

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Ulrich Lechte und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/161 –

Finanzierung des UNHCR und Flüchtlingssituation in Kenia

Vorbemerkung der Fragesteller

Der Hochkommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) hat bei der Finanzierung von Sonderprogrammen keinen festen Etat, sondern ist angewiesen auf freiwillige Beiträge der Mitgliedstaaten (vgl. <http://de.reuters.com/article/fluechtlinge-syrien-versorgung-idDEKBN0TS25U20151209>). Dieser Umstand erschwert eine längerfristige Planung und die Finanzierung eines akut notwendigen Einsatzes erheblich, zum einen aufgrund von Fällen, dass zugesagte Mittel spät oder in niedrigerer Summe überwiesen werden, zum anderen, weil die Geldgeber oft das Ausmaß der Krisen erst erkennen, wenn bereits ein akuter Mangel eingetreten ist und Hilfsmaßnahmen aufgrund fehlender Mittel nur eingeschränkt erbracht werden können. So hat auch die Bundesregierung ihren Etat für den UNHCR erst dann drastisch nach oben geschraubt, als Deutschland voll von der aktuellen Flüchtlingskrise erfasst wurde (vgl. www.euractiv.de/section/entwicklungspolitik/news/flucht-aus-syrien-warum-den-fluechtlingscamps-immer-noch-das-geld-fehlt/). Die Fragesteller sehen daher Reformbedarf in der Finanzierungsart des UNHCR, um dessen Arbeit in angemessener Form zu ermöglichen.

Auch außerhalb der Sonderprogramme ist die Wirkung des UNHCR seit Jahren dadurch eingeschränkt, dass die Zuwendungen für seine Programme deutlich unter der als notwendig veranschlagten Höhe liegen. So betragen die im Jahr 2016 verfügbaren Mittel 4,4 Mrd. US-Dollar und damit nur 59 Prozent der erforderlichen Summe. Für das Jahr 2017 werden nach aktuellen Prognosen des UNHCR nur 44 Prozent der notwendigen Mittel zur Verfügung stehen (vgl. <http://reporting.unhcr.org/financial#tabs-financial-budget>). Diese Situation hat zur Folge, dass ein erheblicher Teil der notwendigen Maßnahmen für Flüchtlinge nicht erbracht werden können. Eine Folge davon ist nach Auffassung der Fragesteller auch, dass Menschen aufgrund schlechter Zustände in den Flüchtlingslagern zu weiteren Fluchtbewegungen in andere Länder wie auch Deutschland motiviert werden.

Besonderer Handlungsbedarf wird von den Fragestellern in Kenia gesehen. Kenia ist laut Human Development Index 2016 auf Platz 146 gelistet, also im unteren Drittel und damit unter den ärmeren Ländern der Erde. Gleichzeitig ist Kenia wichtiges Aufnahmeland für Flüchtlinge aus den umliegenden Ländern, insbesondere aus der Demokratischen Republik Kongo, Äthiopien, Burundi,

Somalia, dem Sudan und Südsudan. Laut dem UNHCR lebten 2017 insgesamt 489 239 Flüchtlinge im Land (www.unhcr.org/ke/wp-content/uploads/sites/2/2017/11/Kenya-Statistics-Infographics-31-October-2017.pdf). Im Osten Kenias befindet sich Dadaab, das mit mehr als 238 000 Menschen größte Flüchtlingslager der Welt (vgl. www.spiegel.de/politik/ausland/dadaab-in-kenia-angst-im-groessten-fluechtlingslager-der-welt-a-1122809.html). Die kenianische Regierung versuchte bereits mehrere Male, zuletzt 2017, Dadaab zu schließen, da unterstellt wurde, dass dieses Lager kein humanitärer Ort mehr sei, sondern ein Umschlagplatz des Waffenhandels und ein Hotspot für Islamisten, die dort Menschen rekrutieren und ausbilden sollen. Ein Großteil der Bewohner kommt aus Somalia und lebt bereits seit einem Vierteljahrhundert dort oder wurde dort geboren. Eine Schließung würde einen humanitären Notstand bedeuten und zur Konsequenz haben, dass die Bewohner in andere Länder oder in ihre somalische Heimat, ein Land im Kriegszustand, auswandern oder zurückkehren müssten. Daneben existieren weitere vergleichbare Einrichtungen in der Größe von Großstädten, wie Kamp Kakuma im Nordwesten Kenias mit mehr als 185 000 Menschen. Die Grundversorgung in den meisten Einrichtungen ist nicht in ausreichendem Maße gewährleistet (vgl. www.spiegel.de/politik/ausland/dadaab-in-kenia-angst-im-groessten-fluechtlingslager-der-welt-a-1122809.html). Kenia ist damit auf internationale Hilfe angewiesen und leidet stark unter der Unterfinanzierung der humanitären Bedarfe von Seiten der internationalen Gemeinschaft. Gleichzeitig war die Finanzierung für die Bedarfe des UNHCR in Kenia im Jahr 2016 nur zu 47,6 Prozent gedeckt (vgl. <http://reporting.unhcr.org/node/2537>).

1. Wie schätzt die Bundesregierung die Finanzsituation des UNHCR in Anbetracht der nachgewiesenen Unterfinanzierung der vergangenen Jahre ein?
2. Ist der Bundesregierung bekannt, wie sich die Finanzierung inzwischen entwickelt hat, und wurden die Finanzierungslücken aktuell geschlossen?

Die Fragen 1 und 2 werden zusammengefasst beantwortet.

Die Finanzierungssituation der Programme des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen („United Nations High Commissioner for Refugees“ – UNHCR) ist weiterhin angespannt.

Im Jahr 2015 betrug der Gesamtbedarf des UNHCR 7,232 Mrd. US-Dollar, dieser war Ende 2015 zu 49 Prozent gedeckt (Stand: 15. März 2016, Quelle: UNHCR).

Im Jahr 2016 betrug der Gesamtbedarf des UNHCR 7,510 Mrd. US-Dollar, dieser war Ende 2016 zu 53 Prozent gedeckt (Stand: 27. Januar 2017, Quelle: UNHCR).

Dem höchsten jemals gemeldeten Bedarf des UNHCR (Gesamtbedarf i. H. v. knapp 8 Mrd. US-Dollar im Jahr 2017) stehen derzeit Beiträge der Mitgliedstaaten sowie privater Geber in Höhe von rund 3,817 Mrd. US-Dollar gegenüber (Stand: 12. Dezember 2017; Quelle: UNHCR).

3. Wie steht die Bundesregierung zur Forderung der Fragesteller, dass der UNHCR für finanzierte Flüchtlingshilfen einen angemessenen Haushaltstitel aus dem regulären UN-Budget – deutlich über den derzeit knapp 2 Prozent für Verwaltungskosten – erhält, damit er nicht immer wieder neue Spendentitel einsammeln muss, die oft nicht oder nicht rechtzeitig eintreffen?

Artikel 20 der Satzung des UNHCR, die von der Generalversammlung der Vereinten Nationen 1950 beschlossen wurde, legt fest, dass ausschließlich die Verwaltungsausgaben des Büros des Hochkommissars aus dem regulären Haushalt der Vereinten Nationen zu finanzieren sind. Aus dem Regelhaushalt der Vereinten Nationen für die Jahre 2016/2017 sind dafür 85,4 Mio. US-Dollar vorgesehen.

Für alle anderen Ausgaben des Büros des Hochkommissars verweist die Satzung auf freiwillige Beiträge.

4. Hat die Bundesregierung ihre finanziellen Zusagen gegenüber dem UNHCR aktuell und in den vergangenen vier Jahren erfüllt?

Zu welchem Zeitpunkt wurden die finanziellen jährlichen Zusagen in den vergangenen vier Jahren jeweils zu 100 Prozent überwiesen?

Die Bundesregierung hat ihre finanziellen Zusagen gegenüber dem UNHCR 2017 – wie auch in den Vorjahren – vollständig erfüllt.

Förderzusagen erfolgen auf der Grundlage regelmäßiger gemeinsamer Planungsgespräche, in denen Schwerpunkte und Förderprioritäten thematisiert werden. Auf dieser Basis und unter Heranziehung einschlägiger humanitärer Bedarfspläne und Analysen trifft die Bundesregierung Förderentscheidungen, die grundsätzlich programmorientiert erfolgen. Darüber hinaus erhält der UNHCR jährlich Mittel für sein Kernbudget zur Gewährleistung der Arbeitsfähigkeit der Organisation, die in zwei Tranchen (erste und zweite Jahreshälfte) ausgezahlt werden. Die jeweils letzte Auszahlung der zweiten Tranche wurden geleistet am 27. Juli 2017, 22. Juli 2016, 11. August 2015, 15. September 2014 und 14. August 2013.

Vereinbarungen zu programmorientierten Förderungen erfolgen im Jahresverlauf, abhängig von der Vorlage von Förderanträgen durch den UNHCR. In den jeweiligen Fördervereinbarungen werden abhängig vom Verlauf der einzelnen geförderten Programme die Zahlungstermine gemeinsam mit UNHCR festgelegt.

5. Welche Auswirkungen hat die Arbeit des UNHCR im Hinblick auf die Zahl der Flüchtlinge in Deutschland, und welche anderen Akteure neben dem UNHCR sieht die Bundesregierung in diesem Sinne als wichtig an?

Der UNHCR hat per Satzung den Auftrag, für den internationalen Rechtsschutz der Flüchtlinge zu sorgen und dauerhafte Lösungen für ihre Probleme zu suchen. Dazu gehört nach Artikel 35 der Genfer Flüchtlingskonvention auch, die Umsetzung der Konvention zu überwachen. Der UNHCR hat damit das Mandat, weltweit sicherzustellen, dass die Menschenrechte von Flüchtlingen respektiert werden, dass Menschen ihr Recht, in anderen Staaten um Asyl ersuchen zu dürfen ausüben können und dass kein Flüchtling zur Rückkehr in ein Land gezwungen wird, wo er oder sie Verfolgung befürchten muss (Prinzip des „non-refoulement“). Eine unmittelbare Wirkung auf die Zahl der Flüchtlinge in Deutschland ergibt sich daraus nicht.

Der UNHCR ist im System der Vereinten Nationen aufgrund seines Mandats der zentrale Akteur in Bezug auf Flüchtlinge. Daneben sind in Abstimmung mit dem UNHCR eine Reihe weiterer Organisationen, Programme und Einrichtungen der Vereinten Nationen bei der Versorgung und Unterstützung von Flüchtlingen aktiv, so zum Beispiel das Welternährungsprogramm („World Food Programme“ – WFP). Eine ebenfalls wichtige Rolle spielt die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung. Zahlreiche Nichtregierungsorganisationen leisten ferner unverzichtbare Beiträge. Die Hauptverantwortung für einen Umgang mit Flüchtlingen, der Völkerrechts-, Menschenrechts- sowie humanitären Standards entspricht, liegt allerdings bei den Staaten selbst.

6. Wie schätzt die Bundesregierung die aktuelle Flüchtlingssituation in Kenia ein?

Kenia beherbergt seit Jahrzehnten hunderttausende hilfsbedürftige Flüchtlinge, die aufgrund von Krisen in umliegenden Staaten geflohen sind, vor allem aus Somalia und Südsudan, aber auch aus der Demokratischen Republik Kongo, aus Äthiopien, Burundi, Sudan, Uganda, Ruanda, Eritrea und anderen Staaten. Derzeit befinden sich etwa 490 000 Flüchtlinge in Kenia, davon 49 Prozent in den Flüchtlingslagern Dadaab, 38 Prozent in Kakuma und Kalobeyei und 13 Prozent in urbanen Zentren. Diese Flüchtlinge sind nach wie vor auf die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft angewiesen. Deshalb finanziert die Bundesregierung seit Jahren auch in Kenia die Arbeit internationaler und deutscher humanitärer Hilfs- und Entwicklungsorganisationen, um die Versorgung und den Schutz von Flüchtlingen sicherzustellen und ihnen Perspektiven zu bieten. Zugleich setzt sie sich für eine Verbesserung der Lage in Herkunftsländern ein, um Rückkehrperspektiven zu schaffen. Die Frage nach dem Fortbestand des Flüchtlingslagers Dadaab ist weiterhin offen, die kenianische Regierung hat ihre Schließungsabsicht bisher nicht umgesetzt. Gleichzeitig arbeitet die kenianische Regierung derzeit an einem neuen Flüchtlingsgesetz. Dies geschieht auch im Rahmen des Umfassenden Rahmenplans für Flüchtlingshilfe („Comprehensive Refugee Response Framework“, CRRF), zu dessen Umsetzung sich die kenianische Regierung als Mitglied der „Intergovernmental Authority on Development“ (IGAD) entschlossen hat. Ziel dieses Rahmenplans ist es, im Rahmen eines kohärenten Gesamtansatzes die Flüchtlingssituation in Ostafrika nachhaltig zu verbessern.

7. Kann die Bundesregierung bestätigen, dass die Finanzierung der Bedarfe des UNHCR für Kenia im Jahr 2016 nur zu 47,6 Prozent gedeckt war?

Wie ist die Situation im Jahr 2017, und welche Entwicklung erwartet die Bundesregierung für das Jahr 2018?

Der Finanzierungsstand der Bedarfe des UNHCR für Kenia für das Jahr 2016 betrug 47,6 Prozent, bei einem Gesamtbedarf von rund 260 Mio. US-Dollar. Der Finanzierungsstand 2017 liegt aktuell bei 29 Prozent (Stand: 5. Dezember 2017, Quelle: UNHCR), bei einem Gesamtbedarf von rund 230 Mio. US-Dollar. Für 2018 beziffert der UNHCR seinen Gesamtbedarf aktuell mit rund 185 Mio. US-Dollar. Entsprechend der Lageentwicklung in den Nachbarstaaten Kenias kann sich der Bedarf im Laufe des kommenden Jahres ändern.

8. Plant oder unternimmt die Bundesregierung eigene Maßnahmen, um Kenia in seiner aktuellen Situation zu unterstützen?

Die Bundesregierung fördert humanitäre Hilfsmaßnahmen für Flüchtlinge in Kenia aus Mitteln der humanitären Hilfe. Im Jahr 2017 wurden allein dem UNHCR insgesamt rund 60 Mio. Euro für humanitäre Hilfsprogramme zur Verfügung gestellt, um die von der Somaliakrise und der Südsudankrise betroffenen Flüchtlinge und Binnenvertriebenen zu versorgen. Die Verteilung der Mittel auf die verschiedenen betroffenen Länder (u. a. Kenia) liegt in der Verantwortung des UNHCR, der die Verteilung basierend auf den Bedarfen und Finanzierungszusagen vornimmt. Hinzu kommen weitere Mittel, die die Bundesregierung internationalen und nationalen humanitären Partnerorganisationen für humanitäre Hilfsprojekte und -programme zur Verfügung stellt, wie zum Beispiel rund 7,5 Mio. Euro an das Welternährungsprogramm für die Flüchtlingsversorgung in Kenia 2017. Ferner unterstützt die Bundesregierung über die entwicklungspolitische

Sonderinitiative „Fluchtursachen bekämpfen, Flüchtlinge (re)integrieren“ Flüchtlinge und aufnehmende Gemeinden in Kenia mit Projekten in Höhe von 20,5 Mio. Euro. Im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit fördert die Bundesregierung außerdem mit drei Mio. Euro ein Vorhaben zu Internet- und Kommunikationstechnik (IKT), das weitere Lebensperspektiven jugendlicher Flüchtlinge unterstützt.

Die Bundesregierung plant auch weiterhin, die Aufnahmebereitschaft Kenias durch gezielte Maßnahmen zum Abbau sozialer Spannungen zwischen Flüchtlingen und Aufnahmegemeinden zu fördern.

Die Bundesregierung plant, ihre Unterstützung im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel 2018 bedarfsorientiert fortzusetzen.

Ergänzend wird auf die Antwort zu Frage 6 verwiesen.

9. Welche Einrichtungen unterstützt die Bundesregierung noch neben dem UNHCR im Bereich der Flüchtlingshilfe?

Im Rahmen ihrer humanitären Hilfe für Flüchtlinge im Ausland unterstützt die Bundesregierung neben dem UNHCR andere Organisationen der Vereinten Nationen, wie das WFP oder das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen („United Nations Children’s Fund“ – UNICEF), zahlreiche Nichtregierungsorganisationen sowie die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung. Darüber hinaus unterstützt die Bundesregierung im Rahmen ihrer humanitären Hilfe das Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten („United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East“ – UNRWA).

Im Rahmen der Sonderinitiative „Fluchtursachen bekämpfen, Flüchtlinge (re)integrieren“ und weiterer Maßnahmen ihrer Entwicklungszusammenarbeit unterstützt die Bundesregierung Flüchtlinge, Binnenvertriebene und aufnehmende Gemeinden über Vorhaben der deutschen staatlichen Entwicklungsorganisationen GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH) und KfW, von UNICEF – mit besonderem Fokus auf Kinder von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen –, der UN Frauen („United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women“ – UNWOMEN), des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen („United Nations Development Programme“ – UNDP) und der Internationalen Arbeitsorganisation („International Labour Organisation“ – ILO) sowie multilateraler Entwicklungsorganisationen und zahlreicher Nichtregierungsorganisationen.

10. Welche Beiträge leistet die EU nach Kenntnis der Bundesregierung für die Flüchtlingshilfe?

Nach Kenntnis der Bundesregierung leistet die EU erhebliche finanzielle Beiträge an den UNHCR; im Jahr 2017 beliefen sich diese bislang auf ca. 407 Mio. US-Dollar (Stand: 23. November 2017; Quelle: UNHCR); im Jahr 2016 waren es ca. 362 Mio. US-Dollar (Stand: 19. Januar 2017; Quelle: UNHCR). Damit ist die EU nach aktuellem Stand nach den USA und Deutschland drittgrößter Geber des UNHCR. Zudem werden auch substanzielle Mittel der EU-Entwicklungszusammenarbeit für die Unterstützung von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen eingesetzt.

