



Baut Städte statt Lager: Uganda als Beispiel einer integrativen Flüchtlingspolitik

Zusammenfassung

Die öffentliche Wahrnehmung der Situation Geflüchteter stimmt in zwei wichtigen Aspekten nicht mit den Fakten überein: Die bei Weitem meisten Flüchtlinge halten sich in armen Nachbarländern ihrer Herkunftsorte auf (86 Prozent) und sie bleiben dort sehr lange (im Durchschnitt 17 Jahre). Obwohl dies seit Längerem bekannt ist, werden diese Gastländer häufig nicht unterstützt und Geflüchtete haben kaum eine Chance, sich dauerhaft niederzulassen und in ihre Gastgemeinden zu integrieren. Daher mehren sich Überlegungen, statt die herkömmlichen Flüchtlingslager zu errichten – die in erster Linie auf eine Notversorgung der Geflüchteten ausgelegt sind – eher auf längerfristige Ansätze in der Flüchtlingspolitik zu setzen.

Ein Beispiel für eine erfolgreiche integrative Flüchtlingspolitik – und somit mögliches Lehrstück für andere Länder – ist Uganda. Bereits seit 1999 verfolgt die ugandische Regierung den Ansatz der lokalen sozialen und ökonomischen Integration von Geflüchteten. Sie erhalten Land, dürfen arbeiten und sollen so unabhängig von Hilfe werden. Von dieser liberalen Politik profitiert auch die einheimische Bevölkerung: Die gesteigerte ökonomische Dynamik in Gegenden, in denen viele Geflüchtete leben, führt zu einem höheren Konsum sowie einem besseren Zugang zu öffentlicher Infrastruktur für Menschen in angrenzenden Dörfern. So können sie die von Hilfsorganisationen betriebenen Schulen und Krankenstationen nutzen.

Die subjektive Wahrnehmung der lokalen Bevölkerung spiegelt jedoch diese positiven Entwicklungen nicht wider: Sie schätzen ihre ökonomische Lage schlechter ein als dies in anderen Gegenden Ugandas der Fall ist. Wiederholt flammen lokal Konflikte um Land auf und es gibt Anzeichen

dafür, dass die ugandische Regierung in Distrikten mit hoher Flüchtlingspräsenz weniger Mittel für den Betrieb von Krankenstationen und für die Unterstützung armer Menschen ausgibt. Obwohl es von Seiten der Regierung und der Hilfsorganisationen Bemühungen gibt, keine der Gruppen schlechter zu stellen als die jeweils andere und durch Begegnungen Vorurteile abzubauen, hält die (empfundene) Konkurrenz um Ressourcen an.

Die ugandischen Erfahrungen sowie Herausforderungen bei der Unterstützung von Flüchtlingen in Kenia und Jordanien unterstreichen das große Potenzial einer integrativen Flüchtlingspolitik. Die lokale Bevölkerung kann von ihr profitieren und Kosten für die Versorgung der Geflüchteten werden eingespart. Vier Empfehlungen lassen sich aus der Analyse für Gastländer ableiten, die viele Flüchtlinge beherbergen:

- Dadurch, dass man Siedlungen statt Lager baut und den Flüchtlingen das Recht zu arbeiten gibt, entsteht eine wirtschaftliche Dynamik, von der die Einheimischen in der Region profitieren.
- Dafür ist eine gute Koordination zwischen nationaler Regierung und internationalen Gebern notwendig, z.B. in Hinblick auf öffentliche Dienstleistungen und die Allokation finanzieller Mittel.
- Um Konflikte zwischen Flüchtlingen und lokaler Bevölkerung zu vermeiden, sind die Aufklärung der einheimischen Bürger und ein Austausch zwischen beiden Gruppen ratsam.
- Arme Bevölkerungsgruppen sollten besonders berücksichtigt und nicht durch die Anwesenheit der Geflüchteten benachteiligt werden. Ggf. sollte über Hilfszahlungen nachgedacht werden.

Bürgerkriege und Krisen führen mindestens seit 2010 zu zunehmenden Flüchtlingszahlen, nicht erst seit die steigende Zuwanderung auch in Europa erhöhte Aufmerksamkeit erfährt. Die bei Weitem meisten Geflüchteten bleiben dabei in Nachbarländern ihrer Herkunftsorte im globalen Süden; 86 Prozent aller Flüchtlinge finden in Entwicklungsländern Schutz. Diese Staaten sehen sich jedoch häufig schon mit einer ausreichenden Versorgung ihrer eigenen Bevölkerung überfordert. Gleichzeitig bleiben viele Flüchtlinge lange in ihren Gastländern, da sich die Situation in vielen ihrer Heimatländer über Jahre und Jahrzehnte nicht verbessert. Laut UNHCR leben 45 Prozent aller Vertriebenen seit mehr als fünf Jahren im Ausland, im Durchschnitt halten sie sich dort sogar 17 Jahre lang auf.

Diese Herausforderungen sind der internationalen Gemeinschaft lange bekannt. So wurde bereits auf den beiden Konferenzen zur Unterstützung von Flüchtlingen in Afrika (ICARA I und II) in den Jahren 1981 und '84 eine verbesserte Aufteilung der Lasten zwischen Gebern und afrikanischen Gastländern diskutiert. Ziel war es, durch lokale Integration nachhaltige Lösungen herbeizuführen. Diese Beschlüsse hatten jedoch wenige greifbare politische Folgen. Die Ideen wurden gut zwanzig Jahre später vom Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (UNHCR) in seiner Erklärung „über die Integration vor Ort“ (2005) wieder aufgegriffen und auch der Weltentwicklungsbericht 2011 betont die „Entwicklungsherausforderung“, die das Beherbergen von Flüchtlingen für arme Nachbarländer darstellt. Nichtsdestotrotz beruht die Flüchtlingspolitik weiterhin vor allem auf Lagern und langfristiger Notversorgung.

Diese Herangehensweise lässt sich mit zwei aktuellen Beispielen illustrieren, einem schon sehr lange existierenden und einem neu gegründeten Flüchtlingslager: Seit 25 Jahren leben in Dadaab, dem größten Flüchtlingslager der Welt, überwiegend somalische Geflüchtete. Circa 320.000 Menschen sind es heute. Kürzlich ist das Lager durch die Ankündigung der kenianischen Regierung in die Weltöffentlichkeit gerückt, Dadaab zu schließen. Das Lager liegt isoliert in der Wüste. Die Menschen dürfen es nicht verlassen oder arbeiten; sie bleiben somit von Hilfsgütern abhängig. Als Grund für die Schließung werden neben der empfundenen terroristischen Bedrohung auch die hohen Kosten genannt.

Zaatari in Jordanien, das erst seit 2012 existiert und derzeit etwa 80.000 syrische Geflüchtete aufgenommen hat, ist ebenfalls ein Flüchtlingslager herkömmlicher Art. Doch das Camp entwickelt sich zunehmend zu einer quasi-permanenten Stadt mit einer Einkaufsstraße, kleinen Firmen und Handwerken. Zusätzlich zu den knappen Hilfsrationen arbeiten viele Flüchtlinge illegal, um sich und ihre Familien durchzubringen. Auch Jordanien hat erhebliche Kosten für die Unterstützung der Geflüchteten zu tragen, Schätzungen gehen von 870 Millionen US\$ pro Jahr aus. Diese beiden Beispiele sowie

die einleitend genannten Zahlen unterstreichen das Dilemma, dem sich der konventionelle Lageransatz gegenüberstellt: Strukturen und Regelungen gehen von einem kurzen Aufenthalt der Flüchtlinge, von einer schnell vorübergehenden Krise aus. Tatsächlich aber halten die Zustände häufig sehr lange an, ein weiterer Zeithorizont in der Gestaltung der Maßnahmen wäre also angemessener.

Eine auf lokale Integration ausgerichtete Flüchtlingspolitik ...

Uganda ist ein Beispiel für eine erfolgreiche integrative Flüchtlingspolitik – und somit mögliches Lehrstück für andere Länder. Seit den 1990er Jahren findet sich das Land konstant unter den wichtigsten Aufnahmeländern der Welt. 520.000 Vertriebene aus der Demokratischen Republik Kongo, dem Südsudan, Somalia, Burundi, Ruanda und Eritrea beherbergt es aktuell bei einer Bevölkerung von 38 Millionen. Die Regierung verfolgt eine außergewöhnliche Flüchtlingspolitik: Bereits im Jahr 1999 führte sie den Ansatz der lokalen sozialen und ökonomischen Integration ein. Flüchtlinge sollen unabhängig von Nothilfe werden und sich selbst und die Regionen stärken, in denen sie leben. Dies bedeutet konkret, dass sie statt in Zeltstätten in Siedlungen untergebracht werden, wo sie ein Stück Land und ein „Starter Kit“ mit Saatgut, Werkzeug und Ähnlichem erhalten. Sie dürfen sich frei bewegen und arbeiten. Unterstützung durch Regierung und UNHCR erhalten sie aber nur in diesen Siedlungen. Außerdem werden Parallelstrukturen bei öffentlichen Dienstleistungen abgebaut: Geflohene und Ugander nutzen gemeinsam die von Hilfsorganisationen betriebenen Schulen und Krankenstationen, die nach und nach von der ugandischen Regierung übernommen werden.

Bei aller Liberalität gibt es jedoch keine vollständige rechtliche Integration, also den Erwerb der Staatsbürgerschaft – auch nicht für Flüchtlinge der zweiten Generation. Des Weiteren dürfen die Geflüchtete keine „permanenten Strukturen“ errichten, z.B. keine mehrjährigen Feldfrüchte anpflanzen. Selbst bei Geflüchteten, die teilweise seit zwanzig Jahren im Land sind oder dort geboren wurden, besteht die Annahme, dass sie bei Frieden in ihrem Heimatland dorthin zurückkehren.

... von der die eigene Bevölkerung profitiert

Insgesamt wird die ugandische Flüchtlingspolitik als vorbildlich angesehen und z.B. auch vom UNHCR gelobt. Sie verbindet in ihrem Ansatz Nothilfe mit Entwicklungszusammenarbeit. So soll Flüchtlingen eine Perspektive gegeben werden, anstatt einen jahrelangen Status der Unsicherheit zu verfestigen. Ein positiver Nebeneffekt ist dabei, dass wirtschaftlich unabhängige Flüchtlinge günstiger zu beherbergen sind, knappe nationale und internationale Ressourcen also anderswo eingesetzt werden können.

Abbildung 1: Schilder in der Flüchtlingsiedlung Kyaka (Uganda)



Quelle: Autorin

In ursprünglich abgelegenen Regionen haben der starke Bevölkerungszuwachs in Kombination mit den Maßnahmen der Regierung und der internationalen Gemeinschaft zu einer erhöhten ökonomischen Dynamik geführt. Die Geflüchteten werden als Produzenten sowie als Nachfrager aktiv, so bilden sich neue Märkte. Die neue Infrastruktur, z.B. Straßen, die Hilfsorganisationen für ihre Arbeit benötigen, steht auch der Bevölkerung zur Verfügung. Die Anwohner berichten, dass die Dörfer aufgrund dieser Entwicklungen nicht mehr wiederzuerkennen seien. Auch der Konsum der Ugander steigt messbar im Vergleich zu den Regionen des Landes, in denen keine Flüchtlinge leben.

Hinzu kommt, dass die öffentlichen Dienstleistungen wie Schulen und Krankenstationen, die von der internationalen Gemeinschaft für Flüchtlinge gebaut und betrieben werden, auch für die lokale Bevölkerung zugänglich sind. Zusätzlich zu einem so verbesserten Zugang zu Dienstleistungen sind diese oft von besserer Qualität und besser ausgestattet als die entsprechenden staatlichen Institutionen. Die Anwesenheit der Geflüchteten führt außerdem dazu, dass eine „kritische Masse“ vorhanden ist, die die Bereitstellung vor allem von Grundschulbildung lohnend macht. Auch hier profitieren also die Menschen in angrenzenden Dörfern relativ zu ihren Mitbürgern in Regionen ohne Geflüchtete.

Knappe Ressourcen erzeugen Spannungen

Trotz aller Erfolge stellt die Beziehung zwischen den Geflüchteten und der lokalen Bevölkerung eine besondere Herausforderung dar. Für eine erfolgreiche Integration ist diese ein entscheidender Faktor. Die beiden Gruppen sind sich ähnlich in ihren sozio-ökonomischen Charakteristika. Austausch geht vor allem von der lokalen Bevölkerung aus, die in die Siedlungen kommt, um die Schulen und Krankenstationen zu nutzen und Handel zu treiben. Beide Gruppen sind recht arm und schlecht gebildet. In der Mehrheit leben sie von Subsistenzlandwirtschaft. Auf Grund dieser Ähnlichkeiten werden beide Gruppen gleichermaßen von Wetterextremen oder Pflanzen- und Tierkrankheiten getroffen, die landwirtschaftliche Erträge schmä-

lern. Die lokalen Bauern haben jedoch nicht das gleiche „Sicherheitsnetz“ wie Flüchtlinge in Form humanitärer Hilfe und Nahrungsmittelrationen. Um Neid und unter Umständen gewaltsamen Reaktionen vorzubeugen, ist eine Einbeziehung der an die Flüchtlingsiedlungen angrenzenden Dörfer in die politische Planung unabdingbar. Für einige Siedlungen ist bekannt, dass bis zu 40 Prozent der internationalen Hilfgelder in Maßnahmen fließen, die entweder direkt der lokalen Bevölkerung oder Maßnahmen zugutekommen, die die Annäherung beider Gruppen fördern.

Auf der anderen Seite sind auch die Flüchtlinge Teil der Entwicklungspläne und des Budgets der ugandischen Distrikte. Es gibt jedoch Anzeichen dafür, dass die Distriktsregierungen finanziell mit der Versorgung einer weiteren bedürftigen Gruppe überfordert sind: So verzeichnen solche Ugander, die in Distrikten mit Flüchtlingsiedlungen wohnen und auf staatliche Transfers angewiesen sind, einen Konsumrückgang relativ zu jenen, die in Distrikten ohne Flüchtlinge leben. Außerdem gibt es in diesen Gegenden weniger staatlich bereitgestellte Krankenstationen als anderswo. Beides könnte auf eine Verdrängung bzw. Umleitung der knappen Mittel zurückzuführen sein. Trotz dieser indirekten Konkurrenz um Mittel leben beide Gruppen überwiegend friedlich neben- und miteinander.

Vor allem um eine Ressource jedoch entbrennen zunehmend Konflikte: Land. Als die Flüchtlingsiedlungen gegründet wurden, lagen sie in dünn besiedelten Gegenden und die Geflüchteten bewirtschafteten Land, das sonst brach gelegen hätte. Seitdem sind beide Bevölkerungsgruppen stark gewachsen, Land ist ein knappes Gut geworden. Die Grenzen der Flüchtlingsiedlungen werden diskutiert, beide Gruppen werfen einander vor, unrechtmäßig Äcker der jeweils anderen zu nutzen.

Es gibt Anzeichen, dass diese empfundene Konkurrenz um Ressourcen in der Wahrnehmung der lokalen Bevölkerung die objektiv gemessenen Verbesserungen in den Lebensumständen überlagert. Ugander in Gegenden mit höherer Flüchtlingspräsenz schätzen ihre eigene ökonomische Situation schlechter ein als diejenigen in anderen Teilen des

Landes. Auch der Eindruck, dass Flüchtlinge mehr Unterstützung erhalten, kann hier eine Rolle spielen, da subjektives Wohlergehen von der Vergleichsgruppe abhängt. Diese Vorbehalte und Sorgen der örtlichen Bevölkerungen stellen eine zentrale Herausforderung für den Ansatz der lokalen Integration dar, da sie den Aufnahmewillen der Bevölkerung mindern.

Chancen einer integrativen Flüchtlingspolitik auch für andere Länder

Die beschriebenen Erfahrungen unterstreichen das immense Potenzial einer integrativen Flüchtlingspolitik, geben aber auch Hinweise auf Bereiche, die eine besondere Berücksichtigung verdienen. Vor allem zeigt das ugandische Beispiel, dass die einheimischen Anwohner sowie die lokale Wirtschaft von der Anwesenheit der Geflüchteten profitieren können, statt unter hohen Kosten zu leiden. Auch für Dadaab empfiehlt Ben Rawlence, Menschenrechtsexperte und Autor, der kenianischen Regierung, dem Lager den Status einer Stadt zu geben. Dann hätten die Menschen die Möglichkeit zu arbeiten, statt Hilfsgüter zu empfangen. Statt die potenzielle wirtschaftliche Dynamik zu unterdrücken, könnte Kenia von ihr profitieren. Für Jordanien fasst es Killian Kleinschmidt, der ehemalige Leiter des Lagers Zaatari, so zusammen: „Wir bauten Camps: Lagerstätten für Menschen. Aber die Flüchtlinge bauten eine Stadt.“ Diese Diskrepanz und die Weigerung der internationalen Hilfsgemeinschaft, die Langfristigkeit derartiger Krisen anzuerkennen, führen aus seiner Sicht zu unnötig schlechten Lebensbedingungen der Geflüchteten.

Die Umsetzung des auf dem Papier bereits vollzogenen Paradigmenwechsels hin zu einem integrativen, langfris-

tigen Ansatz in der internationalen Flüchtlingspolitik erfordert einen noch intensiveren Austausch zwischen Gebern und Staat bei gleichzeitiger Bereitschaft, Allokationsentscheidungen anzupassen. Dies zeigen u.a. die finanziellen Herausforderungen, denen sich die Distriktregierungen in Uganda gegenübersehen. Eine vollständige Integration der Geflüchteten in einem Land würde bedeuten, dass alle Menschen gleichermaßen mit öffentlicher Infrastruktur versorgt werden, unabhängig von Flüchtlings- und Geberpräsenz. Dies erfordert regelmäßige Absprachen zwischen nationalen und internationalen Akteuren.

Die Einbeziehung und Aufklärung der lokalen Bevölkerung ist und bleibt wichtig beim Aufbau von Siedlungen für Geflüchtete. Wenn es vor Ort Vorbehalte gibt, müssen diese proaktiv angegangen werden. Dies gilt nicht nur Uganda. Im kenianischen Dabaab gibt es Gerüchte über einen hohen Anteil an Terroristen und Kriminellen, im jordanischen Zaatari die Sorge, durch die große Anzahl syrischer Flüchtlinge benachteiligt zu werden.

Weiterhin ist es wichtig, die besonders vulnerablen bzw. sehr armen Bevölkerungsschichten zu berücksichtigen. In Uganda profitieren diese Gruppen bisher nicht nur nicht von der Anwesenheit der Flüchtlinge, sondern müssen zusätzlich Konsumeinbußen hinnehmen. Dort und andersorts sollten Veränderungen ihrer Lebensumstände erfasst und diese Schichten ggf. auch materiell unterstützt werden, z.B. durch Nahrungsmittelhilfen oder Bargeldtransfers.

Alles in allem sprechen sowohl politische Überlegungen, erste quantitative Evidenz als auch Einschätzungen von Experten aus der Praxis dafür, den Ansatz der lokalen Integration weiter zu verfolgen, umzusetzen und zu verfeinern.

Literatur

Kreibaum, M. (2016). Their suffering, our burden? How Congolese refugees affect the Ugandan population. *World Development* 78 (Februar), 262–287.

Mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)



Dr. Merle Kreibaum

Assoziierte Wissenschaftlerin

Abteilung III: „Governance, Staatlichkeit, Sicherheit“

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)