

Freiwillige Rückkehr von Flüchtlingen: Chancen für Frieden und nachhaltige Entwicklung?

Heidrun Bohnet \ BICC
Markus Rudolf \ BICC

Empfehlungen

\ Rückkehr als Neuanfang begreifen

Rückkehr bedeutet nicht, dass eine vertriebene Person an genau den Ort zurückkehrt, von dem sie geflohen ist. Sie ist weniger das Ende eines Kreislaufs als der Beginn einer Wiedereingliederung und stellt einen Neuanfang dar.

\ Post-Konfliktsituationen als Übergangsprozess verstehen

Eine Post-Konfliktsituation ist nicht mit dem Ende aller Konflikte gleichzusetzen. Vielmehr sollte konzeptionell berücksichtigt werden, dass die Post-Konfliktsituation oft eine Übergangssituation ist, in der nach wie vor ein signifikantes Maß an Gewalt herrscht.

\ Binnenvertriebenen (IDPs) Beachtung schenken

Auch IDPs befinden sich häufig in einer Situation der Langzeitvertreibung und sind meist denselben Risiken ausgesetzt wie Flüchtlinge. Ihr Schutz und ihre Unterstützung bedürfen eines stärkeren Engagements.

\ Die Vertriebenen einbeziehen und ihr Potenzial nutzen

Die Tragfähigkeit von Rückkehr und Frieden hängt zu einem beträchtlichen Teil davon ab, ob die Bedürfnisse von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen berücksichtigt und sie aktiv in die Planung und strategische Umsetzung von Rückführungsprozessen eingebunden werden. Deshalb ist es unerlässlich, ihren Anliegen und Potenzialen Rechnung zu tragen.

\ Nothilfe und Entwicklungsarbeit miteinander verbinden

Rückführungs- und Reintegrationsprojekte stellen meist kurzfristig die Nothilfe in den Vordergrund. Die Negativspirale von Gewaltkonflikt und Vertreibung ist aber nur durch einen koordinierten Ansatz von Nothilfe- und nachhaltiger Entwicklungsarbeit wirksam zu durchbrechen.

\ Lokale Integration und Rückkehrprozesse nicht gegeneinander stellen

Erfahrungen und Fähigkeiten, die Vertriebene in der Aufnahmeregion erwerben, können den Rückkehrprozess erleichtern und sich günstig auf die Nachhaltigkeit ihrer Wiedereingliederung auswirken.

Freiwillige Rückkehr von Flüchtlingen: Chancen für Frieden und nachhaltige Entwicklung?

Bürgerkriege wie etwa in Syrien, Afghanistan oder dem Irak stellen einen zentralen Auslöser für Fluchtbewegungen dar. Zahlreiche Menschen von dort suchen aktuell auch Zuflucht in Deutschland und Europa.

Da viele dieser Kriege keine baldige Lösung in Aussicht haben, befinden sich weltweit viele Flüchtlinge in *protracted situations*, d. h. ihre Vertreibung hält länger als fünf Jahre an. So befanden sich Ende 2014 6,4 Millionen Flüchtlinge in *protracted situations*, und ihre Zahl steigt weiter. Einige dieser *protracted situations* bestehen sogar schon seit mehr als 20 Jahren (siehe Abbildung 1), so etwa in Afghanistan, Pakistan, Sudan, Südsudan, der Demokratischen Republik Kongo, Ruanda, Burundi, Myanmar, Kolumbien und Somalia. Um diese Situationen nicht weiter fortzusetzen, müssen hier Lösungen gefunden werden. Dies zu unterlassen, kann Friedensprozesse untergraben.

Eine Lösung für das Problem der Langzeitvertreibung könnte in der Rückkehr bestehen. Was aber gehört zur Rückkehr dazu, was sind die Voraussetzungen für ihr Gelingen? Und – welche Möglichkeiten zur Problemlösung bietet sie? Der BICC *Policy Brief* gibt erste Antworten auf diese Fragen und legt dar, welche Aspekte im Prozess der Rückführung von Langzeitvertriebenen unbedingt zu beachten sind.

Rückkehr – kein Endpunkt eines Kreislaufes, sondern ein neuer Prozess

In den letzten 20 Jahren sind über 18 Millionen Vertriebene in ihre Herkunftsländer zurückgekehrt. 2014 waren es 126.800 Flüchtlinge und grob geschätzt 160.000 Binnenvertriebene. Dabei kehren die Vertriebenen aber nicht unbedingt an die Orte zurück, aus denen sie geflüchtet sind. Manche siedeln sich in einem anderen Teil ihres Herkunftslandes an. Das hängt z. B. vom Grad der Zerstörung ihrer früheren Wohnungen, von Eigentumsrechten und der Verfügbarkeit von Land ab. Folglich kann die Rückkehr nicht einfach als die Umkehrung von Flucht und Vertreibung angesehen werden. Die Vertreibung endet

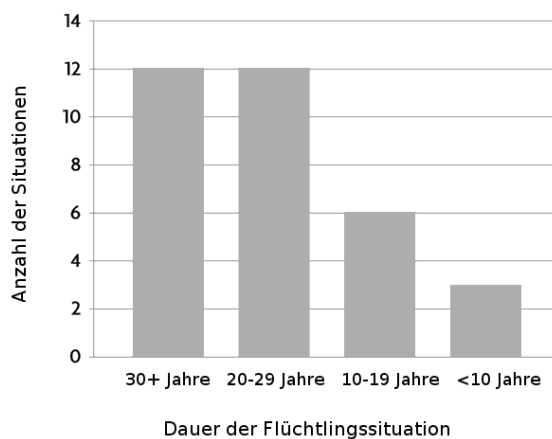
nicht mit der Rückkehr, sondern geht in einen Prozess der Reintegration über, zu dem physische, rechtliche und materielle Sicherheit und Versöhnung gehören. Rückkehr sollte also in all ihrer Komplexität wahrgenommen werden, die verschiedene Stadien und Dimensionen umfasst.

Die Top-Down organisierte sogenannte Repatriierung ist allerdings nicht die einzige Form der Rückkehr. Aufgrund spontaner Rückkehr ist die tatsächliche Zahl der Menschen oft höher, als von den Hilfsorganisationen registriert. Problematisch daran ist, dass Nichtregistrierte bei der Verteilung von Hilfsgütern leer ausgehen. Der Grundsatz der Nichtzurückweisung garantiert, dass die Rückführung freiwillig ist, dass also Vertriebene nicht zur Rückkehr gezwungen werden dürfen und selbst entscheiden können. Manche Vertriebene möchten jedoch nicht zurückkehren, weil

- \ sie einer Minderheit angehören, die immer noch dem Risiko bestimmter Formen von Schikane und Diskriminierung ausgesetzt ist,
- \ der Grad der Zerstörung ihres Herkunftsortes möglicherweise zu hoch ist, um eine Lebensgrundlage zu bieten,
- \ die Umstände, die sie zur Flucht zwangen, von Traumata begleitet waren,
- \ sie über keine Geldmittel verfügen,
- \ enge ethnische Bindungen im Aufnahmeland bestehen oder
- \ sie in der Aufnahmeregion bessere Chancen zum Aufbau einer Existenz haben.

Die politischen Entscheidungsträger erwarten im Allgemeinen, dass Flüchtlinge und Vertriebene nach dem Ende des Konflikts in ihre Herkunftsregion zurückkehren. Allerdings durchlaufen Konfliktsituationen häufig Übergangsphasen ohne klare Abgrenzung, und es kommt vielfach zum erneuten Ausbruch offener, konfrontativer Gewalt. Die Rückkehr erfolgt daher oft noch während eines Konfliktes. Um diese Situationen zu analysieren und angemessen darauf reagieren zu können, muss die klassische Unterscheidung zwischen Situationen vor, während und nach einem Konflikt aufgegeben und das zyklische Wiederaufflammen von Konflikten berücksichtigt werden.

Abbildung 1
Anzahl und Dauer der Situationen von Langzeitvertriebung



Quelle: UNHCR, 2015, *World at War: Global trends, Forced displacement in 2014*.

Langzeitvertriebung geht oft einher mit lang währenden Konflikten. In Ländern wie Südsudan, Afghanistan oder der Demokratischen Republik Kongo (DRC) sind ganze Generationen in einem Gewaltkontext aufgewachsen, der zu einem Dauerzustand geworden ist. Ein solcher lang anhaltender Konflikt bedeutet, dass sich die traumatische Erfahrung des Verlusts viele Male wiederholt: abgebrannte Häuser, vernichtete Viehbestände, verlorene Ernten, geplünderte Vorräte, gestohlene Haushaltsgegenstände. Oft sind Menschen dazu gezwungen, Geld und Gut an bewaffnete Gruppen auszuhändigen, etwa um Leben zu retten oder Kinder vor der Rekrutierung zu bewahren. Die Mittel und Möglichkeiten, sich eine neue Existenzgrundlage zu schaffen, schmelzen mit jedem derartigen Vorfall dahin. Dieser Negativspirale von lang anhaltenden Vertreibungssituationen muss die internationale Gemeinschaft mit geeigneten Lösungen begegnen, um eine dauerhafte Verschlechterung der Lage und *spill-over*-Effekte zu vermeiden.

Binnenvertriebene (IDPs) dürfen nicht vernachlässigt werden

Dreimal so viele Menschen sind innerhalb ihrer Länder geflüchtet wie über eine internationale Grenze hinweg (siehe Abbildung 2). Dennoch bleiben die

Binnenvertriebenen in der Debatte über nachhaltige Lösungen für lang andauernde Situationen oft unberücksichtigt. Die Vertreibungssituation der IDPs ist vielfach genauso langwierig wie die von Flüchtlingen, und sie befinden sich darüber hinaus in einer besonders kritischen Lage. Denn sie genießen generell – anders als Flüchtlinge – keinen spezifischen rechtlichen Schutz, obwohl sie praktisch fast denselben Risiken wie diese ausgesetzt sind. Die von den Vereinten Nationen herausgegebenen, die Binnenvertreibungen betreffenden Leitlinien von 1998 sind nicht rechtsverbindlich.¹ Zudem haben die Regierungen, die diese Rechte garantieren sollten, die Vertreibung oft selbst verursacht oder waren nicht in der Lage, sie zu verhindern und die Menschen zu schützen.

Ein differenziertes Begriffsverständnis tut Not

Um die verschiedenen, sich überschneidenden Probleme und die individuell fließenden Übergänge zwischen Flüchtlings- und Vertriebenenstatus besser zu erfassen, schlagen wir vor, statt von lang andauernden Flüchtlingssituationen (*protracted refugee situations*) besser von Situationen lang andauernder gezwungener Vertreibung (*situations of protracted forced displacement*) zu sprechen. Dabei definieren wir Vertriebene als Personen, die ihren Herkunftsort wegen eines Gewaltkonflikts verlassen mussten, ordnen sie aber keiner nach in- oder ausländischem Zufluchtsort differenzierten Kategorie zu. Diese Definition trägt der Tatsache Rechnung, dass die Unterscheidung zwischen den beiden Kategorien oft eine rein administrative ist. Bei durchlässigen Landesgrenzen – was vielfach der Fall ist – wechseln Vertriebene oft vom

1 \ Die Leitlinien bezüglich Binnenvertreibungen von 1998 beschreiben die Bedingungen, unter denen eine Rückführung stattfinden sollte (sie muss freiwillig sein und in Sicherheit und in Würde erfolgen), die Rolle des Staates (er sollte die volle Beteiligung von Binnenvertriebenen fördern, Hilfestellung bei der Rückgewinnung früheren Eigentums geben oder für Entschädigung sorgen) und die Rolle der internationalen Organisationen (sie müssen Zugang zu den Vertriebenen erhalten, um bei der Rückführung und Reintegration zu helfen).

einen in den anderen Status, je nach den damit verbundenen Vorteilen. Für den Erfolg von Reintegrationsprogrammen ist es unerlässlich, dass auch die zahlreichen IDPs erfasst werden, die parallel zu oder zusammen mit Flüchtlingen in ihre Heimat zurückkehren. Auch dass Flüchtlinge und Binnenvertriebene keine homogenen Gruppen sind, ist bei der Suche nach Lösungen, die auf die unterschiedlichen Bedürfnisse zugeschnitten sind, zu beachten.

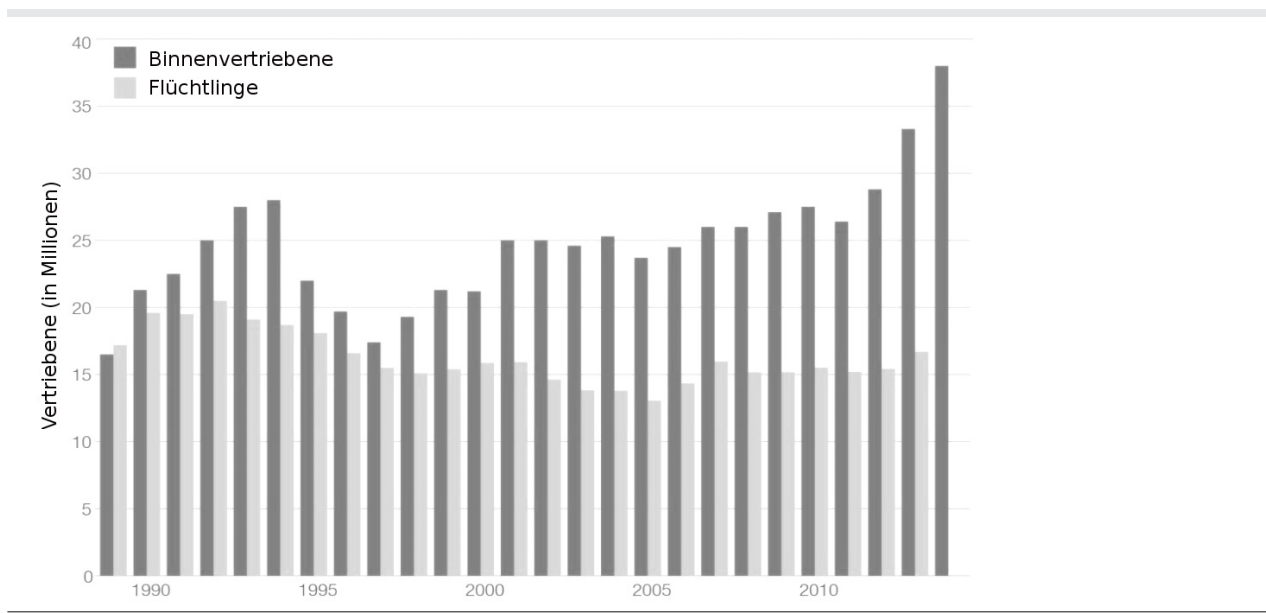
Anliegen und Potenziale von Vertriebenen in Rückkehr- und Friedensprozesse einbeziehen

Vertriebene werden oft als problematisch, negativ und belastend für die Aufnahmegemeinden und -länder angesehen. Doch der Zuzug von Vertriebenen und Rückkehrern könnte auch Entwicklungsimpulse geben und Friedensprozesse stabilisieren. Da Flüchtlinge und IDPs in einigen Ländern Teil des Konflikts sind, könnte ihre Berücksichtigung und Einbindung in den Friedensprozess zu seiner Lösung beitragen.

Die Unterstützung der Rückkehrer beim Reintegrationsprozess kann außerdem helfen, weiteren Spannungen vorzubeugen. So könnte z. B. die Klärung von Eigentumsrechten und Landfragen vor der Rückkehr von Vertriebenen dazu beitragen, Anlässe für neue Konflikte nach der Rückkehr zu vermindern. Die Einbeziehung der Vertriebenen könnte sowohl das Vertrauen in den Friedensprozess als auch in den neu geschaffenen Frieden selbst stärken.

Politische Entscheidungsträger und Experten haben hervorgehoben, dass die Einbeziehung von Vertriebenen in Rückführung und Friedensprozesse die Nachhaltigkeit der Wiedereingliederung verbessern könnte. Hingegen ist noch zu wenig erforscht, unter welchen Bedingungen die Berücksichtigung und Beteiligung von Vertriebenen über die Nachhaltigkeit der Rückkehr und des Friedens selbst entscheidet. Die Stimmen der Vertriebenen blieben bei der Untersuchung von Zusammenhängen zwischen Rückkehr und Frieden bisher weitgehend ungehört. Um Feindseligkeiten zwischen Rückkehrenden und in der Heimat Verbliebenen zu vermeiden, könnte es hilfreich sein,

Abbildung 2
Zahl der Binnenvertriebenen gegenüber Flüchtlingen



Quelle: IDMC, 2015, *Global overview 2015: People internally displaced by conflict and violence*.

ihre Anliegen, wie gesellschaftliche Teilhabe, Bürger- und Landrechte aufzugreifen. Die Aufgabe, eine geeignete Interessensvertretung unter den Vertriebenen zu finden, ist jedoch nicht einfach, da sie keine homogene Gruppe bilden. Welches Maß an Mitwirkung und Berücksichtigung ist das richtige für die verschiedenen Typen von Friedensprozessen? Unter welchen Bedingungen kann die Einbindung von Vertriebenen das Zustandekommen von Friedensvereinbarungen behindern? Wie können ihre Forderungen wirksam in den Friedensprozess integriert werden? Sollten Vertriebene direkt oder indirekt in den Friedensprozess einbezogen werden?

Humanitäre Hilfe und Entwicklungsarbeit miteinander verbinden

Humanitäre Helfer einerseits und Entwicklungsakteure andererseits reagieren unterschiedlich auf lang andauernde Vertreibungssituationen. Humanitäre Helfer kommen traditionell in Katastrophen- und Konfliktsituationen zum Einsatz, während die Entwicklungsakteure in Post-Konfliktsituationen aktiv werden. Wie aber oben schon dargelegt, gibt es lang andauernde Konflikte, die wiederholt ausbrechen, und bei denen keine klare Abgrenzung zwischen Konflikt- und Post-Konfliktsituation zu erkennen ist. Wenn aber die humanitären Gesichtspunkte nicht eindeutig von Entwicklungsaufgaben abzugrenzen sind, macht es keinen Sinn, eine solche Unterscheidung zu treffen.

Um also die Herausforderungen bei Rückführungsprojekten angemessen angehen zu können, müssen Nothilfe- und Entwicklungsarbeit zusammengeführt werden. Erste Versuche, eine engere Kooperation zwischen humanitärer Hilfe und Entwicklungsarbeit zu erreichen, wurden schon 2003 unternommen. Mit dem *Framework for Durable Solutions* (Rahmenwerk für nachhaltige Lösungen) des UNHCR wurde der so genannte 4R-Ansatz entwickelt. 4R steht dabei für Rückführung, Wiedereingliederung, Rehabilitation und Wiederaufbau (*repatriation, reintegration, rehabilitation, reconstruction*). Aber auch mehr als zehn Jahre nach der Umsetzung dieser Initiative arbeiten die verschiedenen Akteure immer noch nur bedingt zusammen und kurzfristige Projekte werden weiterhin bevorzugt.

Rückkehr und lokale Integration am Zufluchtsort können sich ergänzen

Mehrere Studien zu Rückkehr und Reintegration haben gezeigt, dass die Bedingungen in der Aufnahme-region, insbesondere der Grad der Eigenständigkeit, Einfluss auf die Rückkehr- und Reintegrationsaussichten haben können. Dennoch werden die beiden dauerhaften Lösungen - lokale Integration und Rückkehr - immer noch oft als völlig unzusammenhängend gesehen. Doch beide Prozesse können sich durchaus gegenseitig unterstützen und ergänzen. Je mehr Fähigkeiten die Vertriebenen in der Aufnahme-region erwerben (z. B. berufliche Bildung), desto besser können sie sich auf die Bedingungen in der Rückkehrregion einstellen. Die Förderung lokaler Integrationsmaßnahmen von Bildungs- und Arbeitsmöglichkeiten für Vertriebene in der Aufnahme-region kann somit auch den Rückkehrprozess erleichtern und sich günstig auf die Nachhaltigkeit ihrer Wiedereingliederung auswirken.

Eine umfassende und koordinierte Herangehensweise entwickeln

Um Rückkehr zu einer tragfähigen und dauerhaften Lösung für Situationen von Langzeitvertreibung zu machen, empfehlen wir folgende Schritte:

- 1\ mit langfristiger Perspektive arbeiten, die auch Wiedereingliederungs- und Entwicklungsmaßnahmen einschließt,
- 2\ die Mitwirkung der Flüchtlinge, Binnenvertriebenen und Aufnahmegemeinden auf allen Ebenen im Rückkehrprozess sicherstellen,
- 3\ Kontext und Dynamik von lang andauernden Gewaltkonflikten analysieren und angemessen vorgehen, um keinen weiteren Schaden zu verursachen,
- 4\ die Fähigkeiten von Vertriebenen in der Aufnahme-region gezielt mit Blick auf den Bedarf in ihrer Herkunfts-/Rückkehrregion fördern,
- 5\ im Hinblick auf den Rückkehrprozess auch die Vertriebenen selbst zu Wort kommen lassen.

Derzeit weist die Forschung noch erhebliche Erkenntnislücken auf. So fehlen etwa *best practices*, wie Vertriebene in Friedensprozessen zu berücksichtigen und beteiligen sind. Ebenso mangelt es noch an Strategien, die eine erneute Vertreibung bzw. ein Wiederaufflackern von Konflikten vermeiden helfen.

LITERATURHINWEISE

- BICC. (2015). Protected instead of protracted: Strengthening displaced persons in peace processes. *BICC Working Paper 3*, Bonn (upcoming).
- Brookings-Bern Project on Internal Displacement. (2010). *Integrating internal displacement in peace processes and agreements*. Peacemaker's Toolkit Series, Vol. 3. Washington, DC: United States Institute of Peace Press. Online abrufbar: http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2010/2/16-internal-displacement-mchugh/0216_internal_displacement_mchugh.pdf.
- Loescher, G., Milner, J., Newman, E., & Troeller, G. G. (Eds.). (2008). *Protracted refugee situations: Political, human rights and security implications*. Tokyo, New York, Paris: United Nations University Press..
- Long, K. (2013). *The point of no return: Refugees, rights, and repatriation*. Oxford: Oxford University Press..

bicc \
Internationales Konversionszentrum Bonn
Bonn International Center for Conversion GmbH

Pfarrer-Byns-Straße 1, 53121 Bonn, Germany
+49 (0)228 911 96-0, Fax -22, bicc@bicc.de

www.bicc.de
www.facebook.com/bicc.de



Wissenschaftlicher Direktor
Prof. Dr. Conrad Schetter

Kaufmännischer Geschäftsführer
Michael Dedek

AUTOREN

Heidrun Bohnet
Researcher

Markus Rudolf
Researcher

Veröffentlichung im Rahmen des Forschungsprojektes „*Protected* statt *protracted* - Flüchtlinge und Frieden stärken“, gefördert vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) im Rahmen der Sonderinitiative „Fluchtursachen bekämpfen - Flüchtlinge reintegrieren“, <https://www.bicc.de/research-themes/project/project/protected-rather-than-protracted-strengthening-refugees-and-peace-122/>

LEKTORAT
Susanne Heinke

INHALTLICHE UNTERSTÜTZUNG
Clara Schmitz-Pranghe

ÜBERSETZUNG
Brigitte Steinmetz, Berlin

LAYOUT
Heike Webb

EDITORIAL DESIGN
Diesseits - Kommunikationsdesign, Düsseldorf



Except where otherwise noted, this work is licensed under:
cf. creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/