

3-Ländertagung von DVPW, ÖGPW und SVPW  
“Regionalismus in einer entgrenzten Welt”  
29.9.-1.10.2016 an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg

Sektion 4

Panel 24: Samstag, 01.10.2016, 09:00 – 10:30 Uhr  
& Panel 25: Samstag, 01.10.2016, 11:00 – 12:30 Uhr

**Regionaler Flüchtlingsschutz:  
Zwischen globalen und nationalen Policies?**

Organisiert von Dr. J. Olaf Kleist und Dr. Ulrike Krause

Flüchtlingsschutz als Wiederherstellung von bürgerlichen Grundrechten liegt klassischer Weise in der Domäne von Nationalstaaten. Mit der Herausbildung eines globalen Regimes des Flüchtlingsschutzes im 20. Jahrhundert, das heute insbesondere durch UNHCR verkörpert wird, ist der Anspruch des Schutzes und der Unterstützung von Vertriebenen zunehmend global geworden. Doch entwickeln sich zwischen dem globalen und nationalen Flüchtlingsschutz regionale Regime des Flüchtlingsschutzes, die über internationale Normen und nationale Politik hinausgehen und eigene Prinzipien und Policies mit weitreichendem Einfluss entwickeln.

Regionale Regime des Flüchtlingsschutzes sind spezifische Reaktionen auf geteilte historische Erfahrungen sowie geopolitische Interessen und Herausforderungen, die Staaten in bestimmten Bereichen verbinden und von anderen Regionen abgrenzen. Das Besondere des Regionalen ist, dass es sowohl in der internationalen Politik verankert ist und gleichwohl stark durch nationale Politiken der beteiligten Staaten geformt wird und auf jene zurückwirkt. Regionale Regime bilden mithin ganz eigene und regional spezifische Prinzipien des Flüchtlingsschutzes heraus, die die Aushandlung und Umsetzung von Flüchtlingspolitiken auf globaler, nationaler und lokaler Ebene beeinflussen.

In der Flüchtlingsforschung sind Studien zum regionalen Flüchtlingsschutz noch weitgehend sporadisch. Dies ist nicht nur angesichts des zunehmenden Einflusses regionaler Politiken auf den Flüchtlingsschutz ein Manko, sondern auch aufgrund der mangelnden Erkenntnisse über Regionen, die in Bezug auf Flüchtlingspolitik relevant sind. Der regionale Ansatz in der Flüchtlingsforschung eröffnet somit neue Verständnisse des Flüchtlingsschutzes, die Internationale Beziehungen und globale Governanceansätze mit nationaler Policyforschung verbinden und Regionen als wirkungsmächtige Einheiten in der Politik herausstellen.

## **Programm**

### **Panel 24: Samstag, 01.10.2016, 09:00 – 10:30 Uhr**

- Prof. Dr. Hannes Schammann, Universität Hildesheim

**Hybride Sicherheit. Konzeptionelle Überlegungen zu einem differenzierteren Verständnis von Flüchtlingsschutz als ‚regional public good‘**

- Prof. Dr. Sandra Lavenex, University of Geneva

**Regional Consultation Processes (RCPs) and Refugee Policy: Which Scope for Policy Coordination?**

- Lorenz Neuberger, M.A., Universität Konstanz

**Regionale Solidarität und Innovation im lateinamerikanischen Flüchtlingsschutz-Regime?**

### **Panel 25: Samstag, 01.10.2016, 11:00 – 12:30 Uhr**

- Susanne Schmelter, M.A., Universität Göttingen

**Zwischen Zuflucht und fehlenden Integrationsperspektiven: Flüchtlingsregime im Nahen Osten am Beispiel des Libanon**

- Corinna Krome, M.A., Freie Universität Berlin

**Regionaler Flüchtlingsschutz in ASEAN - Ein Widerspruch?**

- Dr. J. Olaf Kleist, Universität Osnabrück

**Australien und der Sog des abwesenden Flüchtlingsregimes in Südostasien: Souveränität und Normanpassung**

## Abstracts

### **Regional Consultation Processes (RCPs) and Refugee Policy: Which Scope for Policy Coordination?**

Sandra Lavenex, University of Geneva

Over the last fifteen years, so-called Regional Consultation Processes (RCPs) have spread on all continents with the purpose to act as informal fora within which state representatives and migration policy officials can exchange and coordinate on a voluntary basis on common migratory concerns. First analyses of these RCPs show that their focus has been on the issue of "migration management" and in particular the coordination of measures against undesired migration flows. The flexible basis of RCPs however can also be seen as providing a platform for addressing other agendas responding to changed perceptions of common challenges. Thus, the Rohingya refugee problem has started to be addressed in the Bali-Process, an RCP linking primarily South-East Asian nations and Australia which had originally put the emphasis on fighting human trafficking. Likewise, the Migration Dialogue for Western Africa, MIDWA, has been integrated in to the structures of the Western African regional integration framework ECOWAS, and has also started to touch upon refugee issues.

This paper seeks to map the extent to which RCPs have addressed questions of asylum policy and refugee protection and to analyse their interaction with more formal venues for cooperation through refugee and human rights treaties on the one hand (global and regional) and international organizations. This shall shed light on the potential advantages of informal and fully voluntary forms of international cooperation such as they are currently being politically promoted in migration governance – and also to pinpoint their limits and shortcomings compared to more traditional forms of international cooperation.

### **Hybride Sicherheit. Konzeptionelle Überlegungen zu einem differenzierteren Verständnis von Flüchtlingsschutz als ‚regional public good‘**

Hannes Schammann, Universität Hildesheim

In der Migrationspolitikforschung wird die Idee, Flüchtlingsschutz oder gar Migration als öffentliches Gut zu konzipieren, immer wieder debattiert (u.a. Betts, Hollifield, Thielemann). Sofern eine solche Konzeption überhaupt als möglich angenommen wird, wird meist herausgestellt, dass die Produktion eines (unreinen) öffentlichen Gutes Migration und/oder Flüchtlingsschutz bislang nur in regionalen Zusammenhängen gewährleistet scheint – beispielsweise innerhalb der EU über die Freizügigkeit oder in regionalen Regimen zur Harmonisierung von Standards des Flüchtlingsschutzes.

Der Beitrag schließt an diese Debatten und setzt sich mit den existierenden theoretischen Ansätzen kritisch auseinander. Er plädiert darauf aufbauend für eine Differenzierung des öffentlichen Gutes „Flüchtlingsschutz“ in zwei „regional public goods“: „Human Security“ und „Regionale Stabilität“. Anhand des Beispiels der EU und ihrer Partnerschaften mit Drittstaaten wird illustrativ herausgearbeitet, dass die Bereitstellung dieser beiden Güter mit unterschiedlicher Intensität und unterschiedlichen Mitteln vorangetrieben wird.

## **Regionale Solidarität und Innovation im lateinamerikanischen Flüchtlingsschutz-Regime?**

Lorenz Neuberger, Universität Konstanz

Geprägt durch ihre spezifische Vorgeschichte entwickelten die Staaten Lateinamerikas in den vergangenen Jahrzehnten vermehrt gemeinsame Ansätze im Bereich eines regionalen Flüchtlingsschutz-Regimes, als dessen Grundlage die 1984 unterzeichnete Cartagena-Erklärung gilt: Diese erweiterte, als Reaktion auf die Situation vieler durch staatlichen und paramilitärischen Terror Vertriebener, die Flüchtlingsdefinition um den Fluchtgrund „allgemeine Gewalt“ und zielte auf solidarische regionale Kooperation ab. Die 1994 unterzeichnete Erklärung von San José (Cartagena+10) wiederum fokussierte gemeinsame Lösungen für Binnenvertriebene. Im Jahr 2004 folgte die Mexiko-Erklärung (Cartagena+20), resultierend in den Initiativen „Borders of Solidarity“, „Solidarity Resettlement“ und „Cities of Solidarity“ mit dem Hauptziel einer Entlastung der Nachbarländer Kolumbiens durch komplementäre pragmatische Ansätze. Die darin formulierten Ziele bestätigten die Länder der Region erneut 2010 in der Brasilia-Erklärung. 2014 entwickelten sie den überregionalen Cartagena+30 Aktionsplan mit dem Ziel, bis 2024 höhere Schutzstandards und innovative Lösungen für gemeinsame Probleme wie die Staatenlosigkeit zu finden. Trotz der nach wie vor prekären Situation Asylsuchender in der Region sowie mangelnder Maßnahmen zur lokalen Implementierung und zum Monitoring dieser hochgesteckten Ziele, zeichnet sich das lateinamerikanische Flüchtlingsschutz-Regime insbesondere durch zwei Faktoren aus: 1) Innovation beim Fokus auf humanitäre Ziele trotz des restriktiver werdenden internationalen Kontexts, sowie 2) regelmäßige Zusammenarbeit von Akteuren aus Regierungen, internationalen und regionalen Organisationen, NGOs, der Wissenschaft sowie der Zivilgesellschaft unter Einbeziehung von Personen mit Fluchthintergrund.

## **Zwischen Zuflucht und fehlenden Integrationsperspektiven Flüchtlingsregime im Nahen Osten am Beispiel des Libanon**

Susanne Schmelter, Universität Göttingen

Dieser Beitrag untersucht vorhandene Regime des Flüchtlingsschutzes im Nahen Osten am Beispiel des Libanon. Der Libanon sowie die anderen Aufnahmeländer der Region haben die Genfer Flüchtlingskonvention nicht unterzeichnet, sind aber gleichzeitig Hauptzufluchtsstaaten für palästinensische, irakische und syrische Flüchtlinge. Während der UNHCR bzw. die UNRWA diese Schutzsuchenden als Flüchtlinge registriert, ist eine nationale Flüchtlingsgesetzgebung meist nicht vorhanden. Die irakischen und syrischen Flüchtlinge werden in der Regel als Gäste bezeichnet, was auf die vorübergehende Dauer ihres Aufenthalts verweisen soll und einen unsicheren Rechtsstatus impliziert. Dabei können besonders die syrischen Flüchtlinge meist tatsächlich auf familiäre, soziale, ökonomische und politische Verflechtungen mit der Aufnahmegesellschaft aufbauen und finden, auch aufgrund der gleichen Sprache, recht schnell eine erste Zuflucht. Der langwierige Verlauf der Flüchtlingskrisen im Nahen Osten spitzt die Frage nach gesellschaftlichen und politischen Rechten jedoch zu. Dies tritt im Libanon besonders deutlich hervor. Das Land dessen eigene Bevölkerung etwa 4.4 Millionen zählt, hat über 1.1 Millionen syrische und circa 500 000 palästinensische Flüchtlinge aufgenommen. Während die palästinensischen Flüchtlinge bereits seit Jahrzehnten mit stark eingeschränkten Rechten am Rande der Gesellschaft leben, so werden mit der Dauer der Fluchtsituation auch für syrische Flüchtlinge die fehlenden Integrationsperspektiven - etwa durch Einschränkungen beim Arbeitsmarktzugang,

prekären Rechtsstatus etc. - immer deutlicher spürbar. Das Paper setzt die aktuellen Fluchtbewegungen aus Syrien in den Libanon in den historischen Kontext mit vorangegangenen Fluchtbewegungen und leuchtet dabei das Spannungsverhältnis zwischen schneller, informeller Aufnahmebereitschaft und dem Fehlen einer Rechte basierenden Bleibeperspektive aus.

### **Regionaler Flüchtlingsschutz in ASEAN - Ein Widerspruch**

Corinna Krome, Freie Universität Berlin

Regionale Organisationen haben in den letzten Jahrzehnten weltweit angefangen, grundsätzliche Werte wie Menschenrechte und Demokratie verstärkt in ihre institutionelle Rahmen aufzunehmen. So wird auch der regionale Flüchtlingsschutz in Organisationen wie der Afrikanischen- und Europäischen Union sowie in Lateinamerika weiterentwickelt und verstärkt institutionalisiert. Doch wie sieht die Situation von Flüchtlingen und speziell der Flüchtlingsschutz in regionalen Organisationen wie ASEAN aus, eine Organisation, die sich auf Grundprinzipien wie die Nicht-Einmischung in nationale Angelegenheiten und Konsens-Entscheidungen beruft? Welche informellen Mechanismen gibt es im südostasiatischen Raum, die die Flüchtlingssituation beeinflussen könnten, und inwiefern stellt sich das Verhältnis von ASEAN zu ihren Mitgliedstaaten in Bezug auf die Flüchtlingssituation dar? In diesem Vortrag wird es nicht nur um das Verhältnis zwischen ASEAN und der jeweiligen Flüchtlingssituation in den Mitgliedstaaten gehen, sondern es sollen auch zivilgesellschaftliche und informelle regionale Mechanismen beleuchtet werden. Ein besonderes Augenmerk wird dabei auf die Flüchtlingssituation in Burma, besonders die der Rohingya, und auf die Aufnahmesituationen in Malaysia und Thailand gelegt. Die Verbindung zwischen ASEAN's neuer intergouvernementaler Menschenrechtskommission AICHR und nationalstaatlichen institutionellen Rahmenbedingungen soll dabei ebenfalls im Vordergrund stehen."

### **Australien und der Sog des abwesenden Flüchtlingsregimes in Südostasien: Souveränität und Normanpassung**

J. Olaf Kleist, Universität Osnabrück

Australien hat eine lange Tradition der Flüchtlingsaufnahme und stellt damit eine Ausnahme in der asiatisch-pazifischen Region dar. In der benachbarten südostasiatischen Region wird das Prinzip des Flüchtlingsschutzes weitgehend zurückgewiesen. Mit einer Re-Orientierung Australiens von Europa und den USA nach Asien übernimmt Australien zunehmend Politiken der Nachbarstaaten wie nicht-Anerkennung von Asylgesuchen und die Inhaftierung von Migranten. Inwiefern haben regionale Migration und regionale Kooperation die Entwicklung der australischen Flüchtlingspolitik beeinflusst? Das australische Beispiel zeigt auf, wie globale Normen politischen Handelns regional unterminiert werden können und nationale Politiken zu einer Anpassung zwingen. Dieser Vortrag ordnet die Entwicklung der australischen Flüchtlingspolitik in den südostasiatischen Kontext ein und fragt, wie regionale Faktoren die Politik direkt und indirekt beeinflusst haben.