

Flucht: Forschung und Transfer

Policy Brief 11 | September 2018

Rückkehr und Reintegration Geflüchteter konstruktiv begleiten

Elke Grawert

Empfehlungen

1. Rückführung Geflüchteter und Prozess der Reintegration zusammen denken
2. „Sichere Herkunftsländer“: Rückführungsmaßnahmen transparent machen; Integration in Arbeitsmärkte ermöglichen
3. Statusbedingte Diskriminierung und Kriminalisierung verhindern
4. Geflüchtete an Entscheidung über Zeitpunkt und Ort der Rückkehr beteiligen
5. Internationale Lastenteilung vorantreiben
6. Mitverantwortung für Vertreibungsgründe übernehmen
7. Politische Führungskräfte aus dem Exil ausgewogen in Friedensprozesse einbeziehen

Erkenntnisse aus Forschung und Praxis: Die „Flüchtlingskrise“ entsteht aus der Schwächung der Handlungsfähigkeit Geflüchteter

Menschen, die ihr Herkunftsland verlassen haben, steht nach den Bestimmungen des Völkerrechts (UN, 1948, Art. 13(2)) das Recht auf freiwillige Rückkehr und auf (Wieder-)Aufnahme im Herkunftsland zu. Dieser Artikel beinhaltet die Freiwilligkeit der Rückkehr sowie die Verpflichtung der Herkunftsländer, StaatsbürgerInnen wieder aufzunehmen. Seit das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen die „Dekade der freiwilligen Repatriierung“ 1992-2002 ausgerufen hat, sind neben ArbeitsmigrantInnen auch Geflüchtete aufgefordert, an freiwilligen Rückführungsprogrammen teilzunehmen. Allerdings müssen die Behörden des Aufnahmelandes den Wegfall einer individuellen Verfolgungsgefahr sowie einer Verfolgungsgefahr für eine bestimmte Gruppe, der ein Individuum zugerechnet werden könnte, sicherstellen, bevor eine Rückführung legal durchgeführt werden darf.

Institut für Migrationsforschung
und Interkulturelle Studien

IMIS

Institute for Migration Research
and Intercultural Studies

bicc Bonn
International Center
for Conversion \

Aktuell bietet die Bundesregierung eine Reihe von Rückkehrprogrammen für bisher geduldete AsylbewerberInnen und andere Zugewanderte an¹ und erklärt teilweise volatile Herkunftsgebiete zu sicheren Regionen und Herkunftsländern. Dabei erhält das Management der Zuwanderung zunehmend Vorrang vor Konfliktanalysen, die den Grad und die Dauerhaftigkeit von „Sicherheit“ in Herkunftsgebieten erfassen, und vor einem politischen Engagement zur Entwicklung von Lösungen für Fluchtursachen, wie dies noch im Koalitionsvertrag 2018 angekündigt war. Dieser Policy Brief bietet Handlungsempfehlungen für die mit Rückkehr und Reintegration Geflüchteter befassten Bundes- und Landesministerien an, die die Autorin auf der Grundlage einer Auswertung des Forschungsstandes im Arbeitspapier 11 des FFT und eines Workshops mit ExpertInnen aus den Rechts- und Sozialwissenschaften, der Sozialen Arbeit und der Wirtschaftswissenschaft sowie aus Flüchtlingsorganisationen und staatlichen Behörden entwickelt hat.

1. Rückführung Geflüchteter und Prozess der Integration zusammen denken

Aus Sicht von UNHCR und einigen europäischen Aufnahmeländern sind Erfolgsindikatoren von Rückkehrprogrammen eine hohe Zahl Zurückgekehrter in das Herkunftsland und dort möglichst hohe Rückkehrzahlen in die ursprünglichen Herkunftsgebiete. Dabei werden diese oft als „Heimatorte“ verstanden, was Beständigkeit, eine homogene lokale Gesellschaft und das Vorhandensein einer wohlgesonnenen Gemeinschaft suggeriert, die die RückkehrerInnen problemlos wieder aufnehmen wird. Forschungserkenntnisse verdeutlichen jedoch, dass es nach einer Rückkehr nicht selbstverständlich ist, dass vormals Vertriebene in der aktuellen politischen Gemeinschaft mit allen Rechten für StaatsbürgerInnen wieder Fuß fassen können.

Wissenschaftliche Studien zeigen, dass Rückkehr kein Schlusspunkt, sondern der Anfangspunkt eines längeren Integrationsprozesses ist. Dieser beinhaltet nicht nur die Wohnungsfindung, den Einbezug in die lokale Gesundheitsversorgung und Zugang

zu Bildung und Ausbildung, sondern auch die Möglichkeit einer Erwerbstätigkeit mit ausreichendem Einkommen für einzelne Personen oder Familien. Entwicklungsorganisationen (*Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)*, *die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)* und *Nichtregierungsorganisationen*) sollten daher für einen gemeinsam festzulegenden realistischen Übergangszeitraum unterstützende Maßnahmen für die Rückkehrerinnen und ihre Aufnahmegemeinden anbieten.

2. „Sichere Herkunftsländer“: Rückführungsmaßnahmen transparent machen; Integration in Arbeitsmärkte ermöglichen

Der Schutz der Flüchtlinge hat Vorrang vor Repatriierungen in Gefahrenlagen im Herkunftsland. Bei der Auflage von Rückführungsprogrammen sowie bei Entscheidungen über Abschiebungen werden in Aufnahmeländern - auch in Deutschland - Einschätzungen von Behörden über die Sicherheitslage in Herkunftsländern höher als die der Flüchtlinge bewertet, obwohl diese meist eher in der Lage sind, die Gefahren einer Rückkehr einzuschätzen. Eine überstürzte Rückführung führt häufig zu erneuter Vertreibung, Verarmung oder erneuter Abwanderung mit Hilfe von Schleppern und entsprechender Verschuldung. Um dies zu vermeiden, sollten *das Auswärtige Amt und das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF)* die Entscheidungsgrundlage für Rückführungen und Abschiebungen verbessern und Rückführungen angemessen überwachen lassen.

Grundlage für eine realistische Einschätzung von Gefahrenlagen im Herkunftsland schon länger in Deutschland lebender Geflüchteter muss eine sachliche und unabhängige Auswertung möglichst unterschiedlicher internationaler und lokaler Quellen einschließlich der Expertise von Organisationen sein, die die Interessen Geflüchteter in Deutschland vertreten, sowie von Organisationen, die Beziehungen zu Gemeinden im Herkunftsland der Geflüchteten pflegen. Die anschließende Entscheidung sollte transparent erläutert und begründet sowie öffentlich zugänglich gemacht werden.

Bei der „freiwilligen Rückführung“ oder Abschiebung Geflüchteter müssen *die Innenministerien des Bundes und der Länder* sicherstellen, dass die in der Genfer Flüchtlingskonvention festgeschriebenen Rechte auf Flüchtlingsschutz und auf eine

¹ Darunter z. B. REAG/GARP (Reintegration and Emigration Programme for Asylum Seekers in Germany) und Starthilfe Plus (vgl. <http://www.bamf.de/DE/Rueckkehr/Rueckkehrprogramme/rueckkehrprogramme-node.html>).

Rückkehr in Sicherheit und Würde gewahrt werden. Sie sollten daher – z. B. im Rahmen von Rückübernahmeabkommen – vorab darauf hinwirken, dass freiwillige Repatriierungen und Abschiebungen mit dem verbrieften Recht auf die volle (Wieder-) Anerkennung der Staatsbürgerschaft mit allen Rechten und Pflichten sowie Schutzgarantien durch die Regierung des Herkunftslandes verbunden werden. Nach der EU-Rückführungsrichtlinie 115 von 2008 sollten die Ministerien dafür sorgen, dass Rückführungen wirksam überwacht werden und eine unabhängige Beobachtung von Abschiebungsprozessen vom Beginn des Verfahrens am Aufnahmeort bis zur sicheren Unterbringung der Abgeschobenen im Herkunftsland gewährleisten. In Fällen eines (erneuten) Ausbruchs gewaltsamer Konflikte und erhöhter Gefährdung für RückkehrerInnen sollten *das Auswärtige Amt und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung BMZ* eng zusammenarbeiten und gemeinsam Regelungen für den Verbleib der Geflüchteten in Deutschland oder Unterstützung bei einer Aufnahme in der Herkunftsregion festlegen und umsetzen.

3. Statusbedingte Diskriminierung und Kriminalisierung verhindern

Um einer Spaltung der Gesellschaft zwischen deutschen StaatsbürgerInnen und Geflüchteten entgegen zu wirken, sollten *die Innenministerien des Bundes und der Länder* sicherstellen, dass Geflüchtete und ihre Kinder unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus Schulen, Ausbildungseinrichtungen, Arztpraxen und Krankenhäuser sowie alle Behörden, die auch deutschen StaatsbürgerInnen offen stehen, ohne Furcht, dass diese Informationen an die Ausländerbehörde übermitteln, besuchen und in Anspruch nehmen können. Auch die Ängste Abzuschobener und die objektiven Schwierigkeiten für Abgeschobene, sich nach der Rückkehr ins Herkunftsland ohne Scham und Stigmatisierung als VersagerInnen wieder einzugliedern, müssen deutsche Behörden Ernst nehmen. Daher sollten die begonnenen Projekte des *BMZ*, RückkehrerInnen Erwerbchancen in Projekten der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) im Herkunftsland zu geben, so ausgestaltet werden, dass sie Abgeschobene und freiwillig repatriierte Geflüchtete in fairer Weise gegenüber den einheimischen NutznießerInnen der Projekte einbeziehen. Diese Projekte sollten auch dahingehend ausgebaut werden, dass sie den NutznießerInnen mittelfristig Einkommens- und Qualifizierungsmöglichkeiten

bieten, mit denen sie auf die Nachfrage auf den heimischen und regionalen Arbeitsmärkten reagieren können. *Die Durchführungsorganisationen des BMZ (GIZ und KfW)* sollten Geflüchtete in Deutschland konkret über ihre persönlichen Möglichkeiten einer Erwerbstätigkeit im Herkunftsland bzw. der Region im Rahmen der EZ informieren, bevor sie abgeschoben oder freiwillig repatriiert werden. Auf diese Weise würde gleichzeitig die Interpretation einer Abschiebung als Bestrafung hinfällig. *Die Innenministerien des Bundes und der Länder* sollten den Grundsatz befolgen, Abschiebungen als Vollzug rechtlicher Bestimmungen zu behandeln und diese nicht ins Licht einer Bestrafung rücken. Ggf. sind rechtliche Klärungen durch das *Bundesjustizministerium* zu veranlassen.

4. Geflüchtete an Entscheidung über Zeitpunkt und Ort der Rückkehr beteiligen

In den Einschätzungen von Geflüchteten, Staaten und internationalen Hilfsorganisationen über den geeigneten Zeitpunkt zur Rückkehr bestehen große Unterschiede. Während in Aufnahmeländern wie auch in Deutschland häufig politische Interessen, populistische Diskurse und gesellschaftliche Stimmungslagen bestimmend sind, ziehen Geflüchtete die Sicherheitslage sowie die Möglichkeiten zur mittel- und langfristigen Absicherung ihrer Lebensverhältnisse und ggf. der Lebensverhältnisse ihrer Angehörigen in Erwägung und entscheiden entsprechend über den geeigneten Zeitpunkt der Ausreise und den gewünschten Aufenthaltsort. Dabei spielt der Vergleich der Möglichkeiten für die Verwirklichung einer aus Sicht der Geflüchteten angemessenen Lebensweise im Aufnahme- und Herkunftsland oder der Herkunftsregion eine wichtige Rolle. Kurzbesuche im Herkunftsland, die das *BAMF* ermöglichen könnte, würden eine solche Entscheidung erleichtern. Forschungserkenntnisse deuten darauf hin, dass eine nachhaltige Absicherung der Lebensverhältnisse sowie ein Beitrag zum Wiederaufbau und zur Entwicklung des Herkunftslandes wahrscheinlicher sind, wenn Menschen aus eigenem Wunsch nach aus ihrer Sicht ausreichenden Vorbereitungen zurückkehren.

Herkunftsländer Geflüchteter sind selten in der Lage, Beschäftigung und Bildung im geforderten Ausmaß für ihre Bevölkerung anzubieten. Dies kann naturräumliche oder wirtschaftspolitische Gründe haben. In solchen Fällen sollte der legale und koordinierte Export von Arbeitskräften in

die Staaten der Region ermöglicht werden. Dies würde den sozioökonomischen Druck auf den lokalen Arbeitsmarkt mindern und ein wirksames Ventil für Unterbeschäftigung und Arbeitslosigkeit schaffen. Neben internationalen Verträgen und Rahmenabkommen, in denen sich das *Auswärtige Amt* engagiert, bedarf es der Aus- und Weiterbildung der RückkehrerInnen zum Erwerb von Fertigkeiten, die sie gegenüber anderen Arbeitskräften in der Region konkurrenzfähig machen. *Die Innenministerien des Bundes und der Länder* sollten Geflüchtete daher an der Planung und Durchführung von unterstützten freiwilligen Repatriierungsprogrammen gleichberechtigt beteiligen und den TeilnehmerInnen an den Programmen das Recht zugestehen, über den Zeitpunkt der Ausreise und den Zielort zu entscheiden.

5. Internationale Lastenteilung vorantreiben

Die Reintegrationshilfe von Flüchtlingsorganisationen endet meist kurze Zeit, nachdem Geflüchtete wieder in ihrem Herkunftsland angekommen sind. So müssen die RückkehrerInnen anschließende Hürden wie die Reintegration in die dortige Gesellschaft und die Beschaffung eines Arbeitsplatzes oder des Grundkapitals für eine Existenzgründung selbst überwinden. Dies erfolgt meist unter schwierigen wirtschaftlichen und politischen Bedingungen, die vom vorhergehenden Krieg oder Gewaltkonflikt herrühren oder durch erneut aufflammende Gewalt erschwert werden. Regionale und Nachbarländer nehmen meist den Großteil Geflüchteter aus Ländern mit bewaffneten Konflikten – häufig auch wiederholt – auf, obwohl sie oft einem hohen Anteil ihrer eigenen StaatsbürgerInnen keine ausreichend abgesicherten Lebensverhältnisse bieten können.

Sowohl für die Herkunfts- als auch die regionalen Aufnahmeländer Geflüchteter ist eine internationale Lastenteilung gerechtfertigt, die *das Auswärtige Amt* mit zivilen Mitteln in Form humanitärer Hilfe und *das BMZ* mit Entwicklungsprogrammen leisten sollten. Damit lassen sich ggf. erneute Gewalteskalationen sowie weitere Fluchtbewegungen verhindern. Regierungen in Herkunftsländern von Geflüchteten haben ein Interesse an Repatriierungs- und Reintegrationsprogrammen, die mit der Unterstützung internationaler Hilfsorganisationen beim Wiederaufbau einhergehen, da sich damit andere Länder direkt oder indirekt durch multilaterale Organisationen an den Kosten beteiligen und

dadurch die Belastung und Kosten für die Regierung des Herkunftslandes und oft auch das Risiko erneuter Gewaltausbrüche senken.

Die Bundesregierung sollte im Rahmen der Europäischen Union sowie in den Vereinten Nationen und besonders im globalen Flüchtlingspakt verstärkt darauf hinwirken, Regelungen für eine faire Lastenverteilung zu erwirken. Dabei sollte oberstes Gebot sein, jegliche militärischen Geschäfte sowie andere konfliktverschärfende politische Interventionen auf höchster diplomatischer Ebene zu vermeiden, um keine erneuten Fluchtbewegungen hervorzurufen.

6. Mitverantwortung für Vertreibungsgründe übernehmen

Die Bildung zahlreicher Unterkategorien wie RückkehrerInnen, Abgeschobene, undokumentierte EinwanderInnen, vulnerable Gruppen usw. trägt dazu bei, dass das „Management“ der Zuwanderung von Geflüchteten und MigrantInnen Vorrang vor politischen Lösungen für Fluchtursachen erhält. Hilfsorganisationen stereotypisieren anhand dieser Kategorien Identitäten und weisen den unterschiedlich eingeordneten Geflüchteten nach den Vorannahmen der Organisationen Bedürfnisse zu. Die Abgrenzung von den nicht Vertriebenen, nicht Geflüchteten geht einerseits damit einher, den Vertriebenen und Geflüchteten eigene Handlungsfähigkeit sowie eine selbst bestimmte Festlegung ihrer Bedürfnisse abzusprechen. Andererseits rechtfertigt diese Abgrenzung die zunehmende institutionelle Aufsplitterung in Zuständigkeiten für die Aufnahme, Zurückweisung oder forcierte Rückführung. Die politischen Ursachen von Vertreibung und ihre Beseitigung geraten damit aus dem Blickfeld und erleichtern es Regierungen in Aufnahmeländern wie auch der Bundesregierung, sich ggf. einer Mitverantwortung zu entziehen.

Die Bundesregierung sollte sich nicht nur humanitär und entwicklungspolitisch, sondern auch stärker als Konfliktvermittlerin in Herkunftsländern Geflüchteter und für die Behebung komplexer Fluchtursachen engagieren. Sie sollte konfliktverschärfende Maßnahmen strikt vermeiden sowie, falls schon geschehen, durch Wiedergutmachungsleistungen (Räumung von Minen und Blindgängern, medizinische Versorgung und Wiederaufbauhilfen) öffentlich Verantwortung für die Ergebnisse solcher Maßnahmen übernehmen.

7. Politische Führungskräfte aus dem Exil ausgewogen in Friedensprozesse einbeziehen

Politische Führungskräfte im Exil, die aus Ländern mit gewaltsamen Konflikten stammen, spielen meist eine wichtige Rolle im Konflikt - als Gewaltakteure, als Geschäftsleute in der grenzüberschreitenden Kriegsökonomie sowie als Mobilisierer für Gewaltakte - und für Friedensverhandlungen. Häufig kehren sie nach einem Friedensschluss zurück, wenn sie als Gegenleistung hohe Regierungspositionen mit lukrativer Bezahlung erhalten. Führende Personen, die im Land geblieben sind und dort am bewaffneten Kampf beteiligt waren, sowie Teile der Bevölkerung, die sie unterstützt haben, erfahren dies häufig als diskriminierend. Dies kann erneute gewaltsame Konflikte auslösen.

Im Zusammenhang mit der Rolle von politischen Eliten in gewaltsamen Konflikten sowie in Friedensprozessen steht auch die Mobilisierung und Rekrutierung von Flüchtlingen in Lagern in Aufnahmeländern der Region. Regierungen von Aufnahmeländern sowie der UNHCR dringen auf die Schließung von Flüchtlingslagern und repatriieren Flüchtlinge, wenn sie diese als Gefahr wahrnehmen, z. B. dadurch, dass Kommandeure bewaffneter Organisationen unter ihnen Kämpfer rekrutieren, die sich an Gewaltkonflikten in der Region beteiligen könnten.

Das Auswärtige Amt und das BMZ sollten frühzeitig darauf hinwirken, dass je nach Konfliktlage im Herkunftsland oder in benachbarten Aufnahmeländern Reintegration bzw. lokale Integration außerhalb von Flüchtlingslagern mit perspektivisch sich auszahlenden Qualifizierungs- und einkommensschaffenden Maßnahmen verbunden werden. Damit können sie potentiellen Gewaltakteuren ggf. Alternativen bieten. Das Auswärtige Amt und das BMZ sollten in Fällen, wo die Bundesregierung an der Friedensvermittlung beteiligt ist, eine Bevorzugung von politischen Anführern aus dem Exil vor den Anführern, die am bewaffneten Kampf beteiligt waren, vermeiden.

Dr. Elke Grawert

Bonn International Center for Conversion, BICC

Kontakt: elke.grawert@bicc.de

Flucht: Forschung und Transfer. Flüchtlingsforschung in der Bundesrepublik Deutschland

Das Forschungsprojekt

Seit dem Beginn des Anstiegs der Zahl der Asylsuchenden in der Bundesrepublik 2011 ist die Nachfrage nach wissenschaftlicher Expertise in Politik, Administration, Praxis, Medien und Öffentlichkeit kontinuierlich gestiegen. In diesem Kontext ist die fehlende Vernetzung und Bündelung der Forschung zu Fragen von Gewaltmigration, Flüchtlingspolitik und (Re-)Integration von Flüchtlingen ebenso sichtbar geworden wie der geringe Grad an Aufbereitung wissenschaftlicher Herangehensweisen und Einsichten sowie der mangelnde Transfer der vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnisse in die politischen und öffentlichen Debatten. Vor diesem Hintergrund verfolgt das Forschungsprojekt drei Ziele:

1. die Bestandsaufnahme und Vernetzung der Forschungslandschaft,
2. die Bündelung der Wissensbestände und
3. den Transfer in Politik, Administration, Zivilgesellschaft, Medien und Öffentlichkeit.

Hierzu ist eine umfassende Datenbank zu relevanten Forschungsprojekten erstellt und mit einer interaktiven Forschungslandkarte zugänglich gemacht worden. Zudem werden in zehn Themenbereichen, von Fluchtursachen über Gewalterfahrungen und (Im)mobilität bis zur (Re-)integration von Flüchtlingen, der Forschungsstand aufbereitet und Handlungsempfehlungen entwickelt. Workshops und Tagungen mit Wissenschaftlern sowie mit Vertretern aus Politik, Praxis und Medien dienen der Vernetzung und dem Transfer der Forschungsergebnisse. Das Vorhaben führt also das verfügbare Wissen zusammen und bietet weiterführende Perspektiven der Erörterung und Aufklärung des wissenschaftlichen Problems Flucht. Darüber hinaus bereitet es wissenschaftliche Kompetenzen und Kenntnisse für die politische, mediale und öffentliche Debatte auf.

Laufzeit: 01. Juni 2016 – 30. November 2018

Kontakt

Flucht: Forschung und Transfer
J. Olaf Kleist

IMIS / Universität Osnabrück
Neuer Graben 19/21
D – 49069 Osnabrück

Tel. +49 541 969 4426
fft-imis@uni-osnabrueck.de



www.flucht-forschung-transfer.de



GEFÖRDERT VOM



**Bundesministerium
für Bildung
und Forschung**