

## Verantwortung ohne Grenzen?

# Deutsche EZ im Kontext von Flucht und Vertreibung

Diana Ayeh, Christine Plastrotmann und Sabrina Zieseimer

Laut Flüchtlingswerk der Vereinten Nationen (UNHCR) befinden sich derzeit weltweit etwa 60 Millionen Menschen auf der Flucht.<sup>A;2</sup> Es handelt sich um die höchste Zahl Geflüchteter seit Ende des Zweiten Weltkrieges. Die Ursachen für Flucht sind vielfältig: Menschen fliehen vor gewaltsamen und politischen Auseinandersetzungen, aber auch vor Armut und Perspektivlosigkeit. Die große Mehrheit der Schutzsuchenden kommt aus Ländern, die von lang anhaltenden Konflikten, Krieg und Terrorismus betroffen sind. Mit der 2014 ins Leben gerufenen Sonderinitiative „Fluchtursachen bekämpfen – Flüchtlinge Reintegrieren“ des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) erhielt das Thema offiziell und explizit Einzug in aktuelle Programme und Maßnahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Im Folgenden wird analysiert, inwiefern „Fluchtursachenbekämpfung“ einen realistischen Aufgabenbereich der EZ darstellt. Die Autorinnen zeigen, dass EZ nur dann in dieser Hinsicht wirken kann, wenn sie die Bedürfnisse Geflüchteter und die der ansässigen Bevölkerung in den „host communities“<sup>B</sup> gleichermaßen berücksichtigt. Die Absicherung der Wirksamkeit der Maßnahmen erfordert sowohl einen integrierten EZ-Ansatz vor Ort in Ländern des globalen Südens, als auch Politikkohärenz auf Bundes- und EU-Ebene.

**Schlagworte:** Flucht, Vertreibung, Deutsche Entwicklungszusammenarbeit, Asylpolitik

### Verantwortungsbereiche sinnvoll eingrenzen

Entgegen der Annahme vieler Europäer/innen, dass Flüchtlingsbewegungen vor allem in Richtung Europa verlaufen, suchen die meisten Geflüchteten Schutz in Nachbarländern bzw. verlassen nicht einmal ihr Herkunftsland. So sind derzeit mehr als 38 Millionen so genannte Binnenvertriebene (*Internally Displaced Persons* - IDPs) auf der Flucht im eigenen Land. Etwa 86% aller Geflüchteten verbleiben in Ländern des Globalen Südens.<sup>1</sup>

Aktuell steht jedoch die Flucht nach Europa im Fokus der hiesigen medialen Berichterstattung und politischen Diskussion. Ein Grund dafür ist, dass im Jahr 2015 erstmals seit 1990 wieder über 400.000 Menschen einen Antrag auf Asyl in Deutschland stellten.<sup>2</sup> Im Zuge dieser Entwicklungen wird immer wieder eine Bekämpfung der strukturellen Ursachen von Flucht und Vertreibung gefordert. Wie be-

reits Entwicklungsminister Gerd Müller rief auch Bundeskanzlerin Angela Merkel anlässlich des UN-Nachhaltigkeitsgipfels im September 2015 dazu auf, Geflüchteten in ihren Herkunftsländern Lebensgrundlagen zu schaffen und Zukunftsperspektiven zu eröffnen.<sup>3/4</sup> Neben humanitären Gründen ist dabei zweifelsohne auch die Reduzierung des Zuzugs Geflüchteter nach Europa ein wichtiges Anliegen. Da jedoch nach wie vor nur ein sehr geringer Teil der Geflüchteten Europa erreicht, ist eine ausschließlich innenpolitisch motivierte Fluchtursachenbekämpfung keine Lösung. Im Gegenteil sollte die Bewältigung der humanitären Notlagen vor Ort im Vordergrund stehen.

Sich überschneidende Themenbereiche von deutscher EZ und Fluchtursachenbekämpfung liegen auf der Hand: Es geht vor allem um Maßnahmen zu Krisenprävention und Friedensentwicklung sowie um Fragen von *good governance* innerhalb der Länder des Globalen Südens. Damit



# SLE

### Seminar für Ländliche Entwicklung

Das SLE bietet interdisziplinäre und anwendungsorientierte Aus- und Fortbildung, Forschung und Beratung in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit.

### SLE Briefing Paper

bereiten aktuelle Informationen und Analysen zu Themen der Ländlichen Entwicklung und der Internationalen Zusammenarbeit auf.

### Box 1: Definitionen im Fluchtcontext

Ein **Flüchtling** ist eine Person, die „[...] aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann [...]“<sup>5</sup>

**Asylsuchende in Deutschland** müssen nachweisen, dass sie politisch verfolgt werden und dass diese Verfolgung vom Staat ausgeht. In Notsituationen wie Armut oder Bürgerkriegen, aber auch bei einer Einreise nach Deutschland durch ein so genanntes „sicheres Drittland“ besteht in der Regel keine Berechtigung für Asyl in Deutschland.<sup>6</sup>

**Binnenvertriebene (*Internally Displaced Persons* - IDPs)** fliehen innerhalb der eigenen Landesgrenzen vor Gewalt, Menschenrechtsverletzungen und Katastropheneignissen. Sie fallen nicht unter den Schutz der Genfer Flüchtlingskonvention, sondern unterliegen der Obhut der Regierung ihres Heimatstaates. Daher können Organisationen wie der UNHCR nur bei Bitte auf Unterstützung von dem betreffenden Land agieren.<sup>7</sup>

Bei **Migranten oder Migrantinnen** wird angenommen, dass sie ihr Heimatland freiwillig verlassen. Dabei wird Migration in der öffentlichen Debatte oft auf ökonomische Ursachen reduziert. In der Praxis liegt jedoch meist ein Zusammenspiel von sozio-ökonomischen Gründen und zunehmend auch Umweltfaktoren vor, was eine klare Trennung von Flucht und Migration praktisch unmöglich macht.<sup>8</sup>

Menschen nicht zur Flucht gezwungen werden, erweist sich auch ein bilaterales Hinwirken auf die Realisierung von Menschenrechten als notwendig und sinnvoll. Einen menschenrechtsbasierten Politikansatz verfolgt die deutsche EZ bereits seit vielen Jahren. Im Kontext von Flucht und Vertreibung bedeutet dies konkret, dass sich EZ-Maßnahmen an den Bedürfnissen von Geflüchteten und *host communities* gleichermaßen orientieren.

#### Bedürfnisse von Geflüchteten und *host communities* berücksichtigen

So vielfältig die Ursachen sind, die Menschen zur Flucht veranlassen, so unterschiedlich gestalten sich auch ihre Bedürfnisse. Die EZ sollte daher einen integrierten Ansatz verfolgen. In akuten Krisensituationen bedarf es zunächst humanitärer Nothilfe, um den Schutz und die Grundbedürfnisse betroffener Menschen sicherzustellen. Hierzu zählt insbesondere die Gewährleistung physischer Sicherheit, die Bereitstellung sicherer Unterkünfte und einer bedarfsgerechten Gesundheitsversorgung, der Zugang zu Trinkwasser, zu sanitären Anlagen und Nahrungsmitteln sowie zu psychosozialer Betreuung.

Um geflüchteten Personen darüber hinaus Lebensperspektiven zu ermöglichen und diese zu sichern, ist es notwendig, neben der unmittelbaren Unterstützung auch die mittel- und langfristigen Dimensionen von Flucht und Migration zu berücksichtigen. In diesem Zusammenhang bedarf es der Förderung sozialer und wirtschaftlicher Infrastruktur in den Aufnahmegebieten, der Absicherung des Zugangs Geflüchteter zu Primär- und Sekundärbildung sowie zu Qualifizierungsmaßnahmen und Erwerbstätigkeit. Langfristig ist neben der eigenen Absicherung des Lebensunterhaltes auch der Zugang zu politisch-sozialen Rechten durch adäquate Regelungen im Aufnahmeland elementar. Um Parallelstrukturen und Ineffizienzen der Internationalen Zusammenarbeit entgegenzuwirken, ist es sehr wichtig, Maßnahmen mit anderen vor Ort tätigen bi- und multilateralen Strukturen und Organisationen (z.B. UNHCR und GIZ) kohärent abzustimmen.

Ein besonderes Schutzbedürfnis haben Flüchtlinge innerhalb der eigenen Landesgrenzen (IDP, siehe Kasten), die nicht von der Genfer Flüchtlingskonvention erfasst werden. Da EZ-Organisationen in diesem Fall nur mit Zustimmung der betroffenen Regierung tätig werden können, liegt das Schicksal von Binnenvertriebenen in den Händen der jeweiligen Staatsmacht. Möglichkeiten der Einflussnahme bieten z.B. regelmäßig stattfindende Regierungskonsultationen. Im Rahmen dieser Gespräche sollte unter anderem die Umsetzung der von UN-OCHA<sup>C</sup> erarbeiteten Leitlinien für IDPs gefordert werden.<sup>9</sup> Partnerländer können dazu jedoch nicht gezwungen werden.

Erfahrungen aus der Praxis haben gezeigt, dass durch Flucht und Vertreibung neue Konfliktlinien in den jeweiligen Aufnahmelandern und -regionen entstehen können. Konfliktpotenzial birgt dabei insbesondere die erhöhte Konkurrenz zwischen Geflüchteten und der Bevölkerung der *host communities*, um natürliche Ressourcen, öffentliche Dienstleistungen, Wohnraum oder Arbeitsplätze.

Um potenziellen Problemen entgegenzuwirken und den Bedürfnissen der ortsansässigen Bevölkerung gerecht zu werden, ist die EZ außerdem dazu angehalten, auf die Stabilisierung der Lebensgrundlagen in den Aufnahme­regionen hinzuwirken. Damit sichergestellt werden kann, dass Maßnahmen an den Bedürfnissen der ansässigen Bevölkerung ausgerichtet sind, ist es nützlich, auf das Wissen und die Erfahrung von vor Ort aktiven lokalen Akteuren zurückzugreifen. So sollten beispielsweise etwa kommunale Verwaltungsstrukturen prinzipiell in Entscheidungen einbezogen und die Teilhabe der ansässigen Bevölkerung an neu errichteter Infrastruktur gewährleistet werden.

Das erklärte Ziel der BMZ-Sonderinitiative, geflüchtete Menschen in ihre Heimatländer und -regionen zu reintegrieren, muss mit den strukturellen Gegebenheiten vor Ort abgeglichen werden. Zwar wünschen sich viele Menschen langfristig eine Rückkehr, allerdings ist diese in vielen von Staatsverfall und Bürgerkrieg gekennzeichneten Ländern oft erst nach langer Zeit oder auch gar nicht realisierbar. Tatsächlich verbringen die meisten Schutzsuchenden mehrere Jahre oder Jahrzehnte im Exil. Im kenianischen Flüchtlingslager Dadaab leben schon heute zahlreiche junge Menschen, für die der weltweit größte Komplex von Flüchtlingslagern gleichzeitig Geburts-, Heimat- und Lebensort darstellt.<sup>10</sup>

### Wirksamkeit von Maßnahmen gewährleisten

Angesichts der großen Krisenherde können die vom BMZ im Jahre 2015 für direkte Flüchtlingshilfe bereitgestellten Mittel von über 1 Milliarde Euro nur einen Tropfen auf den heißen Stein bedeuten.<sup>11</sup>

Bedeutende Herkunftsländer von Schutzsuchenden wie etwa Syrien, Somalia oder Eritrea sind derzeit zudem in keine staatlichen Programme der deutschen EZ eingebunden. Seitdem die Zusammenarbeit mit Syrien aufgrund der sich verschlechternden Menschenrechtsslage im Mai 2012 ausgesetzt wurde, unterstützt das BMZ

die Menschen vor Ort vor allem über Maßnahmen in den Nachbarländern Jordanien, Libanon und Irak.<sup>12</sup> Um die Wirksamkeit dieses Engagements abzusichern, ist es wichtig, die Maßnahmen humanitärer Hilfe des Auswärtigen Amtes (AA) mit der Übergangshilfe und den EZ-Maßnahmen des BMZ zu verzahnen. Eine mittel- bis langfristige Planung von Programmen erfordert mehrjährige finanzielle bzw. personelle Zuflüsse. „Fluchtursachenbekämpfung“ ist ein langfristiges und kein Modethema.

### Globale Fluchtursachen werden bis heute in der öffentlichen Debatte weitgehend ignoriert

Problematisch sind hierbei nicht nur deutsche Waffenexporte in Krisenregionen, sondern auch die Europäische Handels-, Agrar- und Fischereipolitik. So liegt auf der Hand, dass mit dem im Mai 2014 verabschiedeten Fischereiabkommen zwischen der EU und Senegal zahlreichen lokalen Fischerfamilien die Lebensgrundlage entzogen wurde.<sup>13</sup> In seiner jüngsten Studie über die „New Alliance for Food Security and Nutrition“ der G7-Staaten attestiert das Institut für Welternährung der deutschen EZ sogar eine Mitverantwortung für die derzeitige Zunahme von Fluchtursachen im globalen Süden. An der

#### Fußnoten:

<sup>A</sup> Die Angabe bezieht sich auf Flucht­bewegungen, die Ende 2014 erfasst wurden. Laut UNHCR sind neuere Zahlen für globale Flucht­bewegungen derzeit nicht verfügbar.

<sup>B</sup> Aufnehmende Gemeinden

<sup>C</sup> Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten der Vereinten Nationen

<sup>16</sup> Amnesty International, 2015: <https://www.amnesty.de/2015/10/8/ungarn-verletzt-menschenrechte-von-fluechtlingen>

### Box 2: Zahlen und Fakten

Weltweit befinden sich **mehr als 60 Mio. Menschen auf der Flucht** davon sind **38,2 Mio. Binnenvertriebene** im eigenen Land

**86% aller Geflüchteten leben in Entwicklungsländern**

Etwa **51% aller Vertriebenen sind Kinder**

#### Die meisten Geflüchteten kommen aus...:

Syrien	4,2 Mio.
Afghanistan	2,6 Mio.
Sudan/Südsudan	1,4 Mio.
Somalia	1,1 Mio.
DR Kongo	0,5 Mio.
Zentralafrik. Rep.	0,5 Mio.
Myanmar	0,5 Mio.
Eritrea	0,4 Mio.
Irak	0,4 Mio.

#### Die meisten Geflüchteten werden aufgenommen von...:

Türkei	1,8 Mio.
Pakistan	1,5 Mio.
Libanon	1,2 Mio.
Iran	1,0 Mio.
Jordanien	0,7 Mio.
Äthiopien	0,7 Mio.
Kenia	0,6 Mio.
Uganda	0,5 Mio.
Tschad	0,4 Mio.

Quelle: siehe 1:15

## Quellen:

<sup>1</sup> UNHCR, 2015: <http://www.unhcr.org.uk/about-us/key-facts-and-figures.html>

<sup>2</sup> BAMF, 2015: [https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/statistik-anlage-teil-4-aktuelle-zahlen-zu-asyl.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/statistik-anlage-teil-4-aktuelle-zahlen-zu-asyl.pdf?__blob=publicationFile)

<sup>3</sup> BMZ, 2014: <http://www.bmz.de/20140703-1>

<sup>4</sup> Die Welt, 2015: <http://www.welt.de/politik/ausland/article146880188/Wir-muessen-die-Ursachen-von-Flucht-und-Vertreibung-bekaempfen.html>

<sup>5</sup> UNHCR, Genfer Flüchtlingskonvention, 1967: [http://www.unhcr.de/fileadmin/user\\_upload/dokumente/o3\\_profil\\_begriffe/genfer\\_fluechtlingskonvention/genfer\\_fluechtlingskonvention\\_und\\_New\\_Yorker\\_Protokoll.pdf](http://www.unhcr.de/fileadmin/user_upload/dokumente/o3_profil_begriffe/genfer_fluechtlingskonvention/genfer_fluechtlingskonvention_und_New_Yorker_Protokoll.pdf)

<sup>6</sup> BAMF, 2012: <http://www.bamf.de/DE/Migration/AsylFluechtlinge/Asylrecht/asylrecht-node.html>

<sup>7</sup> UNHCR, o.J.: <http://www.unhcr.ch/service/fragen-antworten/binnenvertriebene.html>

<sup>8</sup> UNHCR, o.J.: <http://www.unhcr.ch/mandat/fluechtlings.html>

<sup>9</sup> UN-ECOSOC, 1998: <http://www.un.org/Depts/german/wiso/e-cn4-1998-53-add.2.pdf>

<sup>10</sup> Heinrich Böll Stiftung, 2014: <https://www.boell.de/de/2014/12/18/boellthema-flucht-migration>

<sup>11</sup> BMZ, o.J.: [https://www.bmz.de/de/was\\_wir\\_machen/themen/Sonderinitiative-Fluchtursachen-bekaempfen-Fluechtlinge-reintegrieren-deutsche\\_politik/index.html](https://www.bmz.de/de/was_wir_machen/themen/Sonderinitiative-Fluchtursachen-bekaempfen-Fluechtlinge-reintegrieren-deutsche_politik/index.html)

<sup>12</sup> BMZ, 2015: [http://www.bmz.de/de/was\\_wir\\_machen/laender-regionen/naher\\_osten\\_nordafrika/syrien/index.html](http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/laender-regionen/naher_osten_nordafrika/syrien/index.html)

<sup>13</sup> Heinrich Böll Stiftung, 2015: <https://www.boell.de/de/2015/04/07/wir-sind-hier-weil-ihre-unsere-laender-zerstoert>

<sup>14</sup> World Food Institute, 2015: <https://drive.google.com/file/d/0BzRYkBRl-cM3YXZuaGZ5NERIMTQ/view?pref=2&pli=1>

<sup>15</sup> UNHCR, 2015: <http://www.unhcr.org/56701b969.html>

<sup>16</sup> Amnesty International, 2015: <https://www.amnesty.de/2015/10/8/ungarn-verletzt-menschenrechte-von-fluechtlings>

Etablierung und Umsetzung dieser G7-Initiative waren und sind sowohl die deutsche Bundesregierung als auch das BMZ maßgeblich beteiligt.<sup>14</sup> Um solchen Widersprüchen entgegenzuwirken, muss endlich Politikkohärenz innerhalb des BMZ sowie zwischen den verschiedenen Ressorts der deutschen Bundesregierung und auf EU-Ebene hergestellt werden.

Eine ernsthafte Diskussion über Fluchtdynamiken im globalen Süden kann zudem nicht geführt werden, ohne sich kritisch mit der Asyl- und Migrationspolitik in Deutschland und Europa auseinanderzusetzen. Kohärenz heißt hier auch, die Situation von Geflüchteten in Europa zu verbessern. In mehreren EU-Mitgliedstaaten wurden 2015 zahlreiche Menschenrechtsverletzungen dokumentiert. So errichtete Ungarns Regierung nicht nur einen 175 km langen Grenzzaun, sondern setzte auch Gummigeschosse und Tränengas gegen Schutzsuchende ein.<sup>16</sup> Mit solchen Handlungen werden Mindeststandards der Genfer Flüchtlingskonvention massiv verletzt. Eine europäische Antwort auf aktuelle Herausforderungen in dieser Hinsicht scheint hingegen in weiter Ferne. Die EU und ihre Mitgliedstaaten können jedoch von strukturschwachen Aufnahmeländern wie etwa Pakistan und Libanon nur dann glaubhaft die Integration von Geflüchteten und die Sicherung ihrer fundamentalen Grundrechte fordern, wenn diese Ansprüche auch als Maßstab für den Umgang mit Geflüchteten in Europa gelten. Es ist deshalb eine Aufgabe deutscher Politik und deutscher EZ-Organisationen, auf die Einhaltung internationaler Standards und legaler Flucht-

wege nach und innerhalb Europas hinzuwirken. Zudem wird eine erfolgreiche Einbindung in und Partizipation an der deutschen Gesellschaft für Geflüchtete erst dann möglich, wenn diese über das Recht auf Arbeit und das Recht auf eine bedarfsorientierte Gesundheitsversorgung verfügen.

## Handlungsempfehlungen

Programme und Maßnahmen der deutschen EZ im Kontext von Flucht und Vertreibung sollten sich an folgenden Leitlinien orientieren:

1. Unterstützung der Aufnahmeregionen und -länder bzw. der *host communities*
2. Unterstützung der Integration Geflüchteter sowohl in den Aufnahmeländern, als auch in den Herkunftsländern
3. Realisierung eines systemischen und integrierten EZ-Ansatzes: Programmatische Verzahnung von Not-, Übergangs- und EZ-Maßnahmen der verschiedenen Politikressorts
4. Mittel- bis langfristige Planung und Finanzierung von Maßnahmen der BMZ-Sonderinitiative über die derzeitige Laufzeit von fünf Jahren hinaus
5. Einbindung von lokalen Organisationen, Akteuren sowie von Geflüchteten selbst in EZ-Maßnahmen
6. Gewährleistung internationaler Standards und Herstellung von Politikkohärenz zwischen den deutschen Bundesressorts sowie auf EU-Ebene in den Bereichen Migrations-/ Flüchtlingspolitik und Wirtschafts-, Außen- und Handelspolitik

Seminar für  
Ländliche Entwicklung  
Hessische Str. 1-2,  
10115 Berlin  
Tel 030 - 2093 6900  
Fax 030 - 2093 6904  
[sle@agrار.hu-berlin.de](mailto:sle@agrار.hu-berlin.de)

Zu den Autorinnen:

**Diana Ayeh, Christine Plastrotmann** und **Sabrina Ziesemer** sind Absolventinnen des 53. Jahrgangs des Postgraduiertenstudiums „Internationale Zusammenarbeit für nachhaltige Entwicklung“ am Seminar für Ländliche Entwicklung (SLE) Berlin.