

**Rückkehr und
Reintegration von
Migrant/innen:
ein Europäischer Dialog**

**Konferenz am
18. Oktober 2018
in Berlin**



Hintergrund und Überblick

Nicht jeder, der in den letzten Jahren in Europa angekommen ist, kann oder möchte hierbleiben. Viele europäische Länder unterstützen daher die freiwillige Rückkehr und Reintegration von Migrant/innen. Auch die Europäische Kommission und verschiedene Nichtregierungsorganisationen (NGOs) arbeiten in diesem Bereich. Um eine gute Zusammenarbeit zu fördern, haben das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) am 18. Oktober 2018 einen „Europäischen Dialog“ zu diesem Thema in Berlin organisiert. Über 90 Teilnehmer/innen aus zwölf Ländern waren dabei: unter anderem Praktiker, politische Entscheidungsträger sowie internationale Wissenschaftler, die in diesem Bereich tätig sind.

*Natasha Walker
moderierte die
Tagung und sorgte
für interessante
Diskussionen.*





Der „Europäische Dialog“ bot eine Plattform zum Austausch zwischen europäischen Akteuren verschiedener Ebenen und lieferte wichtige Impulse von Durchführungsorganisationen, Herkunftsländern und aus der Wissenschaft. Der intensive Austausch wurde durch Expertenbeiträge zur Kohärenz von Migrations- und Entwicklungspolitik gefördert. Die Bedeutung von freiwilliger Rückkehr sowie nachhaltiger Reintegration wurde hervorgehoben. Der „Europäische Dialog“ bot ferner die Gelegenheit, sich gegenseitig kennenzulernen, Beispiele auszutauschen sowie bewährte Verfahren durch akademische Beiträge weiterzuentwickeln.

„Wie kann man sich innerhalb eines Landes und in der Europäischen Union (EU) besser abstimmen, so dass sich die einzelnen Programme ergänzen?“





Eröffnung des Europäischen Dialogs

Dr. Christoph Beier, stellvertretender Vorstandssprecher der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), betonte in seiner Begrüßungsrede, dass die Zusammenarbeit und Komplementarität europäischer Akteure für den Prozess der erfolgreichen Rückkehr und Reintegration entscheidend seien. Bilaterale und internationale Rahmenwerke, die sich mit dem Thema befassen, seien heute von größerer Bedeutung für die Innen-, Außen- und Entwicklungspolitik. Bei einer erfolgreichen Rückkehr gehe es nicht darum, eine erneute Migration von Menschen zu verhindern, sondern darum, die positive entwicklungspolitische Wirkung von Rückkehr an sich zu fördern. Diese müsse also für den Rückkehrer/in und das Herkunftsland von Vorteil sein. Maßnahmen zur Förderung von Rückkehr und Reintegration müssten sowohl die individuelle als auch die strukturelle Ebene berücksichtigen.

In seiner Begrüßungsrede betonte Dr. Christoph Beier, stellvertretender Vorstandssprecher der GIZ, die Bedeutung von Kooperation und Koordination im Bereich der freiwilligen Rückkehr.





Der politische Rahmen der freiwilligen Rückkehr



**IMPULSREFERAT VON KATHLEEN NEWLAND,
MIGRATION POLICY INSTITUTE (MPI), WASHINGTON D.C.**

Kathleen Newland, Mitbegründerin und Senior Fellow am Migration Policy Institute, Washington D.C., hielt ein Impulsreferat über den „Komplexen politischen Rahmen der freiwilligen Rückkehr (Complex Policy Framework of Voluntary Return Migration)“. Die Kernbotschaften stammen aus ihrer neuen Publikation „Balanceakt: Der politische Rahmen für Rückkehr und Reintegration von Migrant/innen“¹, erschienen als Teil der Reihe „Auf dem Weg zum Globalen Pakt für Migration: Die Perspektive der Entwicklungspolitik“². Wir fassen ihre wesentlichen Aussagen im Folgenden zusammen:

¹ <https://www.migrationpolicy.org/research/policy-frameworks-migrant-return-and-reintegration>

² *“Balancing Acts: Policy Frameworks for Migrant Return and Reintegration” als Teil der Reihe “Towards a Global Compact for Migration: A Development Perspective”.*

Zunächst ist die Rückkehr von Migrant/innen, die keinen legalen Anspruch auf Aufenthalt haben, das souveräne Recht jeder Staatsregierungen und ein legitimes Instrument zur Steuerung von Migration. In den vergangenen Jahren war es üblich, Faktoren wie z.B. die Fähigkeit von Herkunftsländern, Rückkehrer/innen aufzunehmen, den Integrationsgrad der Migrant/innen im Zielland oder potenzielle Gefahren, denen sie bei der Rückkehr ausgesetzt wären, abzuwägen. Seit 2015 ist die Rückkehr von Migrant/innen für viele Aufnahmeländer jedoch zu einer politischen Priorität geworden und andere politische Fragen, wie beispielsweise Entwicklungszusammenarbeit oder Handelsbeziehungen, werden der Kooperationsbereitschaft bei der Rückkehrvorbereitung untergeordnet.

Regierungsentscheidungen zum Thema Rückkehr bzw. Rückführung von Migrant/innen sind komplex. Sie werden von verschiedenen politischen Interessen beeinflusst. Diese Interessen können sich überlappen, aber manchmal widersprechen sie sich auch. Die nationalen Entscheidungsträger sind jedoch gezwungen, sie miteinander in Einklang zu bringen. Sie müssen zum Beispiel den rechtsstaatlichen Rahmen berücksichtigen: Regierungen argumentieren, dass Einwanderungsgesetze bedeutungslos seien, wenn sie nicht durchgesetzt würden (beispielsweise durch die Rückführung von irregulären Migrant/innen). Dies kann im Widerspruch zu humanitären Überzeugungen stehen: politische Entscheidungsträger gewähren gelegentlich ein vorübergehendes oder sogar dauerhaftes Bleiberecht, wenn Menschen aufgrund von Naturkatastrophen oder Konflikten in ihrer Heimat Not oder Gewalt ausgesetzt wären. Aus entwicklungspolitischer Sicht kann die Rückkehr einer großen Zahl von Migrant/innen einem Land Schaden zufügen, wenn es kaum Kapazitäten zur Aufnahme von Rückkehrer/innen hat und der Verlust von Geldtransfers von Migrant/innen (remittances) schwer wiegen würde.

„Regierungsentscheidungen zum Thema Rückkehr von Migrant/innen sind komplex. Sie werden von verschiedenen politischen Interessen beeinflusst.“

Kathleen Newland



Rückführungen in großem Umfang können sogar zu öffentlichen Unruhen führen oder kriminelle Netzwerke verstärken (z.B. bei der Abschiebung von Bandenmitgliedern aus den USA nach El Salvador). Politiker in den Aufnahmeländern glauben manchmal, dass ihre Popularität bei den Wählern von ihrer Fähigkeit abhängt, irreguläre Migranten/innen zurückzuschicken. Die Regierungen der Herkunftsländer sind jedoch der Ansicht, dass ihre Glaubwürdigkeit beeinträchtigt werden könnte, wenn sie sich auf Rückführungsvereinbarungen einlassen. Frau Newland wies darauf hin, dass die Betrachtung der Rückkehrpolitik unter einem ressortspezifischen Blickwinkel unbeabsichtigte Folgen sowohl im Inland als auch in den Partnerländern haben könnte. Daher sei ein ressortübergreifender Ansatz („whole of government-approach“) erforderlich, um festzustellen, wo das gesamtstaatliche Interesse liege.

Newland erläuterte die Herausforderungen von Rückkehr am Beispiel Gambias: Vor 2017 war Gambia mit seinen nur zwei Millionen Einwohner/innen das fünftgrößte Herkunftsland irregulärer Migrant/innen jenseits des Mittelmeers. Nach dem Ende seiner repressiven Regierung im Jahr 2017 erwarteten viele Aufnahmeländer, dass die Gambier/innen in ihr Herkunftsland zurückkehren würden. Allerdings gibt es noch keine positive wirtschaftliche Entwicklung, die Arbeitslosenquote liegt bei rund 38 Prozent, und 22 Prozent des Bruttoinlandproduktes Gambias stammen aus Geldtransfers von Migrant/innen (remittances). Unter den jungen Männern im Land gibt es Unruhe und Frustration darüber, dass sie Europa nicht erreicht haben und dass die neue Regierung nicht in der Lage ist, die wirtschaftliche Situation zu verbessern. Daher wäre es nicht hilfreich, dass Migrant/innen nun in großer Zahl nach Gambia zurückkehrten. Reintegrationsmaßnahmen für ein Land wie Gambia werden von einer kleinen Anzahl meist europäischer Länder gefördert. Dies kann in Form von Auszahlungen an Einzelpersonen, Berufsausbildung, Beratung, Unterstützung bei der Arbeitsplatzsuche oder Unterstützung der Gemeinden bei der Aufnahme von Rückkehrer/innen erfolgen.

„Ein ressortübergreifender Ansatz ist erforderlich, um das gesamtstaatliche Interesse zu identifizieren.“

Kathleen Newland

Während viele Programme zu neu waren, um evaluiert zu werden, identifizierte Newland bereits einige Schwachstellen von Reintegrationsprogrammen. Sie nannte zum Beispiel: kurze Programmlaufzeiten, individuell ausgerichtete Leistungen in einem „Meer kollektiver Bedürfnisse“, die Vernachlässigung der sozialen, kulturellen und psychologischen Integration sowie die mangelnde Bearbeitung der strukturellen und politischen Probleme, die Menschen zur Emigration bewegen.

Ein anderes Beispiel: Im Jahr 2016 überlastete die Ankunft einer halben Million Rückkehrer/innen in Nangarhar (Afghanistan) die lokale Wirtschaft und die Infrastruktur: Die Zahl der Schüler/innen an weiterführenden Schulen verdoppelte sich, die Zahl der Tagelöhner versechsfachte sich und die Grundstückspreise stiegen um 1000 Prozent. Darüber hinaus führte der sinkende Lebensstandard für Rückkehrer/innen und Einheimische zu Feindseligkeiten gegenüber den Rückkehrer/innen. Newland empfahl daher eine enge Abstimmung zwischen Reintegrations- und Entwicklungsprogrammen. Sie nannte die Schweiz als Vorreiter bei der Umsetzung eines ressortübergreifenden Ansatzes in Bezug auf Migration und insbesondere auf Rückkehr. Außerdem wies sie auf das von der GIZ im Auftrag des BMZ durchgeführte Programm „Perspektive Heimat“ hin, das mehr Kontinuität zwischen Rückkehr und Reintegration schafft. Sie empfahl, die gewonnenen Erfahrungen („lessons learned“) aus diesem Programm für andere Programme und andere Durchführungsorganisationen zu nutzen.



HERAUSFORDERUNGEN UND ERFOLGE IM HINBLICK AUF DAS MIGRATIONSGESCHEHEN

Podiumsdiskussion

Das Panel diskutierte die “Herausforderungen und Erfolge im Hinblick auf das Migrationsgeschehen im größeren Rahmen (Challenges and achievements in the greater migration picture)”. Moderatorin Astrid Ziebarth (German Marshall Fund) wollte wissen, inwiefern die sogenannte Flüchtlingskrise des Jahres 2015 die Zusammenarbeit der verschiedenen Ministerien in den Ländern der Panelteilnehmer/innen intensiviert habe. Sie fragte auch, wie die Panelteilnehmer/innen die verschiedenen politischen Prioritäten innerhalb ihrer Staaten sowie zwischen Herkunfts- und Aufnahmeländern miteinander in Einklang brächten.

Zunächst blickte der Botschafter der Republik Kosovo, **Beque Cufaj**, auf den Bosnienkrieg zurück. 1,2 Millionen Flüchtlinge flohen aus Bosnien, von denen rund 320.000 in Deutschland Asyl suchten. Viele von ihnen mussten nach dem Ende des Bürgerkriegs Deutschland wieder verlassen. Cufaj schlug vor, dass Deutschland die in diesem Zeitraum gemachten Erfahrungen mit Rückkehrern nutzen solle. In den Jahren 2014 und 2015 kamen wieder Migrant/innen aus Kosovo nach Deutschland. Laut Cufaj war einer der Gründe für diese Migration die irreführende Information von Schleusern, dass Deutschland den Menschen Arbeitsplätze und Häuser zur Verfügung stellen würde. Die meisten dieser Migrant/innen mussten nach Kosovo zurückkehren, da ihre Asylanträge abgelehnt wurden. Zum Schluss gratulierte er Deutschland zur “Westbalkan-Regelung”³, die es Menschen aus den Westbalkanstaaten ermöglicht, ein Visum in Deutschland zu erhalten, wenn sie dort einen Arbeitsvertrag haben.

„Die Kürzung von Entwicklungshilfe hätte die Reintegration von Migrant/innen noch schwieriger gemacht.“

Elke Löbel

³ Weitere Informationen zur Westbalkanregelung finden Sie hier: <https://www3.arbeitsagentur.de/web/content/DE/service/Ueberuns/WeitereDienststellen/ZentraleAuslandsundFachvermittlung/Arbeit/ArbeiteninDeutschland/Westbalkan-Regelung/index.htm>



Dr. Elke Löbel (BMZ, Beauftragte für Flüchtlingspolitik) erklärte, dass das BMI und das BMZ eng zusammenarbeiteten: „Wir haben begonnen, eine Brücke zwischen beiden Ministerien zu bauen“. Zu Beginn der Debatte über die Rückkehr von Migrant/innen aus Deutschland habe die Forderung gestanden, die Entwicklungshilfe für diejenigen Länder zu kürzen, die sich weigerten, ihre Bevölkerung wieder aufzunehmen, der sogenannte „less for less“-Ansatz. Die Bundesregierung bevorzuge stattdessen heute den „more for more“-Ansatz, der auf einem gemeinsamen Konzept für Migration und Entwicklung basiert. Das BMZ arbeitet gemäß dieses kohärenten Ansatzes - ein Beispiel dafür ist die laufende Zusammenarbeit mit Marokko, wo Spezialisten in der Berufsbildung, in der klassischen Entwicklungszusammenarbeit, auf den Feldern Rückkehr und Reintegration sowie in der migrationspolitischen Beratung tätig sind.

„Das BMI strebt eine gute Beziehung zu den Herkunftsländern an, die auf Partnerschaft und nicht auf Vorherrschaft basiert.“

Christian Klos

Dr. Christian Klos (BMI) betonte ebenfalls die gute Zusammenarbeit von BMI und BMZ. Die unterschiedlichen Standpunkte von vor drei Jahren hätten sich zu einer gemeinsamen Sicht der Dinge weiterentwickelt. So seien beispielsweise die Rückkehrberatung in Deutschland und Reintegrationsprogramme in den Herkunftsländern eng miteinander verknüpft. Das BMI strebe eine gute Beziehung zu den Herkunftsländern an, die auf Partnerschaft und nicht auf Vorherrschaft basiere.

Stefano Signore (Europäische Kommission) betonte die Bedeutung des Monitorings (Ergebniskontrolle) von Projekten zu Rückkehr und Reintegration. Er erwähnte einige wichtige Erfolgsfaktoren von Integrationsprogrammen für Rückkehrer/innen: Außen- und Entwicklungsministerien sowie migrationspolitische Entscheidungsträger sollten zusammenarbeiten. Darüber hinaus sollten die Partnerländer einbezogen werden, um ihre Perspektive einbringen zu können. Die verschiedenen vor Ort tätigen Akteure – einschließlich internationaler Organisationen, der Zivilgesellschaft und der Regierungsbehörden – sollten sich vernetzen. Darüber hinaus könnten europäische Mitgliedsstaaten die existierenden EU-Programme, wie z.B. das „Europäische Rückkehr- und Reintegrationsprogramm (European Return and Reintegration Program, ERRIN)“, systematischer nutzen.

In der anschließenden Diskussion wurde deutlich, dass der politische Druck durch populistische Parteien die Arbeit am gemeinsamen Thema erschwert. Am Ende formulierte Kathleen Newland den Wunsch, dass Monitoring (Ergebniskontrolle) und Evaluierung verbessert werden sollten, da Daten zu Rückkehr und Reintegration bisher lückenhaft seien oder fehlten. Sie äußerte die Hoffnung, dass der Globale Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration (Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, GCM) zu einem Interessenausgleich zwischen Herkunfts- und Aufnahmeländern führe.



Thematische Workshops



QUALITÄT, KOORDINATION UND KOMPLEMENTARITÄT DER PROGRAMME ZUR FREIWILLIGEN RÜCKKEHR UND REINTEGRATION

Der zweite Teil der Konferenz gliederte sich in drei parallel stattfindende thematische Workshops, die intensive Diskussionen in kleineren Gruppen ermöglichten. Die Workshops begannen mit mehreren kurzen Beiträgen von Expert/innen und Praktiker/innen, gefolgt von einem Meinungsaustausch zwischen allen Teilnehmer/innen.

Zeit zum Vernetzen: In den Kaffeepausen und Workshops hatten die Teilnehmer/innen die Möglichkeit, sich besser kennenzulernen.





Workshop 1



GUTE BEISPIELE – WIE KÖNNEN RÜCKKEHR- UND REINTEGRATIONSPROGRAMME MITEINANDER VERKNÜPFT WERDEN?

Der Workshop “Gute Beispiele: Wie können Rückkehr- und Reintegrationsprogramme miteinander verknüpft werden (Good Practices: How to interlink return and reintegration programs)?” wurde entwickelt, um Beispiele für gut funktionierende Programme und Aktivitäten im Bereich Rückkehr und Reintegration vorzustellen und zu diskutieren. Ein besonderes Augenmerk wurde auf die Verknüpfung von Rückkehr- und Reintegrationsaktivitäten gelegt. Mehrere zentrale Herausforderungen können den Erfolg von Rückkehr- und Reintegrationsprogrammen einschränken: Sie sind oft von begrenzter Reichweite, bieten den Herkunftsländern selten strukturelle Unterstützung und häufig fehlt es an Unterstützung für Einzelpersonen über einen längeren Zeitraum. Angesichts dieser Herausforderungen stellte der Workshop die Frage, was zur erfolgreichen Unterstützung des Reintegrationsprozesses von Migrant/innen und den lokalen Gemeinschaften der Herkunftsländer erforderlich sei.



Siw Skjold Lexau
Stellvertretende
Generaldirektorin der
Abteilung für Migration,
Ministerium für
Justiz und öffentliche
Sicherheit, Norwegen

Anja Tomic Stellvertreterin der
Auftragsverantwortlichen des
Programms Migration für
Entwicklung, GIZ

Alba Brojka
Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für
Zusammenarbeit und Entwicklung,
Albanien

Daniela Funke
Senior
Ländermanagerin
Migration und Flucht
Europa, Mittelmeerraum,
GIZ,
Moderatorin

Siw Skjold Lexau (Ministerium für Justiz und öffentliche Sicherheit, Norwegen) erläuterte zu Beginn der Diskussion Veränderungen in der Vorgehensweise Norwegens. Am Anfang stand eine andere Begrifflichkeit. Die norwegischen Behörden sprechen heute von “unterstützter (oder assistierter) freiwilliger Rückkehr” anstatt von “freiwilliger Rückkehr”. Denn der Fokus der Diskussion sollte von der Frage, ob jemand zurückkehre, auf die Frage, wie er oder sie zurückkehre, verlagert werden, wenn es keine legale Grundlage für einen Aufenthalt in Norwegen gebe. Norwegen habe vieles ausprobiert, um die nachhaltige Reintegration in den Herkunftsländern sicherzustellen, einschließlich Schulungen vor der Abreise. Allerdings blieben insbesondere im Hinblick auf die Beobachtung der langfristigen Auswirkungen und auf die Nachhaltigkeit der Reintegration Herausforderungen bestehen.

Anja Tomic (GIZ) erläuterte den deutschen Ansatz, nach dem individuelle Unterstützung und Beratung zu einer nachhaltigen Reintegration führen können, wenn sie mit lokaler Entwicklung und struktureller Langzeitunterstützung in den Herkunftsländern kombiniert werden. Das vom BMZ geförderte Programm “Perspektive Heimat” zielt darauf ab, rückkehrende Menschen sowohl durch soziale als auch durch wirtschaftliche Maßnahmen zu unterstützen. Das Programm umfasst die Information und Beratung vor der Ausreise aus Deutschland, einschließlich der Einrichtung von



Anlaufstellen und individuellen Unterstützungsangeboten in den Herkunftsländern. Nach der Rückkehr fördert das Programm Ausbildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten sowie soziale Unterstützung. Es ist mit bestehenden Projekten verknüpft, die sich auf die institutionelle, legislative und strukturelle Verbesserung von Arbeitsmärkten, Berufsbildung oder kommunaler Entwicklung konzentrieren. Damit unterstützt „Perspektive Heimat“⁴ auch die langfristige Entwicklung der Partnerländer.

Alba Brojka (Institut für Zusammenarbeit und Entwicklung, Albanien) forderte einen „vielschichtigen Ansatz (multi-layered approach)“ zur Lösung der vielfachen Probleme, mit denen Rückkehrer/innen und Herkunftsländer konfrontiert seien. Albanien stehe vor einer Reihe von Herausforderungen im Zusammenhang mit Rückkehrer/innen, insbesondere in städtischen Gebieten, wo sich Rückkehrer/innen, die ursprünglich aus ländlichen Gebieten stammten, nach der Migration niederließen. Das bedeute einen zusätzlichen Druck auf bereits belastete öffentliche Einrichtungen, beispielsweise Sozial-, Bildungs- und Gesundheitsdienste. Um eine nachhaltige Reintegration zu erreichen, empfahl Alba Brojka Schulungen vor der Rückkehr, die den Teilnehmer/innen digitale und unternehmerische Fähigkeiten sowie berufliche Fertigkeiten in den Sektoren vermittelten, die in den Herkunftsländern von Bedeutung seien. Darüber hinaus müssten die Kapazitäten (öffentlicher) Einrichtungen im Herkunftsland ausgebaut werden, um bestehende Dienstleistungen zu verbessern oder derzeit nicht vorhandene Dienstleistungen zu schaffen.

Jezerca Tigani (Terre des Hommes, Albanien und Kosovo) betonte, dass transnationales Fallmanagement der Schlüssel zur Verbesserung nachhaltiger Reintegration sein könne. Länderübergreifende Zusammenarbeit der Sozialarbeiter/innen könne dazu beitragen, die entsprechenden Strukturen im Herkunftsland für Rückkehrer/innen vorzubereiten und angemessene Unterstützungsleistungen bereitzustellen. In der Arbeit mit unbegleiteten Minderjährigen gibt es bereits bewährte Verfahren, die auf erwachsene Rückkehrer/innen angewendet werden könnten. Dennoch betonten sie und Meike Riebau (Save the Children, Deutschland) auch die Notwendigkeit eines kinderorientierten Ansatzes für die Rückkehr und Reintegration. Kleine Maßnahmen wie die Berücksichtigung des Schuljahresendes bei der Planung einer Rückkehr könnten einen großen Einfluss auf die Bildung und das Leben von Kindern und Jugendlichen haben.

„Wir brauchen Programme zum Aufbau von Kapazitäten vor der Rückkehr, z.B. in digitalen und unternehmerischen Fähigkeiten.“

Alba Brojka

Manfred Haehnel (European Return and Reintegration Network, ERRIN) erinnerte daran, dass die Herausforderungen des Jahres 2015 Ministerien und Akteure, die lange Zeit nicht zusammengearbeitet hätten, zwingen, plötzlich aufeinander abgestimmte Ansätze zu entwickeln und den Dialog mit den Herkunftsländern auszubauen. Nachhaltige Lösungen könnten nur auf umfassenden Ansätzen beruhen, die alle relevanten Akteure in Europa und den Herkunftsländern einbezögen.

⁴ http://www.bmz.de/de/themen/Sonderinitiative-Fluchtursachen-bekaempfen-Fluechtlinge-reintegrieren/deutsche_politik/aktionsfeld_4/index.jsp?follow=adword



SCHLÜSSELERKENNTNISSE UND EMPFEHLUNGEN

- Finanzielle Unterstützung für Einzelpersonen: Einige Teilnehmer/innen argumentierten, dass dies die Entwicklung der Herkunftsländer nicht fördere. Viele meinten jedoch, dass individuelle Unterstützung und Beratung für eine nachhaltige Reintegration notwendig seien und so zur Entwicklung der lokalen Gemeinschaften beitragen
- Ein umfassender Ansatz für Rückkehr und Reintegration ist nötig, denn Rückkehrer/innen und Herkunftsländer sind mit vielschichtigen Problemen konfrontiert
- Programme zum Aufbau von Fähigkeiten vor der Rückkehr sind nötig z.B. Kenntnisse, die in Unternehmen oder in der Lebensmittel- und Tourismusindustrie benötigt werden
- Verwendung eines Zielgruppenansatzes, z.B. durch Betonung der Kinderrechte: Migrant/innen sollten gut informiert zurückkehren und ihre Kinder sollten in der Lage sein, das Schuljahr abzuschließen
- Es bedarf einer stärkeren Koordinierung, die auf bereits Vorhandenem aufbaut
- Kombination von Zielen der Entwicklungs- und der Innenpolitik
- Einbeziehung eines länderspezifischen, langfristigen, strukturellen Ansatzes, Anknüpfen an lokale Strukturen und Prozesse
- Verschiedene Wege zu wirtschaftlicher Reintegration
- Regierungsverhandlungen als Ausgangspunkt für die Verknüpfung von Rückkehr und Reintegration



Um Einladungen zu künftigen Dialogtreffen und die Dokumentation zu erhalten, müssen die Kontaktdaten stimmen.



Workshop 2



MONITORING UND EVALUIERUNG NACH DER RÜCKKEHR – WIE KANN EINE NACHHALTIGE REINTEGRATION GEMESSEN WERDEN?

Der Workshop “Monitoring und Evaluierung nach der Rückkehr - wie kann eine nachhaltige Reintegration gemessen werden (Post-Return Monitoring and Evaluation - How to measure sustainable reintegration?)” zielte darauf ab, die wichtigsten Herausforderungen zu identifizieren, Lösungen zu diskutieren und Empfehlungen für ein qualitativ hochwertiges Beobachtungs- und Auswertungssystem nach der Rückkehr zu geben.



Katie Kuschminder
Assistenzprofessorin,
Universität Maastricht

Anne Dussart
Leiterin der Abteilung
Asyl und Migration,
Caritas Belgien

Yongmi Schibel
Beraterin Flucht und
Migration im Kompe-
tenzzentrum Frieden
und Nothilfe, Abtei-
lung Governance und
Konflikt, GIZ,
Moderatorin

Der erste Impulsvortrag von **Katie Kuschminder** (Universität Maastricht) skizzierte aktuelle Praktiken (Beobachtung und Erfolgskontrolle) nach der Rückkehr sowie neue Instrumente. Derzeit konzentrierte sich die EU auf die “effektive Rückkehrquote”, die Internationale Organisation für Migration (IOM) konzentrierte sich auf “assistierte freiwillige Rückkehr und Reintegration” als Strategie, während die Wissenschaft die Auswirkungen der Rückkehr auf den Einzelnen und die Gemeinschaft untersuche. Wissenschaftler stellten derzeit außerdem den Grad der Objektivität der Monitoring-Ansätze und -Ergebnisse in Frage und unterschieden zwischen Reintegration und der Neigung zur erneuten Migration. Allerdings gebe es unter den Akteuren kein gemeinsames Verständnis dafür, was nachhaltige Reintegration eigentlich bedeutet.



Im zweiten Beitrag fügte **Anne Dussart** (Caritas Belgien) Erkenntnisse aus einer praxisorientierten humanitären Perspektive hinzu. Die Erfolgskontrolle der Caritas basiere auf Selbsteinschätzungen der Rückkehrer/innen und persönlichen Besuchen. Die Erfahrung zeige, dass Monitoring durch kontinuierlichen Kontakt die Qualität von Projekten erhöhen und somit bessere Perspektiven für Rückkehrer/innen schaffen kann.

Schnell stellte sich ein Konsens unter den Teilnehmer/innen heraus: Langfristige Evaluierungsprojekte seien notwendig, um die Auswirkungen der Rückkehr und Reintegration nicht nur auf das Leben des Rückkehrers/in, sondern auch auf die Gesellschaft zu verstehen. Darüber hinaus biete die Erfolgskontrolle nach der Rückkehr viele Möglichkeiten zur Verbesserung der Werkzeuge und Prozesse. Diese könnten für das Aufsetzen von Programmen nützlich sein und für mehr Einheitlichkeit bei der Umsetzung sorgen.

„Erfolgskontrolle durch kontinuierliche Unterstützung und Kontakt kann die Qualität von Projekten verbessern und somit bessere Perspektiven für Rückkehrer/innen schaffen.“

Anne Dussart

Neben der Frage nach operativen Instrumenten, die ein gemeinsames Verständnis von Erfolgskontrolle nach der Rückkehr erleichtern würden, warfen die Teilnehmer/innen auch technische Fragen auf. Dazu gehörte die Bedeutung von geschulten lokalen Interviewern, die Daten erheben können.

SCHLÜSSELERKENNTNISSE UND EMPFEHLUNGEN

- Klärung und Harmonisierung von Definitionen und Konzepten: Derzeit fehlt es an Klarheit in den Definitionen. Es bedarf langfristiger Projekte zur Erfolgskontrolle, die sowohl Einblicke in die Auswirkungen von Rückkehr auf den Migrant/innen und die Gesellschaft ermöglichen, als auch Wege zur Verbesserung von Instrumenten und Prozessen bieten, die für die Programmgestaltung wichtig sein könnten
- Unterschiede zwischen Monitoring, Evaluierung und längerfristiger Forschung sollten anerkannt werden
- Wissen aus der bisherigen Arbeit soll genutzt werden
- Das Aufsetzen von Programmen erfordert funktionierende Methoden sowie Mitarbeiter/innen, die kurzfristig einsatzbereit sind und technische Schwierigkeiten überwinden können, beispielsweise gut ausgebildete lokale Interviewer
- Erfolgskontrolle von Anfang an und mit einer langfristigen Perspektive
- Für die Konzeption und Implementierung von Beobachtungs- und Auswertungssystemen sind partnerschaftliche Ansätze erforderlich, die Berater in den Aufnahme- und Herkunftsländern sowie Rückkehrer/innen mit einbeziehen
- Die GIZ könnte einen Erfahrungsaustausch (Community of Practice) organisieren



Workshop 3



EUROPÄISCHE PROGRAMME: WIE KANN DIE ZUSAMMENARBEIT VERBESSERT WERDEN?

Mit der Verabschiedung des GCM im Dezember 2018 gewinnen Zusammenarbeit und Komplementarität bei Rückkehr- und Reintegrationsprogrammen an Bedeutung. Vor diesem Hintergrund hatte Workshop 3 „Europäische Programme: Wie können Zusammenarbeit und Komplementarität verbessert werden?“ (European programs: How to enhance cooperation and complementarity?) das Ziel, den Austausch zwischen europäischen Akteuren zu fördern und so deren Abstimmung und Kooperation zu unterstützen. Der erste Impulsvortrag wurde von **Sergo Mananashvili** (ERRIN) gehalten. Zunächst legte er die bestehende Zusammenarbeit von ERRIN zwischen europäischen Staaten und das Ziel der Initiative dar, die Rückkehr und Wiedereingliederung zu erleichtern. Zudem betonte er, wie wichtig die Integration von Aktivitäten in bestehende Strukturen sei. In der zweiten Impulspräsentation wies **Timo Stegelmann** (Help e.V.) auf die besondere Rolle von Nichtregierungsorganisationen hin, die oft direkten Zugang zur Zielgruppe hätten. Seit Ende der 90er Jahre arbeitet Help e.V. mit Gruppen wie den Roma auf dem Westbalkan zusammen. Die Organisation konzentriert sich auf ländliche Gebiete, um eine größere Nähe zur Zielgruppe der Rückkehrer/innen und der Migrationsinteressierten zu erreichen.

Lenie van Groot (European Reintegration Support Organizations, ERSO) skizzierte ERSO als ein Netzwerk von neun Organisationen, die mit Migrant/innen in Europa und mit Partnerorganisationen in den Herkunftsländern zusammenarbeiten. Sie wies auf die Bedeutung dieser Kooperation für eine effektive Beratung hin und betonte die wichtige Rolle der Partnerorganisationen bei der Identifizierung und Unterstützung gefährdeter Gruppen. Da die lokalen Partner ein besseres Bild der Situation hätten, könnten sie helfen, die Bedürftigsten zu erreichen.

Während des Workshops erwähnten die Teilnehmer/innen, dass die Interessen der verschiedenen Akteure in Rückkehr- und Reintegrationsprogrammen noch nicht ausreichend aufeinander abgestimmt seien. Eine engere Koordination zwischen Innen- und Außenministerien könnte dies verbessern.

„Nichtregierungsorganisationen haben oft einen besseren Zugang zur Zielgruppe.“

Timo Stegelmann



Sergo Mananashvili
Projektmanager
Europäisches Rückkehr- und Reintegrationsnetzwerk, ERRIN

Timo Stegelmann
Stellvertretender Geschäftsführer,
Help e.V.

Lenie van Groot
Niederländische Flüchtlingsrat (Dutch Refugee Council), stellvertretende Vorsitzende des Vorstands und Mitglied der European Reintegration Support Organizations, ERSO

Stefanie Goemann
Planungsbeauftragte Arbeitsmigration, Abteilung Wirtschaftliche und Soziale Entwicklung und Beschäftigung, GIZ, Moderatorin



Bei einigen Rückkehr- und Reintegrationsbemühungen kann die Einbeziehung anderer Ministerien wie Finanz- oder Arbeitsressort von Bedeutung sein. Darüber hinaus hilft ein entwicklungspolitischer Schwerpunkt nicht automatisch den Schwächsten. Um sicherzustellen, dass Reintegrationsprogramme umfassender sind, empfehlen die Teilnehmer/innen eine engere Zusammenarbeit zwischen staatlichen Programmen und zivilgesellschaftlichen Organisationen (CSOs). Die Einbeziehung kleinerer zivilgesellschaftlicher Organisationen in den Planungsprozess kann hilfreich sein, da diese einen praxisorientierten Überblick über das Thema haben. Dies sollte mit dem Aufbau von Kapazitäten für sie kombiniert werden. Es wurde auch darauf hingewiesen, dass die Gestaltung nachhaltiger Programme, z.B. im Bereich Unternehmensgründungen, sehr komplex sein kann. Während einige Rückkehrer/innen sich aus der Not heraus selbständig machten, nutzten andere die Gelegenheit, ihre einzigartige Geschäftsidee zu entwickeln. Diese Unternehmer/innen zu unterstützen könne sehr sinnvoll sein, da sie nach einiger Zeit möglicherweise selbst Jobs schaffen.

Reintegrationsprojekte seien noch nicht nachhaltig genug, um langfristig zu wirken, merkten die Teilnehmer/innen an. Initiativen, die versuchten, Rückkehrer/innen in den Arbeitsmarkt zu bringen, erfassten die Dynamik der sich entwickelnden Märkte nicht ausreichend. Daher sei eine langfristige Denkweise als Grundlage für die Gestaltung von Reintegrationsprogrammen erforderlich. Zuletzt habe es aber eine positive Entwicklung gegeben, wenn man Rückkehr- und Reintegrationsprogramme im Hinblick auf die Nachhaltigkeit und die Größenordnung solcher Programme vor einigen Jahren und heute vergleiche.

SCHLÜSSELERKENNTNISSE UND EMPFEHLUNGEN

- Die Koordination zwischen verschiedenen Akteuren ist von entscheidender Bedeutung, zum Beispiel zwischen und innerhalb der Mitgliedstaaten (Regierung, Ministerien, Zivilgesellschaft, usw.), zwischen den Mitgliedstaaten und den Herkunftsländern, zwischen den Mitgliedstaaten und den zivilgesellschaftlichen Organisationen, sowie innerhalb der Zivilgesellschaft. Dies ist notwendig, um die divergierenden Interessen der verschiedenen Akteure miteinander in Einklang zu bringen
- Abstimmung und gegenseitige Ergänzung sollten verstärkt werden: z.B. auf nationaler Ebene zwischen Innen- und Entwicklungsministerien sowie auf EU-Ebene
- Entsendungen zwischen Ministerien und Entwicklungsorganisationen können nützlich sein
- Vernetzungen zwischen Reintegrations- und Entwicklungsprogrammen können nützlich sein, z.B. hat „European Return and Reintegration Network“ (ERRIN) eine neue Arbeitsgruppe für Reintegration und Entwicklung gegründet
- Zivilgesellschaftliche Organisationen sollten einbezogen und ihre Erfahrungen genutzt werden
- Die Zusammenarbeit zwischen Regierungen sollte mit dem Kapazitätsaufbau lokaler zivilgesellschaftlicher Organisationen und nationaler Regierungen verknüpft werden
- Nachhaltig denken: Es reicht nicht aus, sich nur auf Reintegration und Entwicklung zu konzentrieren (Rolle des Privatsektors, etc.)
- Bestehende Foren (Khartum- und Rabat-Prozesse) sollten genutzt werden, um die Zusammenarbeit mit Herkunftsländern zu diskutieren



Abschließende Plenardiskussion



NEUE ERKENNTNISSE UND WEITERE SCHRITTE

Ziel des Plenums war es, die verschiedenen Ideen zur freiwilligen Rückkehr und Reintegration vorzustellen und zu diskutieren. Die Leitfrage lautete: Wie können Qualität, Zusammenarbeit und Koordination von Rückkehr- und Reintegrationsprogrammen gefördert werden und welche Rolle werden die Entwicklungszusammenarbeit, der Privatsektor, die Zivilgesellschaft und internationale Organisationen künftig spielen?

Dr. Sarah Tietze (IOM Deutschland) und **Jerzerca Tigani** (Terres des Hommes Albanien/Kosovo) erläuterten die aus ihrer Sicht notwendigen Maßnahmen. Tietze erklärte, dass Fragen der Erfolgskontrolle bisher mangels finanzieller Mittel vernachlässigt worden seien. Das habe sich jedoch geändert. IOM führe nun Monitoring und Evaluierung (Erfolgskontrolle) durch: „Wir haben viele Fragebögen verschickt und sind sehr neugierig. Wir müssen wissen, was nach der Rückkehr passiert.“

„Ist ein ‚erfolgreiches‘ Programm durch eine hohe Anzahl von Rückkehrer/innen oder durch die hohe Qualität ihrer Reintegration definiert?“

Jerzerca Tigani

Tigani sagte, dass ihre Organisation Wert auf die Messung der Qualität lege: „Regierungen messen nur Zahlen, aber Zahlen zeigen nicht, wie erfolgreich ein Programm ist.“ Der Mangel an Erfolgskontrolle stehe in engem Zusammenhang

mit einem mangelnden Konsens über die wichtigsten Definitionen. Ist beispielsweise ein „erfolgreiches“ Programm durch eine hohe Anzahl von Rückkehrer/innen oder durch die hohe Qualität ihrer Reintegration definiert? Ebenso erwähne der GCM „sichere und würdevolle Rückkehr“ – aber was bedeute „würdevoll“?



Vertreter/innen von Nichtregierungsorganisationen meinten, die Kriterien „würdevoller Rückkehr“ seien erfüllt, wenn der/die Rückkehrer/in im Herkunftsland menschenwürdig lebe, zur Schule gehe oder arbeite und sich geschätzt fühle. Wenn Reintegration diese Aspekte nicht berücksichtige, würden die Menschen bei einer erneuten Migration in ihre Aufnahmeländer wie auch bei ihrer Rückkehr „doppelt“ gezählt. Langfristig werde es nicht ausreichen, den Rückkehrer/innen nur Geld und strukturelle Unterstützung zu gewähren. Denn die wirtschaftliche Verfassung der Herkunftsländer insgesamt sei entscheidend für eine erfolgreiche Rückkehr. Ein zentrales Anliegen ist jedoch, dass die Perspektive der Herkunftsländer künftig besser berücksichtigt werde.

Darüber hinaus wiesen die Teilnehmer/innen darauf hin, dass Programme für die Zeit vor der Rückkehr soziale Aspekte zur Unterstützung der Reintegration beinhalten sollten und dass Informationen über Rückkehr- und Reintegrationsprogramme leichter zugänglich sein sollten, zum Beispiel über soziale Medien. Sie sollten alle Zielgruppen erreichen, z.B. Analphabeten durch Video- oder Audiomaterial. Es sei wichtig, dass Entscheidungsträger bedächten, dass der Grat zwischen freiwilliger und erzwungener Rückkehr sehr schmal sei. Aus dieser Perspektive erscheint der Begriff „unterstützte freiwillige Rückkehr“, wie er u.a. im norwegischen Kontext genutzt wird, durchaus angemessen.

Letztendlich sei es von entscheidender Bedeutung, dass alle Akteure in diesem Bereich weiterhin voneinander lernten und versuchten, die individuellen Motive von Migrant/innen, die eine Rückkehr in ihre Herkunftsländer in Betracht ziehen, besser zu verstehen.

HERAUSGEBER

Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)
Referat 224 - Rückkehr und Reintegration

REDAKTION

Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH,
Sektorvorhaben Migration und Entwicklung

VERANTWORTLICH

Pia Honerath, Tina Mahler, Uta Rasche (GIZ)

GESTALTUNG

Iris Christmann, Wiesbaden

BILDNACHWEIS

© Deniss Kacs

STAND

Dezember 2018

DIENSTSITZE

→ BMZ Bonn
Dahlmannstraße 4
53113 Bonn
Deutschland
Tel. +49 (0) 228 99 535 - 0
Fax +49 (0) 228 99 535 - 3500

→ BMZ Berlin im Europahaus
Stresemannstraße 94
10963 Berlin
Deutschland
Tel. +49 (0) 30 18 535 - 0
Fax +49 (0) 30 18 535 - 2501

KONTAKT

poststelle@bmz.bund.de
www.bmz.de