

UGANDA

JAKOB EDENFELD
MATHIAS KAMP

Juni 2017

www.kas.de/uganda/en
www.kas.de

Refugees Welcome? – Belastungsprobe für die ugandische Flüchtlingspolitik

Am 22. und 23. Juni 2017 findet in der ugandischen Hauptstadt Kampala der „Solidarity Summit on Refugees“ statt, zu dem der ugandische Präsident Museveni gemeinsam mit UN-Generalsekretär Guterres einlädt. Ziel ist die Mobilisierung von Unterstützung für die Beherbergung und Versorgung von Flüchtlingen in Uganda. Das Land hat einen der weltweit liberalsten Ansätze in der Flüchtlingspolitik. Kein afrikanisches Land nimmt mehr Flüchtlinge auf. Mit dem anhaltenden Zustrom von Flüchtlingen aus dem benachbarten Krisenstaat Südsudan gerät das Land aber zunehmend an die Belastungsgrenze und es stellt sich die Frage, wie nachhaltig der so viel gepriesene ugandische Ansatz ist.

Nie zuvor waren weltweit mehr Menschen auf der Flucht als aktuell. Ende 2016 waren es laut Jahresbericht des UN-Flüchtlingshilfswerks UNHCR über 65 Millionen – Tendenz steigend. Während wachsende Flüchtlingsströme nach Deutschland und Europa als zentrale politische und gesellschaftliche Herausforderung prominent diskutiert werden, wird oft übersehen, dass der Großteil der Flüchtlinge entweder innerhalb des eigenen Landes vertrieben wurde, oder in Nachbarstaaten Zuflucht sucht. Die größten Flüchtlingsströme führen nicht in den Westen, sondern in Schwellen- und Entwicklungsländer innerhalb von Krisenregionen.

Besonders deutlich wird dies am Beispiel Ugandas. Das kleine Land mit weniger als 40 Millionen Einwohnern gilt als stabile Insel im krisenreichen Zentrum des Kontinents. Kaum ein Land in der Welt beherbergt mehr Flüchtlinge. Ugandas besonders progressiver Ansatz im Flücht-

lingsmanagement gilt dabei weltweit als vorbildlich.

Seit Jahrzehnten nimmt Uganda Flüchtlinge und Asylsuchende aus den angrenzenden konfliktreichen Ländern auf. Besonders die Konflikte in der Demokratischen Republik Kongo, in Somalia, Südsudan, Ruanda, Burundi und Eritrea sorgten in den vergangenen Jahrzehnten immer wieder für Unsicherheit in der Region und für hohe Flüchtlingszahlen. Seit seiner Unabhängigkeit 1962 hat Uganda durchschnittlich 161.000 Flüchtlinge pro Jahr beherbergt. Angesichts dieser massiven Flüchtlingsbewegungen, bleibt die Politik Ugandas bemerkenswert liberal. Ugandas Flüchtlingsgesetze gehören zu den fortschrittlichsten der Welt. Flüchtlinge und Asylsuchende werden dazu angehalten zu arbeiten, genießen das Recht auf Freizügigkeit und können auf Sozialleistungen zurückgreifen.

Im Gegensatz zu vielen anderen Ländern der Welt war es – historisch betrachtet – stets der Ansatz Ugandas, Unterkünfte aus Zeltplanen durch semi-permanente Siedlungen zu ersetzen. Ziel ist es, dass sich die Flüchtlinge mit einem eigenen Acker nach fünf Jahren selbst versorgen können. Die Grundversorgung mit Baumaterialien, Saatgut, Kleidung und Lebensmittellieferungen sowie der Unterhalt der Lager werden von internationalen Gebern wie dem UNHCR und dem UN-Welternährungsprogramm (WFP) finanziert. Allerdings stecken diese Organisationen wegen der weltweiten Krise in einer finanziell schwierigen Lage. Der internationale Fokus auf das Geschehen im mittleren Osten ist für Zentral- und Ostafrika nicht unbedingt günstig.

Gebiete, in denen sich Flüchtlinge unter ugandischen Aufnahmegemeinschaften

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

UGANDA

JAKOB EDENFELD
MATHIAS KAMP

Juni 2017

www.kas.de/uganda/en
www.kas.de

niederlassen, leiden ohnehin häufig unter Armut und eingeschränkter Resilienz gegenüber Ausnahmesituationen. Ugandas Regierung, der UNHCR und zahlreiche Partner zielen auf eine weitere Stärkung der Selbstverantwortung von Flüchtlingen unter Einbezug der Gastbergemeinschaften.

Ugandas lange Tradition als Aufnahmeland

Uganda hat eine lange Tradition der Aufnahme von Flüchtlingen. Bereits kurz nach dem Zweiten Weltkrieg flüchteten tausende Europäer, überwiegend Polen, nach Uganda, welches sich damals noch unter britischer Kolonialherrschaft befand. Der erste sudanesischer Bürgerkrieg 1955 führte zu einem Flüchtlingszustrom von 80.000 sudanesischen Flüchtlingen, die überwiegend im Norden Ugandas und in urbanisierten Zentren wie Kampala angesiedelt wurden, gleichzeitig aber auf bereits vorhandene sudanesischer Communities stießen.

Die erste verwaltete Flüchtlingssiedlung entstand 1959 mit einem weiteren Zustrom aus dem heutigen Ruanda. Kontinuierliche Zuwanderungen aus der Region führten zu Etablierung weiterer Flüchtlingssiedlungen wie Nakivale. Sie ist aktuell die zweitgrößte und in der Zusammensetzung der untergekommenen Flüchtlinge vielfältigste Flüchtlingssiedlung in Uganda. Der Ruandische Genozid 1994 führte zu einer Fluchtwelle von Hutus nach Uganda, während die zuvor geflüchteten ruandischen Tutsi durch den Sieg Kagames *Rwandan Patriotic Front (RPF)* in ihre Heimat zurückkehren konnten.

Die weitgehende Offenheit und Großzügigkeit von lokalen ugandischen Gastbergemeinschaften gegenüber Flüchtlingen ist zum Teil sicherlich dadurch bedingt, dass viele Ugander selbst Flüchtlinge beziehungsweise Binnenflüchtlinge waren, darunter auch Regierungsvertreter. Während der 1970er und 1980er Jahre, als die Diktatoren Idi Amin und Milton Obote mit Terror regierten, waren viele Ugander selbst Flüchtlinge in den Nachbarländern. Ugandas heutiger Präsident

Yoweri Museveni gründete im Exil in Tansania seine Guerillabewegung, die 1986 letztlich das Land eroberte und bis heute die Regierung stellt. Der Bürgerkrieg im Norden des Landes, der bis 2006 andauerte, trieb viele Ugander in die Flucht. Schutzsuchend wandten sich diese Binnenflüchtlinge an die benachbarten Distrikte. Seitdem sind viele Ugander in ihre Heimat zurückgekehrt und verständnisvoll im Umgang mit Flüchtlingen, die eine vergleichbare Geschichte haben.

Die politische Ideologie des Panafrikanismus, die von postkolonialen Anführern wie Kwame Nkrumah (Ghana) und Julius Nyerere (Tansania) vertreten wurde, wird seitens der ugandischen politischen Führung noch immer – zumindest rhetorisch – hochgehalten. Auf dem *23. Summit of the African Peer Review Forum* im Juni 2015 betonte Museveni sein Verständnis von afrikanischer Solidarität:

*"We handle the refugees well because we do not believe in the colonial borders. We cannot accept that the French, the English, etc. could come and say these are Congolese, these are Ugandans, these are South Sudanese, these are Tanzanians, these are Kenyans, etc. Yes, we recognize that reality but we also know that these people are our relatives. They are Africans. They are part of the Bantu groups that are found in Uganda. They are part of the Nilotic groups that are found in Uganda. They are part of the Cushitic groups that are found in Uganda. Uganda, therefore, is their home."*¹

Diese kulturelle, linguistische und ethnische Verbundenheit zu vielen Nachbarländern mag ein weiteres Argument für die Offenheit der Ugander gegenüber Geflüchteten sein. Verstärkend kommen historisch-politische Faktoren hinzu. So etwa, dass bereits das vorkoloniale Uganda – damals bestehend aus einer Vielzahl von Königreichen – sich die Arbeitskraft

¹<http://www.statehouse.go.ug/media/speeches/2015/06/14/statement-23rd-summit-african-peer-review-forum>

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. und die Innovationen Fremder lieber zu eigen machten, statt sie abzustoßen.

UGANDA

JAKOB EDENFELD
MATHIAS KAMP

Juni 2017

www.kas.de/uganda/en
www.kas.de

Nicht übersehen werden sollten allerdings auch die strategischen Überlegungen von Präsident Museveni in den außenpolitischen Beziehungen mit den Nachbarn in der Region. Als „stabiler Anker“ und Hauptaufnahmeland für Flüchtlinge gewinnt Uganda politisches Gewicht und hält über die Flüchtlingsgruppen gute Beziehungen ins Innere der Nachbarländer. Heikel ist dabei unter anderem die Tatsache, dass auch viele oppositionelle Kräfte aus den Nachbarländern in Uganda Zuflucht finden. Museveni ist sich dieser außenpolitischen Trumpfkarte durchaus bewusst.

Uganda inmitten von Krisenherden

Ugandas geographische Lage im Herzen Afrikas, umgeben von verschiedenen "trouble spots", macht das Land zum Sammelpunkt für Flüchtlinge aus der gesamten Region. Im Westen befindet sich die seit Jahrzehnten von Kämpfen zerrissene Demokratische Republik Kongo. Im Norden kollabiert der Südsudan. Im Osten liegt Kenya, das sich mit dem Terror der Al-shabaab Milizen aus Somalia konfrontiert sieht. Südlich liegt Ruanda, dessen Bürger teilweise noch immer unter den Nachwirkungen des Genozids leiden. Uganda selbst ist hingegen seit Jahrzehnten politisch einigermaßen stabil, besonders seit der Zerschlagung der *Lords Resistance Army (LRA)* im Norden des Landes.

Insbesondere der andauernde und zuletzt erneut eskalierte Konflikt im Südsudan hat sich zur momentan größten Flüchtlingskrise in Afrika entwickelt. Trotz marginaler Berichterstattung westlicher Medien handelt es sich heute nach Syrien und Afghanistan um die drittgrößte Flüchtlingskrise weltweit – und gleichzeitig um die am schnellsten wachsende. Jeden Tag überqueren zwischen 2.500 und 3.000 Südsudanesen die südliche Grenze nach Uganda.

Aktuell sind rund 3,6 Millionen Südsudanesen auf der Flucht. Mindestens 1,6 Millionen Flüchtlinge haben seit Dezember

2013 Zuflucht in Nachbarländern gesucht. Allein in Uganda sind bisher knapp 900.000 Südsudanesen untergekommen. Mehr als 60% der Flüchtlinge sind Kinder, viele davon gefährlich unterernährt. Die Kämpfe werden begleitet von einer Dürre und massiven Hungersnot sowie dem weitgehenden Zusammenbruch der Infrastruktur. Neuankömmlinge berichten von intensiven Kämpfen, Kidnapping, Vergewaltigungen, ethnischen Säuberungen, Angst vor bewaffneten Gruppen und akutem Nahrungsmangel.

Mit den massiven Flüchtlingsströmen aus dem Südsudan ist aus der Siedlung Bidi Bidi im Nordwesten Ugandas das weltweit größte Flüchtlingslager gewachsen. Mit über 270.000 Bewohnern hat es das kenianische Camp Dadaab abgelöst, welches seit über 20 Jahren somalische Flüchtlinge beherbergt.

Die derzeit zweitgrößte Population von Flüchtlingen bilden die Kongolesen mit über 200.000, die aus einer Reihe hochkomplexer Gründe in die Flucht gezwungen wurden. Besonders der Osten des Landes ist zerrüttet, die Zivilbevölkerung leidet seit Jahrzehnten unter dem anhaltenden Krieg geringer Intensität zwischen Rebellen, Jugendbanden, Bürgerwehren und der regulären Armee. Ein kompliziertes Netzwerk von Faktoren lässt diese Konflikte um Mineralien, Handelsrouten, Ethnizität und Politik bis heute lodern und immer wieder aufflammen. Der Konflikt im Osten der DRC hat mehr als 2,75 Millionen Menschen zu Binnenflüchtlingen gemacht. Die 670.000 Flüchtlinge, die im Zuge des Genozids in Ruanda und Burundi 1994 in den Osten des Landes kamen, wurden zu einem politischen Faktor. Die von der früheren Mobutu-Regierung in Kinshasa zunächst tolerierten Aktivitäten der *Forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR)*, Anhänger des Hutu-Regimes in Ruanda) im Ostkongo führten letztlich zu einer Unterstützung der von Laurent-Désiré Kabila angeführten Revolution durch Ruanda und zu einem Sturz Mobutus.

Das Beispiel der DRC zeigt: Flüchtlingsbewegungen können durchaus zur Verschärfung der Sicherheitslage der Gast-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. länder beitragen. Dies liegt jedoch weniger an den Intentionen der Geflüchteten selbst, als an alten, zum Teil unwillentlich mitgebrachten Konflikten.

UGANDA

JAKOB EDENFELD
MATHIAS KAMP

Juni 2017

www.kas.de/uganda/en
www.kas.de

„Flüchtling“ – ein vereinfachender Begriff

Die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 definiert einen Flüchtling als Person, die sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt oder in dem sie ihren ständigen Wohnsitz hat, und die wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung eine wohlbegründete Furcht vor Verfolgung hat und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Furcht vor Verfolgung nicht dorthin zurückkehren kann. Migrantinnen hingegen verlassen ihr Land aus freien Stücken, um ihre Situation und ihre Zukunft zu verbessern. Flüchtlinge müssen ihre Heimat verlassen, um ihr Leben zu retten und in Freiheit leben zu können.

Diese Definition lässt viel Spielraum und umfasst Menschen mit unzähligen Profilen, Hintergründen und Geschichten. Spricht man über Flüchtlinge, spricht man keinesfalls – wie der häufig vereinfachte Diskurs suggerieren mag – von einer homogenen Masse. Geflüchtete als eine einzelne Gruppe von Personen zu betrachten und sie dementsprechend zu behandeln würde der Heterogenität dieser Menschen nicht gerecht. Flucht beschränkt sich weder auf arm oder reich, noch auf jung oder alt. Selbstverständlich geben die Fluchtursachen gewisse Rahmenbedingungen vor, wie etwa eine vertriebene ethnische Gruppe oder verfolgte politische Ideale. Dennoch bleibt die geflüchtete Menschengruppe in sich äußerst differenziert und vielseitig, mit jeweils eigenen Erwartungen, Herausforderungen und Potenzialen.

Flüchtlinge sind doppelt ausgeschlossen, sie befinden sich außerhalb der Gerichtsbarkeit ihrer Herkunftsländer, und sind gleichzeitig kein volles Mitglied des neuen Landes. Sie befinden sich in einem Zwi-

schenraum, regiert von humanitären Hilfsorganisationen.

Der Ansatz Ugandas lässt den Flüchtlingen besondere Eigenverantwortung und gibt ihnen ein gewisses Maß an Autonomie zurück. Flüchtlinge in Uganda sind entweder selbst angesiedelt (dies meist in urbanen Gebieten), oder leben in organisierten, von der Regierung Ugandas bereitgestellten Siedlungen, die eine durchschnittliche Fläche von 350 Quadratmeilen einnehmen. Besonders in den nördlichen Distrikten befinden sich Flüchtlinge im Zustand dauerhafter Vertreibung, da die ugandische Verfassung keine Naturalisierung von Flüchtlingen vorsieht – nicht einmal für in Uganda geborene Nachkommen.

Ugandas Flüchtlingsstrategie: *self-reliance* und lokale Ansiedlung

Die ugandische Strategie im Umgang mit Flüchtlingen, die im *Refugee Act* (2006) und in den *Refugee Regulations* (2010) verankert ist, wird als eine der freizügigsten der Welt gefeiert. Tatsächlich umfasst sie einige bemerkenswert liberale Grundsätze. So steht Ugandas Tür für alle Asylsuchenden offen, ungeachtet ihrer Nationalität oder ethnischer Zugehörigkeit. Darüber hinaus genießen Geflüchtete relative Bewegungsfreiheit sowie das Recht Arbeit zu suchen. Außerdem bekommt jede Flüchtlingsfamilie ein Stück Land zur eigenen Bewirtschaftung zugeteilt. Uganda hat in Partnerschaft mit dem UNHCR eine Reihe von Strategien entwickelt, um Flüchtlinge miteinzubeziehen und an der Entwicklung des Aufnahmelandes mitzuarbeiten, bis sie schließlich sicher in ihre jeweiligen Heimatländer zurückkehren können.

Eine große Einschränkung des rechtlichen Rahmens betrifft jedoch die Naturalisierung der Flüchtlinge. Die Verfassung sieht eine permanente Lösung für jene, die über Jahrzehnte nicht in ihre Heimat zurückkehren können, nicht vor. Flüchtlingsfamilien haben keine Aussicht auf Staatsbürgerschaft und bleiben in ihrem Status gefangen.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

UGANDA

JAKOB EDENFELD
MATHIAS KAMP

Juni 2017

www.kas.de/uganda/en
www.kas.de

Von dieser Einschränkung abgesehen, genießen Flüchtlinge weitreichende Rechte und Freiheiten. Dazu zählt etwa das Recht auf Eigentum, das Recht in Landwirtschaft, Industrie und im Geschäftswesen sowohl formell und informell tätig zu werden und den eigenen gelernten Beruf auszuüben. Flüchtlinge haben darüber hinaus das Recht, Verträge abzuschließen und Land zu pachten. Ugandas Ansatz erlaubt es Flüchtlingen, positiv zur eigenen und damit auch zur allgemeinen wirtschaftlichen Lage beizutragen. Er stärkt soziale Netzwerke zwischen Flüchtlingen und Ugandern und ermöglicht sogar Beschäftigungsmöglichkeiten ugandischer Staatsbürger bei erfolgreich wirtschaftenden Flüchtlingen.

Sozioökonomische Situation der Flüchtlinge

Eine große Anzahl von Flüchtlingen in den ländlichen Gebieten ist abhängig von Subsistenzwirtschaft in der Landwirtschaft. Etwa 80 Prozent der Flüchtlinge im ländlichen Raum betreiben Ackerbau, im Kontrast dazu stehen fünf Prozent in urbanen Gebieten. Letztere verdienen jedoch häufig mit dem Handel von landwirtschaftlichen Produkten ihren Lebensunterhalt. Ugandische Händler dienen als Zwischenhändler und pendeln zwischen Erzeugern in den Siedlungen und Abnehmern in urbanen Gebieten.

Die größten Herausforderungen in der Landwirtschaft stellen insbesondere Dürren und überbeanspruchter Boden dar. Auch ungenügende Möglichkeiten der Lagerung und Diebstahl führen zu großen Verlusten der Erzeugnisse. Die Landwirte (Flüchtlinge und ugandische Staatsbürger) sehen sich dadurch gezwungen, ihre Produkte so schnell wie möglich auf den Markt zu bringen. Dabei erzielen sie oftmals zu geringe Preise, denn die Abnehmer wissen um die Situation der Farmer und nutzen diese Position aus. Diese Abhängigkeit von schnellem Verkauf hat häufig Unterernährung und wenig Resilienz gegen Ausnahmezustände zur Folge. Insbesondere vor dem Hintergrund der letzten Dürre, die auch Norduganda betrifft, dürfte die Selbstversorgung für viele Flüchtlinge zumindest für den Moment

eine Theorie bleiben, die sich an der Praxis stößt.

Da Flüchtlinge Freizügigkeit genießen, können sie auch im Handel aktiv werden. Dieser wird insbesondere von Frauen und besonders in der Landeshauptstadt Kampala betrieben. Flüchtlinge auf dem Land und in den Städten führen verschiedene Geschäfte wie Bars, Shops, Supermärkte, Restaurants etc., weniger Vermögende in urbanen Gegenden sind in der Hausarbeit tätig.

Auch im formalen Sektor sind Flüchtlinge beschäftigt, besonders in der Hauptstadt Kampala. Die Zahlen sind jedoch relativ gering, da die Arbeitslosigkeit unter jungen Ugandern bereits eine Herausforderung darstellt und eher Ugander eingestellt werden. Hier bildet insbesondere die Sprachbarriere für viele ein großes Hindernis. Hinzu kommen rechtliche Probleme, fehlende Dokumente und Diskriminierung. Viele angestellte Flüchtlinge – besonders Frauen – berichten außerdem von unfairen beruflichen Umständen, risikoreichen Arbeitseinsätzen, geringen oder zu spät ausgezahlten Löhnen, bis hin zu körperlichem Missbrauch. Aufgrund begrenzter Optionen müssen viele Flüchtlinge diese Umstände in Kauf nehmen.

Ein Mikrokosmos der Herkunftskulturen: die Siedlung Nakivale

Um alte Konflikte zwischen verschiedenen Flüchtlingsgruppen zu vermeiden, werden diese zum Teil geographisch voneinander getrennt. So etwa die rivalisierenden Dinka und Nuer aus dem Südsudan, oder bestimmte ethnische und ideologische Gruppen aus Ruanda und der DRC. Dennoch halten Regierung, UNHCR und deren Partner es nicht für sinnvoll, Flüchtlinge entlang ihrer ethnischen Zugehörigkeit anzusiedeln. Vielmehr sollen Koexistenz und Gemeinschaft unter den Gruppen geschaffen werden. Dies gelingt jedoch nicht immer.

Deutlich wird das in der Nakivale-Siedlung, die im Südwesten Ugandas liegt. Hier kommen 120.000 Flüchtlinge aus Burundi, DRC, Äthiopien, Eritrea, Ruanda, Somalia und dem Sudan zusam-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

UGANDA

JAKOB EDENFELD
MATHIAS KAMP

Juni 2017

www.kas.de/uganda/en
www.kas.de

men. Nakivale unterteilt sich in 15 Distrikte, die nach Nationalität und Ankunftszeit unterschieden werden und bietet seinen Bewohnern einen semipermanenten Aufenthaltsstatus. Die Siedlung wird zu einem multiethnischen Gefüge, einem Mikrokosmos verschiedener Kulturen, aber auch der für die Herkunftsländer spezifischen Konflikte. Es setzt sich zusammen aus diversen Milieus mit unterschiedlichen Hintergründen, sozialen Netzwerken und Zugang zu materiellen und sozialen Ressourcen. Zu den Flüchtlingen kommen ugandische Staatsbürger, die dort schon immer gelebt haben, oder hinzugezogen sind, um von den öffentlichen Einrichtungen zu profitieren.

So etablieren sich in den unterschiedlichen Distrikten Abbildungen der jeweiligen Herkunftskultur, mit ihren eigenen spezifischen sozialen Organisationen, Konflikten und Überlebensstrategien. Flüchtlinge der verschiedenen Nationalitäten haben sich in „Stadtteilen“ organisiert und benennen diese nach ihren Heimatstädten in Ruanda, Somalia, Eritrea.

Viele Ruander und Kongolesen leben schon seit dem Völkermord in Ruanda 1994 und dem ersten Kongokrieg 1996-1997 hier. Auch die ethnischen Konflikte kamen mit nach Nakivale. Ethnische Gruppen leben getrennt, in dem einen Bezirk die Hutu und dem anderen die Tutsi. So besteht die Gefahr, dass sich etwa radikale Ideologien in gewissen Kreisen des Camps verbreiten. Oder es kommt mangels Aufklärung zu einer gefühlten Entfremdung der einheimischen Bevölkerung.

Flüchtlinge und Gastbergemeinschaften: ein ambivalentes Zusammenleben

In allen Siedlungen leben Flüchtlinge und Gastbergemeinschaften weitgehend friedlich zusammen. Das Zusammenleben wird durch Mischehen und ökonomischen Austausch gestärkt. Erstere stärken auch die Kommunikationsmöglichkeiten, da die Motivation, die Sprache des Partners zu lernen, steigt. Weiterhin profitiert die Gastbergemeinschaft häufig von denselben Einrichtungen und Dienstleistun-

gen, wie die Flüchtlinge. Dies gilt insbesondere für Leistungen wie medizinische Versorgung und Schulbildung. Letztere wird aber von der Heterogenität der Flüchtlinge herausgefordert. Eine Vielzahl unterschiedlichster Sprachen und die Bildungssysteme der verschiedenen Herkunftsländer können große Hürden für die Schüler bedeuten. Weiterhin steht nur der Grundschulunterricht umsonst zur Verfügung. Selten finden Geflüchtete den Weg in die Sekundarbildung, da sie es sich schlichtweg nicht leisten können.

Da viele Schulen auch der Gastgebergemeinschaft zur Verfügung stehen, beginnt die soziale Integration bereits in frühen Jahren. Dennoch: sprachliche und kulturelle Barrieren bleiben ein großes Problem. Schüler neigen dazu, sich entlang kultureller oder sprachlicher Grenzen zu gruppieren. Darüber hinaus verursacht die Sprachbarriere eine hohe Zahl an frühen Schulabbrüchen bereits in der Grundschule und die wenigsten können sich Privatunterricht leisten. Dies führt dazu, dass lediglich 43 Prozent der Flüchtlingskinder die Primary School besuchen können, obwohl diese umsonst ist. Das hat langfristige Auswirkungen auf Bildungs-, Integrations- und Berufsperspektiven.

Um Flüchtlingen Berufsperspektiven zu öffnen, engagieren sich verschiedene Nichtregierungsorganisationen in der Erwachsenenbildung und in handwerklichem Training. Flüchtlinge engagieren sich aber auch selbst und bringen die mitgebrachten Fähigkeiten und ihr Know-How ein, um andere zu schulen. Insbesondere die Aneignung von handwerklichen Fähigkeiten, die das Leben in den Siedlungen erleichtern und neue Betätigungsmöglichkeiten eröffnen, spielen eine große Rolle. Berufsbildungsmaßnahmen umfassen beispielsweise Schneidern, Ziegelbrennerei, Kunst und Theater. Auch das Sprachproblem wird durch solche Plattformen adressiert. Hier helfen qualifizierte Flüchtlinge als Übersetzer und Lehrer.

Dennoch gibt es Konflikte und Feindseligkeit, unter anderem weil der Regierung von mancher Seite vorgeworfen wird, sie bevorzuge die Flüchtlinge gegenüber der

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

UGANDA

JAKOB EDENFELD
MATHIAS KAMP

Juni 2017

www.kas.de/uganda/en
www.kas.de

eigenen Bevölkerung. Da die Gastgebergemeinschaften jedoch mehr und mehr selbst von den Einrichtungen profitieren, hält sich die Unzufriedenheit in Grenzen. Das Modell basiert letztlich auf einem Ansatz, nach dem beide Seiten profitieren sollen. So sieht das ugandische Gesetz vor, dass rund ein Drittel der Mittel für Hilfs- und Infrastrukturmaßnahmen im Flüchtlingsbereich den benachbarten lokalen Gemeinschaften zugutekommen soll.

Alles in allem werden Flüchtlinge in Uganda meist als Gewinn für die Gemeinschaft betrachtet. Dies geht einher mit einer generellen Offenheit gegenüber Migration – rund drei Viertel der Ugander befürworten die Freizügigkeit über Landesgrenzen hinweg. Und im Gegensatz zu manchen anderen afrikanischen Ländern finden xenophobische Tendenzen wenig Anklang.

Ugandische Händler befinden sich im regen Handel mit den Siedlungen. Die weitgehende Freizügigkeit von Flüchtlingen ermöglicht den Menschen auch über die Grenzen ihrer Siedlungen Handel zu betreiben. Dies kann zu einer profitablen Situation für beide Seiten führen, die Grenzen zwischen Gastgebern und Geflüchteten verwischen. Angesichts dieser Dynamik, die Flüchtlingsökonomien entfalten, ist es naheliegend, in der Flüchtlingshilfe umzudenken und Flüchtlinge als ökonomische Akteure (*development approach*) wahrzunehmen, denn als handlungsunfähige Opfer (*humanitarian approach*).

Jenseits der Belastungsgrenze?

Der progressive ugandische Ansatz in der Flüchtlingspolitik fußt also nicht auf rein altruistischen Erwägungen. Vielmehr werden die Integration und produktive Beschäftigung von Flüchtlingen als positive Faktoren für die heimische Wirtschaft betrachtet. Für die lokalen Gemeinden ergeben sich direkte Nutzen über Infrastrukturmaßnahmen in ansonsten vernachlässigten Gebieten, direkte Transferleistungen, neue wirtschaftliche Dynamiken und wachsende Märkte. Verschiedene Studien haben zudem gezeigt, dass sich

die integrative ugandische Flüchtlingspolitik alles in allem positiv auf die Wirtschaft auswirkt. Über die Zuweisung einer Landfläche zur Bewirtschaftung und die Möglichkeiten von Beschäftigung und Unternehmertum tragen die Flüchtlingshaushalte zur ugandischen Wirtschaftsleistung bei.

Doch aktuell gerät das ugandische Modell unter Druck und die Probleme werden deutlicher. Nach aktuellen Prognosen könnte die Zahl der in Uganda lebenden Flüchtlinge bis Ende 2017 auf über 1,5 Millionen anwachsen. Damit scheint Uganda am Rande der Belastungsgrenze. Die Versorgungslage wird immer schwieriger. Gleichzeitig hat auch Uganda mit Entwicklungsproblemen zu kämpfen – insbesondere in den an den Südsudan angrenzenden Regionen Nordugandas – und leidet aktuell ebenfalls an den Folgen einer allgemeinen Dürre in der Region. Der Unmut in der in den Aufnahmegebieten ansässigen Bevölkerung scheint zu steigen, die Spannungen wachsen. In einigen Gebieten, in denen mittlerweile die Zahl der ansässigen Flüchtlinge die Zahl der einheimischen Bevölkerung übersteigt, droht die Gastfreundschaft zu erodieren. Flüchtlinge und lokale Gemeinden sehen sich zunehmend im Wettbewerb um knappe Güter.

Auch die Auswirkungen auf die Umwelt in den Aufnahmegebieten werden gravierender. Aus Mangel an Feuerholz werden immer mehr Bäume durch Flüchtlinge gefällt, was nicht nur ökologische Auswirkungen hat, sondern auch zu Spannungen mit den indigenen Gemeinden vor Ort führt. Auch die Wasserversorgung stellt angesichts der Trockenheit eine große Herausforderung dar.

Besonders heikel ist der Faktor Land – zumal auch unabhängig von der Flüchtlingskrise Landkonflikte in Uganda zunehmend zu Spannungen führen. Die den Flüchtlingen zugeteilten Landflächen wurden indes um die Hälfte verkleinert, denn ansonsten wäre die Landzuweisung kaum noch machbar. Die verkleinerten Flächen mit zudem meist nur begrenzt fruchtbaren Böden reichen für eine Selbstversorgung durch landwirtschaftlichen Anbau

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. nicht mehr aus und der Bedarf an Nahrungsmittelhilfen steigt entsprechend.

UGANDA

JAKOB EDENFELD
MATHIAS KAMP

Juni 2017

www.kas.de/uganda/en
www.kas.de

Doch auch hier gibt es Engpässe: Die UN-Ernährungsorganisation musste zuletzt die monatliche Ration an Nahrungsmittelhilfen auf sechs Kilogramm pro Person reduzieren. Es mangelt schlichtweg an der notwendigen finanziellen Ausstattung, um eine ausreichende Versorgung zu gewährleisten.

Hier wird die wohl größte Herausforderung deutlich: die finanzielle Belastung bei der Versorgung der wachsenden Zahl an Flüchtlingen wird immer schwieriger zu bewältigen. Mit Geld allein sind natürlich nicht alle Probleme gelöst, aber ohne eine massive Ausweitung der finanziellen Mittel wird die ugandische Flüchtlingspolitik mit ziemlicher Sicherheit in eine große Krise geraten. Der nun angesetzte „Solidaritätsgipfel“ soll daher entscheidende Impulse setzen, um die dringend benötigten Mittel zu mobilisieren.

Sowohl mit Blick auf die humanitäre Krise im Südsudan als auch die damit verbundene Flüchtlingskrise in Uganda konnte bisher nur ein Bruchteil der veranschlagten Mittel bereitgestellt werden. Der UN-koordinierte Nothilfeplan für Uganda konnte bisher nur zu weniger als 15 Prozent gedeckt werden.

Nach Angaben der ugandischen Regierung werden für die Versorgung der Flüchtlinge im Land in den nächsten vier Jahren rund acht Milliarden US-Dollar benötigt. Ziel des Solidaritätsgipfels ist es – auch mit der prominenten Unterstützung durch UN-Generalsekretär Guterres – Geberzusagen über mindestens zwei Milliarden US-Dollar zu erreichen. Zwar betont die ugandische Regierung immer wieder, dass die liberale Flüchtlingspolitik beibehalten werden soll, aber ohne massive finanzielle Unterstützung der internationalen Gemeinschaft wird diese Politik bald an seine Grenzen stoßen. Viel Zeit, um die dringend benötigten Mittel einzuwerben, bleibt nicht.

Ausblick

Im Moment ist kaum davon auszugehen, dass der Zustrom von Flüchtlingen in absehbarer Zukunft rapide nachlassen wird, während gleichzeitig die Rückführung in die Herkunftsländer immer unwahrscheinlicher wird. Besonders der sich zuspitzende Konflikt und die humanitäre Krise im Südsudan lässt kaum eine optimistische Prognose zu. Das Beispiel Kenia zeigt, wie die bislang unvergleichliche Offenheit afrikanischer Regierungen, Flüchtlinge aus Nachbarländern aufzunehmen, nachlässt. Immer häufiger gibt es Berichte über die Zurückweisung von Flüchtlingen. Humanitären Organisationen wird der Zugang zu kenianischen Camps erschwert. Mittlerweile wird aber auch die mögliche Schließung der kenianischen Flüchtlingscamps diskutiert. Dies könnte auch zu einem Umdenken der ugandischen Regierung und Bevölkerung führen. Uganda verlangt mehr Verantwortung seitens wohlhabenderer Länder. Doch bisher hat die Regierung Ugandas noch keine Einschränkung ihrer „*open door policy*“ verlauten lassen.

Das von der UNHCR formulierte *Refugee and Host Population Empowerment Framework (ReHoPE)* versucht die erkannten Schwächen auszubügeln. Es adressiert zu diesem Zweck verstärkt die Selbstverantwortung und Resilienz von Flüchtlingen und der Gastbergemeinschaften. Die zwei in sich keineswegs homogenen Gruppen sollen in Zukunft – besonders rechtlich – verstärkt als eine Gruppe behandelt werden. Friedvolle Koexistenz soll gefördert werden. Ebenso soll die Wahrnehmung korrigiert werden, dass Flüchtlinge besser versorgt würden als Staatsbürger. Zentralen Stellenwert in der Konfliktprävention zwischen Flüchtlingen und ugandischen Staatsbürgern ist der Gedanke, dass auch die Gastbergemeinschaften von den Leistungen der Regierung, des UNHCR und einer Reihe von NGOs profitieren.

ReHoPE versucht Flüchtlinge stärker in die vorhandenen rechtlichen Strukturen zu integrieren. Bereits laufende Regierungsprogramme sollen finanziell gestärkt werden. Weiterhin sollen Flüchtlinge und *host communities* in modernen effektiven

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

UGANDA

JAKOB EDENFELD
MATHIAS KAMP

Juni 2017

www.kas.de/uganda/en
www.kas.de

Landwirtschaftstechniken unterwiesen werden und besseren Zugang zu Märkten in Uganda erhalten. Der Zugang zu sozialen Dienstleistungen, insbesondere Gesundheit und Bildung soll erleichtert werden. In Hinblick auf die mögliche Rückkehr vieler Geflüchteter müssen die Fähigkeiten und Kapazitäten der Menschen geschult werden. So können sie aktiv zu einer Lösung des spezifischen Konfliktes ihres Herkunftslandes beitragen. Auf diese Weise soll das klassische Konzept der Abhängigkeit Geflüchteter von *humanitarian assistance* gebrochen werden und durch Selbständigkeit ersetzt werden.

Allerdings fehlt es *ReHoPE* und dem *self-reliance* Ansatz an Rücksichtnahme gegenüber einzelner Profile der Flüchtlinge. Es gibt eine Überbewertung von technischen Fähigkeiten und Landwirtschaft. Aber was ist mit denen, die bereits hochqualifiziert und gut ausgebildet nach Uganda fliehen? Eine zentrale Frage sollte sein, wie man diese Leute effektiv einbinden kann, um Flüchtlinge zu organisieren und Hilfe zur Selbsthilfe zu leisten.

Ob dies unter dem Druck des anfangs geschilderten Flüchtlingsandrangs aus dem Südsudan realistisch ist, wird sich in den nächsten Jahren zeigen. Der *UN High Commissioner of Refugees* Filippo Grandi spricht von einem "*breaking point*". Hilfesuchend wenden sich nun UNHCR und die Regierung Ugandas an die internationale Gemeinschaft, denn möglicherweise ist eine menschenwürdige Aufnahme von Flüchtlingen nach dem derzeitigen Standard bald nicht mehr möglich.

Eine langfristige, nachhaltige Lösung für Ugandas Flüchtlingsproblem scheint nicht in Sicht, solange nicht eine Lösung der Fluchtursachen in den angrenzenden Ländern gefunden wird. Deren Komplexität erfordert jedoch einen umfassenden, sowohl sicherheits- und entwicklungspolitischen als auch humanitären Ansatz. Die Krise kann nur dann überwunden werden, wenn die Konfliktursachen an ihrer Wurzel bekämpft und die fragilen Staaten gestärkt werden.

Diesem langfristigen Ziel der Fluchtursachenbekämpfung steht ein eindeutig defi-

nierbares, kurzfristiges Ziel gegenüber: die Sicherung der für die Flüchtlingsaufnahme und -versorgung notwendigen Finanzmittel. Scheitert dies, wird wohl früher oder später wohl auch der besondere Ansatz der ugandischen Flüchtlingspolitik scheitern – und damit ein weltweit beachtetes Beispiel mit (vermeintlichem) Modellcharakter.