



Brüssel, den 26. April 2016
(OR. en)

8339/16

DEVGEN 60
ACP 52
RELEX 318
ASIM 61
MIGR 79
COHAFA 19
JAI 328
COAFR 114

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	26. April 2016
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.:	COM(2016) 234 final
Betr.:	MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN Ein Leben in Würde: von Hilfeabhängigkeit zu Eigenständigkeit Flucht und Entwicklung

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2016) 234 final.

Anl.: COM(2016) 234 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 26.4.2016
COM(2016) 234 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

Ein Leben in Würde: von Hilfeabhängigkeit zu Eigenständigkeit

Flucht und Entwicklung
{SWD(2016) 142 final}

1. EINLEITUNG

Das in dieser Mitteilung vorgestellte Politikkonzept soll verhindern, dass aus Flucht und Vertreibung Langzeitkrisen entstehen. In Bezug auf bereits bestehende Flüchtlingskrisen soll durch Förderung der Eigenständigkeit von Flüchtlingen und Vertriebenen deren Abhängigkeit von humanitärer Hilfe schrittweise überwunden werden, sodass ihnen bis zu ihrer freiwilligen Rückkehr oder Neuansiedlung ein würdiges Leben und die Teilhabe an ihren Aufnahmegemeinschaften ermöglicht wird.

Als aktiver globaler Akteur und führender Geber von humanitärer Hilfe und Entwicklungshilfe ist die Europäische Union entschlossen, weltweit Hilfe für Menschen in Not zu leisten. Dies gilt sowohl für Krisensituationen als auch für die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung. Angesichts des Ausmaßes der aktuellen **Flüchtlings- und Migrationskrise** hat die Europäische Kommission mit ihrer Europäischen Migrationsagenda¹ einen umfassenden und ganzheitlichen Ansatz vorgelegt. In der Agenda wird gefordert, „strategische Überlegungen“ anzustellen, **wie die Wirkung der Entwicklungs- und humanitären Hilfe der EU maximiert werden könnte, damit die zahlreichen, mehrdimensionalen Ursachen und Folgen von Flucht und Vertreibung auf lokaler Ebene in geeigneter Weise angegangen werden können.**

Weltweit mussten mehr als 60 Millionen Menschen – Flüchtlinge und Binnenvertriebene – aufgrund von Konflikten, Gewalt und Menschenrechtsverletzungen ihre Heimat verlassen². Das ist die **höchste Flüchtlings- und Vertriebenenanzahl seit dem Zweiten Weltkrieg**. Die fünf größten Fluchtbewegungen – aus Syrien, Afghanistan, Somalia, Sudan und Südsudan – haben sich allesamt zu Langzeitkrisen entwickelt³; viele Afghanen sind bereits vor mehr als drei Jahrzehnten aus ihrer Heimat geflohen. Zum Problem der Langzeitsituationen kommt erschwerend hinzu, dass die Zahl der freiwillig zurückkehrenden Flüchtlinge 2014 so niedrig wie noch nie in den letzten drei Jahrzehnten war⁴. Bei drei der fünf Krisen mit den höchsten Zahlen an Binnenvertriebenen – Syrien, Kolumbien und Sudan – handelt es sich zugleich um Langzeitsituationen. Im sechsten Jahr der Syrien-Krise werden 4,7 Millionen Flüchtlinge und 6,5 Millionen Binnenvertriebene gezählt. Die EU hat allein im Jahr 2015 eine Million Flüchtlinge aufgenommen. Auch Klimaphänomene wie der diesjährige El Niño – der voraussichtlich der schlimmste der letzten 20 Jahre sein wird – können erhebliche Auswirkungen haben⁵. **Die Kombination von zunehmenden Konflikten, Gewalt, Klimawandel, Umwelt- und Naturkatastrophen wird in Zukunft noch mehr Menschen zur Flucht zwingen.** Hintergrundinformationen zu Kontext und Ursachen von Flucht und Vertreibung sowie eine Bewertung der vorhandenen politischen Strategien, Instrumente und Vorgehensweisen, mit denen die Kommission Flüchtlinge, Binnenvertriebene und Asylsuchende in Drittländern unterstützt, sind der dieser Mitteilung beigefügten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu entnehmen.

2015 benannte der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) die Hauptfaktoren, die in Nachbarländer geflohene Syrer dazu veranlassen, in Europa Asyl zu suchen: Hoffnungslosigkeit, hohe Lebenshaltungskosten und wachsende Armut, geringe Möglichkeiten, den eigenen Lebensunterhalt zu verdienen und mangelnde Bildungschancen.

¹ COM (2015) 240 vom 13.5.2015.

² „World at War. UNHCR: Global Trends, Forced Displacement in 2014“, Juni 2015.

³ Definiert als eine Situation, in der sich mindestens 25 000 Flüchtlinge derselben Staatsangehörigkeit seit mindestens fünf Jahren in einem bestimmten Asylland im Exil befinden (UNHCR).

⁴ „UNHCR Mid-year trends 2015“, Dezember 2015.

⁵ Dies wurde in den Schlussfolgerungen des Rates zur Europäischen Klimadiplomatie im Nachgang zur 21. Konferenz der Vertragsstaaten (COP21) einvernehmlich festgestellt.

Wenn Flüchtlinge und Binnenvertriebene keine Chancen und Möglichkeiten haben, soziale und wirtschaftliche Rechte wahrzunehmen, wächst die Wahrscheinlichkeit, dass sie ihre Herkunftsregion ganz verlassen. **Sekundäre Fluchtbewegungen und mehrfache Flucht** sind Ausdruck eines kollektiven Versagens, dem **spezifischen mittel- bis langfristigen Bedarf und den Problemen** der Flüchtlinge und Vertriebenen sowie ihrer Aufnahmegemeinschaften gerecht zu werden und **ihnen dauerhafte Lösungen anzubieten**⁶. Das System der humanitären Hilfe allein kann den wachsenden Bedarf der Flüchtlinge und Vertriebenen und ihrer Aufnahmegemeinschaften nicht decken. Flucht und Vertreibung sind nicht nur eine humanitäre Herausforderung, sondern auch eine Herausforderung **auf politischer und wirtschaftlicher Ebene sowie für die Menschenrechte und die Entwicklung**. Darüber hinaus sind sie zwangsläufig mit dem allgemeinen Phänomen der **Migration** verknüpft.

Während der EU in erster Linie Flucht und Vertreibung aufgrund von Konflikten in ihrer Nachbarschaft Anlass zu unmittelbarer Sorge geben, sind **langandauernde Flucht- und Vertreibungssituationen ein globales Problem**. Daher hatte die Kommission die EU und ihre Mitgliedstaaten in der Mitteilung über die Rolle des auswärtigen Handelns der EU bei der Bewältigung der derzeitigen Flüchtlingskrise⁷ aufgefordert, sich zu einem stärkeren langfristigen Engagement zu verpflichten, mit dem die Ursachen von Migration und Flucht angegangen werden. Die EU engagiert sich nachdrücklich dafür, die **Fluchtursachen an der Wurzel anzugehen**, indem sie verstärkte Anstrengungen zur Verhütung neuer und Beilegung bestehender Konflikte unternimmt und gegen Menschenrechtsverletzungen vorgeht, denn all diese Aspekte sind wichtige **Antriebskräfte von Fluchtbewegungen**. Das kontinuierliche politische und diplomatische Engagement der EU und ihrer Mitgliedstaaten für die Beilegung von Konflikten und die weltweite Achtung der Menschenrechte ist daher ein wesentlicher Aspekt dieser Agenda. Die gleiche hohe Bedeutung haben die Rettung von Menschenleben und die Deckung des unmittelbaren humanitären Bedarfs. Neben rechtlichem und physischem Schutz⁸, Nahrungsmitteln und Notunterkünften benötigen Flüchtlinge und Vertriebene jedoch auch Beschäftigungsperspektiven und Zugang zu Dienstleistungen wie Gesundheitsversorgung, Bildung und Wohnraum. Der seit 1999 entwickelte EU-Besitzstand und die bewährten Vorgehensweisen, die das Gemeinsame Europäische Asylsystem ausmachen, sowie die Harmonisierung der gemeinsamen Mindeststandards für das Asylverfahren können Partnerländern bei der Aufnahme zahlreicher Flüchtlinge als Vorbild dienen.

Flucht und Vertreibung: ein komplexes Langzeitproblem

Die vorliegende Mitteilung konzentriert sich unabhängig vom Status der betroffenen Personen nach der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 auf langandauernde Flüchtlingskrisen in Partnerländern, die auf Konflikte, Gewalt und Menschenrechtsverletzungen zurückzuführen sind. Die Elemente der neuen Politik können auch auf Fluchtbewegungen Anwendung finden, die Folge von Naturkatastrophen und Klimaereignissen sind, wobei Unterschiede hinsichtlich

⁶ Im internationalen Rechtsrahmen wird zwischen drei verschiedenen Formen dauerhafter Lösungen für Flüchtlinge unterschieden: freiwillige Rückkehr, lokale Integration und Neuansiedlung. Dauerhafte Lösungen für Binnenvertriebene können erreicht werden durch eine nachhaltige Reintegration am Herkunftsort, eine nachhaltige lokale Integration am ersten Zufluchtsort oder eine nachhaltige Integration in einem anderen Landesteil.

⁷ JOIN (2015) 40 vom 9.9.2015.

⁸ Nach der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und dem ergänzenden Protokoll von 1967 haben anerkannte Flüchtlinge Anrecht auf internationalen Schutz.

Strategien, Kontext, Bedarf und Lösungen berücksichtigt werden müssen. Da in vielen Herkunftsländern kein dauerhafter Frieden herrscht, die Aufnahmeländer vielfach eine restriktive Politik betreiben und nur begrenzt Plätze für eine Neuansiedlung zur Verfügung stehen, befinden sich die meisten Flüchtlinge und Vertriebenen in **Langzeit-Fluchtsituationen von mehr als fünf Jahren Dauer**. Nur in wenigen Fällen wurden dauerhafte Lösungen gefunden, wie freiwillige Rückkehr, Neuansiedlung oder lokale Integration. 2014 ist die Zahl der Flüchtlinge erneut um 2,9 Millionen gestiegen; hingegen konnten nur 126 800 Flüchtlinge in ihre Herkunftsländer zurückkehren und nur 105 200 dauerhaft neu angesiedelt werden⁹. **Mittlerweile befinden sich Flüchtlinge im Durchschnitt 25 Jahre und 90 % der Binnenvertriebenen mehr als 10 Jahre in einer Fluchtsituation**¹⁰.

2014 beherbergten die Entwicklungsländer 86 % aller Flüchtlinge weltweit und die am wenigsten entwickelten Länder gewährten 25 % der Gesamtzahl der Schutzsuchenden Asyl¹¹. Dies bedeutet eine **enorme Belastung nicht nur für die Flüchtlinge und Vertriebenen, deren Aufnahmeländer – Regierungen wie Aufnahmegemeinschaften –, sondern auch für die Geber. All diese Gruppen haben die gemeinsame Pflicht zu handeln**. Die Belastung durch den Zustrom und langfristigen Aufenthalt von Flüchtlingen und Vertriebenen **macht sich in ohnehin schwachen Gemeinschaften, Ländern und Regionen besonders stark bemerkbar**. Sie hat weitreichende Auswirkungen auf Bereiche wie öffentliches Bildungswesen, Abfallentsorgung, Wohnraum und Immobilienpreise, auf öffentliche Dienstleistungen wie Strom- und Wasserversorgung, auf Nahrungsmittelpreise und Löhne sowie auf die Stabilität insgesamt. Da immer mehr Flüchtlinge und Vertriebene in Städten Zuflucht suchen, sind die Auswirkungen auf die Planung und Erbringung von Dienstleistungen in Städten besonders groß.

Der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung¹² zufolge gehören Flucht und Vertreibung zu den Hauptfaktoren, die einen Großteil der in den letzten Jahrzehnten erzielten Entwicklungsfortschritte zunichtemachen könnten. Aus diesem Grund werden Flüchtlinge und Binnenvertriebene in der Agenda 2030 in der Kategorie der Ärmsten und Schwächsten genannt, die nicht **zurückgelassen** werden dürfen. Flüchtlinge und Vertriebene erhalten zwar humanitäre Hilfe, sind jedoch oft von Entwicklungsprogrammen und -maßnahmen ausgeschlossen. In den Aufnahmeländern unterliegen Flüchtlinge vielfach Beschränkungen beim Zugang zum Arbeitsmarkt sowie hinsichtlich der Bewegungsfreiheit und des Wohnsitzes. Viele Aufnahmeländer verbieten auch einen Ausbau von Unterkünften, der diesen Dauerhaftigkeit verleihen würde, und machen es den Betroffenen schwer, wenn nicht gar unmöglich, einen langfristig gesicherten rechtlichen Status zu erlangen. Das Ergebnis solcher Maßnahmen ist, dass Flüchtlinge und Vertriebene in einem Zustand der Ungewissheit verharren und mangels langfristiger Entwicklungsperspektiven kontinuierlich auf Unterstützung durch humanitäre Akteure angewiesen sind. Flüchtlinge und Binnenvertriebene sind jedoch Individuen mit Talenten und Fähigkeiten, die auch in der Lage sind, einen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Beitrag in ihrem Aufnahmeland bzw. ihrer Aufnahmegemeinschaft zu leisten. Das vorherrschende, die **Abhängigkeit fördernde Modell einer auf Fürsorge ausgerichteten Hilfe**, das keine Entwicklungsmöglichkeiten bietet,

⁹ „World at War. UNHCR: Global Trends, Forced Displacement in 2014“, Juni 2015.

¹⁰ „World at War. UNHCR: Global Trends, Forced Displacement in 2014“, Juni 2015. „Global Overview 2015: People internally displaced by conflict and violence“, IDMC, Mai 2015.

¹¹ „World at War. UNHCR: Global Trends, Forced Displacement in 2014“, S. 2, Juni 2015.

¹² „Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“, A/RES/70/1.

nimmt den **Flüchtlingen und Binnenvertriebenen jedoch die Chance, größere Eigenständigkeit zu erlangen**¹³.

Fluchtsituationen sind äußerst komplex und unterscheiden sich stark von Fall zu Fall. Manche Flüchtlinge verfügen anfangs über größere Möglichkeiten zur Bewältigung der Situation als die Aufnahmegemeinschaft, z. B. durch Ersparnisse und enge familiäre Bindungen im Aufnahmeland. Unter Umständen erhält das Aufnahmeland EU-Entwicklungshilfe, doch sind hilfsbedürftige Aufnahmegemeinschaften in der Regel nicht in die humanitäre Hilfe einbezogen. Auch Bevölkerungsgruppen, die in ihrer Heimat verblieben sind, während andere zur Flucht gezwungen waren, können hilfsbedürftig sein. Freiwillige Rückkehrer verfügen über relative Vorteile, wenn sie im Ausland Fachwissen erworben und Kapital angespart haben. Flüchtlinge und Binnenvertriebene stehen unter Umständen vor ähnlichen Herausforderungen wie Land-Stadt-Migranten oder in Armut lebende Bevölkerungsgruppen in städtischen oder ländlichen Gebieten. All dies kann zu Spannungen und Konflikten zwischen Bevölkerungsgruppen führen und erneute massive Fluchtbewegungen auslösen. Gerade im Fall von Binnenvertriebenen und Rückkehrern kann eine zu starke Fokussierung auf den Status dem humanitären Grundsatz zuwiderlaufen, dass für die Hilfeleistungen ausschließlich der Bedarf maßgeblich sein sollte. Ein statusbasierter Ansatz kann sich zudem als nicht praxistauglich erweisen, wenn es sich um Situationen handelt, in denen die Bevölkerungsbewegungen verschiedene kumulative Ursachen haben und in denen **die Hilfsbedürftigkeit weniger von der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Kategorie oder Gruppe als von der individuellen Lage abhängt**.

Daher sollte bei der Konzeption von Maßnahmen die tatsächliche **Hilfsbedürftigkeit größeres Gewicht als der rechtliche Status haben**, wobei das Völkerrecht und die Menschenrechtsvorschriften uneingeschränkt gewahrt bleiben müssen. Bei der Deckung des **spezifischen Schutzbedarfs** von Flüchtlingen und Vertriebenen muss eine Reihe von Kriterien berücksichtigt werden: Geschlecht, Alter, Behinderungen, politische Ausrichtung, ethnische Zugehörigkeit, Sprache, soziale Herkunft, Religion und sexuelle Orientierung. **Ein für alle gleiches „Universalkonzept“ ist daher nicht praxistauglich**. Die EU ist entschlossen, ein **politisches Rahmenkonzept** für eine **effizientere, kontextspezifischere und menschenwürdigere globale Antwort** auf Flucht und Vertreibung zu schaffen. Sie beabsichtigt, zur Verwirklichung dieses Ziels ihre Konzepte für politische Fragen, Konfliktprävention, Entwicklung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe zusammenzuführen und die sich daraus ergebenden Verknüpfungen operativ zu untermauern.

Schaffung eines entwicklungsorientierten Politikkonzepts für die Bewältigung langanhaltender Fluchtsituationen

Es muss ein neues, **kohärentes und auf Kooperation ausgerichtetes Politikkonzept** entwickelt werden. Die Konzepte für verschiedene Bereiche – politische Fragen, Menschenrechte, humanitäre Hilfe und Entwicklung – müssen einander ergänzen, sodass sowohl für die Flüchtlinge und Vertriebenen als auch für ihre Aufnahmegemeinschaften eine **Win-Win-Situation** entsteht. Dieses neue Politikkonzept wird sich auf das EU-Gesamtkonzept¹⁴ und das EU-Konzept für Resilienz¹⁵ stützen. Es wird die produktiven

¹³ Eigenständigkeit ist die Fähigkeit von Menschen, Haushalten oder Gemeinschaften, ihre Grundbedürfnisse zu decken und dauerhaft und in Würde soziale und wirtschaftliche Rechte auszuüben.

¹⁴ „EU-Gesamtkonzept für externe Konflikte und Krisen“, JOIN(2013) 30 vom 11.12.2013.

¹⁵ „Ein EU-Konzept für Resilienz: Lehren aus Ernährungssicherheitskrisen“, KOM(2012) 586 vom 3.10.2012.

Kapazitäten von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen stärken, indem ihnen der Zugang zu Bildung, Wohnraum, Land, Produktionsmitteln, Existenzgrundlagen und Dienstleistungen erleichtert und die Interaktion zwischen ihnen und der Aufnahmegemeinschaft unterstützt wird.

Das neue Politikkonzept kann nur gut funktionieren, wenn die bisherigen Trennungen bei der Umsetzung überwunden werden. Die **politischen Akteure** müssen sich stärker in den Verhandlungen engagieren, um zu erreichen, dass Hindernisse, die Flüchtlingen und Vertriebenen die Nutzung ihres Potenzials erschweren, beseitigt werden. Die Akteure der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit unterliegen unterschiedlichen Strukturen sowie Programmierungs- und Finanzierungszyklen und -verfahren, die zudem nicht den tatsächlichen **langfristigen Bedürfnissen der Flüchtlinge und Vertriebenen und ihrer Aufnahmegemeinschaften** entsprechen. Bei der humanitären Hilfe handelt es sich vom Konzept her um **kurzfristige Maßnahmen** zu Beginn einer Krise, die den dringenden humanitären Bedarf und Schutzbedarf von Flüchtlingen und Vertriebenen decken sollen, unabhängig davon, ob sie in Lagern oder in städtischen Gebieten leben. Die Entwicklungshilfe hingegen unterliegt längerfristigen Mehrjahresprogrammierungs- und Finanzierungszyklen.

Eine stärkere Zusammenarbeit zwischen den entwicklungspolitischen und den humanitären Akteuren – auch durch **engere Verbindungen bei der Programmierung von Finanzierungen, beim Informationsaustausch und der Informationsauswertung sowie bei der Festlegung von Zielen** – kann die Konzeption von besser greifenden und dauerhaften **Schutzstrategien** und Strategien zur Förderung der **Eigenständigkeit** erleichtern. Dies hätte positive Auswirkungen sowohl auf die Flüchtlinge und Vertriebenen als auch auf hilfsbedürftige Aufnahmegemeinschaften. Ein neues, entwicklungsorientiertes Konzept für Fluchtsituationen wird **keine zusätzlichen Kosten verursachen**. Es wird vielmehr mittel- und langfristig zu **Effizienzsteigerungen und besseren Ergebnissen** führen, von denen die Geber und die Hilfeempfänger gleichermaßen profitieren, denn es wird die Abhängigkeit von der humanitären Hilfe verringern und die Wirksamkeit von Investitionen in die Entwicklung steigern.

Die **Regierungen der Aufnahmeländer spielen eine entscheidende Rolle**, da sie die Verantwortung für die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen tragen, die für die Deckung der Bedürfnisse von Flüchtlingen, Binnenvertriebenen und Aufnahmegemeinschaften maßgeblich sind. Die Regierungen legen die Parameter für Entwicklungsmaßnahmen und die zeitlichen und räumlichen Bedingungen für die humanitäre Hilfe fest. Viele Aufnahmeländer sind häufig nicht in der Lage, diese Herausforderungen aus eigener Kraft zu bewältigen. Seitens der internationalen Gemeinschaft sind erhebliche Investitionen erforderlich, vor allem auf lokaler Ebene, um auf längere Sicht positive Ergebnisse und eine tatsächliche Lastenteilung zu erreichen. Bei diesen Investitionen sollten Diskriminierungen zwischen verschiedenen Kategorien von Menschen in Fluchtsituationen vermieden und eine gerechte und gleiche Behandlung gefördert werden. Ziel sollten die Beseitigung von Hindernissen für die Teilnahme am Arbeitsmarkt, die Erleichterung des Zugangs zu sozialen Dienstleistungen, der Ausbau von Unterkünften und ein langfristig gesicherter rechtlicher Status sein.

Das in dieser Mitteilung vorgestellte neue entwicklungsorientierte Politikkonzept für die Bewältigung langanhaltender Fluchtsituationen enthält eine Reihe von Empfehlungen. Dabei werden die verschiedenen Instrumente und Maßnahmen miteinander verknüpft, um

sicherzustellen, dass die EU auf ein **wirksames, den gesamten Zyklus und die relevanten Akteure erfassendes Konzept für die Bewältigung von Fluchtsituationen** zurückgreifen kann. Die Mitteilung richtet sich auch an die Durchführungspartner der EU – Einrichtungen der Vereinten Nationen, internationale Organisationen, Nichtregierungs- und zivilgesellschaftliche Organisationen, Privatsektor und andere nichtstaatliche Akteure sowohl in der EU als auch in den Partnerländern –, denn für die Umsetzung des neuen Konzepts wird ihre Unterstützung benötigt.

2. ELEMENTE DES NEUEN POLITIKKONZEPTS

2.1. STÄRKERE VERKNÜPFUNG VON HUMANITÄRER HILFE UND ENTWICKLUNG

Die Kommission hat ihren Politikschwerpunkt von einem linearen Konzept des Übergangs von der humanitären Hilfe zur Entwicklungshilfe – Verknüpfung von Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung (LRRD) – auf die Stärkung der Resilienz verlagert. In jüngerer Zeit wurde ein Gesamtkonzept entwickelt, das humanitäre Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit und politisches Engagement zusammenführt. Überaus wichtig ist dabei, dass die politischen und die entwicklungspolitischen Akteure in enger Abstimmung mit den Akteuren der humanitären Hilfe **gleich zu Beginn einer Flüchtlingskrise zusammenarbeiten**. Dies würde eine bessere Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den Akteuren der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit unter uneingeschränkter Achtung der humanitären Grundsätze gewährleisten.

2.1.1. FRÜHZEITIGE EINBINDUNG ALLER AKTEURE

Die EU sollte **weiterhin bei Krisen in einem frühen Stadium ihre politischen und entwicklungspolitischen Akteure und die entsprechenden Stellen der Mitgliedstaaten einbinden**, um eine kohärentere und stärker koordinierte Vorgehensweise zu erreichen. Von entscheidender Bedeutung sind auch die uneingeschränkte Achtung der humanitären Grundsätze und eine enge Abstimmung mit der Regierung des Aufnahmelandes. Ziel ist die Verbesserung der Lebensbedingungen **während der gesamten Dauer der Fluchtsituation** und die **Umsetzung der effizientesten Lösungen zur Beendigung der Fluchtsituation**. Der gleichzeitige Einsatz eines breiten Spektrums von Instrumenten unter dem Gesichtspunkt ihrer komparativen Vorteile innerhalb eines gemeinsamen strategischen Rahmens steht mit dem EU-Konzept für Resilienz in Einklang. Dieses Konzept erfordert eine **multilaterale Zusammenarbeit** mit einer möglichst breiten Palette internationaler, nationaler und lokaler Akteure in den Bereichen Politik, Menschenrechte, Entwicklung und humanitäre Hilfe, bei der die komparativen Vorteile der einzelnen Akteure optimal genutzt werden. Für die Förderung der Eigenständigkeit ist von wesentlicher Bedeutung, dass sich sowohl die Flüchtlinge und Vertriebenen als auch die Aufnahmegemeinschaften aktiv an der Formulierung von Programmen und Strategien beteiligen können. Diese aktive Beteiligung soll bewirken, dass in jeder konkreten Situation auf die tatsächlichen und vielfältigen Bedürfnisse und die **spezifische Hilfsbedürftigkeit und die spezifischen Kapazitäten** der Betroffenen eingegangen wird.

Das Konfliktfrühwarnsystem¹⁶ der EU stützt sich auf Bewertungen des Konfliktrisikos, fördert frühzeitige Präventivmaßnahmen der EU und erstreckt sich auch auf Situationen, in denen ein Risiko von Fluchtbewegungen besteht. Dieses Konzept der Konfliktanalyse

¹⁶ SWD(2016) 3 vom 27.1.2016.

eröffnet vielfältige Handlungsoptionen, einschließlich der Beteiligung von EU-Mitgliedstaaten und wichtigen internationalen Partnern wie den Vereinten Nationen.

2012 hat die EU als einer der ersten Akteure der Entwicklungszusammenarbeit ein Projekt zur Deckung des mittel- und langfristigen Bedarfs der Aufnahmegemeinschaften und der syrischen Flüchtlinge in Libanon gefördert. In einem frühen Stadium einen integrierten Ansatz zu verfolgen war äußerst wichtig, da die am stärksten von dem Flüchtlingszustrom betroffenen Aufnahmegemeinschaften und Einrichtungen nur unzureichend unterstützt wurden.

2.1.2. KONZEPTION KOHÄRENTER, FAKTENGESTÜTZTER STRATEGIEN

Das **EU-Gesamtkonzept für externe Konflikte und Krisen**¹⁷ bietet einen wichtigen Ansatzpunkt für den strategisch kohärenten Einsatz der verschiedenen Strategien und Instrumente der EU in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten. Hier anzusetzen, würde die Wirksamkeit und die Auswirkungen der Politik und der Maßnahmen der EU verbessern, insbesondere unter dem Gesichtspunkt des unberechenbaren Verlaufs von Krisen und Konflikten. Die Grundsätze dieses Gesamtkonzepts sehen vor, wo immer möglich präventiv zu handeln und eine mit dem betroffenen Land abgestimmte strategische Planung auf der Grundlage **gemeinsamer Rahmendokumente**¹⁸ oder **gleichwertiger übergreifender Strategien** vorzunehmen. Diese sollten sich auf vorliegende Forschungsarbeiten und Risikobewertungs- und Risikomanagementinstrumente stützen, um eine gemeinsame Faktengrundlage zu schaffen, und gegebenenfalls auch **gemeinsame Konfliktanalysen**, **gemeinsame Bedarfsbewertungen** und sonstige relevante Analysen langanhaltender Fluchtsituationen und ihrer Ursachen umfassen.

Gemeinsame und umfassende länderspezifische Kontextanalysen sollten auch **von den einschlägigen Akteuren gemeinsam durchgeführte Analysen** des politischen Umfelds und des institutionellen Rahmens beinhalten. Dabei sollten auch die Aussichten auf dauerhafte Lösungen analysiert und das demografische Profil der Flüchtlinge, Binnenvertriebenen und Aufnahmegemeinschaften ermittelt werden. Erfordern die Analysen Befragungen der Hilfeempfänger, müssen die Grundsätze des Schutzes der Privatsphäre und des Datenschutzes beachtet werden.

Eine **Bestandsaufnahme** der direkten und der indirekten wirtschaftlichen, ökologischen, sozialen, haushaltspolitischen und politischen Auswirkungen einer Fluchtsituation könnte als Ausgangspunkt für Gespräche mit der Regierung und den lokalen Behörden des Aufnahmelandes verwendet werden. Die Maßnahmen müssten die nötige Flexibilität aufweisen, damit auf Änderungen des Bedarfs und der Hilfsbedürftigkeit reagiert werden kann.

Im Ergebnis würden die **Strategien für den Schutz und die Förderung der Eigenständigkeit** von Flüchtlingen und Vertriebenen dadurch ganzheitlicher, wirksamer und dauerhafter werden, den Betroffenen Möglichkeiten für ein Leben in Würde bieten und gleichzeitig die Belastungen für die Aufnahmegemeinschaften verringern. Die von der EU für

¹⁷ JOIN(2013) 30 vom 11.12.2013.

¹⁸ Gemeinsame Rahmendokumente als Ersatz für die Länderstrategiepapiere sind derzeit in der Verordnung (EU) Nr. 233/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für die Entwicklungszusammenarbeit vorgesehen (ABl. L 77 vom 15.3.2014, S. 77).

die Zentralafrikanische Republik¹⁹, als Reaktion auf die Syrien-Krise (Madad-Fonds²⁰) und für Afrika²¹ eingerichteten **Treuhandfonds**, die Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei²² und die Zusagen, die auf der Londoner Konferenz „Supporting Syrians and the region“ im Februar 2016²³ gemacht wurden, sind allesamt Ausdruck der Neuausrichtung auf ganzheitlichere Strategien.

Die neue Fazilität „Forschung und Faktensammlung“ des EU-Treuhandfonds für Afrika wird Forschungsergebnisse liefern, die während der Laufzeit des Treuhandfonds in die Politikgestaltung und die Projektkonzeption einfließen werden.

2.1.3. VON KOHÄRENTEN STRATEGIEN ZUR KOHÄRENTEN PROGRAMMIERUNG

Die neue Politik muss die Regel und nicht die Ausnahme sein. Sie sollte einen **verstärkten Informationsaustausch, koordinierte Bewertungen, gemeinsame Analyserahmen und koordinierte Programmierungs- und Finanzierungszyklen umfassen. Dies erfordert die Festlegung gemeinsamer kurz-, mittel- und langfristiger Zielvorgaben sowie gemeinsamer Indikatoren.** Die Festlegung gemeinsamer Zielvorgaben durch die EU und die Aufnahmeländer im Rahmen eines mehrjährigen entwicklungspolitischen Planungszyklus würde bewirken, dass die humanitäre Hilfe auf unerwartete Zuströme von Flüchtlingen oder Vertriebenen reagieren kann, ohne dass dies die Entwicklungsprogramme gefährden oder die lokalen Gemeinschaften zusätzlich destabilisieren würde.

Bei Fluchtsituationen, die zu bedeutenden Problemen für die Entwicklungsaufgaben führen, sollten die laufenden Programme angepasst und neue Programme so gestaltet werden, dass der Faktor „Flucht“ berücksichtigt wird. Die mit dem betroffenen Land abgestimmte **gemeinsame Programmierung** durch die EU und ihre Mitgliedstaaten ist eine flexible Vorgehensweise, die ein nützliches Instrument bei der Bewältigung von Fluchtsituationen sein kann.

Die Geber sollten **vorhersehbare Finanzierungen leisten, die flexibel gehandhabt werden können.** Auf EU-Ebene sollte die Flexibilität der Finanzierungsinstrumente im Bereich der Außenbeziehungen²⁴ für dieses Konzept genutzt werden. Die kürzlich erfolgte Einrichtung verschiedener EU-Treuhandfonds erlaubt der EU größere Flexibilität und schafft gleichzeitig die Möglichkeit, dass andere Geber, einschließlich der EU-Mitgliedstaaten, zusätzliche Mittel

¹⁹ Beschluss C(2014) 5019 der Kommission vom 11.7.2014 zur Einrichtung des Treuhandfonds der Europäischen Union für die Zentralafrikanische Republik („EU-Treuhandfonds Bêkou“).

²⁰ Beschluss C(2014) 9615 der Kommission vom 10.12.2014 über die Einrichtung des Regionalen Treuhandfonds der Europäischen Union als Reaktion auf die Syrien-Krise („Madad-Fonds“).

²¹ Beschluss C(2015) 7293 der Kommission vom 20.10.2015 über die Einrichtung eines Nothilfe-Treuhandfonds der Europäischen Union zur Unterstützung der Stabilität und zur Bekämpfung der Ursachen von irregulärer Migration und Vertreibungen in Afrika.

²² Beschluss C(2015)9500 final der Kommission vom 24.11.2015 über die Koordinierung der Maßnahmen der Union und der Mitgliedstaaten durch einen Koordinierungsmechanismus – die Flüchtlingsfazilität für die Türkei.

²³ Die eingegangenen Verpflichtungen umfassen auch Finanzierungszusagen der EU und spezifische Vereinbarungen (sogenannte „EU Compacts“), wie sie z. B. mit Jordanien und Libanon vorbereitet werden. Diese Vereinbarungen beinhalten umfassende Hilfe- und Unterstützungspakete, bei denen in die Zuständigkeit der EU fallende politische Elemente (Hilfe, Handel, Mobilität, Sicherheit usw.) an Zusagen Jordaniens und Libanons hinsichtlich der sozialen und wirtschaftlichen Eingliederung syrischer Flüchtlinge geknüpft werden.

²⁴ ABl. L 77 vom 15.3.2014.

bereitstellen. Eine größere Flexibilität ist auch beim Stabilitäts- und Friedensinstrument²⁵, bei Sondermaßnahmen und durch Krisenklauseln bei Projekten gegeben.

Die EU hat einen gemeinsamen Rahmen für humanitäre und Entwicklungsmaßnahmen ausgearbeitet, der die Hauptgrundlage für die gemeinsamen Bemühungen zur Bekämpfung der Unterernährung im Norden Nigerias bildet.

2.1.4. AUSBAU DER REGIONALEN ZUSAMMENARBEIT

Die stärkere Verzahnung der verschiedenen Strategien und Instrumente der EU ist ein entscheidendes Element der überarbeiteten Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP). In der überarbeiteten Europäischen Nachbarschaftspolitik wird als wichtige Maßnahme u. a. empfohlen, dass die EU sich stärker für den **Ausbau der regionalen Zusammenarbeit** zwischen Nachbarländern einsetzen sollte, die vor gemeinsamen Herausforderungen stehen. Außerdem sollte sie die akademische Mobilität und die Arbeitskräftemobilität fördern, auch was Flüchtlinge anbelangt. Als wichtige Faktoren für einen besseren Schutz von Flüchtlingen und Vertriebenen werden zudem engere Verbindungen zu Diasporagemeinschaften, Gesetzgebungsorganen und Akteuren des Arbeitsmarktes (Unternehmen, Gewerkschaften und Sozialpartner) genannt. Dies trägt zudem zur Stärkung der Resilienz der Aufnahmegemeinschaften bei²⁶.

Das EU-finanzierte regionale Entwicklungs- und Schutzprogramm für Nordafrika unterstützt u. a. eine arabische Crowdfunding-Plattform (narwi.com) bei der Finanzierung von Kleinstunternehmen.

Maßnahmen:

- Gewährleistung, dass bei gemeinsamen Analysen und Präventivmaßnahmen die Risiken und Folgen von Flucht und Vertreibung gebührend berücksichtigt werden, z. B. durch Verbindungen zwischen den Frühwarnsystemen, die die EU für Konfliktsituationen und für humanitäre Krisen eingerichtet hat.
- Konsequenterer Anwendung der mit dem Resilienz-Konzept gewonnenen Erkenntnisse auf Fluchtsituationen. Zu den Erkenntnissen gehört, dass gemeinsame Analysen der Risiken und Hilfsbedürftigkeit vorgenommen und gemeinsame strategische Rahmen für die Programmkonzeption sowie gemeinsame humanitär und entwicklungspolitisch ausgerichtete Ansätze ausgearbeitet werden müssen, um den Bedürfnissen derjenigen zu begegnen, die am meisten auf Hilfe angewiesen sind.
- Einbeziehung spezifischer Maßnahmen für Fluchtsituationen in den zum EU-Gesamtkonzept gehörenden Aktionsplan über gemeinsame oder koordinierte Bedarfsbewertungen und daran geknüpfte Folgemaßnahmen.

2.2. STRATEGISCHES ENGAGEMENT MIT PARTNERN

2.2.1. PARTNERLÄNDER

²⁵ Verordnung (EU) Nr. 230/2014 (ABl. L 77 vom 15.3.2014, S.1).

²⁶ JOIN (2015) 50 vom 18.11.2015.

Nach dem internationalen Flüchtlingsrecht²⁷ und den internationalen Menschenrechtsnormen sind Regierungen von Aufnahmeländern verpflichtet, Flüchtlingen Schutz zu gewähren und deren Menschenrechte zu achten. Die Regierungen tragen die Hauptverantwortung für den Schutz ihrer Bürger, einschließlich der Binnenvertriebenen.

Enormer Handlungsbedarf besteht noch bei nicht registrierten Flüchtlingen und freiwilligen Rückkehrern. Es wird ein entwicklungspolitisches Konzept zur Unterstützung ihrer Rückkehr und Wiedereingliederung benötigt, doch ohne förmlich anerkannten Flüchtlingsstatus haben sie keinen Anspruch auf Unterstützung aus den nationalen Programmen.

In Pakistan leben beinahe ebenso viele nicht registrierte wie registrierte afghanische Flüchtlinge. Die beiden Gruppen befinden sich in unterschiedlichen Situationen und stehen jeweils vor anderen Herausforderungen, da Art und Höhe der Unterstützung, auf die sie im Aufnahmeland und bei der Rückkehr Anspruch haben, stark voneinander abweichen.

Die Rechtsgrundlagen und politischen Rahmenkonzepte der Länder und die Regierungspolitik sind maßgeblich dafür, wie der Bedarf der Flüchtlinge, Binnenvertriebenen und Aufnahmegemeinschaften von den politischen, entwicklungspolitischen und humanitären Akteuren angegangen werden kann. Der **Politikdialog** mit den Regierungen der Aufnahmeländer von Beginn einer Krise an ist entscheidend dafür, dass langfristige Strategien und Entwicklungspläne festgelegt werden, die den länderspezifischen Herausforderungen Rechnung tragen. Die EU sollte eng mit ihren strategischen Partnern und der internationalen Gemeinschaft zusammenarbeiten, um die Regierungen und Behörden der Aufnahmeländer bei der Formulierung politischer Konzepte zu unterstützen, die Flüchtlingen und Vertriebenen sowohl rechtlichen Schutz als auch die Möglichkeit zu einem eigenständigen Leben bieten. Darüber hinaus muss Unterstützung zur Stabilisierung der Herkunftsländer gewährt werden, damit die Grundvoraussetzungen für die freiwillige Rückkehr in ehemalige Konfliktgebiete geschaffen werden.

Die Flüchtlingsgesetzgebung Ugandas erlaubt Flüchtlingen die Ansiedlung in Gebieten, in denen sie das Recht zur Bewirtschaftung von Land haben, sodass sie ein eigenständiges Leben führen können.

Der massive Zustrom von Flüchtlingen und Vertriebenen belastet die Staats- und Gemeindehaushalte ganz erheblich und führt zu gesamtwirtschaftlichen Problemen, die die nationalen Entwicklungsstrategien und gerade erst erzielte Entwicklungsfortschritte untergraben können. Zwar **sind in erster Linie die Regierungen der Aufnahmeländer für die Förderung entwicklungspolitischer Konzepte zur Eindämmung dieser strukturellen Auswirkungen von Fluchtbewegungen zuständig**, doch häufig verfügen sie nicht über die finanziellen Ressourcen und die erforderlichen Kapazitäten für derartige Maßnahmen. Wird nichts unternommen, so kann dies sowohl die Aufnahmeländer destabilisieren als auch die Spannungen zwischen den Aufnahmegemeinschaften und den Flüchtlingen bzw. Binnenvertriebenen erhöhen. **Internationale Akteure müssen daher Unterstützung von außen leisten**, damit diese Folgen abgeschwächt und nachhaltigere staatliche Maßnahmen gefördert werden können.

²⁷ Die Vertragsparteien des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (1951) und des Protokolls über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (1967) sind zum Schutz von Flüchtlingen in ihrem Hoheitsgebiet gemäß den Bestimmungen dieser Instrumente verpflichtet.

Die politische Entscheidungsfindung und die Schaffung der rechtlichen Rahmenbedingungen erfolgen in der Regel auf nationaler Ebene, doch als Akteure sind die **lokalen Behörden** am unmittelbarsten von den Flüchtlingsströmen betroffen. Daher sind eine enge Zusammenarbeit mit den lokalen Behörden und längerfristige Investitionen in ihre Handlungsfähigkeit von entscheidender Bedeutung, damit vor Ort Eigenverantwortung übernommen werden kann und die Nachhaltigkeit der Maßnahmen gewährleistet ist. Auf der lokalen Ebene werden die innovativsten Konzepte entwickelt, etwa für die Zusammenarbeit zwischen Städten zum Aufbau von Kapazitäten in Bereichen wie Stadtplanung, lokale wirtschaftliche Entwicklung und Dienstleistungen. Durch strategisch geschickte Nutzung der zur Verfügung stehenden Instrumente kann die Brücke zwischen den Maßnahmen vor Ort und den nationalen Strukturen geschlagen werden.

In Irak unterstützt die EU ein gestaffeltes Mehrzweckprogramm zur Unterstützung von Flüchtlingen und Vertriebenen und von bedürftigen Haushalten in den Aufnahmegemeinschaften durch Barzuwendungen. Die Ziele sind dabei, die staatlichen und die humanitären Barzuwendungen besser zu koordinieren, die Schaffung von Parallelstrukturen zu vermeiden und für eine enge Verzahnung von humanitärer Hilfe und langfristiger Unterstützung zu sorgen. Das Bargeldprogramm wurde auf lokaler/Provinzebene auf den Weg gebracht, um vor Ort Verbindungen aufzubauen, die dann auf die nationale Ebene ausgeweitet und mit der laufenden Unterstützung für die nationalen Sozialnetze und deren Reform verknüpft werden können.

Zivilgesellschaftliche Organisationen können sich **für Flüchtlinge und Vertriebene einsetzen und deren Position stärken**, indem sie über ihre Rechte und Pflichten aufklären. Sie können auch die Interaktion zwischen Flüchtlingen und Vertriebenen einerseits und deren Aufnahmegemeinschaften andererseits erleichtern. Gleichzeitig kann die **Diaspora Unterstützung durch Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Krise** und durch finanzielle Beiträge zum Aufbau von Kleinunternehmen durch die Aufnahmegemeinschaften und die Flüchtlinge und Vertriebenen leisten.

Die Wirksamkeit dieser Maßnahmen zur Förderung von Resilienz und Eigenständigkeit hängt stark davon ab, in welchem Maße sich die Aufnahmegemeinschaften und die Flüchtlinge und Vertriebenen selbst einbringen. Daher sollte die EU jeweils die Konzeption **eines lokalisierten Ansatzes anstreben, der auf die spezifischen Stärken und Schwächen der einzelnen Regionen zugeschnitten ist**. Dies ist nur möglich, wenn die **Flüchtlinge und Vertriebenen und die Aufnahmegemeinschaften aktiv in die Formulierung lokaler Konzepte einbezogen werden und am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben teilhaben**. Damit würde nicht nur ein Beitrag zum Abbau der Spannungen zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen geleistet werden, sondern es käme auch der Stadtplanung zugute und würde die potenziellen Vorteile der Koexistenz verdeutlichen. Die Tatsache, dass **mehr Flüchtlinge und Vertriebene inzwischen in städtischen Gebieten** als in Lagern leben, schafft zugleich mehr Integrationsmöglichkeiten.

Maßnahmen:

- Förderung des Zugangs aller Gruppen von Flüchtlingen und Vertriebenen zu allen Formen der amtlichen Registrierung, wobei personenbezogene Daten unter

uneingeschränkter Beachtung der internationalen Standards zu schützen sind. Dazu gehört auch die Registrierung der Geburten, um sicherzustellen, dass Flüchtlings- und Vertriebenen Kinder im Personenstandsregister des Aufnahmelandes erfasst werden, und um zu verhindern, dass neue Gruppen Staatenloser entstehen.

- Ermutigung der Regierungen und der Bevölkerung der Aufnahmeländer durch Interessenvertretung, Information und Anreize zur schrittweisen Integration von Flüchtlingen und Vertriebenen in das gesellschaftliche und wirtschaftliche Leben der Gemeinschaft.
- Zusammenarbeit mit den Regierungen der Aufnahmeländer, um sie bei der rechtlichen Verankerung des Schutzes der Flüchtlinge und Vertriebenen und deren sozioökonomischer Einbeziehung in die lokalen und die nationalen Entwicklungspläne zu unterstützen. Hierbei sollten das internationale Flüchtlingsrecht und das humanitäre Völkerrecht uneingeschränkt geachtet werden. Besonderes Augenmerk sollte den Bedürfnissen von Menschen gelten, die aufgrund des Geschlechts, des Alters oder einer Behinderung besonders schutzbedürftig sind.
- Unterstützung von Initiativen der Diaspora und der Zivilgesellschaft zur Förderung der Eigenständigkeit der Flüchtlinge und Vertriebenen und ihrer Integration in die Aufnahmegemeinschaften.
- Ausbau der Zusammenarbeit mit lokalen Behörden zur Steigerung ihrer Leistungsfähigkeit in Bereichen wie Stadtplanung, lokale wirtschaftliche Entwicklung und Dienstleistungen. Zu diesem Zweck wäre eine dezentrale Zusammenarbeit (z. B. zwischen Städten) denkbar.

2.2.2. EINBEZIEHUNG DES PRIVATSEKTORS

Der Privatsektor kann sehr wirkungsvoll zu mehr Eigenständigkeit und einer besseren Eingliederung von Flüchtlingen und Vertriebenen sowie zur Erhöhung der Resilienz der Aufnahmegemeinschaften beitragen. **Der Privatsektor kann sowohl auf makroökonomischer als auch auf mikroökonomischer Ebene Unterstützung leisten. Er kann auch dringend benötigte Dienstleistungen und Beschäftigungsmöglichkeiten bereitstellen.**

Privatwirtschaftliche Maßnahmen können **zeitlich flexibel** und **kosteneffizient** sein. Wenn mit dem privatwirtschaftlichen Engagement jedoch eine möglichst große Wirkung erzielt werden soll, insbesondere in Ergänzung zu anderen Maßnahmen vor Ort, muss grundsätzlich ein ganzheitlicher Ansatz verfolgt werden, bei dem potenzielle Projekte und Synergien ermittelt werden.

Der Privatsektor kann auch einen maßgeblichen Beitrag zu nachhaltigen und marktfreundlichen Konzepten für die Entwicklung **kommunaler Versorgungsinfrastrukturen, z. B. in den Bereichen Energie, Wasser und Abfall**, leisten. Daher muss bei Krisen der strategische Rahmen unbedingt zu einem frühen Zeitpunkt festgelegt werden, damit **Unternehmen bereitwillig investieren**.

In Jordanien hat eine öffentlich-private Partnerschaft zur Modernisierung von Wasserpumpen zu erheblichen Energieeinsparungen geführt. Partner sind dabei ein privates Unternehmen und das jordanische Wasserversorgungsunternehmen, die von der deutschen

Entwicklungszusammenarbeit und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung unterstützt werden.

Restriktive Bedingungen in den Flüchtlingslagern schränken die Möglichkeiten zur Förderung der Eigenständigkeit ein. Bargeld und Gutscheine sind Beispiele für neue Unterstützungskonzepte, die den Flüchtlingen zu einem eigenständigeren Leben verhelfen und ein Gefühl von **Würde und Eigenverantwortung** vermitteln können. Im Zusammenhang mit Cash-for-Work-Programmen des öffentlichen Sektors, mit denen kurzfristig Beschäftigungsmöglichkeiten für Flüchtlinge geschaffen werden, könnte der Privatsektor über die örtlichen Banksysteme Finanzdienstleistungen anbieten, die Barauszahlungen ermöglichen. Begleitend könnten Maßnahmen zur Förderung von Mikrofinanzinstituten und Spar- und Kreditmöglichkeiten sowie zur Unterstützung von Kleinst-, kleinen und mittleren Unternehmen und Start-up-Unternehmen durch Kapazitätsaufbau und Finanzierung durchgeführt werden. In einer Reihe von Fällen wurden bereits Kleinst-, kleine und mittlere Unternehmen im Rahmen von Mischfinanzierungsfazilitäten²⁸ mit unterschiedlichen Finanzprodukten unterstützt, um Arbeitsplätze zu schaffen und die wirtschaftliche Entwicklung zu fördern. Mischfinanzierungen können somit zur Mobilisierung zusätzlicher öffentlicher und privater Mittel eingesetzt werden.

Die „Financial Intermediary Funds“ (FIFs, Vermittlerfonds der Weltbank) sind neue Instrumente zur Verringerung der Kosten der Darlehensgewährung für Länder mit mittlerem Einkommen wie die Türkei, Jordanien, Libanon und die Ukraine, in denen große aus ihrer Heimat vertriebene Bevölkerungsgruppen leben. Die Vergabe von Darlehen zu Vorzugsbedingungen sollte wie beim „Deauville Transition Fund“ gehandhabt werden, d. h. die Finanzierung erfolgt durch Geberzuschüsse, während die Programmdurchführung von den FIFs verwaltet wird.

Außerdem kann die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor und Sozialunternehmern vielen Flüchtlingen und Binnenvertriebenen dabei helfen, ein Mobiltelefon und Internetzugang zu erhalten. Dies könnte es erheblich erleichtern, Informationen zu sammeln und auszutauschen, Dienstleistungen wie mobiles Bezahlen und Mobile-Banking anzubieten und Flüchtlinge und Binnenvertriebene in die lokalen Arbeitsmärkte zu integrieren.

Maßnahmen:

- Einbeziehung des Privatsektors in die Formulierung von Strategien zu Beginn einer Krise, damit vorhandene Kapazitäten erkannt werden und genügend Zeit für die Planung zur Verfügung steht.
- Erleichterung der Zusammenarbeit zwischen dem Privatsektor und den Regierungen und lokalen Behörden der Aufnahmeländer, um komplementäre Maßnahmen zu fördern und Doppelarbeit zu vermeiden. Dies kann z. B. durch Unterstützung von Regierungen bei der Straffung von Verfahren erreicht werden, sodass die Gründung privater Kleinstunternehmen erleichtert wird.
- Unterstützung von Flüchtlingen und Vertriebenen bei der Wiederaufnahme einer selbstständigen Geschäftstätigkeit, womit ein Beitrag zur Verringerung der Belastung

²⁸ Unter „Mischfinanzierung“ ist der kombinierte Einsatz von Zuschüssen und Darlehen in der EU-Außenhilfe zu verstehen.

der öffentlichen Finanzen, zur Schaffung von Arbeitsplätzen (auch für die heimische Bevölkerung) und zur Erleichterung der Integration geleistet wird.

- Appell an die Regierungen der Aufnahmeländer und den Privatsektor, den Internetzugang für Flüchtlinge und Vertriebene zu verbessern.

2.3. SCHWERPUNKTSEKTOREN

2.3.1. BILDUNG

In Flüchtlingskrisen ist ein hochwertiger Unterricht in einem sicheren Umfeld ganz **wesentlich für den Schutz von Kindern** und eine der wichtigsten Prioritäten sowohl für die Flüchtlinge und Vertriebenen als auch für die Aufnahmegemeinschaften. Ein Mangel an Bildungsmöglichkeiten beeinträchtigt die Aussichten auf sozialen und wirtschaftlichen Wohlstand und kann zur schlechteren Qualifizierung der jüngeren Generationen sowie zu Hoffnungslosigkeit, Ausgrenzung, (sexueller) Ausbeutung, Kriminalität, Gewalt und Radikalisierung führen. Bildungsmaßnahmen in Notsituationen sind ein wesentlicher Bestandteil der humanitären Hilfe in Flüchtlingskrisen. Im Jahr 2016 hat die Kommission den Anteil ihres jährlichen Budgets für humanitäre Hilfe, der für **Bildung in Notsituationen** zur Verfügung steht, auf 4 % erhöht. Dieser Anstieg spiegelt auch die Bedeutung wider, die in der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der Bildung bei der Beseitigung von Armut und der Stärkung von Kindern beigemessen wird²⁹.

Im Jahr 2014 waren 51 % der Flüchtlinge Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren (gegenüber 41 % im Jahr 2009) – der höchste Prozentsatz seit mehr als einem Jahrzehnt³⁰. Bei schätzungsweise 65 Millionen 3- bis 15-Jährigen, die unmittelbar von einer humanitären Krise – einschließlich einer Fluchtsituation – betroffen sind, ist die **Gefahr einer „verlorenen Generation“** real³¹. Um zur Integration von Kindern und Jugendlichen in die Aufnahmegemeinschaften beizutragen, müssen Probleme wie Traumata, Ernährung, geschlechtsspezifische Gewalt und sprachliche und kulturelle Barrieren wirksam angegangen werden. Dies setzt ein umfassenderes Konzept zur Ergänzung der humanitären Hilfe voraus.

In Jordanien unterstützt die EU die Regierung bei der Bereitstellung kostenloser Bildung für syrische Flüchtlingskinder durch ein Budgethilfeprogramm.

Bei langanhaltenden Flüchtlingskrisen sind die Aufnahmegemeinschaften und das öffentliche Bildungssystem der großen Zahl und Verschiedenheit der Kinder und Jugendlichen aus den Flüchtlings- und Vertriebenengemeinschaften nicht immer gewachsen. Dies macht bessere Integrationsmöglichkeiten umso notwendiger. Insbesondere muss dafür gesorgt werden, dass die Regierungen und Behörden über die Ressourcen und Kapazitäten verfügen, um sowohl den Flüchtlingen und Vertriebenen als auch der örtlichen Bevölkerung den Zugang zu einer **uneingeschränkten, gerechten und hochwertigen Bildung** zu ermöglichen, und zwar **auf allen Ebenen: Vorschul-, Primar-, Sekundar-, Berufs- und Hochschulbildung**. Um dies zu erreichen und im Bildungssystem des Aufnahmelandes das interkulturelle Bewusstsein zu

²⁹ Ziel 4 – Hochwertige Bildung: Inklusive, gleichberechtigte und hochwertige Bildung gewährleisten und Möglichkeiten lebenslangen Lernens für alle fördern.

³⁰ „World at War. UNHCR: Global Trends, Forced Displacement in 2014“, Juni 2015.

³¹ ODI — „Education in Emergencies and Protracted Crises: Towards a Strengthened Response“.

Hintergrunddokument für das Osloer Gipfeltreffen zum Thema „Bildung für die Entwicklung“ vom 6./7. Juli 2015.

fördern, sollten die Behörden Lehrer und pädagogische Fachkräfte aus dem Kreis der Flüchtlinge und Vertriebenen bestmöglich einsetzen. Insbesondere bedarf es einer Analyse des individuellen Bildungsniveaus und der verschiedenen Bedürfnisse, damit in geeigneter Weise vorgegangen werden kann. Im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit werden die Aufnahmegemeinschaften durch **Budgethilfe und Programme zum Infrastrukturaufbau** unterstützt, um ihre **Resilienz und Aufnahmefähigkeit** zu fördern. Bildung und Sprachunterricht in einem gleichstellungsorientierten, sicheren und gewaltfreien Umfeld gehören zu den wirksamsten Instrumenten, um Flüchtlingen und Vertriebenen die Integration in ihre Aufnahmegemeinschaften zu erleichtern. Dies gilt insbesondere für Frauen und Mädchen.

Eine engere Zusammenarbeit zwischen den Akteuren der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit kann für die Kontinuität der Bildung sorgen, indem die Lücke zwischen behelfsmäßigem Unterricht in Notsituationen und dem Zugang zu uneingeschränkter, gerechter und hochwertiger Bildung auf allen Ebenen geschlossen wird. Gleichzeitig könnte eine sowohl entwicklungspolitisch als auch humanitär ausgerichtete Strategie die Nutzung von **technologischen Errungenschaften** wie Smartphones, Tablets und dem Internet für E-Learning und interaktive Lehrmethoden ermöglichen. Auf diese Weise können kulturelle und sprachliche Barrieren leichter überwunden werden. Im Bereich der Hochschulbildung könnte durch Stipendien, die einen Hochschulzugang ermöglichen, und die Zusammenarbeit zwischen Hochschulen dafür gesorgt werden, dass Studierende, die aus ihrer Heimat geflohen sind, während dieser Zeit weiterstudieren können.

- *Somalische Flüchtlinge können gemeinsam zertifizierte Studiengänge mit Zulassung an kenianischen und kanadischen Universitäten absolvieren.*
- *In Jordanien finanziert die EU ein Programm für Hochschulbildung, das sowohl Flüchtlingen als auch einheimischen Studierenden Zugang zu offenen Online-Lehrveranstaltungen gibt. Das Programm wird vom British Council durchgeführt.*
- *In Kenia, der Demokratischen Republik Kongo und Südsudan haben das UNHCR und eine private Stiftung 18 mit Sonnenenergie betriebene „Instant Network Schools“ eingerichtet: Die Schüler erhalten Tablets mit Internetzugang, mit denen sie dem Unterricht folgen, lernen und recherchieren können. Die Lehrer unterrichten vor allem mithilfe interaktiver Whiteboards.*

Auch Innovationen im Bereich der **nicht-formalen Bildung** müssen gefördert werden. Dabei

Maßnahmen:

- Engere Koordinierung mit den Aufnahmeländern zur Analyse der Bildungsniveaus und -bedürfnisse und Gewährleistung einer größeren Kontinuität zwischen Bildung in Notsituationen und der nicht-formalen Bildung und/oder öffentlichen Bildungsangeboten.
- Appell an die Aufnahmeländer, das Potenzial der unter den Flüchtlingen und Vertriebenen vorhandenen Lehrer und pädagogischen Fachkräfte auf allen Bildungsebenen zu nutzen.
- Finanzielle und operative Unterstützung für ein gut funktionierendes öffentliches Bildungswesen und Förderung des gleichberechtigten Zugangs von Flüchtlings- und Vertriebenenkindern, insbesondere von Mädchen, zu Bildung.
- Nutzung von technologischen Errungenschaften wie Internet, Smartphones und interaktivem Lernen, um die Integration und das Lernen zu erleichtern.
- Erleichterung des Hochschulzugangs, u. a. durch Stipendien, und Schaffung von Möglichkeiten zur Absolvierung eines Fernstudiums oder zur Teilnahme an zertifizierten Studiengängen mit flexibler Zulassung.

sollte auf bewährte Methoden zurückgegriffen werden, z. B. alternative Bildungsmöglichkeiten für Minderjährige, die arbeiten müssen, sowie Sprach- und andere Kurse für Lehrer und Schüler unter Einsatz mobiler Technologien.

2.3.2. ZUGANG ZUM ARBEITSMARKT

Eine der wirksamsten Möglichkeiten zur Verringerung der Hilfeabhängigkeit der Flüchtlinge und Vertriebenen und zur Erhöhung ihrer Eigenständigkeit besteht darin, ihnen den Zugang zum Arbeitsmarkt zu eröffnen. Ebenso wie die **finanzielle Unabhängigkeit** trägt dies zu ihrer **Integration in die Aufnahmegemeinschaften, zu ihrer Teilhabe daran und zur Erlernung der Sprache des Aufnahmelandes** bei. Dies gilt insbesondere, wenn die Beschäftigung so ausgerichtet ist, dass sie sowohl den Flüchtlingen und Vertriebenen als auch den Aufnahmegemeinschaften zugutekommt und der Druck auf die Aufnahmegemeinschaft dadurch gelindert wird. Dagegen ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass ein Verbot oder die Beschränkung der Beschäftigung von Flüchtlingen und Vertriebenen zu einer Zunahme der informellen Wirtschaft mit negativen Folgen wie Kinderarbeit, Zwangsarbeit und Ausbeutung führt und Sozialdumping begünstigt, was wiederum Spannungen zwischen Aufnahmegemeinschaften und Flüchtlingen und Vertriebenen verursachen kann. Flüchtlinge und Vertriebene sind **potenzielle Arbeiter, Fachkräfte, Geschäftsleute und Entwicklungsakteure**. Ihre Beteiligung an der lokalen Wirtschaftstätigkeit in ihren Aufnahmелändern kann für die gesamte Region von großem Vorteil sein. Damit dieses Potenzial jedoch genutzt werden kann, bedarf es eines entsprechenden rechtlichen Rahmens. Diese Frage sollte im Wege eines politischen Dialogs angegangen werden. Auch die Entwicklungszusammenarbeit kann einen Beitrag leisten, indem sie nicht nur für Beschäftigungsmöglichkeiten sorgt, sondern die Regierungen der Aufnahmелänder auch beim Aufbau von Kapazitäten unterstützt.

In Libanon finanziert die EU eine Erhebung zu Arbeitskräften und Lebensstandard, in die auch die syrischen Flüchtlinge einbezogen werden. Die Erhebung wird nützliche Inputs für die Politikgestaltung und die Arbeitsmarktinformationssysteme liefern, die für die Planung im Hinblick auf die menschliche Entwicklung maßgeblich sind.

Auf der Grundlage der Erklärung der Union für den Mittelmeerraum zur blauen Wirtschaft fördert die Kommission Initiativen zur Einbeziehung der Flüchtlinge und Vertriebenen in Programme zur Qualifizierung und zur Schaffung von Arbeitsplätzen in der marinen und der maritimen Wirtschaft.

In einer Flüchtlingskrise kann die frühzeitige Einbeziehung von Entwicklungsakteuren die **Vorbereitung der Aufnahmegemeinschaften** auf den Flüchtlingszustrom deutlich verbessern. Die Entwicklungszusammenarbeit kann den Aufnahmелändern dabei helfen, Flüchtlinge und Vertriebene in arbeitsintensive öffentliche Vorhaben einzubinden. Dies würde nicht nur dazu beitragen, **die Flüchtlinge und Vertriebenen besser in die Aufnahmegemeinschaften zu integrieren**, sondern so könnte auch die finanzielle Belastung, die dem betreffenden Land durch die Aufnahme dieser Menschen entsteht, durch Steuereinnahmen abgedeckt werden. Außerdem kämen die öffentlichen Arbeiten auch der örtlichen Bevölkerung zugute und würden einer besseren Vorbereitung auf einen künftigen Zustrom dienen. Darüber hinaus kann die Einrichtung von Datenbanken mit den Qualifikationen und bisherigen Berufen von Flüchtlingen und Vertriebenen für Ad-hoc-

Projekte nützlich sein und die Arbeitskräftemobilität innerhalb der jeweiligen Aufnahmegemeinschaft fördern.

Die türkische Stiftung für wirtschaftspolitische Forschung (TEPAV) hat ein System zur Ermittlung der bei Flüchtlingen vorhandenen und von Unternehmen benötigten Kompetenzen eingerichtet.

Maßnahmen:

- Bereitstellung von konzeptioneller Unterstützung und Fachwissen, um den Regierungen der Aufnahmeländer dabei zu helfen, Rechtsvorschriften einzuführen, mit denen Flüchtlinge und Vertriebene Zugang zum offiziellen Arbeitsmarkt und zu menschenwürdiger Arbeit erhalten und vor der Ausbeutung ihrer Arbeitskraft geschützt werden.
- Gewährleistung der frühzeitigen Einbeziehung von Entwicklungsakteuren, um etwaige arbeitsintensive Vorhaben der öffentlichen Hand zu ermitteln (in Verbindung mit dem Aufnahmeland wie auch mit dem Privatsektor) und Flüchtlinge und Vertriebene im Rahmen von „Cash-for-Work“-Programmen zu beschäftigen.
- Förderung der Datenerhebung und der Einrichtung von Datenbanken über die Fertigkeiten, Qualifikationen und früheren Tätigkeiten von Flüchtlingen und Vertriebenen, so dass sie unter uneingeschränkter Einhaltung der internationalen Standards für den Schutz personenbezogener Daten einer Beschäftigung nachgehen können.
- Ausbau des sozialen Dialogs mit Sozialpartnern, Unternehmensverbänden und Behörden in den Aufnahmeländern. Ziel sollte es sein, die Arbeitsmarktbedürfnisse besser einschätzen zu können und Fortschritte bei der Anerkennung von Fertigkeiten und Qualifikationen zu machen, um die legale Mobilität zu fördern, auch für Flüchtlinge und Vertriebene.
- Aktive Beteiligung an multilateralen Foren zu Themen wie Zugang zum Arbeitsmarkt und Normen für menschenwürdige Arbeit für Flüchtlinge³².

2.3.3. ZUGANG ZU DIENSTLEISTUNGEN

Die möglicherweise längerfristigen Aspekte des Bedarfs von Flüchtlingen und Vertriebenen, wie Wohnraum, Gesundheitsversorgung, Ernährung, Schutz, Trinkwasser- und

³² Wie die IAO-Beratungen auf der 105. und der 106. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz über die Normensetzung im Beschäftigungsbereich – Employment and decent work for peace, security and disaster resilience: Revision of the Employment (Transition from War to Peace) Recommendation, 1944 (No. 71), die hochrangige Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen über Flüchtlinge und Migration im September 2016 und das dreiseitige vorbereitende IAO-Expertentreffen über den Zugang von Flüchtlingen zum Arbeitsmarkt.

Sanitärversorgung und Bildung, können nicht allein durch humanitäre Hilfe gedeckt werden. Darüber hinaus kann der Ausschluss von Flüchtlingen und Vertriebenen von öffentlichen Dienstleistungen der Aufnahmegemeinschaften zu einer **Abhängigkeit von Hilfe mit negativen Folgen für die nachhaltige Entwicklung sowohl der Aufnahmegemeinschaften als auch der Flüchtlinge und Vertriebenen** führen. Soweit möglich, sollten Flüchtlinge und Vertriebene in die bestehenden Dienstleistungsstrukturen in einer Weise eingebunden werden, die ihnen einen gleichberechtigten und fairen Zugang zu den Dienstleistungen sichert. Die Gewährung eines solchen Zugangs kann jedoch insofern schwierig sein, als der Zustrom von Flüchtlingen eine erhebliche finanzielle Belastung für die Aufnahmeländer darstellt, vor allem da es sich bei Letzteren tendenziell um schwächere Volkswirtschaften mit niedrigem Einkommen handelt. Bei Leistungen in den Bereichen Gesundheitsversorgung, Wohnraum, Beschäftigung, berufliche Bildung und Kinderbetreuung ist der Druck besonders groß. Dies ist nicht nur auf die möglicherweise prekäre Lage im Aufnahmeland selbst zurückzuführen, sondern auch auf einen möglichen Mangel an Fachkräften im Gesundheitswesen, die in der Lage wären, auf die Bedürfnisse der Flüchtlinge (psychische Probleme, posttraumatische Belastungsstörungen, geschlechtsspezifische Gewalt usw.) einzugehen. Wenn in akuten Notsituationen mit den bestehenden Systemen der Bedarf nicht gedeckt werden kann, müssen zusätzliche Dienstleistungen gegebenenfalls vorübergehend über Parallelsysteme bereitgestellt werden. Diese sollten in die bestehenden nationalen und lokalen Systeme eingebunden werden, sobald die Umstände es erlauben.

Gleichzeitig sind ergänzende Maßnahmen zur Unterstützung längerfristiger Strategien für eine nachhaltige Entwicklung und zum Schutz des makroökonomischen Umfelds in den betroffenen Ländern von wesentlicher Bedeutung. Den internationalen Akteuren stehen verschiedene Maßnahmen und Instrumente zur Verfügung, um zur **makroökonomischen Stabilität** beizutragen: Unterstützung bei der Analyse der makroökonomischen Auswirkungen, damit ganzheitliche Strategien entwickelt werden können, Unterstützung von Maßnahmen zur Belebung der Wirtschaft und zur Einbeziehung der Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt sowie Vergabe von Darlehen zu Vorzugsbedingungen, um eine beschäftigungswirksame Wirtschaftsentwicklung in Gang zu bringen.

In Iran hat die Regierung vor kurzem eine gemeinsame Initiative mit dem UNHCR und der staatlichen Krankenkasse angekündigt, die darauf abzielt, fast eine Million afghanischer und irakischer Flüchtlinge in das staatliche Krankenversicherungssystem einzubeziehen.

Sozialschutz ist ebenfalls unerlässlich für die Stärkung der Stellung der Flüchtlinge und Vertriebenen und für deren **langfristige regelmäßige und vorhersehbare Unterstützung bei der Überwindung chronischer Hilfsbedürftigkeit**. Angesichts der finanziellen Belastungen für viele Aufnahmeländer bedarf es einer Mehrjahresstrategie zur **Ergänzung der Anstrengungen der Behörden** und der Unterstützung durch andere Akteure. Um zur Schaffung eines **sozialen Sicherheitsnetzes** beizutragen, müssen Systeme für den Informationsaustausch eingerichtet und gewährte Leistungen erfasst werden. Ebenso bedarf es einer gemeinsamen Notfall- und Finanzplanung der EU-Akteure der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit und der Behörden.

In Jordanien sieht das Projekt des UNRWA³³ zur Stärkung der Resilienz palästinensischer Flüchtlinge aus Syrien eine Reihe von Schutzmaßnahmen vor, mit denen verhindert werden

³³ Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten.

soll, dass diese Flüchtlinge in eine Situation extremer Prekarität geraten. Dies geschieht durch Barzuschüsse, den Zugang zu Grundbildung und gezielte humanitäre Maßnahmen.

Maßnahmen:

- Unterstützung der Regierungen der Aufnahmeländer bei der Entwicklung integrierter Ansätze für die Erbringung von Dienstleistungen und die Konzipierung von Sozialschutzprogrammen, die sowohl den Flüchtlingen und Vertriebenen als auch den Aufnahmegemeinschaften zugutekommen.
- Bereitstellung von Budgethilfe für öffentliche Dienstleistungen sowie für andere Dienstleister, einschließlich besonders in Anspruch genommener Organisationen der Zivilgesellschaft, um die staatlichen Maßnahmen des Aufnahmelandes zu ergänzen und Defizite nach Möglichkeit zu beheben.
- Förderung der Berücksichtigung von Notprogrammen in den nationalen Sozialschutzsystemen.
- Förderung und Unterstützung der stärkeren Inanspruchnahme von Dienstleistungen durch Flüchtlinge und Vertriebene in den Bereichen Justiz und Sicherheit.

3. SCHLUSSFOLGERUNG

Trotz der Anstrengungen der EU als weltweit größter Geber von Entwicklungshilfe und humanitärer Hilfe machen Ausmaß und Komplexität des Phänomens von Flucht und Vertreibung weitere ehrgeizige Maßnahmen erforderlich. Ansätze, mit denen nur der unmittelbare humanitäre Bedarf angegangen wird, reichen angesichts des Umfangs und der Langwierigkeit des Problems nicht aus. Von Beginn einer Krise an muss Entwicklungshilfe vorgesehen werden, und zwar nicht nur zur Ursachenbekämpfung, sondern auch zur Deckung des Entwicklungsbedarfs der Flüchtlinge und Vertriebenen und ihrer Aufnahmegemeinschaften.

In dieser Mitteilung wird ein entwicklungsorientierter Ansatz für Flüchtlinge, Binnenvertriebene und die sie aufnehmenden Gemeinschaften unter Berücksichtigung ihrer spezifischen Hilfsbedürftigkeit und ihres spezifischen Potenzials vorgeschlagen. Einbezogen werden sollen **verschiedene Akteure, einschließlich des Privatsektors, auf der Grundlage präziserer Erkenntnisse darüber, was in einem gegebenen Kontext funktioniert und was nicht**. Aufbauend auf starken Partnerschaften mit den Aufnahmeländern werden mehr Synergien zwischen Akteuren der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit angestrebt, was gemeinsame Analysen, die Programmierung und die Vorhersehbarkeit und Flexibilität der Finanzierung angeht. Dies gilt insbesondere für die lokale Ebene, auf der die innovativsten Lösungswege gefunden werden. Ziel ist die Förderung der Resilienz und Eigenständigkeit der Menschen, die aus ihrer Heimat fliehen mussten, durch hochwertige Bildung und durch Zugang zu wirtschaftlichen Chancen und Sozialschutz.

Eine EU-Politik zur Bewältigung der Probleme von Flucht und Vertreibung wird dazu beitragen, eine Fragmentierung der europäischen Maßnahmen und Überschneidungen zu vermeiden. Zudem können so potenzielle Größenvorteile besser genutzt werden. Dies wird die Kohärenz und damit auch die Wirksamkeit der Antwort der EU und ihrer Mitgliedstaaten erhöhen.

Der UN-Weltgipfel für humanitäre Hilfe im Mai 2016 bietet der EU und ihren Mitgliedstaaten eine gute Gelegenheit, sich mit anderen Akteuren zusammenzuschließen, um **rasch für politische Aufmerksamkeit und mehr Engagement für einen kohärenteren und ganzheitlichen globalen Ansatz zur Bewältigung von Flucht und Vertreibung zu sorgen. Dieses Engagement sollte sich auf eine gemeinsame strategische Agenda und eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen internationalen Gebern, Regierungen von Aufnahmeländern, lokalen Gemeinschaften, der Zivilgesellschaft und den Flüchtlingen und Vertriebenen selbst stützen.**