutzbereichs dar, nicht nur gegenüber den ursprünglichen RSP, sondern auch gegenüber der Schutzpraxis der anderen humanitären Organisationen.

Erstens will das syrische RESP nicht nur die operative Fähigkeit zum Aufbau von Schutzkapazitäten und zur Stärkung des Schutzes von Flüchtlingen und Asylsuchenden im Rahmen der Flüchtlingskonvention von 1951 erweitern, sondern darüber hinaus auch die Führungsstrukturen in den Ländern stärken und die Programmkapazität ausbauen, indem umfassende, rechtlich abgestützte Massnahmen für die Aufnahme und den Schutz von Flüchtlingen entwi-

³⁰ Das Projekt am Horn von Afrika ersetzte einen früheren Vorschlag für ein Pilotprojekt in der Region der Grossen Seen.

Schutzbedürfnisse und Schutzprobleme

ckelt werden. So schlägt es Massnahmen vor, die die grundlegenden sozialen und wirtschaftlichen Rechte der Flüchtlinge besser gewährleisten sollen. Mit der Entwicklung strengerer rechtlicher Massstäbe und der Behebung von Schutzdefiziten in den nationalen Gesetzen – zum Beispiel durch die Bekämpfung von willkürlichen Verhaftungen und der Ausweisungen oder durch die Förderung der Interessenvertretung und der zivilgesellschaftlichen Organisationen – will es zudem sicherstellen, dass die Schutzstandards einheitlicher und wirksamer werden.

Zweitens und noch wichtiger ist, dass im Namen des syrischen Programms der Begriff «Entwicklung» enthalten ist. Wie oben erwähnt zielen die RSP darauf ab, auch Projekte zugunsten von Flüchtlingen und lokalen Gemeinschaften, die Flüchtlinge aufnehmen, zu fördern, die über die formalen operativen Massnahmen zur

«Immer mehr entwicklungsorientierte Ansätze in Flüchtlingskrisen.»

Verbesserung des Schutzes hinausgehen. Im Fall des syrischen RESP bedeutet das, dass sowohl Schutz *wie auch* Ent-

wicklung in die Programmentwicklung aufgenommen werden. Tatsächlich ist der grösste Teil des Budgets für soziale und wirtschaftliche Entwicklungsmassnahmen *für Flüchtlinge und deren Gastgeber* vorgesehen. Damit sollen die Lebensbedingungen, die Möglichkeiten zur Existenzsicherung, die Eigenständigkeit, die wirtschaftlichen Chancen und die Arbeitsmarktintegration sowohl der Flüchtlinge wie der Aufnahmegesellschaft verbessert werden.

Der Grund für diese Ausweitung der RSP ist folgender: Auf der einen Seite kann argumentiert werden, dass mit längerfristigen Entwicklungsmassnahmen für Gastgeber *und* Flüchtlinge die Spannungen zwischen diesen beiden Gruppen beseitigt werden können. Auf diese Art kann der Schutz für die Vertriebenen – im umfassenderen, nicht normativen Sinn – verbessert werden. So können mögliche Quellen von Konflikten, von Belästigungen und Ausbeutung der Vertriebenen als Folge der Konkurrenz um Arbeit, Wohnung und Wasser reduziert werden. Hilfreich ist auch die Verringerung ihrer vermeintlichen Abhängigkeit von öffentlichen Ressourcen und Dienstleistungen des Gastlandes. Auf der andern Seite

tragen entwicklungsorientierte Programme auch dazu bei, die Gefährdung der Existenzgrundlagen der Haushalte der Vertriebenen zu vermindern (vgl. Kapitel 4.3 und 5.2.3) und sie mit wirtschaftlichen Ressourcen und der Fähigkeit auszustatten, ihre Entwicklung in die eigenen Hände zu nehmen, was zu *nachhaltigeren, langfristigen Lösungen* wie Integration vor Ort oder Umsiedlung führen kann. Somit werden also auch längerfristige Schutzziele erreicht.

In der Verbindung von Schutz und sozialer und wirtschaftlicher Entwicklung im syrischen RESP zeigt sich die zurzeit stattfindende, umfassende Neukonzeptualisierung der Art, wie humanitäre und Entwicklungsorganisationen auf humanitäre Notsituationen reagieren. Während die Vertreibung von Flüchtlingen und IDPs in erster Linie eine Herausforderungen für die humanitäre Hilfe und die Einhaltung der Menschenrechte ist und bleiben wird, hat das konventionelle humanitäre Nothilfemodell mit seiner normativen Grundlage für den Schutz keine dauerhaften Lösungen für Vertreibungssituationen geliefert. Gleichzeitig, und vielleicht im Widerspruch dazu, ergeben sich aus grossen Vertreibungen auch wichtige Entwicklungsmöglichkeiten und -aufgaben. Es gibt zahlreiche Belege für positive Auswirkungen von humanitären Krisen auf die wirtschaftliche Entwicklung (auf Makro- und Mikroökonomie, Handel, Gewerbe und den informellen Sektor) sowohl der vertriebenen Bevölkerung als auch ihrer Gastgeber und für die Nachhaltigkeit der Ergebnisse, die mit diesen Vorgehensweisen erzielt werden können (Zetter 2014; Zyck & Kent 2014).

Allerdings fehlte bei nahezu allen Interventionen der humanitären Soforthilfe eine Analyse dieser wirtschaftlichen Auswirkungen der Vertreibung, der positiven wie der negativen – ein Mangel, der die Entwicklung und Umsetzung von längerfristigen Einsätzen und Programmen in humanitären Krisen erschwert. Zwischenstaatliche Akteure (UNHCR, IOM, UNDP, Weltbank, EU), humanitäre NGOs und die Privatwirtschaft beschäftigen sich vermehrt mit entwicklungsorientierten Ansätzen in Flüchtlingskrisen, seit den Anfängen in der Convention-Plus-Initiative des UNHCR «Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit auf nachhaltige Lösungen für Vertriebene» («The

Targeting of Development Assistance for Durable Solutions to Forced Displacement») (UNHCR 2006), wobei diese bei der Initiative für Übergangslösungen (Transitional Solutions Initiative) von UNHCR, UNDP und Weltbank im Jahr 2009 (UNHCR 2009b) noch kaum und jetzt in der Allianz für Lösungen (Solutions Alliance 2014) neuerdings wieder im Vordergrund steht. Diese Verknüpfung von humanitärem und entwicklungspolitischem Zugang liegt auch den langfristigen Programmen der Entwicklungszusammenarbeit der Schweizer Regierung und ihrem ganzheitlichen Ansatz in Konfliktregionen wie dem Horn von Afrika zugrunde (EDA 2013a).

Natürlich reicht diese Neuausrichtung der humanitären Nothilfe als Entwicklungschance (Zetter 2014) weit über den Schutz im normativen Sinne hinaus. Allerdings ist zu sagen, und dies entspricht auch der Grundhaltung hinter dem RESP-Modell und der Politik des Schweizer Aussendepartements, dass man die Menschenrechte, die Würde, die Sicherheit und damit den Schutz von Vertriebenen im weiteren Sinn stärken kann, wenn man die produktiven Stärken der Flüchtlinge und IDPs besser nutzt, die Gefährdung ihrer Existenzgrundlagen vermindert und ihre Eigenständigkeit fördert. Solche Initiativen können zusammen mit der sozialen und wirtschaftlichen Hilfe für die Aufnahmegesellschaft die Sicherheits- und Schutzrisiken der Flüchtlinge und IDPs beheben.

Abschliessend halten wir fest, dass jede Initiative, die den Flüchtlingsschutz unterstützt und dauerhafte Lösungen fördert, begrüsst werden muss. RESP und entwicklungsorientierte Schutzstrategien wollen diese Voraussetzungen erfüllen, indem sie *Schutzkonzept und Schutzpraxis erweitern*. Die Anerkennung von langfristigen Schutzbedürfnissen neben dem geläufigeren Fokus auf die kurzfristigen normativen Standards ist ebenfalls eine willkommene Ausweitung des Schutzgedankens. Gleichzeitig illustrieren diese Initiativen nachdrücklich die «Wende zum Management» des Schutzes. Die Diversifizierung von Vorgehensweisen und damit vielleicht auch der Bedeutungsverlust der zugrundeliegenden Normen haben ihre eigene operative Logik und ihren eigenen Wert. Doch wenn sie dazu dienen, den Zugang zu fairen Asylverfahren und Resettlement von Vertriebenen im Nor-

den abzuwehren, ist dies eine beunruhigende Entwicklung.

5.2.7 Der «10-Punkte-Aktionsplan»

Aus Sorge über die drohende Verwässerung der Schutzstandards für Flüchtlinge in einer Welt mit immer mehr irregulären und gemischten Migrationsflüssen mit vielen unterschiedlichen Typen von Vertriebenen (vgl. Kapitel 3.2) erstellte das UNHCR 2010 neue Strategierichtlinien zu «Flüchtlingsschutz und gemischter Migration: ein 10-Punkte-Aktionsplan» (UNHCR 2006b). Darin bekräftigte es seinen speziellen Auftrag zum Flüchtlingsschutz und erinnerte, vor allem an die Adresse der Regierungen im Norden, mit Nachdruck an die Schutznormen und die Einsatzrichtlinien, die sicherstellen müssen, dass die *Qualität des Flüchtlingsschutzes* in den Aufnahmeländern garantiert ist. Ziel war, die Regierungen darin zu unterstützen, bei ihrer allgemeinen Migrationspolitik, die sie für den Umgang mit der wachsenden gemischten Migration entwickeln, Überlegungen zum Flüchtlingsschutz einzubeziehen.

Dass die Richtlinien genau zu dem Zeitpunkt erstellt wurden, als die Europäische Kommission und die EU-Mitgliedstaaten um die Verabschiedung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) rangen und ihre Grenzkontrollen verstärkten, um irreguläre Einreisen zu verhindern, war vermutlich bewusst geplant. Die Folgen werden in Kapitel 5.4, das sich eingehender mit dem Schutz in Europa befasst, diskutiert. Konstruktive Massnahmen, die sich spezieller mit dem Schutz befassen, waren etwa Einreiseregulungen, die den Schutz berücksichtigen und bessere Aufnahmeregelungen.

Der «10-Punkte-Aktionsplan» selbst war eine wichtige Initiative. Doch in unserer Studie über den Schutz der Vertriebenen, die auch – aber bei weitem nicht nur – Flüchtlinge betrifft, muss der Nutzen dieser Schutzstandards für alle Vertriebenen anerkannt werden. Auch wenn man die Position des UNHCR teilt, dass die Regierungen «für angemessene und differenzierte Lösungen für Flüchtlinge sorgen müssen, während für andere Gruppen in gemischten Migrationsflüssen andere Lösungen angestrebt werden müssen» (UNHCR 2010b:10), muss man sehen,

Schutzbedürfnisse und Schutzprobleme

dass die zunehmenden Schwierigkeiten beim Umgang mit der gemischten Migration an den Grenzen Europas nicht einfach mit differenzierten Schutzansätzen gelöst werden können.

5.2.8 Schutzverantwortung (Responsibility to Protect R2P)

Bisher lag das Schwergewicht der Analyse laufender und neuer Initiativen zur Bewältigung des Schutzbedarfs von Vertriebenen in den Herkunftsländern und -regionen auf den Strategien und den operativen Initiativen nationaler, internationaler und zwischenstaatlicher Akteure. Dieses Schwergewicht widerspiegelt die «Wende zum Management» bei der Schutzgewährung und die schwindende Bedeutung von normativen Grundsätzen zur Begründung des Schutzes.

In Gegensatz zur Instrumentalisierung des Schutzes steht die Doktrin der Schutzverantwortung (R2P). Um dem Unwillen (oder der Unfähigkeit) der Regierungen, ihrer Pflicht zum Schutz ihrer Bürgerinnen und Bürger nachzukommen, zu begegnen, wurde unter dem Namen Responsibility to Protect (R2P) eine von der UNO geleitete Initiative gestartet. In der Folge wurden die Doktrin und ihre Zielsetzungen in einer ersten Fassung am UNO-Weltgipfel von 2005 vorgestellt (UN 2005: par. 138-139), verabschiedet und später in der Resolution 1674 (UN 2006a:4) bestätigt.

Die Verantwortung für Schutz ist kein rechtliches, auf das internationale humanitäre Recht, die Menschenrechte und das Flüchtlingsrecht abgestütztes Konzept, wie es in der vorliegenden Studie bisher diskutiert wurde, sondern ein *politisches Konzept*. Im ersten Fall geht es um den Schutz vor Verletzungen dieser Rechtssysteme. Im Gegensatz dazu will R2P die Situationen und die Mittel aufzeigen, wie die

«Schutzverantwortung (R2P) ist nicht viel mehr als interessante Theorie.»

internationale Gemeinschaft ihr andauerndes Versagen beim Schutz der Menschen vor den massivsten Menschenrechtsverletzungen, die Regierungen an ihren Bürgerinnen und Bürgern begehen (wie etwa in Ruanda oder Bosnien, und in jüngerer Zeit in Kosovo und Darfur), überwinden kann.

Diese Vorfälle führen in der Regel zu humanitären Krisen mit Massenvertreibungen entweder innerhalb des Landes, wo die *Leitlinien* von 1998 keinen Schutz bieten, oder zu einer massenhaften Auswanderung von Flüchtlingen. Zu verhindern, dass grosse humanitäre Hilfsprogramme nötig werden, ist ein weiteres, wenn auch implizites Ziel des rechtbasierten Schutzbestrebens von R2P.

Die R2P-Doktrin vertritt die Auffassung, dass ein *kollektives internationales Eingreifen* nötig und angemessen sein kann, wenn ein Staat nicht willens oder nicht fähig ist, seine Bevölkerung vor Massengewalttaten (Genozid, ethnische Säuberung, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit) zu schützen. Die R2P-Doktrin betrifft somit nicht direkt Vertriebene und ihre Schutzbedürfnisse, doch sie befasst sich mit den Situationen, die zu Vertreibungen führen, für die es bisher jedoch keine internationale Lehrmeinung gab.

R2P ist aus drei Gründen wichtig in unserem Zusammenhang. Erstens ist sie, im Gegensatz zu den Initiativen auf strategischer und operativer Ebene, ein eigenständiger Versuch, einen normen-basierten Schutzansatz zu entwickeln, wenn auch nur für die extremsten Formen von Menschenrechtsverletzungen unserer Zeit. Zweitens hat R2P Situationen skizziert, in denen die staatliche Souveränität – ein wichtiger Grundsatz in den internationalen Beziehungen – eingeschränkt werden darf. Allerdings wurden diese Beschränkungen im Sinne der «Schutz»-Verantwortung des betreffenden Staates formuliert und nicht als Recht anderer Staaten, einzugreifen «um zu schützen». Drittens ist es eine eigenständige, wirklich internationale Initiative der UNO, und nicht eine Initiative einer speziellen Organisation für eine bestimmte Situation.

Trotz ihrer Absichten bleibt R2P allerdings eine grundsätzliche und theoretische Übung und wird in der Praxis nicht umgesetzt. Ihren Ursprung hat sie zwar in den internationalen Menschenrechten und im Völkerrecht, doch die R2P-Doktrin ist nicht ein neues Rechtsprinzip und hat im internationalen Recht keine Bedeutung: Sogar ob es sich dabei um eine Norm handelt, ist umstritten (Hehir 2013:137). Wie erwähnt handelt es sich um eine Doktrin. Obwohl die Verantwortung implizit der internationalen

Gemeinschaft übertragen wird, wenn ein Staat an vielen Menschen eine oder mehrere der vier Massengewalttaten begeht, erhält kein internationales Gremium den Auftrag, die «Schutzverantwortung» zu übernehmen. Die Achillesferse der R2P-Doktrin – und aus einer etwas anderen Perspektive auch der *Leitlinien* von 1998 und der *Kampala-Konvention* von 2009 – ist die Durchsetzung: Keines dieser Dokumente begründet ein absolutes «Recht zum Eingreifen» in die Angelegenheiten eines souveränen Staates, und keines definiert den Umfang einer «legitimen Intervention». Daher ist bisher auch keines zu einem wirksamen praktischen Instrument zur Verhütung von schweren Menschenrechtsverletzungen geworden, die zu Vertreibung führen. Letztlich hat R2P nicht zu echten Veränderungen in den internationalen Beziehungen oder bei den Menschenrechten geführt (Martin 2010; Forsythe 2012; Genser & Cotler 2012; Knight & Eger-ton 2011; Hehir 2013:122-144). So gelang es beispielsweise nicht, die schweren Menschenrechtsverletzungen nach dem Konflikt in Darfur nach 2003 mit Berufung auf R2P zu bekämpfen.

Diese fehlende Wirkung widerspiegelt den Unwillen der internationalen Gemeinschaft, sich für eine Umgestaltung der Schutzkonzepte und Normen einzusetzen, um so die aktuellen Herausforderung bewältigen zu können. Vor allem aber zeigen sich darin die fehlende Bereitschaft, nach Möglichkeiten zur Umsetzung einer normativen Schutzdoktrin in die Praxis zu suchen, und die Bevorzugung des Schutzmanagements mittels fall- und situationsspezifischer Strategien und Instrumente.

5.3 Schutz unterwegs

Die erste Stelle, an der Vertriebene mit «Schutz» in Kontakt kommen, ist an der Landesgrenze; und das wiederholt sich mehrfach, wenn sie durch mehrere Länder reisen. Wie und wie gut werden die Rechte der Migrierenden an den Landesgrenzen geschützt? Dies ist eines der Themen des folgenden Unterkapitels.

Ein zweites Thema betrifft die Tatsache, dass die Zahl der Vertriebenen, die heute ausserhalb ihrer Herkunftsländer Schutz suchen, deutlich zunimmt. In der Diskussion der neuen Ver-

treibungsgeografien in Kapitel 4 haben wir das Konzept des «Vertreibungskontinuums» eingeführt (4.2.5), eine Wortschöpfung, die eine neue, bedeutende Übergangsphase auf der Reise dieser Migrantinnen und Migranten bezeichnet. Meist reisen sie durch Nachbarländer und -regionen – typischerweise im Maghreb, Nordafrika, Mexiko –, die in der Nähe und auf dem Weg zu den voraussichtlichen Zielländern des Nordens sind. In dieser Zwischenzone lebt eine weitere Gruppe von Migrierenden. Es sind die von der IOM so bezeichneten «gestrandeten Migranten in Krisengebieten» (4.2.4), also Drittstaatsangehörige, die ungewollt in Konfliktländern hängen bleiben und sich bei Gewaltausbrüchen zum Weggehen gezwungen sehen.

Diese beiden Gruppen umfassen typischerweise gemischte Wanderungsbewegungen von gefährdeten Menschen. Was sie verbindet ist, dass sie in der Regel von den bestehenden internationalen Schutzinstrumenten und -normen nicht erfasst werden, obwohl sie Schutz und Hilfe brauchen: Zum Beispiel werden sie noch verletzlicher, weil sie nirgends erfasst sind, die Staatsgrenzen auf irregulären Wegen überqueren und/oder keine gültigen Visa oder Reisedokumente haben. Ausserdem sind die nationalen und internationalen Schutzkapazitäten in diesen «Transitzonen» sehr unterentwickelt; die Vertriebenen haben selten Zugang zu Asylverfahren und sie sind eindeutig keine IDPs.

Da Schutznormen, -instrumente und -kapazität fehlen, gibt es *ein grosses Schutzdefizit in dieser Zwischenzone*. Sie liegt zwischen den Herkunftsländern, wo die Aufnahmeländer und die internationale Gemeinschaft für verhältnismässig gute Schutznormen und -kapazitäten sorgen (siehe Kapitel 5.2), und den Destinationsländern im globalen Norden, welche – wie wir noch sehen werden – ein ausgeklügeltes und umfassendes System der Einwanderungskontrolle eingeführt haben, um den Zugang zum Schutz zu steuern.

Im Folgenden werden die Initiativen und Strategien verschiedener Interessenvertreter zur Beseitigung dieses Schutzdefizits vorgestellt.

Nationale und internationale Organisationen haben sich bemüht, wirksame Lösungen für die Schutzprobleme in diesen Transitzonen zu entwickeln. Die Initiativen sind hauptsächlich

Schutzbedürfnisse und Schutzprobleme

auf Linderung ausgerichtet und bieten kaum strukturelle Lösungen für das Problem; damit bestätigen sie das Argument, dass die «Wende zum Schutzmanagement» nach und nach die normenbasierten Grundsätze untergräbt.

5.3.1 Schutz an der Grenze

Bisher ging es um die Frage, wie *innerhalb* eines Landes Schutz gewährt wird, und um die Prüfung neuer Strategien zur Verbesserung des Schutzes. Wir sind davon ausgegangen, dass es für Vertriebene relativ einfach ist, eine internationale Grenze zu überqueren, um in einem benachbarten Aufnahmeland Schutz zu suchen. In gewisser Weise trifft dies zu, denn die Schutzsysteme der Aufnahmeländer in Konfliktregionen erlauben im Allgemeinen eine massenweise Einwanderung bzw. sind nicht in der Lage, dies zu verhindern: Internationale humanitäre Akteure unterstützen diese Möglichkeit und versuchen, bei Praktiken wie regelmässigen oder willkürlichen Grenzschiessungen zu vermitteln.

Allerdings sollte die Einhaltung der Menschenrechtsverpflichtungen und der Schutz der Rechte *an* den Grenzen nicht für selbstverständlich gehalten werden, wie ein kürzlich veröffentlichter Bericht des OHCHR feststellt (OHCHR 2014). Die *Grundsätze und Leitlinien zu Menschenrechten an den internationalen Grenzen (Principles and Guidelines on Human Rights at International Borders)* des OHCHR betonen, dass Staaten zwar berechtigt sind, Grenzkontrollen und rechtliche Massnahmen zu ergreifen, dass die zur Lösung von Problemen an der Grenze ergriffenen Massnahmen jedoch oft die Menschenrechte unverhältnismässig einschränken. Die Leitlinien rufen den Staaten ihre Verpflichtung zum Schutz der Rechte aller Migrantinnen und Migranten an der Grenze in Erinnerung. Auch der Schutz der Rechte von irregulär Migrierenden wird betont – damit sind die Leitlinien als massgebliche Ergänzung zu und für die Entwicklung von Schutznormen in einem bisher vernachlässigten Bereich der Migration für unsere Studie wichtig. Der besondere Wert der Leitlinien liegt darin, dass sie ein umfangreiches Paket an operativen Anleitungen und Verfahren zum Kapazitätsaufbau und zur Steuerung liefern, das sich jedoch innerhalb eines

festen normativen Rahmens des Schutzes von Menschenrechten bewegt.

5.3.2 Mobilitäts- und Migrationspartnerschaften

Mobilitätspartnerschaften sind auf Soft Law basierende, bilaterale Abkommen zwischen der Europäischen Kommission oder einzelnen ihrer Mitgliedstaaten und Ursprungsländern von Wanderarbeitern, die nach Europa kommen. In letzter Zeit werden auch Transitländer von Vertriebenen und gemischten Migrationsflüssen, die nach Europa gelangen wollen, einbezogen (EC 2007). Mobilitätspartnerschaften gibt es seit ihrer Einführung 2005 in verschiedener Form. Heute sind sie innerhalb des Gesamtansatzes für Migration und Mobilität (GAMM) der EU angesiedelt und dienen als Instrument zur Steuerung und zum institutionellen Kapazitätsaufbau, das von der EU finanziert wird (manchmal mitfinanziert von einzelnen Mitgliedsländern) und vier Bereiche abdeckt: legale Migration und Mobilität, Maximierung der positiven Einflüsse der Migration auf die Entwicklung, irreguläre Migration und Menschenhandel sowie internationaler Schutz und Asylpolitik. Mit den Partnerschaften soll ein umfassender Rahmen geschaffen werden, «der gewährleistet, dass die Migration und die Mobilität sowohl der EU als auch ihren Partnern von Nutzen sind» (KOM 2011:12). Natürlich sind es der dritte und der vierte Bereich – irreguläre Migration und Schutz- und Asylpolitik – sowie die Transitländer als Partner, die hier besonders interessieren.

Zu den Partnerländern der EU zählen die Republik Moldau, Georgien und Armenien sowie in jüngerer Zeit auch Marokko, Tunesien und Mali. Bilaterale Abkommen gibt es zwischen Italien und Libyen, Frankreich und Tunesien sowie Spanien und Marokko. Die Europäische Kommission hat sich dafür eingesetzt, dass die IOM bei der Implementierung die Führung übernimmt.

Die Eidgenössischen Departemente für Justiz- und Polizei (EJPD) und für auswärtige Angelegenheiten (EDA) haben mit den *Migrationspartnerschaften* ein ähnliches Instrument entwickelt, das seit 2008 im Gesetz verankert ist und ähnliche Ziele verfolgt wie das EU-Modell. Allerdings gibt es zwei bemerkenswerte Unterschiede

oder Verfeinerungen. Erstens ist das Spektrum an Themen für Dialog und Partnerschaft bei der Schweizer Migrationspartnerschaft viel breiter und schliesst auch Aspekte der Zusammenarbeit ein, welche nur indirekt mit Migration zu tun haben, wie etwa Entwicklungszusammenarbeit, Umschuldung, Sozialversicherungen. Zweitens anerkennt das Schweizer Modell, dass die Migrationspolitik sowohl innenpolitischen wie internationalen Interessen dienen muss. Um die Kohärenz und Konsistenz der Strategie zu gewährleisten, ist eine enge interdepartementale Zusammenarbeit im Rahmen des Gesamtregierungsansatzes («Whole-of-Government approach») sichergestellt (EDA 2008). Migrationspartnerschaften unterschiedlichen Ausmasses wurden mit dem Westbalkan (Bosnien und Herzegowina, Serbien und Kosovo), Nigeria und Jemen vereinbart.

Mobilitätspartnerschaften bieten verschiedene Vorteile.

Die Verknüpfung von irregulärer Migration und Schutz-/Asylbedürfnissen von Migrierenden einerseits mit der freiwilligen (Arbeits-) Migration andererseits führt zu einer ganzheitlichen Antwort auf die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Steuerung der grenzüberschreitenden Migration und gemischten Migrationsflüssen, die eine einfache Kategorisierung verunmöglichen, wie wir in Kapitel 3.2 dargestellt haben.

Ein wichtiges und begrüßenswertes Element der Mobilitätspartnerschaften ist die Unterstützung von Drittländern bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen zum Schutz der Flüchtlinge und Asylsuchenden nach internationalen Gesetzen und Normen. Der EU kommt hier eine wichtige Rolle als Standards setzender globaler Akteur zu. Der Ausbau der Schutzkapazitäten in Drittländern zur Deckung des Schutzbedarfs von Vertriebenen wie auch von gemischten («irregulären») Migrationsflüssen, die die Länder durchqueren, ist ein wichtiges Ziel. Wie wir gesehen haben (namentlich in Kapitel 4.2.5), ist dies eines der wichtigsten Merkmale der neuen Vertreibungsgeografien.

Wichtige Schritte bei der Verminderung der grossen Gefährdung, denen Migrierende in diesen Transitländern oft ausgesetzt sind, umfassen die Verbesserung des rechtebasierten

Schutzes von Migrantinnen und Migranten in Ländern, in denen die Menschenrechte oft ungenügend respektiert werden, die Verminderung von Menschenrechtsverletzungen und von willkürlichen und diskriminierenden Behandlungen wie Verhaftung und Rückschiebung, sowie eine grössere Transparenz der Verfahren. Eine bessere Grenzverwaltung und -steuerung, die Weiterbildung des Personals von Grenz- und Einwanderungsbehörden über Rechte und Verfahren sind ebenfalls wichtig für die Durchführung fairer Asylverfahren und eine verantwortungsvolle und würdige Behandlung der Migrierenden.

Wenn diese Massnahmen erfolgreich sind, werden Partnerschaften längerfristig als nützliche Instrumente zur Verbesserung des Schutzes wahrgenommen werden.

Allerdings gibt es auch Kritiker, die behaupten, bei den Mobilitäts- und Migrationspartnerschaften gehe es in Tat und Wahrheit weniger um die Mobilität der Bevölkerung, als vielmehr darum, Drittländer mit wenig Einwanderungskapazität in das Migrationssteuersystem Europas einzubeziehen: Somit wären sie lediglich ein weiteres Instrument im Arsenal der europäischen Zuwanderungsbeschränkung (ECRE 2011:2-4; Kunz & Maisenbacher 2013; Migration Policy Centre n.d.; Reslow 2012).

Erstens: Sollte die Stärkung der Menschenrechtspolitik eines Landes, ein hauptsächlich entwicklungspolitisches Anliegen, nicht mit detaillierten Strategien und Massnahmen zum Umgang mit Vertreibung und erzwungener Migration einhergehen, besonders wenn diese Menschen hoch gefährdet sind? Zudem sind die oben besprochenen Leitlinien des OHCHR ausdrücklich in einem normativen menschenrechtlichen Rahmen verankert, den Partnerschaften aber fehlt eine solche Basis.

Zweitens ist auch der instrumentelle Charakter der Partnerschaften in diesem Zusammenhang problematisch. Die Partnerländer machen mit, weil das Abkommen als Anreiz Visa-kontingente für ihre Arbeitsmigranten vorsieht – ein möglicher Entwicklungsgewinn – und ihr

«Mobilitätspartnerschaften bieten verschiedene Vorteile.»

Schutzbedürfnisse und Schutzprobleme

internationales Ansehen verbessert. Doch bei einem Instrument, das vielleicht nur ein *weiteres Rückweisungsinstrument* ist, sind die Migrantinnen und Migranten in Transitländern und diejenigen mit irregulärem Aufenthalt weitgehend die Verlierer. Zum Beispiel können Mobilitätspartnerschaften Rücknahmeabkommen für «irreguläre Migranten» umfassen, die Rückführung kann dabei sogar bis ins Herkunftsland verlangt werden. Doch trotz Unterstützung durch die Partnerschaft ist zu befürchten, dass die Schutzkapazität und die Respektierung der Menschenrechte in diesen Ländern nicht ausreichend sind, um die Rechte der Migrantinnen und Migranten zu gewährleisten.

Drittens werden diese Befürchtungen durch das grundlegendere Problem verstärkt, dass Mobilitätspartnerschaften in ihrer Wirkung eine weitere *Abschottung Europas* und Verhinderung des Zugangs zu seinem Hoheitsgebiet darstellen. Durch den Ausbau der extraterritorialen und «vorgelagerten» Behandlung von Gesuchen können Arbeitsmigranten, Asylsuchende und andere Vertriebene ohne eindeutigen Status schon weit vor den Grenzen Europas abgefangen werden. Ausserdem können bei

«Migranten in Krisengebieten werden zu sekundär Vertriebenen.»

der extraterritorialen Abwicklung die Zulassungsverfahren zum (europäischen) Hoheitsgebiet nicht durch in

diesem Bereich tätige zivilgesellschaftliche Organisationen überprüft werden. Und sie sind demokratisch weniger legitimiert, denn in vielen dieser Länder gibt es kaum zivilgesellschaftliche Organisationen, so dass der Schutz für die Migrantinnen und Migranten damit weiter verschlechtert wird. Das Argument lautet hier wiederum, dass die Behandlung von Migrantinnen und Migranten mit unterschiedlichem Status und mit Ziel Europa nicht mit den umfassenderen Zielen einer Verbesserung der Menschenrechtssituation einerseits und der Verstärkung des europäischen Grenzkontrollsystems andererseits vermischt werden sollte. Die Verbesserung des Schutzes in Transitregionen ist kein Ersatz für die Schutzverantwortung an den Grenzen oder innerhalb der EU. Sonst wird den Flüchtlingen das in der Flücht-

lingskonvention von 1951 garantierte Recht verweigert, in einem Land ihrer Wahl Antrag auf Asyl zu stellen.

Da die Strategie hauptsächlich dazu dient, die europäische Zuwanderungssteuerung zu konsolidieren, haben sich einzelne Länder, z.B. Senegal, geweigert, Mobilitätspartnerschaften abzuschliessen, mit der Begründung, die Bedingungen seien zu streng und die Kosten im Vergleich zum allgemeinen Nutzen für das Land zu hoch.

Die generelle, beabsichtigte oder unabsichtliche Folge dieser Partnerschaften ist heute möglicherweise die, dass sie den Schutz für Vertriebene in allen kritischen Phasen ihrer Wanderung verschlechtern. Wie die Partnerschaften in den grösseren Rahmen der Schutz- und Migrationspolitik Europas passen, wird im Kapitel 5.4 behandelt.

5.3.3 Migranten in Krisengebieten und die Mixed Migration Task Force

Die grossen, durch gewaltsame Konflikte ausgelöst, komplexen und vielfältigen Migrationsflüsse führen dazu, dass massgebliche Lücken in den internationalen Regelungen des Schutzes und der Rechte verschiedener Bevölkerungsgruppen ohne direkten Anspruch auf Schutznormen und -verfahren als Flüchtlinge sichtbar werden. In Kapitel 4.2.4 haben wir diese Lücken für die in Krisengebieten gestrandeten Migrantinnen und Migranten aufgezeigt, d.h. für Gruppen wie Drittstaatsangehörige mit und ohne Papiere, Migrierende auf der Durchreise und ansässige Flüchtlinge, die indirekt durch einen Konflikt betroffen sind. Beispiele für die Zunahme dieses Phänomens sind: die Flucht von rund 800000 Wanderarbeitern von Libyen nach Ägypten und Tunesien nach den Aufständen von 2010; die Vertreibung von Hunderttausenden von irakischen und palästinensischen Flüchtlingen in Syrien während der letzten drei Jahre aufgrund des Bürgerkriegs in diesem Land; und die Vertreibung von Ansässigen und Migrierenden verschiedener Nationalitäten durch den Bürgerkrieg in der ZAR. Damit werden diese Gruppen zu *sekundär Vertriebenen*.

Im Fall Libyens haben die IOM und das UNHCR angesichts dieser Lücke in der Schutz-

norm eine pragmatische Form von Schutz definiert, um zu verhindern, dass die Krise gleichzeitig zu einem humanitären Notfall ausartet und allenfalls Migrationsflüsse nach Europa auslöst (IOM 2012a). Sie legten ihr Mandat und ihre Mittel zusammen und führten gemeinsam die Evakuierung von Drittstaatsangehörigen (niedergelassene und durchreisende) durch und brachten sie danach, soweit das möglich war, in ihre Herkunftsländer zurück.

In der Folge hat die IOM ihr Vorgehen in Migrationskrisen mit Hilfe ihres Migration Crisis Operational Framework angepasst (MCOF) (IOM 2012). Damit soll ein umfassender und einheitlicher Rahmen für den Umgang mit Schutzbedürfnissen und Verletzlichkeiten verschiedener Gruppen von Migrierenden geschaffen werden, die von den etablierten Schutznormen nicht erfasst werden. Das MCOF legt das Schwergewicht auf ein Paket von Instrumenten des Migrationsmanagements, mit denen die humanitäre Hilfe für gestrandete Migrantinnen und Migranten unterstützt werden kann. Diese Instrumente umfassen: technische Hilfe für humanitäre Einsätze an der Grenze; Kontakte um sicherzustellen, dass Migrierende Zugang zu konsularischer Nothilfe haben; Überweisungsverfahren für Personen mit speziellen Schutzbedürfnissen; und die Durchführung von sicheren Evakuierungen und Repatriierungen von Migrantinnen und Migranten, oft der wirksamste Schutz in Krisengebieten.

Als operativ tätige Organisation hat die IOM das MCOF unter anderem in Mali (IOM 2013), Somalia (IOM 2014) und als Teil ihrer grösseren humanitären Hilfsprogramme in Syrien eingeführt. Im letzteren Fall sollte die Hilfe gegen 150 000 Wanderarbeitern und schätzungsweise weiteren 700 000 papierlosen Migrantinnen und Migranten zugutekommen (IOM 2012a).

Eine zusätzliche Initiative, um die Schutzdefizite bei gemischten Migrationsflüssen anzugehen, sind die Mixed Migration Task Forces (MMTF) für das Horn von Afrika, die unter der Federführung des Global Protection Cluster (Kapitel 5.2.4.) eingerichtet wurden, und diejenige von UNHCR, IOM, OCHA, dem Dänischen Flüchtlingsrat (Danish Refugee Council DRC) und dem NRC, die sich zunächst auf Somalia

(2007) und dann auf Jemen (2008) konzentrierte (vgl. z.B. UNHCR 2008). Die Aufgabe der MMTFs war es, eine proaktive rechtebasierte Strategie zu entwickeln und zu koordinieren, um den Migrierenden und Asylsuchenden, die in diesen Ländern auf der Durchreise waren, die notwendige humanitäre Hilfe und den nötigen Schutz zu gewähren. Im Gegensatz zum allgemeineren und systematischeren Ansatz der IOM bei Schutzdefiziten von Migrierenden in Transitländern und solchen in gemischten Migrationsflüssen, wo die Methode des MCOF zum Einsatz kommt, ist die MMTF ein im Wesentlichen *pragmatisches, auf ganz bestimmte Situationen ausgerichtetes Einsatzinstrument*. Es wurde danach auch nicht mehr eingesetzt.

Abschliessend stellen wir fest: Sicherzustellen, dass diese Einsätze humanitären und menschenrechtlichen Grundsätzen folgen, ist und bleibt eine grosse Herausforderung. Dass neue Schutznormen vorgeschlagen werden, um diese wachsenden Schutzdefizite zu decken, scheint sehr unwahrscheinlich. Viel eher wird darauf mit einer «Wende zum Management» des Schutzes reagiert, wie wir in der Einleitung zu diesem Kapitel gesehen haben.

5.4 Europa – Schutzraum oder Schutzverweigerung?³¹

Nirgendwo sind die Schutznormen und -verfahren für Vertriebene in den letzten zehn Jahren so unter Druck gekommen wie in Europa; und nirgendwo sonst ist das Thema der Migration in allen ihren Ausprägungen – innereuropäische Mobilität, internationale Migration, gemischte Migration, erzwungene Migration, Flüchtlinge – in der öffentlichen Diskussion so stark politisiert wie in Europa: Nationale Wahlen, Wahlen ins Europäische Parlament 2014, die Schweizer Abstimmung über die Beschränkung der Zuwanderung von 2014 und die zunehmende Fremdenfeindlichkeit belegen dies deutlich. Im Kapitel 4.2.5 wurden im Zusammenhang mit dem «Mig-

³¹ Die Analyse in diesem Abschnitt umfasst neben der EU auch die Schweiz, Norwegen und Island. Obwohl nicht EU-Mitgliedstaaten übernehmen diese Länder die EU-Politik und -verfahren bezüglich Aussengrenzen, Migration und innereuropäischer Mobilität und sind Signatarstaaten der Abkommen von Schengen und Dublin.

Schutzbedürfnisse und Schutzprobleme

rationskontinuum» die Schutzproblematik und -krise in Europa dargestellt. Hier geht es jetzt um die Analyse der Reaktionen.

Bevor wir mit der Analyse beginnen, sollten wir die Migrationszahlen im Kontext betrachten, denn es geht um einen bemerkenswert kleinen Teil der Gesamtbevölkerung der EU. Gestützt auf eine aktuelle Studie (Triandafyllidou & Dimitriadi 2013) und mit leicht anderen Zeitreihen stellen wir fest, dass die jährliche Zuwanderung in die EU – von regulären, nicht-dokumentierten und asylsuchenden Zuwandernden – 2012 knapp über ein Prozent der etwas unter 500 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner der EU betrug. Die Zuwanderung umfasste: 1,2 Mio. reguläre Migrantinnen und Migranten oder 0,2% der Bevölkerung von 2013; die nicht-dokumentierte Zuwanderung wurde 2008 grob auf 1,9 bis 3,8 Mio. oder 0,25 bis 0,8% der Gesamtbevölkerung der EU geschätzt (Triandafyllidou 2009); und 2013 kamen 450000 Asylsuchende in die EU, von denen 136000 oder 0,02% der Bevölkerung irgendeine Form von Schutzstatus erhielten (Eurostat 2014).^{32 33}

Die Probleme im Umgang mit gemischten Migrationsflüssen und nicht-dokumentierter Migration (insbesondere bezüglich der Einreise) und das Bemühen um eine gemeinsame Zuwanderungs- und Asylpolitik (namentlich bezüglich Zulassung, Empfang und Festlegung des Aufent-

haltsstatus) zeigen, wie Europa mit seinem «Migrationsprojekt» versuchte,

«Abschottungspolitik soll Europa sicherer machen.»

die Normen des globalen Schutzsystems abzuändern und der eigenen politische Agenda bzw. den politischen Realitäten in der EU anzupassen. Die «Wende zum Management» bei der Schutzgewährung zeigt sich darin, dass von der EU und der Europäischen Kommission viele Lücken geschlossen wurden und wertvolle Initiativen zur Verbesserung des Schutzes beschlossen wurden. Doch wird hier argumentiert, dass diese Massnahmen den aktuellen Migrationsdynamiken und den damit verbundenen Schutzbedürfnissen nicht gerecht werden. Einzelne Schutzdefizite sind inzwischen vielleicht behoben worden, doch gleichzeitig und im Widerspruch dazu hat sich der Schutzraum für die Migrantinnen und Migranten selbst an den Grenzen und innerhalb der EU sehr deutlich reduziert.

Bei der folgenden Analyse gehen wir von zwei allgemeinen Prämissen aus.

Erstens wurde ein Nichtaufnahmeregime installiert – von manchen als «Festung Europa» oder Abschottung der EU-Aussengrenzen bezeichnet (Geddes 2008; Levy 2010), um Europa «sicherer zu machen» (Zetter 2014a) und die Probleme im Zusammenhang mit Mobilität, Migration und Staatsbürgerschaft anzugehen (Blitz 2014). Damit wurde der Schutz der Flüchtlinge, Asylsuchenden, Vertriebenen und Menschen in gemischten Migrationsflüssen erbarmungslos eingeschränkt. Und die Möglichkeiten, auf legalem Weg Asyl zu bekommen, wurden eingeschränkt.

Das Nichtaufnahmeregime besteht unter anderem aus: Bemühungen um eine Vereinheitlichung der Asylpolitik in der EU mittels Gemeinsamen Europäischen Asylsystem GEAS, Dublin III, dem Ausbau des GEAS durch der Post-Stockholm-Programm; umfangreiche Grenzüberwachung; ein Paket von Instrumenten und Massnahmen, vor allem in den südlichen Mitgliedsländern und im Mittelmeerraum, um die Sicherheit der Aussengrenzen der Gemeinschaft zu erhöhen – Frontex,³⁴ Eurosur,³⁵ EASO,³⁶ die Task Force Mittelmeer; das «Aufheben und neu Errichten von Grenzen» der EU (De Giorgi 2010; Harding 2012) –, um mit Mobilitätspartnerschaften (5.3.2.), Rückübernahmeabkommen und regionalen Entwicklungs- und Schutzprogrammen (5.2.6.) die extraterritoriale Behandlung von Zulassungs- und Asylgesuchen zu ermöglichen; eine bruchstückhafte Politik und dezidiert ablehnende Haltung bezüglich der humanitären Aufnahme und Ansiedlung von Flüchtlingen und anderen besonders verletzlischen Menschen; und ein politischer Diskurs, der Migration und Asyl auf Kosten der Rechte und des Schutzes der Migrierenden sicherer machen will (Zetter 2014a).

Dieses Massnahmenpaket bildet keine kohärente Schutzpolitik, sondern vielmehr ein bemerkenswert umfassendes und stabiles *Nichtzulassungsregime*, das die Verletzlichkeit der Migrantinnen und Migranten erhöht und ihre Rechte, ihre Menschenwürde und die Qualität ihres Schutzes gefährdet. Unter diesen Umständen wird die Schutzkrise an den europäischen Grenzen noch zunehmen, und Schutz wird für

alle Gruppen von Migrierenden ein immer knapperes Gut werden.

Die zweite Prämisse ist, dass die Resultate der EU-Einwanderungs- und Asylpolitik sehr klar zeigen, wie gross der Gegensatz zwischen Schutz – Konzept, Normen, Instrumente, Verfahren, staatliche Verpflichtungen – im globalen Norden und Schutz im globalen Süden (d.h. in Ländern mit grossen Vertreibungen) ist. Die EU ist ein Beispiel für das heute dominierende Modell im Norden: auf gesuchstellende Einzelpersonen ausgerichtete Nichtaufnahmeregelungen, die den Schutz verschlechtern. In den Regionen des Südens mit grossen Vertreibungen hingegen dominieren Massenaufnahme- und Massenschutzregimes unterschiedlicher Qualität. Natürlich haben Staaten ein legitimes Interesse, ihre Grenzen zu kontrollieren und den Zugang zu ihrem Territorium zu regulieren, und ein legitimes Anliegen, die internationale Migration ordnungsgemäss zu regeln – Aufgaben, die angesichts der heutigen Dynamik immer schwieriger werden. Doch wenn diese zweigeteilte Schutzmechanik immer mehr denjenigen in die Hände spielt, die die Restriktionen verstärken wollen, dann stellen sich Fragen der *Verhältnismässigkeit* und der *ausgeglichene Lastenverteilung*. Die Politisierung des Schutzes sei dann die Folge, wird behauptet.

Wie problematische Migrationssteuerung und abnehmende Schutzqualität zusammenhängen, wird in vier Unterkapiteln aufgezeigt: die Migrationspolitik Europas; der europäische Grenzschutz; Schutzgewährung in Europa; das Post-Stockholm-Programm und der Schutz.

5.4.1 Die Migrationspolitik Europas

In diesem Abschnitt wird kurz der Kontext umrissen – der Gesamtansatz für Migration und Mobilität (GAMM) (EC 2011) –, um verständlich zu machen, wie sich der Schutz der Vertriebenen in den grösseren Zusammenhang der Zuwanderungssteuerung und -kontrolle in Europa einfügt.

Die Ursprünge des GAMM gehen auf das Haager Programm (2004–2009) zurück, eine Sammlung von Massnahmen zur Verwirklichung der seit Langem vertretenen Vision einer starken Europäischen Union als Ort der Freiheit,

Sicherheit und Gerechtigkeit zwischen den Mitgliedstaaten (EC 2001). Die Absicht des GAMM ist, in einem sogenannten «migrantenzentrierten Ansatz» einen umfassenden, strategischen Rahmen für den Umgang der EU und ihrer Mitgliedsländer mit den externen Herausforderungen und Möglichkeiten im Bereich der Migration zu schaffen. Der Inhalt des GAMM liefert weitere Belege für ein zentrales Argument dieser Studie: dass die Suche nach normativen Grundlagen für den Schutz, welche den neuen Entwicklungen der internationalen Migration gerecht werden könnten, von der «Wende zum Schutzmanagement» verdrängt wurde.

Das grundlegende Ziel des GAMM liegt darin, legale Mobilitäts- und Migrationskanäle für den sicheren Zugang zur Europäischen Union bereitzustellen. Dies ist ein begrüßenswertes Ziel, denn ohne gut funktionierende Steuerung der regulären Migration ist eine Zunahme der irregulären Zuwanderung unvermeidlich. Bei genauerer Betrachtung im Hinblick auf den Schwerpunkt dieser Studie umfasst GAMM eine Reihe von Initiativen und Programmen, von denen einige hier bereits diskutiert wurden; mit diesen soll unter anderem versucht werden, Schutzdefizite zu beheben, Schutzinstrumente zu stärken und/oder sie auf die spezifischen Umstände der Zuwanderung nach Europa zuzuschneiden. Dazu gehören zum Beispiel die Förderung des Schutzes auf internationaler Ebene, die Erweiterung der externen Dimension der Asylpolitik, die Förderung des Rechtsschutzes für Migrantinnen und Migranten (jedoch leider nicht mit einem rechtebasierten Ansatz), die Bekämpfung von Menschenhandel und Menschen schmuggel, regionale Schutzbemühungen in Drittländern, z.B. Mobilität, Migration und Partnerschaften (5.3.2), und Resettlement. Das sind wichtige und sinnvolle Initiativen. Sie untermauern das ehrgeizige Ziel des GAMM, die EU

32 Das UNHCR nennt für 2013 eine geringere Zahl von registrierten Asylgesuchen in den EU-Mitgliedstaaten, nämlich 398 200 (UNHCR 2014).

33 Dazu kommen 20,4 Mio. Drittstaatsangehörige, 4% der EU-Bevölkerung.

34 Frontex – Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union

35 EUROSUR – Europäisches Grenzkontrollsystem

36 Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen

Schutzbedürfnisse und Schutzprobleme

zur Vorkämpferin einer weltweiten Aufteilung der Verantwortung für Flüchtlinge zu machen.

Das Schutzprogramm des GAMM wird jedoch dort zweiseitig, zumindest in seinen Auswirkungen, wo es umstrittene Themen aufgreift: Prävention und Reduktion der irregulären Zuwanderung und verstärkte Überwachung der EU-Aussengrenzen. Die operative Ebene dieser Strategien, etwa die Task Force Mittelmeerraum, Massnahmen, um Migrantinnen und Migranten von einer gefährlichen Reise nach Europa abzuhalten, und die rasche Rückführung irregulär Eingewanderter, Eurosur, der wachsende Aufgabenbereich von Frontex – dies alles stellt die Qualität des gewährten Schutzes in Frage. An der Stellung des GAMM bei der Entwicklung eines Steuerungssystems für die Migrationsproblematik, die wir in dieser Studie behandeln – irreguläre und nicht-dokumentierte Migration, die breiten Formationen von gemischter Migration

«Welche Schutzqualität können Vertriebene in Europa erwarten?»

und erzwungener Migration – zeigt sich die Spannung, die dieser Politik zugrunde liegt. Und es zeigt sich die Spannung

zwischen innen- und aussenpolitischen Interessen, welche die Zuwanderungspolitik der EU antreiben. Kurz, die Qualität des Schutzes scheint zugunsten von Vollzug und Kontrolle der Zuwanderung geopfert zu werden.

5.4.2 Schutz der europäischen Grenzen oder Schutz der Vertriebenen?

Wie andere Zielländer, die ebenfalls mit den neuen Entwicklungen der internationalen Migration konfrontiert sind, etwa die USA und Australien³⁷, hat auch die EU ihre Aussengrenzen abgeschottet, sowohl physisch wie auch im übertragenen Sinn. Die Diskussion von Mobilitäts- und Migrationspartnerschaften (5.3.2) war ein weiteres Indiz für die Strategie des «Aufhebens und neu Errichtens von Grenzen» der Europäischen Union (De Giorgi 2010) mittels extraterritorialer Grenzkontrolle.

Doch der Ausbau der Schutzkapazitäten in Transitländern sollte nicht dazu führen, dass Europa seine Schutzverantwortung und -pflichten auf Drittländer abschiebt. Was passiert dann mit den Migrantinnen und Migranten und ihren

Schutzbedürfnissen, wenn sie an die Grenzen Europas gelangen?

Die prekäre Lage von Migrantinnen und Migranten, die das Mittelmeer überqueren, und die Diskussion über Menschenrechtsverletzungen und im Meer Ertrunkene in den Medien haben das Dilemma des politischen Vorgehens und des Schutzes in aller Dramatik aufgezeigt. Welche Initiativen wurden ergriffen, um das Schutzproblem zu lösen? Wie haben sie sich entwickelt? Haben sie den Schutz verbessert? Wie gut ist der Schutz?

Während mehrerer Jahre hat die EU mit strengeren Kontrollen auf See (z.B. Frontex, Eurosur) und, wenn auch widerwillig, mit der Errichtung von Grenzzäunen in Griechenland und Bulgarien reagiert. Diese Massnahmen kamen aus drei Gründen zustande. Erstens hatte die EU einfach nicht die Mittel, um die massive Zuwanderung zu verhindern oder einzugrenzen, womit sie sich ironischerweise in einer ähnlichen Situation befand wie die Länder in den Herkunftsregionen. Zweitens, und das betrifft die Schutzthematik, verfügte sie, als sie mit gemischten Migrationsflüssen konfrontiert wurde, weder über einen definitorischen Rahmen noch über Verfahren zur Unterscheidung zwischen verschiedenen Kategorien von meist nicht-dokumentierten und irregulär Migrierenden und deren unterschiedlichen Schutzbedürfnissen. Ohne Möglichkeiten zur Unterscheidung wird jedoch das Niveau des Schutzes, vor allem für diejenigen mit den höchsten Ansprüchen, unweigerlich reduziert. Drittens waren die Kanäle der regulären Zuwanderung ungenügend und stellten daher keine realistische Alternative für den Zugang zur EU dar. Das weitgehend falsche Bild der gut organisierten Schleppernetzwerke wurde instrumentalisiert, um die Abschottung der Grenzen zu rechtfertigen.

Obwohl sie die Zuwanderung in die EU nicht ganz stoppten, führten die Massnahmen mit Nichtzulassung, Rückschiebung und Rückübernahmen doch zu einer deutlich eingeschränkten Einwanderung (Andrijasevic 2010). Ausserdem wurden die Migrierenden durch die zunehmende Beschränkung irregulärer Einwanderungskanäle vermehrt lebensbedrohlichen Risiken, Ausbeutung und Schmuggel ausgesetzt (IFRC 2013). Mit anderen Worten: Irregularität

hängt untrennbar mit den Strategien zur Beschränkung des Zugangs zur EU zusammen. Der generelle Effekt war ganz klar eine zunehmende Verschlechterung des Schutzes für alle Migrierenden, aber besonders für die mit einem begründeten Anspruch auf den Flüchtlingsstatus.

Ein deutlicher, wenn auch pragmatischer Schwenker in der Politik der EU-Grenzkontrollen erfolgte im Oktober 2013 nach der Katastrophe von Lampedusa. Unter Führung der italienischen Regierung wurde die Initiative Mare Nostrum gestartet, die Festnahmen und Rückschiebungen durch die Suche und Rettung auf See und die sichere Landung in Europa ersetzen wollte. Dieser Strategiewechsel hat zwei Folgen: erstens eine unmittelbare Verringerung der Gefährdung der Migrantinnen und Migranten, und zweitens eine Verstärkung der Massnahmen der EU-Behörden zur Prävention von Menschenhandel und -schmuggel.

Grundsätzlich könnten diese Massnahmen den Schutz verbessern. Denn je mehr nicht-seetüchtige Boote aufgegriffen werden, desto mehr Leben werden gerettet. In der Praxis ist es weniger eindeutig, dass sich der Schutz verbessert hat; aus mehreren Gründen. Es gibt weiterhin normative Lücken bezüglich der Frage, wie der Schutz auf See zu gewährleisten ist. Es gibt bisher keine Verfahrensrichtlinien der EU für das Aufbringen auf See, und die Mitgliedsländer wollen ihre Rechte gemäss Seerecht nicht ohne Weiteres zugunsten eines koordinierten Vorgehens aufgeben. Inzwischen haben die Task Force Mittelmeer, Eurosur und Frontex, die alle ihre eigenen Regeln und operativen Vorgehensweisen haben, den bestehenden EU-Ansatz der Zuwanderungssteuerung mit Massnahmen zur Verstärkung der Grenzkontrollen unterstützt. Die Eskortierung von Schiffen ausserhalb der Territorialgewässer und das Zurückschicken von Migrantinnen und Migranten, ohne dass diese in den aufgebrachten Booten wirklich Zugang zu Rechtshilfe bekommen, findet immer noch statt – was eigentlich als kollektive Abklärung des Status und als Ausweisung zu taxieren ist. Die an Land gebrachten Migrantinnen und Migranten können festgehalten und in manchen Fällen von militärischen Behörden behandelt werden, jedoch nicht an einem «sicheren Ort», wie dies bei

einer guten Schutzpraxis der Fall wäre. Mare Nostrum hat die Rückschiebungen verzögert, und damit den Schutz zumindest vorübergehend verbessert; doch die Operation hat zu nachgeordneten Blockaden geführt, denn die Verfahren für Empfang, Aufnahme, Abklärung und Unterbringung können mit der Zahl der an Land gebrachten Personen nicht Schritt halten.

Es ist nicht klar, ob sich die Zulassungspolitik von Ländern wie Italien verbessert hat, denn die Überprüfung an den Grenzen ist schlecht und die Rückweisungen erfolgen oft summarisch. Ohne radikale Verbesserungen bleibt es fraglich, ob der Schutz im normativen Sinn zunimmt oder ob lediglich die physische Sicherheit der Migrierenden verbessert wird. Ausserdem bleibt offen, wie stark Mare Nostrum von den Mitgliedsländern politisch unterstützt wird, denn die Zahl der nicht-dokumentierten Migrantinnen und Migranten, die an Land kommen, ist sprunghaft angestiegen, der Menschen-smuggel scheint zugenommen zu haben und daher gibt es politischen Druck auf die europäischen Grenzkontrollorgane, ihre Bemühungen zu verstärken. Die neue Grenzüberwachung werde verhindern, so wird versichert, dass Migrantinnen und Migranten sterben, doch geschieht dies hauptsächlich durch die Überwachung bekannter Ausgangspunkte für irreguläre Einwanderung. Das erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass Vertriebene in Situationen mit hoher Gefährdung und ohne ausreichenden Schutz an den Südküsten des Mittelmeeres zurückgehalten werden.

Wie wir im nächsten Abschnitt sehen werden, haben die Folgen von Mare Nostrum für die Solidarität und den Lastenausgleich zwischen den Mitgliedsländern, zentrale Grundsätze des GEAS, die politischen Spannungen zwischen Mitgliedstaaten neu entfacht und verweisen auf eine drohende Aufspaltung des bisherigen Ansatzes eines gemeinsamen europäischen Asylsystems.

Zwei Schlüsse können daraus gezogen werden. Trotz gelegentlicher Änderungen

37 Australien betreibt ganz offiziell eine extraterritoriale Unterbringung der Asylsuchenden. In Nauru, einer früher zu Australien gehörenden Insel, werden zurzeit über 1100 Asylsuchende in Lagern festgehalten.

Schutzbedürfnisse und Schutzprobleme

wurde das System der Grenzkontrolle zunehmend verstärkt, was den Zugang der Vertriebenen zu Schutz beträchtlich eingeschränkt hat. Wichtiger als die Qualität des Schutzes von Vertriebenen ist das Bedürfnis nach effizienter und strikter Grenzkontrolle (Triandafyllidou & Dimitriadi 2013). Und das Problem, einen guten Schutz für Migrierende an den Grenzen zu gewährleisten, führt uns unweigerlich zurück zum Kernthema dieser Studie – ob und wie in gemischten Migrationsflüssen zwischen unterschiedlichen Kategorien von Vertriebenen und ihren Schutzbedürfnissen unterschieden werden soll und kann.

5.4.3 Schutz innerhalb Europas – GEAS und Post-Stockholm-Programm

Wenn Vertriebene in Europa ankommen, welchen Schutz können sie hier erwarten? Die Vorgaben für den Schutz stammen aus dem Gemeinsamen Europäischen Asylsystem (GEAS) und dem Post-Stockholm-Programm.³⁸ Das GEAS wurde im Juni 2013 nach zehnjährigen Verhandlungen verabschiedet – diese lange Verhandlungszeit ist symptomatisch für die

«Der Lastenausgleich unter den europäischen Ländern muss verbessert werden.»

Spannungen zwischen den EU-Mitgliedsländern über Politik und Praxis bezüglich Zuwanderung und Asyl. Es umfasst ein ganzes

Paket von Richtlinien und Verordnungen,³⁹ in welchen die Minimalstandards für Empfang und Verfahren sowie die Auslegung des Asylbegriffs in der EU festgelegt werden, um eine einheitliche Umsetzung der Asylpolitik in allen Mitgliedstaaten sicherzustellen.

Der Inhalt des GEAS ist natürlich nicht neu. Die Richtlinien und Instrumente existierten in unterschiedlicher Form schon seit vielen Jahren. Insofern bleibt das GEAS auch nach seiner Verabschiedung wegen des Post-Stockholm-Programms ein weitgehend unvollendetes Werk. Doch es stellt einen Meilenstein dar, indem es im EU-Recht aufgenommen ist, einen zumindest vom Grundsatz her *einheitlichen strategischen Rahmen für die Asylpolitik* schafft und in einem äusserst heiklen politischen

Thema Solidarität zwischen den EU-Ländern demonstriert.

Ein wirksames Asylsystem für EU-Mitgliedsländer ist allerdings nicht gleichbedeutend mit einem wirksamen Schutz für Vertriebene. In vier Hinsichten ist das GEAS auch ein Meilenstein für das *Schwinden des Schutzes innerhalb Europas*.

Das erste und grösste Problem besteht darin, dass durch die Straffung der Asylverfahren die Qualität des verfügbaren Schutzes in den EU-Ländern für alle Migrierenden massiv verringert wird. Mit der Straffung von Verfahren und Standards wurde, weil man sich dabei auf die Frage des Flüchtlings- und Asylentscheids konzentrierte, nicht nur der Schutz der Asylsuchenden verschlechtert, man hat es auch versäumt, die komplizierten Verhältnisse der gemischten Migration und besonders der erzwungenen Migration, mit denen Europa konfrontiert ist, anzugehen. Entweder ein Migrant passt mehr oder weniger gut ins Asylschema oder er tut es nicht. Das GEAS ist nicht geeignet, die komplexen Probleme der erzwungenen Migration zu bewältigen oder die Schutzbedürfnisse der Vertriebenen wahrzunehmen.

Bei der Suche nach fairen und effizienten Verfahren steht die Effizienz im Vordergrund und die Qualität des Schutzes leidet. Dafür gibt es genügend Belege: eingeschränkter Zugang zu Verfahren an den Grenzen und kollektive Ausweisung von Menschen, die aus dem Meer gerettet wurden; verbreitete Beschleunigung von Anerkennungs- und Rekursverfahren; schlechterer Zugang zu Recht und Gerichten im Allgemeinen und eingeschränkte Rekursmöglichkeiten; die Asylverfahrensrichtlinie erschwert es den EU-Mitgliedsländern, ihre Pflicht zur Identifikation von verletzlichen Gruppen zu erfüllen; unklare Gründe für Inhaftierung, aber zunehmender Einsatz von Haft (auch von Frauen und Kindern) und Ausschaffung von Menschen mit so genannt offensichtlich unbegründeten Gesuchen oder von Personen, die sich einer Rückschaffung entziehen könnten; Ruf nach Alternativen zur Inhaftierung, die zu allgemein ist und keine Verfahrenssicherheit bietet; das mangelhafte und ineffiziente Dublin-Verfahren, das z.B. bezüglich Familienzusammenführung grosse Nachteile für die Betroffenen hat.

Hinter den operativen Massnahmen und Verfahren des GEAS steckt in vielen EU-Mitgliedsländern nicht die Überzeugung, dass der Schutz wünschbar wäre, sondern eine Misstrauenskultur (culture of disbelief, vgl. Robinson 1999), die Kriminalisierung der irregulären Migration und die Annahme, dass sie eine Bedrohung für die Sicherheit darstellt. Irreguläre Migration ist kein Verbrechen und stellt nicht das Sicherheitsrisiko dar, zu dem sie aufgebauscht wurde. Es sind nicht die Migrierenden, welche ihre Identität verschleiern, sondern es sind genau diese staatlichen Massnahmen und Praktiken, welche schutzsuchende Vertriebene kriminalisieren.

Das zweitgrösste Problem ist, dass eine einheitliche, in sich geschlossene Schutzpraxis in den Mitgliedsländern fehlt, obwohl die Harmonisierung eines der Hauptanliegen des GEAS ist. Nach zehnjährigen Bemühungen gibt es wenig Übereinstimmung, aber weiterhin grosse strategische und operative Unterschiede, wie ein kürzlich erschienener Eurodac-Bericht festhält: «Bei der Behandlung von Asylgesuchen gibt es grosse Divergenzen zwischen den EU-Mitgliedstaaten: Das kann mit den unterschiedlichen Nationalitäten der Asylsuchenden in den verschiedenen Mitgliedstaaten zu tun haben, es kann aber auch die unterschiedliche Asyl- und Migrationspolitik der einzelnen Länder widerspiegeln.» (Eurostat 2014:6).

Es gibt Divergenzen bei den Verfahren (Empfang, Aufnahme, Abklärung des Status, Überprüfung von Nationalität und Alter, Einsprachen und Rückschaffung). Das belegen die unterschiedlichen Anerkennungsdaten von Asylanträgen. Während 2013 in Griechenland nur 4% aller Gesuchstellenden einen positiven erstinstanzlichen Entscheid erhielten, waren es in Frankreich 18%, in Italien 60%, in Schweden 53% und in der Schweiz 40% (Eurostat 2014:6). Andere Beispiele sind die unterschiedlichen Rückschaffungsstrategien und -verfahren der Mitgliedsländer und unterschiedliche Verfahren zur Abklärung des «Ersteinreislands» von Asylsuchenden und ihre Rückschaffung gemäss dem Dubliner Übereinkommen. Allerdings ist der EGMR wegen der unterschiedlichen Praxis der Staaten bei der Gutheissung von Rekursen gegen Rückschaffungen aufgrund des Übereinkommens strenger geworden.

Es gibt Divergenzen bei den Standards, wo etwa die Praxis bezüglich des Zugangs zu Rechtsberatung, der Inhaftierung, Abschiebung und temporären Aufnahme zwischen den EU-Mitgliedsländern stark variiert. Gleichermassen existieren Unterschiede bei den Bedingungen für subsidiären Schutz und bei der gegenseitigen Anerkennung von Asylsuchenden. Einzelne Länder wie etwa Grossbritannien nutzen für die Abklärung der Asylberechtigung gute und umfangreiche Informationen über die Herkunftsländer, während andere Länder nur über spärliche Informationen verfügen. Die Umstände, in denen die Verfahren durchgeführt werden, unterscheiden sich. In manchen Ländern wird kaum auf Privatsphäre und Würde geachtet und die Befragungen finden manchmal in öffentlichen Räumen statt, was das Wohlbefinden der Migrantinnen und Migranten beeinträchtigt.

Divergenzen in der Asyl- und Migrationspolitik bestehen nicht nur zwischen den EU-Mitgliedsländern, sondern auch innerhalb der einzelnen Länder. So kann beispielsweise die Delegation an die Provinzverwaltungen in Italien oder die Kompetenzaufteilung zwischen dem Bund und den Kantonen in der Schweiz zu Unterschieden in der Qualität des Schutzes von Vertriebenen führen. Im Fall von Italien wurde die Dezentralisierung wegen der massiven Zunahme von nicht-dokumentierter Migration nötig, um die Verfahrenskapazitäten zu erhöhen; dies ging jedoch auf Kosten der Qualität des Schutzes, weil die Entscheidprozesse aufgeteilt sind.

Das dritte Problem könnte im Zusammenhang mit dem Schutzthema etwas nebensächlich erscheinen, doch es ist sehr wichtig. Wie immer bei der Erarbeitung von politischen Leitlinien in Europa geht es um *Harmonisierung, Solidarität und Lastenausgleich*: Dieses Mantra

38 Das Stockholm-Programm (2009–2014) lieferte den Rahmen für die Harmonisierung des GEAS. Das Post-Stockholm Programm bezieht sich somit auf den jetzt laufenden Prozess der Umstellung und Umsetzung des Acquis im Asylbereich mittels Auslegungsrichtlinien, welche die verbleibenden Mängel und Schutzdefizite beheben und die Anwendung der Rechte durch die Rechtsprechung gewährleisten sollen.

39 Die Qualifikationsrichtlinie 2011/95/EU (gültig ab 21. Dezember 2013)
Die Aufnahmerichtlinie 2013/33/EU (gültig ab 20. Juli 2015)
Die Asylverfahrensrichtlinie 2013/32/EU (gültig ab 20. Juli 2015)
Die Dublin III Verordnung 604/2013 (gültig 1. Januar 2014)
Die Eurodac-Verordnung 603/2013 (gültig ab 20. Juli 2015)

Schutzbedürfnisse und Schutzprobleme

taucht im Zusammenhang mit GEAS immer wieder auf. Wie oben dargestellt, ist eine Harmonisierung noch lange nicht erreicht, aber die Auswirkungen auf die Schutzqualität sind negativ. Gleichermassen sollten Lastenausgleich und Solidarität im Prinzip sichere Grundlagen für gleiche Schutzstandards und -verfahren bieten, in der Praxis ist dies jedoch nicht der Fall. Im Wesentlichen hatten der Abbau der Grenzen innerhalb Europas – hauptsächlich im grenzfreien Schengenraum – und die gleichzeitige Abschottung der Aussengrenzen der EU zur Folge, dass Solidarität und Lastenausgleich im Rahmen des GEAS im Gegenteil kleiner wurden; das Dubliner Übereinkommen verstärkt diese fehlende Solidarität noch. Diese Folgen vertiefen ihrerseits die Divergenzen in den Schutzstandards innerhalb Europas.⁴⁰

Im Wesentlichen besteht das Problem darin, dass das GEAS und der Umgang mit dem Problem der irregulären Migration – von Asylsuchenden, Papierlosen und Vertriebenen – den Mitgliedstaaten unterschiedliche Kosten und Auswirkungen beschert: Ein zweigeteiltes Europa ist die Folge. Die Länder an den Grenzen Europas verweisen auf die grosse Belastung ihrer Verwaltungen durch Einreise, Aufnahme, Rückführung, Gesuchsprüfung, die Belastung ihrer ohnehin schon schwächeren Sozialversicherungssysteme und insbesondere die Belastung durch Migrantinnen und Migranten ohne gültige Papiere. Die Vertriebenen sind schlecht vor Menschenrechtsverletzungen und Gefährdungen geschützt. Umgekehrt beklagen sich die nördlichen Länder – gewissermassen mit Unterstützung durch das Dubliner Übereinkommen, die südlichen Länder seien zu wenig strikt bei den Einreisebeschränkungen, sodass verschiedene Kategorien von Migrierenden nach Norden gelangen und sich dadurch die Last verschiebt. Ausserdem nehmen Länder wie Deutschland, Schweden, Frankreich und Grossbritannien bereits zwei Drittel der Asylbewerberinnen und -bewerber auf (Eurostat 2014). Die Weiterführung des Dubliner Übereinkommens, das durch die Debatte über den Lastenausgleich etwas bedroht ist, muss vielleicht mit einem Transfer von Ressourcen erkaufte werden. Mit Eurosur und Frontex können die nordeuropäischen Länder auf pragmatische Art Mittel in die südlichen Länder verschieben, wobei ihre Motive nicht frei von Eigennutz sind.

Was das für den Schutz der Migrantinnen und Migranten bedeutet, ist klar, denn das aktuelle Scheitern des Lastenausgleichs arbeitet gegen einen wirksamen Schutz für Vertriebene.⁴¹ Die Herausforderung besteht darin, eine gerechte Form des Lastenausgleichs zu finden, denn sonst leidet die Qualität des Schutzes. Und das bedeutet: unterschiedliche Standards; zunehmende Verletzlichkeit der Migrierenden; politischer Druck innerhalb einzelner EU-Mitgliedstaaten, die «Last» mittels Reduktion des Schutzes zu reduzieren; würdelose Behandlung der Vertriebenen, z.B. durch vermehrten Einsatz der bereits heftig kritisierten Rückführungsverfahren nach dem Dubliner Übereinkommen.

Das vierte Problem besteht darin, dass mit der Konzentration auf die Asylfrage der grössere Zusammenhang der Migrationspolitik vergessen geht, vielleicht nicht bei der Kommission, jedoch bei den Mitgliedstaaten, die unter ständigem politischem Druck stehen, das Asylproblem und das Problem der gemischten Migration zu lösen. Das GEAS sorgt nicht für wirksamen Schutz, solange es nicht Teil einer umfassenden migrationspolitischen Agenda ist. Eine solche müsste umfassen: eine offenere Flüchtlingspolitik mit Resettlement und humanitärer Aufnahme; eine kohärente Politik bezüglich Arbeitsmigration, die den Druck der irregulären Migration lindern würde; und den Rahmen des GAMM. Wird die Migrationsthematik nur unter dem Aspekt des Asyls betrachtet, verschwinden die Schutzbedürfnisse anderer Vertriebenen, die zahlreicher sind und nicht diesem Profil entsprechen, aus dem Blickfeld.

Kritische Fragen bezüglich des GEAS stellen sich angesichts der ständig verstärkten Kontrollen, die den Schutz verschlechtern, und der unterschiedlichen Standards, Verfahren und Vorgehensweisen innerhalb des GEAS, die zu einer uneinheitlichen Schutzsituation führen. Insgesamt kann kaum von einem Rundumschutzsystem für alle Vertriebenen oder einem koordinierten Zugang zu Schutz *und* Rechten gesprochen werden.

Ohne diese umfassendere Sichtweise aber wird die Schutzkrise an den Grenzen Europas zunehmen und ein Schutzsystem weiterbestehen, dem es an Kohärenz, Gerechtigkeit und einer grundlegenden Respektierung der Würde

und der Rechte aller Typen von Migrantinnen und Migranten fehlt.

5.4.4 Europa – Verbesserung des Schutzes an den Rändern

An den Rändern des GEAS und der fragilen Schutzsituation, die dadurch in Europa geschaffen wurde, lassen sich ein paar *positive Entwicklungen* ausmachen. Allerdings sind sie marginal und es handelt sich eher um Initiativen von einzelnen Mitgliedstaaten als um EU-weite Projekte. Allgemein kann man sagen, dass Strategien und Kampagnen *gegen Menschenhandel, Hassverbrechen, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung* – wie sie oft im Zusammenhang mit GEAS erwähnt werden – zu begrüßen sind, auch wenn den grossen Worten selten Taten folgen.

Eine fortschrittliche Entwicklung ist der Gesamtregierungsansatz (Whole-of-Government approach) in der Schweiz. Er beinhaltet ein interdepartementales, vernetztes Vorgehen bei der Entwicklung einer kohärenten Migrationspolitik (für alle Formen von Migration), ein Vorgehen, das die EU befürwortet, das dort jedoch fehlt. Daran sind unter anderem die Departemente für auswärtige Angelegenheiten, für Justiz und Polizei, das Bundesamt für Migration sowie die Botschaften in den Herkunftsländern beteiligt. In all diesen Einheiten gibt es Anlaufstellen, die zu einer Querschnittsstruktur für Migrations- und Mobilitätspolitik verbunden sind. Der Gesamtregierungsansatz ist eine umfassende Strategie, die vom Ausgangspunkt der erzwungenen und anderer Formen von Migration in Konfliktländern und Ländern mit instabiler Entwicklung bis zum Ziel in der Schweiz reicht. Bisher gab es noch keine Evaluation der Auswirkungen dieses Ansatzes speziell auf den Schutz; doch zumindest prinzipiell bietet die umfassende Steuerung der Mobilität eine gute Ausgangslage für die Entwicklung eines anpassungsfähigeren und kohärenteren Schutzsystems.

Eine weitere positive Entwicklung ist die Einsetzung eines *Unabhängigen Chefinspektors für Grenzen und Einwanderung* im Vereinigten Königreich, eine 2008 geschaffene Stelle, um die Wirksamkeit und Effizienz der Arbeit von Grenz- und Einwanderungsbehörden zu überprüfen. Sein Aufgabengebiet umfasst z.B.: Praxis und Ablauf

von Entscheidungen; Behandlung der Gestuchstellenden; Konsistenz des Vorgehens; Umgang mit Rekursen. Aufgrund dieses Pflichtenhefts werden verschiedene GEAS-Verfahren und Standards angegangen, die weiter oben kritisiert wurden. Die Wirksamkeit einer solchen Stelle hängt weitgehend von der Person des Inspektors ab. Der erste Stelleninhaber erwarb sich den Ruf, verbindliche, unverblünte und oft sehr kritische Berichte über das Funktionieren des britischen Asylsystems zu erstellen. Einen Ursache-Wirkungs-Zusammenhang herzustellen ist zwar schwierig, doch kann angenommen werden, dass sich die Qualität des Schutzes dadurch im Allgemeinen verbessert.

In Norwegen wurde im Rahmen von Reformen ein völlig unabhängiges und, was besonders bezeichnend ist, *aussergerichtliches Rekursverfahren* gegen negative Asylentscheide eingeführt, ebenfalls eine erfreuliche Entwicklung. Es steht im Gegensatz zur oft abschreckenden formalen Gestaltung anderer Rekursverfahren, in denen sich die Misstrauenskultur widerspiegelt.

Einzelne EU-Mitgliedstaaten und die Schweiz haben *Programme für die freiwillige Rückkehr* für abgewiesene Asylbewerber und für irregulär Migrierende, deren Aufnahme abgelehnt wurde, ausgebaut; das sind nützliche Massnahmen. In den betreffenden Ländern reduziert sich damit der politische Druck, und längerfristig könnten dadurch die Spannungen zwischen Einheimischen und Migrierenden verringert werden. Für die Migrantinnen und Migranten selbst bedeutet es, dass sie nicht sich selbst überlassen und damit verletztlich und schutzlos bleiben. Allerdings sind solche Programme nur dann akzeptabel, wenn in den Herkunftsländern, in die die Menschen zurückgeschickt werden, eine sichere Schutzsituation garantiert werden kann – was oft nicht der Fall ist.

Die Erleichterung der *vorläufigen Aufnahme* durch humanitär begründete Verlängerungen ist

40 Ein analoges Beispiel findet sich in einer Studie über das *Safe Third Country Agreement* zwischen Kanada und den USA, welche aufzeigt, dass dieses Abkommen «zur Verteilung der Flüchtlinge» den Rechtsschutz der Flüchtlinge unter Landesrecht und internationalem Recht vermindert und eine Zunahme von Menschenschmuggel und unerlaubten Grenzübertritten bewirkt hat (Anker & Arbel 2014).

41 Ein origineller Versuch, den Lastenausgleich anhand einer multifaktoriellen Modells vorzunehmen und die Aufnahmekapazität der einzelnen EU-Mitgliedsländer anhand von BIP, Bevölkerungszahl und Erwerbslosigkeit zu berechnen, findet sich in Angenendt et al., 2013.

Schutzbedürfnisse und Schutzprobleme

eine begrüßenswerte Verbesserung des Schutzes in der Schweiz, auch wenn sie ohne die Möglichkeit des Familiennachzugs das Erfordernis der Respektierung der Menschenwürde nicht erfüllt.

Resettlement, geschützte Zulassungsverfahren und humanitäre Aufnahme sind Schutzinstrumente, die von den EU-Mitgliedsländern noch immer zu wenig genutzt werden, obwohl diese den Schutz verbessern könnten. Beim Resettlement zum Beispiel setzen sich der ECRE und andere NGOs für ein bescheidenes Ziel von jährlich 20000 Plätzen in EU-Mitgliedsländern bis 2020 ein. Sie wurden bald von der Syrienkrise eingeholt, und die europäischen Länder boten gerade mal knapp 32000 Plätze für die Neuansiedlung, humanitäre und andere Formen der Aufnahme von syrischen Flüchtlingen an, während das UNHCR einen Aufruf zur Ansiedlung und humanitären oder anderen Aufnahme von 100000 Flüchtlingen in den Jahren 2015 und 2016 lanciert hatte: Inzwischen befinden sich über 2,9 Mio. Flüchtlinge in den direkten Nachbarländern Syriens. Mehr als die Hälfte der Aufnahmen in Europa erfolgten durch Schweden und Deutschland (UNHCR 2014c).

Der Italienische Flüchtlingsrat (CIR) und ECRE haben sich zusammen mit anderen für die Wiedereinführung des *geschützten Zulassungsverfahrens* (Protected Entry Procedure PEP), einer sinnvollen Ergänzung des Schutzinstrumentariums, eingesetzt (CIR/ECRE 2012). Dabei handelt es sich um ein Verfahren, mit dem Einzelpersonen Zugang zu den Behörden des allfälligen Gastlandes erhalten, um internationalen Schutz zu beantragen, und im Fall einer Zusage eine Einreisebewilligung bekommen. Offenbar fehlt jedoch der politische Wille zur Wiedereinführung dieses Verfahrens, da es aus Sicht der Europäischen Kommission die Rolle der Mobilitätspartnerschaften als wirksameres Mittel der extraterritorialen Gesuchsabwicklung untergraben würde. Die Schweiz bot bis 2012 die Möglichkeit, das Asylgesuch in einer Botschaft zu stellen. Doch lediglich 10% der über 6000 Gesuchsteller wurde 2011 die Reise in die Schweiz ermöglicht – ein etwas höherer Anteil als in den früheren Jahren (CIR/ECRE 2012: 57).

Diese marginalen Verbesserungen wären wenigstens Zeichen einer liberaleren Politik als die ständige Einschränkung und Verminderung des Schutzraumes, und ein weiteres Programm

im Sinne der europäischen Werte. Sie führen uns zu den folgenden Schlüssen.

Der Schutz ist in der EU stark politisiert, es ist heute ebenso sehr ein politischer wie ein normativer Begriff.

Zweitens bezieht sich Europa zur Begründung seiner humanitären Haltung zu erzwungener Migration im Ausland, seiner Abkommen mit Drittländern und seines Umgangs mit Vertriebenen, die nach Europa gelangen, oft auf grundlegende «europäische Werte», was schlecht zur Tatsache passt, dass das Schutzkonzept seine Stärke in Wirklichkeit aus den internationalen Menschenrechtsnormen, -standards und -gesetzen bezieht. Schutz hat nicht speziell mit europäischen Werten zu tun, doch diese Werte könnten die Normen verstärken. Die allgemeine Botschaft Europas bezüglich Schutz wäre glaubwürdiger, wenn es sich für die Respektierung der globalen Werte stark machen würde, welche den Schutz gefährdeter Menschen untermauern.

Schliesslich bleibt das Anliegen einer einheitlichen Migrations- und Mobilitätspolitik in der EU so dringlich wie eh und je. Die Abgrenzung zwischen Asyl auf der einen Seite und erzwungener Migration, gemischter und irregulärer Migration auf der anderen Seite – und die Kriminalisierung der letzteren Mobilitätsformen – schafft eine künstliche Unterscheidung. All diese Gruppen von Vertriebenen brauchen Schutz. Die Herausforderung besteht darin, die Mittel und den Willen aufzubringen, für diesen Schutz sowie für geeignete Zugangswege dazu zu sorgen. Andernfalls werden Flüchtlinge und andere Vertriebene weiterhin nach Wegen suchen, um in Europa Schutz zu bekommen.

5.5 Klimawandel und Schutz

Mit der Diskussion der sechsten der neuen «Vertreibungs- und Mobilitätsgeografien» geht es im letzten Abschnitt dieses Analysekapitels um andere Inhalte und ein anderes Tempo.

Während sich die bisher besprochenen Formen der erzwungen Migration weitgehend durch plötzliches Auftreten und Massenvertreibungen auszeichnen, beginnen die Vertreibungen im Zusammenhang mit dem Klimawandel in der Regel langsam und die Mobilität nimmt stetig zu. Es ist

wichtig, daran zu erinnern, wie in Kapitel 4.2.6 diskutiert, dass Klimawandel und Umweltbelastungen üblicherweise zu einer Vielzahl von multikausalen Faktoren im Kontext bestehender Gefährdungen beitragen, welche dann zur Vertreibung führen. Es gibt, wie bei anderen Formen der erzwungenen Migration, selten einen einzigen oder direkten Auslöser, ausser bei extremen Wetterphänomenen und Unwetterkatastrophen oder bei den Inseln, die im Meer untergehen werden. Dazu kommt, dass die humanitären Bedürfnisse zwar ähnlich sind wie bei Vertreibungen aufgrund von gewaltsamen Konflikten und Verfolgung, doch der Bezugsrahmen ist in der Regel die Katastrophenhilfe und die Verminderung des Katastrophenrisikos durch Naturgefahren, nicht das humanitäre Nothilfe-Modell.

Nichtsdestotrotz wurden die Vertreibung infolge des Klimawandels 2010 beim Abkommen von Cancún über die langfristige Zusammenarbeit aufgrund der *Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen* (United Nations Framework Convention on Climate Change UNFCCC) international anerkannt. Das Abkommen lädt in Paragraph 14(f) «die Staaten ein, ihre Anpassungsmassnahmen, einschliesslich Massnahmen zur Aufklärung, Koordination und Zusammenarbeit in Bezug auf *Vertreibung, Migration und Umsiedlung aufgrund des Klimawandels*, wo nötig auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene zu verstärken» (Hervorhebung durch den Autor).⁴²

Trotzdem passen die Schutzaufgaben und die Folgen von Vertreibung aufgrund des Klimawandels und von Umweltbelastungen schlecht in eine Analyse der erzwungenen Migration. Das Fehlen einer offensichtlichen «Ursache» oder eines Drucks wie etwa Krieg oder Konflikt, die schrittweise Zunahme der Vertreibung und das Katastrophenparadigma machten es schwierig, die Art und das Ausmass des Schutzaufgaben zu bestimmen.

Aus der Tatsache, dass die Abwanderung unfreiwillig erfolgt, ergibt sich jedoch das Anliegen, dass die Rechte, über die Bürgerinnen und Bürger normalerweise verfügen, nicht geschwächt werden oder wegfallen dürfen – dass z.B. keine Schutzdefizite entstehen – und somit wird der Schutz dieser Rechte zu einem wichtigen und berechtigten Anliegen.

Alle Rechte sollten anerkannt werden. Doch welche Rechte müssen in diesem Zusammenhang besonders geschützt werden? Am Beispiel der materiellen sowie der sozialen und politischen Rechte kann die Reichweite aufgezeigt werden. Ein naheliegendes Recht, das geschützt werden sollte, ist der Zugang zu Ressourcen, namentlich Land, und die damit verbundenen Land- und Besitzrechte. Dies betrifft die Umsiedlung im Fall von dauerhafter Vertreibung, oder Schutz im Sinne von Vermittlung bei konkurrierenden Landansprüchen, z.B. wenn Hirtengemeinschaften miteinander in Konflikt geraten, weil Qualität und Fläche des Weidelandes durch die Ausbreitung der Wüsten beeinträchtigt werden.

**«Wegen Klimawandel
Vertriebene sind
mit Schutzdefiziten
konfrontiert.»**

Wichtig dabei ist, dass – sofern die Länder über Kompensationssysteme bei Landverlusten und Katastrophen verfügen – diese Mechanismen der Rückgabe oder der Kompensation von Eigentum in der Regel kompliziert und missbrauchs- und korruptionsanfällig sind. Ein weiteres wichtiges Recht ist das der demokratischen Anhörung und Partizipation an der Ausarbeitung von Umsiedlungsstrategien der Regierung – ein Recht, das nach dem Tsunami von 2004 im Indischen Ozean weitgehend ignoriert wurde, als Gemeinschaften kurzerhand umgesiedelt wurden, anstatt sie in ihre frühere Umgebung zurückzubringen. In Katastrophensituationen sind viele Rechte bedroht: Ein Beispiel ist die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger – ihre persönliche wie auch die ihres Eigentums – und daher sollten Staaten sich bemühen, diese Rechte zu schützen.

In diesem Kapitel werden zuerst das Wesen dieser Rechte und die Entwicklung der Schutzbemühungen angesichts der Herausforderungen dargestellt. Dann geht es um eine spezielle Lücke, die mit der Nansen-Initiative gefüllt werden soll. Da die Literatur zum Thema Klimawandel, Vertreibung und Schutz, auf die im Kapitel 4.2.6 hingewiesen wurde, umfangreich ist, behandeln wir das Thema hier nur kurz.

⁴² Ergebnis der Ad-hoc-Arbeitsgruppe zur langfristigen Zusammenarbeit aufgrund der Klimakonvention, Cancún, Dezember 2010

Schutzbedürfnisse und Schutzprobleme

5.5.1 Schutzkapazitäten und -strategien entwickeln

Die im Zusammenhang mit Klimawandel vertriebenen Menschen werden mehrheitlich in ihrem Land bleiben. Es wird allgemein davon ausgegangen, dass die *Leitlinien betreffend Binnenvertreibung* von 1998, die den Schutz vor, während und nach einer Vertreibung gewährleisten, ein geeignetes und brauchbares Schutzinstrument für diese Menschen sind. Die Kampala-Konvention der AU von 2009 verleiht den Leitlinien von 1998 zusätzlich Kraft.

Im Fokus der Strategien und Vorgehen lagen naheliegenderweise die plötzlich auftretenden Erscheinungsformen von Klimawandel und Umweltbelastungen – Überschwemmungen, Wirbelstürme und Erdbeben – und weniger die langsamen Veränderungen wie Wüstenbildung, steigende Meeresspiegel und Versalzung, obwohl diese Faktoren wahrscheinlich entscheidender sind bei Vertreibungen. Und dieser Fokus hat auch die Schutzprioritäten bestimmt.

Von den drei Schutzphasen der Leitlinien von 1998 (bevor, während und nach) entsprechen die Verminderung des Katastrophenrisikos und die gegenwärtig beliebten Strategien bezüglich Anpassung, Widerstandsfähigkeit und Linderung eindeutig dem Aufgabenbereich des

Schutzes vor und nach der Vertreibung. Allerdings ist der Schutz in diesen Phasen allgemein weniger gut ausge-

baut als *während* der Vertreibung, wo es dem betroffenen Staat – oder noch häufiger internationalen humanitären und Katastrophenhilfeorganisationen – obliegt, für Hilfe und Wiederaufbau zu sorgen.

Bezeichnenderweise wird der Schutz in allen drei Phasen weitgehend so ausgelegt, dass vor allem materieller und physischer Schutz gewährt und der Schutz der politischen, bürgerlichen und sozialen Rechte vernachlässigt wird. Eine zentrale Empfehlung lautet, dass die Landesregierungen die Entwicklung von Strategien und Normen zum Schutz von Binnenvertriebenen prioritär behandeln und sicherstellen sollten, dass die Bedürfnisse von Vertriebenen im

Zusammenhang mit Klima- und Umweltveränderungen dabei einbezogen werden.

Dazu kommt, dass die Leitlinien von 1998 lediglich «Soft Law» sind und nicht die gleiche Wirkung entfalten wie das Völkerrecht, ausser sie werden ins Landesrecht aufgenommen und werden so verpflichtend. Allerdings liegen die Probleme bezüglich Schutz in diesem Zusammenhang, wie vielfach erwähnt, weniger auf rechtlicher und normativer Ebene – obwohl nur wenig Länder die Leitlinien von 1998 tatsächlich in ein Gesetz gegossen haben –, sondern bei den Ressourcen und Kapazitäten zur Operationalisierung und Umsetzung des Schutzes im Rahmen von Strategien und Plänen bezüglich Entwicklung und Klimawandel. So zeigten zum Beispiel Untersuchungen in Kenia, Äthiopien, Ghana, Bangladesch und Vietnam – fünf Länder, die sich bezüglich Gefährdung durch Klimawandel, politischer Strukturen und Regierungsfähigkeit stark unterscheiden –, dass es am politischen Willen zur Schutzgewährung fehlt, dass ein normativer Rahmen dafür fehlt, die Umsetzungsmöglichkeiten gering, die öffentlichen Ressourcen für Massnahmen bezüglich Klimawandel beschränkt sind und die Zivilgesellschaft, die sich für den Schutz der Rechte einsetzt, schwach ist (Zetter 2011; Zetter & Morrissey 2014, 2104a).

Diese Schutzprobleme können gelöst werden, wenn nationale Regierungen den Schutz verstärken und systematisch in ihre Planungen und Strategien integrieren. Zudem müssten sie die Rolle von Organisationen stärken, die sich mit Umwelt- und Klimaveränderungen und Migration befassen. Die verstärkte Koordination und Zusammenarbeit zwischen Ministerien und Organisationen ist auch wichtig, um sicherzustellen, dass effizientere rechtbasierte Strategien entwickelt und umgesetzt werden. Damit die Landesregierungen weiterkommen, braucht es mehr rechtliches und operatives Fachwissen bezüglich Menschenrechten und Umweltrecht. Eine Priorität der nationalen Regierungen sollte der Einbezug und die Stärkung von zivilgesellschaftlichen Akteuren sein, welche Bevölkerungsgruppen, denen Vertreibung aufgrund von Umweltveränderungen droht, für ihre Rechte sensibilisieren und ihre Interessen vertreten. Gleichzeitig sollten die Regierungen nach Wegen suchen, wie ihr Umgang mit dem Schutz der Menschenrechte einschliesslich der Rechte der aufgrund von Umwelteinflüssen

«Die Nansen-Initiative ermöglicht den Erfahrungsaustausch.»

Vertriebenen von unabhängiger Stelle stärker überwacht werden kann. Eine unabhängige nationale Menschenrechtseinrichtung wäre eine Möglichkeit dafür (Zetter 2011:53).

Die internationalen und zwischenstaatlichen Organisationen und humanitäre Akteure wie UNHCR, OHCHR, IOM, OCHA, IKRK und IDMC haben die Aufgabe, die nationalen Regierungen zu unterstützen. Das bedeutet: nationale Regierungen dazu ermuntern und darin unterstützen, Strategien und Normen zum Schutz und zur Hilfe für IDPs zu verabschieden, indem sie das Wissen über Vertreibung aufgrund von Umwelteinflüssen und über Schutznormen ausbauen; sicherstellen, dass internationale Strategien und Bezugssysteme eine sinnvolle Basis für die nationalen Massnahmen liefern; und internationale und regionale Vereinbarungen fördern.

5.5.2 Die Nansen-Initiative und der internationale Schutz

Ein grosses Schutzdefizit besteht für Menschen, die aufgrund von Umweltfaktoren vorübergehend oder dauerhaft über die Landesgrenze hinaus vertrieben werden. Sie stehen nicht unter dem Schutz der Flüchtlingskonvention von 1951 und dem Protokoll von 1967, und die Rechtsprechung hat Ansprüche auf dieser Grundlage in der Regel abgelehnt.⁴³ Vorschläge zur Ausarbeitung einer neuen internationalen Konvention über Umweltflüchtlinge fanden keinen Anklang (5.1.1). Und in praktisch allen Zielländern werden in den Regelungen für Flüchtlinge, für die humanitäre oder vorläufige Aufnahme und in den allgemeinen Zuwanderungsgesetzen Migrantinnen und Migranten, die aufgrund von Umweltfaktoren vertrieben wurden, nicht anerkannt.

Zwei wichtige Initiativen jedoch haben das Thema des Schutzes von Vertriebenen im Zusammenhang mit Klimawandel auf die internationale Agenda gesetzt.

Die nordischen Länder Schweden und Finnland haben weniger strenge Bestimmungen für vorübergehenden Schutz, was Gesuche aufgrund von umweltbedingten Vertreibungen möglich macht. Das finnische Ausländergesetz etwa sieht vor, dass «im Land wohnhafte Ausländerinnen und Ausländer eine Aufenthaltsbewilligung auf-

grund eines Schutzbedürfnisses erhalten können, wenn (...) sie wegen bewaffneter Konflikte oder *Umweltkatastrophen* nicht zurückkehren können» (Section 88(1) 2004 Aliens Act) (Hervorhebung durch den Autor). Der Vorbehalt, dass sie «im Land wohnhaft» sein müssen, also im Moment nicht migrieren, ist bezeichnend und erinnert an den vorübergehenden Schutzstatus, den die USA den dort ansässigen Menschen aus Honduras, die nach dem Hurrikan Mitch 1999 nicht zurückkehren konnten, angeboten hat.

Die zweite und wichtigere Antwort auf die Schutzprobleme von Menschen, die aufgrund von Umweltereignissen und Klimaveränderung vertrieben wurden, ist die Nansen-Initiative, die von den Regierungen Norwegens und der Schweiz geleitet wird. Seit ihrer Lancierung im Jahr 2011 wird mit einem staatlich geleiteten Konsultationsverfahren bottom-up das Ausmass der rechtlichen Lücken im Schutz für Menschen, die vor namentlich klimabedingten Naturkatastrophen in ihrem Land über die Grenze geflüchtet sind, abgeklärt. Der Initiative geht es darum, einen nationalen, regionalen und internationalen Konsens über Grundprinzipien und -elemente eines grenzüberschreitenden Schutzes dieser speziellen Gruppe zu erzielen. Damit wählt sie ein pragmatischeres Vorgehen als die Schaffung einer neuen Konvention, das jedoch mehr Erfolg verspricht.

Wichtige Fortschritte wurden mit der Methode der Fallszenarien erzielt, die für fünf Regionen, welche besonders von Vertreibungen aufgrund von Katastrophen betroffen sind, erstellt wurden. Anhand dieser Fallstudien können die Staaten Erfahrungen und Good Practices austauschen und einen Konsens über die normativen, institutionellen und operativen Schlüsselemente eines Schutzsystems erzielen. Ziel ist es, die Arbeiten der Initiative 2015 abzuschliessen. Anschliessend soll ein Aktionsplan folgen.

⁴³ Eine interessante, aber seltene Ausnahme ist die Beschwerde einer Familie aus Tuvalu vor dem neuseeländischen Gerichtshof für Immigration und Schutz gegen die Verweigerung der Aufenthaltsbewilligung für die Familie. Das Gericht hiess die Beschwerde mit Hinweis auf die negativen Folgen des Klimawandels und die damit verbundenen sozialen und ökonomischen Entbehrungen gut. (New Zealand Immigration and Protection Tribunal [2014] NZIPT 501370-371, www.forms.justice.govt.nz)

6

Neue Wege und Massnahmen



Ein neues Leben für Flüchtlinge in Riace, Italien. Foto: Giovanna Del Sarto.

Dieses Schlusskapitel wurde Mitte August 2014 geschrieben, genau zur Zeit der Tragödie der 35 Migrantinnen und Migranten aus Afghanistan – darunter 13 Kinder und ein Mann, der bereits tot war –, die in einem Schiffscontainer in den Tilbury Docks in Grossbritannien gefunden wurden, eingesperrt, dehydriert und unterkühlt; ein ebenso berührendes wie symbolisches Timing. Wenn Menschen auf so unvorstellbare Art vor der andauernden humanitären Krise in ihrem Land flüchten, kann man sie nur als Vertriebene bezeichnen, die Schutz und Sicherheit suchen: Es kann auch kein Zweifel daran bestehen, dass sich diese Menschen in ihrer verzweifelten Suche nach Schutz an Schlepper gewandt haben, welche für diese schreckliche Gefährdung verantwortlich sind. Als Empfehlung drängt sich hier vielleicht nur etwas auf – eine Menschlichkeit, die nach einem humaneren Schutzsystem verlangt, das die Gefährdungen und die Verzweiflung anerkennt, welche so traumatische Folgen haben für diese und viele weitere Millionen Menschen, die zur Migration gezwungen sind.

Wie es sich für eine Studie gehört, die eine Analyse und nicht eine Evaluation politischer Vorgehensweisen liefern will, präsentiert dieses Kapitel nicht detaillierte Empfehlungen, sondern künftige Wege und neue Vorgehensweisen. Es soll vielmehr anregend als direkt umsetzbar sein und versuchen, eine breite Debatte anzustossen und das Verständnis des Problems zu vertiefen. Es ist absichtlich allgemein gehalten, damit sich möglichst viele humanitäre und Entwicklungsakteure sowie Organisationen, die sich für die Vertriebenen und deren Schutz einsetzen, auf die Analyse und die Diskussion stützen können.

6.1 Definitionen und Grundsätze – erzwungene Migration und Schutz

1. Mit dem Begriff «erzwungene Migration» wird versucht, die komplexe, weitreichende und multikausale Dynamik der Vertreibung von Menschen zu erfassen. Das Phänomen der «erzwungenen Migration» zu verstehen, ist eine wichtige Voraussetzung, um die heutigen Schutzprobleme und -bedürfnisse, die von den etablierten Normen, Standards und Instrumenten zum grössten Teil nicht erfasst werden, feststellen und auf sie reagieren zu können. Die Erarbeitung von international gültigen Richtlinien für den Schutz von Vertriebenen wäre zu prüfen.
2. Die bekannten Schutznormen, die sich am Paradigma des Flüchtlingsstatus orientieren, sind zwar weiterhin ein wichtiger Eckpfeiler des Schutzes, doch müssen auch bedürfnisbasierte und rechtbasierte Konzepte des Schutzes von Vertriebenen entwickelt und operationalisiert werden.
3. Das übergreifende Konzept der «Vertreibungsverletzlichkeit» ermöglicht ein umfassenderes Verständnis der Schutzbedürfnisse bezüglich Sicherheit, Existenzsicherung und Verminderung der Gefährdung durch, während und nach der Vertreibung. Die Wechselwirkung von Verletzlichkeit und Schutz muss in den Strategien und in der Praxis besser berücksichtigt werden.
4. Die Politisierung des Schutzes ist sehr beunruhigend: Die ursprünglich ausschliesslich normative Begründung des Schutzes Vertriebener wird langsam durch eine Mischung von menschenrechtlichen, humanitären und politischen Begründungen abgelöst. Die Wiedereinführung von Schutznormen, welche über nationale Interessen hinausgehen, ist vielleicht die komplexeste und anspruchsvollste, aber auch dringendste Aufgabe der internationalen Gemeinschaft.
5. Die Studie hat aufgezeigt, wie sich der Schutz durch die «Wende zum Management» von seinen normenbasierten Grundsätzen weg bewegt hat. Daher ist es dringend nötig, den Schutz wieder auf normative Standards und Praktiken abzustützen.
6. Ein zweigeteiltes Schutzmodell mit Nichtzulassungsregelungen im globalen Norden und Schutzmassnahmen für massenhaft Eingewanderte im globalen Süden hat sich ausgebildet. Es braucht ein tiefgreifendes und andauerndes Engagement der internationalen Gemeinschaft, um sicherzustellen, dass Schutznormen, -standards und -vorkehrungen für Vertriebene weltweit gelten und unteilbar sind.
7. Der Schutz wurde so sehr zur Querschnittsaufgabe, dass die humanitäre Hilfe nahezu als Teil des Schutzes gesehen wird. Die «Ausbreitung» von Schutzakteuren und -aktivitäten hat zwar viele Vorteile, doch müssen auch die negativen Folgen der zunehmend punktuellen und verstreuten Reaktionen auf die heutigen Schutzaufgaben und die Auswirkungen auf die wenigen Organisationen, die zu Schutz verpflichtet sind, in Betracht gezogen werden.
8. Die Doktrin der Schutzverantwortung (R2P) sollte im Rahmen der höchsten internationalen politischen Diskurse über erzwungene Migration wieder aufgenommen werden. Auch wenn diese Doktrin sich nur mit extremen Menschenrechtsverletzungen befasst, die Vertreibungen auslösen können, erinnert sie die Staaten an ihre Verpflichtung gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern und die internationale Gemeinschaft daran, dass sie für Schutz sorgen muss.

6.2 Migration, Vertreibung, Entwicklung und Schutz – strukturelle Lösungen

1. Die Menschen vor einer Vertreibung zu bewahren, ist die beste Form von Schutz. Daher besteht der wirksamste Schutz darin, die Auslöser der Vertreibung zu beseitigen oder abzuwenden. In Ländern, in denen Konflikte, schwache Regierungsführung und andere Auslöser von Vertreibung drohen, braucht es Strategien zur nachhaltigen und gerechten Entwicklung, Verbesserung der Regierungsführung und Stärkung der

Neue Wege und Massnahmen

- Zivilgesellschaft, die sich um eine konsequente Respektierung der Menschenrechte bemühen, um den Schutz auch längerfristig zu gewährleisten.
2. Erzwungene Migration hat zwar ihre Eigenheiten, doch in der heutigen Situation von globaler Mobilität und gemischten Migrationsflüssen ist sie keine klar von der normalen Migration unterscheidbare Erscheinung. Der gegenwärtige Ansatz einer bipolaren Politik schadet allen Interessen – jenen der Migrantinnen und Migranten, der Vertriebenen und der Zielländer. Die Erkenntnis, dass erzwungene und normale Migration verknüpft sind, wäre ein wichtiger Schritt, um auf nationaler und internationaler Ebene kohärente und aufeinander abgestimmte Strategien für einen bessern, geordneteren und gerechteren Umgang mit allen Formen von Migration zu entwickeln. Das Modell des Gesamtregierungsansatzes zur Entwicklung einer vernetzten Politik ist zu empfehlen.
 3. Angesichts dieser Verknüpfungen ist es sehr bedauerlich, dass die Frage, wie die Welt mit den Problemen von Flüchtlingen und Vertriebenen umgehen soll, aus dem Entwurf der UNO-Entwicklungsagenda Post 2015 gestrichen wurde; sie sollte wieder aufgenommen werden.
 4. Massnahmen, die mehr Kanäle für die ordentliche, gesteuerte und reguläre Migration und Mobilität, insbesondere in die Länder des globalen Nordens sicherstellen, tragen viel dazu bei, den Druck auf die irreguläre Migration und die damit verbundenen Schutzprobleme abzubauen.
 5. Die internationalen Akteure und die Aufnahmeländer haben grosse Fortschritte gemacht bei der Schliessung von Schutzlücken, der Anpassung von Normen und Standards und der Verbesserung der Schutzkapazitäten und -qualität in Regionen mit erzwungener Migration (z.B. durch RESP). Entscheidend ist jedoch, dass die Länder des globalen Nordens die Verstärkung des Schutzes in den Erstaufnahmeländern nicht als Ersatz für faire und gerechte Schutzmassnahmen für Vertriebene betrachten, die ihre Herkunftsregion verlassen.
 6. Die nationalen und internationalen humanitären und Entwicklungsakteure und -organisationen sollten sich noch stärker darum bemühen, nationale Regierungen dazu zu bewegen, die *Leitlinien betreffend Binnenvertreibung von 1998* zu übernehmen und umzusetzen. Die Bürgerinnen und Bürger haben ein Recht auf wirksamen Schutz vor, während und nach Vertreibungen innerhalb des eigenen Landes, und die Regierungen sind verpflichtet, diesen Schutz zu gewährleisten. Mit der effektiven Anwendung der Leitlinien vermindert sich die Gefahr, dass Vertreibung zu einem internationalen Problem wird.
 7. Die Ratifikation *des Übereinkommens der Afrikanischen Union über Schutz und Hilfe für intern Vertriebene in Afrika von 2009* ist eine begrüßenswerte Ausweitung der Schutznormen und -verpflichtungen und sorgt für eine breite internationale Abstützung, was ihre Einführung und Umsetzung erleichtert.
 8. Es braucht viel umfangreichere und wirksamere Resettlement-Programme im globalen Norden, um einen langfristigen Schutz für eine grössere Zahl von Flüchtlingen sicherzustellen, den Druck auf die irreguläre Migration abzubauen und für einen besseren Lastenausgleich unter den Ländern zu sorgen.

6.3 Ausbau der Schutzstrategien und -massnahmen

1. Wenn humanitäre Akteure die Selbstschutzmechanismen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen besser verstehen, sind sie auch besser in der Lage, diese Verhaltensweisen zu unterstützen und die Bewältigungsstrategien der Einheimischen anzuerkennen und zu stärken.
2. Humanitäre Organisationen werden ermuntert, Schutzinstrumente und -massnahmen zu entwickeln, um die Gefährdung von Vertriebenen zu vermindern, die eine hoch riskante lokale und zirkuläre Mobilität aufweisen – eine bewährte Strategie, um ihre

Existenzgrundlagen und ihren Besitz zu sichern und Möglichkeiten der Rückkehr abzuklären.

3. Den zwischenstaatlichen Organisationen wie UNHCR und IOM wird empfohlen, sich stärker für die Schliessung von wichtigen Schutzlücken und die Verminderung der grossen Gefahren und der Verletzlichkeit einzusetzen, denen Vertriebene innerhalb und an den Grenzen von «Transitländern» ausgesetzt sind. Obwohl Europa mit seinen Mobilitäts- und Migrationspartnerschaften begonnen hat, die Schutzprobleme bei sekundärer Migration anzugehen, besteht die Gefahr, dass die Bemühungen durch die impliziten Ziele der extraterritorialen Behandlung der Gesuche von Migrierenden, welche in die EU gelangen wollen, wieder unterlaufen werden.
4. Heute existiert ein umfangreiches Paket an Strategien und operativen Massnahmen für Vertriebene in städtischen Gebieten. Mit der Konsolidierung dieser Fachkompetenz können humanitäre und Entwicklungsorganisationen zusammen mit nationalen und lokalen Partnern die Qualität und den Umfang des Schutzes in städtischen Regionen ausbauen.
5. Auch die heute breit akzeptierten, entwicklungsbezogenen Einsätze in humanitären Krisen sollten als unverzichtbares Mittel zur Verbesserung des Schutzes, der Würde und der Sicherheit der Vertriebenen voll unterstützt werden. Der «Mehrwert» der entwicklungsorientierten Strategien, die sowohl Vertriebene als auch die Aufnahmegesellschaft einbeziehen, besteht darin, den Schutz zu verbessern, indem die Existenzgefährdung reduziert und die Spannungen zwischen der ansässigen Bevölkerung und den Vertriebenen abgebaut werden.
6. Da die meisten Vertreibungen langwierig sind, erweisen sich schrittweise und flexible Formen der lokalen Integration – z.B. Möglichkeiten der stufenweisen Formalisierung des Status, dauerhafte Niederlassung und Einbürgerung, etwa unter der Voraussetzung der wirtschaftlichen Eigenständigkeit – als geeignete Wege, um die Rechte

und das Wohlergehen von Vertriebenen sicherzustellen.

7. Menschenhandel und Menschenschmuggel gehören zu den grössten Bedrohungen beim Schutz von Vertriebenen. Regierungen und zwischenstaatliche Akteure haben zwar ihren Kampf gegen diese Phänomene verstärkt, doch es braucht noch sehr viel mehr Mittel und Massnahmen, um diese verwerfliche Ausbeutung von verletzlichen Menschen zu beseitigen.
8. Für Gemeinschaften und Einzelpersonen, die von Landgrabbing bedroht sind, müssen dringend geeignete Schutzkapazitäten und -instrumente entwickelt werden.

6.4 Europa und die Schutzproblematik

1. Ein Grossteil der bisherigen Empfehlungen richtet sich an Europa. Dazu zählen insbesondere:
 - die Notwendigkeit, das Phänomen der «erzwungenen Migration» anzuerkennen und geeignete Strategien und Schutznormen dafür zu entwickeln
 - das dringende Gebot, ein Schutzmodell zu konzipieren, das nicht einfach Teil eines Nichtzulassungsregimes ist
 - die Einsicht, dass sich die extraterritorialen Verfahren negativ auf das Recht auswirken, in Europa einreisen und Schutz suchen zu dürfen
 - die Wichtigkeit, die politischen Entscheidungsprozesse bezüglich Migration und Vertreibung umfassend im Rahmen von GAMM zu koordinieren
 - die Notwendigkeit, die Politisierung und die «Wende zum Schutzmanagement», die beide die grundlegenden Normen des Schutzes in Frage stellen, rückgängig zu machen
 - die Dringlichkeit, Resettlement-Programme in Europa entscheidend auszubauen.
2. Die Grenzschutzpolitik der EU muss im Zusammenhang mit GAMM grundsätzlich revidiert werden. Die heutigen Strategien, Instrumente und Mechanismen der

Neue Wege und Massnahmen

- Grenzkontrolle wie Frontex, Eurosur sind eindeutig nicht nachhaltig und schaden dem Schutz der Vertriebenen.
3. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten ein Rundum-Schutzsystem für alle Vertriebenen entwickeln, das den Zugang zum Hoheitsgebiet mit dem Zugang zu Schutz *und* Rechten verbindet.
 4. Die grossen Divergenzen zwischen den EU-Mitgliedstaaten bezüglich Schutzverfahren und -standards müssen mit dem Post-Stockholm-Programm umgehend angegangen werden.
 5. Die EU- und ihre Mitgliedsländer werden dringend aufgefordert, die Massnahmen der temporären Aufnahme sowie den Anwendungsbereich von geschützter Zulassung und humanitärer Aufnahme auszudehnen. Auch wenn diese Massnahmen die Zahl der Vertriebenen, die in Europa Schutz finden, nicht wesentlich erhöhen werden, könnten sie doch zeigen, dass Europa seine humanitären Verpflichtungen ernst nimmt.
 6. Ein Ausbau der begleiteten freiwilligen Rückkehr könnte den Druck auf die Migrationsregelungen etwas mildern, doch ist sie nur dort akzeptabel, wo ein ausreichender Schutz im Herkunftsland garantiert werden kann.
 7. Die Reduktion von Inhaftierung und Abschiebung irregulär Migrierender oder von Menschen mit unbegründeten Asylgesuchen könnte ebenfalls Zeichen eines humaneren Umgangs mit den Gefährdungen dieser Migrantinnen und Migranten sein.
 8. Die europäischen Schutzstandards könnten verbessert werden, wenn die für die Abklärung des Flüchtlingsstatus verwendeten Informationen über die Herkunftsländer vermehrt ausgetauscht und standardisiert würden.
 9. Die nationalen Regierungen sollten unabhängige Inspektoren einsetzen, welche die für Grenzkontrolle, Asyl, Einwanderung und Schutz zuständigen Stellen überprüfen und beraten. Die Europäische Kommission sollte eine analoge Stelle auf EU-Ebene in Betracht ziehen.
 10. Auf der Ebene der EU und der Mitgliedsländer braucht es viel mehr konzertierte

Kampagnen und Aktionen zum Abbau von negativen Einstellungen und Vorurteilen gegenüber allen Gruppen von Migrantinnen und Migranten in den Medien, bei Regierungsstellen und bei der Gesellschaft generell. So können Sicherheit und Wohlergehen von Migrierenden in allen Phasen ihres Zulassungs- und Anerkennungsverfahrens verbessert werden.

6.5 Schutz bei Klimawandel und Umweltbelastungen

1. Die *Leitlinien betreffend Binnenvertreibung von 1998* und das *Übereinkommen der Afrikanischen Union von 2009 über Schutz und Hilfe für intern Vertriebene in Afrika* bilden eine brauchbare Grundlage für den Schutz der Rechte von Personen, die im Zusammenhang mit Klimawandel und Umweltbelastungen von Binnenvertreibung bedroht sind. Trotzdem sollten die nationalen Regierungen der Entwicklung von Schutzstrategien und -normen mehr Priorität geben und sie systematisch in Pläne und Massnahmen für den Umgang mit Klimawandel und Migration integrieren. Mit einer engeren Zusammenarbeit und Koordination zwischen Ministerien und Organisationen könnten die politischen Entscheidungsprozesse und die operative Leistungsfähigkeit verbessert werden. Eine weitere Verbesserung des politischen und operativen Funktionierens im Zusammenhang mit Vertreibung aufgrund von Klimawandel kann mit dem Ausbau der Fachkompetenz bezüglich Menschenrechte und Umweltrecht erreicht werden.
2. Die internationalen und zwischenstaatlichen Organisationen und die humanitären Akteure sollten die nationalen Regierungen noch stärker darin unterstützen, ihre Kapazitäten zum Schutz von vertriebenen oder von Vertreibung bedrohten Gemeinschaften auszubauen.
3. Eine Ausweitung des temporären Schutzstatus auf internationaler Ebene für Menschen, die aufgrund von Klimawandel oder Umweltbelastungen vertrieben wurden, würde mithelfen, den Druck, der bei plötz-

lich auftretenden Katastrophen entsteht, abzubauen.

4. Die Nansen-Initiative ist eine wertvolle internationale Anlaufstelle für die Untersuchung von Migration und Schutz im Zusammenhang mit Klimawandel und für die Beseitigung von Schutzdefiziten, namentlich für Vertriebene, die nach Naturkatastrophen über die Landesgrenzen hinaus fliehen. Die Nansen-Initiative sollte ihre Arbeit als Anlaufstelle für die normative, institutionelle und operative Entwicklung in diesem Bereich auch nach Ablieferung ihres Berichtes im Jahr 2015 weiterführen.

7

Bibliografie

ALNAP. (2009) *Somalia: Remote Programming modalities*, ALNAP.
www.alnap.org/pool/files/remoteprogrammingsomalia.pdf

ALNAP. (2012) *The State of the Humanitarian System 2012*, London: ODI. <http://www.alnap.org/what-we-do/sohs>

Andrijasevic, R. (2010) «From Exception to Excess: Detention and Deportations across the Mediterranean Space», Ch. 4 pps. 147–163, in De Genova, N. and Peutz, N. (eds) *The Deportation Regime*, Durham North Carolina: Duke University Press.

Angenendt, S., Engler, M., and Schneider, J. (2013) *European Refugee Policy: Pathways to Fairer Burden-Sharing*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik – German Institute for International and Security Affairs.
http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2013C36_adt_engler_schneider.pdf

Anker, D., and Arbel, E. (2014) *Bordering on Failure: Canada–U.S. Border Policy and the Politics of Refugee Exclusion*, Cambridge Mass.: Harvard Immigration and Refugee Clinic.
<http://today.law.harvard.edu/feature/harvard-report-finds-canada-us-failing-in-refugee-protection>

Betts, A. (ed.). (2011) *Global Migration Governance*, Oxford: Oxford University Press.

Betts, A. (ed.). (2013) *Survival Migration: Failed Governance and the Crisis of Displacement*, Ithaca, NY: Cornell University Press.

Blitz, B. (2014) *Migration and Freedom: Mobility, Citizenship and Exclusion*, London: Edward Elgar Publishing.

Bloch, A. Sigona, N. and Zetter, R. (2014) *Sans Papiers: the social and economic lives of undocumented young migrants*, London: Pluto Press.

Campbell, E. (2006) «Urban Refugees in Nairobi: Problems of Protection, Mechanisms of Survival, and Possibilities for Integration», *Journal of Refugee Studies*, 19:3, pps. 396–413.

Castles, S., de Haas, H., and Miller, M. (2013) *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 5th Edition.

Castles, S., and Van Hear, N. (2005) *Developing DFID's Policy Approach to Refugees and Internally Displaced Persons, Report to the Conflict and Humanitarian Affairs Department*, University of Oxford: Refugee Studies Centre.
<http://reliefweb.int>

Cernea, M. and Mathur, H.M. (eds.) (2008) *Can compensation prevent impoverishment? Reforming resettlement through investments and benefit-sharing*, New Delhi: Oxford University Press.

Chatelard, G. (2011) *Iraqi Refugees and IDPs: From Humanitarian Intervention to Durable Solutions*. Synthesis Paper, Washington DC and Paris: Refugee Cooperation.
http://www.refugeecooperation.org/publications/Iraq/09_chatelard.php

Chatty, D., and Mansour, N. (2011) «Unlocking Protracted displacement: An Iraqi case Study», *Refugee Survey Quarterly*, 30:4, pps. 50–83.

Chetail, V., and Braeunlich, M. (2013) «Stranded Migrants: Giving Structure to a Multifaceted Notion», Geneva: Graduate Institute, Global Migration Research Paper No. 5.
<http://graduateinstitute.ch>

CIR (Consiglio Italiano per i Rifugiati) / ECRE. (2012) *Exploring avenues for protected entry in Europe*, Rome: CIR.

Collinson, S. et al. (2009) *Realising protection: the uncertain benefits of civilian, refugee and IDP status*, HPG Report 28. London: ODI.
<http://www.odi.org/publications/4205-protection-refugees-internally-displaced-persons>

- DHS.** (Department of Homeland Security) (2012) *Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States: January 2012*, Washington DC: Office of Immigration Statistics, Policy Directorate, Report by Baker, B. and Rytina, N. http://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/ois_ill_pe_2012_2.pdf
- De Giorgi, A.** (2010) «Immigration Control, post-Fordism and less eligibility: a materialist critique of the criminalization of asylum across Europe», *Punishment and Society*, 12:2, pps. 147–167.
- DMFA-TANA Consulting** (Danish Ministry of Foreign Affairs). (2014) *The Syrian displacement crisis and a Regional development and protection Programme: Mapping and Meta-Analysis of existing costs, impacts and protection*, Copenhagen: DMFA-TANA, February 2014. <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/search.php>
- DRC, UNHCR and FEG Consulting** (2012) *Living on the Edge. Livelihood Status Report on Urban Refugees Living in Nairobi, Kenya*. www.alnap.org/resource/9863.aspx
- ECRE.** (European Committee on Refugees and Exiles) (2011) *ECRE Comments to the Commission Communication on the Global Approach to Migration and Mobility COM (2011) 743 final*, Brussels: ECRE. <http://www.ecre.org/component/downloads/downloads/482.html>
- EDA.** (Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten). (2008) *Migrationspartnerschaften*. https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/de/documents/topics/Broschuere_Migrationspartnerschaften_08_de.pdf
- EDA.** (Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten). (2012) *Für Frieden, Menschenrechte und Sicherheit: Vom Engagement der Schweiz in der Welt*, Bern: Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten. www.eda.admin.ch
- EDA.** (Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten). (2013) *Strategie zum Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten*, Bern: Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten. www.eda.admin.ch
- EDA.** (2013a) *Cooperation Strategy Horn of Africa 2013 – 2016 (Djibouti, Eritrea, Ethiopia, North/North-Eastern Kenya, Somalia) A «Whole-of-Government» Approach*, Bern: Swiss Federal Department of Foreign Affairs. www.eda.admin.ch
- Edwards, A.** (2010) «Legitimate» protection spaces: UNHCR's 2009 policy», Refugee Studies Centre, *Forced Migration Review*, 34, pps. 48–49. <http://www.fmreview.org/en/urban-displacement/FMR34.pdf>
- EC.** (European Commission) (2001) *Unity, Solidarity, Diversity in Europe, its People and its Territory*. Second report on economic and social cohesion adopted by the European Commission on 31 January 2001, Brussels: European Commission. <http://bookshop.europa.eu>
- EC. (2007) Circular migration and mobility partnerships between the European Union and third countries, MEMO/07/197, 16/05/2007, Brussels: European Commission. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-07-197_en.htm
- EC.** (2011) *The Global Approach to Migration and Mobility*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 18.11.2011 COM(2011) 743 final, SEC(2011) 1353 final, Brussels: European Commission. <http://ec.europa.eu>
- EMHRN.** (Euro-Mediterranean Human Rights Network) (2014) *Prioritising Border Control over Human Lives: Violations of the rights of migrants and refugees at sea*, Policy Brief, Copenhagen: EMHRN. <http://www.euromedrights.org>
- EU.** (European Union) (2011) *The Global Approach to Migration and Mobility*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2011) 743 final, SEC(2011) 1353 final, Brussels, 18.11.2011 <http://ec.europa.eu>
- EU.** (European Union) (2013) *Dublin III*, Art.49 Regulation (EU) No. 604/2013 of the European Parliament and of the European Council of 26 June 2013. <http://db.eurocrim.org/db/en/doc/1920.pdf>

Bibliografie

- EU.** (European Union) (2014) *Implementation of the Communication on the Work of the Task Force Mediterranean*, Brussels, 22.5.2014 SWD(2014) 173 final.
<http://ec.europa.eu>
- Eurostat.** (2014) *Asylum Statistics*, Brussels: European Union.
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Asylum_statistics
- Faist, T., and Özveren, E.** (eds) (2004) *Transnational Social Spaces: Agents, Networks, and Institutions*, Aldershot: Ashgate.
- Frank-Vitale, A.** (2013) *Central American Migrants in Mexico: Implications for U.S. Security and Immigration Policy*, CLALS Working Papers Series No. 2, Center for Latin American and Latino Studies, Washington DC: American University.
http://www.american.edu/clals/upload/CLALS-Working-Paper_CA-Migrants-in-Mexico.pdf
- Forsythe, D. P.** (2012) *Human Rights in International Relations*, New York: Cambridge University Press.
- Frontex.** (2014) *Annual Risk Analysis 2014*, Warsaw: Frontex, European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union.
http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2014.pdf
- Gammeltoft-Hansen, T.** (2011) *Access to Asylum: International Refugee Law and the Globalisation of Migration Control*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Geddes, A.** (2008) *Immigration and European Integration: Towards Fortress Europe?*, Manchester: Manchester University Press, 2nd Edition.
- Geiger, M., and Pécoud, A.** (eds.) (2012) *The Politics of International Migration Management*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Geneva Call.** (2013) *Armed non-State actors and displacement in armed conflict*, Geneva: Geneva Call.
<http://www.genevacall.org>
- Genser, J. and Cotler, I.** (eds.) (2012) *The Responsibility to Protect: The Promise of Stopping Mass Atrocities in Our Time*, Oxford: Oxford University Press.
- Gioffi-Caverzasio, S.** (ed.) (2001) *Strengthening protection in war: a search for professional standards*, Geneva: ICRC.
- GITOC.** (Global Initiative against Transnational Organized Crime) (2014) *Smuggled Futures: The dangerous path of the migrant from Africa to Europe*, Geneva: GITOC.
<http://www.globalinitiative.net>
- Global Protection Cluster.** (2011) *Protection Cluster Digest*, vol. 01/2011, Geneva: UNHCR.
<http://www.unhcr.org/4e4a36b66.html>
- Gordon, I., Scanlon, K., Travers, T. and Whitehead, C.** (2009) *Economic Impact on London and the UK of an Earned Regularisation of Irregular Migrants in the UK*, London: London School of Economics and Political Sciences, Interim Report.
<http://www.lse.ac.uk>
- Guild, E.** (2006) «The Europeanisation of Europe's Asylum Policy», *International Journal of Refugee Law*, 18:3–4, pps. 630–651.
- Guterres, A.** (2010) «Protection challenges for persons of concern in urban settings», pps. 8–10, *Forced Migration Review, 34, Adapting to Urban Displacement*, Oxford: Refugee Studies Centre.
<http://www.fmreview.org/urban-displacement/FMR34.pdf>
- Hammerstad, A.** (2014) *The Rise and Decline of a Global Security Actor: UNHCR, Refugee Protection and Security*, Oxford: Oxford University Press.
- Harding, J.** (2012) *Border Vigils: Keeping Migrants out of the Rich World*, London and New York: Verso.
- Hehir, A.** (2013) *Humanitarian Intervention: an Introduction*, Basingstoke: Palgrave-Macmillan, 2nd edition.
- Holzer, V.** (2012) *The 1951 Refugee Convention and the Protection of People Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence*, Geneva: UNHCR, September 2012.
<http://www.unhcr.org>
- Human Rights Watch.** (2014) *EU: Make Saving Lives at Sea Top Priority*, June 5, 2014.
<http://www.hrw.org/news/2014/06/05/eu-make-saving-lives-sea-top-priority>

- IASC.** (Inter Agency Standing Committee) (2010) *IASC Strategy for Meeting Humanitarian Challenges in Urban Areas*, Geneva: IASC.
<http://www.humanitarianinfo.org>
- IASC.** (2013) *The Protection of Human Rights in Humanitarian Crises', A Joint Background paper by OCHCHR and UNHCR*, IASC Principles, 8 May 2013.
<http://www.globalprotectioncluster.org>
- ICRC.** (International Committee of the Red Cross) (1999) *Third Workshop on Protection, Background paper*, ICRC (7 January 1999) cited in Protection of Internally Displaced Persons, Inter-Agency Standing Committee Policy Paper, New York: IASC, December 1999.
<http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/iascprotectionpaper.pdf>
- ICRC.** (2012) *Enhancing Protection for Civilians in Armed Conflict and Other Situations of Violence*,
<http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc-002-0956.pdf>
- ICRC.** (2013) *Professional standards for protection work [carried out by humanitarian and human rights actors in armed conflict and other situations of violence]*, Geneva: ICRC, 2nd edition.
<http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc-002-0999.pdf>
- IDMC.** (Internal Displacement Monitoring Unit) (2014) *Global Overview 2014: people internally displaced by conflict and violence*, Geneva: IDMC, May 2014.
<http://www.internal-displacement.org/publications/2014/global-overview-2014-people-internally-displaced-by-conflict-and-violence>
- IDMC.** (2014a) Annual Report 2014: 2013 in Review, Geneva: IDMC.
<http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2014/201407-global-IDMC-annual-report-en.pdf>
- IFRC.** (International Federation of the Red Cross) (2011) *Migration: Ensuring Access, Dignity, Respect for Diversity and Social Inclusion: Resolution of the 31st International Conference of the Red Cross and Red Crescent*. Geneva: IFRC, 2011.
www.ifrc.org/PageFiles/89794/R3_Migration_EN.pdf
- IFRC.** (2012) *World Disasters Report 2012 focus on forced migration and displacement*, Geneva: IFRC.
www.ifrc.org/wdr
- IFRC.** (2013) *Shifting Borders; Externalising Migrant Vulnerability and Rights*, Brussels: Red Cross European Office.
<http://redcross.eu>
- IRIN.** (Integrated Regional Information Networks) (2011) *South Africa: Deportation threat for undocumented Zimbabweans*.
<http://www.irinnews.org/report/93164/south-africa-deportation-threat-for-undocumented-zimbabweans>
- IOM.** (International Organisation for Migration) (2012) *IOM Migration Crisis Operational Framework*, Geneva: IOM, MC/2355.
<https://www.iom.int>
- IOM.** (2012a) *Migrants caught in crisis: The IOM experience in Libya*, Geneva: IOM.
http://publications.iom.int/bookstore/free/MigrationCaughtinCrisis_forweb.pdf
- IOM.** (2012b) *Syria Crisis: A Migration Perspective*, Geneva: IOM.
- IOM.** (2013) *Mali Crisis: A Migration Framework*, Geneva: IOM.
<http://reliefweb.int/report/mali/mali-crisis-migration-perspective>
- IOM.** (2014) *CAR Crisis: Regional Response May-June 2014*, Geneva: IOM.
<http://www.iom.int>
- IOM.** (2014a) *Dimensions on Crisis in Migration in Somalia*, Geneva: IOM.
<http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/Country/docs/Dimensions-of-Crisis-on-Migration-in-Somalia.pdf>
- Kälin, W., and Schrepfer, N.** (2012) *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change. Normative Gaps and Possible Approaches*, Geneva: UNHCR, Division of International Protection, PPLA/2012/01 Legal and Protection Policy Research Series.
- Knight, A., and Egerton, F., (eds.)** (2011) *The Routledge Handbook of the Responsibility to Protect*, Abingdon: Routledge.

Bibliografie

- KOM.** (2004) Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament zur kontrollierten Einreise von Personen, die internationalen Schutz benötigen, in die EU und zur Stärkung der Schutzkapazität von Herkunftsregionen, KOM/2004/0410 endg.
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52004DC0410>
- KOM.** (2005) Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über regionale Schutzprogramme, KOM/2005/0388 endg.
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52005DC0388>
- KOM.** (2011) *Gesamtansatz für Migration und Mobilität*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den europäischen Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen.
http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/1_DE_ACT_part1_v2.pdf
- Koslowski, R.** (ed.) (2011) *Global Mobility Regimes*, New York: Palgrave Macmillan.
- Kunz, R., and Maisenbacher, J.** (2013) «Beyond conditionality versus cooperation: Power and resistance in the case of EU mobility partnerships and Swiss migration partnerships», *Migration Studies*, 1:2, pps. 196–220.
- Lavenex, S.** (2001) *The Europeanisation of Refugee Policies: Between Human Rights and Internal Security*, Farnham, UK: Ashgate.
- Levy, C.** (2010) «Refugees, Europe, Camps/State of Exception: «Into The Zone», the European Union and Extraterritorial Processing of Migrants, Refugees, and Asylum-seekers (Theories and Practice)» *Refugee Survey Quarterly*, 29:1, pps. 92–119.
- Lindley, A.** (2011) «Between a Protracted and a Crisis Situation: Policy Responses to Somali Refugees in Kenya», *Refugee Survey Quarterly*, 30:4, pps. 14–49.
- Lindley, A.** (2013) «Displacement in contested places: governance, movement and settlement in the Somali territories», *Journal of Eastern African Studies*, 7:2, pps. 291–313.
- Local to Global Protection (L2GP)** (nd) Local to Global Protection.
www.local2global.info
- Loescher, G., Milner, J., Newman, E., and Troeller, G.** (eds.) (2008) *Protracted Refugee Situations: Political, Human Rights and Security Implications*, United Nations University Press.
- Long, K.** (2011) *Permanent crises? Unlocking the protracted displacement of refugees and internally displaced persons*, RSC/NRC/IDMC/NUPI.
www.rsc.ox.ac.uk/files/publications/policy-briefing-series/pb-unlocking-protracted-displacement-2011.pdf
- Mandal, R.** (2005) Protection Mechanisms Outside of the 1951 Convention («Complementary Protection»), Geneva: UNHCR, PPLA/2005/02, June 2005.
<http://www.unhcr.org>
- Marfleet, P.** (2006) *Refugees in a Global Era*, Basingstoke: Palgrave.
- Martin, S.** (2010) «Forced Migration, the Refugee Regime and the Responsibility to Protect», *Global Responsibility to Protect 2*, pps. 38–59.
- Martin, S., Weerasinghe, S., and Taylor, A., (eds.)** (2014) *Humanitarian Crises and Migration: Causes, Consequences and Responses*, London: Routledge.
- Maxwell, D., Majid, N., Stobaugh, H., Kim, J., Lauer, J., and Paul, E.** (2014) *Lessons Learned from the Somalia Famine and the Greater Horn of Africa Crisis 2011–2012: Desk Review of Literature*, MA: Feinstein International Center, Tufts University.
<http://fic.tufts.edu>
- McAdam, J.** (ed.), (2010) *Climate Change and Displacement in the Pacific: Multidisciplinary Perspectives*, Oxford: Hart Publishing.
- McAdam, J.** (2011) *Climate Change, Displacement and International Law*, Oxford: Oxford University Press.
- Migration Policy Centre. (n.d.)** *Mobility Partnerships – what impact do they have on legal migration and mobility?*, Florence: European University Institute.
<http://www.migrationpolicycentre.eu/mobility-partnerships-what-impact-do-they-have-on-legal-migration-and-mobility>
- Morris, T., and Ben Ali, S.** (2014) *UNHCR reviews its urban policy: an air of complacency?*
<http://urban-refugees.org/debate/unhcr-reviews-urban-policy-air-complacency>

- Nyamu-Musembi, C., and Cornwall A.** (2004) *What is the «rights-based approach» all about? Perspectives from international development agencies*, IDS Working Paper 234, November 2004.
- OCHA.** (UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) (2004) *Guiding Principles on Internal Displacement*, New York: OCHA.
<http://www.brookings.edu/~media/Projects/idp/GPEnglish.pdf>
- OHCHR.** (UN Office of the High Commissioner for Human Rights) (2013) *The Protection of Human Rights in Humanitarian Crises, A Joint Background paper by OCHCHR and UNHCR*, IASC Principles, 8 May 2013.
www.globalprotectioncluster.org
- OHCHR.** (2013a) *Migration and Human Rights: Improving Human Rights-Based Governance of International Migration*, Geneva: UN OHCHR.
<http://www.ohchr.org>
- OHCHR.** (2014) *OHCHR Recommended Principles and Guidelines on Human Rights at International Borders*. Geneva: UN OHCHR
<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/WSReportGA69.aspx>
- Oxfam.** (n.d.) *Protection*, Oxford: Oxfam.
<http://policy-practice.oxfam.org.uk/our-work/conflict-disasters/protection>
- Oxfam.** (2013) *Oxfam Minimum Standards for Gender in Emergencies*, Oxford: Oxfam
<http://www.gdnonline.org>
- Pantuliano, S., Metcalfe, V., Haysom, S. and Davey, E.** (2012) «Urban vulnerability and displacement: a review of current issues», *Disasters*, 36:1, pps. 1–22.
- Piguet, E.** (2008) *Climate change and forced migration*, New Issues in Refugee Research, Research Paper No. 153, Geneva: UNHCR.
- Piguet, E.** (2013) *L'immigration en Suisse – soixante ans d'entrouverture*, Lausanne: Presses polytechniques romandes – Collection «Le Savoir Suisse», 3^e édition.
- Piguet, E., Pecoud, A., and de Guchteneire, P.** (eds) (2011) *Migration and Climate Change*, Paris: UNESCO.
- Reslow, N.** (2012) «The Role of Third Countries in EU Migration Policy: The Mobility Partnerships», *European Journal of Migration and Law*, 14:4, pps. 393–415.
- Robinson, V.** (1999) «Cultures of Ignorance, Disbelief and Denial: Refugees in Wales», *Journal of Refugee Studies*, 12:1, pps. 78–87.
- Simeon, J.** (ed.) (2013) *The UNHCR and the Supervision of International Refugee Law*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Solutions Alliance.** (2014) *Solutions Alliance: Ending Displacement Together*.
<http://www.endingdisplacement.org>
- Sphere Project.** (2011) *Sphere Handbook, Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response*, Geneva: Sphere Project, 2011.
www.sphereproject.org/handbook
- Swithern, S.** (2008) «Reclaiming mainstreaming: Oxfam GB's protection approach in DRC», *Humanitarian Exchange Magazine*, London: ODI/HPG, Issue 39, pps. 7–11.
www.odihpn.org/download/humanitarian-exchange-39
- Triandafyllidou, A.** (2009). *Clandestino Project: Undocumented Migration: Counting the Uncountable. Data and Trends Across Europe. Final Report*, 23 November 2009. Prepared for the European Commission.
<http://irregular-migration.net//index.php?id=217>
- Triandafyllidou, A., and Dimitriadi, A.** (2013) *Governing Irregular Migration and Asylum at the Borders of Europe: Between Efficiency and Protection*, Florence: Istituto Affari Internazionali.
http://www.iai.it/pdf/ImaginingEurope/ImaginingEurope_06.pdf
- UK Daily Mail.** (2014) «600,000 migrants are lined up along North African coast and ready to enter Europe this summer warns Italy», London: Daily Mail, 4 April 2014.
<http://www.dailymail.co.uk>
- UN.** (2005) Resolution adopted by the General Assembly A/Res/60/1. 2005, World Summit Outcome, New York: United Nations.
www.un.org/womenwatch/ods/A-RES-60-1-E.pdf

Bibliografie

- UN.** (2006) *UN Report of the Secretary-General on International Migration and Development*, New York: United Nations, A/60/871. <http://daccess-dds-ny.un.org>
- UN.** (2006a) UN Resolution 1674, S/RES/1674, New York: United Nations. <http://daccess-dds-ny.un.org>
- UN.** (2012) *Report of the Secretary General's Internal Review Panel on United Nations Action in Sri Lanka*, New York: UN, November 2012. <http://www.un.org>
- UN.** (2013) *UN Summary of the High-Level Dialogue on Migration and Development*, New York: United Nations, A/161/515. www.un-ngls.org.
- UN** (2014) *Rights Up Front*, UN, New York: United Nations, May 2014. <http://www.un.org>
- UN Department of Economic and Social Affairs.** (UN-DESA) (2013) Number of international migrants rises above 232 million. <http://www.un.org>
- UNHCR.** (2005) UNHCR Observations on the Communication from the European Commission to the Council and the European Parliament on Regional Protection Programmes [COM (2005) 388 final, 1 September 2005]. <http://www.unhcr.org/4360a5ab2.pdf>
- UNHCR.** (2006) *Protection Gaps Framework for Analysis: Enhancing Protection of Refugees*, Geneva: UNHCR. <http://www.refworld.org/docid/430328b04.html>
- UNHCR.** (2006a) *Convention Plus: The Targeting of Development Assistance for Durable Solutions to Forced Displacement*, High Commissioner's Forum/2005/8, February 2006, Geneva: UNHCR. <http://www.unhcr.org/437d9f152.html>
- UNHCR.** (2006b) *Refugee Protection and Mixed Migration: A 10-Point Plan of Action*, Geneva: UNHCR. <http://www.unhcr.org/4742a30b4.html>
- UNHCR.** (2008) *Mixed Migration Task Force – Somalia*, Geneva: UNHCR, April 2008. <http://www.unhcr.org/4877716c2.html>
- UNHCR.** (2009) *UNHCR policy on refugee protection and solutions in urban areas*, Geneva: UNHCR, September 2009. <http://www.unhcr.org/4ab356ab6.pdf>
- UNHCR.** (2009a) *Iraq: Remote control aid*, Geneva: UNHCR, RefWorld. <http://www.refworld.org/docid/4a8d54ccc.html>
- UNHCR.** (2009b) Concept Note: Transitional Solutions Initiative, UNDP and UNHCR in collaboration with the World Bank, Geneva: UNHCR. <http://www.unhcr.org/4e27e2f06.html>
- UNHCR.** (2009c) *UNHCR Policy on Refugee Protection and Solutions in Urban Areas*, Geneva: UNHCR, <http://www.refworld.org/docid/4ab8e7f72.html>
- UNHCR.** (2010) «Closing Remarks», *2010 High Commissioner's Dialogue on Protection Gaps and Responses*, Palais des Nations, Geneva, 9 December 2010, Geneva: UNHCR. www.unhcr.org/4d0732389.html
- UNHCR.** (2010b) *Refugee Protection and Mixed Migration: A 10-Point Plan in Action*, Geneva: UNHCR. <http://www.refworld.org/pdfid/4d9430ea2.pdf>
- UNHCR.** (2011) *The Benefits of Belonging: Local integration options and opportunities for host countries, communities and refugees*, Geneva: UNHCR. www.unhcr.org/4e3276e26.html
- UNHCR.** (2011a) *Summary of Deliberations on Climate Change and Displacement*, Geneva, UNHCR, April 2011. www.unhcr.org
- UNHCR.** (2011b) *2010 High Commissioner's Dialogue on Protection Challenges Background Paper Protection Gaps and Responses*, Geneva: UNHCR. <http://www.unhcr.org/4cebeeee9.html>
- UNHCR.** (2012) *State of the World's Refugees: in Search of Solidarity*, Oxford: Oxford University Press.
- UNHCR.** (2012a) *The Implementation of UNHCR's Policy on Refugee Protection and Solutions in Urban Areas: Global Survey – 2012*, Geneva: UNHCR. <http://www.unhcr.org/516d658c9.pdf>

- UNHCR.** (2013) *High Commissioner's Dialogue on Protection Challenges, Theme – Protecting the Internally Displaced: Persisting Challenges and Fresh Thinking*, Geneva: UNHCR, December 2013.
<http://www.unhcr.org/52b46f2d9.html>
- UNHCR.** (2013a) *Mid-year trends 2013*, Geneva: UNHCR.
<http://www.unhcr.org>
- UNHCR.** (2014) *UNHCR Protection Manual*, Geneva: UNHCR.
<http://www.refworld.org/protectionmanual.html>
- UNHCR.** (2014a) *2014 UNHCR country operations profile – Central African Republic*
<http://www.unhcr.org/pages/49e45c156.html>
- UNHCR.** (2014b) *Iraq: Remote control aid*, Geneva: UNHCR, Refworld.
<http://www.refworld.org/docid/4a8d54ccc.html>
- UNHCR.** (2014c) *Syrian Refugees in Europe: What Europe Can Do to Ensure Protection and Solidarity*, Geneva: UNHCR, Refworld.
<http://www.refworld.org/docid/53b69f574.html>
- University of Limoges.** (2010) *Draft Convention on the International Status of Environmentally Displaced Persons*, University of Limoges: Faculty of Law, (second version – May 2010),
<http://www.cidce.org>
- University of Western Australia.** (2008) *Towards a Convention for Persons Displaced by Climate Change: Key Issues and Preliminary Responses*, Institute of Advanced Studies: University of Western Australia.
<http://www.ias.uwa.edu.au/new-critic/eight/hodgkinson>
- Urban Refugees.org** (2014) *Documents*.
<http://urban-refugees.org>
- Urban Refugees.org** (2014a) *Turning the Screw on Nairobi's Refugees*
<http://urban-refugees.org/debate/turning-screw-nairobis-refugees>
- World Bank** (2013), «Lebanon: economic and social impact assessment of the Syrian conflict», (Washington: World Bank), September 2013.
<http://documents.worldbank.org>
- Zetter, R.** (2007) «More Labels, Fewer Refugees: Making and Remaking the Refugee Label in an Era of Globalisation», *Journal of Refugee Studies* 20:2, pps. 172–192.
- Zetter, R.** (2009) «The role of legal and normative frameworks for the protection of environmentally displaced people», Ch. 8, pps. 385–441, in *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence* in Laczko, F., and Aghazarm, C., (eds), Geneva: IOM,
http://publications.iom.int/bookstore/free/migration_and_environment.pdf
- Zetter, R.** (2010) *Protecting environmentally displaced people: developing the capacity of legal and normative frameworks*, University of Oxford: Refugee Studies Centre, report commissioned by UNHCR and Governments of Switzerland and Norway.
www.rsc.ox.ac.uk
- Zetter, R.** (2010a) «Protecting People Displaced by Climate Change: Some Conceptual Challenges», Ch. 7, pps.131–150 in McAdam, J., (ed), *Climate Change and Displacement in the Pacific: Multidisciplinary Perspectives*, Oxford: Hart Publishing.
- Zetter, R.** (2011) «Unlocking the Protracted Displacement of Refugees and Internally Displaced Persons: An Overview», *Refugee Survey Quarterly*, 30:4, pps. 1–13.
- Zetter, R.** (2014) *Reframing Development Crises as Development Opportunities*, DSI Policy Brief, Copenhagen, Roundtable on Development Solutions, April 2014.
http://www.endingdisplacement.org/wp-content/uploads/2014/03/Policy-Brief_Zetter-paper_FINAL.pdf
- Zetter, R.** (2014a) «Creating Identities – diminishing protection: securitising asylum seeking in the EUMS», Ch. 3, pps.22–35 in Kneebone, S., Stevens D., and Baldassar, L. (eds), *Refugee Protection and the Role of Law: Conflicting Identities*, Abingdon: Routledge.
- Zetter, R., Griffiths, D. and Sigona, N.** (2006) *Immigration, Social Cohesion and Social Capital: What are the Links?*, York: Joseph Rowntree Foundation.
<http://www.jrf.org.uk/publications/immigration-social-cohesion-and-social-capital-what-are-links>
- Zetter, R., and Boano, C.** (2008) *Environmentally Displaced Peoples: Understanding the Linkages Between Environmental Change, Livelihoods and Forced Migration*, Oxford: Refugee Studies Centre, RSC, Policy Brief No 1.
<http://www.rsc.ox.ac.uk>

Bibliografie

Zetter, R., and Deikun, G. (2010) «Meeting humanitarian challenges in urban areas», *Forced Migration Review*, 34, Special Issue on Urban Displacement, pps. 5–8, Oxford: Refugee Studies Centre.
<http://www.fmreview.org/urban-displacement>

Zetter, R., and Morrissey, J. (2014) «Environmental Displacement and the Challenge of Rights Protection», Ch. 9, pps 179–198, in Martin, S., Weerasinghe, S., and Taylor, A., (eds) *Humanitarian Crises and Migration: Causes, Consequences and Responses*, London: Routledge.

Zetter, R., and Morrissey, J. (2014a) «The Environment-Mobility Nexus: reconceptualising the links between environmental stress, mobility and power», Chapter 27, pps 342–354, in Fiddian-Qasmiyeh, E., Loescher, G., Sigona, N., Long, C., (eds), *Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, Oxford: OUP.

Zyck, S., and Kent, R. (2014) *Humanitarian crises, emergency preparedness and response: the role of business and the private sector*, London: Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute.
<http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9078.pdf>