

Nr. 7/ November 2015

Flucht und Migration – welche Rolle können humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit spielen?

Der Umgang mit den steigenden Flüchtlingszahlen stellt Europa und seine Mitgliedstaaten vor große Herausforderungen. Kein Thema wird derzeit in der Politik, den Medien und der Bevölkerung so intensiv diskutiert wie die Flüchtlingssituation. In der Debatte wird der Ruf nach der Bekämpfung der Flucht- und Migrationsursachen durch die Verstärkung entwicklungspolitischer Anstrengungen lauter. Während die Aufgaben im Rahmen der Aufnahme, Versorgung und Integration von Flüchtlingen riesig, aber weitgehend bekannt sind, besteht bezüglich internationaler Maßnahmen zur Bekämpfung von Fluchtursachen große Unsicherheit.

Aus Sicht von VENRO ist eine Differenzierung von Flucht und Migration und damit auch zwischen Fluchtursachen und Push- und Pull-Faktoren für Migration in der öffentlichen Diskussion notwendig – auch wenn die Trennung in der Praxis oft schwierig ist. Nach der Genfer Flüchtlingskonvention ist ein Flüchtling eine Person, die sich „aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Ethnie, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt“. Auch geschlechtsspezifische Verfolgung ist ein Grund, Asyl zu erlangen. Geschlechtsspezifische Verfolgung bedeutet, dass das Geschlecht die Art der Verfolgung beeinflusst oder den Grund für die Verfolgung darstellt. In einer Kriegssituation wie in Syrien, dem Süd-Sudan oder unter einem Terrorregime wie in Teilen Iraks und Nordnigerias treten offene Gewalt und direkte Gefahr für das Leben als Auslöser der Flucht in den Vordergrund.

Die Gründe für Migration sind sehr vielschichtig und regional unterschiedlich. Eine starke Rolle spielen mangelnde Lebensperspektiven, vor allem das Fehlen von Beschäftigungsmöglichkeiten,

fehlender Zugang zu Bildung und Ausbildung, sozialer Sicherheit sowie eine korrupte öffentliche Verwaltung. Wachsendes Einkommen und gesellschaftlicher Wohlstand tragen aber ihrerseits dazu bei, die grenzüberschreitende Mobilität von Menschen zu erhöhen. Aus entwicklungspolitischer Sicht bietet Migration auch große Chancen. Sie kann sich sowohl für die Herkunftsländer als auch für die Zielländer positiv auswirken, wenn die Migrationspolitik der Herkunfts- und Zielländer entwicklungsfördernd gestaltet ist.

Humanitäre Hilfe lindert die Not von intern Vertriebenen und Flüchtlingen

Nach Angaben des Flüchtlingshochkommissariats der Vereinten Nationen (UNHCR) waren 2014 knapp 60 Millionen Menschen auf der Flucht, für 2015 wird die Zahl voraussichtlich weiter steigen. Davon ist nur etwa ein Drittel in ein anderes Land geflohen. Die meisten Menschen sind Binnenvertriebene. Von denjenigen wiederum, die ihr Land verlassen mussten, floh die große Mehrheit in andere Entwicklungsländer. Das gilt auch für die Syrerinnen und Syrer, die größte Flüchtlingsgruppe in Deutschland. Laut Angaben des UNHCR von 2014 hat die Türkei 1,59 Millionen, der Libanon 1,15 Millionen und Jordanien 650.000 Flüchtlinge aufgenommen. Gemäß ihrem Auftrag, Leben zu retten und Leiden zu vermindern, befasst sich humanitäre Hilfe mit kurz- und mittelfristiger Hilfe für Menschen in Not. Sie dient nicht dazu, Ursachen der Flucht anzugehen. Der Bedarf für humanitäre Hilfe wächst rasant. Die vorhandenen Finanzmittel reichen bei Weitem nicht aus. Viele Menschen haben überhaupt keinen Zugang zu Versorgung. Selbst in den Flüchtlingslagern werden Menschen nicht mehr ausreichend versorgt. Das Volumen des UN-Planes für humanitäre Hilfe und Resilienz in Syrien und den Nachbarländern (Regional Refugee and

Resilience Plan) beträgt 2015 5,5 Milliarden US-Dollar, davon sind nur 41 Prozent gedeckt. Die Finanzierungslücken müssen dringend geschlossen werden. Für die Unterstützung der Nachbarländer müssen die Aufgaben von deutscher humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit (EZ) geklärt und Förderinstrumente gerade im Übergangsbereich besser aufeinander abgestimmt werden.

Entwicklungszusammenarbeit trägt langfristig zum Abbau von Fluchtursachen bei

In aktuellen Diskussionen wird Entwicklungspolitik als Schlüssel für eine rasche Lösung von Krisensituationen gesehen. Jedoch setzt staatliche und zivilgesellschaftliche Entwicklungspolitik auf systemischen und strukturellen Wandel und wirkt langfristig. Im Fokus stehen die Beseitigung von Armut und Hunger, der Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen und der zivilgesellschaftlichen Partizipation. Mehr entwicklungspolitisches Engagement ist auf allen Ebenen notwendig und sollte weiter ausgebaut werden. Deutschland hatte sich verpflichtet, bis 2015 0,7 Prozent seines Bruttonationaleinkommens für öffentliche EZ (ODA-Quote) zur Verfügung zu stellen. Trotz zahlreicher politischer Bekenntnisse zu diesem Ziel betrug die deutsche ODA-Quote im Jahr 2014 lediglich 0,41 Prozent. Die Steigerung dieses Engagements mindert aber nicht die Verpflichtung Europas und auch Deutschlands, Menschen, die auf der Flucht sind, Zuflucht und Schutz zu gewähren. In wichtigen Herkunftsländern von Flüchtlingen wie Syrien, Irak, Afghanistan und Eritrea ist eine wirksame EZ aufgrund der Sicherheitssituation nur schwer möglich. Akteure der EZ sind massiven Einschränkungen ausgesetzt und stehen vor besonderen Herausforderungen.

Es ist auch wichtig, bestehende Politiken auf deutscher und auf EU-Ebene bezüglich ihrer negativen Wirkungen auf Entwicklung hin zu überprüfen. Die EU und auch Deutschland tragen durch ihre Politiken in den Bereichen Handel, Sicherheit, Rohstoffe, Landwirtschaft und Fischerei dazu bei, dass Menschenrechte verletzt werden und Menschen ihre Lebensgrundlagen in den Ländern des Globalen Südens verlieren. Deshalb sind Maßnahmen in diesen Politikfeldern an die Einhaltung von menschenrechtlichen und ökologischen Standards zu binden. Dazu zählt auch ein Exportverbot für Kleinwaffen in Drittstaaten. Die Bundesrepublik zählt zu den fünf größten Kleinwaffenexporteuren der Welt.

Entschlossene Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung

Im September wurde die neue Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung von 193 Staaten verabschiedet. Sie definiert in 17 Zielen und 169 Unterzielen gemeinsame Schwerpunkte in sehr unterschiedlichen Politikbereichen. Unter Ziel 16 wird gefordert, die Anstrengungen in Konfliktprävention und Friedenskonsolidierung und für inklusive und friedliche Gesellschaften deutlich zu verstärken. In den verschiedenen Unterzielen werden unter anderem die Bekämpfung willkürlicher Gewalt und Zugang zu Justiz, Aufbau rechenschaftspflichtiger öffentlicher Institutionen und Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität genannt. Zu diesen Zielen kann die EZ zusammen mit anderen Ressorts wie dem Auswärtigen Amt, dem Bundesministerium des Inneren und dem Wirtschaftsministerium wichtige Beiträge leisten. Fortschritte bei Ziel 16 werden maßgeblich sein, den Ursachen für weltweite Fluchtbewegungen entgegenzuwirken.

Die neuen globalen Ziele für nachhaltige Entwicklung der Agenda 2030 bieten Chancen für mehr ressortübergreifende Kohärenz. Dazu sollten die erforderlichen Strukturen geschaffen und gestärkt werden.

Entwicklungspolitik darf nicht zur Migrationskontrolle instrumentalisiert werden

Migration kann Ausdruck selbstbestimmter Entwicklung sein und zur Entwicklung in den Herkunfts- und Zielländern beitragen. Insbesondere die Rücküberweisungen haben für Entwicklung und Armutsbekämpfung in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Entwicklungspolitik kann im Zusammenwirken mit vielen anderen politischen Handlungsfeldern einen Beitrag leisten, die Lebensumstände in den Herkunftsländern so zu verbessern, dass Menschen nicht gezwungen sind, ihre Heimat zu verlassen, sondern in der Lage sind, frei zu entscheiden, wo sie leben wollen.

Die Vergabe von Entwicklungsmitteln als Gegenleistung für stärkere Grenzkontrollen ist ebenso abzulehnen wie zur Durchsetzung von Rückübernahmeabkommen. Diese Maßnahmen gehen einher mit Menschenrechtsverletzungen gegen Migrantinnen und Migranten und widersprechen entwicklungspolitischen Zielen, struktureller Ungleichheit,

Armut und Hunger entgegenzuwirken. Vor diesem Hintergrund lehnen wir die aktuellen Bemühungen der EU ab, im Rahmen der Partnerschaft mit der Afrikanischen Union die Grenzschutzverstärkung und Rückübernahmebereitschaft afrikanischer Partnerstaaten mit den Mitteln eines Treuhandfonds der EU zu erkaufen. Eine Zusammenarbeit mit diktatorischen Regierungen zu Migrationskontrolle, die selber aufgrund repressiver und fehlgeleiteter Politik ihre Bürgerinnen und Bürger in die Flucht treiben, muss ausgeschlossen sein. Eine Verbesserung der Menschenrechtslage sollte an erster Stelle stehen. Unterstützende Maßnahmen für Flüchtlinge sollen bis dahin nur über Nichtregierungsorganisationen, die Rote-Kreuz/Rote-Halbmond-Bewegung und die Vereinten Nationen kanalisiert werden.

Die Versorgung der Flüchtlinge in Deutschland ist eine wichtige, aber keine entwicklungspolitische Maßnahme

Die humanitären Signale der Bundesregierung und die Aufnahme von Tausenden Flüchtlingen sind sehr zu begrüßen. Die Kosten dafür dürfen jedoch nicht auf die öffentlichen Ausgaben für EZ (ODA) angerechnet werden. Deutschland rechnet, wie einige andere Mitgliedsländer der OECD auch, die Kosten für Flüchtlinge im ersten Jahr ihres Aufenthaltes in Deutschland auf die ODA an. Um Ausgaben als ODA anzurechnen, müssen sie laut DAC-Definition aber vor allem die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in den Empfängerländern fördern. Die Ausgaben für Flüchtlinge in Deutschland sind wichtig und müssen deutlich gesteigert werden. Sie helfen den Entwicklungsländern aber nicht dabei, die soziale und wirtschaftliche Entwicklung in ihrem Land voranzutreiben. Laut OECD-DAC betragen die deutschen ODA-Ausgaben im Jahr 2014 rund 12,2 Milliarden Euro. Allein die Anrechnung der vom Bund für 2016 zugesagten zusätzlichen sechs Milliarden Euro würde dazu führen, dass Deutschland selbst größter Empfänger seiner eigenen ODA-Leistungen wird.

Klimawandel verstärkt Migration

Die Folgen des Klimawandels wie anhaltende Dürren, zunehmende Wetterextreme oder der Anstieg des Meeresspiegels verstärken den Zwang zur Migration insbesondere in den Entwicklungsländern. Nach Schätzung der internationalen Organisation für Migration (IOM) werden im Jahr 2050 sogar 200 Millionen Menschen aufgrund von Klimaveränderungen ihre Heimatregion verlassen

müssen. Das internationale Flüchtlingsschutzregime hat bisher kaum Schutzinstrumente für die Betroffenen entwickelt. Eine konsequente Bekämpfung des Klimawandels und seiner Folgen kann erzwungene Migration eindämmen. Die Bundesregierung muss sich für den Abschluss eines ambitionierten Klimaabkommens in Paris einsetzen.

VENRO fordert die Bundesregierung auf:

- Krisenprävention und vorausschauende Friedenspolitik zu einer Priorität zu machen und durch ganzheitliche Analysen – unter Einbezug zivilgesellschaftlicher und wissenschaftlicher Akteure – konflikthaften Entwicklungen frühzeitig zu begegnen.
- legale und sichere Zugangswege in die EU für Migrantinnen und Migranten und Flüchtlinge zu eröffnen.
- die Partnerschaften und die jeweiligen Instrumente der EU und ihrer Mitgliedstaaten mit Drittstaaten, insbesondere der Afrikanischen Union stärker zu nutzen, um die bestehenden Verpflichtungen für Menschenrechtsschutz und nachhaltige Entwicklung durch Programme mit Beteiligung der Zivilgesellschaft zu bekräftigen. Dies sollte insbesondere für die Verknüpfung von Migration und Entwicklung berücksichtigt werden.
- in ihrer EZ sicherzustellen und auch in der EU darauf hinzuwirken, dass die Vergabe von Entwicklungsgeldern an Transit- und Herkunftsländer nicht von deren Einwilligung in restriktive Grenzkontrollen, Wiederaufnahmeabkommen oder andere Maßnahmen zur Migrationssteuerung abhängig gemacht wird.
- die Unterstützung für die Anrainerstaaten von Syrien und Nordirak, die derzeit den größten Teil der Flüchtlinge aus der Bürgerkriegsregion aufnehmen, deutlich zu erhöhen, sowohl im Bereich der humanitären Hilfe als auch im Bereich der langfristigen EZ.
- die diplomatische Initiative mit allen Akteuren des syrischen Konfliktes fortzusetzen, um den Konflikt beizulegen und um schrittweise Vereinbarungen zum Schutz der syrischen Bevölkerung und Zugang zu humanitärer Hilfe zu treffen. Lokale Waffenstillstände unter Aufsicht der Vereinten Nationen sind dabei ein wichtiger Weg.

- ihre finanziellen Zusagen zur Entwicklungs- und Klimafinanzierung zu erfüllen und bis 2020 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) für die Finanzierung öffentlicher EZ (ODA) bereitzustellen. VENRO hat errechnet, dass dazu zusätzlich zu den bereits geplanten Ausgaben ein jährlicher ODA-Aufwuchs von 1,3 Milliarden Euro jährlich bis 2020 notwendig sein wird. Zur zusätzlichen Finanzierung des Klimaschutzes muss darüber hinaus eine Planung vorgelegt werden, die den gerechten deutschen Anteil an den ab 2020 international zugesagten Mitteln in Höhe von jährlich 100 Milliarden Dollar angemessen abbildet.
- die Flüchtlingskosten in Deutschland nicht als Ausgaben der öffentlichen EZ (ODA) anzugeben und sich im Rahmen des OECD-DAC dafür einzusetzen, dass eine solche Regelung von allen Gebern gleichermaßen umgesetzt wird.
- die Nansen Initiative zum Schutz von Vertriebenen infolge von Klimawandel und Katastrophen zu stärken und den politischen Dialog darüber zwischen Staaten zu fördern mit dem Ziel, die völkerrechtliche Verbindlichkeit des Schutzes zu erhöhen.
- jährlich über Fortschritte bei der Umsetzung einer kohärenten Politik für nachhaltige Entwicklung im Rahmen der Umsetzung der Agenda 2030 zu berichten.
- die bestehende Willkommenskultur in Deutschland für Schutz suchende Menschen zu stärken und ehrenamtliches Engagement auf lokaler Ebene zu unterstützen. Entwicklungspolitische Bildungsarbeit spielt dabei eine wichtige Rolle, indem sie die Hintergründe und Ursachen von Flucht, Vertreibung und Migration stärker beleuchtet.

IMPRESSUM

Herausgeber

Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V. (VENRO)
Stresemannstraße 72
10963 Berlin
Tel.: 030/2 63 92 99-10
E-Mail: sekretariat@venro.org
Internet: www.venro.org

Redaktion

Bodo von Borries, Anke Kurat, Dr. Klaus Seitz (VENRO), Sophia Wirsching (Brot für die Welt)

Endredaktion

Michael Katèrla

Berlin, November 2015