



Was kann Entwicklungspolitik zur Bekämpfung von Fluchtursachen beitragen?

Zusammenfassung

Seit Monaten diskutiert Europa, wie man mit der Ankunft von Hunderttausenden von Flüchtlingen aus dem Nahen Osten, Afrika und anderen Teilen der Welt umgehen soll. Dabei wird oft übersehen, dass nur ein kleiner Teil der weltweit etwa 60 Millionen Flüchtlinge nach Europa kommt – so belief sich im Zeitraum 2008 bis September 2015 die Zahl der Asylanträge in der gesamten Europäischen Union auf ca. 3, 5 Millionen. Die Türkei, Pakistan, der Libanon und der Iran beherbergen jeweils mehr als eine Million Flüchtlinge und damit bislang vermutlich mehr als die Europäische Union.

Insgesamt lag die Zahl der Menschen, die ihre Heimat verlassen mussten, wohl noch nie so hoch wie im Jahre 2015. Flucht ist eine Reaktion auf die Bedrohung der physischen oder psychischen Integrität von Menschen. Die Ursachen von Flucht sind Kriege, politische Repression, Terrorismus, Nahrungsmangel oder Naturkatastrophen. Was kann Entwicklungspolitik – inklusive humanitärer Hilfe – tun, um diesen Ursachen zu begegnen?

Kurzfristig muss versucht werden, sog. ‚Stabilitätskerne‘ zu schaffen oder zu erhalten – Räume, in denen Menschen auf der Flucht physische Sicherheit und eine materielle Grundversorgung (Wasser, Nahrung, Bildung, Gesundheit) erhalten. Diese Räume können in den Herkunftsländern selbst oder in Aufnahmeländern der Region eingerichtet werden. Dabei gilt es, Verwaltungsstrukturen der Aufnahmeländer von Anfang an mit einzubinden und Hilfe auch der angestammten Bevölkerung in den Aufnahmeländern zugutekommen zu lassen.

Mittelfristig müssen die Flüchtlinge gut auf eine Rückkehr in ihre Herkunftsländer oder eine Integration in den Aufnahmeländern vorbereitet werden. So oder so müssen für

sie wirtschaftliche, soziale und rechtliche Perspektiven geschaffen werden, um Apathie, Hoffnungslosigkeit und damit auch Bedingungen von Frustration und Gewalt zu vermeiden. Derzeit sind dringend höhere Beträge, mehr Zuverlässigkeit und eine längerfristige Perspektive bei der Finanzierung der humanitären und der Übergangshilfe geboten.

Entwicklungspolitik kann Fluchtursachen vor allem präventiv und damit auf längere Sicht abmildern. Es muss dafür gesorgt werden, dass nicht weitere Länder wie z.B. Ägypten, Pakistan oder Nigeria in Krisen (Bürgerkrieg, politische Repression etc.) geraten und die Zahl der Flüchtlinge dadurch nochmals deutlich ansteigt. Voraussetzung dafür sind Beiträge für eine nicht nur kurz-, sondern auch langfristige Stabilisierung dieser Länder. Diese setzt nicht nur eine politisch, sozioökonomisch und ökologisch nachhaltige Entwicklung voraus, sie erfordert auch die Partizipation großer Teile der Bevölkerung an politischen Entscheidungsprozessen. Nur dann kann ein sozialer und politischer Ausgleich widerstrebender Interessen innerhalb der Gesellschaft erreicht werden. Das Primat kurzfristiger politischer Stabilität durch die Unterstützung autoritärer Regierungen auf Kosten von politischer Legitimität und Partizipation sollte künftig nicht mehr akzeptiert werden. Entwicklungspolitik verfügt über Instrumente, um inklusiven gesellschaftlichen Wandel und den Ausgleich politischer Kräfte zu fördern, ohne den finanziellen Spielraum autoritärer Regime stark auszuweiten. Krisenprävention und Friedensförderung müssen daher wieder ein Schwerpunkt der Entwicklungspolitik werden. Die Erfahrungen mit „multidimensionalem Peacekeeping“ in Post-Konflikt-Ländern zeigen, dass konzertiertes internationales Engagement unter multilateraler Führung – gerade unter schwierigsten Umständen – der beste Weg ist.

Die Flüchtlingskrise ist ein globales Phänomen

Die globale Flüchtlingskrise ist durch den Zustrom Hunderttausender Flüchtlinge aus Kriegs- und Krisenregionen nun auch in Europa angekommen und hält den „alten Kontinent“ wie kaum ein anderes Thema der vergangenen 25 Jahre in Atem. Aus globaler Perspektive ist die Flüchtlingskrise aber keine europäische, sondern vor allem eine Krise des globalen Südens. Ihren Ursprung hat sie in Krisenregionen und wirtschaftlich schwachen Ländern. Dort ist die europäische Außen- und Entwicklungspolitik gefordert.

Ende 2014 befanden sich weltweit schätzungsweise 60 Millionen Menschen auf der Flucht, das ist knapp 1% der Weltbevölkerung. Davon bewegten sich (Stand Ende 2014) 86% zwischen Entwicklungsländern bzw. Entwicklungs- und Schwellenländern. Zwei Drittel dieser 60 Millionen waren Binnenflüchtlinge (*Internally Displaced Persons*, IDPs), die innerhalb der Grenzen ihres Herkunftslandes flüchteten. Bis ins Jahr 2015 befanden sich unter den zehn Ländern, die weltweit die meisten Flüchtlinge aufnehmen, keine europäischen Länder, sondern ausschließlich Entwicklungs- und Schwellenländer, wie z.B. die Türkei, Pakistan, der Iran und Äthiopien. Besonders betroffen ist der Libanon, wo die Zahl syrischer Flüchtlinge mit über einer Million ein Viertel bis ein Fünftel der 4,5 Millionen Einwohner ausmacht.

Außerdem wird oft übersehen, dass nicht nur Menschen aus dem Nahen Osten fliehen, auch wenn die Bewohner dieser Region derzeit ganz besonders von Flucht und Vertreibung betroffen sind: Weltweit kommen die größten Gruppen grenzüberschreitender und Binnenflüchtlinge aus Syrien und dem Irak – aber auch aus dem Sudan, Afghanistan, Kolumbien und der Demokratischen Republik Kongo (DRC). Mehr als die Hälfte der weltweit Fliehenden stammt ursprünglich aus einem dieser sechs Länder.

Die Entwicklungspolitik kann im Zusammenspiel mit anderen Politikfeldern dazu beitragen, die Ursachen für Flucht und Vertreibung einzuhegen. Was sind die eigentlichen Fluchtursachen und was kann Entwicklungspolitik – inklusive humanitärer Hilfe – tun, diesen wirksam zu begegnen?

Flucht und Migration haben unterschiedliche Ursachen

Die wichtigste unmittelbare Ursache der aktuellen Flüchtlingskrise sind bewaffnete Konflikte, wie bspw. die internationalisierten Bürgerkriege in Syrien, Afghanistan, der DRC oder im Südsudan. Diese resultieren aus der Verkettung historischer, politischer, ethnischer, religiöser, ökonomischer und sozialer Faktoren. Monokausale Erklärungen, die z.B. allein die Geo- oder Nahostpolitik der USA für Kriege und Krisen verantwortlich machen, greifen zu kurz. Wenn Menschen ihre Heimat verlassen, spielen i.d.R. zahlreiche Gründe zusammen – dies gilt auch für die aktuellen Flüchtlingskrisen. Dabei sollte man zunächst zwischen Flucht und Migration und deren jeweiligen Ursachen unterscheiden:

Wenn man die enge, auf Verfolgung basierende Definition der Genfer Flüchtlingskonvention etwas weiter fasst, dann ist

Flucht eine Reaktion auf eine Bedrohung der physischen oder psychischen Integrität, die durch Krieg und Bürgerkrieg, Terror, Gewalt, Repression, Nahrungsmangel oder Naturkatastrophen verursacht werden kann. Künftig wird der Klimawandel Fluchtdynamiken in und zwischen Ländern und Regionen noch verschärfen. Meist kommt es zu größeren Fluchtbewegungen, wenn mehrere Fluchtursachen zusammen auftreten. Dass seit Mitte 2015 immer mehr Flüchtlinge direkt aus Syrien und Irak oder aus den Lagern des Libanons oder Jordaniens nach Europa weiterfliehen, ist auf die schlechten Lebensbedingungen dort zurückzuführen. Diese sind auch Folge der chronischen Unterfinanzierung der Hilfsprogramme von UNICEF und des Welternährungsprogramms (WFP) für syrische Flüchtlinge in den Anrainerstaaten Syriens und für die IDPs in Syrien und im Irak.

Auch wenn die Abgrenzung zu Flucht nicht immer eindeutig ist, sollte man von **Migration** sprechen, wenn Menschen gezielt außerhalb ihrer Heimat nach Möglichkeiten suchen, um ihre sozioökonomischen Lebensbedingungen zu verbessern. Wenn Migration politisch aktiv gestaltet wird, ist mit positiven Entwicklungseffekten sowohl im Ursprungs- als auch im Zielland (bzw. in der Zielregion) zu rechnen. Während die Zielländer etwa von neuen Arbeitskräften profitieren, kommen die Herkunftsländer in den Genuss von Rücküberweisungen. Auf der anderen Seite stehen Risiken. Dazu zählt der Verlust von Fachkräften in den Herkunftsländern („*Brain Drain*“) oder die kriminelle Ökonomie von Schlepperorganisationen, die Migranten über internationale Grenzen schleusen.

Im Folgenden liegt der Fokus auf der Bekämpfung der Ursachen von Flucht.

Kurzfristige Hilfe mit Stabilität und Perspektiven verknüpfen

In der aktuellen Flüchtlingskrise sollten zunächst zwei Ziele im Bereich der humanitären Hilfe im Mittelpunkt stehen:

- I. Binnenflucht ermöglichen. Bewohner der Kriegsstaaten und fragilen, zerfallen(d)en Staaten (Syrien, Irak, Jemen, Palästina, Somalia etc.) sollten, wenn eben möglich, nicht mehr aus ihren Herkunftsländern fliehen müssen.
- II. Flüchtlingsunterbringung besser ausstatten und gestalten. Flüchtlinge, die in einem benachbarten Aufnahmeland untergekommen sind (Türkei, Libanon, Pakistan, Äthiopien etc.), sollten politisch, sozioökonomisch und kulturell in Würde leben können, sodass für sie kein Anlass besteht, ihr Aufnahmeland wieder zu verlassen, um auf meist gefährlichen Routen weiterzuwandern.

Zur Verwirklichung beider Ziele müssen sog. ‚Stabilitätskerne‘ geschaffen bzw. erhalten werden – sowohl in den Heimat- als auch in den Aufnahmeländern. Hierbei handelt es sich um Räume, in denen das physische Überleben der Menschen und eine Grundversorgung mit Nahrung, Gesundheit, psychologischer Betreuung und Bildung gesichert sind. Erforderlich sind also Maßnahmen, die den Menschen in diesen Räumen Schutz vor Angriffen bieten,

die Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur für die Versorgung der Menschen erhalten bzw. wiederherstellen und humanitäre Hilfe gewähren. Gleichzeitig sollte die Stabilität dieser ‚Kerne‘ auch als politisches und soziales ‚Modell‘ in die bereits zerfallenen Gesellschaften ausstrahlen, z.B. als Gegenmodell zum ‚islamischen Staat‘.

Der Erfolg entsprechender Strategien hängt vom Umgang mit mehreren Risiken ab. In den Herkunftsländern besteht (1) die Gefahr, bei der Umsetzung mit den ‚falschen‘ Akteuren zu kooperieren – also solchen, die selbst etwa durch Terror oder Repression für Flucht und Vertreibung verantwortlich sind. Dadurch können ‚illegitime‘ Parteien und Regime politisch aufgewertet werden, was wiederum zukünftige Konflikte bedingen kann.

Zudem können (2) in den regionalen Aufnahmeländern die staatlichen und kommunalen Strukturen überfordert werden und ihrerseits zusammenbrechen. Auch besteht (3) das Risiko, dass es in den Aufnahmeländern zu Konflikten zwischen den nach ihrer Flucht bzw. Vertreibung aufgenommenen und den heimischen Bevölkerungsgruppen kommt.

Das erste Risiko in den Herkunftsländern lässt sich mindern, wenn die genannten Maßnahmen in enger Kooperation mit multilateralen Institutionen (WFP, UNICEF, HABITAT) umgesetzt werden, weil diese i.d.R. als neutral wahrgenommen werden und mit den meisten Konfliktparteien Absprachen treffen können, oder aber durch zivilgesellschaftliche Organisationen, die den Zielgruppen der Maßnahmen nahe stehen.

Das zweite Risiko im regionalen Umland lässt sich dadurch begrenzen, dass die lokalen Verwaltungsstrukturen der Aufnahmeländer von Anfang an in die Planung und Umsetzung der Maßnahmen zur Unterstützung der Flüchtlinge und Vertriebenen einbezogen werden (wie dies bspw. derzeit im Falle von Binnenflüchtlingen im Südsudan beabsichtigt wird). Dadurch kann sichergestellt werden, dass mit der Hilfe zugleich die technischen, personellen und finanziellen Kapazitäten der lokalen Verwaltung mit ausgebaut werden. Wichtig ist aus entwicklungspolitischer Perspektive, dass dies mit einer mittel- bis langfristigen Finanzierungszusage für die Aufnahmegemeinden und -länder flankiert wird. Die von externen Akteuren finanzierten Maßnahmen, und dies begrenzt das dritte Risiko, sollten nicht nur den Flüchtlingen, sondern von Anfang an auch der angestammten Bevölkerung in den Aufnahmeländern zugutekommen. Dazu zählt auch, dass für Flüchtlinge geschaffene Infrastrukturen eines Tages, nach Rückkehr der Flüchtlinge in ihre Heimat, für das Aufnahmeland weiterhin nützlich sein müssen – etwa für den Bau einer neuen Stadt für die wachsende Bevölkerung der Aufnahmeländer. Flüchtlingslager sind heute meist als kurzfristige Übergangslösungen gedacht, dennoch werden sie oft zu Dauerinstitutionen – der UNHCR verweist seit Jahren auf diesen Umstand. Die Internationale Gemeinschaft sollte in der aktuellen Krise die richtigen Weichenstellungen vornehmen und bekannte Fehlentwicklungen vermeiden.

Maßnahmen zur Integration von Flüchtlingen in Gesellschaften und Verwaltungsstrukturen sollten nicht den Status der Flüchtlinge und Vertriebenen zementieren, indem sie eine Abhängigkeit von externer Unterstützung schaffen. Vielmehr sollten Flüchtlinge sozial, ökonomisch und politisch gut auf eine Rückkehr in ihre Herkunftsländer und auf den Wiederaufbau dort vorbereitet werden. Sofern dies auf absehbare Zeit nicht möglich ist, müssen sich Aufnahmeländer und Flüchtlinge auf die Integration einstellen. So oder so müssen wirtschaftliche, soziale und rechtliche Perspektiven für die Flüchtlinge geschaffen werden: Kinder müssen die Schule besuchen, das Potenzial von Lehrern, Ärzten, Ingenieuren und anderen Fachleuten, die sich unter den Flüchtlingen befinden, muss nutzbar gemacht werden, und schließlich muss die soziale Kohäsion unter den Flüchtlingen gefördert werden. Zu letzterem gehört etwa eine demokratische Selbstverwaltung in den Flüchtlingslagern, wie seit einigen Jahren ansatzweise im Fall des Hilfswerks für die Palästina-Flüchtlinge (UNRWA). Ähnliche Vorschläge zur strukturellen Verbesserung der Unterstützung von Flüchtlingen werden seit langem vom UNHCR und anderen Organisationen gefordert – bis dato hat die Staatengemeinschaft sie nicht aufgegriffen. Nun ist es hoffentlich möglich, dies zu ändern.

Schließlich ließe sich eines der Hauptprobleme internationaler ziviler Krisenbewältigung rasch lösen. Die Finanzierung der erforderlichen Maßnahmen durch die internationale Bergemeinschaft fällt regelmäßig viel zu gering aus. Die tatsächlich bereitgestellten Mittel liegen auch im Dezember 2015 noch deutlich unter den regelmäßig von Aufnahmeländern und VN-Organisationen prognostizierten Bedarfen. Zudem sind die Finanzierungszusagen meist auf zu kurze Zeiträume ausgelegt – im Fall der humanitären Hilfe auf maximal ein Jahr. Höhere Beträge, mehr Zuverlässigkeit und eine längerfristige Perspektive bei der Finanzierung der Krisenbewältigung sind also dringend geboten – nicht nur im Fall der aktuellen Konfliktherde im Nahen Osten.

Denn mit jeder neuen Krise geraten die älteren, schon länger bestehenden Krisen in Vergessenheit und es entstehen blinde Flecken für mögliche zukünftige Krisen. Derzeit besteht die Gefahr, dass die hohe mediale Aufmerksamkeit für Syrien und seine Nachbarländer zur Vernachlässigung anderer Krisenländer führt: Jemen, Libyen und Länder in Subsahara-Afrika wie Eritrea, Sudan, Mali, Nigeria oder die Zentralafrikanische Republik.

Entwicklungspolitik wirkt eher langfristig...

Mit entwicklungspolitischen Maßnahmen lassen sich Fluchtursachen vor allem mittel- bis langfristig einhegen. Zum einen können sie die Chancen einer Rückkehr der Flüchtlinge in ihre Herkunftsländer verbessern. In Syrien könnten z.B. sichere („befriedete“) Zonen durch Maßnahmen zum Wiederaufbau von Infrastruktur und zur Stärkung lokaler Verwaltung unterstützt werden. Nach dem Ende der Konflikte müsste unmittelbar Unterstützung beim Aufbau staatlicher Strukturen geleistet werden.

Präventiv kann Entwicklungspolitik zum anderen dazu beitragen, dass nicht weitere Länder in Krisen (Bürgerkrieg, politische Repression, Wirtschaftskrisen etc.) geraten, die Menschen in die Flucht treiben. Dies droht insbesondere, wenn ein weiterer bevölkerungsreicher Staat im Nahen Osten (z.B. Ägypten), in Südasien (Afghanistan, Pakistan) oder in Subsahara Afrika (Äthiopien, Nigeria) scheiterte.

Hierfür ist aber eine Reorientierung der Entwicklungspolitik westlicher Geberländer zu einer langfristigen, nachhaltigen Stabilisierung ihrer Partnerländer sowie die stärkere Einbindung aufsteigender Mächte wie China vonnöten.

... muss aber schon heute auf eine nachhaltige Stabilisierung hin ausgerichtet werden

Entwicklungspolitik muss vor allem in fragilen Staaten darauf ausgerichtet werden, Konfliktursachen entgegenzuwirken und friedliche Konfliktaustragung zu fördern. Ein zentrales Ziel muss die Herstellung eines sozioökonomischen und politischen Ausgleichs zwischen widerstreitenden Interessen sein. Dazu kann gehören, dass Partnerländer bei der Überwindung von Jugendarbeitslosigkeit, geringer wirtschaftlicher Produktivität, Ernährungsunsicherheit, ökologischer Degradation oder Klimawandel unterstützt werden. Vor allem muss aber darauf hingewirkt werden, dass die Lösungen für diese Probleme in transparenten, partizipativen Prozessen gesucht werden.

Dazu muss Krisenprävention und Friedensförderung, kombiniert mit der Förderung besserer, demokratischer Regierungsführung, wieder ein Schwerpunkt entwicklungspolitischen Engagements werden. Obwohl in den vergangenen Jahren die Zahl der Krisenländer wieder deutlich zugenommen hat, hat Deutschland die Zahl der Partnerländer, mit denen es schwerpunktmäßig bei der Krisenprävention und Friedensförderung zusammenarbeitet, auf zwei Länder zurückgefahren. Erhebliche zusätzliche Mittel, die etwa für breitenwirksame Infrastruktur in Aussicht zu stellen wären, könnten die notwendigen Anreize für Partnerregierungen schaffen, sich auf eine solche, oft eher unliebsame Schwerpunktsetzung einzulassen. Erfahrungen mit „multidimensionalem Peacekeeping“ in Post-Konflikt-Ländern (z.B. Sierra

Leone, Liberia, Libanon) zeigen zudem: konzertiertes internationales Engagement unter multilateraler Führung ist gerade unter schwierigsten Umständen der beste Weg. Dieses Erkenntnis sollte durch die Unterstützung multilateraler Hilfe konsequenter auch auf Krisenprävention und Friedensförderung sowie die generelle Entwicklungszusammenarbeit mit Krisenländern übertragen werden.

Demokratisierung muss Bestandteil von krisenpräventiven Ansätzen sein, wenn Stabilität gefördert werden soll. Wo es an partizipativen und transparenten Mechanismen des Interessenausgleichs mangelt, können wie in Syrien viele kleinere Konfliktursachen plötzlich zum Auslöser für den Zusammenbruch des gesamten Staatswesens werden. Wird mit autoritär regierten Ländern wie Ägypten, Äthiopien oder Ruanda weiterhin wirtschaftlich kooperiert, so sollte dies mit verstärkten Bemühungen um eine Förderung von demokratischen Reformen verbunden sein. Bei der Zusammenarbeit mit diesen Regimen gilt es, den Zielkonflikt zwischen kurzfristiger politischer Stabilität einerseits und politischer Legitimität, Transparenz und Partizipation andererseits klug zu managen. Letzteres sollte im Zweifelsfall den Vorzug erhalten. Allzu lange wurden autoritäre Regime im Nahen Osten und Nordafrika zum Zweck der kurzfristigen Stabilisierung von westlichen Gebern unterstützt, bis im Jahre 2011 gleich mehrere von ihnen implodierten. Heute unterstützen Geber noch oder wieder zahlreiche Autokratien in Subsahara-Afrika und auch wieder in Nordafrika. Das Engagement in autoritären Staaten kann i.d.R. nur dann Wege zu inklusiverer Entwicklung eröffnen, wenn wichtige Geber ihre Initiativen in dieser Richtung abstimmen. Zumindest die EU und ihre Mitglieder sollten diesem Grundsatz folgen.

Ziel muss es dabei sein, Reformen zu fördern, die die Wohlfahrt der Bürger in sozialer, wirtschaftlicher, ökologischer, gesellschaftlicher und politischer Hinsicht verbessern, ohne den finanziellen Spielraum der herrschenden Regime allzu sehr auszuweiten. Dementsprechend sollte der Schwerpunkt auf der Verbesserung geeigneter *Soft Skills* (z.B. Fortbildung) statt auf *Hardware* (z.B. physischer Infrastruktur) liegen.

Dr. Benjamin Schraven, Prof. Dr. Bernhard Trautner, Dr. Julia Leininger, Dr. Markus Loewe, Dr. Jörn Grävingholt

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)