



Entwicklungsorientierte Flüchtlingsarbeit

Aus der Vergangenheit lernen und für die Zukunft planen

ULRIKE KRAUSE
April 2016

- Die meisten Flüchtlinge weltweit sind in Entwicklungsländern, wo sie oft jahrelang in Flüchtlingslagern untergebracht sind und unter schwierigen Bedingungen leben. In der auf humanitärer Hilfe basierenden Flüchtlingsarbeit werden zwar grundsätzliche Maßnahmen bereitgestellt, doch je länger die Situationen anhalten, desto wichtiger sind auch Entfaltungsmöglichkeiten.
- Vor allem in Langzeitsituationen kann die Verbindung von Flüchtlingsschutz und Entwicklungszusammenarbeit dazu beitragen, dass die Lage von Flüchtlingen strukturell verbessert wird. Entwicklungsorientierte Flüchtlingsarbeit kann als *Triple-Win*-Situation Möglichkeiten für Flüchtlinge sowie nördliche Geber- und südliche Aufnahmeländer bieten.
- Zentral für die Umsetzung einer entwicklungsorientierten Flüchtlingsarbeit sind der politische Wille von Staaten, eine kontext- und zielgruppenspezifische Rahmung der Unterstützung und die Berücksichtigung von Flüchtlingen als Akteur_innen.



Inhalt

Einleitung	3
1. Ausrichtung von Flüchtlingsschutz	3
2. Ansätze der entwicklungsorientierten Flüchtlingsarbeit in der Vergangenheit ...	4
2.1 Integrated Zonal Development Approach	4
2.2 Internationale Konferenzen in den 1980er Jahren	5
2.3 Refugee Aid and Development	6
2.4 Returnee Aid and Development	6
2.5 Targeted Development Assistance und Transition Solution Initiative	7
2.6 Woran scheiterten die Ansätze und was passiert momentan?	8
3. Entwicklungsorientierte Flüchtlingsarbeit als <i>Triple-Win-Situation</i>	8
3.1 Von einer staatenzentrierten Win-Win-Situation....	8
3.2 ... Zu einer menschenrechtsbasierten Triple-Win-Situation	9
4. Zentrale Faktoren für entwicklungsorientierte Flüchtlingsarbeit	9
4.1 Grundlage: Politischer Wille	9
4.2 Von der Theorie zur Praxis: Rahmung der Unterstützung	10
4.3 Menschen im Mittelpunkt: Flüchtlinge als Akteur_innen	12
5. Fazit	13
Literatur	15

Einleitung

Im Zuge der steigenden Zahl von Asylsuchenden in Europa kommt aus der deutschen Politik vermehrt die Forderung nach Fluchtursachenbekämpfung, bei der die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) eine zentrale Rolle spielen soll (BMZ 2016). Die Logik dahinter lautet: EZ-Maßnahmen zielen auf die strukturelle und nachhaltige Verbesserung von Lebensbedingungen ab, wodurch theoretisch auch Fluchtursachen minimiert bzw. präventiv behandelt werden könnten – und je schneller Fluchtursachen behoben werden, desto eher können Menschen in ihre Herkunftsländern zurückkehren. Diese Logik scheitert aber bereits daran, dass Fluchtursachen komplex sind und selten schnell bearbeitet werden können. Die meisten Menschen fliehen vor gewaltsamen Konflikten und anhaltende Konfliktgewalt trägt zu lang andauernden Flüchtlingssituationen bei.¹ Die Handlungsmöglichkeiten der EZ sind in Kriegsgebieten nicht nur begrenzt, sondern Errungenschaften der EZ werden durch Konfliktgewalt auch binnen kurzer Zeit zunichte gemacht.

Hingehen kann die EZ einen bedeutenden Beitrag zur Flüchtlingsarbeit in Aufnahme- und Asyländern im globalen Süden leisten. Diese Länder sind mehrheitlich Entwicklungsländer, in denen die EZ durch vielfältige Akteure umgesetzt wird. Zudem befinden sich 86 Prozent aller Flüchtlinge weltweit in Entwicklungsländern und 25 Prozent in am wenigsten entwickelten Ländern (UNHCR 2015b: 2). Der Flüchtlingsschutz basiert auf einem Ansatz der humanitären Not- und Soforthilfe, durch den Flüchtlingen umgehend grundlegende Maßnahmen zum Schutz und zur Unterstützung bereitgestellt werden. Allerdings müssen Flüchtlinge zunehmend lange im Exil bleiben, und je länger Flüchtlingssituationen anhalten, desto wichtiger ist es, neben grundlegenden Maßnahmen vor allem auch Räume zur Entfaltung und Entwicklung für die Menschen zu schaffen. Da sich rund 45 Prozent aller Flüchtlinge in Langzeitsituationen befinden, die eine durchschnittliche Dauer von 20 Jahren haben (UNHCR 2015b: 11; Milner 2014: 153), ist dies aktuell wichtiger denn je.

Durch die Entwicklungsorientierung des Flüchtlingsschutzes kann eine *Triple-Win*-Situation für nördliche Geber-

und südliche Asylländer wie auch für Flüchtlinge erreicht werden. Entwicklungsorientierte Flüchtlingsarbeit geht über humanitäre Schutzmaßnahmen hinaus, indem (1) Lasten und Verantwortungen zwischen Staaten geteilt, (2) die nachhaltige Entwicklung der Region, in der Flüchtlinge angesiedelt sind, unterstützt und insbesondere (3) Kapazitäten und Kompetenzen von Flüchtlingen gefördert werden. Die Idee der entwicklungsorientierten Flüchtlingsarbeit ist nicht neu und wird seit den 1960er Jahren durch diverse Ansätze umgesetzt, sodass aus diesen Erfahrungen Lehren für die Zukunft gezogen werden können.

Im Folgenden wird zunächst die Ausrichtung der Flüchtlingsarbeit als humanitäre Not- und Soforthilfe dargestellt. Anschließend geht es um die früheren Ansätze der entwicklungsorientierten Flüchtlingsarbeit und die Gründe ihres Scheiterns. Auf dieser Grundlage werden die Möglichkeiten einer entwicklungsorientierten Flüchtlingsarbeit als *Triple-Win*-Situation sowie zentrale Faktoren ihrer Umsetzung diskutiert.

1. Ausrichtung von Flüchtlingsschutz

Flüchtlingsschutz basiert grundsätzlich auf dem Ansatz der humanitären Not- und Soforthilfe: Flüchtlinge sollen unmittelbar nach der Ankunft in einem Asyl- oder Aufnahmeland Schutz und Unterstützung erhalten. International ist dafür das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (*United Nations High Commissioner for Refugees*, UNHCR) mandatiert (UNGA 1950), das in Zusammenarbeit mit Staaten sowie operativen und Durchführungsorganisationen den Schutz umsetzt (UNHCR 2003: 28–34). Durch die humanitäre Not- und Soforthilfe sollen grundsätzliche Bedürfnisse der Flüchtlinge befriedigt werden, bis eine dauerhafte Lösung für sie umsetzbar ist. Als dauerhafte Lösungen gelten die freiwillige Rückführung in das Herkunftsland, die dauerhafte lokale Integration im Asylland und die Umsiedlung in ein sicheres Drittland (Loescher et al. 2008: 115–118). Folglich geht es hierbei nicht um Ansätze des Schutzes von Personen mit Flüchtlingsstatus. Die dauerhaften Lösungen haben vielmehr das Ziel, dass die geflohenen Menschen nicht mehr als Flüchtlinge Schutz in Asylländern mit einem Bruchteil ihrer Menschenrechte erhalten müssen, sondern wieder einen dauerhaften Status als Staatsbürger_innen mit allen Menschenrechten haben.

1. So befinden sich bspw. aufgrund der Afghanistankriege mit der anhaltenden Unsicherheit ca. 2,6 Millionen Flüchtlinge seit mehr als zwei Jahrzehnten in Aufnahmелändern (UNHCR 2015b: 13), s. Krause (2016).

Der Fokus auf humanitäre Hilfe und dauerhafte Lösungen macht deutlich, dass Flüchtlingssituationen idealtypisch Übergangssituationen und Flüchtlingsschutz Übergangsschutz darstellen (sollen) (Krause 2015a: 9f). Zwar versetzt die Flucht Menschen in humanitäre Notlagen, sodass die Kategorisierung der humanitären Hilfe bedeutend ist, allerdings steht die idealtypische Ausrichtung des Übergangs internationalen Entwicklungen entgegen, da Flüchtlingssituationen zunehmend lang anhalten.

Die meisten Flüchtlinge (und de facto Binnenvertriebenen) befinden sich in Ländern des globalen Südens. Mitte 2015 gab es etwa 4,1 Millionen Flüchtlinge in Subsahara-Afrika und 3,8 Millionen in Asien und Pazifik (UNHCR 2015a: 4). Dabei führen aktuelle Krisen wie in Syrien, Burundi und Irak zur Flucht und anhaltende Konfliktgewalt zu langen Flüchtlingssituationen. Das hängt damit zusammen, dass die freiwillige Rückführung in Heimatländer die politisch präferierte dauerhafte Lösung darstellt. Hingegen sind Staaten zurückhaltend bei der Umsetzung der beiden anderen Lösungen der Umsiedlung in sichere Drittländer und der lokalen Integration in Asylländern. Daher konnten im Jahr 2014 von weltweit 14,4 Millionen Flüchtlingen (ausgenommen der palästinensischen Flüchtlinge) lediglich 126 800 in ihre Heimatländer zurückkehren, 103 800 in sichere Drittstaaten umsiedeln und 32 100 lokal integriert werden (UNHCR 2015b: 20–22). Die Staatengemeinschaft und UNHCR haben 2014 somit effektiv nur für 1,82 Prozent aller Flüchtlinge eine dauerhafte Lösung gefunden.

Fehlende dauerhafte Lösungen führen wiederum zu Langzeitsituationen (engl. *protracted refugee situations*), die UNHCR (2015b: 11) als jene Situationen definiert, in denen mindestens 25 000 Flüchtlinge derselben Nationalität seit mindestens fünf Jahren in einem Asylland leben. Im Jahr 2014 befanden sich 6,4 Millionen, also knapp 45 Prozent aller Flüchtlinge, in solchen Langzeitsituationen. Während deren durchschnittliche Dauer auf 20 Jahre geschätzt wird (Milner 2014: 153), hielten 2014 mehr als ein Drittel dieser Situationen bereits länger als 30 Jahre an (UNHCR 2015b: 11).

Je länger Flüchtlingssituationen andauern, desto wichtiger ist es, neben grundlegenden Maßnahmen (bspw. zu Nahrung, Wasser, sanitären Anlagen) vor allem auch Räume zur Entfaltung und Entwicklung für die Menschen bereitzustellen. Denn Flüchtlinge bleiben mit schwierigen Lebensbedingungen, vielfältigen Restriktionen und

weitreichenden Sicherheitsgefahren über viele Jahre konfrontiert. Sie sind abhängig von externen Strukturen, haben begrenzten Zugang zu ihren Rechten und vor allem Frauen und Mädchen leiden unter sexueller und geschlechterbasierter Gewalt (Deardorff 2009; Crisp 2003; Buckley-Zistel et al. 2014). Alle diese Bedingungen wirken selbstverständlich auch auf soziale und Geschlechterbeziehungen. Folglich ist die Relevanz und Notwendigkeit unverkennbar, Flüchtlingsschutz über die humanitäre Hilfe hinaus entwicklungsorientiert zu gestalten.

2. Ansätze der entwicklungsorientierten Flüchtlingsarbeit in der Vergangenheit

Der Gedanke, den Flüchtlingsschutz mit der EZ zu verknüpfen, ist nicht neu und wird seit den 1960er Jahren durch unterschiedliche Ansätze verfolgt (Krause 2013: 82–112): *Integrated Zonal Development Approach*, *Refugee Aid and Development*, *Returnee Aid and Development*, *Targeted Development Assistance* und die derzeitig umgesetzte *Transition Solution Initiative*.

2.1 Integrated Zonal Development Approach

Mitte der 1960er Jahre befanden sich 94 Prozent aller Flüchtlinge in Afrika, wobei nicht absehbar war, wann Lösungen für sie gefunden werden konnten (Loescher 2001: 144). Zur mittelfristigen Unterstützung wurde der *Integrated Zonal Development Approach* initiiert. Dabei wurden Flüchtlingssiedlungen anstelle von -lagern zur Unterbringung von Flüchtlingen genutzt, die bessere Lebensbedingungen bieten sollten. Neben den Flüchtlingen hatte auch die Bevölkerung des Aufnahmelandes Zugang zu Maßnahmen, die sich auf die Bereiche Bildung, Agrar- und Viehwirtschaft konzentrierten (Loescher 2001: 142–44; UNHCR 1969: 81). Mit dem Ziel, die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Flüchtlinge und der Bevölkerung des Asyllandes zu fördern, wurde der Ansatz in Burundi und in der Kivu-Region in der Demokratischen Republik Kongo umgesetzt (T.F. Betts 1984: 10–13).

Jeff Crisp (2001: 169–170) kritisiert jedoch, dass generell wenige Anstrengungen unternommen wurden, um den Ansatz umzusetzen, wobei die realisierten Projekte ohne große Erfolge blieben. Da letztlich die Kooperationen der Organisationen, insbesondere von UNHCR und anderen UN-Agenturen, sowie der Finanzrahmen unzureichend

waren, wurde der Ansatz nicht weiterverfolgt (T.F. Betts 1984; Crisp 2001; Gorman 1986).

2.2 Internationale Konferenzen in den 1980er Jahren

Die Auswirkungen des Kalten Krieges trugen in den 1970er und insbesondere den 1980er Jahren maßgeblich dazu bei, dass gewaltsame Konflikte und damit die Zahl der Flüchtlinge in Ländern des globalen Südens stiegen, wohingegen Länder des globalen Nordens weitreichende Einschränkungen in den Asylpolitiken erließen. Die Situation im Norden beschreiben Gil Loescher, Alexander Betts und James Milner wie folgt:

»Von 1983 bis 1989 kamen rund 60 Prozent der Asylsuchenden in Europa aus Entwicklungsländern und flohen vor politischen Krisen und bewaffneten Konflikten in Afrika, Asien und dem Nahen Osten. Darunter waren viele Menschen, die zwar nicht in ihre Heimatländer zurückgeführt werden konnten, aber auch nicht die Kriterien der Genfer Flüchtlingskonvention erfüllten. [...] Regierungen glaubten, der effektivste Weg, um die Zahl der Asylsuchenden zu begrenzen, sei in erster Linie ihr Ankommen zu verhindern. Folglich begannen westeuropäische Regierungen, Hindernisse zu schaffen, erst durch die Überarbeitung von Einwanderungsgesetzen sowie Asylvorschriften und -verfahren und zweitens durch die Schaffung von Restriktionen und Abschreckungsmaßnahmen. Fast alle Regierungen erließen Gesetze, um den Zugang zu ihren Asylverfahren zu erschweren und begannen, die meisten Sozialleistungen und Arbeitserlaubnisse von Asylsuchenden zu entziehen.« (übersetzt, Loescher et al. 2008: 34)

Als Folge der polarisierenden staatlichen Positionen im Kalten Krieg intensivierte und verlängerte sich regionale und innerstaatliche Konflikte etwa in Afghanistan, Zentralamerika, am Horn von Afrika und im südlichen Afrika (Loescher et al. 2008: 35; Zolberg et al. 1989: 228–229, 269–270; Troeller 2003: 54). Zudem waren die Entwicklungsländer im Süden mit den Lasten und Verantwortungen für die Flüchtlinge konfrontiert und die Chancen sanken, dauerhafte Lösungen zeitnah zu finden. Um die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen zu diskutieren, wurden internationale Konferenzen zu Flüchtlingen in Lateinamerika, Asien und Afrika durchgeführt. Für Lateinamerika ist die *International Conference on Central American Refugees* (CIREFCA) im Mai 1989 zu nennen, für Asien der *Comprehensive*

Plan of Action for Indochinese Refugees (CPA) im Juni 1989 und für Afrika die *International Conferences on Assistance to Refugees in Africa* (ICARA) im April 1981 und im Juli 1984 (Loescher et al. 2008: 38–46). Auf den Konferenzen diskutierten Regierungsvertreter_innen der nördlichen und südlichen Staaten Ansätze, wie die Lasten und Verantwortungen zwischen den Staaten und innerhalb der internationalen Gemeinschaft geteilt werden können (A. Betts 2005: 4).

Während die Konferenz zu Asien vornehmlich auf das Finden dauerhafter Lösungen abzielte, entstanden aus CIREFCA eine Erklärung und ein Aktionsplan. Darauf aufbauend sollten 36 Projekte über drei Jahre gefördert werden, um die Lücke zwischen Nothilfe und EZ zu schließen.² Die Projekte waren an die Forderung gebunden, dass die jeweiligen Länder Schutzstandards und rechtliche Normen für Flüchtlinge erfüllten. Dem stand jedoch zeitgleich das *Development Programme for Displaced Persons, Refugees and Returnees in Central America* (PRODERE) gegenüber, mit dem die italienische Regierung und das *United Nations Development Programme* (UNDP) Projektgelder ohne solche Bedingungen bereitstellten. Obwohl durch CIREFCA und PRODERE diverse Projekte umgesetzt wurden, führten ihre Kollisionen dazu, dass Asyl- und Aufnahmestaaten die Schutzstandards nicht im erhofften Maße realisierten (A. Betts 2006: 8–18).

Auf den Konferenzen zu Afrika (ICARA) waren die Stärkung sozialer und ökonomischer Infrastrukturen in den Asylländern sowie die Teilung von Verantwortungen zwischen Staaten zentrale Themen. Die Generalversammlung betont in einer Resolution

»the economic and social burdens imposed on African countries of asylum by the growing influx of refugees and its consequences for their development and of the heavy sacrifices made by them, despite their limited resources, to alleviate the plight of these refugees« (UNGA 1982).

Daran anknüpfend wurden entwicklungsorientierte Schwerpunkte für die Flüchtlingsarbeit gesetzt: Entwicklungsiniciativen in Flüchtlingskontexten sollten identifi-

2. Projektanträge der Staaten waren weitreichend und handelten bspw. von Reintegration von Rückkehrer_innen durch Gesundheits- und Bildungsmaßnahmen in Guatemala, Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen in Costa Rica und landwirtschaftlichen Ansätzen in Mexiko (A. Betts 2006: 10).

ziert, entsprechende Unterstützung geleistet und Lasten und Verantwortungen zwischen Staaten besser geteilt werden (Loescher et al. 2008: 40–41; UNGA 1981; Gorman 1986). Diese Schwerpunkte sollten über politische Forderungen hinaus in die Praxis umgesetzt werden, was der Präsident der zweiten Konferenz in seiner Eröffnungsrede hervorhob:

»The Conference should be the translation into reality of the new concept which consisted in linking refugee aid and development aid. To launch this new approach would lay the basis for a new form of co-operation for development [...]. An absolute priority had to be given by the world community to two objectives; the fight against hunger in the world and the future of those refugees who, against their will, had been chased away from the places where they had their roots.« (UNGA 1984: 35)

2.3 Refugee Aid and Development

Durch ICARA wurde der Ansatz *Refugee Aid and Development* mit dem Ziel entwickelt, den Flüchtlingsschutz grundsätzlich entwicklungsorientiert zu gestalten. Dafür sollten: Flüchtlinge zur Selbstständigkeit verholfen sowie soziale und wirtschaftliche Strukturen in Asyl- und Aufnahmeländern gefördert werden. Zudem sollten die Maßnahmen mit nationalen Entwicklungsplänen einhergehen (UNHCR 1994: 5).

Ähnlich dem vorherigen Ansatz wurden Maßnahmen in Flüchtlingssiedlungen sowohl Flüchtlingen als auch der Bevölkerung der Aufnahmeländer bereitgestellt (UNHCR 1994; UNGA 1984: Annex I, G8). Soziale, ökologische und wirtschaftliche Bereiche sollten gestärkt, Abhängigkeiten der Menschen von der humanitären Hilfe minimiert und Selbstständigkeit (*Self-Reliance*) gefördert werden. Dazu wurde das Konzept der 3Rs von *Relief, Rehabilitation and Resettlement* (Soforthilfe, Rehabilitation und Wiederansiedlung) erarbeitet (A. Betts 2004: 2; 2005: 23).

Während *Refugee Aid and Development* noch umgesetzt wurde, stellte Robert Gorman (1986: 284) kritisch heraus:

»The idea of [integrated] zonal development, with a few exceptions, fizzled out only to be reborn a decade and a half later under the alias of refugee aid and development.

The concept now appears, at least philosophically, to have gained wider attention and acceptance by the international community. Whether philosophical agreement can be turned into practical programs however is less certain.«

Mit dieser Kritik sollte er recht behalten. Zwar erhielt *Refugee Aid and Development* mehr politische Aufmerksamkeit und somit Unterstützung als der vorherige Ansatz, jedoch gingen die Positionen nördlicher Geberstaaten und südlicher Aufnahmeländer stark auseinander, sodass weder Lasten noch Verantwortungen geteilt wurden. Der Ansatz scheiterte letztlich aufgrund unzureichender Planung und Implementierung der Maßnahmen sowie mangelnder Kooperation zwischen den Staaten (A. Betts 2004: 12; UNHCR 1994).

Die Generalversammlung der Vereinten Nationen betonte allerdings 1987 die »entscheidende Bedeutung der Komplementarität von Flüchtlingsschutz und Entwicklungszusammenarbeit« sowie

»the collective responsibility of sharing the urgent and overwhelming burden of the problem of African refugees through effective mobilization of additional resources to meet the urgent and long-term needs of the refugees and to strengthen the capacity of countries of asylum to provide adequately for the refugees while they remain in those countries, as well as to assist the countries of origin in rehabilitating voluntary returnees« (UNGA 1987).

Daher rief die Generalversammlung dazu auf, an der Entwicklungsorientierung des Flüchtlingsschutzes festzuhalten.

2.4 Returnee Aid and Development

Ende der 1980er Jahre gewann die Debatte um rückkehrende Flüchtlinge und ihre mangelnde Unterstützung in Herkunftsstaaten an Dynamik und trug dazu bei, dass *Returnee Aid and Development* in den 1990er Jahren³ initiiert wurde. Rückkehrer_innen wurden vornehmlich durch viele kleine Maßnahmen unterstützt, die ihren Lebensunterhalt und die Lebensbedingungen sowie ihre Reintegration betrafen. Dafür wurde ein neues Projekt-

3. In den 1990er Jahren wurden rund neun Millionen Flüchtlinge in ihre Heimatländer zurückgeführt, weswegen das Jahrzehnt als die »Dekade der Repatriierung« bekannt ist und der Ansatz *Returnee Aid and Development* große Bedeutung erlangte (UNHCR 2006: 130).

konzept, die sogenannten *Quick Impact Projects* genutzt, durch die Bedürfnisse der Zielgruppen und Regionen gezielt angegangen und schnell befriedigt werden sollten, was wiederum eine dauerhafte Rückkehr und Reintegration ermöglichen sollte. Ebenfalls im Rahmen des 3Rs-Konzepts wurde »kurzfristige Hilfe wie Nahrungsmittel bis zu einem Jahr sowie Material für Unterkünfte, Saatgut, Werkzeuge, Bargeld und andere landwirtschaftliche Produktionsmittel« geleistet (übersetzt, UNHCR 1994). In Somalia wurden bspw. 120 *Quick Impact Projects* mit den Schwerpunkten Wasser, Gesundheit, Landwirtschaft, Viehzucht und Infrastrukturentwicklung implementiert, um Rückkehrer_innen zu unterstützen (UNHCR 1993: 98).

Durch den Perspektivwechsel auf Rückkehrer_innen und Herkunftsländer ging UNHCR von einem zufriedenstellenden Ansatz aus:

»Voluntary repatriation is not only a durable solution but is the preferred durable solution. Donors can therefore be expected to support a strategy which is specifically designed to promote and consolidate that outcome. With returnee aid and development, countries of origin have little reason to request additionality, because aid to returnees brings direct benefits to their citizens and society. Countries of origin also have an unambiguous responsibility for the welfare of their nationals.« (UNHCR 1994)

Obwohl Rückkehrer_innen noch heute von UNHCR mit diversen Maßnahmen unterstützt werden, wurde *Returnee Aid and Development* nur in den 1990er Jahren umgesetzt und nicht weitergeführt. Zusätzlich zu Herausforderungen in der Projektimplementierung und der Reintegration (UNHCR 1994) scheiterte der Ansatz an mangelhafter Kooperation der Flüchtlings- und EZ-Organisationen, langandauernden Transitionsprozessen sowie den ineffizienten *Quick Impact Projects* (Crisp 2001). Zu Recht bezeichnet Bhupinder Chimni (2004: 70) diese Projekte als »emergency development«, also Nothilfe-EZ, die weder langfristige Herausforderungen noch Nachhaltigkeit ausreichend berücksichtigen.

2.5 Targeted Development Assistance und Transition Solution Initiative

Seit der Jahrtausendwende sind insbesondere zwei Ansätze hervorzuheben: *Targeted Development Assistance* und *Transition Solution Initiative*. *Targeted Development Assistance* (TDA) wurde 2003 im Rahmen der *Convention Plus*⁴ initiiert und zielte vor allem darauf ab, EZ-Maßnahmen dafür zu nutzen, freiwillige Rückführung, lokale Integration und Selbstständigkeit von Flüchtlingen zu fördern (Loescher et al. 2008: 63). TDA integriert die Konzepte *Development Assistance for Refugee-hosting Areas*, *Development through Local Integration* und *4Rs Repatriation, Reintegration, Rehabilitation and Reconstruction* (Rückführung, Reintegration, Rehabilitation und Wiederaufbau). Dadurch sollten Infrastrukturen in Regionen, in denen Flüchtlinge leben, gefördert sowie Flüchtlinge lokal integriert werden. Ähnlich der vorherigen Ansätze sollten auch bei TDA Siedlungen zur Unterbringung von Flüchtlingen genutzt sowie wirtschaftliche und soziale Maßnahmen sowohl Flüchtlingen als auch der lokalen Bevölkerung zugänglich gemacht werden (A. Betts 2009).

Die *Transition Solution Initiative* (TSI) wurde 2010 von UNHCR mit UNDP und der Weltbank (2010) konzeptualisiert und zielt darauf ab, Flüchtlingsschutz in Agenden für nachhaltige Entwicklung zu integrieren.

»The aim of the Transitional Solutions Initiative is to work towards including displacement needs on the developmental agenda for sustainability of interventions for refugees and IDPs and local community members well into recovery and development programming. In essence helping prioritize displacement needs on the development agenda of governments and international development donors and other actors.« (UNHCR et al. 2010: 1)

Der Ansatz wurde im Ostsudan und in Kolumbien pilotiert, 2013 zu *TSI+* erweitert und wird nun durch die *Solution Alliance* gefördert (Solution Alliance 2014). Diese Allianz wird von dem dänischen Außenministerium, dem türkischen Außenministerium, UNHCR, UNDP und dem International Rescue Committee geleitet und hat Mitglieder aus humanitären Organisationen, EZ,

4. *Convention Plus* wurde 2003 durch UNHCR initiiert und koordiniert, um den Schutz von Flüchtlingen weltweit zu verbessern und multilaterale Übereinkünfte und Zusammenarbeit zu erleichtern (Loescher et al. 2008: 62–66).



Gebern, Wissenschaft, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft (Solution Alliance 2016a).

2.6 Woran scheiterten die Ansätze und was passiert momentan?

Während sich *TS+* aktuell in der Implementierungsphase befindet, können im Rückblick auf die seit den 1960er Jahren umgesetzten Initiativen Gründe ihres Scheiterns identifiziert werden. Die unterschiedlichen Ansätze zielten darauf ab, die auf humanitärer Not- und Soforthilfe basierende Flüchtlingsarbeit mit einer Entwicklungsorientierung zu erweitern. Sie scheiterten allerdings vornehmlich an polarisierten Positionen nördlicher Geber- und südlicher Aufnahmeländer, mangelhafter Zusammenarbeit der Organisationen des Flüchtlingsschutzes und der EZ, nicht hinreichenden Finanzierungen und ineffektiven operativen Ansätzen (Krause 2013: 113–115). Zudem ist anzumerken, dass gendersensible Ansätze in diesen früheren Initiativen weitestgehend vernachlässigt wurden.

Die derzeitigen Bemühungen im Rahmen von *TS+* und der *Solution Alliance* scheinen einen grundlegenden Wendepunkt zu initiieren, denn sowohl Staaten als auch Organisationen der EZ und des Flüchtlingsschutzes zeigen politisches Interesse an der Realisierung der entwicklungsorientierten Flüchtlingsarbeit. Der Zusammenschluss diverser relevanter Akteure verdeutlicht ein Momentum, das mit 6,4 Millionen Flüchtlingen in Langzeitsituationen (UNHCR 2015b: 11) die zwingend notwendige Diskussion über adäquate Schutzansätze und die Entwicklungsorientierung fördert.

3. Entwicklungsorientierte Flüchtlingsarbeit als *Triple-Win*-Situation

Entwicklungsorientierte Flüchtlingsarbeit bietet in Zeiten zunehmender Langzeitsituationen die bedeutsame Möglichkeit, Unterstützung mittelfristig auszurichten und Flüchtlingen Entfaltungsräume zu eröffnen. Zwar sollen Flüchtlinge durch humanitäre Hilfe umgehend unterstützt werden, jedoch sind neben grundlegenden auch weiterführende Maßnahmen für die Menschen umso wichtiger, je länger Flüchtlingssituationen andauern. Mit Blick darauf, dass sich 2014 rund 45 Prozent aller Flüchtlinge in Langzeitsituationen befanden (UNHCR 2015b: 11), zeigt

sich die Notwendigkeit, den Flüchtlingsschutz mit einer Entwicklungsorientierung zu erweitern.

3.1 Von einer staatenzentrierten Win-Win-Situation...

Aus einer staatenzentrierten Perspektive kann entwicklungsorientierte Flüchtlingsarbeit eine *Win-Win*-Situation für nördliche Geber- und südliche Asylländer bieten und zur Teilung von Lasten und Verantwortungen beitragen (vgl. A. Betts 2009). Denn staatliche Sicherheits- und Entwicklungsinteressen können erfüllt sowie Schutzmaßnahmen und Zugang zu dauerhaften Lösungen für Flüchtlinge gefördert werden (ebd.: 19). Wenn Geberländer den entwicklungsorientierten Flüchtlingsschutz finanziell unterstützen, können EZ-Maßnahmen in Aufnahmeländern umgesetzt werden, wodurch Flüchtlinge Schutz erhalten und in Aufnahmeländern in ihren Herkunftsregionen bleiben.⁵ Flüchtlinge werden hierbei als »Agenten für Entwicklung« in den südlichen Asylländern angesehen (ebd.: 5).

In dieser Argumentation wird allerdings davon ausgegangen, dass nördliche Geberstaaten von einem regionalisierten Flüchtlingsschutz profitieren, da die Menschen in ihren konfliktgeprägten Herkunftsregionen bleiben. Der Anreiz zur Finanzierung würde für Geberstaaten also nicht in der Förderung von Menschenrechten oder der Sicherstellung des Wohls der Flüchtlinge bestehen, sondern darin, Flüchtlinge vom globalen Norden fernzuhalten. Aus dieser Logik heraus wird das Fernhalten als »Sicherheitsinteresse« der nördlichen Staaten und gleichzeitig – in postkolonialer Manier – als »Entwicklungsinteresse« südlicher Staaten gerahmt. Denn Asyl- und Aufnahmeländer im globalen Süden würden von der Präsenz von Flüchtlingen als »Agenten für Entwicklung« und daher mehr Entwicklungsprojekten profitieren, wobei auch hier Wohl und Sicherheit der Flüchtlinge zweitrangig erscheinen. Letztlich wird argumentiert, dass entwicklungsorientierte Flüchtlingsarbeit zu dauerhaften Lösungen beitragen könne, hingegen ist sie weder eine dauerhafte Lösung, noch bahnt sie den Weg dahin.

Prinzipiell stellt entwicklungsorientierte Flüchtlingsarbeit einen adäquaten Ansatz zum Schutz von Flüchtlingen vor allem in Langzeitsituationen in Entwicklungsländern

5. Steffen Angenendt (2014) betont mit einem weiten Blick auf Migration und EZ die Relevanz von Geldtransfers in Entwicklungsländer, wodurch Migrant_innen wichtige Entwicklungsbeiträge leisten.

dar. Dabei können nördliche Geberstaaten lediglich darauf hoffen, nicht aber davon ausgehen, dass südliche Aufnahmeländer Flüchtlinge dauerhaft lokal integrieren.

3.2 ... Zu einer menschenrechtsbasierten Triple-Win-Situation

Entwicklungsorientierte Flüchtlingsarbeit als *Triple-Win*-Situation zu verstehen, geht über die geopolitischen Interessen der Staaten hinaus und stellt das Wohl der Flüchtlinge in den Mittelpunkt. Obwohl der Flüchtlingsschutz – wie der Name sagt – auf den Schutz der Flüchtlinge konzentriert ist, werden Flüchtlinge in Aufnahmeländern häufig in Lagern untergebracht und sind restriktiven, limitierten und von Gewalt geprägten Bedingungen ausgesetzt (Crisp 2003). Flüchtlinge bleiben oft von der externen Hilfe abhängig und insbesondere Frauen und Mädchen leiden unter sexueller und geschlechterbasierter Gewalt (Buckley-Zistel et al. 2014; Fiddian-Qasimiyeh 2014; Krause 2015b). Die Maßnahmen des Flüchtlingsschutzes reichen somit in der Regel nicht aus, bleiben unterfinanziert oder erfüllen tatsächlich nur grundlegende Bedürfnisse.

Durch eine Entwicklungsorientierung können diese Bedingungen für Flüchtlinge strukturell, kontext- und zielgruppenspezifisch sowie gendergerecht verbessert werden, sodass entwicklungsorientierte Flüchtlingsarbeit vor allem für Flüchtlinge – die Einzelpersonen – bedeutsam ist. Mit Hilfe einer menschenrechtsbasierten Grundlage werden Flüchtlinge nicht als Nehmer_innen in einem scheinbar wohlthätigen Flüchtlingsschutz verstanden, sondern als Rechtsinhaber_innen. Demzufolge haben sie Anspruch auf ihre Menschenrechte (bspw. auf Sicherheit, Partizipation und Arbeit) sowie die Bereitstellung von Schutz durch staatliche Institutionen als Pflichtenträger. Die entwicklungsorientierte Flüchtlingsarbeit kann also der Sicherstellung menschenrechtlicher Prinzipien für und mit Flüchtlingen dienen.

Nördliche Geber- und südliche Aufnahmeländer können mit der entwicklungsorientierten Flüchtlingsarbeit nicht nur Lasten und Verantwortungen im Flüchtlingsschutz fairer teilen, sondern auch ihre auf nachhaltiger Entwicklung, Menschenrechten und Good Governance basierende Zusammenarbeit fördern. Nördliche Geberstaaten können menschenrechtliche Prinzipien etwa zu Schutz, Teilnahme und Entwicklung sowie die wirtschaftliche

Integration von Flüchtlingen unterstützen. Südliche Asyl- und Aufnahmeländer können neben infrastrukturellen Maßnahmen vor allem auch Strukturen für Flüchtlinge den nationalen Systemen anpassen. Statt duale Dienstleistungsmodelle bspw. für Bildung und Gesundheit zu schaffen, können sie nationalen Strukturen angepasst, Flüchtlingen und der Bevölkerung bereitgestellt und darüber hinaus langfristig (also auch nach Rückführung der Flüchtlinge in ihre Heimatländer) genutzt werden. Folglich dient die entwicklungsorientierte Flüchtlingsarbeit der nachhaltigen Entwicklung der Menschen und Regionen.

4. Zentrale Faktoren für entwicklungsorientierte Flüchtlingsarbeit

Wie kann eine entwicklungsorientierte Flüchtlingsarbeit aussehen? Die früheren Ansätze scheiterten zwar vornehmlich an polarisierenden staatlichen Interessen, mangelhafter Kooperation von Organisationen und inadäquaten Projektstrukturen, es ist aber auch zu kritisieren, dass Erfahrungen aus diesen Ansätzen in den jeweiligen Folgeinitiativen ungenügend berücksichtigt wurden. Vielmehr erschien die Entwicklungsorientierung der Flüchtlingsarbeit alle Jahre wieder auf der Agenda der internationalen Gemeinschaft und sollte Herausforderungen weitreichender und langanhaltender Flüchtlingssituationen in Entwicklungsländern mindern. In wiederkehrendem Rhythmus wurden neue Projektprototypen entwickelt und immer wieder versucht, das Rad neu zu erfinden.

Im Kontrast dazu können Lehren aus den früheren Initiativen gezogen und für die Zukunft nutzbar gemacht werden. Es lassen sich drei zentrale Faktoren ableiten, die notwendig für die entwicklungsorientierte Flüchtlingsarbeit sind: (1) Politischer Wille von Staaten, (2) Rahmung der Unterstützung und (3) Anerkennung von Flüchtlingen als Akteur_innen.

4.1 Grundlage: Politischer Wille

Der Flüchtlingsschutz ist generell staatenzentriert, denn Staaten können entscheiden, wer ihre Hoheitsgebiete betreten darf und ob (wofür und für wen) sie den Flüchtlingsschutz in anderen Ländern finanziell unterstützen. Die meisten Flüchtlinge befinden sich allerdings in Entwicklungsländern im globalen Süden, sodass ein

internationales Ungleichgewicht und eine Nord-Süd-Polarisierung bestehen.

Der politische Wille zur Umsetzung einer entwicklungsorientierten Flüchtlingsarbeit gilt gleichermaßen für nördliche Geber- und südliche Asyl- und Aufnahmeländer, wobei alle Maßnahmen im Flüchtlingsschutz von Finanzierungen abhängen. Laut Statut des UNHCR übernimmt das Sekretariat der Vereinten Nationen nur administrative Kosten, während der Flüchtlingsschutz durch freiwillige Beiträge von Geberstaaten und -institutionen gefördert werden soll (UNGA 1950: Kap. III, Art. 20). Daher muss UNHCR nicht nur jährlich um Unterstützung betteln, sondern Staaten haben Macht, über die Verwendung der Gelder hinsichtlich Regionen, Zielgruppen und Sektoren zu entscheiden (Loescher et al. 2008: 73–97). Das hat weitreichende Folgen: Der Flüchtlingsschutz bleibt generell jedes Jahr weitläufig unterfinanziert, Flüchtlinge erhalten nicht den benötigten Schutz und Staaten können Finanzbeiträge als Spielball für geopolitische Interessen nutzen. Zudem bleibt UNHCR unflexibel im Umgang mit unterschiedlichen Gegebenheiten und Entwicklungen.

Folglich sind flexible und nachhaltige Mechanismen und Strukturen der Finanzierung Grundlage für die Umsetzung von entwicklungsorientierter Flüchtlingsarbeit.⁶ Um die Lasten und Verantwortungen fair zu teilen, sollten nördliche Geberstaaten ihre Beteiligung nicht nur fest zusagen, um Maßnahmen in südlichen Ländern zu unterstützen. Zudem sollten Beiträge nicht zweckgebunden bereitgestellt werden, damit sie je nach Bedarf und Kontext passend genutzt werden können. Prinzipiell tragen adäquate nachhaltige Finanzierungen in der entwicklungsorientierten Flüchtlingsarbeit zur effizienteren Zusammenarbeit der Flüchtlingsschutz- und EZ-Akteure bei, weil Wettbewerb um Gelder reduziert sowie Dienstleistungen und Ressourcen flexibel bereitgestellt werden können.

Der politische Wille geht indes über Finanzierungen hinaus und integriert auch den Einsatz für die nachhaltige, menschenrechtsbasierte EZ. Asyl- und Aufnahmeländer im globalen Süden sollten Aspekte des Flüchtlingsschut-

zes in ihren nationalen Plänen zur Entwicklung und Armutsminderung aufnehmen, um die Verknüpfung strukturell zu verankern. Dadurch werden die im jeweiligen Land bestehenden, expliziten Herausforderungen und Bedarfe benannt, was wiederum handlungsanleitend für die Organisationen im Flüchtlingsschutz und der EZ ist. Zudem sollten Aufnahme- und Asylländer duale Dienstleistungsstrukturen vermeiden, Strukturen des Flüchtlingsschutzes nationalen Modellen anpassen sowie Teilhabe und Entwicklung der Menschen ermöglichen. Letztlich ermöglicht entwicklungsorientierte Flüchtlingsarbeit Geberstaaten, ihre Unterstützung an Menschenrechtsprinzipien zu knüpfen, damit die Anwendung dieses Ansatzes nicht nur mehr EZ-Maßnahmen bedeutet, sondern entlang der Standards einer nachhaltigen und menschenrechtsbasierten Entwicklung realisiert wird.

4.2 Von der Theorie zur Praxis: Rahmung der Unterstützung

Projektstrukturen im Flüchtlingsschutz sind kurzfristiger Natur. In Flüchtlingslagern setzen UNHCR mit operativen und Durchführungspartnern Unterstützungsmaßnahmen durch sogenannte *Care and Maintenance*-Programme um, die Sektoren wie Bildung, medizinische Versorgung, Wasser und sanitäre Anlagen umfassen (UNHCR 2003: 38–39). In den früheren Initiativen der entwicklungsorientierten Flüchtlingsarbeit ging es im Kern darum, die Lücke zwischen kurzfristiger humanitärer Hilfe und nachhaltiger EZ zu schließen, die aufgrund verschiedener Projektkonzepte, -schwerpunkte und -laufzeiten unterschiedlicher Organisationen entsteht. Zur Verbindung soll ein Kontinuum geschaffen werden, das Joanna Macrae bereits 1999 mit zwei zusammenhängenden Prozessen beschreibt: So würde ein politisches Kontinuum von Krieg über Friedenssicherung etc. zu Frieden und ein Hilfefkontinuum von humanitärer Hilfe über Wiederaufbau zur EZ entstehen (Macrae 1999: 5–9). Diese idealtypischen und vermeintlich feststehenden Prozesse stellen aber eigentlich konstruierte Konzepte dar, die in der Realität selten präzise voneinander abgrenzbar sind. Politische Prozesse von Konflikten zu Frieden sind selten eindimensional und stringent. Auch politische und soziale Entwicklungsprozesse sind komplexer, Projektansätze und -übergänge (z. B. strukturbildende Übergangshilfe) werden vielfältiger gehandhabt und Organisationen sind teils in der humanitären Hilfe und EZ tätig. Anstatt an

6. Dies wird momentan über den Flüchtlingsschutz hinaus weitreichend diskutiert. Das zeigen international der im Januar 2016 veröffentlichte Bericht zur Finanzierung humanitärer Hilfe (High-Level Panel on Humanitarian Financing 2016) und in Deutschland ein entsprechendes Fachgespräch im Menschenrechtsausschuss im Februar 2016 (Bundestag 2016). Dabei ging es u. a. um mehrjährige und flexible Finanzierungen, neue Geber etwa aus der Privatwirtschaft, die Notwendigkeit der besseren Koordinierung humanitärer und EZ-Akteure sowie um Innovationen.



Tabelle: Differenzierung des bedarfsorientierten und menschenrechtsbasierten Ansatzes

Bedarfsorientierter Ansatz	Menschenrechtsbasierter Ansatz
Verdienen	Anrecht und Anspruch
Niemand hat eindeutige Verpflichtungen	Klare Verpflichtungen
Erhalten – Nehmer_innen	Aktive Teilnehmer_innen – Partner_innen
Einige sind ausgelassen	Gleiche Rechte für alle
Wohltätig und freiwillig	Verbindliche, rechtliche Verpflichtung und Verantwortlichkeit
Adressiert Symptome	Adressiert Ursachen

Quelle: übersetzt, UNHCR 2008b: 17

diesen Konzepten⁷ festzuhalten, sind flexible und für Zielgruppen und Kontexte passende Ansätze zielführend, die gemeinsam mit Flüchtlingen (und der lokalen Bevölkerung der Asyl- und Aufnahmeländer) erarbeitet werden.

Um den Flüchtlingsschutz entwicklungsorientiert zu gestalten, sind Projekte grundsätzlich mittelfristig zu gestalten, die über mehrere Jahre laufen. Sie sollten von Akteuren des Flüchtlingsschutzes und der EZ gemeinsam mit Flüchtlingen geplant und umgesetzt werden, um vielfältige, komplementäre Expertisen sowie Bedarfe und Kompetenzen der Menschen einzubeziehen. Durch die Kooperationen können Organisationen des Flüchtlingsschutzes und der EZ auf unterschiedliche Projektansätze und Erfahrungen aufbauen und diese zielgruppen- und kontextspezifisch anpassen. Kontexte und Zielgruppen sind vielfältig, sodass feststehende Projektkonzepte für eine weltweite Nutzung wenig sinnvoll sind. Exemplarisch können die Bedingungen syrischer Flüchtlinge im Libanon und südsudanesischer Flüchtlinge in Uganda herangezogen werden. Sowohl die syrischen als auch die südsudanesischen Flüchtlinge sind vor aktuellen Konflikten geflohen und eine baldige Rückkehr ist nicht möglich, sodass sich eine frühzeitige Anwendung von entwicklungsorientierter Flüchtlingsarbeit anbietet. Allerdings unterscheiden sich die Bedingungen in den Ländern sowie die Zielgruppen mit ihren Bedarfen und Kompetenzen, weswegen vor Ort und gemeinsam mit den Menschen relevante Maßnahmen eruiert werden sollten.

Obwohl spezifische Bedarfe und Kompetenzen von Zielgruppen in der Projektgestaltung wichtig sind, sollten

7. Auf dem Roundtable der *Solution Alliance* (2015b) in Brüssel 2016 diskutieren Vertreter_innen von Staaten und Organisationen wieder, wie die Kluft zwischen humanitärer Hilfe und EZ überbrückt werden kann.

Projekte stets menschenrechtsbasiert sein. Dabei werden Normen, Standards und Prinzipien des internationalen Menschenrechtssystems in der Flüchtlingsarbeit integriert (UNHCR 2008a: 26), wodurch Maßnahmen über eine grundlegende Bedarfsorientierung hinausgehen. Im Vergleich von bedarfsorientierter und menschenrechtsbasierter Arbeit werden wesentliche Unterschiede deutlich (siehe Tabelle).

Durch die Nutzung eines menschenrechtsbasierten Ansatzes wird Schutz also systematisch entsprechend der Menschenrechte von Flüchtlingen gewährleistet. Dies wirkt hierarchisierten Ausgrenzungsprozessen, der Reduktion der Menschen als Nehmer_innen und dem Verständnis von Flüchtlingsarbeit als wohlthätige Bedarfsbefriedigung entgegen (Krause 2015a: 18–19). Denn Menschenrechte sind keine Privilegien, sondern Flüchtlinge sind Rechtsinhaber_innen mit entsprechenden rechtlichen Ansprüchen etwa auf Arbeit, Freizügigkeit, Bildung und Partizipation.

Dies geht mit der Notwendigkeit gendersensibler Ansätze einher. Durch Flucht und Ankunft in Flüchtlingslagern ändert sich der soziale Kontext von Menschen und sie können ihre Beziehungsmuster nicht mehr in der ihnen bekannten Art leben. Geschlechterverhältnisse müssen daher neu verhandelt werden (Fiddian-Qasmiyeh 2014: 395–400). Im Zuge der Veränderungen haben vor allem Frauen oft neue Aufgaben in Flüchtlingssituationen zu übernehmen, was herausfordernd und überwältigend für sie sein kann. Doch die Veränderungen können für Frauen durchaus auch Empowerment bedeuten, da sie nun eigene Entscheidungen treffen und Partizipationsmöglichkeiten wahrnehmen können (UNHCR 2008a: 39–40; Buckley-Zistel et al. 2014). Generell werden Frauen und Mädchen im Flüchtlingsschutz jedoch als be-

sonders vulnerabel betrachtet, weswegen sie bevorzugten Zugang zu Dienstleistungen erhalten sollen (UNHCR 2008a: 65 ff).

Hierbei schaffen die Akteure der Flüchtlingsarbeit allerdings ein neues Ungleichgewicht zwischen den Geschlechtern und vernachlässigen, dass auch Männer auf der Flucht und in Flüchtlingssituationen Gefahren ausgesetzt sind. Häufig erleiden sie einen Statusverlust, was weitreichende Folgen für ihr Wohlergehen hat (Turner 1999). Da die Menschen in Flüchtlingssituationen von den humanitären Strukturen und den Entscheidungen der Organisationen abhängig bleiben, übernehmen die Organisationen das Patriarchat. Hierzu zitiert Simon Turner (1999: 2) Flüchtlinge mit den Worten: »UNHCR is a better husband«. In einer entwicklungsorientierten Flüchtlingsarbeit ist die gendersensible Unterstützung und Involvierung von Flüchtlingen wichtig, um zu Prozessen der Gleichstellung beizutragen. Je nach Kontext und Zielgruppe sind zwar unterschiedliche Maßnahmen relevant, jedoch darf die gendersensible Arbeit nicht mit Frauenförderung und somit Gender mit Frauen gleichgesetzt werden. Dies birgt die Gefahr, Männer auszugrenzen und zu vernachlässigen. Vielmehr sollten die unterschiedlichen Menschen wie auch sozialen Dynamiken berücksichtigt werden.

Zudem sollten Projekte im Einklang mit nationalen Entwicklungsplänen der Asyl- und Aufnahmeländer sein und die nachhaltige Förderung der Menschen in den Mittelpunkt setzen. Selbstredend sind Flüchtlinge im Flüchtlingsschutz zentral, jedoch bezieht sich die entwicklungsorientierte Flüchtlingsarbeit auch auf die lokale Bevölkerung des Aufnahmelandes. Ähnlich der vorherigen Ansätze sind daher beide Gruppen zu berücksichtigen. Es genügt aber nicht, ihnen nur Zugang zu Dienstleistungen zu gewähren. Aus menschenrechtlicher Sicht sollten beide Gruppen vielmehr in Projektkonzeptionen und -implementierungen partizipativ einbezogen und somit auch gefördert werden. Die Berücksichtigung beider Personengruppen und Schaffung von Plattformen für Interaktionen kann zur Prävention möglicher Spannungen beitragen.

4.3 Menschen im Mittelpunkt: Flüchtlinge als Akteur_innen

Projektansätze in das Zentrum des Flüchtlingsschutzes zu setzen birgt die Gefahr, Flüchtlinge als passive Objekte des Systems zu erfassen. Flüchtlinge sind Menschen und keine Objekte und als aktive Akteur_innen sollen sie nicht nur Schutz erhalten, sondern auch im Flüchtlingsschutz involviert werden. Momentan werden vermehrt Ansätze zur Förderung von Resilienz und Bewältigungsstrategien in der Flüchtlingsarbeit⁸ aufgenommen, allerdings reicht es nicht aus, Situationen besser zu bewältigen, um Flüchtlinge als Akteur_innen im Flüchtlingsschutz einzubeziehen. Wesentlich dafür sind neben der menschenrechtlichen Orientierung des Schutzes vor allem auch die Schaffung von Entwicklungs- und Entfaltungsmöglichkeiten sowie die Förderung von Kompetenzen der Flüchtlinge.

Aus der Behandlung von Flüchtlingen als Rechtsinhaber_innen ergibt sich die Notwendigkeit, Räume für Teilhabe, Entwicklung und Entfaltung in einer entwicklungsorientierten Flüchtlingsarbeit zu schaffen. Dafür sind partizipative Ansätze der Organisationen wichtig, die laut UNHCR generell in der Flüchtlingsarbeit zu berücksichtigen sind (UNHCR 2003: 52ff; 1992), damit Maßnahmen entsprechend den Zielgruppen sowie gemeinsam mit ihnen geplant und durchgeführt werden können. Hierbei sollten nicht nur unterschiedliche Statusgruppen, sondern vor allem auch verschiedene Gruppen nach Alter, Geschlecht und Zugehörigkeit einbezogen werden. Die partizipativen Ansätze helfen, neben Bedarfen auch die vielfältigen Kapazitäten und Kompetenzen der Flüchtlinge zu integrieren.

Flüchtlinge gendersensibel zu involvieren, hängt mit den zuvor besprochenen Auswirkungen der Flucht und den Bedingungen in Flüchtlingssituationen zusammen. Männer und Frauen erfahren Flucht und Flüchtlingssituationen unterschiedlich, sodass sie im Flüchtlingsschutz in jeweils passender Weise integriert werden sollten. Anstatt neue Ungleichheiten durch bevorzugte Behandlung einer Gruppe zu kreieren oder Frauen ausschließlich als vulnerable Opfer von Gewalt zu behandeln, sollten

8. Dementsprechend ist bspw. der Schutz syrischer Flüchtlinge in der Region mit dem *Regional Refugee & Resilience Plan (3RP)* auf Resilienz ausgelegt (UNDP und UNHCR 2014). In der Vergangenheit gab es ähnliche Ansätze mit der Selbstständigkeitsstrategie und dem Empowerment (Krause 2013: 168–171).

Handlungsfähigkeiten von Frauen und Männern anerkannt und sie einbezogen werden. Jene, die häufig ungehört bleiben, sollten Stimmen und Partizipationsmöglichkeiten erhalten, ohne andere zu marginalisieren. Ein tatsächlich gendersensibler Ansatz betrifft neben der Bereitstellung des notwendigen Schutzes vor allem auch die partizipative Involvierung von Frauen und Männer. Konkret kann dies bedeuten, Personengruppen über Rechte aufzuklären (nicht nur Frauen über Frauenrechte), bewussteinsschaffende Maßnahmen über eng gefasste Zielgruppen hinaus bereitzustellen (nicht nur Frauen über Schutz) und strukturelle Verfahren der Gleichbehandlung einzuführen, sodass bspw. Mädchen *und* Jungen Zugang zu Schulbildung sowie Frauen *und* Männer zu Weiterbildungsmaßnahmen oder Repräsentationsstrukturen erhalten. Grundlage ist es, gemeinsam Bedarfe zu eruieren und Projektangebote zu konzipieren.

Kapazitäten und Kompetenzen von Flüchtlingen können in einer entwicklungsorientierten Flüchtlingsarbeit vielfältig genutzt werden; neben der Anstellung von weiblichen und männlichen Flüchtlingen im Flüchtlingschutz und der Zusammenarbeit bei bewussteinsschaffenden Maßnahmen (bspw. Frauen- und Kinderrechten) können Flüchtlinge selbst zu ihrem materiellen Schutz und ihrer Unterstützung beitragen. Hierfür stehen beispielhaft die *MakaPads*-Monatsbinden, die von Flüchtlingen aus lokalen Materialien in Uganda hergestellt und in der Flüchtlingsarbeit verteilt werden (Musaazi 2014). Weitere Kapazitäten und Kompetenzen können durch Bildungsmaßnahmen und berufliche Weiterbildungsinitiativen gefördert werden. So wurden etwa im *Rhino Camp* in Uganda berufliche Ausbildungen für eine kleine Anzahl von Flüchtlingen und Ugander_innen angeboten, die im Aufnahme- und im Herkunftsland von Nutzen sind (Krause 2013). In den Flüchtlingslagern *Dadaab* in Kenia hat die Kenyatta University einen Campus eröffnet, um Flüchtlingen Zugang zu universitärer Weiterbildung zu ermöglichen (Duale 2013).

Ein wichtiges Stichwort bei individuellen Kapazitäten ist »Brain Drain«. Zwar fehlen durch die Flucht qualifizierte Fachkräfte im Herkunftsland, was aber zu einem »Brain Gain« im Aufnahmeland führen kann (Oltmer 2015: 9, 12). Obwohl dies im Flüchtlingschutz bislang vernachlässigt wurde, kann die Sicht auf »Brain Gain« einerseits dazu beitragen, die Kapazitäten und Kompetenzen von Flüchtlingen in Asyl- und Aufnahmeländern einzubinden, Flüchtlinge zu integrieren und somit restriktive

Rechtslagen etwa zu Arbeitsverboten zu reduzieren. Andererseits können Flüchtlinge aufbauend auf ihren Kenntnissen gefördert werden, was nicht nur in Aufnahmeländern, sondern auch nach der Rückkehr und während der Reintegration in Herkunftsländern wertvoll ist.

Die Nutzung und Förderung von Kapazitäten bezieht sich zusätzlich zu wirtschaftlichen vor allem auch auf soziale Bereiche. So können Flüchtlinge durch konfliktbearbeitende und friedensfördernde Maßnahmen Werkzeuge zur konstruktiven und gewaltfreien Bearbeitung von Konflikten erhalten, die sowohl in Asyl- und Aufnahmeländern als auch nach der Rückkehr in Heimatländern wegweisend sind. Flüchtlinge als Akteur_innen mit Kompetenzen, Kapazitäten und Entwicklungswünschen anzusehen, bietet also vielzählige Möglichkeiten in Asyl- und Aufnahmeländern und ist bei der Reintegration in den Heimatländern langfristig hilfreich.

5. Fazit

»Die Probleme, die afrikanische Staaten bei der Bereitstellung von Asyl für Millionen von Flüchtlingen in den letzten Jahren haben, sind Teil der gemeinsamen Währung der internationalen Debatte geworden. Es gibt eine zunehmende Anerkennung der Risiken [verursacht durch] politische Spannungen [...]. Es gibt eine parallele Anerkennung und Akzeptanz der Tatsache, dass die Asylländer die Lasten für Flüchtlinge nicht ohne sehr große internationale Unterstützung zur Verbesserung ihrer Infrastrukturen und Dienstleistungen aufrechterhalten können. Es wird somit deutlicher akzeptiert, dass die direkten und indirekten Folgen von Flüchtlingsbewegungen nicht der alleinigen Verantwortung von UNHCR und seinen Unterstützern überlassen werden können.« (übersetzt, T.F. Betts 1984: 24)

Dieses Zitat aus einem 1984 veröffentlichten Artikel von Tristram Betts ist heute so aktuell, wie es damals war. Globale Trends zeigen, dass sich die meisten Flüchtlinge weltweit in Entwicklungsländern im globalen Süden befinden und dass Flüchtlingssituationen zunehmend lange anhalten. Insbesondere in Flüchtlingslagern sind die Menschen restriktiven und von Gewalt geprägten Bedingungen ausgesetzt.

Eine entwicklungsorientierte Ausrichtung des Flüchtlingschutzes bietet vielfältige Möglichkeiten, die Lebensbedingungen der Flüchtlinge strukturell zu verbessern, und



Chancen für die nördlichen Geber- und südlichen Aufnahmeländer. Entwicklungsorientierte Flüchtlingsarbeit bedarf politischen Willen von Staaten, passende Rahmungen der Projekte über mehrere Jahre hinweg durch Organisationen des Flüchtlingsschutzes und der EZ sowie die Berücksichtigung der Flüchtlinge als Akteur_innen.

Entwicklungsorientierte Flüchtlingsarbeit ist aufgrund der globalen Trends wichtiger denn je, weil immer mehr Menschen fliehen müssen, Flüchtlingssituationen aber auch zunehmend lang anhalten. Allerdings wird eine entwicklungsorientierte Flüchtlingsarbeit scheitern, wenn die bestehenden strukturellen Hindernisse im Flüchtlingsschutz etwa der Unterfinanzierung, kurzfristigen Projekte und fehlenden Förder- und Partizipationsmöglichkeiten von Flüchtlingen nicht bearbeitet werden. Bei der Verknüpfung von Flüchtlingsschutz und EZ muss

anerkannt werden, dass Personengruppen heterogen und Bedingungen komplex sind und Projektprototypen selten Antworten bieten. Es gibt also nicht den einen wahren und richtigen Weg, wie entwicklungsorientierte Flüchtlingsarbeit aussieht oder aussehen sollte. Vielmehr sind die früheren Ansätze heranzuziehen, auf ihren Erfahrungen systematisch aufzubauen, aus Misserfolgen zu lernen und bewährte Praktiken zu übernehmen.

Wichtig in der Diskussion über entwicklungsorientierte Flüchtlingsarbeit ist also die Diskussion selbst. Staaten und Organisationen des Flüchtlingsschutzes und der EZ sollten über Möglichkeiten und Grenzen der Umsetzung von entwicklungsorientierter Flüchtlingsarbeit auf globaler, regionaler, nationaler und lokaler Ebene diskutieren, wobei Flüchtlinge mindestens auf lokaler Ebene zu involvieren sind.



Literatur

- Angenendt, Steffen** (2014), ›Entwicklungsorientierte Migrationspolitik. Handlungsmöglichkeiten für die deutsche Politik‹, *WISO direkt*, Mai 2014.
- Betts, Alexander** (2004), ›International cooperation and the targeting of development assistance for refugee solutions: Lessons from the 1980s‹, *New Issues in Refugee Research*, Nr. 107.
- (2005), ›International Cooperation Between North and South to Enhance Protection in Regions of Origin‹, *RSC Working Paper Series*, Nr. 25.
 - (2006), ›Comprehensive Plans of Action: Insights from CIREFCA and the Indochinese CPA‹, *New Issues in Refugee Research*, Nr. 120.
 - (2009), ›Development assistance and refugees: Towards a North-South grand bargain?‹, *Forced Migration Policy Briefing*, Nr. 2.
- Betts, Tristram F.** (1984), ›Evolution and Promotion of the Integrated Rural Development Approach to Refugee Policy in Africa‹, *Africa Today*, 31 (1), 7–24.
- BMZ** (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) (2016), *Neue Akzente der BMZ-Flüchtlingspolitik* (<https://www.bmz.de/de/zentrales-downloadarchiv/Presse/Neue-Akzente-der-BMZ-Fluechtlingspolitik.pdf>).
- Buckley-Zistel, Susanne, Krause, Ulrike und Loeper, Lisa** (2014), ›Sexuelle und geschlechterbasierte Gewalt an Frauen in kriegsbedingten Flüchtlingslagern. Ein Literaturüberblick‹, *Peripherie: Zeitschrift für Politik und Ökonomie in der Dritten Welt*, 34 (133), 45–63.
- Bundestag** (2016), *Anhörung zur globalen Situation der Flüchtlinge, 17.2.2016* (<http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2016/kw07-pa-menschenrechte/404814?view=DEFAULT>).
- Chimni, Bhupinder S.** (2004), ›From Resettlement to Involuntary Repatriation: Towards a Critical History of Durable Solutions to Refugee Problems‹, *Refugee Survey Quarterly*, 23 (3), 55–73.
- Crisp, Jeff** (2001), ›Mind the Gap! UNHCR, Humanitarian Assistance and the Development Process‹, *International Migration Review, Special Issue: UNHCR at 50: Past, Present and Future of Refugee Assistance*, 35 (1), 168–191.
- (2003), ›No solutions in sight: the problem of protracted refugee situations in Africa‹, *New Issues in Refugee Research*, Nr. 75.
- Deardorff, Sarah** (2009), ›How long is too long? Questioning the legality of long-term encampment through a human rights lens‹, *RSC Working Paper Series*, Nr. 54.
- Duale, Abdirashid** (2013), ›Surviving the odds: education, commerce and development among displaced Somalis‹, *Forced Migration Review*, 43, 45–47.
- Fiddian-Qasimiyeh, Elena** (2014), ›Gender and Forced Migration‹, in Elena Fiddian-Qasimiyeh, Gil Loescher, Katy Long und Nando Sigona (Hg.), *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies* (Oxford: Oxford University Press), 395–408.
- Gorman, Robert F.** (1986), ›Beyond ICARA II: Implementing Refugee-Related Development Assistance‹, *The International Migration Review*, 20 (2), 283–298.
- High-Level Panel on Humanitarian Financing** (2016), *Too important to fail – addressing the humanitarian financing gap* (<https://www.worldhumanitariansummit.org/whs-finance/hlphumanitarianfinancing>).
- Krause, Ulrike** (2013), *Linking Refugee Protection with Development Assistance. Analyses with a Case Study in Uganda* (Baden-Baden: Nomos).
- (2015a), ›Friedenslogischer Flüchtlingsschutz. Impulse für eine Neuausrichtung des globalen Flüchtlingsschutzes‹, *CCS Policy Paper Series*, Nr. 3.
 - (2015b), ›A Continuum of Violence? Linking Sexual and Gender-based Violence during Conflict, Flight, and Encampment‹, *Refugee Survey Quarterly*, 34 (4), 1–19.
 - (2016), ›Konflikt-Flucht-Nexus: Globales Ausmaß, genderbezogene Auswirkungen und politische Relevanz‹, *Sicherheit & Frieden*, 2016 (im Erscheinen).
- Loescher, Gil** (2001), *The UNHCR and World Politics: A Perilous Path* (Oxford: Oxford University Press).
- Loescher, Gil, Betts, Alexander, und Milner, James** (2008), *The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): The Politics and Practice of Refugee Protection into the 21st Century* (London; New York: Routledge Global Institutions).
- Macrae, Joanna** (1999), ›Aiding Peace ... and War: UNHCR, Returnee Reintegration and the Relief-Development Debate‹, *New Issues in Refugee Research*, Nr. 14.
- Milner, James** (2014), ›Protracted Refugee Situations‹, in Elena Fiddian-Qasimiyeh, Gil Loescher, Katy Long und Nando Sigona (Hg.), *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies* (Oxford: Oxford University Press), 151–162.
- Musaazi, Moses** (2014), ›Technology, production and partnership innovation in Uganda‹, *Forced Migration Review*, Supplement, 14.
- Oltmer, Jochen** (2015), ›Zusammenhänge zwischen Migration und Entwicklung‹, *Zur Zukunft der globalen Beziehungen* (Bonn: Deutsche Welthungerhilfe e. V., terre des hommes Deutschland e. V.).
- Solution Alliance** (2014), *Unlocking Displacement Solutions – Storyline, 2014 Roundtable on Solutions*, Copenhagen, 2.–3.4.2014 (<http://www.endingdisplacement.org/wp-content/uploads/2014/03/History-Background-FINAL.pdf>).
- (2016a), *The Co-Chairs* (<http://www.endingdisplacement.org/the-co-chairs/>).
 - (2016b), *2016 Roundtable: Background Documents* (<http://www.endingdisplacement.org/background-documents/>).

Troeller, Gary (2003), »Refugees and human displacement in contemporary international relations: Reconciling state and individual sovereignty«, in Edward Newman and Joanne van Selm (Hg.), *Refugees and Forced Displacement International Security* (Tokyo; New York; Paris: United Nations University Press), 50–65.

Turner, Simon (1999), »Angry young men in camps: gender, age and class relations among Burundian refugees in Tanzania«, *New Issues in Refugee Research*, Nr. 9.

UNDP und UNHCR (2014), *Regional Refugee & Resilience Plan 2015–2016 in Response to the Syria Crisis: Regional Strategic Overview* (New York: UNHCR, UNDP).

UNGA (United Nations General Assembly) (1950), »Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees«, 14.12.1950 (A/RES/428(V), New York).

- (1981), »International Conference on Assistance to Refugees in Africa«, 14.12.1981 (A/RES/36/124, New York).
- (1982), »International Conference on Assistance to Refugees in Africa«, 18.12.1982 (A/RES/37/197, New York).
- (1984), »Office of the United Nations High Commissioner for Refugees: Second International Conference on Assistance to Refugees in Africa (ICARA II): Report of the Secretary-General«, 22.8.1984 (A/39/402, New York).
- (1987), »Second International Conference on Assistance to Refugees in Africa«, 7.12.1987 (A/RES/42/107, New York).

UNHCR (1969), »Report of the United Nations High Commissioner for Refugees«, 1.1.1969 (A/7211, Genf).

- (1992), *A Framework for People-oriented Planning in Refugee Situations Taking Account of Women, Men and Children* (Genf: UNHCR).
- (1993), »Report of the United Nations High Commissioner for Refugees«, 6.10.1993 (A/48/12, Genf).
- (1994), »Returnee Aid and Development«, 1.5.1994 (EVAL/RAD/15, Genf).
- (2003), *Partnership: An Operations Management Handbook for UNHCR's Partners* (Genf: UNHCR).
- (2006), *The State of The World's Refugees 2006: Human Displacement in the New Millennium* (Genf: UNHCR).
- (2008a), *UNHCR Handbook for the Protection of Women and Girls* (Genf: UNHCR).
- (2008b), *A Community-based Approach in UNHCR Operations* (Genf: UNHCR).
- (2015a), *UNHCR Mid-Year Trends 2015* (Genf: UNHCR).
- (2015b), *Global Trends 2014: World at War* (Genf: UNHCR).
- (2016), *UNHCR country operations profile – Afghanistan* (<http://www.unhcr.org/pages/49e486eb6.html>).

UNHCR, UNDP, und Weltbank (2010), *Concept Note – Transitional Solutions Initiative UNDP and UNHCR in collaboration with the World Bank* (Genf: UNHCR).

Zolberg, Aristide R., Suhrke, Astri, und Aguayo, Sergio (1989), *Escape from Violence. Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World* (New York, Oxford: Oxford University Press).



Über die Autorin

Dr. Ulrike Krause ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Zentrum für Konfliktforschung der Philipps-Universität Marburg, wo sie zur sexuellen und geschlechterbasierten Gewalt gegen Frauen in Flüchtlingslagern sowie zu lokalen Handlungsmöglichkeiten und -grenzen von Flüchtlingen forscht. Zuvor promovierte sie zur entwicklungsorientierten Flüchtlingsarbeit an der Universität Magdeburg. Zudem ist sie Mitglied im Organisationskreis des Netzwerks Flüchtlingsforschung und im Vorstand der Arbeitsgemeinschaft für Friedens- und Konfliktforschung.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Globale Politik und Entwicklung
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Felix Braunsdorf

Tel.: ++49-30-269-35-7462 | Fax: ++49-30-269-35-9246
<http://www.fes.de/GPol>

Bestellungen/Kontakt:
Christiane.Heun@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Globale Politik und Entwicklung

Das Referat Globale Politik und Entwicklung der Friedrich-Ebert-Stiftung fördert den Dialog zwischen Nord und Süd und trägt die Debatten zu internationalen Fragestellungen in die deutsche und europäische Öffentlichkeit und Politik. Es bietet eine Plattform für Diskussion und Beratung mit dem Ziel, das Bewusstsein für globale Zusammenhänge zu stärken, Szenarien zu entwickeln und politische Handlungsempfehlungen zu formulieren. Diese Publikation erscheint im Rahmen der Arbeitslinie »Migration und Entwicklung«, verantwortlich: Felix Braunsdorf, felix.braunsdorf@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.



ISBN
978-3-95861-468-0