

Es gilt das gesprochene Wort

Zürcher Migrationskonferenz 2017: Den Flüchtlingsschutz neu denken! 7. September 2017

„Die New Yorker Erklärung: ein Paradigmenwechsel“

**Beitrag von Herrn Daniel Endres
Director, Comprehensive Responses
Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR)**

Sehr geehrte Damen und Herren,

Ich freue mich, hier heute mit Ihnen über Lösungsansätze für Flucht und Vertreibung im 21. Jahrhundert zu diskutieren. Wir sehen, dass die Zahl der Vertriebenen weltweit stetig ansteigt. Politische Diskurse sind oftmals schwierig und mehr und mehr von Fremdenfeindlichkeit geprägt. Vor diesem Hintergrund ist es heute wichtiger denn je, darüber zu sprechen, wie die zentrale Rolle des Flüchtlingsschutzes gewahrt und Lösungen für Flüchtlingssituationen gefunden werden können. Ich danke der Stadt Zürich und weiteren Organisatoren für die Möglichkeit, dieses herausfordernde – und zugleich bereichernde – Thema hier auf zukunftsorientierte Weise diskutieren zu können.

Ich werde in meinem Beitrag:

- i. Einen Überblick über die Ursachen von Vertreibung weltweit geben und
- ii. in die New Yorker Erklärung und den umfassenden Rahmenplan für Flüchtlingshilfemassnahmen einführen.
- iii. Danach werde ich darstellen, welche Auswirkungen und Änderungen damit einhergehen und abschliessend werde ich die
- iv. weiteren Schritte in Richtung eines globalen Pakts für Flüchtlinge vorstellen.

1. Die Ursachen von Vertreibung weltweit

Erlauben Sie mir, mit einer Einführung in die heutigen Ursachen von Vertreibung zu beginnen. Krieg, Gewalt und Verfolgung in der ganzen Welt verursachen weiterhin ein beispielloses Ausmass an Vertreibung. Am Weltflüchtlingstag am 19. Juni 2017 haben wir unseren *Global Trends* Bericht veröffentlicht. Dieser zeigt auf, dass Ende des letzten Jahres weltweit 65,6 Millionen Menschen auf der Flucht waren. Dies sind 300.000 Menschen mehr als 2015. Die Zahl der Flüchtlinge betrug 22,5 Millionen und war damit höher denn je. Weitere 40,3 Millionen Menschen sind innerhalb ihres Landes auf der Flucht. 2,8 Millionen Menschen sind als Asylsuchende registriert.

Besonders besorgniserregend ist die Zahl der Menschen, die neu vertrieben wurden. So wurden 2016 10,3 Millionen Menschen neu zur Flucht gezwungen, etwa Zweidrittel davon waren innerhalb ihres eigenen Landes auf der Flucht. Alle drei Sekunden wird irgendwo auf der Welt ein Mensch vertrieben. Mehr als die Hälfte aller Flüchtlinge, genauer 55%, stammt aus nur drei Ländern: Syrien (5,5 Millionen), Afghanistan (2,5 Millionen) und **Südsudan** (1,4 Millionen). 2016 stellte der Südsudan weltweit die am schnellsten wachsende Vertriebenengruppe. Dies führte zu einer grösstenteils unbekanntem und wenig mediatisierten **Flüchtlingskrise** mit grosser Auswirkung auf Aufnahmeländer wie Uganda und Äthiopien. Mittlerweile hat zum Beispiel Uganda längst mehr als 1 Million Flüchtlinge aufgenommen.

Europäische Länder nehmen auch nach dem Höhepunkt der weltweiten Flüchtlingskrise im Jahr 2015 eine erhebliche Zahl von Flüchtlingen und Asylsuchenden auf. In der Schweiz sinkt die Zahl der neuen Asylgesuche seither stetig. Die Zahl der Flüchtlinge und Asylsuchenden ist mit rund 113.500 (Stand Ende 2016) aber weiterhin hoch. Die Mehrheit der Flüchtlinge weltweit (84%) befindet sich jedoch in Ländern mit niedrigen oder mittleren Einkommen. Ein Drittel hat Zuflucht in den am wenigsten entwickelten Ländern gefunden. 2016 waren die grössten Aufnahmeländer für Flüchtlinge weltweit die Türkei (2,9 Millionen), Pakistan (1,4 Millionen) und der Libanon (1 Million). UNHCR appelliert an die Staaten - und auch an die Schweiz -, sich mit Hauptaufnahmeländern und den Schutzbedürftigen solidarisch zu zeigen. Dies beinhaltet beispielsweise, dass erleichterte reguläre Einreisemöglichkeiten für deren

Familien geschaffen und dass genügend Resettlement-Plätze zur Verfügung gestellt werden. Momentan sind die vorhandenen Lösungen für Flüchtlinge weltweit begrenzt und können mit dem Anstieg an Vertreibung nicht Schritt halten.

Flüchtlinge haben weltweit – auch in der Schweiz - den Wunsch, wieder ein normales Leben führen zu können. Die Schweiz verfügt über viel Erfahrung und sehr gute Voraussetzungen, damit dieser Wunsch nach einer gelungenen Integration Wirklichkeit werden kann. So verfügt sie über einen gesunden Arbeitsmarkt, ein funktionierendes und erfolgreiches Bildungssystem und eine Tradition im Umgang mit sprachlicher und religiöser Vielfalt. Gerade Kriegs- und Gewaltvertriebene erhalten aber in der Schweiz - anders als im übrigen Europa - keinen Schutzstatus, sondern lediglich eine vorläufige Aufnahme. Damit sind massgebliche Erschwernisse bei der Integration verbunden, beispielsweise im Bereich der Familienzusammenführung oder der Arbeitsmarktintegration. Wer befürchten muss, dass der Aufenthalt jederzeit beendet werden kann, kann keine Zukunftspläne schmieden. UNHCR unterstützt daher die laufenden Bestrebungen des Bundesrates, die vorläufige Aufnahme durch einen Schutzstatus für Kriegs- und Gewaltvertriebene zu ersetzen, und hofft, dass das Parlament diesen Weg unterstützen wird.

2. Die New Yorker Erklärung und der umfassende Rahmenplan für Flüchtlingshilfemassnahmen

Lassen Sie mich nun auf die neuen Entwicklungen im internationalen Flüchtlingsschutz zu sprechen kommen. Langwierige und neu ausbrechende Konflikte und die damit einhergehende Vertreibung zwangen die internationale Gemeinschaft, den Flüchtlingsschutz im 21. Jahrhundert gemeinsam zu überdenken. Wichtig war uns hierbei, dass ein solcher Prozess die Genfer Flüchtlingskonvention stärkt und die Bedürfnisse von Aufnahmeländern und –gemeinschaften berücksichtigt. Dieser Prozess mündete am 19. September 2016 in die einstimmige Verabschiedung der **New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten** durch die 193 Mitgliedstaaten der Generalversammlung der Vereinten Nationen.

Mit der New Yorker Erklärung haben die Staaten sowohl die gemeinsamen Herausforderungen, die sich für Flüchtlinge und Migranten stellen, als auch die

Besonderheiten des internationalen Flüchtlingsschutzes anerkannt. Die Staaten haben ein solides Paket an Verpflichtungen angenommen, um Situationen grosser Flucht- und Migrationsbewegungen bewältigen zu können. Im Mittelpunkt der New Yorker Erklärung steht die Forderung nach globaler Solidarität und mehr internationaler **Verantwortungsteilung**. Dies soll zum einen durch verbesserte, zeitnahe und vorhersehbare finanzielle Unterstützung für Flüchtlingssituationen und zum anderen durch eine verstärkte Zusammenarbeit von humanitären Akteuren und Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit erreicht werden. Zudem enthält die New Yorker Erklärung eine ausdrückliche Forderung nach Lösungen für Flüchtlingssituationen und hebt dabei insbesondere die Notwendigkeit hervor, **Fluchtursachen anzugehen** und Konflikte durch friedliche Mittel zu lösen.

Anhang 1 der New Yorker Erklärung skizziert einen **umfassenden Rahmenplan für Flüchtlingshilfemassnahmen** (CRRF), der in allen grossen Flüchtlingsbewegungen, einschliesslich Notsituationen und langwierige Flüchtlingssituationen, angewandt werden soll. Er fordert UNHCR auf, den CRRF in enger Zusammenarbeit mit Staaten und vielen verschiedenen Interessensgruppen auszuarbeiten und einzuführen. Die Anwendung des CRRF orientiert sich an den folgenden vier Zielsetzungen:

- i. Den Druck auf die betroffenen Aufnahmeländer mindern,
- ii. die Eigenständigkeit von Flüchtlingen fördern,
- iii. den Zugang zu Lösungen in Drittstaaten ausweiten, einschliesslich Resettlement und anderer legaler Zugangswege,
- iv. Bedingungen fördern, die eine freiwillige Rückkehr in das Herkunftsland in Sicherheit und Würde ermöglichen.

Der CRRF deckt den ganzen Kreislauf von Vertreibung ab und umfasst – auf dem Gesagten aufbauend – folgende Kernaspekte für den Umgang in Aufnahmestaaten:

- Verbesserte Bedingungen für die **Aufnahme** von Flüchtlingen durch:
 - einen besseren Zugang zu humanitärer *und* Entwicklungsfinanzierung,
 - Zugang zu Infrastruktur für Flüchtlinge und Aufnahmegemeinschaften
 - und die Unterstützung der Zivilgesellschaft;

- **Legalisierung des Aufenthalts** für Menschen, die internationalen Schutz benötigen, sowie eine Förderung ihrer **Eigenständigkeit** durch einen verbesserten Zugang zu **Bildung, medizinischer Versorgung, Erwerbsmöglichkeiten und dem Arbeitsmarkt**;
- und Integration der Flüchtlingshilfemassnahmen in die **nationale Entwicklungsplanung** von Aufnahmeländern, um Lebensbedingungen für Flüchtlinge und Aufnahmegemeinschaften gleichermaßen zu verbessern, insbesondere durch eine Stärkung der Infrastruktur und öffentlicher Dienstleistungen sowie durch Schutz und Wiederherstellung der Umwelt sowie Sozialsysteme.

Der CRRF verfolgt einen **gesamtgesellschaftlichen Ansatz** und bezieht eine Vielzahl von Akteuren in Flüchtlingshilfemassnahmen ein, sowohl erfahrene als auch neue Akteure. Hierzu gehören nationale und lokale Behörden, internationale und regionale Organisationen, internationale Finanzinstitutionen, die Zivilgesellschaft, die Privatwirtschaft, die akademische Welt sowie die Flüchtlinge selbst und ihre Aufnahmegemeinschaften. In den jeweiligen Ländern wird die Umsetzung des CRRF von der Regierung des Aufnahmestaates und UNHCR geleitet, und von anderen Partnern unterstützt. Während des gesamten Prozesses ist der CRRF offen für **Investment und Innovation** und initiiert die **langfristige Planung von Lösungen** von dem Beginn einer Notsituation an.

Der CRRF führt keine zusätzliche **Koordinationsbene** ein. Er bezweckt stattdessen, die vielen, häufig nebeneinander existierenden Mechanismen, Initiativen und Finanzierungsinstrumente der humanitären und Entwicklungszusammenarbeit zu verbinden, um so Synergien auszuschöpfen. Werden Lücken für Flüchtlinge und Aufnahmegemeinschaften erkannt, sollen diese angegangen werden.

Im Anschluss an die Verabschiedung der New Yorker Erklärung hat UNHCR eine **Arbeitsgruppe** für Flüchtlingshilfemassnahmen gebildet, um die Anwendung des CRRF weltweit zu unterstützen. Bisher wird der CRRF bereits in **11 Ländern** angewandt, in Mittel- und Nordamerika in den Ländern Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexiko und Panama sowie in Afrika in den Ländern Dschibuti, Äthiopien, Somalia, Tansania und Uganda. **Regionale Umsetzungsstrategien** für den CRRF werden für Somalia sowie für Zentralamerika und Mexiko entwickelt. Ziel ist es,

länderübergreifende, regionale Strategien vom Herkunftsstaat bis zum Aufnahmeland zu entwickeln. Beide Umsetzungsstrategien sind fest in bestehende regionale Prozesse verankert. Im Falle von Somalia ist dies die von Staatsoberhäuptern der *Intergovernmental Authority on Development* (IGAD) im März 2017 verabschiedete *Nairobi Declaration on Durable Solutions for Somali Refugees and Reintegration of Returnees in Somalia*. Für Zentralamerika und Mexiko handelt es sich um den *Brasilianischen Aktionsplan* von 2014 und das 2016 *San Jose Action Statement*.

3. Verbesserungen durch die New Yorker Erklärung und den CRRF

Um die Verbesserungen des neuen Konzepts, das durch die New Yorker Erklärung und den umfassenden Rahmenplan für Flüchtlingshilfemassnahmen, den CRRF, eingeführt wurde, beurteilen zu können, helfen zwei Fragen: „Was ist anders? Was ist das Neue am CRRF?“

Erstens: der CRRF ist eine politische Erklärung und eine **Verpflichtung, die auf höchster Ebene eingegangen wurde**. Der CRRF beruht auf den Grundsätzen der Genfer Flüchtlingskonvention und bekräftigt diese. Alle UN-Mitgliedstaaten haben dem CRRF zugestimmt und ihn einstimmig als die Methode angenommen, wie wir – das heisst die internationale Gemeinschaft als Ganzes – Flüchtlingen in vorhersehbarer und umfassenderer Weise Schutz und Lösungen bieten sollen. Die Bestimmungen des CRRF sind global anwendbar, können und sollen aber an den jeweiligen Kontext angepasst werden.

Zweitens: der CRRF macht deutlich, dass humanitäre Krisen nicht allein durch humanitäre Hilfe gelöst werden können. Stattdessen müssen die Ursachen von Konflikten angegangen werden, um diese zu lösen. Der CRRF würdigt die zentrale Rolle von entwicklungspolitischen Akteuren, einschliesslich internationaler Finanzinstitutionen. Zudem betont der CRRF, dass die nachhaltigen Entwicklungsziele – und das Gebot, ‚niemanden zurückzulassen‘ – zwingend erfordern, sich mit den entwicklungspolitischen Folgen von Flucht und Vertreibung zu beschäftigen. Wir dürfen **Flüchtlinge nicht isoliert betrachten, sondern als Teil der Gemeinschaften, in denen sie Schutz finden**. Grosse Fluchtbewegungen können nicht nur aus einem „humanitären Blickwinkel“ betrachtet werden. Stattdessen sollten wir sie als Möglichkeit sehen, gemeinsam mit Flüchtlingen und ihren Aufnahmegemeinschaften

Widerstandsfähigkeit und Eigenständigkeit zu fördern. Der CRRF fordert uns zudem auf, das Wissen und die Fähigkeiten der Privatwirtschaft zu nutzen.

Ein Beispiel für die neue Rolle entwicklungspolitischer Akteure im Bereich der Flüchtlingshilfemassnahmen ist das *IDA18* Programm der Weltbank. In diesem Rahmen hat die **Weltbank** eine neue Kategorie für Flüchtlinge mit einem Unterstützungsrahmen von US\$ 2 Milliarden entwickelt. Aufnahmeländern kann so jeweils eine Kombination aus Krediten und Darlehen in einer Höhe von bis zu US\$ 400 Millionen zugutekommen. Es wird unterstützt durch mehrere Studien und Expertenbewertungen, die die Planung und Programmgestaltung so anlegen, dass der positive Beitrag von Flüchtlingen mit Zugang zu Bildung und Arbeitsplätzen für die lokale Wirtschaft insbesondere mittel- und langfristig gefördert wird.

Ein *dritter* Aspekt bezieht sich auf das, **wozu sich Hauptaufnahmeländer bereits verpflichtet haben**. Auf dem *Leaders' Summit for Refugees*, einen Tag nach der Annahme der New Yorker Erklärung, haben sich 17 Aufnahmeländer zu konkreten Massnahmen bereit erklärt, um Flüchtlinge in ihre Gesellschaften einzubeziehen. Sie haben sich beispielsweise dazu verpflichtet, Flüchtlingen einen besseren Zugang zum Arbeitsmarkt und Bildung, Bewegungsfreiheit und freie Wahl des Wohnortes sowie Zugang zu nationalen Dienstleistungen zu gewähren.

Aufnahmeländer haben bereits damit begonnen, diese Änderungen umzusetzen. Ein beeindruckendes Beispiel ist **Dschibuti**s neues Asylgesetz. Dieses führt zu einem Politikwechsel: anstatt Flüchtlinge in Lagern zu beherbergen, wird nun ein Siedlungsansatz verfolgt. Beeindruckend ist auch **Äthiopiens** Plan zur Umsetzung seiner neun Verpflichtungen. Dieser wird parallel zu einer umfassenden Überprüfung des bestehenden Flüchtlingsgesetzes von der äthiopischen Regierung vorangetrieben und bildet die Grundlage für grossangelegte Initiativen. So werden derzeit beispielsweise Industrieparks aufgebaut, die Arbeitsplätze für 100.000 Personen – darunter bis zu 30.000 Flüchtlinge – schaffen werden. Zudem sind die Nutzung von 10.000 Hektar Agrarland und der Zugang zu Bewässerungsvorhaben für Flüchtlinge und Aufnahmegemeinschaften vorgesehen. Im Falle beider Länder stellen diese fortschrittlichen Verpflichtungen eine Grundlage für die Anwendung des CRRF da, die nun von

der internationalen Gemeinschaft auf vorhersehbare und gerechte Weise unterstützt werden sollten.

Der Raum für Veränderung hängt letztlich davon ab, wie wir den CRRF operationalisieren. Lassen Sie mich kurz erläutern, wie wir den gesamtgesellschaftlichen Ansatz des CRRF bereits in verschiedenen Hauptaufnahmeländern umgesetzt haben. Wichtig war hierbei, Regierungen zu unterstützen, eine Vielzahl von nationalen und subnationalen Behörden vom CRRF zu überzeugen. Dies schloss zum einen staatliche Institutionen ein, die innerhalb der jeweiligen Regierung viel Erfahrung mit Asylangelegenheiten haben. Zum anderen schloss es Ämter ein, die auf nationaler und subnationaler Ebene das Bereitstellen von wichtigen Dienstleistungen, wie Wasser, medizinische Versorgung und Bildung, planen und hierüber entscheiden.

In **Uganda** und **Tansania** wurden zu diesem Zweck unter dem Vorsitz der Regierung CRRF-Ausschüsse und Sekretariate gegründet. Dies geschah oftmals in Zusammenarbeit mit Institutionen, die mit Asylangelegenheiten und Planungsaufgaben im Bereich der nationalen Entwicklung betraut sind. Wenn Behörden auf nationaler und Bezirksebene, UN-Behörden, die internationale und nationale Zivilgesellschaft, internationale Finanzinstitutionen und entwicklungspolitische Partner zusammenkommen, können die wichtigsten Prioritäten und Massnahmen für die kurz- und längerfristige Umsetzung des CRRF abgesteckt werden. So kann operationelle Orientierung für Fragen geboten werden, die wichtig für effiziente und nachhaltige Massnahmen sind, wie zum Beispiel:

- i. Wie können Behörden auf Bezirksebene dabei unterstützt werden, Flüchtlinge in ihre Entwicklungspläne aufzunehmen und die Ergebnisse messbar zu machen, nachdem Flüchtlinge in die Planung auf nationaler Ebene einbezogen worden sind?
- ii. Wie können Massnahmen zur Krisenvorsorge weiterentwickelt werden, wie zum Beispiel durch standardisierte Arbeitsanweisungen und Massnahmen für die Einbeziehung von entwicklungspolitischen Akteuren auf nationaler und internationaler Ebene?

Dabei ist besonders wichtig, dass die **Reaktionsfähigkeit der nationalen und subnationalen Regierungen** gestärkt wird. Nehmen wir an, dass die Bevölkerung eines Bezirks beispielsweise aufgrund einer grossen Flüchtlingsbewegung auf einmal schlagartig ansteigt, wie es beispielsweise in mehreren Bezirken im **Norden Ugandas** aufgrund des Konflikts im Südsudan der Fall war. Der Bezirk ist aber nicht in der Lage, seine Mittel für das Bereitstellen der notwendigen Infrastruktur entsprechend zu erhöhen. Dies führt schnell dazu, dass die Massnahmen für Flüchtlinge und für die Aufnahmegemeinschaften nicht ausreichen und nicht aufrechterhalten werden können. Dies verhindert zudem die vollständige Umsetzung einer fortschrittlichen Flüchtlingspolitik. Hier sind gleichzeitig zwei Massnahmen notwendig: (1) das Aufstocken der humanitären Hilfe, um die Grundbedürfnisse der Flüchtlinge und der Aufnahmegemeinschaften zu befriedigen und deren längerfristige Widerstandsfähigkeit zu stärken, und (2) gleichzeitig der Einsatz dafür, dass Flüchtlinge gemäss den Entwicklungsplänen auf nationaler und Bezirksebene in verschiedene Formen der entwicklungspolitischen Programmgestaltung einbezogen werden. Insbesondere auf **Bezirksebene** sind gezielte und gut geplante Massnahmen notwendig, um die vorhandenen Kapazitäten zur Bereitstellung von Infrastruktur sowie im Bereich der Planung zu stärken. Dies ist wichtig, um zu verhindern, dass die Aufnahmegemeinschaften dadurch beeinträchtigt werden. Insbesondere in ländlichen Gebieten ist der Zugang zu Infrastruktur oftmals sowieso nur spärlich verfügbar.

Ein gutes Beispiel dafür, wie nachhaltige Ansätze in Notmassnahmen integriert werden können, ist die Umsetzung des CRRF in Uganda. **Wasser** wird dort nun nicht mehr per Lastwagen transportiert, eine sehr teure Methode. Stattdessen werden Behörden, die auf nationaler und Bezirksebene für die Wasserversorgung zuständig sind, unterstützt, Lösungsansätze zu entwickeln, die die langfristige Wasserversorgung von Aufnahmegemeinschaften und Flüchtlingen ermöglichen. Dabei werden - so weit wie möglich - neue Flüchtlingszuströme bereits mit in die Planung eingeschlossen. Die ersten Schritte in einem solchen Prozess sind zwar zeitaufwendig und teuer. Sie zahlen sich aber schnell im Hinblick auf ihre Nachhaltigkeit aus.

Weiterhin ist es wichtig, **neue Akteure** für den CRRF zu gewinnen und allen Hilfemassnahmen für Flüchtlinge, Aufnahmegemeinschaften und Gesellschaften zum Durchbruch zu verhelfen.

Partnerschaften mit der Privatwirtschaft haben ein beträchtliches Potenzial, umfassende Hilfemassnahmen zu stärken. Unter anderem können ausgehend von den verschiedenen Bedürfnissen und Fähigkeiten Beschäftigungsmöglichkeiten für Flüchtlinge und Aufnahmegemeinschaften geschaffen werden. Obwohl sich die Erfolge auf Länderebene noch in einem frühen Stadium befinden, haben sie bereits internationale Auswirkungen. Dies zeigt beispielsweise die jüngste Unterzeichnung einer Absichtserklärung zwischen UNHCR und der Internationalen Handelskammer. Ziel ist es, einen Arbeitsplan zu entwickeln, wie Kontakte mit der Privatwirtschaft geknüpft werden können. Ausserdem sollen Konsultationen auf globaler, regionaler und Länderebene stattfinden, um auszuloten, wie Infrastruktur, das Bereitstellen von Dienstleistungen und Investitionen gefördert werden können. Es sollen zudem Arbeitsmöglichkeiten für Flüchtlinge, Bildung und Fähigkeiten zur Eigenständigkeit gefördert und vorangetrieben werden.

Erste Erfolge sind auch darin ersichtlich, dass existierende Partnerschaften zwischen der Zivilgesellschaft und UN-Behörden nicht mehr nur die humanitäre Hilfe betreffen, sondern sich nun auch auf das entwicklungspolitische Engagement von Partnern erstrecken. Im Bereich der Bildung heisst dies beispielsweise, die Zusammenarbeit mit UNICEF bei Nothilfemassnahmen zu einem Dialog bezüglich der Einbeziehung von Flüchtlingen in die Bildungspläne von Bildungsministerien weiterzuentwickeln. UNHCR hatte bisher nur wenig direkten Kontakt mit diesen staatlichen Akteuren. **Traditionelle Flüchtlingshilfemassnahmen** sahen vor, dass Bildung, medizinische Versorgung und andere grundlegende Dienstleistungen separat – ohne Bezug zur nationalen Planung oder Standards – oder im Falle der Bildung durch einen separaten Lehrplan in Flüchtlingscamps bereitgestellt wurden. Solche Massnahmen basierten oft ausschliesslich auf kurzfristiger Planung und Finanzierung sowie oftmals auf Strukturen, die nicht aufrechterhalten werden konnten. Der Ansatz, Dienstleistungen parallel bereitzustellen, hat sich angesichts der über Jahrzehnte bereitgestellten humanitären Mittel nicht nur als teuer, sondern auch als nicht nutzbringend für die Aufnahmegemeinschaften erwiesen. Die bereitgestellten Strukturen und Dienstleistungen waren oftmals nur für Flüchtlinge zugänglich. Dies hat häufig zu der Kritik geführt, dass für Aufnahmegemeinschaften lediglich Dienstleistungen von schlechterer Qualität bereitgestellt werden. Nach der freiwilligen Rückkehr der Flüchtlinge waren die übriggebliebenen

Strukturen entweder zu weit von lokalen Siedlungen entfernt oder befanden sich in einem zu schlechten Zustand.

Der CRRF soll **langfristige Veränderungen** bringen. Viele der Prozesse, die mit ihm einhergehen, brauchen Zeit, wie beispielsweise das Anpassen mehrjähriger entwicklungspolitischer Planungszyklen, um Flüchtlinge einzubeziehen. Dennoch haben bereits die ersten Monate seiner Umsetzung gezeigt, dass die Regierungen von Aufnahmeländern dem CRRF gegenüber positiv eingestellt sind. Sie haben ein Interesse daran, neue Ansätze zu verfolgen, die - wie oben aufgeführt - von vergangenen Herausforderungen lernen. Für UNHCR heisst dies nicht, dass wir zu einer Entwicklungsbehörde werden. Stattdessen werden wir - dank unserer starken operationellen Präsenz vor Ort - unsere Expertise im Flüchtlingsschutz in umfassende Hilfemassnahmen einfliessen lassen.

4. Weitere Schritte in Richtung eines globalen Pakts für Flüchtlinge

Lassen Sie mich mit ein paar Worten erklären, was nun noch vor uns liegt. Wie in der New Yorker Erklärung aufgeführt, wird der Hohe Flüchtlingskommissar²⁰¹⁸ einen **globalen Pakt für Flüchtlinge** als Teil seines jährlichen Berichts vor der UN-Generalversammlung präsentieren. Die Vorbereitungen für einen globalen Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration verlaufen angesichts der unterschiedlichen Zielsetzungen und Ausgangslagen getrennt. Wo immer nötig, werden im Rahmen dieser beiden Prozesse jedoch Verbindungen und der Austausch von Expertise sichergestellt.

Der globale Pakt für Flüchtlinge soll aus zwei Teilen bestehen: dem umfassenden Rahmenplan für Flüchtlingshilfemassnahmen, wie von den UN-Mitgliedstaaten in der New Yorker Erklärung vereinbart, und einem **Aktionsplan**. Letzterer wird dazu dienen, Massnahmen aufzuführen, die Staaten und andere Akteure, einschliesslich der Vereinten Nationen, ergreifen können, um den CRRF zu operationalisieren. So wird sichergestellt, dass die internationale Gemeinschaft auf grosse Fluchtbewegungen so reagiert, wie es in der New Yorker Erklärung vorgesehen ist.

Zusätzlich zu der kontinuierlichen Umsetzung des CRRF und seiner schrittweisen Ausweitung auf weitere Länder werden die Vorbereitungen des globalen Pakts für Flüchtlinge in diesem Jahr durch eine Reihe thematischer Konsultationen ergänzt. Ende dieses Jahres wird eine erste Bestandsaufnahme des bisherigen Fortschritts erfolgen, die alle Flüchtlingssituationen berücksichtigt in denen CRRF Elemente angewandt werden. Der diesjährige *High Commissioner's Dialogue on Protection Challenges* in Genf wird dem CRRF gewidmet sein und zu einer Bestandsaufnahme genutzt werden.

Formelle Konsultationen mit Mitgliedstaaten zum globalen Pakt für Flüchtlinge sollen im Februar 2018 beginnen.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit und freue mich auf eine angeregte Diskussion an diesem Nachmittag.