



Von globalen Flüchtlingsnormen zu lokalen „Realitäten“: Die Umsetzung des Globalen Flüchtlingspaktes in Kenia

Zusammenfassung

Der im Dezember 2018 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen (VN) verabschiedete Globale Flüchtlingspakt (GCR) und der darin enthaltene *Comprehensive Refugee Response Framework* (CRRF) weisen auf einen Paradigmenwechsel in der internationalen Flüchtlingspolitik hin. Insbesondere soll die soziale und ökonomische Eigenständigkeit von Flüchtlingen in Zielländern und –gemeinden erhöht werden. Im Gegenzug verpflichtet sich die internationale Gemeinschaft, die Lasten der Aufnahme von Flüchtlingen besser zu verteilen und durch die Bereitstellung von Wissen und Ressourcen zu unterstützen. Die VN kündigten an, mit diesem *New Deal* bestehende Teufelskreise von Vertreibung und Hilfsabhängigkeit zu durchbrechen, sodass Flüchtlinge und Aufnahmegemeinden gleichermaßen profitieren würden.

Das ostafrikanische Kenia engagiert sich als eines von 15 Pilotländern für die Umsetzung des CRRF. So verpflichtete sich das Land im Rahmen des Flucht- und Migrationsgipfels der VN im September 2016 zu einer besseren Integration von Geflüchteten und ihrer Einbeziehung in die nationale und lokale Entwicklungsplanung. Im Rahmen des regionalen *Nairobi Declaration and Action Plan* (NAP, März 2017), bekräftigte es diese Verpflichtungen. Ein damals angekündigter nationaler Operationsplan wurde zwar noch nicht verabschiedet, jedoch werden einzelne Verpflichtungen bereits umgesetzt. Dazu gehört auch die (Weiter-) Entwicklung der integrierten Flüchtlingssiedlung Kalobeyei im äußersten Nordwesten des Landes im Turkana County, ein von der internationalen Gemeinschaft im

Rahmen des CRRF unterstütztes, aber ursprünglich auf lokaler Ebene initiiertes Vorhaben.

Am Beispiel Kenias und der Region Turkana zeigt sich, dass die Umsetzung (Sfähigkeit) globaler Abkommen nicht zuletzt von den konkreten Interessenslagen sub-nationaler Akteure abhängt. Forderungen des CRRF wie eine verbesserte Infrastruktur für Geflüchtete und aufnehmende Gemeinden sind hier mit den ökonomischen Entwicklungsanliegen der Lokalregierung vereinbar. Zudem sind die kenianischen *Counties* aufgrund der Dezentralisierung 2010 handlungsfähiger geworden und können sich so zumindest teilweise gegenüber nationalen sicherheitsbezogenen Narrativen behaupten. Diese führen bis heute zu einer starken Beschränkung der gesellschaftlichen Teilhabemöglichkeiten Geflüchteter. Im benachbarten Tansania scheiterte die Umsetzung des CRRF nicht zuletzt daran, dass die Anliegen lokaler Akteure im zentralstaatlichen Politiksystem kaum berücksichtigt wurden.

Aus der Analyse ergeben sich die folgenden Empfehlungen für die deutsche Entwicklungspolitik. Es sollten

- lokale staatliche und nichtstaatliche Akteure in die Ausarbeitung globaler Normen eingebunden und der interkommunale Austausch gefördert werden,
- Partnerregierungen auf Vorteile der Integration von Geflüchteten hingewiesen und die politisch-administrative Umsetzung gefördert werden,
- lokale Akteure aktiv in die Planung und Priorisierung von Strategien zur Integration von Geflüchteten einbezogen und unterstützt werden.

Hintergrund: Paradigmenwechsel in der globalen Flüchtlingspolitik

Der Globale Flüchtlingspakt, der im Dezember 2018 von den Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen verabschiedet wurde, stellt einen Paradigmenwechsel in der internationalen Flüchtlingspolitik dar. Dem darin enthaltenen *Comprehensive Refugee Response Framework* (CRRF) zufolge sollen die Lebensperspektiven von Geflüchteten insbesondere durch eine bessere lokale Integration und die Förderung ihrer sozialen und ökonomischen Eigenständigkeit in den Zielländern verbessert werden, etwa durch einen verbesserten Zugang zu lokalen Arbeitsmärkten, Bildungssystemen und Dienstleistungen. In diesem Zusammenhang haben wissenschaftliche Publikationen und Politikkonzepte in den vergangenen zehn Jahren auch auf die zunehmende Relevanz von Städten und Kommunen in der humanitären Hilfe und beim Umgang mit Flüchtlingen hingewiesen.

Eine erste Umsetzung des CRRF erfolgt aktuell in zwei regionalen und 15 nationalen Pilotinitiativen. Am Horn von Afrika verabschiedete die *Intergovernmental Authority on Development* (IGAD) im Rahmen eines regionalen Gipfeltreffens in Nairobi im März 2017 den sogenannten *Nairobi Declaration and Action Plan* (NAP) für nachhaltige Lösungen beim Umgang mit somalischen Geflüchteten. Gleichzeitig haben sich die IGAD-Mitgliedstaaten Äthiopien, Dschibuti, Kenia und Uganda als Pilotländer zur Durchführung von Maßnahmen im Rahmen des CRRF verpflichtet. Abhängig von politischen Prioritäten und institutionellen und politischen Besonderheiten setzen die Länder dabei unterschiedliche sektorale und prozedurale Schwerpunkte.

Flüchtlingspolitiken und CRRF-Umsetzung in Kenia

Kenia ist dem CRRF im Oktober 2017 zwar als letztes der genannten vier Pilotländer der Region formal beigetreten, war aber als Ausrichtungsland des Gipfels zur Verabschiedung des NAP beim Zustandekommen der regionalen Initiative federführend. Das ostafrikanische Land nimmt seit Jahrzehnten eine große Zahl von Geflüchteten auf, vor allem aus den fragilen Nachbarstaaten Somalia und Südsudan. Seit Kenia militärisch in Somalia eingriff und die Al-Shabaab Miliz medienwirksame Terroranschläge im Grenzgebiet und der Hauptstadt Nairobi verübte, wird die Politik insbesondere gegenüber somalischen Flüchtlingen vor allem von Fragen der inneren Sicherheit bestimmt.

Zurzeit sind offiziell ungefähr 500.000 Geflüchtete in Kenia registriert, davon die meisten in den zwei großen Flüchtlingscamps Dadaab (ca. 230.000) und Kakuma/Kalobeyei (185.000) im äußersten Nordosten bzw. Nordwesten des Landes. Zwar hält sich auch eine große Zahl von Flüchtlingen in Nairobi und anderen Städten des Landes auf, doch bewegen sie sich aufgrund der offiziellen Lagerpolitik in einer rechtlichen Grauzone. Die Möglichkeit, sich auch außerhalb von Camps zu registrieren bzw. in Städten zu wohnen, ist unter dem im Jahre 2016 geschaffenen Flüchtlingssekretariat (*Refugee Affairs Secretariat*) bisher noch nicht vereinheitlicht worden.

Während der CRRF und der NAP einen normativ-strategischen Rahmen für die Neuausrichtung des Umgangs mit Flüchtlingen vorgeben, soll die Umsetzung von den jeweiligen Nationalregierungen übernommen werden. Nachdem die kenianische Regierung 2018 zu dem Kreis der Pilotländer stieß, hat sie sich verpflichtet

1. Flüchtlingen die Möglichkeit zu geben, die Staatsbürgerschaft durch Heirat oder aufgrund des Abstammungsprinzips (*ius sanguinis*) zu erwerben,
2. die Eigenständigkeit und Inklusion der Flüchtlinge zu stärken und ihnen wirtschaftliche Betätigungsmöglichkeiten zu geben,
3. zusätzliche Investitionen in die soziale und technische Infrastruktur vorzunehmen, um Zugangsoptionen in aufnehmenden Gemeinden zu verbessern,
4. in einer Pilotsiedlung Geflüchtete und Lokalbevölkerung zu integrieren und Geflüchtete in lokale Entwicklungspläne in Regionen mit Flüchtlingslagern einzubeziehen,
5. die Einschulung von Flüchtlingskindern und -jugendlichen zu fördern und Maßnahmen zu entwickeln, die zu einer stärkeren Teilhabe von Geflüchteten an Bildungsangeboten führen.

Der vierte Punkt bezieht sich auf die Durchführung des *Kalobeyei Integrated Socio-Economic Development Programme* (KISEDIP) in der ariden und von Nomadentum geprägten Region Turkana. In der Subregion Turkana West befinden sich auch das seit 1992 bestehende Camp Kakuma mit über 150.000 Flüchtlingen und die Pilotsiedlung Kalobeyei mit zurzeit etwa 30.000 Geflüchteten. Allein seit dem erneuten Ausbruch des Bürgerkriegs im Südsudan 2013 ist die Bevölkerungszahl in Turkana West um 49 Prozent angestiegen. Insgesamt machen Flüchtlinge (mehrheitlich aus dem Südsudan, Somalia, Äthiopien und dem Kongo) dort derzeit knapp 40 Prozent der Gesamtbevölkerung (506.000) aus.

Das KISEDIP geht auf eine Initiative der Regierung von Turkana im Jahr 2014 zurück. Nach einer dreijährigen Vorbereitungsphase (2016 – 2018) eröffnete die Regionalregierung im März 2019 offiziell die erste Phase (2019 – 2022); Ziel dieser aktuellen Phase ist die Erarbeitung eines umfassenden Entwicklungsplans für die geflüchtete und lokale Bevölkerung in Turkana West. Dies stellt ein Novum im kenianischen Kontext dar, da der Umgang mit Flüchtlingen zur Verantwortung der nationalen Regierung (und dort des Innenministeriums) zählt und bislang nicht mit Fragen der nationalen Entwicklung verbunden wurde.

Die Laufzeit des KISEDIP (2016 – 2030) ist in vier Durchführungsphasen unterteilt. Das Programm wird von der Regierung der Region Turkana und dem UNHCR koordiniert und als gebietsorientierter und multisektoraler Ansatz von zahlreichen internationalen Gebern (UN-Habitat, Lutherischer Weltbund usw.) unterstützt. Die acht Komponenten des Programms sind größtenteils an den Handlungsfeldern des integrierten Entwicklungsplans (2018 – 2022) der Region Turkana ausgerichtet und bestehen aus Maßnahmen zur Förderung der Gesundheit, Bildung, Wasserversorgung, Sanitäreinrichtungen und Hygiene, Raumplanung, Infrastruktur, Landwirtschaft,

Viehzucht, des Umweltschutzes, nachhaltiger Energie, des Privatsektors und dem Schutz vulnerabler Gruppen (v.a. Kinder und Geflüchteter).

Lokale Flüchtlingsintegration im Mehrebenenkontext

Obwohl das KISEDIP erst am Anfang steht, lassen sich in Kalobeyei schon heute die Unterschiede zu herkömmlichen Camps erkennen. So weist die Anlage der Siedlung auf eine langfristige und integrierte Planung hin: Es existieren Flächen zur gemeinsamen kommerziellen und Freizeitnutzung; es gibt Unterkünfte, Gärten, Zufahrtswege und Infrastruktur wie Energie- Wasserversorgung; Schulen sind im Vergleich zu Kakuma besser ausgestattet. Abhängigkeiten sollen durch Einkommen schaffende Entwicklungsprojekte im Gegensatz zum bisher praktizierten *Care and Maintenance*-Ansatz vermindert werden.

Die Angehörigen der lokalen Turkana Ethnie fühlen sich – anders als im nahegelegenen Kakuma – berechtigt, Anspruch auf Unterkunft, Schulbesuch oder Arbeitsstellen bei den nationalen und internationalen Hilfsorganisationen zu erheben. Des Weiteren sind sie im Lager anzutreffen, wenn sie Brennholz, Holzkohle oder andere Waren an Flüchtlinge verkaufen oder Tauschgeschäfte durchführen. In Gruppendiskussionen unter Mitgliedern der aufnehmenden Gemeinden im Oktober 2017 zeigte sich, dass umstritten ist, ob das Land, auf dem die Siedlung Kalobeyei entsteht, nur kurzzeitig an Neuankömmlinge verpachtet oder auf Dauer an diese vergeben wurde. Aber die Diskussion machte auch deutlich, dass die Bereitschaft und Hoffnung groß ist, dass künftig alle gemeinsam von der kommenden Entwicklung profitieren.

Die recht erfolgreiche Umsetzung des CRRF in Kalobeyei und Turkana ist in hohem Maße mit lokalen Entwicklungs- und Politikprioritäten zu erklären. In Turkana bestand ein ausgeprägtes Interesse daran, internationale Geber für die Region zu interessieren. Die Region hat kaum Zugang zu anderen Förderungen jenseits der Hilfsorganisationen. Deren Aktivitäten sind daher für die Perspektiven der Region sehr wichtig. Im Unterschied zu Dadaab wurden die Flüchtlingscamps daher hier weniger als Sicherheitsproblem, sondern vor allem als Potenzial für die lokale Entwicklung gesehen. So forderte der Gouverneur von Turkana, den Aufnahmegemeinden solide und nachhaltige Unterstützung zur Verfügung zu stellen, damit die Flüchtlinge und die Gemeinschaften, in denen sie leben, ihre Zukunft selbst gestalten können.

Somit gingen die Bemühungen der *County*-Regierung primär von praktischen Fragen der Grundversorgung mit Schulen und Krankenstationen sowie Infrastruktur wie Trinkwasserver- oder Abwasserentsorgung aus. Ebenso bestand ein prioritäres Interesse an der Förderung der lokalen (Land-) Wirtschaft. Aufgrund der jahrzehntelangen Marginalisierung der Region, aber auch fehlender Kapazitäten der lokalen Behörden, von der Zentralregierung bereitgestellte Finanztransfers zum regionalen Ausgleich für die lokale Daseinsvorsorge und Entwicklung zu nutzen, war die einheimische Bevölkerung gegenüber den Flüchtlingen in

den Camps bei der Grundversorgung bis dahin schlechter gestellt.

Des Weiteren ist die bislang erfolgreiche Umsetzung auf nationale und internationale Rahmenbedingungen zurückzuführen. Die im Jahr 2010 im Rahmen der Verfassungsreform initiierte Dezentralisierung berechtigt die lokalen Gebietskörperschaften zu einer eigenständigen Entwicklungs- und Budgetplanung. Auch im Nachbarland Tansania zeigt sich, dass das Ausmaß des lokalen Handlungsspielraums ein wichtiger Parameter für die Flüchtlingsintegration darstellt (siehe Kasten 1).

Im Rahmen des CRRF und des NAP hat sich die kenianische Regierung darüber hinaus dazu verpflichtet, in *Counties* mit Flüchtlingslagern die geflüchtete Bevölkerung in Planungsprozesse mit einzubeziehen. Hinter diesen Verpflichtungen zurückzubleiben, ginge für die kenianische Regierung mit einem außenpolitischen Gesichtverlust einher, obwohl sie ihrem Sicherheitsfokus entgegenstehen. Insbesondere ist sie daran interessiert, sich regional und international als Vermittlerin in Flüchtlingsfragen zu positionieren bzw. ihre aktuelle Rolle als Vorreiterin zu konsolidieren.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Am Beispiel Kalobeyeis zeigt sich, dass die Möglichkeit zur Umsetzung globaler Flüchtlingspolitiken – und hier konkret des CRRF – wesentlich von Bedingungen und Interessenslagen auf sub-nationaler Ebene abhängen. Denn Politikpräferenzen lokaler Akteure orientieren sich naturgemäß in hohem Maße an gebietsspezifischen Chancen und Herausforderungen von Fluchtsituationen. Jedoch müssen lokale Politikprioritäten und

Kasten 1: Erschwerte Bedingungen für die lokale Integration von Flüchtlingen in Tansania

In der Hoffnung auf eine höhere finanzielle Beteiligung der Weltgemeinschaft trat die tansanische Regierung 2017 dem CRRF als Pilotland bei. Seit seiner Unabhängigkeit hatte das Land eine große Zahl von Flüchtlingen aufgenommen und 2014 die langjährigen Flüchtlinge aus Burundi mit vollen Bürgerrechten ausgestattet. Auch auf regionaler und Distriktebene war das Interesse groß, von den höheren Hilfsgeldern sowie wirtschaftlichen und infrastrukturellen Mitnahmeeffekten zu profitieren. So bemühten sich die *District Commissioners* der Region Kigoma, in der sich alle Flüchtlingslager befinden, vorhandene Plattformen für den Austausch der lokalen Bevölkerung mit Flüchtlingen weiter zu institutionalisieren und zusätzliche Mittel für die Aufnahmegemeinden als Konditionen in Vereinbarungen mit Hilfsorganisationen festzuschreiben.

Als sich jedoch die finanziellen und politischen Erwartungen der Nationalregierung hinsichtlich des CRRF nicht erfüllten, zog sich Tansania, als bisher einziges Land, aus dem Rahmenabkommen zurück. Die zentralistischen Entscheidungsstrukturen trugen dazu bei, dass die auf der regionalen und Distriktebene entwickelten Strukturen nicht weiter genutzt und Bemühungen zur lokalen Integration nicht fortgesetzt wurden. Auf nationaler und regionaler Ebene wurde vielmehr der Druck verstärkt und regelmäßig angelehrt, die Flüchtlingslager zu schließen. Schließlich wurde im Rahmen eines Abkommens zwischen Tansania, Burundi und dem UNHCR 2018 die Rückkehr der Flüchtlinge vereinbart.

Wahrnehmungen im Mehrebenenkontext betrachtet werden. Denn sie artikulieren sich im Rahmen nationaler Prioritäten und institutioneller Voraussetzungen sowie als Reaktion auf externe Anreiz- und Sanktionsstrukturen.

Für die deutsche Entwicklungspolitik ergeben sich daraus folgende Empfehlungen:

- Auf multilateraler Ebene sollte sie sich dafür einsetzen, dass staatliche und nichtstaatliche lokale Akteure und Netzwerke stärker in globale fluchtpolitische Prozesse eingebunden werden. Dazu kann auch gehören, den Austausch zwischen Kommunen in Deutschland und CRRF-Pilotländern gezielt zu unterstützen.
- In den Partnerländern sollte sie auf die Vorteile einer umfassenden Integration von Geflüchteten und auf die Möglichkeiten einer (dezentralen) Umsetzung hinweisen. Dazu gehört auch, die Belange von Geflüchteten gezielt in Verwaltungsabläufen (z.B. Entwicklungs- und Haushaltsplanung) zu berücksichtigen.
- Auf lokaler Ebene sollte sie sich ergebnisoffen mit den Akteuren über Vor- und Nachteile und Prioritäten bei der Integration von Geflüchteten verständigen. Dazu sollte auch gehören, Unterstützung durch *capacity building* (z.B. partizipative Stadt- und Flächenplanung) oder bauliche Maßnahmen (z.B. soziale und technische Infrastruktur) bereitzustellen.

Literatur

- Dick, E., & Schraven, B. (2017). Urban governance of forced displacement. Premises, requirements and challenges in the light of new humanitarian trends. *Raumplanung* 193(5). 22-29.
- Hall, S. (2015). *Devolution in Kenya: Opportunity for transitional solutions for refugees?* Nairobi: Regional Durable Solutions Secretariat (ReDDS).
- NRC (Norwegian Refugee Council/Internal Displacement Monitoring Centre). (2017). *Recognising Nairobi's refugees: The challenges and significance of documentation proving identity and status*. Kenia: Author. Retrieved from <https://www.refworld.org/docid/5a17c71a4.html>
- UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees). (2018). *Kalobeyei Integrated Socio-Economic Development Plan in Turkana West*. Geneva: Autoren.
- UN General Assembly (2018). *Report of the United Nations High Commissioner for refugees: Part II: Global compact on refugees*. New York: Author. Retrieved from https://www.unhcr.org/gcr/GCR_English.pdf
- Mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ).

Dr. Eva Dick

Wissenschaftliche Mitarbeiterin
„Transformation politischer (Un-)Ordnung“

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

Dr. Markus Rudolf

Wissenschaftlicher Mitarbeiter
„Vertreibung, Friedens- und Konfliktforschung, ethnische Gewalt“

Internationales Konversionszentrum Bonn - Bonn International Center for Conversion (BICC) GmbH

DOI: 10.23661/as15.2019