



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

**Remigration und Entwicklung?
Organisierte freiwillige Repatriierung aus
Mitgliedsländern der EU in fragile Staaten**

Verfasserin

Sarah Lares

angestrebter akademischer Grad

Magistra der Philosophie (Mag.phil.)

Wien, 2014

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A 057 390

Studienrichtung lt. Zulassungsbescheid: Individuelles Diplomstudium Internationale Entwicklung

Betreuer: Univ. Prof. i.R. Dr. Walter Schicho

**Für alle Menschen in meinem Umfeld,
die mich auf diesem Weg begleitet,
gefördert und unterstützt haben!**

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	5
1. Einleitung und Forschungsrelevanz.....	6
1.1 Einführung in die Thematik.....	6
1.2 Untersuchungsgegenstand.....	7
1.3 Forschungsfragen.....	7
1.4 Aufbau.....	8
1.5 Methodik.....	8
1.6 Persönliches Interesse.....	9
2. Theoretischer Ansatz.....	11
2.1 Definitionen der Begriffe.....	11
2.1.1 Freiwillige Repatriierung und Reintegration.....	12
2.1.1.1 Nachhaltigkeit der Reintegration.....	15
2.1.1.2 Exkurs: Freiwilligkeit der Rückkehrentscheidung.....	17
2.1.2 Remigration und Entwicklung.....	19
2.1.2.1 Theoretische Konzeptionen zu Remigration und Entwicklung.....	22
2.1.3 Fragile Staatlichkeit.....	28
2.1.3.1 Kennzeichen fragiler Staatlichkeit.....	29
2.1.3.2 Ursachen für fragile Staatlichkeit.....	36
2.1.3.3 Internationale entwicklungsorientierte Handlungsfelder.....	38
2.1.3.4 Unterstützte Rückkehr in fragile Staaten.....	40
2.2 Am Prozess beteiligte Akteure - Organisierte freiwillige Rückkehr und Reintegration als optimale Lösung?.....	43
2.2.1 RückkehrerInnen.....	43
2.2.2 Herkunftsstaaten.....	45
2.2.3 Internationale Gemeinschaft und die Immigrationsländer in der EU.....	47
2.2.4 Projektdurchführende.....	50
2.2.5 Bevölkerungsgruppen im Herkunftskontext.....	52

3. Kontexte in den Rückkehrstaaten	56
3.1 Afghanistan	56
3.1.1 Historischer und politischer Rückblick	57
3.1.2 Gesellschaftliche Situation	60
3.1.3 Fragile Staatlichkeit	61
3.1.4 Zusammenfassung Regionalkontext Afghanistan	64
3.2 Somalia	65
3.2.1 Historischer und politischer Rückblick	66
3.2.2 Gesellschaftliche Situation	70
3.2.3 Fragile Staatlichkeit	70
3.2.4 Zusammenfassung Regionalkontext Somalia	73
3.3 Bosnien-Herzegowina	74
3.3.1 Historischer und politischer Rückblick	75
3.3.2 Gesellschaftliche Situation	77
3.3.3 Fragile Staatlichkeit	78
3.3.4 Zusammenfassung Regionalkontext Bosnien	79
3.4 Zusammenfassung der Regionalkontexte	80
 4. Empirische Untersuchung	 80
4.1 Methoden der Untersuchung	80
4.2 Themenkomplex	81
4.3 RANA-Return, Reception and Reintegration of Afghan Nationals to Afghanistan	81
4.3.1 Projekttitel und –träger	82
4.3.2 Projektumfeld	83
4.3.3 Zielgruppe	85
4.3.4 Ort	86
4.3.5 Laufzeit, Zeitplan	86
4.3.6 Budget	87
4.3.7 Evaluierungen	87
4.3.8 Implementierung des Projektes	89
4.3.8.1 Kernpunkte	89
4.3.8.2 PartizipantInnen	90
4.3.8.3 Methode	92

4.3.8.4 Ziele und Erwartungen.....	95
4.3.8.5 Effektivität und Nachhaltigkeit.....	95
4.4 Getting Down To Business.....	97
4.4.1 Projekttitel und –träger.....	98
4.4.2 Projektumfeld.....	99
4.4.3 Zielgruppe.....	99
4.4.4 Ort.....	99
4.4.5 Laufzeit, Zeitplan.....	100
4.4.6 Budget.....	101
4.4.7 Evaluierungen.....	102
4.4.8 Implementierung des Projektes.....	103
4.4.8.1 Kernpunkte.....	103
4.4.8.2 PartizipantInnen.....	103
4.4.8.3 Methode.....	105
4.4.8.4 Ziele und Erwartungen.....	105
4.4.8.5 Effektivität und Nachhaltigkeit.....	106
4.5 Fragestellungen an die konkreten Projekte.....	107
4.6 Hypothesen.....	114
4.7 Ergebnisse der Analyse.....	116
4.8 Ausblick.....	118
5. Conclusio.....	120
6. Bibliographie.....	122
6.1 Literaturverzeichnis.....	122
6.2 Internet-Linkverzeichnis.....	131
6.3 Interviewverzeichnis.....	132
7. Anhang.....	133
7.1 Abbildungsverzeichnis.....	133
7.2 Zusammenfassung.....	134
7.3 Abstract (Englisch).....	135
7.4 Curriculum Vitae.....	137

Abkürzungsverzeichnis

AVR	Assisted Voluntary Return
AVRR	Assisted Voluntary Return and Reintegration
EU	Europäische Union
GI	Göteborgs Initiativet
HDI	Human Development Index
HDZ	Hrvatska demokratska zajednica; Kroatische Demokratische Union
IOM	International Organisation on Migration
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NGO	Non Governmental Organisation
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PUT	permanent uppehållstillstånd; permanente Aufenthaltsbewilligung
RANA	Return, Reception and Reintegration of Afghan Nationals
SDA	Stranka demokratske akcije; Partei der demokratischen Aktion
SDS	Srpska Demokratska Stranka; Serbische Demokratische Partei
SNM	Somali National Movement
TNG	Transitional National Government
TOR	Terms of Reference
UNO	United Nations Organisation
UNDP	United Nations Development Programme
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNOSOM	United Nations Operations in Somalia
UNPPOFOR	United Nations Protection Force
USA	United States of America

1. Einleitung und Forschungsrelevanz

1.1 Einführung in die Thematik

As return has risen up the international agenda, academics and policy observers have reacted with a mixture of enthusiasm, caution, and alarm. Whilst the motives for enthusiasm about return might be questioned in many instances, it remains a powerful symbol of the end of conflict and a return to normalcy. (Black, Gent 2004a: 19)

Was aber passiert in Fällen, wo eine Rückkehr in stabile Verhältnisse nicht möglich ist, wo eine Befriedung von Post-Konfliktsituationen noch nicht erreicht werden konnte, wo die Bewerbung von Reintegration in einen sozial, politisch und ökonomisch angespannten Kontext aus europäischer Sicht nur schwer zu rechtfertigen sein kann?

Wie Migration als allgemeine Thematik, so gilt auch Rückwanderung und Reintegration als umstrittenes Feld, auf dem eine Vielzahl an Akteuren mit unterschiedlichen Interessen kooperiert, aber auch oftmals konkurriert.

Auf Kriegshandlungen der vergangenen Jahrzehnte, aber auch zum aktuellen Zeitpunkt, folgten massive Flüchtlingsströme in Nachbarstaaten und nach Europa. Die Entwicklung von Strategien zur Behandlung dieser migrierenden Bevölkerungsgruppen auf internationaler, nationaler und punktueller Ebene zeigten sich daraufhin als eminent. EU-Staaten begrüßen die Rückkehr von AsylwerberInnen, MigrantInnen und Flüchtlingen in deren Herkunftskontext meist aufgrund von rigorosen Aufenthaltsgesetzen und des allgemeinen politischen Klimas. Fragile Herkunftsländer, die oftmals durch Kriegshandlungen und Konflikte unter einem Vakuum der Emigration von Wissen und Arbeitskraft leiden, fördern zum Teil diese Rückkehr von ehemaligen EmigrantInnen. Im Zuge einer Remigration können nämlich auch potenzielle Netzwerkbeziehungen, materieller Besitz und Kompetenzen rückgeführt werden.

Die RückkehrerInnen selbst sollten entsprechend der aktuellen Trends der Migrationsforschung im breiteren Kontext der zirkulären Migration gesehen werden, da in deren Lebensablauf Migrationsbewegungen einen Teil ihrer Biographie gestalten. Durch die freiwillige Entscheidung, in den Herkunftskontext zurückzugehen, übernehmen diese Personen wieder Eigenverantwortung, eine neue Zukunft zu gestalten. Eine solche Rückkehr bietet, trotz der massiven

Herausforderungen eines fragilen Reintegrationskontextes, möglicherweise mehr Perspektiven als ein Leben in einem europäischen Staat. Die Notwendigkeit, bei dieser Reintegration zu unterstützen, ist bei näherer Betrachtung der Thematik deutlich ersichtlich. Zwei der bereits durchgeführten Projekte zur assistierten, organisierten Reintegration von freiwilligen RückkehrerInnen in einen fragilen Herkunftsstaat werden im Folgenden analysiert und auf vielfältige Komponenten der Planung und Implementierung hin untersucht. Zum einen soll diese Arbeit verdeutlichen, welche Herausforderungen sich in der praktischen Umsetzung zweier Projekte mit unterschiedlichem Ansatz ergeben. Zum anderen möchte ich auch die differierenden Ansichten über Strategien der Reintegrationsmaßnahmen darlegen.

I guess that some of them will succeed, some will fail. A few have given up their repatriation dreams, but the majority has got an even more strong will during their time in the project „Getting down to business“. Seen in the light of the reality that is not just strong, but a miracle.(Göteborgs Initiativet 2000b: 4)

1.2 Untersuchungsgegenstand

Primäres Interesse der vorliegenden Arbeit soll die Analyse zweier Reintegrationsprojekte sein, die von einer internationalen sowie von einer nationalen Organisation in fragilen Staaten durchgeführt wurden.

Da in den Projektpapieren nicht dezidiert fragile Staaten als Ziele der RückkehrerInnen erwähnt wurden, wird vor der Projektanalyse eine Untersuchung der jeweiligen Zielländer angestrebt, um deren Status als „fragiler Staat“ festzulegen.

1.3 Forschungsfragen

1.3.1 Welche Herausforderungen und Möglichkeiten ergeben sich für

RemigrantInnen, die vorübergehenden Niederlassungsstaaten in der EU und die Herkunftsländer, sowie für die Durchführungsorganisationen bei der freiwilligen, organisierten Repatriierung von RemigrantInnen in fragile Staaten?

1.3.2 Welche Strategien europäischer Rückkehr- und Repatriierungsprojekte sind für eine nachhaltige Integration von RückkehrerInnen in den fragilen Herkunftsstaat geeignet?

1.4 Aufbau

Ziel dieser Arbeit soll es sein, die Notwendigkeit eines breiten Ansatzes von Repatriierung und Entwicklungszusammenarbeit hervorzuheben, der sich kritisch mit den Interessen der jeweiligen Akteure auseinandersetzt und die gängigen Strategien der Repatriierungsförderung hinterfragt.

Um dies zu erreichen, werden zu Beginn die theoretischen Arbeitsgrundlagen und Methoden wie der Strukturalismus und Transnationalismus, Begriffsklärungen, sowie Identifizierung von Akteuren und Interessen zu den Themen Repatriierung und fragile Staaten dargelegt. Danach werden diese Konzepte überprüft, zum einen anhand des konkreten Projektes „Return, Reception and Reintegration of Afghan Nationals to Afghanistan (RANA)“ der EU und den Mitgliedsstaaten, mit der Internationalen Organisation für Migration (IOM) als Durchführungsorganisation und Afghanistan als Zielland. Zum anderen wird das von der EU unterstützte Projekt „Getting Down to Business“ der Göteborgs Initiativet (ein Zusammenschluss aus Rotem Kreuz und zivilgesellschaftlicher Akteure mit Sitz in Schweden) mit Fokus auf Somalia und Bosnien analysiert.

Ziel beider Projekte ist die nachhaltige Reintegration von RemigrantInnen durch Informationsbereitstellung, Beratung und Trainings bzw. Ausbildungen in verschiedenen Bereichen. MigrantInnen soll damit die Partizipation an allen Aspekten des Lebens im Herkunftsland und den langfristigen Aufenthalt in eben diesem zu ermöglichen.

Konkrete Fragen an das Projekt und die Generierung und Überprüfung von Thesen runden das Bild von möglichen Rückkehrmaßnahmen in fragile Staaten schlussendlich ab.

1.5 Methodik

Um Erkenntnisse über Reintegrationsstrategien in fragilen Staaten zu erreichen, entschied ich mich zum einen zur Literaturrecherche- und Analyse für die theoretischen Ausführungen der Themenfelder Rückkehr, Reintegration und fragile Staatlichkeit. Im empirischen Teil der Arbeit wurde Primärliteratur der Projektträger selbst, aber auch Sekundärliteratur mittels Evaluierungen, externer Berichte etc. verwendet. Auch konnte ich Eindrücke durch ExpertInneninterviews informelle

Gespräche mit Projektträgern, ForscherInnen und Finanziers in Schweden sammeln, die ich während eines Forschungsaufenthaltes in Göteborg durchführen durfte.

Aufgrund der Lage in den Herkunftsländern waren Interviews mit den PartizipantInnen der Projekte kaum möglich. Die Göteborg Initiativet organisierte jedoch die Kontaktdaten einer zurückgekehrten Teilnehmerin in Bosnien, mit der ich ein Leitfadeninterview per Telefon zu absolvieren versuchte, wobei zu jedem Zeitpunkt der gesamten Untersuchung die Datenschutzstimmungen sämtlicher TeilnehmerInnen beachtet werden mussten. Leider zeigte sich diese Partizipantin trotz Vorbereitung auf dieses Interview letztendlich wenig kooperativ, da es aufgrund eingeschränkter Möglichkeiten per Telefon und nicht persönlich in Bosnien stattfand. Mit Henk Vandamme, verantwortlicher IOM-Mitarbeiter des Verbindungsbüros zur EU in Brüssel, bestand elektronischer Schriftverkehr.

1.6 Persönliches Interesse

Die Idee, einen Bereich der Reintegration zu erforschen, entstand während eines Praktikums bei der Caritas Rückkehrhilfe der Diözese Linz. Ich durfte die beiden Mitarbeiterinnen in allen Belangen der Rückkehrberatung unterstützen und konnte so die Zusammenarbeit mit der IOM in der Rückkehrbegleitung beobachten. Dadurch entstand rasch die Frage nach den zukünftigen Möglichkeiten, Erwartungen und den Hoffnungen der RemigrantInnen nach ihrer Ankunft in der Zielregion.

Oftmals waren diese Gedanken vor der, nicht immer freiwilligen, Rückkehr geprägt von Sorge, durch Aus- und Einreisebestimmungen einen eines Teiles ihres Besitzes zu verlieren. Aber auch Freude auf Familie, das Herkunftsnetzwerk und die Erinnerung an eine frühere Heimat wurden thematisiert. Die zentrale Problematik war jedoch meist nicht zu übersehen: Wie sollte nach der Rückkehr Arbeit gefunden werden? Konnte man in die frühere Wohnung oder das ehemalige Haus zurückkehren? Wie würden die Zurückgebliebenen reagieren?

Erst das Angebot von RANA gab zumindest den afghanischen RückkehrerInnen die Chance auf die Sicherheit der Betreuung vor Ort. Hierbei konnte ich in der Praxis die Abwicklung der Rückkehrberatung mit Weiterleitung an das RANA-Projekt beobachten und KlientInnen über eine mögliche Teilnahme informieren.

Dies und weitere Tätigkeiten im Flüchtlingsbetreuungsbereich führten zur Frage, ob es solche Projekte auch in anderen Ländern der EU gebe, da die Notwendigkeit

unübersehbar schien. Mittels Recherche wurde ich daraufhin auf die Göteborgs Initiativet aufmerksam, die mich zu einem Forschungsbesuch mit größtmöglicher Unterstützung empfing.

Der Entwicklungsgedanke war bei beiden Projekten unübersehbar, da die Herkunft der Zielgruppenangehörigen aus fragilen Staaten besondere Herausforderungen mit sich brachte. Diese Herausforderungen beinhalteten demnach auch Möglichkeiten der vielfältigsten Entwicklung für die lokale Bevölkerung des Rückkehrkontextes, da Einkommen geschaffen und neue mentale wie materielle Ressourcen wieder eingebettet werden sollten.

Dieser Ansatz der Verbindung von Entwicklungszusammenarbeit und Migration entspricht meiner thematischen Spezialisierung in der Studienrichtung Internationale Entwicklung und vernetzt so auch Erfahrungen aus Studium und praktischer Arbeit im empirischen Feld.

2. Theoretischer Ansatz

In den nun folgenden Kapiteln möchte ich die von mir verwendeten Grundlagen der Analyse zu den Herausforderungen und möglichen Handlungsansätzen bei freiwilliger organisierter Reintegration in fragile Staaten herausarbeiten, um auf deren Basis im Folgenden die beiden Forschungsfragen behandeln zu können.

Zu Beginn wird die Basis der Untersuchung durch die Erklärung relevanter Begriffe hinsichtlich freiwilliger Rückkehr, Reintegration, Entwicklung und fragiler Staatlichkeit gelegt.

Augenmerk wurde hierbei vor allem auf die Zusammenhänge und Wechselwirkungen zwischen diesen Themenwelten gerichtet, um vielfältige Bilder der komplexen Umstände entstehen zu lassen, die alle beteiligten Akteure erwarten. Die Akteursebene behandelt im zweiten Unterkapitel nun die vielfältigen Beteiligten. Hierbei werden Zielgruppen von RemigrantInnen und Bevölkerungsgruppen im Herkunftsland, Geberländer- und institutionen oder auch assistierende Nichtregierungsorganisationen (im Folgenden als „NGOs“ bezeichnet) vorgestellt, um zu zeigen, dass all diese Akteure jeweils unterschiedliche interessensteuerte Zugänge zur Thematik aufweisen.

2.1 Definitionen der Begriffe

Defining return migration and other closely related concepts in the present context characterized by accelerating and increasingly multifaceted migration processes is a difficult task. (Ammassari, Black 2001: 18)

Dementsprechend stellen die folgenden Betrachtungen der Thematik lediglich einen Ausschnitt der essentiellen und aktuellen Ansätze zu Rückkehr und Reintegration aus der EU in fragile Herkunftsstaaten dar.

Relevant zu beachten ist, dass RückwanderInnen mit unterschiedlichem Aufenthaltsstatus in der EU in der vorliegenden Arbeit mit eingeschlossen werden, da ein solcher Ansatz eine umfassendere Sicht auf die Problematik ermöglicht.

Dieser Umstand sollte in einem Umfeld betrachtet werden, in dem es mittlerweile mitunter auch schwierig wird, MigrantInnen, AsylwerberInnen, Asylberechtigte,

subsidiär Schutzberechtigte wie RemigrantInnen mit fixierten Labels zu markieren. Wanderungsmotive treten demnach höchst vielfältig und überlappend auf. Jedoch sollen im Sinne europäischer Migrationspolitik mit engen Kategorisierungen politische Überlegungen und gewisse Trends bedient werden, z. B. durch restriktive Immigrationsrichtlinien und eingeschränkte Niederlassungsmöglichkeiten.

„ [...] a more inclusive approach to forced migration is arguably both academically justified, and reflects the changing political realities of the global refugee regime. Thus not only has the distinction between voluntary and involuntary migrants, or economic and political migrants, become increasingly blurred in practise, but, as argued above, increasing limitations on the conferral of refugee status by governments clearly represents a strategy to promote repatriation, and vice versa.” (Black, Koser 1999: 13)

2.1.1 Freiwillige Repatriierung und nachhaltige Reintegration

Da Repatriierung und Reintegration in der akademischen Literatur wie in der internationalen Politik eine verhältnismäßig rezente Geschichte aufweist, existieren trotz einer Vielzahl spezifischer Programme und Projektberichte der internationalen Entwicklungszusammenarbeit noch relativ wenige theoretische Auseinandersetzungen mit der Thematik (vgl. Ammassari, Black 2001: 17 und Rogge 1991: 2). So nehmen Ammassari und Black etwa die Rückkehrmigration der „Gastarbeiter“ aus Zentraleuropa in den Süden, beginnend in den 1970er Jahren, als Ausgangspunkt für Remigrationsforschung (vgl. ebd.). Currle identifiziert EmigrantInnen aus den USA nach Mittelamerika und Italien und postkoloniale Remigration von Großbritannien in die Karibik während der 1960er als Beginn der Beschäftigung mit Rückkehrmigration (vgl. Currle 2006: 8).

Inzwischen wurde die Migrationsforschung durch diverse Theorien und Paradigmenwechsel mehrmals revolutioniert. Die Sichtweise auf Migration als Zustand und Prozess, als Anfangs- oder Endpunkt, Zwischenstation, Besonderheit und Alltag veränderte sich damit jeweils. Ebenso vielfältig wie Migration erscheint nun auch Rückkehr bzw. „return“ als komplexer Untersuchungsgegenstand der Wissenschaft.

Long und Oxfeld fassen den Terminus der Rückkehr als analytischen kontextabhängigen Gegenstand auf, der aus bestimmten situativen Gegebenheiten entsteht und ebenso spezifische Folgen mit sich bringt (Long/Oxfeld 2004: 3f).

Die unterschiedlichen Schattierungen der Begriffe sind das Resultat einer breiten Definition, wie sich bei der Analyse von Rückkehr anhand von zeit-, orts-, und strukturabhängigen Determinanten zeigt: *“Return ranges temporally from short visits to permanent repatriation, spatially from one’s original place of origin to a reconstructed homeland (a particular site in the home country where one has never actually lived), and legally from voluntary to coerced movements.”* (Long/Oxfeld 2004: 4) Um dieses weite Feld einzugrenzen, plädieren sie für den Begriff der Remigration, da Rückkehr bzw. „return“ auch zeitlich begrenzte Besuche im Herkunftsland (so genannte Go-and-see-Reisen) mit einschließt (vgl. ebd.).

Als relevanteste Quelle definiert UNHCR freiwillige Rückkehr im Speziellen folgendermaßen:

Voluntary return (the free and voluntary return to one’s country of origin in safety and dignity) is the solution of choice for a vast majority of refugees. In a returnee situation, this implies the restoration of national protection (to obviate the need for international protection) and, through the reintegration process, the availability to maintain sustainable livelihoods, access basic services and fully reintegrate into communities and countries of origin. (Jallow, Malik 2004: Part A, Module One, S. 1)

Hierbei werden freiwillige Rückkehr und Reintegration im Herkunftsland bereits durch die Definition miteinander verknüpft.

Freiwillige Rückkehr oder Repatriierung wird also als physischer Akt der Rückwanderung gesehen, der nach einer bestimmten Zeit im Ausland stattfindet, etwa nach einem dauerhaften Aufenthalt von mehr als einem Jahr oder temporär nach weniger als einem Jahr (vgl. Currle 2006: 7). Diese Rückkehr beinhaltet als Folge Reintegration im Sinne einer nachhaltigen Wiedereingliederung in das soziale und ökonomische Leben der Herkunfts- und Zielregion. Dazu gehört auch der Zugang zur essentiellen Grundversorgung, sofern diese Gegebenheiten idealerweise vorhanden sind (vgl. Jallow, Malik 2004: Part A, Module One, S. 4).

Reintegration wird nach Janine Dahinden (vgl. 2005: 6f) und Hilde Weiss (vgl. 2007: 15) vom Begriff der Integration, welcher eine strukturelle wie kulturelle Ebene

aufweist, abgeleitet. Die Struktur, in die es sich zu reintegrieren gilt, konstituiert sich aus dem Bildungssystem, dem Gesundheitswesen, Wohnmöglichkeiten, Status und sozialen Beziehungsnetzwerken. Die normative bzw. kulturelle Dimension bedeutet aufgrund des Prozesses der Fortentwicklung sowohl für die RückkehrerInnen, als auch die Gesellschaften im Herkunftskontext eine besondere Herausforderung. In einem nun veränderten ethnischen oder kulturellen Umfeld sollte es demnach möglich sein, eine eigene Identität auszubilden.

In öffentlichen Diskursen werden die Begriffe Repatriierung und Reintegration jedoch des Öfteren gleichgesetzt oder vertauscht. Dies kann geschehen, um politische Rückkehrförderungen in Industriestaaten z.B. mittels finanzieller Einmalzahlungen an RückkehrerInnen und der Organisation von Vorbereitung und Transport auch als Unterstützung für Reintegrationsmaßnahmen erscheinen zu lassen (vgl. AGEF 2002: 23). *„With this model a decision to return can be facilitated but not brought about. This does not include elements to support reintegration.”* (ebd.) *„Financial support should always lead to help for self- help activities and not imply head money or golden handshake [...]”*. (AGEF 2002: 27)

Repatriierung liegt laut UNHCR grundlegend im Verantwortungsbereich der Herkunftsstaaten, die ein Minimum an Schutz für RückkehrerInnen bereitstellen sollten. Sicherheit durch Exekutive, Legislative, Gerichtsbarkeit, Befriedigung der Grundbedürfnisse und die Erfüllung der Menschenrechte setzen jedoch eine signifikante Veränderung der Zustände im Land im Vergleich zur Prä-Fluchtsituation voraus.

Weitere Akteure der Entwicklungszusammenarbeit und Gebergemeinschaft nehmen Rollen der Assistenz und Unterstützung ein (vgl. Jallow, Malik 2004: Part A, Module One, S. 3f). Bei der folgenden langfristigen Reintegration und Wiedereingliederung ist jedoch von einer gemeinschaftlichen Aufgabe der internationalen Gemeinschaft unter der Führung der Regierung des Herkunftsstaates die Rede (vgl. Jallow, Malik 2004: Part A, Module One, S. 5).

Zunehmend schwieriger wird die Thematik in fragilen (Post-) Konflikt-Staaten, wo eine funktionierende Staatsgewalt, Infrastruktur und Schutzmaßnahmen, wenn überhaupt, nur rudimentär vorhanden sind. Zudem konnten meist Friedensprozesse

kaum in Gang gebracht werden. Konflikte bei der Ressourcenverteilung zwischen RückkehrerInnen und der lokalen Gemeinschaft sind ebenfalls oft nicht ausgeschlossen.

Diese speziellen Umstände stellen RemigrantInnen, die internationale Gemeinschaft und NGOs vor diverse Schwierigkeiten. Sollen RückkehrerInnen unterstützt oder vor einer Repatriierung in eine Umgebung zurückgehalten werden, die nicht dem entspricht, was in fundamentalen Dokumenten als Grundlage der freiwilligen Rückkehr festgelegt wird? Wie rechtfertigt man die Förderung einer organisierten freiwilligen Rückkehr in eine fragile Umwelt? Die Antwort auf diese Frage ergibt sich aus einer differenzierteren Sicht auf die Aufgaben von unterstützenden Organisationen und Gebern. Die Entscheidungsmacht, ob sie dieses Risiko der Rückkehr in einen fragilen Kontext eingehen und Unterstützung suchen wollen oder nicht, sollte nämlich bei den Betroffenen selbst liegen. *„Assisting repatriation is different from promoting it. We can almost never promote repatriation without peace and other fundamental changes in the situation. But the reality is that some refugees want to go home, and the dilemma is knowing when to facilitate or assist them to carry out their decisions.“* (Cuny, Stein: 1994: 6)

Die Säulen, auf denen Definitionen von freiwilliger Repatriierung und Reintegration aufgebaut sind, spiegeln meist fiktive ideale Verhältnisse wider, die in der Praxis auf sehr komplexe reale Zustände treffen. Freiwillige permanente Rückkehr ist in einem Zwischenraum angesiedelt, zwischen Absenz staatlicher Institutionen, Zerstörung, Konflikten auf der einen Seite und Befriedung, Wiederaufbau, Entwicklung auf der anderen (vgl. Cuny, Stein 1994: 3).

2.1.1.1 Nachhaltigkeit der Reintegration

Ob dieser Prozess der Wiedereingliederung in einen fragilen Kontext nachhaltig durchgeführt werden kann, wird durch die Definition der Nachhaltigkeit und die Festlegung bestimmt, wie Nachhaltigkeit im Anschluss an eine Initiative oder eines Programms festgestellt werden kann.

Die Festlegung der Untersuchungsebene, d.h. eine Konzentration auf das individuelle Verhalten der RückkehrerInnen oder auf die Wirkung der Remigration

innerhalb der lokalen Gemeinschaft, bestimmt das langfristige Monitoring der Reintegrationsmaßnahme (vgl. Black, Gent 2004a: 13f).

Die einfachste, jedoch zu simplifizierende Lösung wäre die Bestimmung von Nachhaltigkeit als Zustand des Verbleibens am Ort der Rückkehr. Eine wieder auftretende Emigration würde so als Zeichen einer nicht nachhaltigen Reintegration bemessen werden (vgl. ebd.). Dies würde einen Rückgriff auf unilineare Migrationsmuster bedeuten. Eine Weiterwanderung wird demnach nicht als Teil globaler Mobilität gesehen, sondern von einer „Zielvorgabe“ möglichst niedriger Emigration ausgegangen, was der Realität kaum entsprechen kann (vgl. Black, Gent 2004b: 3). Auch gilt dies, da die Gründe des Bleibens am Ort der Rückkehr nicht untersucht werden z.B. wenn am Aufenthaltsort nur deshalb eine permanente Niederlassung stattfindet, weil kaum mögliche Alternativen dazu existieren.

Weiters können die Lebensbedingungen der RückkehrerInnen analysiert werden, d.h. die Veränderung der ökonomischen und sozialen Lebensbedingungen. Hierbei muss jedoch festgelegt werden, anhand welcher Determinanten ein komparativer Vergleich stattfinden kann. Zum einen wäre die Situation der Zurückgewanderten relativ zu den nicht migrierten Gemeinschaftsmitgliedern zu untersuchen. Auf der anderen Seite könnten Vergleiche zum Leben der RückkehrerInnen vor der Migration gezogen werden (vgl. Black, Gent 2004a: 14). Diese Vergleiche sind jedoch alle komplex zu ziehen, da hierbei sehr stark mit individuellen Situationen gearbeitet wird, weshalb ein real durchführbares Monitoring nur auf kleine Personengruppen bezogen werden kann und die Standards schwierig zu rechtfertigen sind.

Ebenso sehr subjektiv sind die Faktoren der Nachhaltigkeit festzulegen, nimmt man die Abhängigkeit von „externen inputs“ als Subventionen von außen, und die Wirkung wirtschaftlicher Rezessionen auf die RepatriantInnen und die Gesellschaft, wobei z.B. ein Katalog bestimmt werden muss, worum es sich genau bei Transfers von außen handeln soll (vgl. Black, Gent 2004b: 3). Black und Gent schlagen daher eine Methode zur Bestimmung der Nachhaltigkeit einer freiwilligen Rückkehr vor, die eine Reintegration in die Gesellschaft der Herkunftsregion dann als geglückt ansieht, wenn die äußeren Bedingungen ein würdevolles Leben ermöglichen: *„Return migration is sustainable if socio- economic conditions and/or levels of violence and*

persecution are not significantly worsened by return as measured one year after the return process is complete.“ (Black, Gent 2004b: 3)

Begleitfaktoren wie der Grad der Freiwilligkeit der Rückkehr, Möglichkeiten der transnationalen Interaktion mit Akteuren im Land der zwischenzeitlichen Niederlassung in der EU, die Art der Unterstützung in Form von Trainings, Information und eine Art Sicherheitsgefühl durch den Rückhalt einer Organisation begünstigen die Nachhaltigkeit der Reintegration (vgl. Black, Gent 2004a: 16f).

Ein schwerwiegendes Hindernis für eine wirkungsvolle Wiedereingliederungsmaßnahme kann eine begrenzte Zeitdauer des Projektes sein. In den meisten Fällen wird die Finanzierung für eine Projektdauer von lediglich einem Jahr gewährt (vgl. Böse 2003: 10). *„A limited time frame has a negative effect on sufficient preparation of the return, reliable information of executing organisations and a confident teamwork.“* (AGEF 2002: 28)

Laut IOM Vilnius existiert ein Zusammenhang zwischen der Definition von freiwilliger Rückkehr und der Nachhaltigkeit von spezifischen Programmen, da in vielen Staaten Europas im Gegensatz zu Ausweisung und Abschiebung im Feld der freiwilligen Rückkehr oftmals eine unklare gesetzliche Bestimmung vorherrscht (vgl. Kranikauskas 2010: 20). Dadurch wird dieser Bereich vielerorts NGOs überlassen. Als Resultat lässt sich eine individualisierte Projektlandschaft feststellen, bei der statt breitenwirksamen langfristigen gemeinsamen staatlichen Strategien, kurzfristige und Geber- orientierte Maßnahmen vorherrschen (vgl. ebd.).

2.1.1.2 Exkurs: Freiwilligkeit der Rückkehrentscheidung

Zwar steht die von Zwang und Gewalt freie Entscheidung der potenziellen RückkehrerInnen im Zentrum der Definitionen zu freiwilliger Remigration, jedoch wirft die Anwendung des Konzeptes der Freiwilligkeit in der Praxis einige Fragen auf.

Als Wahlfreiheit, sich ohne Zwang, Einfluss und Furcht vor Gewalt für eine für die Betroffenen befriedigende Lösung zu entscheiden, stellt sich Freiwilligkeit für mich dar. Im speziellen Fall der freiwilligen Rückkehr bedeutet dies, zwischen Repatriierung ins Herkunftsland und der Integration im Niederlassungsstaat wählen zu können und sich ohne Bedrängnisse für den Weg in die Heimat zu entscheiden (vgl. Meixner 2008: 24).

Inwieweit strukturelle Einschränkungen durch den Staat diesen Weg mittels Migrationsregulierungen beeinflussen, beschleunigen oder hemmen, bleibt im konkreten Kontext auszuarbeiten. Die genaue Ausformung dieser Grundvoraussetzung „Freiwilligkeit“ bleibt in der Realität den Aufnahmeländern im Norden wie auch im Süden selbst überlassen.

There is clearly a gap between principle and practice that needs to be explored with regard to 'voluntary' repatriation. [...] Duress, with its implication of no free choice by the refugees, is clearly unacceptable, but it is not easy to determine the dividing line between acceptable and unacceptable pressure, encouragement, suggestion, persuasion, and inducement. (Cuny/Stein 1994: 14)

Wie bereits erwähnt, hat die Freiwilligkeit der Rückkehrentscheidung einen massiven Einfluss auf die nachhaltige Reintegration von RemigrantInnen.

In der Praxis werden bei erzwungener Rückkehr zum einen durch einen eingeschränkten Zeithorizont bei der Vorbereitung der Reise Schwierigkeiten geschaffen. Findet die Abreise relativ kurzfristig statt, ist es kaum möglich angemessene Informationen über die Herkunftsregion und -gesellschaft zu sammeln, dortige Netzwerke zu kontaktieren, sich im Vorhinein um Wohn- und Arbeitsmöglichkeiten am Zielort zu kümmern und so den sozialen und ökonomischen Übergang vorzubereiten.

Zum anderen wird die betroffene Person durch das Entfallen von kurzfristigen Vorbereitungsbesuchen und die stufenweise Aufteilung des materiellen Besitzes für unterschiedliche Verwendungszwecke im Niederlassungs- wie auch im Herkunftsland behindert. Dies geschieht beispielsweise durch bestimmte Transportregelungen (z.B. Gepäckvorschriften, eingeschränkte Bargeldmitnahme).

Die staatlichen Organe des Aufnahmelandes können so mittels länderspezifischer Rück- und Ausweisungsmaßnahmen den institutionellen Druck zur Ausreise erhöhen und damit einen ökonomischen Neustart im Herkunftsland erschweren (vgl. Rogge 1991: 29f).

Daher sollte bei der Durchführung von Projekten zur freiwilligen Rückkehr hinter die begriffliche Fassade staatlicher Definition geblickt und die Zielgruppe beachtet werden. Dies würde es in Folge erleichtern, auf die Unterschiedlichkeit der Remigrationsentscheidung eingehen und adäquate Reintegrationsmaßnahmen auswählen zu können.

While authorities might use the term ‚voluntary return‘ also in the case of refugees whose asylum application has been rejected and where the applicant has no legal alternative to returning, NGOs often reject this use of the term for a process that they prefer calling ‚deportation‘ [...]. (Böse 2003: 16)

Der Motivation vieler Staaten, eine relativ undeutliche Auffassung von Rückkehr zu vertreten und Remigration anstelle anderer langfristiger Lösungen zu favorisieren, wird unter Kapitel 2.2 Rechnung getragen.

2.1.2 Remigration und Entwicklung

Rückkehrmigration stellt in der akademischen Literatur wie globalen politökonomischen Feldern einen relevanten Faktor des Kapitaltransfers zwischen Staaten dar. Finanzielle Rücksendungen (*remittances*) während der Dauer der Migration, soziales Kapital wie transnationale Beziehungen und Netzwerke, dazu aus der Emigration mitgebrachtes Ersparnis und durch Bildung und Arbeitserfahrung erworbene Kompetenzen (Humankapital) bezeichnen positive Effekte von Rückkehr (vgl. z. B. eine Studie zu beruflicher Selbständigkeit und Reintegration in Ghana von Black, King, Tiemoko 2003):

Explorations of the potentially positive linkages between international migration, return and development have commonly focused on two key areas – the extent to which capital resources are mobilised to invest in development activities, and whether selective emigration of the more highly skilled represents a ‚brain drain‘ for developing countries (and, therefore, by implication, whether the return of these skilled migrants would represent a ‚brain re – gain‘ that could help in promoting development). (Black, King, Tiemoko 2003: 5)

Nun stellt also von RemigrantInnen mitgebrachtes Ersparnis, ebenso wie die während der Migration gesendeten Rücküberweisungen, eine höchst umstrittene Thematik in der Entwicklungsdiskussion dar.

Dass der Betrag der gesparten finanziellen Rücklagen beträchtliche Ausmaße annehmen kann, wird weniger kontrovers aufgenommen als die Verwendung ebendieser Mittel (vgl. Ammassari, Black 2001: 26).

Auf der einen Seite können monetäre Ressourcen in Investitionen in die lokale Wirtschaft, Firmengründungen etc. angelegt werden. Eine andere Möglichkeit ergibt sich aus Mitteln, die zu privatem Konsum verwendet werden, wie der Ankauf von landwirtschaftlichen Nutzflächen, Wohnung oder Haus, mobiler Fortbewegungsmittel, Nahrungsmittel oder Statussymbolen (vgl. Ammassari, Black 2001: 26f).

Ein oft genanntes Argument wird dabei ins Spiel gebracht, die Anwendung der Gelder zur Deckung von Konsumkosten wirke der Entwicklung einer Region entgegen, da diese Mittel für die lokale Gesellschaft „verloren“ seien. Jedoch können diese Ausgaben auch einen positiven Effekt haben, denn Konsum *„[...] may create employment and produce positive multiplier effects as well as reduce the need for government expenditure on infrastructure, subsidies, and services. Expenditures on housing may moreover serve not only to raise the status of return migrants and their family, but also provide them with a better access to other local resources.“* (Ammassari, Black 2001: 27)

Die zweite, oben genannte Herausforderung sehen viele in der Rückkehr von Arbeitskräften, die sich durch in der Migration erworbenes Wissen und über die regionalen Grenzen hinausreichende Erfahrungen Kompetenzen angeeignet oder diese ausgebaut haben. Dies sollte besonders bei Aufenthalten von MigrantInnen aus dem Süden in Industriestaaten der Fall sein, wobei die neuen Kenntnisse der Herkunftsregion von vielfältigem Nutzen sein können, so die weitläufige Annahme in der Literatur (vgl. Ammassari, Black 2001: 26f). Dies würde theoretisch auch ein Gleichgewicht der Entwicklungschancen wieder herstellen, da die nun entgehenden Rücküberweisungen durch effizient angewandtes Humankapital kompensiert werden könnten (vgl. Black, King, Tiemoko 2003: 6).

Der rückkehrenden gebildeten Elite wird beim Wiederaufbau einer Region eine zentrale Rolle auch innerhalb der lokalen Partnerorganisationen bei Repatriierungs-, Befriedungs- und Entwicklungsprojekten zugeordnet (vgl. Nyberg- Sørensen, Van Hear, Engberg- Pedersen 2002: 23). Eine derartige Einbindung der emigrierten Qualifizierten setze aber besondere Anreize voraus, denn *„ [...] they are usually the first to leave, not only because of their greater mobility but also because of the risks they face.“* (ebd.)

Die Konzentration auf „qualifizierte Fachkräfte“ im Gegensatz zu geringer Qualifizierten beinhaltet jedoch auch eine gewisse Relativität der Definition von

Kompetenz, die über Förderungen und Behinderung von Wanderung und Niederlassung entscheidet (vgl. ebd.). Die Nachfrage nach und Anwendbarkeit von im Ausland erworbenem Wissen, Werten und Fertigkeiten sollte daher immer in ihrem Kontext betrachtet werden, bezieht man lokale Arbeitsmärkte, -mittel, -geräte und -inhalte in die Überlegungen mit ein.

Hierbei wird also immer wieder auf die Rückkehr von ExpertInnen und Fachkräften sowie potenziellen Investoren als positiven Beitrag zur Entwicklung eines Landes verwiesen. Augenmerk sollte daher aber auch auf jene RückkehrerInnen gerichtet werden, die nicht als hoch qualifizierte MigrantInnen repatriieren, sondern als AsylwerberInnen, Asylberechtigte, als MigrantInnen ohne Beschäftigung oder in Positionen für geringer Qualifizierte im Industriestaat lebten (vgl. AGEF 2002: 60).

They experience relatively high levels of unemployment, even in times of boom, and low levels of upward occupational mobility. [...] This indicates that there is a growing, and ethnically specific, divide between the highly educated, wellpaid knowledge workers in Western societies and the workers that are concentrated in the lower tiers of the labor market or even more seriously marginalized. (Rath 2006: 2)

Rückkehrer sollten daher nicht als homogene Gruppe gesehen werden, sondern vielmehr als Individuen, die unterschiedlichste Erfahrungen aus der Migration mit in den Herkunftskontext bringen, ob diese Kompetenzen nun formaler oder auch persönlicher Natur seien. Deshalb wird nun vermehrt auch auf assistierte Rückkehr gehofft, um den Nutzen dieser individuellen Situation und damit eventuelle ökonomische Entwicklungsmöglichkeiten auf regionalem Niveau zu fördern:

Returnees are an interesting group of people for exporters or investors independent of their status in the European host country. After having received return support and being successfully integrated into their job into the country of origin they can act as employees of investors or as buyers of industrial products from their former host country and act as 'door opener' for companies. (vgl. AGEF 2002: 60).

Voraussetzung für eine Brückenfunktion und eine Verbesserung der Situation der RückkehrerInnen und der ökonomischen, politischen wie sozialen Stabilität in der Region sind demnach zum einen eine nachhaltige Reintegration vor allem am Arbeitsmarkt. Zum anderen bedingt eine solche Nachhaltigkeit auch eine gewisse

Bewegungsfreiheit sowie Anpassungen der Formalitäten staatlicher Zugehörigkeiten im transnationalen Raum (vgl. AGEF 2002: 61 und IOM 2006: 2).

Am Ende bleibt jedoch meist die Forderung, dass nicht alleine internationale Organisationen globale Trends der Entwicklungspolitik und -ökonomie bestimmen sollten, sondern die Partizipation der Betroffenen, d.h. der Rückgewanderten tatsächlich realisiert werden sollte. Dies gelte nicht nur auf dem Papier oder bei der Implementierung, sondern bereits von Beginn an. *„Die Reintegrationsstrategie darf nicht für die Rückkehrer entworfen werden, sondern sie muß mit ihnen umgesetzt werden.“* (Lamadé 1998: 174).

2.1.2.1 Theoretische Konzeptionen zu Remigration und Entwicklung

Oben genannte Konzepte werden besonders in Verbindung mit entwicklungspolitischen und migrationstheoretischen Ansätzen herangezogen. Dies soll zeigen, dass zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern wie in diesem Falle fragilen Staaten, Migration keinen unilinearen Prozess der Wanderung aus dem Süden in den Norden darstellt. Vielmehr sollen sich stetig verändernde globale Netzwerke der physischen und immateriellen Bewegung von Menschen, Gütern und Wissen zu einer ökonomischen Entwicklung aller Beteiligten führen.

Dieser Umstand betrifft in meiner Arbeit zur Thematik sowohl Fluchtmigration, als auch Migration aus anderen Gründen. „Forced migration“, also erzwungene Wanderung durch Flucht, und ökonomische, politische, ökologische wie soziale Migrationsmuster teilen in ihren Folgen durchaus Gemeinsamkeiten (vgl. Meixner 2008: 30 und Black, Koser 1999: 12f).

Für die Autoren Black, King und Tiemoko bedeutet dies einen Rückgriff auf ein neoklassisches Entwicklungsmodell (vgl. 2003: 2).

Dabei wird eine Rückkehr entweder als Ergebnis unerwünschter Ereignisse und Umstände gesehen, die die RemigrantInnen zwingen, in die Herkunftsregion zu migrieren. Während der Migration wird versucht, individuelle Ziele wie die Steigerung des Einkommens, des sozialen Kapitals und einen gefestigten Aufenthalt im Immigrationsstaat zu erreichen (vgl. Currle 2006: 10). Kann dies nicht erreicht werden, wird eine Remigration zurück ins Herkunftsland durchgeführt.

Oder aber die Möglichkeit zurückzukehren wird aktuell, wenn sich Einkommen wie Beschäftigungsraten im Herkunfts- und Aufnahmeland durch die Wanderung von

Arbeitskräften auf einem in Relation ähnlichen Niveau einpendeln und die Schere der Differenz am Arbeitsmarkt schließt (vgl. Ammassari, Black 2001: 12). Diese Sicht, die während der 1960er Jahre entstand und v. a. während der 1980er reaktiviert und aktualisiert wurde (vgl. Meixner 2008: 31ff), entspricht den damals herrschenden modernisierungstheoretischen Ansätzen. Bei diesem Konzept bestimmen ökonomische nutzenmaximierende Entscheidungen, die wirtschaftliche Entwicklung hervorbringen sollte, ungeachtet anderer politischer, historischer und sozialer Faktoren.

(Re-) Migration stellt daher eine Methode der Wandernden dar, ihre aktuelle spezifische Situation, und damit auch die des Herkunfts- bzw. Gastlandes, zu optimieren, wie auch arbeitsmarktpolitische Ungleichheiten zu kompensieren (vgl. Faist 2008: 25). Aufgrund der einseitigen Fokussierung auf ahistorische, kontextfreie ökonomische Faktoren wurde dieser Ansatz in der Literatur stark kritisiert.

Die „New Economics of Labour Migration“ erweitern dieses neoklassische Konzept um den Haushalt der MigrantInnen als Zentrum der Versorgung durch die Wandernden (vgl. Currle 2006: 10). Die oben genannten finanziellen Rücklagen wie auch Rücküberweisungen kommen dem Netzwerk der MigrantInnen im Herkunftsstaat zugute. Staatliche Entwicklungsbemühungen rücken zugunsten der Sicherstellung einer Basisversorgung der Bevölkerung und der Linderung der von Armut am stärksten Betroffenen in den Vordergrund.

Migration wird hierbei auf der einen Seite als Mittel zum Zweck betrachtet, die dezentrale Grundversorgung des Haushaltes bzw. Netzwerkes zu gewährleisten (vgl. Faist 2008: 25f). Die Notwendigkeit zur Migration ergibt sich aus der Dependenz von Entwicklungsregionen, die aufgrund dieser Wanderung von den Zentren jedoch zusätzlich durch die Abwanderung von Fachkräften geschwächt werden.

Im Gegensatz zur neoklassischen Theorie bedeutet Rückkehr in diesem Kontext daher jedoch auch nicht das Eingestehen eines persönlichen Fehlstarts, sondern die Erfüllung einer temporären Anpassung in wirtschaftlich schwierigen Zeiten (vgl. Cassarino 2004 und Constant, Massey 2002, zitiert nach Currle 2006:10), wobei soziale Komponenten ebenfalls ausgeblendet werden.

Eine breitere Auffassung von Remigration und Repatriierung beschreiben Vertreter des Strukturalismus, die Motive zur Rückkehrentscheidung in Relation zum

individuellen Umfeld setzen. Die freie Entscheidung sich niederzulassen oder zurückzugehen, ergibt sich demnach aus einer individuellen Zusammensetzung der Möglichkeiten, im Exilstaat Fuß zu fassen oder zu einer sinnstiftenden Tätigkeit im Herkunftsland zurückzukehren (vgl. Currle 2006: 11).

Diese Entscheidung wird vor dem Hintergrund des sich verbreitenden Neoliberalismus während der 1980er Jahre gefällt, einem Jahrzehnt, das geprägt war von globalen Rezessionen, Schuldenkrisen und Rentenkapitalismus. Relevante entwicklungspolitische Paradigmen wurden im Zuge des Washington Consensus durch den Internationalen Währungsfonds und die Weltbank gesetzt (vgl. Faist 2008: 24). Der globale Markt bestimmt den Weg der Entwicklung, Privatisierungen, Exportorientierung im Süden und der weitere Rückzug des Staates aus der Wirtschaft bezeichnen die zu dieser Zeit gängigen Schlagworte (vgl. ebd.).

Durch die nun stattfindende starke Konzentration auf Kapital (inklusive finanzieller Mittel, Human- und Sozialkapital) rückten auch MigrantInnen wieder in das Zentrum des Interesses (vgl. ebd.). Sie sollten die Ströme der Rücküberweisungen, Werte und Qualifikationen, zum Teil Leistungen des Staates betreffend die Versorgungs- und Wirtschaftsstruktur, übernehmen.

Die Auswirkungen der individuellen Erfahrungen auf die Reintegration beschreibt Cerase (1974) in vier Ausführungen von Repatriation (vgl. Ammassari, Black 2001: 22, Currle 2006: 11f), wobei der jeweils herrschenden politischen, sozialen und ökonomischen Struktur im Emigrations- wie Aufnahmestaat ein signifikanter Einfluss zuerkannt werden muss:

- Eine relativ rasche Wiedereingliederung in den Herkunftskontext schaffen RemigrantInnen, die aufgrund einer kaum umgesetzten Integration im temporären Aufnahmeland zurückkehren. Diese Personen vollziehen durch eine misslungene Migration eine „return of failure“.
- Bei der „return of conservatism“ ist das Generieren von Einkommen ein Mittel zum Zweck, um nach der im Vorhinein bereits eingeplanten Rückkehr persönliche Ziele umzusetzen. Werte, Einstellungen und Ausrichtung des sozialen wie kulturellen Lebens beziehen sich vor allem auf Netzwerke der Herkunftsgesellschaft.
- Eine Referenz an die Humankapitalkonzepte bietet die „return of motivation/innovation“, bei der Rückgewanderte nach einem längeren Aufenthalt

zurückkehren, um nun erworbenes Wissen und neue Kenntnisse im Herkunftsland anzuwenden.

- Die Rückkehr in eine reale oder imaginierte „Heimat“ erwarten sich viele RückkehrerInnen bei einer „return of retirement“, um durch die lebenszyklische Wanderung den Abschnitt der Migration zur Verrichtung einer Arbeit im Ausland abzuschließen.

Dabei muss angefügt werden, dass die Entwicklung einer Migrationsbiographie auch von MigrantInnen selbst nicht von Anfang an bestimmt werden kann, da sich Menschen wie Strukturen in laufenden Prozessen verändern (vgl. Gmelch (1980) zitiert nach Ammassari, Black 2001: 21f, Currle 2006: 12f).

Insgesamt betrachtet wird der Interaktionsradius der RemigrantInnen im Zuge des Strukturalismus leicht erweitert und von rein ökonomischen Determinanten zum sozialen und werteorientierten Reintegrations- und Veränderungspotenzial der RückkehrerInnen gelenkt. Die Schwerpunktsetzung liegt jedoch weiterhin auf wirtschaftlichen Faktoren (vgl. Currle 2006: 13).

Umfassender gestalten sich die Ansätze des Transnationalismus und der Netzwerktheorie. Blickt man auf globale Wanderungsströme, können gewisse Übereinstimmungen von Herkunfts- und Zielregionen ausgemacht werden. Zur Erleichterung der Migration selbst, der Wahl des Ortes und des Starts am neuen Ort werden demnach Wissen, Kontakte und Netzwerke zwischen den beiden Ländern genutzt (vgl. Meixner 2008: 36). Darüber hinaus gewinnt Sozialkapital, also die Mitgliedschaft in sozialen Beziehungen und die sich daraus ergebenden Attribute der Zugehörigkeit, immer stärker an Bedeutung (vgl. Glick Schiller, Levitt 2004: 1008).

Der Staat sollte daher die Grundlage für die ökonomische transnationale Tätigkeit der Netzwerke bereitstellen und vorhandenes Sozialkapital anwenden, um dadurch Teile der Zivilgesellschaft, auch MigrantInnen und Mitglieder der Diaspora, mit einzubeziehen und so Entwicklung voranzutreiben (vgl. Faist 2008: 24f).

Während transnationale Theorien sich auf ethnische Netzwerke konzentrieren, stellt der gemeinsame Hintergrund der Migrationsgeschichte für Netzwerktheoretiker die Basis solcher Interessensnetzwerke dar (vgl. Currle 2006: 14). Diese Gemeinschaften interagieren durch transnationale Verbindungen und

Kommunikationsmittel zwischen den betroffenen Akteuren und unterstützen so eine freiwillige Rückkehr deutlich, um eine Wiedereingliederung zu erleichtern. Hierbei sind besonders drei Punkte zu beachten (vgl. Cassarino 2004, zitiert nach Currle 2006: 15): eine angemessene Vorbereitung, der Grad an Freiwilligkeit und die schlussendliche Bereitschaft, die Rückkehrpläne in die Realität umzusetzen. Diese Determinanten sind stark miteinander verknüpft, da die Möglichkeit, Ressourcen zu mobilisieren, sich möglichst umfassend für die kommenden Ereignisse zu organisieren und auf den richtigen Moment zu warten, stark von der Bewegungs- und Handlungsfreiheit sowie der zur Verfügung stehenden Zeitdimension abhängt (vgl. ebd.). Dies bezieht sich auch auf die Situation im Herkunftsland. Besteht für alle drei Faktoren der optimale Zeitpunkt für den/die RückkehrerIn, im Gegensatz z.B. zu Abschiebungen bzw. einer zwangsweisen Rückführung, kann die Chance einer nachhaltigen Reintegration als positiv gewertet werden (vgl. Gosh 2000a zitiert nach Nyberg- Sørensen, Van Hear, Engberg- Pedersen 2002: 23).

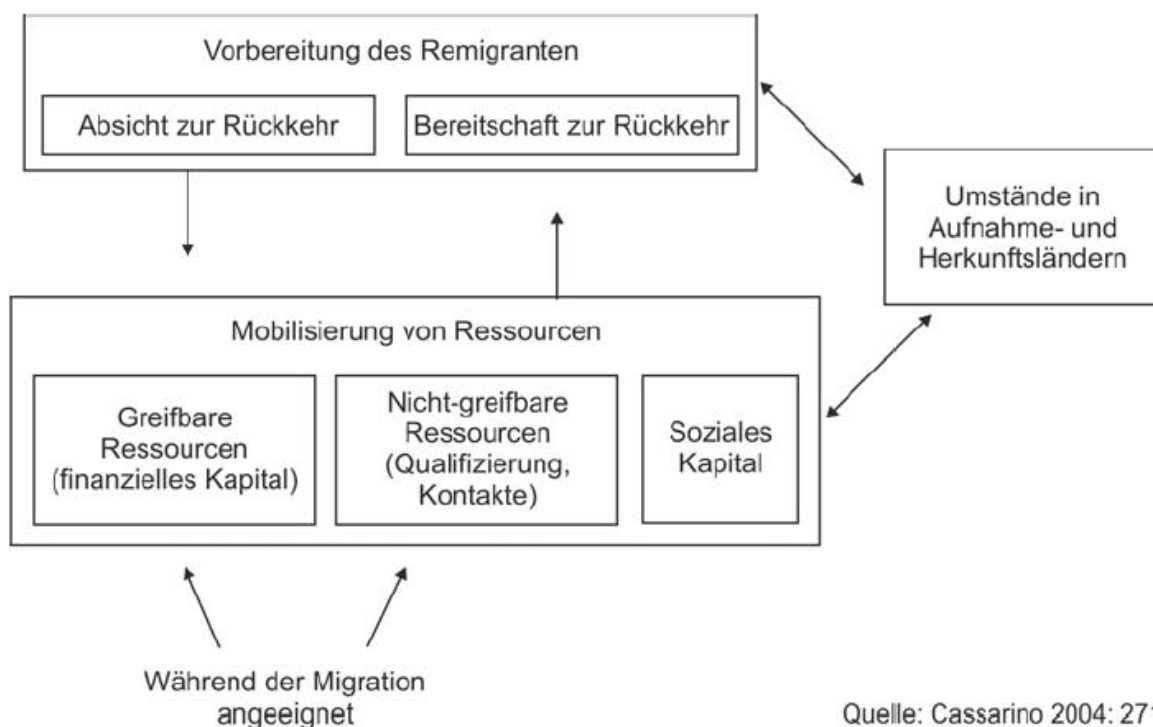


Abb.1: Determinanten von Repatriierung und Reintegration nach Cassarino (2004) zitiert nach Currle 2006: 17

Transnationale Verbindungen, während der letzten zwei Jahrzehnte eine der zentralen Thematiken der Migrations- und Entwicklungstheorien, gestalten sich als

jeweils spezifische Räume internationalen Agierens, die nationale Grenzen zwar nicht auflösen, jedoch überschreiten:

Transnational social spaces consist of combinations of social and symbolic ties and their contents, positions in networks and organisations, and networks of organisations that cut across the borders of at least two national states. In other words, the term refers to sustained and continuous plurilocal transactions crossing state borders. (Faist 2008: 23)

Im Zuge des Transnationalismus wandern also Menschen, zirkulieren Güter, Werte, Konzepte und ergeben sich auf diese Weise, so die Hoffnung vieler politischer Akteure, Möglichkeiten zur Entwicklung der Herkunfts- und temporären Aufnahmestaaten. Diese Mobilität wurde durch den technischen Fortschritt der Kommunikation und Infrastruktur erleichtert.

Rückkehr bedeutet in diesem Kontext daher eine Zwischenstation und nicht mehr, gemäß vorangegangener Theorien, einen Endpunkt des Migrationszyklus.

Da auch Staaten, die stärkere Migrationsströme aufweisen, diese Entwicklungen oftmals ökonomisch nutzen wollen, erkennen sie den Transnationalismus zumindest partiell an. Schritte hin zu grenzüberschreitender Migrationspolitik können etwa Entwicklungspartnerschaften mit MigrantInnenorganisationen, Adaptionen der Staatsbürgerschaft, der Bürgerrechte, Steuervergünstigungen bei temporärer Migration wie auch unterstützte Rückkehr und Reintegration bedeuten (vgl. Faist 2008: 26f).

Das Bild von Entwicklung, das in den vielen Studien und politischen Dokumenten implizit verwendet wird, ist zusammenfassend meist eine Konzeption, die auf ökonomischen Fortschritt durch die effektive Generierung und Anwendung von unterschiedlichen Arten des Kapitals ausgerichtet ist und auf den westlichen Vorstellungen von Entwicklung beruht (vgl. Ammassari, Black 2001: 25).

Bei der Frage, welchen Entwicklungsbegriff die RückkehrerInnen selbst vertreten, gehen Ammassari und Black (2001: 25f) von der Ansicht aus, dass Heimkehrer eben diese westlichen Ansätze zurück ins Herkunftsland tragen. Diese würden zwar zum Teil bei der Transformation in den örtlichen Kontext umgestaltet, der Kern der Thematik bliebe aber, als allgemein gültiges Normenkonstrukt, erhalten.

Höchst differenziert gestaltet sich die Rolle der (Re-)MigrantInnen im Laufe der Veränderung von Entwicklungs- und Migrationstheorien. Sie entwickelten sich von

reinen Objekten, die Unterschiede am Arbeitsmarkt betreffend Nachfrage und Angebot sowie Lohndifferenzen zwischen Entwicklungsstaaten und Industrienationen ausgleichen sollten, hin zu „*Transnational Development Agents*“ (Faist 2008).

Sie rückten in den Mittelpunkt des entwicklungspolitischen Interesses., durch NGOs, MigrantInnenorganisationen und transnationale „*immigrant entrepreneurs*“ (Rath 2006: 2) wie auch MigrantInnen, die sich zum einen sowohl im Aufnahmeland selbstständig machen, als auch zum anderen als Rückkehrer Unternehmen gründen (Black, King, Tiemoko 2003: 9). (Re-)MigrantInnen wird durch die Übergabe einer teilweisen Verantwortung für die Förderung der ökonomischen, politischen und sozialen Entwicklung ihres Herkunftsstaates eine äußerst relevante Rolle zugedacht. Dabei wird erwartet, dass diese Akteure die Leistungen, die eine internationale Entwicklungszusammenarbeit nur bedingt auszuführen vermag, übernehmen.

2.1.3 Fragile Staatlichkeit

Um die Themenbereiche Reintegration und fragile Staatlichkeit verbinden zu können, sollten auch der Terminus der „Fragilität“ und die damit zusammenhängenden Assoziationen dargelegt werden.

Um dies durchführen zu können, werden zum besseren Verständnis aktueller Standards bei der Untersuchung von fragilen Staaten und entwicklungspolitischen Maßnahmen zunächst bestehende Konzepte fragiler Staatlichkeit und die daraus folgende Art der Analyse erarbeitet.

Im Anschluss daran wird eine Auswahl möglicher Ursachen von Fragilität in unterschiedlicher Intensität, Entstehung und Wirkung aufgezeigt.

Die Erkenntnisse aus der allgemeinen Analyse möglicher Determinanten und Wurzeln fragiler Staatlichkeit, die in verschiedenartiger Intensität auftreten kann, werden in der Folge als Herausforderungen, Chancen, aber auch als Hindernisse für eine Repatriierung freiwilliger Rückkehrer dargestellt.

2.1.3.1 Kennzeichen fragiler Staatlichkeit

Fragile Staatlichkeit wird meist mit (Prä-, Post-)Konfliktsituationen assoziiert, die das Funktionieren eines Staatsapparates, wie die moderne westliche Literatur dies vorsieht, nicht mehr in adäquatem Maße erfüllen kann.

Die europäische Sicht angemessener Regierungsführung entwickelte sich als Produkt der Verschmelzung von unterschiedlichen Staatstheorien und politischen Praktiken. Die essentiellen Leistungen staatlicher Administration wurden durch Kriege, Migrationsregulierungen und die Entwicklung von Versorgungsleistungen durch den Staat geformt. Den historisch gewachsenen Kontext westlicher Staatenbildung sollte man bedenken, überträgt man den international erwarteten „good governance“-Ansatz auf Staaten in Afrika, Asien, Südamerika und Südosteuropa. Länder dieser Regionen bildeten in eigenen Prozessen völlig differenter Entwicklungen andere Strukturen heraus als viele westliche Geberländer. In Hinblick auf die spezifische Einbettung staatlicher Formungsprozesse gegenüber der Verbreitung westlicher Staatsmodelle plädiert Ulrich Schneckener trotz alledem für eine vorsichtige Verwendung des Idealstaates nach OECD-Vorstellungen bei Analysen fragiler Staatlichkeit (vgl. Schneckener 2006: 19f): Grundsätzlich sei dieser Ansatz v.a. bei komparativen Analysen relevant, d.h. in wie weit sich eine vorhandene Fragilität relativ zur Umgebung gestaltet.

Während der letzten Dekaden hat sich das Bild eines demokratisch legitimierten Staates westlicher Prägung in weiten Teilen der Welt in unterschiedlicher Ausprägung und Intensität durchgesetzt. Die staatlichen Grundaufgaben lassen sich als Bereitstellung von Sicherheit, Versorgung und Verwaltung von Administration, Territorium und Bevölkerung darstellen. Daher dient diese Auffassung von „gutem“ staatlichen Funktionieren meist als Grundlage und Orientierungshilfe zur Bestimmung fragiler Staatlichkeit. Die Basis von westlicher „good governance“ wird dadurch jedoch auch unhinterfragt als Idealmodell verwendet (vgl. Woodward 2004: 5).

Daraus lässt sich folgern, dass zum einen zwar versucht wird, eine allgemein gültige Vorstellung von staatlicher Existenz zu realisieren, zum anderen jedoch nicht nur global, sondern auch innerhalb der OECD große Unterschiede bestehen (vgl. ebd.).

Demnach „[...] trägt eine solche Perspektive dem Umstand Rechnung, dass in den nächsten Jahrzehnten die weltweite Durchsetzung freiheitlicher Demokratien und stabiler staatlicher Strukturen keine realistische Perspektive ist. Die Vielschichtigkeit fragiler Staatlichkeit schließt insofern „one size fits all“-Lösungen aus.“ (Debiel et al. 2005: 4)

Daher kann die Schlussfolgerung gezogen werden, dass es ebenso wenig sinnvoll ist, das demokratische westliche Staatsprofil aufgrund seines Entstehungskontextes zu umgehen, wie anderen Gesellschaften diese Regierungsform als Schablone des Idealstaates aufzuzwingen. (vgl. Schneckener 2006: 20) *„Das Problem scheint daher weniger die normative Orientierung an bestimmten Zielen zu sein als vielmehr die Frage nach dem geeigneten Weg und den angemessenen Mitteln, um diese zu erreichen.“* (ebd.)

Um das Scheitern eines Staates ermitteln zu können, sollten zuvor Maßstäbe in Form idealtypischer Staatsmodelle dafür herausgearbeitet werden, in diesem Falle zwei unterschiedliche Staatskonstrukte:

Zum einen gilt die Monopolstellung des souveränen Staates mittels international akzeptierter Autorität über Territorium, Bevölkerung und Verwaltung als eine Grundlage der rezenten, in der westlichen Welt akzeptierten Staatsform (vgl. Andersen, Møller, Stepputat 2007: 7).

Georg Jelinek bildete als Staatstheoretiker eine Basis jeglicher staatlicher Existenz aus diesen drei vom Staat beherrschten elementaren Säulen (vgl. Dzihic 1999: 15f).

Max Weber addierte weitere Determinanten hinzu, die eine Funktion des Staatsapparates durch die souveräne Beherrschung der Administration vor dem Hintergrund der institutionalisierten Exekutive, Judikative und Legislative festlegen (vgl. Dzihic 1999: 16). Daraus folgend sollte ein Staat bei den Nachbarländern und der internationalen Gemeinschaft mitsamt den Staatsgrenzen anerkannt werden. Auch erhält er die Verwaltungsmacht über staatliche Organe der Gesetzgebung, Rechtssprechung und deren Ausführung.

Die Verwaltung des Staates basiert auf Regelwerken, die durch die breite Bevölkerung legitimiert und mittels Gewaltenmonopol der Staatsadministration eingehalten werden (vgl. Woodward 2004: 2).

Gemäß Stepputat, Andersen und Møller kann anhand dieser essentiellen Basis der Wechselwirkung der „trinity“ staatlicher Legitimität, Administration und Kontrolle über die Gewalten auch die Fragilität von unterschiedlichen Ländern eingeschätzt werden:

The state's administrative capacity as well as its ability to uphold a monopoly of violence are thus closely linked to its capacity to raise revenues from society, which in turn is linked to its legitimacy in the eyes of the population, which in turn is linked to the state's capacity to provide services for which it needs both administrative capacity and a monopoly of violence. (Andersen, Møller, Stepputat 2007: 8)

Fragilität ist demnach also in dem Maße vorhanden, in dem eine Insuffizienz der „trinity“ festgestellt werden kann.

Diese Interpendenz der fundamentalen Eigenschaften und Aufgaben eines Staates muss aber in den jeweiligen historischen z. B. postkolonialen, regionalen und ökonomischen Kontext eingebettet werden, da durch die Wachstumsprozesse der Staaten jeweils andere Verhältnisse entstehen (vgl. Andersen, Møller, Stepputat 2007: 8). Gerade in Staaten wie Somalia, Afghanistan und Bosnien, wo Einflüsse von Groß- und Regionalmächten durch den Lauf der Geschichte eine relevante Rolle spielten, prägten diese Kolonialmächte oder Nachbarstaaten ein politökonomische Landschaft, die heute mitunter auch als Teil der Ursache aktueller Instabilität wirkt.

Das deutsche Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung folgt diesem Konzept und ortet die Indikatoren fragiler Staatlichkeit in der Missachtung der Menschenrechte, im Fehlen öffentlicher Leistungen z. B. das Sozial- oder Infrastrukturwesen und zu geringer Verbreitung von Sicherheit für die Bevölkerung betreffend (vgl. BMZ 149, 2007: 9f).

Einer etwas anderen Sicht staatlicher Konzeption folgt Luise Andersen mit der Darstellung eines neopatrimonialen Staates, der sich in groben Zügen in einigen Staaten im postkolonialen Afrika wieder finden lässt (vgl. Andersen 2007: 23).

Diese Form der Regierung bezieht sich meist auf eine Führungspersönlichkeit, die über ein klientelistisches Netzwerk rund um eine einflussreiche Elite und einen absoluten Herrschaftsanspruch verfügt (vgl. ebd.).

Jedoch ist dieses Staatskonstrukt ambivalent zu betrachten. Der Neopatrimonialismus schafft ein Paradoxon aus intensiver staatlicher Durchdringung

von Gesellschaft und Territorium einerseits und fehlendem Funktionieren staatlicher Leistungserbringung auf der anderen Seite:

It is illusory, because it works in informal and ineffectual ways and has limited capacity to implement public policy. It is, however, substantial because control of the state is the 'ultimate prize for all political elites' [...]. The neopatrimonial state is thus 'both strong and powerless, overdeveloped in size and underdeveloped in functional terms' [...]. (Chabal and Daloz 1999: 9, zitiert nach Andersen 2007: 23)

Fragilität impliziert daher nicht notwendigerweise eine institutionelle Instabilität, wie viele Definitionen vermuten lassen. Zum einen können auch Staaten, deren Regierungen nach außen hin stabil erscheinen, eine äußerst schwache Leistungsfähigkeit im Sinne der Versorgung der Bevölkerung aufweisen. Zum anderen existieren unterschiedliche Arten der Ausgestaltung von Stabilität und fragiler Staatlichkeit, selbst innerhalb der Staatsgrenzen und Regionen (vgl. Andersen, Engberg Pedersen, Stepputat 2008: 7).

Zuletzt listet die akademische Literatur auch eine Auswahl spezifischer „destabilisierender Faktoren“ auf (vgl. Schneckener 2006: 26ff), die in lang- und kurzfristigen Prozessen im Zusammenspiel interner und externer Umschwünge, auch in bis dahin als stabiler geltenden Staaten Fragilität zu begünstigen vermögen (siehe Folgekapitel „Ursachen fragiler Staatlichkeit“).

Der Unterschied zum Weber'schen Modell besteht demnach darin, dass staatliche Leistungen, seien diese nun in den Bereichen Wohlfahrt, Infrastruktur, Steuern, Rechtssystem oder Sicherheit verortet, weniger für die gesamte Bevölkerung bestimmt sind, sondern vielmehr zur Versorgung des Netzwerkes der Elite und deren Klientel.

Für das Funktionieren eines neopatrimonialen Staates ist die Vernetzung mit der Gesellschaft eine Frage der Legitimierung innerhalb von tribalen, sozioökonomischen und familiären Verbindungen. Dadurch werden bestimmte Ressourcen an die Eliten bzw. die Führungsperson und dessen Gefolge transferiert (vgl. Andersen 2007: 24). Schwindet diese Legitimität dadurch, dass sich die Eliten nicht mehr durch die Herrschaft der Führungsperson bereichern, sondern auf anderen Wegen, z.B. Außenorientierung, durch informelle Wirtschaftsströme, sowie in einigen Fällen durch westliche Entwicklungspolitik, wird das neopatrimoniale Staatskonstrukt instabil (vgl. ebd.).

Dadurch kann eine Brücke zum Modell der „trinity“ geschlagen werden, denn in dem Moment, in dem die Legitimität eines Staates zu Fall gebracht wird, verliert der Machthaber auch die Kontrolle über die Gewalten und die Administration. Private Sicherheitsakteure treten auf die regionalen und lokalen Bühnen, diverse nichtstaatliche Gruppierungen übernehmen in der Folge staatliche Aufgaben. Fragmentierte Staatlichkeit, Machtübernahme so genannter Warlords und regionaler Klientelismus sind u. a. das Ergebnis dieser Entwicklung.

Bei der Feststellung der Situation in den Staaten Afghanistan, Somalia und Bosnien wird gemäß der oben angeführten Staatsmodelle auf die Analysekonzeption von Ulrich Schneckener (2006) zurückgegriffen. Er stellt das Funktionieren von Staatlichkeit anhand der Funktionen Sicherheit, Wohlfahrt und Legitimität/Rechtstaatlichkeit dar:

Die **Sicherheitsfunktion** umfasst die Existenz der staatlichen Gewalten zur Administration und Kontrolle von Staatsgebiet und Bevölkerung mittels Exekutive.

Als Faktoren, die über die Sicherheitslage eines Landes bestimmen, identifiziert der Autor: die Gewaltenausübung über den Staat bis einschließlich der Staatsgrenzen, das Auftreten von Krieg/Konflikten, nichtstaatliche Sicherheits- und Konfliktakteure, die Situation von Militär und Polizei, Höhe, Art und Intensität von Kriminalität und die Gefährdung der Bevölkerung durch die Exekutive selbst.

Als **Wohlfahrtsfunktion** wird die Bereitstellung von staatlichen Leistungen an die Bevölkerung bezüglich der Ressourcen in ökonomischer und sozialpolitischer Hinsicht verstanden. Dies schließt die Bereiche Sicherheitsnetz bei Krankheit, Arbeitslosigkeit oder Ausbildung sowie die Themen Umwelt und Infrastruktur mit ein. Indikatoren hierfür sind z. B. die sozialpolitische Verteilung staatlicher Einnahmen und Ausgaben, ökonomische Rezessionen, eventuell vorhandene staatliche Verbindlichkeiten bzw. Außenverschuldung, Raten der Erwerbslosigkeit, der HDI (Human Development Index) der UNO, strukturelle Umweltprobleme, Situation der Infrastruktur, des Ausbildungssystems und der gesundheitlichen Sicherung.

Drittens wird bei der Bestimmung einer fragilen Staatlichkeit eine **Legitimitäts- und Rechtsstaatsfunktion** genannt. Diese Funktion bezieht den Zustand der Judikative, politischer Einrichtungen, den Grad der Mitbestimmung der Zivilgesellschaft und die Art der Regierungsführung, d.h. von demokratischer bis autoritärer Herrschaftsform,

mit ein. Für die Analyse zeigen sich folgende Komponenten relevant: politische Ausdrucksfreiheit im Sinne der freien Meinungsäußerung, die Partizipation in politischen Entscheidungsprozessen, der Ablauf von Wahlen und die Bewegungsfreiheit der Oppositionsgruppierungen, die Legitimität der Regierung sowie die Anerkennung der Regierung durch die Bevölkerung, das Vorliegen von Menschenrechtsverletzungen durch den Staat, die Objektivität der Gerichtsbarkeit, das Ausmaß der Selbstjustiz, das Vorhandensein von klientelistischen Netzwerken und Korruption (vgl. Schneckener 2006: 21ff).

Diese Funktionen sind als zueinander in Wechselwirkung stehende Determinanten von Fragilität zu erkennen und herauszufiltern. Durch das Fehlen grundlegender Sicherheit durch staatliche Institutionen kann z.B. kaum ein funktionierendes faires Rechtssystem oder öffentliche Infrastruktur aufgebaut werden. Gleichwohl scheint es, wie oben beschrieben, nur schwer vorstellbar, Steuern einzunehmen oder das Aufstreben nichtstaatlicher Sicherheitsakteure zu begrenzen, ohne sich auf die Akzeptanz der Regierung bei der Bevölkerung stützen zu können.

Daraus kann geschlossen werden, dass sich die Gefahr einer auftretenden staatlichen Fragilität in dem Ausmaße erhöht, je weniger die Wohlfahrts-, Sicherheits- und Rechtsstaatsfunktionen erfüllt werden.

Um die vielfältige Ausgestaltung und die Formen des Auftretens fragiler Staatlichkeit aufzuzeigen, erstellt Ulrich Schneckener eine Typologie in vier Teilbereiche, gegliedert nach dem Grad der Fragilität (vgl. Schneckener 2006: 24f). Dabei soll festgehalten werden, dass sich Staaten je nach Ereignissen in der Intensität ihrer Fragilität verändern, diese Typologie also als eine sehr flexible aufgefasst werden muss:

- Bereits stabilisierte und sich stabilisierende Staaten („consolidated, consolidating states“) bildeten die oben genannten Funktionen während der vergangenen Dekaden aus bzw. haben bereits begonnen, diese auszugestalten, z. B. durch eine Veränderung der Regierungsform von autoritär zu demokratisch oder der Wirtschaftsordnung hin zu marktwirtschaftlichen Strukturen.

- Schwache Staaten („weak states“) verfügen meist über relativ stabile Regierungen in (semi-)autoritären Systemen, die zwar Sicherheit in grundlegendem Maße bereitstellen, jedoch auch deutliche Schwächen aufweisen. Dieser Mangel zeigt sich etwa bei einer dürftigen Bereitstellung öffentlicher Güter, einer geringen Anerkennung des Regimes durch die Bevölkerung und wenig Verlass auf eine rechtmäßige Legislative wie Judikative.
- Bei verfallender Staatlichkeit („failing states“) ist die Fähigkeit der Regierung nur zum Teil gegeben, den Sicherheitsapparat in angemessener Weise funktionieren zu lassen. Die fehlende Durchsetzung der Staatsgewalt fördert Grenzkonflikte, Kriminalität und den Zerfall des Kontrollmonopols hin zu unterschiedlichen privaten Akteuren. Gewisse Strukturen demokratischer Regierungsführung und die Bereitstellung einiger staatlicher Dienstleistungen an die Bevölkerung können aber durchaus noch existieren.
- Zerfallene Staaten („failed states“) sind nicht mehr in der Lage, die grundlegenden Erwartungen an das Funktionieren eines Staates zu erfüllen, weshalb eine Mehrzahl an unterschiedlichen Gewaltakteuren die Vorgänge im Land zu steuern versucht.

Die in dieser Arbeit verwendeten Definitionen und Vorstellungen fragiler Staatlichkeit sollten jedoch auch unter Beachtung des Umstandes gesehen werden, dass hierbei lediglich Kernpunkte aus Auszügen der Literatur zu dieser Thematik ausgearbeitet wurden. Je nach Sichtweise, Interesse und Kontext von Staaten und Regierungen können unterschiedliche Faktoren, Ursachen und daraus folgende Aktivitätsstrategien gewonnen werden: *„The variety of definitions and antecedents demonstrate how diverse the thinking is and how FS [Fragile States, Anm. S. L.] programme goals and priorities cannot be reduced to a single agenda that is universally accepted and applied.“* (Cammack et al. 2006: 15)

Es soll also in dieser Analyse versucht werden, einen differenzierten, kontext-spezifischen Zugang durch die Herausfilterung von bestimmten Funktionen, Faktoren, Ereignissen und Entwicklungen eines potentiell fragilen Staates zu

erstellen, anstatt eine zu simplifizierte weite, wie zu enge allgemein gültige Definition in einem Satz festzulegen.

From an action-oriented perspective, the challenge is, on the one hand, that a broad definition that covers all potentially fragile situations is likely to include a very large proportion of low-income countries, thus making the definition less meaningful, and on the other hand, that a narrow definition facilitating the elaboration of operational directives is likely to neglect both important fragile situations and important causes of fragility. (Andersen, Engberg- Pedersen, Stepputat 2008: 21)

2.1.3.2 Ursachen für fragile Staatlichkeit

So vielfältig und reichhaltig die deskriptiven Darstellungen und die daraus gewonnenen Konzepte zu entwicklungspolitischen Programmen und politischen Initiativen erscheinen, umso geringer zeigen sich Materialien zur Ursachenforschung der Herausbildung dieser fragilen Staatlichkeit.

Ein Grund dafür mag an der jeweils individuellen Geschichte der fragilen Region liegen. Jeder Staat verfügt über eine spezifische, historisch, gesellschaftlich, ökonomisch und ökologisch über Generationen gewachsene Situation, die über die Zukunft der Bevölkerung und das Weiterbestehen der staatlichen Funktionen mitbestimmt.

Gründe für die Entstehung und den Niedergang neopatrimonialer Staaten sowie die sich daraus ergebende Instabilität von Legitimität, Administration und Gewaltenkontrolle liegen u. a. oftmals im Erbe kolonialer Strukturen. Die Folgen des Kolonialismus stellen in vielen heute fragilen Staaten die Basis für eine spätere konfliktreiche direkte oder indirekte Kontrolle über Staatsgebiet, Bevölkerung und Verwaltung dar. Diese Staaten waren in ihrer administrativen, ökonomischen, politischen und institutionellen Ausrichtung oftmals nicht dazu gedacht, als eigenständiges Souverän zu bestehen, um die Verwaltung der Herrschaft über Bevölkerung und Territorium durchzusetzen. In diesen Fällen war eine Ausrichtung der Strukturen auf die jeweilige Kolonialmacht vorgenommen worden. (vgl. Andersen, Møller, Stepputat 2007: 8). Dies erleichtert in der Folge die Übernahme von neopatrimonialen Strukturen während der folgenden postkolonialen Ära.

The new states inherited colonial governmental practices that were characterized by summary governance at a distance, heavy-handed and militarized forms of population control, and a profound lack of independent judiciaries, in short several of the markers of weakness and fragility in today's discourses on statehood. (Andersen, Møller, Stepputat 2007: 9)

Ulrich Schneckener entwickelte ein Set zur Beschreibung spezifischer „destabilisierender Faktoren“ (vgl. Schneckener 2006: 26ff), die auf unterschiedlichen Ebenen wirken und in ihrem jeweils individuellen Zusammenspiel Fragilität verursachen, begünstigen oder mindern.

- **Strukturfaktoren** betreffen permanente bzw. längere Zeit andauernde Zustände wie die ökologische Situation von Regionen, natürliche Ressourcen, die soziale und ethnische Zusammensetzung der Bevölkerung, politische Machtverhältnisse, regionale Nachbarn und den historischen Kontext von Staat und Bevölkerung..
- Schneckener definiert **Prozessfaktoren** als Abläufe während eines Zeitraums 5-10 Jahre, während derer Aktionen und Reaktionen einer Vielzahl von relevanten Akteuren geschehen. Es bilden sich Allianzen bzw. Oppositionen, Zivilgesellschaften oder Rebellengruppierungen, Oligopole und Wirtschaftsmächte. Diese Akteure antworten auf globale und nationale Prozesse im Rahmen ökonomischer wie auch politischer Krisen auf ihre spezifische Weise. Auswirken kann sich dies im Rahmen von ethnischen, religiösen bzw. kulturellen Instrumentalisierungen und Polarisierungen, einer Ausweitung von informellen Ökonomien und Korruption und auch der Übernahme des Gewaltmonopols durch private Akteure (vgl. Schneckener 2006:28f). Die grundlegende Frage hierbei lautet, warum die jeweiligen Akteure genau auf diese Art reagieren und die Situation eines Staates beeinflussen.
- **Auslösefaktoren** („trigger“) können zwar längerfristig existieren (intensive Wellen von Demonstrationen, Revolutionen, Massaker, militärisches Eingreifen von Nachbarstaaten oder anderen Akteuren von außen, Bürgerkrieg), jedoch verändern sie die aktuelle Situation eines Landes

innerhalb relativ kurzer Zeiträume. Möglich sind hierbei darüber hinaus das Auftreten von Naturkatastrophen, epidemischen Krankheiten oder plötzlichen wirtschaftliche Krisen. Auch hier sollten die Ursachen dieser Entwicklungen ausgeforscht werden, um zukünftige Ereignisse nachvollziehen zu können.

Diese Faktoren sollten als in bestimmte Ebenen eingebettet verstanden werden, denn diese Prozesse und Ereignisse wirken sich international, national und regional bzw. lokal unterschiedlich aus.

Auf der Makroebene setzt sich das Geschehen als Zusammenspiel globaler Entwicklungen und dem Agieren von suprastaatlichen Staatengemeinschaften und Nachbarländern zusammen, die den betroffenen Staat beeinflussen. Als relevant sind hierbei das konkrete liberale Wirtschaftssystem (z.B. IMF, Weltbank, die größten Geberländer) und die daraus folgende entwicklungspolitische Agenda zu nennen. Diese Akteure können eine ökonomische und politische Ausrichtung potenzieller fragiler Staaten formen und ein Abgleiten in die Fragilität beschleunigen (vgl. Woodward 2004: 2).

Das Verhalten von Staat und (Zivil-)Gesellschaft ortet Schneckener auf der Mesoebene, wobei der Autor hierbei speziell die Eliten eines Landes als wichtige Akteure hervorhebt.

Die Mikroebene stellt eine Basis für die Kommunikation und Handlungsweisen der lokalen bzw. regionalen Bevölkerungsgruppen, Akteure staatlicher Gewalt und Administration dar (vgl. Schneckener 2006: 28f).

2.1.3.3 Internationale entwicklungsorientierte Handlungsfelder

Wie oben dargelegt gliedert sich die Bestimmung fragiler Staatlichkeit nach Ulrich Schneckener mittels dreier Hauptbereiche auf: der Sicherheits-, der Wohlfahrtsfunktion und der Legitimitäts- und Rechtsstaatsfunktion (vgl. Schneckener 2006: 22). Der Grad der Erfüllung dieser Funktionen, z. B. vollständig, einigermaßen, ansatzweise und kaum bzw. nicht erfüllt (vgl. Schneckener 2006: 23), legt die Aktivitätsfelder internationaler Entwicklungszusammenarbeit gemäß den Leitlinien westlicher Geberländer auf Basis der OECD-Vorgaben fest.

Der DAC-Ausschuss der OECD rückt in der Erweiterung der „Paris Declaration on Aid Effectiveness“ die Themen

- (Wieder-)Aufbau der staatlichen Verwaltung inklusive Wiederherstellung der staatlichen Leistungsbereitstellung und Verantwortlichkeit gegenüber der Bevölkerung
- Konfliktprävention durch langfristige Strategien und die Stärkung der Zivilgesellschaft
- Beachtung des zirkulären Systems der Bereiche Politik, Sicherheit, Entwicklung und Wirtschaft mittels übereingestimmter Akteure und deren Aktivitäten
- Minderung der Diskriminierung besonders sensibler Bevölkerungsgruppen (Frauen, Kinder, Senioren)
- Stärkung lokaler Strukturen ohne Parallelinstitutionen zu schaffen

in den Vordergrund (vgl. OECD Principles for Good International Engagement in Fragile States & Situations, 2007: 1). Das deutsche Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung bestimmt zum Beispiel

- die Herstellung eines Rechtssystems zur Sicherung der Menschenrechte und Förderung friedlicher Konfliktlösung
- die Hebung des allgemeinen Lebensstandards
- Verhinderung des Missbrauchs internationaler Mittel durch die Regierung des Partnerlandes
- eine politische Transformation hin zu mehr Sicherheit, verantwortungsvoller Regierungsführung und Verringerung der Korruption
- Verortung der Verantwortung über ein Projekt hin zum Projektpartner (Politik, Wirtschaft, Zivilgesellschaft)

als relevante Maßnahmen zur Unterstützung fragiler Staaten (vgl. BMZ 149, 2007: 4f).

Zusammenfassend kann daher der Bereich der staatlichen Grundleistungen als Hauptbetätigungsfeld der Entwicklungszusammenarbeit in fragilen Staaten betrachtet werden. Die Grundleistungen betreffen das Rechtssystem, Wohlfahrt und Infrastruktur, öffentliche Sicherheit, Zivilgesellschaft und Korruptionsbekämpfung. In welcher Weise sich dies in der Praxis aus gestaltet, spiegelt auch die Interessen der Geber wider:

To a certain extent, the instruments reflect underlying differences in the interests and agendas of the donors and institutions that are involved in their development. Thus, the specific purpose, the actual users and their interests must all be taken into account when deciding whether and how to use which instruments (e.g. choosing countries for aid and cooperation, designing development or peacekeeping interventions, or as an analytical tool for non-experts in the field). (Engberg- Pedersen, Stepputat 2008: 26)

Wie von Engberg-Pedersen und Stepputat oben angeführt und in meiner Arbeit konkret auch mit unterstützter Reintegration in Zusammenhang gebracht, spielen beim Umgang mit fragiler Staatlichkeit die Belange der Zielgruppe, z.B. der repatriierten MigrantInnen, eine wichtige Rolle in diesem weit gefächerten Spektrum an Handlungsbereichen.

Im Zuge dessen stellen sich der jeweils individuelle Hintergrund und die Pläne der RückkehrerInnen als relevant heraus. Permanente RückkehrerInnen können z.B. die Zivilgesellschaft stärken (vgl. Klemp 2006/05), als Juristen das Rechtssystem unterstützen, als LehrerInnen in den Bildungsbereich eintreten oder durch die Gründung von formalen Unternehmen die lokale Infrastruktur bereichern:

Von strategischer Bedeutung ist die Verantwortung der Privatwirtschaft, illegale ökonomische Aktivitäten zu verhindern und Korruption zu bekämpfen. Schattenökonomien und illegaler Ressourcenabbau tragen nämlich zur Destabilisierung bei. Sie unterminieren die öffentliche Finanzierungskraft der betroffenen Länder und verhindern entwicklungsorientierte und transparente Haushaltspolitik. (Klemp 2006/05)

2.1.3.4 Unterstützte Rückkehr in fragile Staaten

Armut, ungenügend vorhandene Leistungen des Staates, (Post-)Konfliktsituationen, soziale und ethnische Spannungen und eine prekäre Situation der nationalen Sicherheit sind nur einige der Herausforderungen, denen RückkehrerInnen im Herkunftskontext begegnen.

Die Realität der Entscheidung für eine Repatriierung unter Miteinbeziehung dieser Faktoren spricht eigentlich gegen die Möglichkeit einer freiwilligen Rückkehr in Würde im Sinne der Definition der UNO.

Nun ergibt sich die Frage nach den Motiven, krisenanfällige Staaten und eine Rückkehr von RemigrantInnen gerade in einen fragilen Kontext zu fördern angesichts der vehementen Risiken, die RückkehrerInnen in ihrem Herkunftsland erwarten.

Durch den Kalten Krieg dominierte der Gedanke einer Entwicklung auf der Makroebene mit staatlich orientierten Maßnahmen. Nun werden einschlägige Aktivitäten auch mit zunehmendem Fokus auf die Mikroebene betreffend die lokale Bevölkerung, Zivilgesellschaft und Handel Treibende durchgeführt: *„The introduction of ‚human security,‘ ‚human development,‘ and sovereignty as the ‘responsibility to protect’ has shifted focus toward a more people-centered approach.“* (Andersen, Møller, Stepputat 2007: 3) Dieser personenbezogene Ansatz lässt sich mit dem Versuch der Eingliederung von Menschen in die lokale Ökonomie durch Maßnahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit verbinden, um stabile Einkommen zu schaffen: *“The OECD’s Principles for Good International Engagement in Fragile States reflect a growing consensus that strong economic performance and employment generation can reduce poverty and strengthen citizens’ confidence, trust and involvement with state institutions.”* (Munive 2008: 2)

Die Anschläge auf das New Yorker World Trade Center am 11. September 2001 markierten eine Veränderung der Sichtweise des Engagements in fragilen Staaten. Nun dominierten nicht nur humanitäre und entwicklungspolitische Gedanken der westlichen Regionen bezüglich der Entwicklungsstaaten, sondern vorrangig Ansätze zur Abwendung sicherheitspolitischer Bedrohungen, die in eben diesen Staaten verortet wurden (vgl. Schneckener 2006: 12). Vielmehr wurde man sich nun unter Miteinbeziehung von populistischer Politik und Medienunterstützung eines transnationalen Netzwerkes internationalen Terrorismus bewusst, dessen Ursprung man in den Peripherien muslimischer fragiler Staaten vermutete (vgl. Schneckener 2006: 10).

Allzu rasch rückte ein bis dahin altbekanntes Phänomen fragmentierter Staatlichkeit wieder ins Licht des Interesses westlicher Geberländer. *„Wenn lokale Problemlagen – wie etwa in Afghanistan – über lange Zeit ignoriert und sich selbst überlassen werden, können daraus globale Risiken erwachsen.“* (ebd.) Diese Krisenherde waren im Zuge des „aid effectiveness“-Ansatzes zuvor meist vernachlässigt worden, da einige fragile Staaten nicht dem entsprachen, was sich so mancher Geber als Erfolg versprechend vorstellte. *„The obvious flip side of this policy is the tendency to ignore those performing poorly – that is, countries that lacked the institutional capacity and/or political will to pursue pro – poor policies.“* (Andersen, Møller, Stepputat, 2007:

4). Das Resultat aus der Umverteilung der EZA- Mittel hin zu denjenigen Staaten, wo die Umwandlung in sichtbare Ergebnisse besser funktionierte, führte gerade in Krisenregionen zu einem erhöhten Konfliktpotenzial (vgl. ebd.).

Am Ende stellt die Kostenfrage bei der Unterstützung fragiler Staaten einen nicht zu unterschätzenden Faktor für entwicklungsorientierte Engagements der internationalen Gemeinschaft dar. Dies geschah, da „[...] *die Kosten des präventiven Engagements um ein vielfaches geringer sind als die Kosten nach Scheitern eines Staates (cost of neglect).*“ (BMZ 149, 2007: 10) Durch die kaum einzuschätzende Situation eines Staates im negativen Falle, so z.B. Somalia, wird es auch für Geber und Organisationen zunehmend schwierig und für etwaiges Personal gefährlich, in der Entwicklungszusammenarbeit tätig zu werden. Gerade die Bevölkerung dieser Staaten würde jedoch Unterstützung im besonderen Maße benötigen. Eine mögliche Folge des verstärkten Engagements erst bei Staatszerfall würde für das deutsche BMZ ein massives Eingreifen in die staatliche Struktur „[...] *bis hin zur teilweisen oder vollständigen Übernahme hoheitlicher Kontrolle [...]*“ (ebd.) darstellen.

Zusammenfassend ist für viele Geber die Sicherheit einer Nation oder strategisch relevanten Region ein Motiv für den Wiederaufbau in fragilen Situationen. Eine weitere Strategie in globaler Hinsicht zur Wiederherstellung der Wirtschaftskraft eines Landes und der politischen Stabilität liegt für einige Geber in der Konstruktion von demokratischen Strukturen und ökonomischen Maßnahmen auf der Makro- und Mikroebene.

Eine Rückkehr aus Staaten der EU in fragile Staaten kann als Möglichkeit dienen, die genannten relevanten Bereiche durch das während der Migration erworbene Wissen, Kompetenzen und Erfahrungen zu fördern, um einen eventuellen brain-gain-Effekt der Emigration umzukehren (vgl. Mayr, Pieri 2009: 4). Besonders höher qualifizierte RückwandererInnen stellen einen wichtigen Faktor für eine Gesellschaft dar, die etwa durch die Zerstörung des Bildungs-, Gesundheits- oder Justizsystems, aber auch des Handels und der Medienwelt in ihrem Funktionieren beeinträchtigt wurde. Diese Gesellschaften könnten durch zusätzliches Know-how profitieren. *“This introduces another potential margin for the sending country to benefit from mobility of the highly educated because we consider that experience abroad enhances the productivity of human capital at home.”* (Mayr, Peri 2008: 3)

Zudem kann die permanente Rückwanderung von vormaligen EmigrantInnen zurück in ehemalige Krisengebiete auch als mächtige Symbolik der Befriedung, der Legitimierung eines langsamen politischen Wandlungsprozesses und eines neuen nationalen Zusammenhaltes verwendet werden (vgl. Long 2010: 10).

2.2 Am Prozess beteiligte Akteure - Organisierte freiwillige Rückkehr und Reintegration als optimale Lösung?

In an ideal situation, the return and reintegration of these diverse groups should be undertaken within an agreed framework adopted by national and local authorities, the international community, local civil society and the displaced themselves. (Lippman, Rogge 2004: 4)

Nach ersten Begriffsdefinitionen soll nun den Motiven der zahlreichen relevanten Akteure (RückkehrerInnen, Regierungen der Herkunfts- wie vorübergehenden Aufnahmestaaten und der internationalen Gemeinschaft) nachgegangen werden, organisierte freiwillige Rückkehr und Reintegration gegenüber anderen Möglichkeiten des Aufenthalts zu favorisieren.

Repatriierung und Reintegration, ob nun organisiert oder „spontan“ im Sinne selbst organisierter Rückkehr, beschreiben eine Seite des Umganges mit bzw. des Verhaltens von Flüchtlingen und MigrantInnen. Weitere mögliche Wege sind bei Einbürgerungen und der Vergabe eines dauerhaften Aufenthaltsstatus im Asylland zum einen oder zum anderen bei lokaler Integration größerer Gruppierungen in Nachbarstaaten und -regionen zu beschreiten. Darüber hinaus existieren wenig nachhaltige Standards wie temporäre oder permanente Aufenthalte in Flüchtlingscamps und Ab- bzw. Rückschiebungen aus Drittstaaten (vgl. Rogge 1991: 2f). Gesamt betrachtet wird jedoch in der politischen wie akademischen Literatur meist auf Rückkehr und Reintegration als wünschenswerteste langfristige Vorgangsweise verwiesen (vgl. Cuny, Stein 1994: 3 und 6).

2.2.1 RückkehrerInnen

Ein relevanter Punkt bei der Betrachtung der Ursachen zur Favorisierung freiwilliger Rückkehr ist wohl die spezielle Kombination von persönlichen und strukturellen Motiven der RemigrantInnen, in ihren Herkunftskontext zurückzukehren. Denn diese

komplexe individuelle Entscheidung der Betroffenen beeinflusst auch die anschließende Reintegrationsfähigkeit sowie die Nachhaltigkeit derselben. RemigrantInnen treffen für sich rationale Entschlüsse, gleich wenn eine Rückkehr in einen fragilen Kontext für Vertreter der internationalen Gemeinschaft wenig nachvollziehbar scheint (vgl. Cuny, Stein 1994: 9). Sie wägen Sicherheitsbedenken, Zukunftsaussichten, Nutzen und mögliche Hindernisse gemäß den zu Verfügung stehenden Informationen ab. Organisationen assistieren und begleiten sie dabei (vgl. Cuny, Stein 1994: 27). Die Freiwilligkeit der Entscheidungsfreiheit vorausgesetzt, hängt die Wahl zu bleiben oder zu gehen letztlich von den Menschen selbst ab.

Although refugees are commonly thought of as powerless, and they are certainly relatively powerless, it is well to recall that the decision to flee, or to stay, or to return home, is an action and a choice. [...] Returning to a dangerous homeland, to a previously established social identity with rights and obligations, can be seen as allowing the refugee to retain more power and stability and control over his own life. (Cuny, Stein 1994: 9)

Dieses Gefühl der Wiedererlangung der Eigenermächtigung über das Leben stellt nach der Zeit im Exil als MigrantInnen, AsylwerberInnen oder Asylberechtigte mit Einschränkungen der Mobilität und Handlungsspielräume, sowie sozioökonomischen Schranken, eine deutliche Wiedererlangung der individuellen Entscheidungsmacht dar.

Als weitere Gründe werden sowohl ökonomische Faktoren wie z.B. Startkapital bei assistierter Rückkehr oder die Schaffung von Einkommen im Herkunftsland als auch die Lebenslage im Aufenthaltsstaat genannt, die sich jedoch weniger relevant zeigen, als meist angenommen (vgl. Dahinden 2005: 5). Bestimmend sind vor allem Motive, die auf familiäre, lebenszyklische oder soziale Umstände zurückgeführt werden können. Die Reintegration in familiäre Netzwerke, gewohnte soziale Standards und die Veränderung persönlicher Lebensumstände stellen Hauptargumente für RemigrantInnen dar (vgl. Ammassari, Black 2001: 23).

Übernimmt man diese Sicht, sollte jedoch nicht angenommen werden, dass RückkehrerInnen im vorübergehenden Aufnahmeland verweilen, ohne sich zu entwickeln und sich nun problemlos in den Herkunftskontext einfügen. Viele veränderten sich im Laufe der Migration in soziokultureller Hinsicht „[...] *such as becoming urbanized, joining insurgency movements and thereby exchanging their*

initial political passiveness to one of militancy, or, out of sheer desperation to survive, have adopted anti- social lifestyles.“ (Rogge 1991: 8) Eine Rückkehr bedeutet daher das Zusammenwirken individueller Faktoren, die von einem/einer RemigrantIn positiv oder negativ bewertet werden können.

Aktuelle äußerst euphorische Studien zu transnationalen Verbindungen, der entwicklungsökonomischen Wirkung von Rücküberweisungen und (Re-) MigrantInnen als „*development agents*“ (vgl. Faist 2008: 22) sollten daher mit Vorsicht genossen werden. Zum einen beinhaltet die Gruppe der RückkehrerInnen, wie oben erwähnt, sehr differenzierte Bewegungen, die sich nach unzähligen Faktoren richten. Eine Reintegration dieser MigrantInnen kann sich sehr unterschiedlich ausgestalten, gleichwie die sich daraus entstehende spezifische Wirkung auf die Entwicklung einer Region oder Gesellschaft unterschiedlich entfaltet. Zum anderen könnte bei der Schwerpunktsetzung auf (Re-) MigrantInnenorganisationen die Rolle der Staaten im Migrations- und Entwicklungssektor unterschätzt werden, da sowohl Herkunfts- als auch Aufnahmeland Strukturen und Handlungsspielräume kreieren und verändern (vgl. Faist 2008: 23).

RückkehrerInnen sind daher mehr als eine Gesellschaft von jungen, hoch qualifizierten Fachkräften mit plurilokaler Auffassung von Herkunft und Heimat und der Möglichkeit einer uneingeschränkten transnationalen Mobilität. Dieses Bild entspricht wohl eher dem theoretischen Idealbild der internationalen Gemeinschaft, als der Realität der MigrantInnen.

2.2.2 Herkunftsstaaten

Nun bleibt zu analysieren, welche Position die Regierungen der Herkunftsstaaten einnehmen und aufgrund welcher Argumentation eine Immigration von HeimkehrerInnen gefördert oder behindert wird, eine meist unterschätzte Thematik (vgl. Black, Koser 1999: 5).

Die Reaktion auf Emigration oder Repatriierung richtet sich meist nach der spezifischen politischen und wirtschaftlichen Lage des Landes, wie auch nach der sozialen und ethnischen Zusammensetzung und potenziellen vergangenen oder aktuellen Konflikten. Besondere Relevanz besitzen aber auch das Ausmaß und die

Motive der Wanderungsbewegungen, wenn größere Populationen aus- oder wieder zurück migrieren (vgl. ebd.).

„Rückkehr scheint bei den Regierungen und Botschaften häufig ein sehr unbeliebtes Thema zu sein und manchmal gar die zwischenstaatlichen Beziehungen zu belasten. Es ist offensichtlich, dass Herkunftsländer oftmals andere Interessen haben wie die Aufnahmeländer. [...] Je höher die migrationspolitische Relevanz für eine Rückkehrpolitik mit einem spezifischen Land sind, d.h. bspw. je mehr abgewiesene Asyl Suchende aus einem bestimmten Land, desto kleiner ist die [...] Bereitschaft zur Zusammenarbeit dieses Landes. Und umgekehrt.“ (Dahinden 2005: 2f)

Bedenken gegen die Förderung von Rückkehr können aufgrund des Ausbleibens von finanziellen Rücksendungen, durch Druck auf den Arbeitsmarkt und der ohnehin knappen Ressourcen oder auf Basis einer Beeinflussung der politischen Landschaft, gerade in Post-Konflikt-Situationen, auftreten (vgl. Black, Koser 1999: 5). Hierbei können z.B. Schwierigkeiten bei der Restitution von Land und Eigentum nach Landreformen- und Umverteilungen entstehen. Insbesondere bergen die Besetzung, der Verkauf oder die Verstaatlichung privater Grundstücke, landwirtschaftlicher Flächen oder Häuser ein massives Konfliktpotenzial (vgl. Rogge 1991: 32). Damit kann Landflucht vorangetrieben werden und demographische, ökonomische wie arbeitsmarktpolitische Herausforderungen auf die staatliche Administration zukommen, welche in fragilen Ländern ohnehin lediglich begrenzt funktioniert.

In Staaten, die sich nach gewaltsamen Auseinandersetzungen neu konstituieren, stellt Emigration unter Umständen eine Auswanderung von nicht erwünschten ethnischen Minderheiten dar. Im anderen Falle kann diese Emigration aber auch einen Konflikt mit der staatlichen Autorität und Akzeptanz des Herkunftsstaates schaffen, wenn im Exil politische Gegenbewegungen entstehen oder militärische Rekrutierungen stattfinden (vgl. Black, Koser 1999: 5).

Auf der anderen Seite bedeutet die Rückkehr von EmigrantInnen aus der EU für die Regierungen der Herkunftsstaaten auch das Mitbringen von angespartem Kapital, das potenziell zu Investitionen in die lokale Ökonomie benutzt werden kann (vgl. Ammassari, Black 2001: 26). Zusätzlicher Konsum regt den regionalen Handel an, eventuell werden Unternehmen gegründet und transnationale Netzwerke benutzt, um das im westlichen Aufnahmeland erworbene Humankapital mit dem sozialen Kapital unterschiedlicher Kontakte zu verbinden (vgl. Ammassari, Black 2001: 27ff).

Gesamt betrachtet, gestaltet sich die Haltung der Rückkehrländer als durchaus ambivalent und kontextspezifisch.

Generell richtet sich eine Förderung oder Ablehnung der Repatriierung von RemigrantInnen durch die Regierung wie auch durch die Gesellschaft des Herkunftslandes zum einen nach der Lebenssituation der Bevölkerung in Relation zu der der RückkehrerInnen. Zum anderen bezieht sich das Verhalten stark auf die politische, ökonomische und soziale Geschichte der Region. *„The authorities or local populations may react positively or negatively to returnees depending upon the nature of the crisis and the alliances that the displaced are perceived to have had.”* (Lippman, Rogge 2004: 4)

2.2.3 Internationale Gemeinschaft und die Immigrationsländer in der EU

Nun soll untersucht werden, welche Motive die Geberseite in Gestalt der internationalen Gemeinschaft (Departments der UNO, EU, OECD etc.) und die Aufnahmestaaten im Westen leiten, Repatriierung und Reintegration von Flüchtlingen und MigrantInnen zu unterstützen.

Freiwillige Rückkehr wird meist durch die Inanspruchnahme von Assistenz mittels NGOs erleichtert. Sie dient mitunter auch der Assoziation von Repatriierung in die Herkunftsstaaten als ein einfacher und „natürlicher“ Vorgang, der durch die Propagierung von Repatriierung in die „Heimat“ als wünschenswerteste Version der Lösung einer Flüchtlingssituation beworben wird.

Implizit wird die Simplizität dieses Vorganges auch für Aufnahmeländer der EU bzw. des Westens verwendet, wodurch eine innenpolitische Entspannung erreicht werden soll. Repatriierungsprogramme werden somit zum Mittel „[...] *to reducing, what is referred to as ‘the burden and consequences of reception’.* [...] *This perspective is clearly focused on the benefit of the host country, whose ‘burden shall be alleviated’.* *The understanding of ‘voluntary returns’, which is implied here, is typically linked to concerns about potential ‘pull- effects’ of return assistance.*“ (Böse 2003: 17) Somit gilt es, Strategien von Anreizen im Herkunftsland durch Starthilfen unterschiedlicher Art bis hin zum Druck am Rande der Freiwilligkeit der Rückkehrentscheidung, etwa vor einer Abschiebung, zu entwickeln.

Gerade auch in dem Falle gilt dieses Verhalten, da sich eine populistische Stereotypisierung der imaginären Ausbeutung industrialisierter Systeme im Norden

durch MigrantInnen wie Flüchtlinge im öffentlichen Diskurs durchsetzte. Deshalb zeigt sich die Förderung von Rückkehr in Verbindung mit engeren Einwanderungsbestimmungen politisch leichter durchsetzbar. „[...] *the reality is that increasing political interest in repatriation has gone hand in hand with increasing restrictions on the granting of refugee status.*“ (Black, Koser 1999: 5)

Darüber hinaus dürfen die Kosten der Rück- bzw. Abschiebung von AsylwerberInnen durch Behörden aus der EU in ihren Herkunftsstaat nicht außer Acht gelassen werden (vgl. Dahinden 2005: 1), während sich eine Finanzierung bei der assistierten freiwilligen Rückkehr durch mehrere Geber organisieren lässt.

Die Sicht auf eine Wiederaufnahme des Lebens vor der Emigration scheint für viele Vertreter der internationalen Gemeinschaft wie den Aufnahmestaaten in der EU als ein ‚natürlicher Prozess‘ (vgl. Rogge 1991: 10), als „*Endpunkt des Migrationszyklus*“ (Black, Koser 1999: 3). Dieser Endpunkt würde die Ermöglichung einer Ansiedelung in einem Drittstaat, sowohl in der EU als auch in einem Nachbarstaat des Herkunftslandes, obsolet machen.

Für den afrikanischen Herkunftskontext würde dies bedeuten, dass sich der Lösungsansatz im idealen Falle ebendort realisieren ließe. „*The dominant and continuing consensus among most Western governments, and by extension also of most of the international organizations, is that Africa's refugees are an African problem best resolved in Africa by Africans.*“ (Rogge 1991: 9)

Finanzielle, ressourcenbezogene und technische Unterstützung für Nachbarstaaten durch die internationale Gemeinschaft würde zwar gewährt, genauso wie eine permanente Aufnahme der MigrantInnen und Flüchtlinge in Staaten der EU, jedoch in viel zu geringem Ausmaße (vgl. ebd.).

Gerade bei der Interaktion der internationalen Gemeinschaft mit fragilen Ländern als Herkunftsregionen zeigt sich eine sehr ambivalente Haltung, die zwischen Passivität, Beeinflussung und deutlicher Intervention pendelt (vgl. Debiel et al. 2005: 3). Eine ähnliche Vorgangsweise also, wie sie bei Repatriierungs- und Reintegrationsprogrammen auftritt. Sehr schwache Handlungsintensität zeigt sich z.B. wenn Unterstützungsmaßnahmen zu kleinräumig ausfallen, Projektrahmen und Budgets eng bemessen und internationale Mobilität in die EU sehr restriktiv gestaltet wird und die Lösung von Flüchtlingsproblemen auf einem anderen Kontinent

gefunden werden soll. Fundamentaleres Engagement auf der anderen Seite der Skala tritt u.a. auf, wenn neben Nationalstaaten Vertreter der internationalen Gemeinschaft (z. B. der EU, OECD, Departments der UNO) zeitweise Funktionen des Staates oder die Formulierung von Strategien bei der Repatriierung übernehmen. Gerade bei der Konstellation der Rückkehr in fragile Staaten, mehreren Gebern und einer fehlenden Kohärenz von humanitärer, migrationsbezogener und entwicklungstechnischer Projekten, existieren meist Stufen unterschiedlicher Intensitäten von Interaktion zugleich. Dabei gestalten sich die Beziehungen zwischen Gebern und Herkunftsstaaten als Prozesse, die unterschiedliche Handlungswege durchlaufen (vgl. ebd.). Kontinuität und Abstimmung zwischen den beteiligten Akteuren stellen daher sinnvolle idealtypische Voraussetzungen bei der Durchführung von Repatriierung und Reintegration in fragile Staaten dar. *„Die erratische Abfolge von Ignorieren, Taktieren, Intervenieren und dann wieder Ignorieren dürfte am allerwenigsten hilfreich sein, wenn es darum geht, Strukturen in fragilen Staaten nachhaltig zu stärken.“* (ebd.)

Der UNHCR nimmt die Rolle einer Institution der Mediation zwischen den vielfältigen Interessen aller Akteure ein. Dabei muss zuerst angemerkt werden, dass sich meist auch innerhalb der Vereinten Nationen eine Zusammenarbeit als kompliziert erweist, gerade bei der Aufteilung der Aufgaben von UNHCR und UNDP.

Wie bereits angemerkt kann Reintegration nur nachhaltig wachsen, wenn sich Flüchtlingshilfe und Entwicklungszusammenarbeit ergänzen und nicht abwechseln. Im Falle der UNO bedeutet dies die Zusammenlegung grundsätzlich unterschiedlicher Ausrichtungen. Dies betrifft z.B. den Zeithorizont der Projekte, Finanzpläne und methodische Belange (vgl. Lamadé 1998: 42f). Durch die Erweiterung der Akteure auf durchführende NGOs wurden im Laufe der Zeit zwar gewisse Diskrepanzen vermindert, grundsätzliche Divergenzen blieben jedoch. Deshalb formulierte der UNHCR im Handbuch zu Repatriierung und Reintegration auch ein Stufenprogramm, die „4Rs“ (Repatriation, Reintegration, Rehabilitation und Rekonstruktion, vgl. Jallow, Malik 2004: Part A, Module One, S. 7). Dies geschah, um Forderungen nach Nachhaltigkeit zu begegnen und den Anspruch, die Unterstützung von Flüchtlingen mit Entwicklungszusammenarbeit zu koppeln, auch in die Realität umzusetzen (vgl. Jallow, Malik 2004: Part A, Module One, S. 2).

Der UNHCR findet sich nun in einer Situation wieder, wo Forderungen anderer Geber sowie Vertreter der Ziel- und Herkunftsregionen auf die Bedürfnisse der RückkehrerInnen treffen, für deren Schutz, die Freiwilligkeit der Entscheidung und die Wahrung der Würde der von Beeinflussung unabhängige UNHCR eintreten sollte. *„What is clear is that UNHCR finds itself in an increasingly difficult position with regards to respecting the sovereignty of both host and home states, and their insistence upon the right to manage migration.”* (Black, Koser 1999: 6) Zwischen diesen Interessenskonflikten und der Kompetenzverteilung ist es demnach nicht immer klar auszumachen, in welchem Ausmaße ebendiese Hauptaufgaben, besonders auf die Freiwilligkeit der Repatriierung bezogen, zu gewährleisten seien. Jedoch geht aus diesem Dilemma klar hervor, dass nicht nur die RückkehrerInnen keineswegs eine homogene Gruppe bilden, sondern auch die internationale Gemeinschaft und Geber jeweils speziellen Ausrichtungen folgen und Interessen durchzusetzen versuchen (vgl. Andersen, Engberg- Pedersen, Stepputat 2008: 11). Zusammengehalten werden diese Akteure durch den gemeinsamen Hintergrund der herrschenden Trends in der globalen Entwicklungs- und Migrationspolitik wie auch der aktuellen wirtschaftlichen Strömungen. Eine sehr schwierige Aufgabe ist es daher, einen realitätsbezogenen Ansatz von Konzepten abzubilden, die dem individuellen politökonomischen oder strategischen Nutzen einzelner Geber entsprechen.

If donor agencies pursue policies and a rhetoric that provoke antagonism and a sense of being deprived of one's independence among political leaders who are genuinely seeking to develop their countries, external engagement in fragile situations may easily end up being counterproductive. Accordingly, there is a strong case for adopting a careful nonethnocentric language [...]. (Andersen, Engberg- Pedersen, Stepputat 2008: 25)

2.2.4 Projektdurchführende

Wie oben beschrieben, gestaltet sich die Rolle der bei der Abwicklung von Projekten zu Repatriierung und Reintegration involvierten durchführenden Organisationen als sehr ambivalent zwischen den vielfältigen Interessen von Herkunfts- und temporären Aufnahmestaaten, der Gebergemeinschaften und natürlich der Betroffenen selbst. *„International organizations and NGOs both have a role to play in monitoring the needs which returnees have and in sensitizing the authorities to those needs.”*

(Rogge 1991: 45) Durchführungsorganisationen können demnach als Vermittler und Katalysatoren bei der Realisierung von Projekten auftreten, weshalb nun ergründet werden soll, warum ebensolche Organisationen eine Notwendigkeit für die freiwillige Repatriierung und Reintegration darstellen.

Viele Organisationen verfügen über einen angemessenen Erfahrungsschatz bezüglich dieser Thematik, gerade die Partner im Süden haben spezifische Kenntnisse über den lokalen Reintegrationskontext (vgl. Cuny, Stein 1994: 26f).

Hierbei ist es durchaus möglich, dass diese Akteure durch ihre relevante Stellung bzw. Machtposition gegenüber den RückkehrerInnen jedoch auch einen gewissen Einfluss z.B. in politischer, ethnischer oder religiöser Hinsicht, ausüben (vgl. Rogge 1991: 27).

Also, refugees often place a high degree of trust in agency workers; they are often more likely to believe them than local officials or visiting officials from their home country. In reality, however, the information flows emanating from international agencies are sometimes contradictory or are based upon misguided philosophies. (Rogge 1991: 27)

In diesem Sinne sollte auch die Arbeit von Vereinen und Organisationen zur Rückkehrassistenz näher betrachtet werden, welche Informationen bereitstellen, die von ihnen nach jeweils eigenen Quellen, Kriterien und Interessen selektiert und verteilt werden (vgl. Black, Koser, Walsh 1999: 114).

Diese ausgesuchten Darstellungen über den aktuellen Herkunftskontext, wie z.B. die Sicherheitslage, politische und wirtschaftliche Berichte des Status quo und auch die Aufarbeitung von Vor- und Nachteilen einer permanenten Rückkehr in den nationalen und lokalen Kontext, werden von den NGOs gesammelt. Den Betroffenen werden diese Situationsberichte als Beitrag zur Rückkehrentscheidung bereitgestellt. Inwieweit NGOs den potenziellen RückkehrerInnen die Informationen zukommen lassen, die korrekt, brauchbar und angemessen zu verwenden sind, bleibt eine individuelle Sache, die von Organisation zu Organisation variiert (vgl. ebd.).

Freiwillige, organisierte und permanente Rückkehr stellt in der Praxis für RemigrantInnen und Durchführende speziell im Bereich der fragilen Staaten eine besonders komplexe Angelegenheit dar. Während der letzten Jahre gewannen bei der Planung und Implementierung der Projekte auch die Diskurse über die

Verbindung von Elementen der Entwicklungszusammenarbeit und der Unterstützungsmaßnahmen zu Rückkehr und Reintegration an Relevanz. Deshalb sehen sich NGOs und internationale Entwicklungsorganisationen auch hier gerade im Bereich der Finanzierung in einem spezifischen Spannungsfeld zwischen unterschiedlichen Reglements und Vorgaben der Geber (vgl. Cuny, Stein 1994: 25 und 27). Knappe Ressourcen und der Konkurrenzkampf um eben diese Mittel können mitunter zum Hindernis für erfolgreiche Projekte anwachsen. Wenn auf die Kohärenz unterschiedlicher Programme der Reintegrationshilfe und Entwicklungszusammenarbeit in einer Region im Herkunftskontext verzichtet wird, kann es durchaus zu Rivalitäten um Aufträge und Finanzierung kommen (Marsden 1999: 66). Diese Übereinstimmung zeigt sich deshalb als so wichtig, da NGOs in manchen Fällen von Reintegrationsprojekten in fragilem Kontext ungelöster Konflikte für eine gewisse Dauer staatliche Versorgungsleistungen übernehmen (vgl. ebd.). Hierbei sollten Informationen über sämtliche Akteure eingeholt werden, die auf diesem Feld relevant erscheinen, um zum einen Effizienz zu gewährleisten und zum anderen zu verhindern, dass bestimmte Gruppierungen bevorzugt werden und so Konfliktpotenzial entsteht (vgl. ebd.).

2.2.5 Bevölkerungsgruppen im Herkunftskontext

Migriert eine Person in ihren Herkunftskontext zurück, bedeutet dies im besten Falle, von der Gesellschaft an diesem Ort wieder aufgenommen und integriert zu werden. Doch so simpel und logisch dieser Vorgang erscheint, so komplex gestaltet er sich in der Realität. Information bedeutet in diesem Falle beinahe alles, denn die Information über ihren Lebensweg, den oft beschwerlichen, unglamurösen Alltag im Immigrationsland, die Motive für die Rückkehr, über den im Ausland gepflegten Lebensstil, die HeimkehrerInnen den Zurückgebliebenen vermitteln, lassen Bilder und Vorstellungen über den/die RückkehrerIn entstehen.

In der Untersuchung von Astrid Meixner (2008) schätzten alle von der Autorin interviewten RemigrantInnen, die von Österreich in den Süden zurückkehren wollten/mussten, sie seien relativ ehrlich zu den Heimatnetzwerken über ihr Leben im Norden (vgl. Meixner 2008: 114). Es wurde davon ausgegangen, dass ein regelmäßiger, intensiver Kontakt mit Familie, Freunden und Verwandten im Herkunftsland Hemmnisse und Übergangsschwierigkeiten bei der Reintegration

mildern würde (vgl. Meixner 2008: 115). Jedoch existierte bei manchen, trotz aufrechterhaltenem Kommunikationsfluss und realen Schilderungen über ihre Situation in der EU, Angst vor einer misstrauischen Haltung gegenüber den RückkehrerInnen, die auf Stereotypen, Neid und bestimmten Erwartungen basiert.

„ (...) *returnees face jealousy and complex social expectations. As one returnee observes, 'If you come back with money, they are jealous. If you come back with nothing, they ridicule you'*” (Oxfeld, Long 2004 zitiert nach Meixner 2008: 64)

Es geht für die RückkehrerInnen daher zum einen darum, ein differenziertes Bild von Europa aus der Sicht der MigrantInnen und der AsylwerberInnen zu kreieren und zu zeigen, dass die Zustände keineswegs paradiesisch seien.

Zum anderen ist es an ihnen, zu beweisen, dass (imaginiertes) in Europa angehäuften materielles Gut nun nicht vor der Gemeinschaft versteckt und im Geheimen gehortet wird.

There are great expectations on the migrant not to return empty handed. If you come back after many years abroad without any money, without a house, without the possibility to buy a car, then you are a failed migrant and people may talk bad about you or say, that you haven't used your time well, you have been partying, drinking whatever instead of saving money and living a decent life. (Interview Åkesson 2009)

Trotz der Tatsache, dass durch heutige transnationale Kommunikationsmittel und Informationsquellen deutlich realistischere Bilder vom „Goldenen Westen“ übermittelt werden, existiert diese Annahme vielerorts noch immer, auch wenn im Grunde Wissen über Ausgrenzung, Arbeitsverbote, prekäre Wohn- und Lebenssituationen herrscht (vgl. Interview Åkesson 2009). Zum Teil werden diese Umstände in öffentlichen Diskursen aber auch umschifft (vgl. Stefansson 2004: 179).

Die Erwartungen der Herkunftsnetzwerke an finanzielle oder symbolische Gesten der HeimkehrerInnen können einen enormen Druck auf die Betroffenen ausüben.

People may wish to wait until they have the financial means to lavish gifts on their home communities. Both sides may seek to maintain face and justify the time away with reference to appropriate remittances, for the returnee's change in material status redounds to the home communities. [...] The home communities [...] may view their communities as ancestral centers and expect returnees to celebrate their return by throwing banquets, giving gifts, and making ancestral offerings [...]. (Oxfeld/Long 2004: 7ff)

Wird den HeimkehrerInnen auch noch zusätzlich eine Reintegrationsunterstützung zuteil, werden Prozesse zur Rückgewinnung besetzten Eigentums angestrengt. Haben sich die RückkehrerInnen in ihrer Wert- und Normorientierung stark verändert, kann ein gewisses Konfliktpotenzial entstehen. Eine Möglichkeit hierbei wäre, Maßnahmen für die Förderung der Reintegration von RückkehrerInnen auf weitere Teile der lokalen Bevölkerung auszubauen, um das Spannungspotenzial und Neid zu mindern (vgl. Rogge 1991: 45).

Im Falle von fragilen Post-Konfliktstaaten muss darüber hinaus noch eine gesellschaftliche Determinante für die Reintegrationsmöglichkeit der RückkehrerInnen genannt werden: die Befriedung, Mediation und interethnische Konfliktlösung zwischen RückkehrerInnen und im Herkunftsland Verbliebenen.

Dass eine Rückkehr von ethnischen Minoritäten in ein von der ethnischen Mehrheit bewohntes Gebiet nach einem Konflikt um Ressourcen, instrumentalisierte Ethnien und Religionen eine sensible Angelegenheit darstellt, kann vorausgesetzt werden. Verkompliziert wird die Situation durch eine Differenzierung der Konfliktparteien, wenn auch soziokulturelle Grenzen zwischen Bevölkerungsgruppen gezogen werden, die sich durch unterschiedliche Herkunft, Bildung und (nicht) vorhandenen Migrationshintergrund konstituieren (vgl. Stefansson 2004: 181).

Bezogen auf die Gruppen der RemigrantInnen und der im Herkunftsland Verbliebenen, drücken sich diese sozialen Spannungen in der Studie von Anders Stefansson über RückkehrerInnen in Bosnien-Herzegowina u. a. in moralischem Wertemessen aus (vgl. Stefansson 2004: 179). Einige der Zurückgebliebenen werfen den HeimkehrerInnen vor, während des Krieges in den reichen Westen geflohen zu sein, die schweren Zeiten nicht vor Ort durchgehalten und die jeweilige Bevölkerungsgruppe nicht unterstützt zu haben. *„A returnee from Germany says that the stayees believe they have a ‘monopoly on suffering’ that makes them morally superior, ‘small Gods’.*“ (ebd.) Eine Reaktion darauf mag in der Folge eine gewisse Arroganz der Überlegenheit sein, die einige Rückkehrer fühlen, wenn sie die im Westen hoch gehaltenen formalen Werte von demokratischer, gerechter Regierungsführung und verantwortungsvollem Bürgerverhalten in die Herkunftsgesellschaft transportieren sollen (ebd.).

Mögliche Konfliktlinien dieser Art werden bei Projekten zu organisierter freiwilliger Rückkehr oft unterschätzt, weshalb eine Involvierung der Herkunftsgesellschaft bei der Umsetzung der Reintegration unumgänglich ist, um eine wechselseitige Diskriminierung der HeimkehrerInnen zu verhindern. Denn gerade in fragilen Staaten wie Afghanistan und Somalia spielen regionale Gesellschaftsstrukturen eine äußerst relevante Rolle für das Funktionieren des Alltags in den lokalen Gemeinden, die nur wenig von staatszentrierten Aktionen im Sinne des Good- Government- Ansatzes profitieren (vgl. Long 2010: 24).

3. Kontexte in den Rückkehrstaaten

Im folgenden Kapitel wird durch die Ausarbeitung von Regionalkontexten der untersuchten Projekte nun eine weitere Grundlage für die Analyse der freiwilligen Rückkehr in fragile Staaten aufgebaut. Die Auswahl der fragilen Herkunftsstaaten ergab sich aufgrund der Zielregionen der ausgewählten Projekte.

Im Zuge dessen lege ich die historischen und politischen Wurzeln der jüngeren Entwicklung der Staaten Afghanistan, Somalia und Bosnien-Herzegowina offen, um den aktuellen Status quo der Herkunftsstaaten nachvollziehen zu können.

Danach werden die wirtschaftliche Situation, deren Ursachen und die jeweilige gesellschaftliche Zusammensetzung erörtert, da diese zum einen immanente Faktoren bei der Entwicklung fragiler Staatlichkeit darstellen. Zum anderen bilden sie die Umwelt, in die Remigrantinnen zurückkehren und in der eine wechselseitige Integration stattfinden soll.

3.1 Afghanistan

Die Islamische Republik Afghanistan kann als ein besonders komplexer Rückkehrkontext gesehen werden, da dieses strategisch interessant gelegene Land zwischen den Staaten Iran und Pakistan während der vergangenen Jahrzehnte als Spielball internationaler Politik wie auch nationaler Gruppierungen fungierte.

Diese spezifische Konfliktgeschichte prägte Politik, Ökonomie und die unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen. Diese Akteure mussten sich an die rasch wechselnden Machtverhältnisse und die damit einhergehenden Veränderungen stets neu anpassen. Die Einstellung auf neue Situationen resultierte einerseits in massiven Emigrationsströmen, andererseits in einer Verarmung der breiten Bevölkerungsschichten, besonders außerhalb der Hauptstadt Kabul.

Im Folgenden werden daher nicht nur aktuelle Geschehnisse betrachtet, sondern auch nach den Wurzeln dieser Entwicklungen gesucht.

3.1.1 Historischer und politischer Rückblick



Abb. 2: Bundeszentrale für politische Bildung.

Aufgerufen unter: <http://www.bpb.de/cache/images/8/143668-st-galerie.jpg?0BD13>

Whether on the regional or the national level, the task of reconciliation is daunting: both the victim and the perpetrator have to address the past. From there they have to move on and look into the future, search for common interests as survivors, and working towards jointly rebuilding the country and establishing a lasting peace. (Maass 2006: 11)

Nach einer fast 40-jährigen Dauer des Kriegszustandes und fragilen Friedens stehen sich viele ehemalige Gegner nun als Nachbarn beim Wiederaufbau eines konfliktmüden Landes gegenüber, ohne zu wissen, ob und wann sich die trennenden Schluchten wieder auftun und neuerliche Kämpfe beginnen würden.

Bei der Betrachtung der momentanen extrem fragilen Lage in Afghanistan drängt sich die Frage nach den Gründen auf, warum eine dauerhafte Lösung und eine nachhaltige Entwicklung in diesem Staat so schwierig erscheinen.

Von 1919 bis 1973 stellte Afghanistan einen Schah als Staatsoberhaupt einer konstitutionellen Monarchie. Den politischen Trends in der Türkei und dem Iran während der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts folgend, versuchten auch die afghanischen Schahs das Land nach westlichem Vorbild zu modernisieren. Allen voran vertrat Schah diese Linie, der die Machtposition 1933 bis 1973 innehielt (vgl. Braakman 2005: 12f). Mittels verwandtschaftlicher Netzwerke in höchsten politischen Ämtern und staatlicher finanzieller Darlehen wie auch Unterstützungszahlungen der Sowjetunion und der USA wurden liberale Reformen durchgeführt. Massive Veränderungen geschahen im Bildungswesen, der Sozialstruktur, der staatlichen Administration, des Militärs sowie der nationalen Gesetzgebung (vgl. ebd.). Der konservative Umschwung nach den Parlamentswahlen 1965 führte zu einer Hinwendung der gebildeten, jedoch von Arbeitslosigkeit betroffenen städtischen Oberschicht zu kommunistischen und islamistischen Konzeptionen, die sich folgend auch in Parteien und Organisationen sammelten (vgl. De Bree 2008: 3).

1978 gipfelten die Konflikte zwischen Royalisten, Marxisten und Islamisten in einem Staatsstreich der kommunistischen Parteien, die durch diese „Saur-Revolution“ nun Afghanistans Präsidenten, Noor Mohammad Taraki, stellten (vgl. Maass 2006: 16). Die Ausrichtung zur Sowjetunion und die sozialistischen Reformen, wie Verstaatlichungen von Land und Unternehmen, Umstellung der Schulen, die Durchsetzung von Frauenrechten, stießen v. a. bei einem Großteil der ländlichen Bevölkerung auf breite Ablehnung, die das Ausmaß gewalttätiger Aufstände erreichte (vgl. De Bree 2008: 3). Auch innerhalb der sozialistischen Fraktionen entwickelten sich blutige Auseinandersetzungen, welche in einer Inhaftierung und Ermordung der Machthaber wie vieler weiterer AfghanInnen resultierte (vgl. Braakmann 2005:13).

Deshalb installierte das Regime der Sowjetunion eine neue Staatsführung und entsandte sowjetisches Militär, um ihren Einfluss in dieser Region sicher zu stellen. Jedoch formierten sich die ehemals islamistischen, ethnisch unterteilten Gruppierungen mittels der Unterstützung weiter Teile der Bevölkerung sowie den USA, Europa und weiterer Staaten zur Widerstandsbewegung der Mujahedin (vgl. Maass 2006: 17). Afghanistan wurde so zum Spielball zwischen den Supermächten des Kalten Krieges. Folgen daraus waren die massive Aufrüstung der beteiligten AfghanInnen beider Blöcke und mehrere Wellen großer Flüchtlingsströme in die Nachbarländer Iran und Pakistan, wohin bis 1985 ca. fünf Millionen Menschen emigriert waren, wie auch in den Westen (vgl. De Bree 2008: 3). Erst der sowjetische

Präsident Gorbatschow erkannte die geringe Wahrscheinlichkeit eines militärischen Erfolges während der Phase des Zerfalls der Sowjetunion und ermöglichte eine Waffenruhe, welche 1992 einen Machtwechsel hin zu den siegreichen Mujahedin mit sich brachte (vgl. De Maass 2006: 17f).

Die fehlende Zentralisierung und starke ethnische Fragmentierung der Mujahedin machte sich nun in einem folgenschweren Bürgerkrieg bemerkbar. Der von Gewalthandlungen geprägte Konflikt legte nicht nur das gesamte Land wie auch die Hauptstadt Kabul in Schutt und Asche, sondern zerstörte die Reste der Ökonomie und verursachte auch erhebliche Fluchtbewegungen (vgl. Braakmann 2005: 15). So genannte „Warlords“ schufen durch die Bildung einer Vielzahl von Herrschaftsbereichen eine massive Fragmentierung des Staates, in denen von nun an Willkür und Klientelismus regierten (vgl. Schnarr 2006: 82). *„Afghanistan came under the rule of numerous warlords and fell prey to the cross-border operating drug mafia and war profiteers.“* (De Maass 2006: 18)

Um diesen Zerfall des afghanischen Staates aufzuhalten und das Fehlen einer Zentralmacht zu kompensieren, nutzte die Gruppe der Taliban dieses Chaos. Die Taliban konstituierten sich aus einem losen Zusammenschluss religiöser, islamistischer Studenten, welche oft von paschtunischer Herkunft waren und aus der Provinz Kandahar und dem Grenzgebiet zu Pakistan stammten.

Mit Hilfe dieser logistischen und finanziellen Unterstützung aus Pakistan und einiger arabischer Staaten, der konservativen afghanischen Schichten und der kriegsmüden Landbevölkerung schafften es die Taliban, weite Teile des Landes und 1996 auch Kabul einzunehmen (Schnarr 2006: 84).

Der politische Islam sunnitischer wahabitischer Ausrichtung drückte sich im Rechtssystem der Scharia aus, in der Einschränkung der Bewegungs- und Handlungsfreiheit der Frauen und der Bevölkerung im Allgemeinen, sowie einer repressiven Ahndung nichtkonformen Verhaltens (vgl. De Bree 2008: 4). Diese Umstände bedingten die dritte Emigrationswelle aus Afghanistan innerhalb des Landes, in Nachbarstaaten wie auch den Westen. Als Resultat befanden sich nach den folgenden vier Jahren etwa acht Millionen AfghanInnen außerhalb des Landes (vgl. De Bree 2008: 4, zitiert nach Jazayery 2002).

Nach den Anschlägen am 11. September 2001 auf das World Trade Center in den USA und verschärften Sanktionen der UNO aufgrund der Verbindung der Taliban mit der Terrororganisation Al-Qauida drängte die Koalition der von den USA unterstützen

Truppen der afghanischen Widerstandsbewegung „Nordallianz“ die Taliban zurück (vgl. De Maass 2006: 19). Dieser Krieg, der durch den Vertrag von Bonn 2001 beendet wurde, führte zu Hamid Karzai als Präsidenten, gemäßigten Ministern und einem Parlament, das nun demokratisch gewählt wurde (vgl. Braakmann 2005:18). Trotzdem bleibt fraglich, behält man die nach wie vor prekäre ökonomische Situation im Blicke, in wie weit Karzais Einflussbereich über die Stadtgrenzen Kabuls hinaus reicht.

Seit dem Vertrag von Bonn versucht die internationale UNO-Schutztruppe ISAF (International Security Assistance Force) bzw. die NATO die Situation vor Ort zu befrieden (vgl. Schnarr 2006: 95f).

Ob der Anspruch, eine aus zahlreichen Kriegen entstandene Entwicklung, die Generationen von AfghanInnen im Land, in Nachbarstaaten und dem Westen geprägt hat, in relativ kurzer Zeit in eine positive Zukunft zu verwandeln, nicht zu hoch gesteckt ist, bleibt abzuwarten. Die wechselhafte Vergangenheit manifestierte sich im Misstrauen der Bevölkerung gegenüber staatlicher Gewaltenausübung.

3.1.2 Gesellschaftliche Situation

Die sozialen Verhältnisse in Afghanistan können in ethnischer Hinsicht wie auch in relevante Generationengruppen aufgesplittet werden.

In den Regionen des Landes leben Volksgruppen unterschiedlicher Religionen und Herkunft, da sich der Vielvölkerstaat durch die Geschichte hindurch zu einem Paradebeispiel ethnischer Fragmentierung entwickelte. *“The ethnic constellation of Afghanistan reflects centuries of migrations from other parts of Asia as well as more recent internal migrations.”* (Braakmann 2005: 10) Die größten Gruppen stellen die Paschtunen und Tadschiken mit 42% und 27% der Gesamtbevölkerung dar. Des Weiteren zeigen sich Hasara, Usbeken und Turkmenen als relevant, da z.B. besonders die Hasara durch ihr Aussehen und ihren Glauben an den schiitischen Islam Diskriminierung ausgesetzt sind (vgl. Felbar 2008: 45f).

Eine Folge daraus ist, dass in Afghanistan weniger ein gesamtes Nationalbewusstsein, sondern eher eine ethnische Identifikation vorherrscht, die unter bestimmten Bedingungen instrumentalisiert werden kann (vgl. Schnarr 2006: 87).

De Maass (2006: 24) teilt die Gesellschaft in drei Generationen: zuerst die Menschen, welche unter der politischen Ordnung des Schahs aufwuchsen. Danach folgen diejenigen, welche nach der Machtübernahme der sozialistischen Regierung eingeschult wurden, wobei hierbei besonders auch Frauen ins Bildungssystem einstiegen. Schlussendlich gibt es auch die Bevölkerungsgruppe, welche während der Ära der Mujahedin und Taliban heranwuchsen. Jede dieser Generationen, dazu zählen auch die MigrantInnen und RückkehrerInnen, trug die Erfahrungen politischen Konfliktes, ökonomischer Deprivation und sozialer Spannungen mit sich, Determinanten der aktuellen äußerst komplexen Gesamtsituation.

Twenty-four years of war have created a practically uneducated generation that is used to war and violence. All Afghans have relatives and friends that are either deceased, exiled or handicapped. The country has not enough capacity, in the form of housing, food, drinking water and health care, to absorb all the returning refugees. (Braakmann 2005: 18)

3.1.3 Fragile Staatlichkeit

Wird nun das zuvor dargestellte Modell fragiler Staatlichkeit nach Ulrich Schneckener (2006) auf Afghanistan angewandt, kann für die Bereiche Sicherheit, Wohlfahrt und Legitimität bzw. Rechtsstaatlichkeit folgende Analyse erstellt werden:

Zur Erinnerung betrifft die **Sicherheitsfunktion** die administrative Gewaltausübung über das Staatsgebiet und die dort ansässige Bevölkerung durch die Exekutive und das Militär.

Die Sicherheitslage des Staates scheint gegenüber anderen Determinanten der Entwicklung des Landes Priorität zu haben, weshalb sich die staatlichen Hauptaktivitäten v.a. auf militärische Zwecke konzentrieren (vgl. OECD 2010: 30). Diese Staatsgewalt erschöpft sich an der Reichweite der Legitimität der Regierung und der afghanischen wie internationalen Sicherheitskräfte. *„Although ISAF forces are present since 2002 in order to control security, the Taliban and other groups remain active and are responsible for an increasing number of attacks, suicide bombings and kidnappings.”* (De Bree 2008: 5)

Eine begrenzte Akzeptanz der staatlichen Sicherheitsorgane gilt auch, da die Exekutive durch ihre Kriegsvergangenheit, die Ausrichtung auf westliche Vorgaben oder durch unangemessenes Verhalten eine ambivalente Rolle bei der Bevölkerung

einnimmt. „*Political interference with appointments, and the use of the police as a supplementary fighting force in many parts of the country, may have exacerbated local tensions and generated mistrust in institutions.*” (OECD 2010: 28)

Die Sicherheitsfunktion kann daher als ungenügend erfüllt eingeschätzt werden, da diesbezügliche militärische und polizeiliche Handlungsfelder hauptsächlich auf die Hauptstadt Kabul begrenzt sind. Auch sind fehlende Anerkennung der Exekutive in der Bevölkerung und eine Vielzahl an zusätzlichen Gewaltakteuren wie den Taliban und den noch immer teilweise aktiven Warlords feststellbar.

Die **Wohlfahrtsfunktion** erfüllt ein Staat durch die Bereitstellung von Leistungen in den Bereichen Wirtschaft und Sozialpolitik.

Durch die Dualität von Hauptstadt und ländlicher Peripherie konstituieren sich die wichtigsten Zweige in der afghanischen Ökonomie aus zwei Bereichen. Der Sektor der landwirtschaftlichen Produktion (28,5% des nationalen Bruttoinlandsproduktes im Jahre 2008), wobei mehr als die Hälfte des Landes landwirtschaftlich genutzt wird, ist ebenso wichtig, wie der tertiäre Dienstleistungssektor (45,2% des BIP im Jahre 2008) (vgl. World Bank 2011). In Kabul werden Investitionen in die ökonomische Entwicklung gefördert, währenddessen im übrigen Umland, trotz höherer Verarmung in Relation dazu nur rudimentäre staatliche Anstrengungen unternommen werden (vgl. De Maas 2006:19, Felbar 2008: 64). Als Ursachen dafür werden von unilateralen Gebern meist die in ländlicheren Gebieten als geringer eingeschätzte Durchdringung staatlicher Sicherheit und eine äußerst prekäre Lage der Infrastruktur, besonders der Transportwege, genannt (vgl. OECD 2010: 42). Diese Determinanten grenzen Felder ökonomischer Randgebiete ein, die eine staatliche Ungleichverteilung von Fördermitteln zwischen Zentren und Peripherien widerspiegeln.

Die (Un-)Fähigkeit des afghanischen Staates, Staatseinnahmen durch Besteuerungssysteme zu erreichen, lässt sich z.T. durch unzureichende Legitimität zentralstaatlicher Administration bei der Bevölkerung erklären. Dazu sollte jedoch auch die Fragmentierung von Finanz- und Güterkreisläufen durch Clanstrukturen beachtet werden, wodurch sich zwar Zölle, aber keine institutionalisierte Taxierung entwickelten (vgl. Schnarr 2006: 80).

Des Weiteren kann im Falle Afghanistans von den Überresten einer Kriegsökonomie gesprochen werden, die über Jahrzehnte hinweg aufgebaut und je nach

Machthabern angepasst wurde. So florierten v.a. der Schmuggel (Erdöl, Waffen, Drogen, technische Teile) und der Anbau von Schlafmohn zur Herstellung von Rohopium (vgl. Schnarr 2006: 85).

Im HDI (Human Development Index)- Ranking des UNDP liegt Afghanistan an der 175. Stelle von 186 (vgl. UNDP 2013). Darüber hinaus leben 42% der Bevölkerung unter der Armutsgrenze (vgl. World Bank 2011). Afghanistan gehört somit zu der Ländergruppe der Staaten mit niedriger Entwicklung. Dies wird auch im Gesundheitssystem ersichtlich, da hier durch die Kriegsvergangenheit mit all ihren Folgen besonders bedürftige Teile der Bevölkerung keine adäquate Versorgung erhalten. Traumata, Kriegsverletzungen, eine hohe Kinder- und Muttersterblichkeit und die geringe Lebenserwartung von ca. 49 Jahren (vgl. UNDP 2013) beschreiben Indikatoren eines in der Wohlfahrt stark limitierten Landes (vgl. Felbar 2008: 65).

The infrastructure, economy, industry, education and health care systems are completely devastated, agricultural land is covered by live landmines and almost all educated Afghans reside abroad. All in all, the future of Afghanistan is still extremely insecure.
(Braakmann 2005: 18)

Obwohl bereits freie Parlaments- und Präsidentschaftswahlen durchgeführt wurden, bleibt auch die **Legitimitäts- und Rechtsstaatsfunktion** ein prekäres Feld politisch-gesellschaftlicher Interaktion.

Einen Hinweis für die sich im Übergang befindliche staatliche Gewaltausübung stellt beispielsweise die Reform des Justizwesens dar. Trotz einer neuen nationalen Gesetzgebung existieren in der Praxis traditionelle Systeme richtender Versammlungen und Normenkodizes, die nun in die reformierte Konstitution eingebunden werden sollen (vgl. OECD 2010: 28). Die Art und Weise der Eingliederung bleibt jedoch noch eine Aufgabe der Zukunft und die Akzeptanz der neuen Gerichtsbarkeit in der Bevölkerung ein Prozess der nächsten Jahre, um Parallelsysteme in der Justiz zu verhindern (vgl. Schnarr 2006).

Ein weiteres Problemfeld beschreibt das bis heute aktive patrimoniale System aus Netzwerken einer Vielzahl an lokalen Machthabern außerhalb Kabuls. Sie bestimmen, abhängig von ihrer Reichweite und in der Intensität der Durchdringung der Bevölkerung, wirtschaftliche, politische und juristische Geschehnisse der jeweiligen Region. Die bis zur Machtübernahme der Taliban vorherrschenden klientelistischen Clan-Systeme wurden von dem der Taliban ersetzt, um die Aufrechterhaltung der

Kriegsökonomie und des Herrschaftssystems sicherzustellen (vgl. Schnarr 2006: 86). Trotz der Tatsache, dass diese Netzwerke zu bröckeln beginnen, bleiben viele nicht zuletzt aufgrund von breit vorherrschenden Bestechungspraktiken, z.B. im Opiumanbau- und Handel aufrecht. *„Die afghanischen Behörden verhaften und verurteilen kaum Großhändler, die Durchsetzung der Gesetze [Korr. S.L.] ist nicht gegeben oder wird durch Korruption und Patronagebeziehungen umgangen.“* (Felbar 2008: 63)

3.1.4. Zusammenfassung Regionalkontext Afghanistan

Betrachtet man also die unterschiedlichen Staatsfunktionen, kann davon ausgegangen werden, dass es sich hierbei um einen fragilen Staat handelt, je nach Ereignissen zwischen verfallend und bereits aufgelöst pendelnd. Zwar wurde während des vergangenen Jahrzehnts eine demokratische politische Staatsführung aufgebaut, deren Signalwirkung und Durchsetzungsvermögen bei der Bevölkerung jedoch sehr beschränkt wirkt. Dadurch konnte die Machtverteilung von privaten Akteuren und Gruppen wie den Taliban oder diversen Warlords bis heute in vielen Landesteilen bestehen.

Soweit wurden nun die kontextualen Wurzeln der Fragilität dargelegt, daher folgt nun die Untersuchung der Ursachen in Struktur, Prozess und des letztendlichen Auslösers:

Die besonderen Strukturfaktoren betreffend, welche fragile Staatlichkeit begünstigen, zeigt sich bei Afghanistan zusammenfassend ein sehr facettenreiches Bild, bei dem durch die Trockenheit schwierige ökologische Bedingungen für die landwirtschaftliche Produktion und Subsistenz vorherrschen. Dazu kommt eine extrem komplexe ethnische Zusammensetzung der Bevölkerung, die einer Zentralmacht in Kabul sehr misstrauisch gegenüber steht und sich durch klientelistische Netzwerke lokalen und regionalen Machthabern ökonomisch wie politisch fügen muss.

Schneckeners Prozessfaktoren (vgl. 2006: 28f) umreißen Handlungsaktivitäten der betroffenen Hauptakteure, im Falle Afghanistans die internationale Gemeinschaft, Nachbarstaaten, die Zentralregierung in Kabul, Gruppierungen der Taliban und anderer Oppositioneller während des vergangenen Jahrzehnts.

Aufbauend auf die dargestellte Struktur agieren die Personen und Organisationen in einem Land, das sich in einer sehr prekären Situation befindet. Auf dieser Bühne versuchten sich im Laufe der Zeit eine Vielzahl an Akteuren zu bereichern und Machtbereiche durch Patrimonialismus auf- und auszubauen. *„Each of the regimes claimed to liberate and unite the country in the name of a radical ideology, which was dogmatic, often fatal to opponents and oppressive to the average man and woman who merely struggled to survive.“* (De Maass 2006: 22)

Gründe für die internationale und nachbarschaftliche Unterstützung der unterschiedlichen Akteure während der häufigen, gewalttätigen Regimewechsel sind vielfältig. Unter anderem lassen sie sich in wirtschaftlichen Interessen betreffend den Erdgastransport durch Zentralasien (vgl. De Maass 2006: 18), strategischen Bedenken durch die Lage zwischen den politisch unruhigen Staaten Iran und Pakistan und in sicherheitspolitischen Gefahren durch internationalen Terror finden.

Die Nachbarstaaten versuchen die Situation auch aufgrund der Flüchtlingsproblematik zu beeinflussen, denn die Wellen der letzten Konflikte brachten Flüchtlinge in Camps, in Grenzregionen und Städte, wodurch ein hoher wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Druck auf diese Länder aufgebaut wurde. Somit reagierten der Iran und Pakistan mit zunehmenden Restriktionen wie der Einschränkung des Aufenthalts und Arbeitsgenehmigung und der Inanspruchnahme von staatlichen Leistungen (vgl. Braakmann 2005: 8).

Aus der historischen, ökonomischen und politischen Entwicklung Afghanistans, den strukturellen Bedingungen und Prozessen, ergab sich im Zuge des Aufeinandertreffens von internationalem Eingreifen in die politischen Verhältnisse des Landes und der darauf folgende Bürgerkrieg bzw. Guerillakonflikt durch die Taliban eine massive Zuspitzung der ohnehin fragilen Situation des Landes zu einem verfallenden Staat.

3.2 Somalia

In den Medien ist Somalia vor allem durch die für die internationale Schifffahrtslogistik gefährliche Küste, dem Horn von Afrika, und den dort stattfindenden Piratenangriffen bekannt. Blickt man näher auf dieses Land ergibt sich ein äußerst komplexes Feld aus historischen Entwicklungen und innerhalb des Staates höchst unterschiedlicher Arten, mit diesen Geschehnissen und dem

kolonialen Erbe umzugehen. Ähnlich wie in Afghanistan existieren auch in Somalia unterschiedliche Ethnien und Volksgruppen, zwischen welchen eine Aufteilung der staatlichen Kompetenzen keine einfache Angelegenheit darstellt, wie in den folgenden Kapiteln erörtert wird.

3.2.1 Historischer und politischer Rückblick

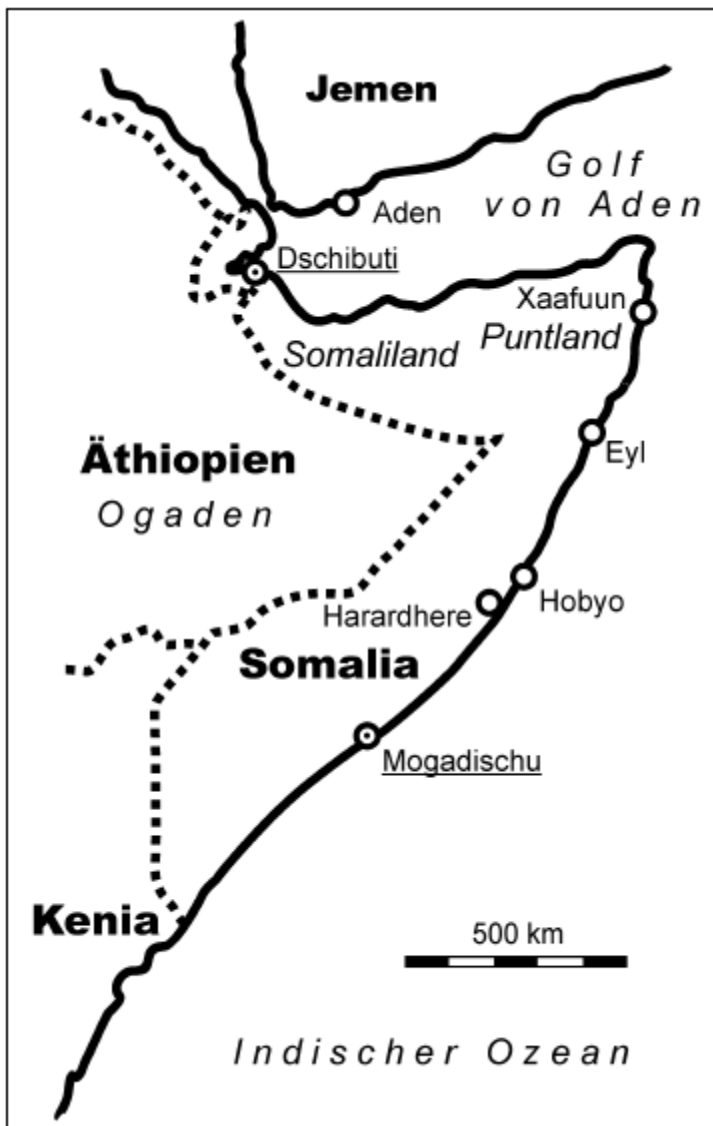


Abb.2: Geise 2009: 4

Das heutige Staatsgebiet Somalias entstand durch die Grenzziehung der damaligen Kolonialmächte Frankreich, welches Dschibuti im äußersten Nordwesten für sich beanspruchte und Äthiopien, das in der Ogaden-Region im Zentrum des Landes herrschte. Doch vor allem die beiden Mächte Großbritannien, das Somaliland im Norden und die somalisch-kenianische Grenzregion besetzte und Italien im Süden

Somalias sollten die zukünftige Handhabung der somalischen Politik massiv beeinflussen (vgl. Lewis 2008: 29).

Während die britischen Kolonialherren mangels Ausbeutungsmöglichkeiten eher zurückgezogen agierten, z.B. mittels Machtausübung durch lokale somalische Autoritäten, setzte das damalige faschistische Italien auf Apartheid und italienische Grundbildung auf ihrem Staatsgebiet (vgl. Lewis 2008: 31). Darüber hinaus versuchte die italienische Besatzung, zentralstaatliche Strukturen auf Kosten der Clanhierarchien durchzusetzen und bot italienischen EmigrantInnen wie auch somalischen Eliten durch die Förderung der Urbanisierung und kolonialer Plantagen eine Möglichkeit der Existenz (vgl. Holzer 2007: 34).

Der zweite Weltkrieg breitete sich auch auf das Horn von Afrika aus, wo sich aus einem Krieg um territoriale Macht zwischen Äthiopien und Italien ein Konflikt zwischen Italien, Großbritannien und weiteren Alliierten entwickelte, welche die Herrschaft Italiens 1941 beendeten (vgl. Lewis 2008: 31f).

1960 schlossen sich Britisch-Somaliland und der ehemals italienische Süden zu einem souveränen Staat Somalia zusammen. Dies geschah ohne die folgenden Divergenzen zu bedenken, die aufgrund unterschiedlicher Vorbereitung auf die Unabhängigkeit seitens Großbritanniens und Italiens beruhten. Weiters führten die Einzigartigkeit eines somalischen Zentralstaates nach europäischem Muster, die Historie der Bevölkerungsgruppen und die offene Frage des Umgangs mit den Clanautoritäten massive Herausforderungen mit sich (vgl. Lewis 2008: 34f).

Die kommenden Jahre brachten Somalia trotz demokratischer Ansätze die Entwicklung und Verfestigung einer autokratischen Herrschaft. Auch der Klientelismus, der sich tief in alle Parteien und politischen (Sub-)Systeme grub, um die jeweils eigenen Netzwerke zu versorgen, manifestierte sich (vgl. Holzer 2007: 39). Die anfängliche Unterstützung der Bevölkerung des nun folgenden Aufstiegs General Syad Barres als Staatsoberhaupt und Chef des Revolutionsrats kann daher also durchaus nachvollzogen werden. Er führte sozialistischen Reformen in den Bereich breiter Grundbildung, Gender und Territoriaufteilung durch sowie er auch die Ökonomie verstaatlichte. Zudem versuchte Barre nach außen hin traditionelle Strukturen, Praktiken und Netzwerke zu minimieren, wobei er seine Macht nach innen sehr wohl auf diese Clansysteme stützen musste (vgl. Holzer 2007: 40). Dies geschah aber mit äußerst repressiven Mitteln, um seine Diktatur in ganz Pan-Somalia durchzusetzen, bevor er durch die Niederlage im Krieg mit Äthiopien um die

Ogaden-Region sowohl die Gunst der Sowjetunion als auch der Bevölkerung verlor. Dies setzte einen Kreislauf aus Zerstörung, Migration und ökonomischer Rezession in Gang. Jedoch konnte Barre nun auf die USA sowie weitere westliche Staaten und deren Unterstützung durch Entwicklungszusammenarbeit zählen. Kaum war der Konflikt mit Äthiopien beendet, begann sich das politisch und ökonomisch benachteiligt fühlende Somaliland mittels blutigem Bürgerkrieg gegen das Barre-Regime zu wehren und erklärte 1991 die Separation von Somalia sowie das Scheitern der Barre-Regierung (vgl. Lewis 2008: 75).

Die Ausgangsposition eines völlig zerstörten, verminten und aufgrund des teilweise auftretenden Machtvakuumms nun wieder sehr stark von Clans beherrschten Landes für den Verlauf der Geschehnisse in Somalia stellte sich als Basis zweier völlig konträrer Entwicklungen Somalilands und Südsomalias dar. Barres Erbe im Süden konstituierte sich aus einer bewussten Verbindung und Aufhetzung der unterschiedlichen Clans, was zu einer starken Segmentierung der Region führte.

[...] the general tendency was for every major Somali clan to form its own militia movement. Thus clans became effectively self-governing entities throughout the Somali region as they carved out spheres of influence in a process, which with the abundance of modern weapons, frequently entailed bit-ter [sic!] conflicts with a high toll of civilian casualties. (Lewis 2008: 76)

Nachdem die UNO-Friedensmission UNOSOM in die andauernden gewaltsamen Konflikte der Warlords verwickelt wurde und somit klar scheiterte, wurde im Zuge einer internationalen Friedenskonferenz im Jahre 2000 eine Übergangsregierung (Transitional National Government TNG) gebildet. Dieser fehlte aufgrund der starken Mitbestimmung der UNO, EU, Dschibuti und einiger arabischer Länder jedoch die Legitimität in der heimischen Bevölkerung (vgl. Lewis 2008: 81ff). An dieser Tatsache konnte auch die breit angelegte demokratische Wahl der Nationalen Versammlung Somalias nichts ändern.

[...] this was definitely not the view of the general Somali public, a significant discrepancy which appeared to be of little or no concern to EU officials and ministers (including the British) – those purportedly seeking to ‘democratise’ Africa. [...] In fact it completely failed, to develop any viable local, and no national administrative organisation and did not restrain, far less control, the criminal activities of its warlord ‘ministers’ and assemblymen. (Lewis 2008: 85)

Der informelle Zusammenschluss von islamischen Gerichten führte kurzfristig zu zunehmender Stabilität, jedoch auch zu Konflikten mit der Bevölkerung Südsomalias und dem äthiopischen Nachbarstaat. Äthiopien konnte sich auf den Rückhalt der USA im „Kampf gegen den Terror“ verlassen. Die Konflikte lösten eine humanitäre Katastrophe im Gebiet um Mogadischu aus (vgl. Lewis 2008: 90).

Mit der darauf folgenden neuerlichen Schaffung einer Übergangsregierung und der vorsichtigen Miteinbeziehung der immer stärker werdenden islamistischen Milizen, die zuvor nach dem Abzug Äthiopiens Süd- und Zentralsomalia kontrollierten, besteht die Gefahr einer sich wiederholenden Geschichte (vgl. Höhne 2011). Denn eine Zukunft und der Sinn einer Regierung von oben bleiben im Süden Somalias fraglich.

Im nördlich gelegenen Somaliland wurde die Regierung durch das Somali National Movement (SNM) gebildet, die bereits im Bürgerkrieg federführend gewirkt hatte und als Grundlage traditionelle Strukturen und politische Ordnung durch Clansysteme akzeptierte (vgl. Holzer 2007: 46ff). Diese wurde 1993 durch die Beschlüsse der Borama-Konferenz, einer zivilgesellschaftlichen Versammlung nordsomalischer Interessensvertretungen, abgelöst. Man einigte sich auf eine Verfassung und ein regierendes demokratisches Zweikammersystem, wobei das Oberhaus sich durch einen Ältestenrat konstituiert und das Unterhaus von der Bevölkerung gewählt wird (vgl. Holzer 2007: 57). Aus dieser von unten getragenen politischen Reform zur Symbiose traditioneller und demokratischer Systeme ergab sich ein wirtschaftlicher Aufschwung des Exportsektors, der sich auch auf die Infrastruktur und die Sicherheitslage des Landes übertrug. Während der folgenden Jahre flammten zwar wieder blutige Kämpfe zwischen unterschiedlichen Clans auf. Diese konnten jedoch mittels somalischer Friedenskonferenzen gelöst, sowie ein staatliches Sicherheits- und Steuersystem gebildet und ausländische Investoren angezogen werden (vgl. Lewis 2008: 95).

Einen Einschnitt in dieser Entwicklung bedeutete der Tod Präsident Egal 2002, wonach sich das nun eingesetzte Mehrparteiensystem unter einer neuen Regierungsführung einer Probe unterziehen musste. Dieser Umstand ließ erkennen, dass die Ausformung von politischen Institutionen und die Zurückdrängung des

Klientelismus wohl noch Anstrengungen bedürfen, auch schwerwiegende Krisen überstehen zu können.

3.2.2 Gesellschaftliche Situation

Über die Bevölkerungsgröße Somalias können nur Schätzungen abgegeben werden, da die letzte Volkszählung 1991 stattfand. Daher wird eine Zahl von etwa acht Mio. EinwohnerInnen (vgl. Holzer 2007: 26) und ca. zwei Mio. somalische EmigrantInnen weltweit (vgl. Lewis 2008: 129) angenommen. Diese Hochrechnungen schwanken folglich natürlich auch bei näherer Betrachtung der Begriffe „EinwohnerInnen“ und „EmigrantInnen“, sowie durch gewalttätige Konflikte und Naturkatastrophen bedingte Flüchtlingsströme.

Ähnlich wie in Afghanistan existieren auch in Somalia unterschiedliche Volksgruppen, die sich nach dezentralen Clansystemen zuordnen lassen, wobei sich die vier größten Gruppen Dir, Isaaq, Hawiye und Darod wiederum in mehrere Subclans aufteilen (vgl. Holzer 2007: 29). Relevant hierbei ist diese soziale Ordnung vor allem in den Bereichen der Politik, Wirtschaft und Patronagebeziehungen. Soweit durch die jeweilige eventuelle nationale Zentralmacht möglich, fungieren die Ältesten der Clans auch als Teil der Zivilgesellschaft bei bestimmten relevanten Abstimmungen innerhalb der genannten Felder Ökonomie und Politik (vgl. Holzer 2007: 31f).

Ein zunehmendes gesellschaftliches Problem, welches sich als Folge sehr hoher Arbeitslosigkeit, geringer Bildungsmöglichkeiten und wirtschaftlicher Schwierigkeiten der Haushalte ergibt, ist der Konsum der Droge „khat“, die in Äthiopien produziert und in Somalia weiterverkauft bzw. verbraucht wird (vgl. Holzer 2007: 108). Dieser Drogenhandel und -missbrauch wirkt sich sowohl auf das Gesundheits- wie auch auf das Sozialsystem, soweit vorhanden, belastend aus.

3.2.3 Fragile Staatlichkeit

Wie oben beschrieben konstituiert sich die somalische politische Struktur aus einer Verbindung demokratischer und traditioneller Elemente. Das clanbasierte Oberhaus stellt eine Referenz an vorkoloniale Funktionsweisen dar, das Präsidialsystem und die Gewaltenteilung weisen auf eine westliche Politstruktur hin.

Gerade mit Äthiopien in Südsomalia ist immer wieder mit Konflikten um staatliche Grenzen zu rechnen. Hierbei konnte der somalische Staat kaum eine friedliche, dauerhafte Lösung bereitstellen. Besonders gilt dies auch in Bezug auf noch immer aktive Warlords und eine manifeste Bedrohung der Bevölkerung in Südsomalia durch islamistische Gruppierungen wie die *Al Shabaab* und *Hizbul Islam*. Sie versuchten, den rechtsfreien Raum zurückdrängen und Stabilität wiedereinzuführen, jedoch durch ihre Mittel vielfach gegen Menschenrechte verstießen. *„Ihre Kämpfer unterwarfen die Bevölkerung strikten Regeln, denen eine extreme Interpretation des Islam zu Grunde lag. Jede Zuwiderhandlung konnte mit harten Strafen – von Auspeitschung bis zur Hinrichtung – geahndet werden.“* (Höhne 2011) Die südsomalische Übergangsregierung kann die Bevölkerung nur bedingt durch bewaffnete Konflikte vor diesen Milizen schützen, da diese selbst durch Korruption ein politisches Problem darstellt (vgl. ebd.).

Die **Sicherheitsfunktion** kann also lediglich als gering erfüllt eingeschätzt werden, da sich ein deutliches innerstaatliches Nord-Süd-Gefälle ergibt, was die Sicherheitslage betrifft. Dabei soll beachtet werden, dass im Norden aufgrund von Clankonflikten ein segmentiertes Bild staatlicher Machtausübung und einer Mehrzahl von Konfliktparteien entsteht. Im Süden gilt die Lage als umso instabiler, da die Kompetenzen über die Führung des Landes zwischen islamistischen Milizen, Übergangsregierung und afrikanischer Friedenstruppen zum Teil durch massive gewalttätige Konflikte schwanken. Korruption und Kriminalität zu Lande und durch Piraterie am Wasser, sowie die Bürgerkriegsökonomie mit einem von Waffen- und Drogenhandel beherrschten informellen Markt schwächen Somalia weiter (vgl. Bakonyi 2001: 93).

Die somalischen administrativen Gebiete Somaliland, Südsomalia und Puntland weisen durchwegs eine sehr hohe Arbeitslosigkeit auf, auch im stabileren Norden wird eine Schätzungen auf eine Quote von etwa 80% abgegeben (vgl. Holzer 2007: 105). Durch langfristige Konfliktgeschehen ergibt sich v.a. für Gebiete im Süden eine geringere Bildungschance, da sowohl infrastrukturell als auch personell starke Engpässe bestehen um Grundbildung und weiterführende staatliche Bildung bereitzustellen.

Globale Rezessionen treffen Somalia besonders stark, da die wirtschaftlichen Ressourcen primär aus Export von Vieh und der Einhebung von Zöllen stammen (vgl. Holzer 2007: 106). Die nomadische oder zumindest die semi-pastorale

Lebensweise hat bis heute eine große Bedeutung in Somalia, weshalb geschätzte 60-70% der Bevölkerung ganz oder teilweise von Landwirtschaft und Tierhaltung (Kamele, Schafe, Ziegen, Rind) leben (vgl. Lewis 2008: 3, 52). Diese Form der Ökonomie hängt stark von klimatischen und ökologischen Determinanten wie der Intensität sowie Häufigkeit von Hitze- und Regenperioden ab. Aus diesem Grund ist es auch gerade bei begrenzten Ressourcen ein sehr volatiler Wirtschaftszweig, dessen Einbruch z.B. nach einer Dürreperiode für Mensch und Tier besonders schwerwiegende Folgen haben kann. Auch treffen in diesem Bereich ökonomische und ökologische Überlegungen der jeweiligen Interessensgruppen aufeinander. Nationale Reservate, die einige Weidegebiete vor der Übernutzung durch zunehmend extensive Tierhaltung schützen könnten, trafen etwa auf den Widerstand der Landbevölkerung (vgl. Lewis 2008: 53). Überfischung bzw. die illegale Vergabe von Fischlizenzen, Rodungen und Giftmüllentsorgung belasten das ohnehin sensitive ökologische System Somalias weiter (vgl. Giese 2009: 5).

Aufgrund fehlender Daten können nur wenige Statistiken und Daten herangezogen werden, weshalb z.B. auch kein HDI Somalias existiert. Jedoch kann festgestellt werden, dass aufgrund ökonomischer und politischer Gegebenheiten die **Wohlfahrtsfunktion** nicht erfüllt werden kann, da der somalische Staat an sich bzw. die jeweiligen regionalen Regierungen nicht in der Lage sind, die Bevölkerung mit Bildungs- und Arbeitsmöglichkeiten, sowie hinreichender Infrastruktur und Gesundheitsleistungen zu versorgen.

Ähnliches gilt für die **Rechtsstaats- und Legitimitätsfunktion**. Obwohl zwischen den politischen und judikativen Systemen im Norden und Süden große Unterschiede bestehen, existieren weithin Übereinstimmungen in der ungenügenden Erfüllung dieser Funktion. Im Norden bestand durch die islamistischen Milizen eine sehr eingeschränkte Handlungsfreiheit der Bevölkerung. Die anfängliche Legitimität der Herrschaft durch die Milizen wurde mit der Zeit durch die massiven Restriktionen und harte Strafen stark vermindert. Diese geringe Anerkennung der Staatsführung nach der Machtübernahme durch die Übergangsregierung änderte sich wenig, da diese Übergangsregierung auf einer Konferenz und nicht von der Bevölkerung bestimmt wurde (vgl. Höhne 2011). Auch stellen Menschenrechtsverletzungen ein bestehendes Problem dar.

Betreffend den Justiz-Bereich selbst existieren in beiden Gebieten kaum Institutionen, die sich frei von Korruption und Klientelismus zeigen, so auch im stabileren Somaliland.

Die formale Unabhängigkeit der Justiz findet in der Realität überhaupt kein Pendant. Letztlich handelt es sich beim Justizwesen weitestgehend um eine Scheininstitution. Die Regierung zeigt kein Interesse diesen Umstand zu ändern, denn dies würde zu einer potentiellen Einschränkung ihrer Macht führen. (Holzer 2007: 116)

Es bleibt fraglich, inwieweit sich dieser clanbasierte Klientelismus, der auch innerhalb der Zivilgesellschaft, bei Wahlen und politischen Parteienlandschaft Ausdruck findet, mit der gewünschten Entwicklung des Landes reduzieren wird, um Inhalten vor Zugehörigkeit den Vorzug zu geben (vgl. ebd.).

3.2.4. Zusammenfassung Regionalkontext Somalia

Die Frage nach einem potenziellen fragilen Staat Somalia kann nach der vorangegangenen Analyse nun als positiv beantwortet werden, da Somalia alle drei Funktionen nur äußerst ungenügend erfüllen kann. Das Land ist politisch noch immer segmentiert, Somaliland auch international nicht als souverän anerkannt und bis vor kurzem waren Grenzstreitigkeiten mit Äthiopien Motiv gewaltsamer Konflikte. Aufgrund des zeitweilig rechtsfreien Raumes Südsomalia und die nur langsame Befriedung der Region kann die Sicherheitslage, wie auch die Versorgung der Bevölkerung mit essentiellen Leistungen weiterhin als prekär beschrieben werden. Folgend werden nun die tiefen Strukturen, Prozesse und Auslöser der fragilen Lage identifiziert:

Somalia weist eine starke Dependenz von ökologischen Determinanten auf, da das Land von Landwirtschaft, insbesondere der Viehzucht, sehr stark abhängig ist. Umso mehr treffen hier Störungen des Kreislaufes der Natur durch Ausbeutung und Übernutzung der natürlichen Ressourcen den Kern der somalischen Ökonomie und des Lebens. Diese strukturelle Herausforderung wird von einem durchdringenden Klientelismus ergänzt, der eine Clanzugehörigkeit als Basis vieler politischer, ökonomischer, juridischer und sozialer Entscheidungen festsetzt.

Ähnlich der Situation Afghanistans ergibt sich eine Reihe von Akteuren, die Prozesse in Somalia lenken. Genannt werden können hierbei z.B. die internationale

Gemeinschaft durch die wiederholte Entsendung von Friedenstruppen und die Förderung von Übergangsregierungen in Südsomalia. Auch wurden Initiativen gegründet, um die steigende Kriminalität im Meer am Horn von Afrika einzudämmen, die während der letzten Jahre durch Schiffsentführungen und -kaperung den Handelsverkehr wie auch Tourismus beeinträchtigten. Einen weiteren Grund, v.a. für das Engagement der USA wie auch UNO, stellt die Terrorgefahr des vergangenen Jahrzehnts dar, da Somalia als Ausbildungsort und Unterschlupf für islamistische Terrorkämpfer gilt (vgl. Geise 2009: 3).

Im Laufe der Zeit griffen Nachbarstaaten, hier insbesondere Äthiopien immer wieder durch kriegsähnliche Handlungen in die Geschichte Somalias ein, um Gebiete des Landes in ihren Machtbereich zu verlagern.

Schlussendlich spielen natürlich die jeweiligen Clans und Volksgruppen auf lokaler, regionaler, aber auch nationaler Ebene eine äußerst relevante Rolle, um politischen wie ökonomischen Einfluss zu buhlen.

Die politische Segmentierung des Landes, gescheiterte Friedensmissionen, wiederholte Bürgerkriege und eine nur schleppend vorangehende Institutionalisierung von Politik und Ökonomie kennzeichnen nun den Staat Somalia. Viele Institutionen bauen weiterhin auf klientelistische Netzwerke, welche zwar im Laufe der Zeit immer wieder verschoben, jedoch auf andere Weise reinstalliert wurden.

3.3 Bosnien-Herzegowina

Bosnien ist für viele die Geschichte einer Enttäuschung: nicht allein der bosnischen Bevölkerung über Europa, sondern auch der Enttäuschung Europas über eigene Desillusionierung. (Džihic 1999: 6)

Werden Falldarstellungen wie Afghanistan und Somalia in dieser Analyse zur Rückkehr in einen fragilen Staat diskutiert, wirkt Bosnien-Herzegowina als europäisches Land im Anschluss nicht unbedingt in derselben Weise in den staatlichen Grundfesten erschüttert wie die vorhergehenden Beispiele.

Jedoch sollte hierbei in Erinnerung gerufen werden, dass sich fragile Staatlichkeit entwickelt und in unterschiedlichen Ausformungen präsentiert, welche sich jedoch keinesfalls als statische Zustände, sondern vielmehr als prozessartige Veränderungen ausdrücken. Die Entwicklung von Bosnien-Herzegowina war nach

dem Krieg, während der 1990er Jahre, stark beeinträchtigt und das Land im Zuge von Nachkriegskonflikten, welche durchaus zu den Kennzeichen fragiler Staatlichkeit zählen, mehrmals bis heute vom endgültigen Zerfall bedroht.

Bei genauer Betrachtung wird deutlich, dass diese Entwicklungen keinesfalls ausschließlich auf die gravierendsten Fälle von Staatszerfall beschränkt sind, in denen Staatlichkeit praktisch nicht mehr existiert – wie etwa Somalia, Afghanistan oder die Demokratische Republik Kongo. Sie betreffen vielmehr, wenn auch in unterschiedlicher Intensität, eine Reihe von Ländern, die in Teilbereichen über staatliche Strukturen verfügen, deren Staatlichkeit jedoch „auf der Kippe“ steht. Mit anderen Worten: Die Konzentration auf die bekannten „worst cases“ wird der Problematik keinesfalls gerecht. (Schneckener 2006: 16)

3.3.1 Historischer und politischer Rückblick



Abb.4: Caritas Ruhrbistum. Aufgerufen unter: <http://www.caritas-ruhrbistum.de/projekte/Laenderinfos/Bosnien%20und%20Herzegowina.bmp?phpMyAdmin=751082b1b5adf267674ec0a8edd8f863>

Wie in Afghanistan und Somalia spielen auch in Bosnien-Herzegowina die spezifische Geschichte und die dadurch entstandene ethnische Zusammensetzung bei der Entwicklung des Landes eine äußerst relevante Rolle.

Hauptakteure dabei waren immer auch die Nachbarstaaten Serbien und Kroatien bzw. diese ethnischen Bevölkerungsgruppen innerhalb Bosniens. Selbst als Bosnien noch Teil des Habsburgerreiches war, wie auch während des Zweiten Weltkrieges, konnten sich die Bosnier kaum als eigene ethnisch- nationale territoriale Gruppierung behaupten (vgl. Doyon/Slack 2001: 141f). Erst während der Ära der jugoslawisch-kommunistischen Präsidentschaft des Vielvölkerstaates Jugoslawien durch Präsident Marschall Tito ab 1945 wurde Bosnien-Herzegowina 1974 als Teil einer jugoslawischen Föderation anerkannt. Als Folge daraus wurde der Status der MuslimInnen innerhalb eines abgegrenzten Territoriums zu einem der Mehrheitsgesellschaft erhoben (vgl. Doyon/Slack 2001: 142). Die Konsequenzen dieser dezentralen Regierungsführung traten nach dem Tod Titos 1980 zum Vorschein, als sich innerhalb der folgenden zehn Jahre ethnischer Nationalismus mit separatistischen Tendenzen auch in der politischen Landschaft ausdrückte. Bosnien spaltete sich politisch in die ethnisch bestimmten Parteien der muslimischen SDA, der serbischen SDS und der kroatischen HDZ (vgl. Boreta 2009: 59). Motive des folgenden Krieges um staatliche Souveränitäten, Grenzziehungen, scheinbar ethnisch motivierte Umsiedelungen, Deportationen und Gräueltaten wurden bis dato von vielen AutorInnen untersucht. In Bezug auf die kroatische und serbische Staatsführung liegt die Vermutung nahe, dass durch gezielte Mobilisierung der KroatInnen und SerbInnen in Bosnien-Herzegowina eine Autonomie und im Anschluss daran ein Annex an die beiden Nachbarstaaten und somit Teilung Bosniens erreicht werden sollte (vgl. Doyon/Slack 2001: 143). Im Rahmen der wachsenden bosnisch-muslimischen Majoritätsbevölkerung entstand gegenüber der kroatischen und serbischen Minorität innerhalb Bosniens in Zeiten von Wirtschaftskrisen während der 1980er Jahre auch ein Konkurrenzkampf. Dieser basierte auf einem Konflikt um nationale Ressourcen, ausgetragen auf ethnischen Motiven. Die Politisierung der in Bosnien existierenden Ethnien verstärkte sich daraufhin zusehends (vgl. Doyon/Slack 2001: 146f).

Zum Teil ist der Konflikt um Steuereinnahmen und Renten ausgetragen worden, da die Ausweitung des Territoriums einen Zuwachs an Ressourcen, Bevölkerung, Steuern und

Renten bedeutete. Darüber hinaus stand im Hintergrund des Konfliktes die potentielle Auseinandersetzung um das Staatseigentum. (Boreta 2009: 73)

Von den Kampfhandlungen, gewalttätigen Ausschreitungen und den Auswirkungen der kriegesischen Handlungen war die zivile Gesellschaft stark betroffen.

Bosnien verfügte zum damaligen Zeitpunkt kaum über militärische und materielle Unterstützung externer Akteure wie z.B. anderer Staaten. Zum anderen war jedoch auch nicht genügend ausgebildetes und ausgestattetes Militär vorhanden, weshalb man auf regionale, lokale und ausländische Söldner wie auch paramilitärische Gruppierungen angewiesen war (vgl. Boreta 2009: 61f).

Ab 1992 sollten UNO-Blauhelme im Rahmen der UNPROFOR (United Nations Protection Force) in Bosnien für Frieden sorgen, jedoch war dies in jedem Falle unnütz, da der Krieg v.a. gegen die Bevölkerung selbst nach wie vor im Gange war (vgl. Boreta 2009: 68). 250 000 Opfer forderte der Krieg auf bosnischer Seite, hinzu kommen über zwei Mio. EmigrantInnen bzw. Flüchtlinge (vgl. Dzihic 1999: 6).

Die intensiven Kampfhandlungen und die im Zuge dessen stark in Mitleidenschaft gezogene Ökonomie und Sozialstruktur Bosniens, wie auch die der Nachbarstaaten Kroatien und Restjugoslawien zwangen die Konfliktparteien schließlich zur Friedensentscheidung und dem Vertrag von Dayton 1995 (vgl. Boreta 2009: 77). 2010 wurde das Mandat des Hohen Repräsentanten, Valentin Inzko, in Bosnien Herzegowina durch das PIC (Peace Implementation Council) verlängert, da eine langfristige politische, ökonomische und soziale Stabilisierung noch nicht erreicht werden konnte. Dies sollte mit dem „5+2-Plan“ geschafft werden. Durch den Plan soll der bosnische Staat befähigt werden, politische, fiskale und juristische Autorität auszuüben. Die aktuelle politische Landschaft erscheint aufgrund der primären Betonung von ethnisierten Inhalten bei der Umsetzung des Statebuilding jedoch wenig hilfreich und die Fragilität des Landes bleibt weiterhin bestehen (vgl. OHR 2012).

3.3.2 Gesellschaftliche Situation

Die ethnisch-religiöse Struktur Bosnien-Herzegowinas besteht vorrangig aus katholischen KroatInnen, orthodoxen SerbInnen und Muslimen bzw. BosniakInnen (vgl. Boreta 2009: 59). Diese ethnische Segmentierung des Landes beeinflusst sowohl die nationalen, wie auch regionalen und lokalen politischen

Machtverhältnisse, wie die bisherige Historie zeigt. Sie bewirkt aber auch eine gesellschaftliche Spaltung, welche bei politisch-religiösen Spannungen trotz zahlreicher Friedensinitiativen auch heute noch gelegentlich wieder aufreißt.

3.3.3 Fragile Staatlichkeit

Die ökonomische Struktur des Landes, v.a. auch der industrielle Wirtschaftszweig Bosniens, wurde durch den Krieg massiv zerstört und in eine Kriegsökonomie mit neopatrimonialen Klientelismus verwandelt. Diese Entwicklung fand statt, um das Vakuum zu ersetzen, das durch das Fehlen staatlicher Regulierungen der vormals kommunistischen und später wirtschaftlich in Jugoslawien nicht erfolgreich agierenden Regierung entstanden war. Diese neue Wirtschaftsordnung ließ im Zuge dessen auch veränderte Eliten und Patronagenetzwerke entstehen, an welchen die Bevölkerung teilnehmen musste, um weiterhin zu existieren (vgl. Boreta 2009: 75). Dieses Vakuum staatlicher Existenz wird auch im Sektor der öffentlichen Infrastruktur ersichtlich. Bei einer Jugendarbeitslosigkeit von 50% und einer gesamten Rate zwischen 29% (gemäß ILO) und 46,1% (offiziell durch den Staat Bosnien-Herzegowina registriert) wäre ein soziales wie finanzielles Sicherheitsnetz und eine angepasste Ausbildungsstruktur durch den Staat dringend notwendig, jedoch nicht existent (vgl. UNDP 2012).

Daher kann die **Wohlfahrtsfunktion** als nicht oder nur bedingt erfüllt angesehen werden. Der HDI von Bosnien-Herzegowina lag 2012 bei 0,735 und bedeutete damit Platz 81 auf der Liste der UNDP.

Der bosnische Staat besteht aus den beiden Entitäten Bosnien-Herzegowina und Republika Srpska. Die Besetzung des Parlamentes und des Staatspräsidialamtes entspricht der Aufteilung der drei ethnischen Hauptgruppierungen im Lande, um so der Vielfalt des Bosniens auch politisch zu entsprechen und gewalttätige Auseinandersetzungen in Zukunft zu verhindern (vgl. Boreta 2009: 81). Jedoch wurden durch die Teilung des Landes auf der einen Seite auch die ethnischen Spannungen wie Segmentierung weiterhin beibehalten. Auf der anderen Seite wurde währenddessen die Rückkehr v. a. von Minderheiten in ursprüngliche Herkunftsorte gefördert, um eine regionale ethnische Homogenisierung zu verhindern (vgl. Eastmond 2006: 142), ein politisches wie soziales Paradoxon.

Dies spielt bei der **Legitimitäts- und Rechtsstaatsfunktion** eine relevante Rolle. Bei der Entstehung und der Bildung einer souveränen Nation als solche kann Legitimität nur mittels Anerkennung der bosnischen Staatsführung und des Staatsgebildes durch die bosnische Bevölkerung existieren. Die Bevölkerung sollte Bosnien-Herzegowina als Einheit sehen, so die Hoffnung der internationalen Gemeinschaft (vgl. Wöss 2010: 193). Diese Legitimität bei der Bevölkerung wird durch das neopatrimoniale Verhalten der Eliten in Frage gestellt und kann sich u.a. in zivilgesellschaftlicher Apathie und Passivität ausdrücken (vgl. Wöss 2010: 194). Durch „[...] die Brüchigkeit des Staatsgefüges ist eine Kompromissfindung immer noch schwer, Wahlmüdigkeit und Po-litikverdrossenheit in der Bevölkerung ma-chen sich breit.“ (Christova/Barner 2011)

In engem Zusammenhang mit klientelistischen Netzwerken steht die weit verbreitete Korruption durch politische Parteien. Sowohl die Justiz als auch das institutionelle politische Gefüge Bosniens wird an ihrer effizienten Entwicklung hin zu einem demokratischen System gehindert. Die **Sicherheitsfunktion**, welche sich mit Korruption, Konflikten, Kriminalität und nicht-staatliche Akteure im Sicherheitssektor beschäftigt, deutet hierbei ebenfalls, auf einen fragilen Staat hin, wenn auch in abgeschwächter Form. Da die Gefahr des Wiederausbrechens von gewalttätigen Konflikten reicht weit über die Kriege der 1990er Jahre hinaus. Die Zentralregierung konnte sich kaum durchsetzen, stets beeinflusst von der Segmentation des Landes und den damit einhergehenden ethnischen Spannungen.

3.3.4. Zusammenfassung Regionalkontext Bosnien-Herzegowina

Betrachtet man Bosnien-Herzegowina im Sinne der vorangegangenen Analyse, ergibt sich ein Prozess von Fragilität unterschiedlicher Intensitäten durch die politische und soziale Instrumentalisierung der Ethnien. Die Hervorhebung von Ethnie und klientelistischer Zugehörigkeit zementiert zum einen die Segmentierung des Landes während der Bildung einer neuen Staatlichkeit nach dem Bürgerkrieg, wie wohl zum anderen auch die demokratische Entwicklung des Landes behindert wird.

Für die Analyse von Post-Dayton-Bosnien und der bosnischen (Re)Konfiguration von Staatlichkeit sind neben sonstigen Besonderheiten zwei Zusammenhänge von besonderer Bedeutung, nämlich jener zwischen dem unter ethnischen Vorzeichen

ablaufenden Prozess der (nachholenden) Nationalstaatsbildung und Transformation von Staatlichkeit einerseits und der normativ gewünschten Form der Demokratie und der realen Praxis der Demokratie andererseits. (Wöss 2010: 192)

3.4 Zusammenfassung aller Regionalkontexte

Betrachtet man demnach die Determinanten der Staatsfunktionen in den ausgewählten nationalen Rückkehrkontexten, kann festgestellt werden, dass es sich hierbei in allen Fällen um fragile Staatlichkeit handelt. Obgleich sich diese in sehr unterschiedlichen Ausformungen zeigt und die deutlichsten Schwächen in jeweils anderen Bereichen liegen, resultieren daraus bei allen drei Fallbeispielen massive wechselseitige Herausforderungen für Herkunftsgesellschaft wie für die RückkehrerInnen.

4. Empirische Untersuchung der Repatriierungsprojekte

Nachdem in der theoretischen Einführung die Akteure und Kontexte der Rückkehr dargelegt wurden, soll nun der Fokus auf den Projekten selbst liegen. Dabei stellt sich zu Beginn der Projektanalysen die Frage nach der sinnvollen Verbindung von Entwicklungszusammenarbeit und Repatriierungsprojekten, welche im Folgenden präsentiert und mittels eines Fragenkataloges untersucht werden.

4.1 Methoden der Untersuchung

Die Lektüre von Sekundärliteratur zu Projektmanagement und ein wissenschaftlicher Aufenthalt in Schweden, währenddessen direkt bei der Durchführungsorganisation „Göteborg Initiativet“ spezifische Projektliteratur und relevante Dokumente durchgearbeitet, wie auch ExpertInneninterviews geführt werden konnten, bildeten den Auftakt der empirischen Untersuchung. Die IOM-Zweigstellen in Wien, Finnland und Belgien zeigten sich ebenfalls kooperativ durch die zur Verfügung gestellten Projektdokumente. Da diese Organisation aufgrund ihrer Ausmaße und weltweiten Verbreitung über eine große Datenbank an eigenen Forschungsberichten verfügt, konnten so auch Kontextinformationen zu dem Projekt mittels Literaturrecherche eingeholt werden.

Mit diesen dokumentarischen Werkzeugen werden die beiden Projekte anhand ihrer Beschreibung und Arbeitsweise, aber auch anhand ihrer Ausführung und Wirkung analysiert. Den Schlagworten Relevanz, Logik, Effektivität, Partizipation und Nachhaltigkeit wird dabei besondere Bedeutung zugewiesen.

4.2 Themenkomplex

Im Folgenden werden die Projekte selbst bearbeitet, wobei zuerst deren Planungskomponenten und danach die Implementierungsaktivitäten analysiert werden. Am Ende sollen durch die Verwendung eines Fragenkataloges die für die vorliegende Arbeit relevanten Themengebiete untersucht werden.

4.3 RANA-Return, Reception and Reintegration of Afghan Nationals to Afghanistan

[...] RANA was the first project that attempted an overall harmonization of Assisted Voluntary Return and reintegration assistance from the different EU member states. (IOM 2012a: 20)

Das Projekt „RANA - Return, Reception and Reintegration of Afghan Nationals to Afghanistan“ wurde von der Internationalen Organisation für Migration IOM kreiert und durchgeführt. Es wurde nach entsprechender Nachfrage von afghanischen RückkehrerInnen, welche von UNHCR und den entsprechenden EU-Staaten identifiziert worden war, kreiert (vgl. Hunzinger 2007: 3).

Durch den Anspruch des Projektes, afghanische RemigrantInnen aus dem gesamten Gebiet der EU anzusprechen, kann in diesem Analysefeld wenig auf den spezifischen nationalen Ausreisekontext der RückkehrerInnen eingegangen werden, da die jeweiligen legislativen Rahmenbedingungen zur Rückkehr stark differieren.

Durchgeführt wurde diese Untersuchung mittels der von der IOM Belgien übergebenen Evaluierungsberichte, Projektdokumente und Fortführungsanträge, sowie Veröffentlichungen zum Projekt.

Die Analyse der einzelnen Konzeptkomponenten erfolgt nach der Identifikation der „*Terms of Reference (TOR)*“, die durch die IOM in den Projektdokumenten genannt werden.

TORs definieren die vom Vertragspartner zu erbringenden Aufgaben/Leistungen und beschreiben den Projekthintergrund, das Projektziel, die geplanten Aktivitäten, die erforderlichen Maßnahmen und erwarteten Ergebnisse (Inputs and Outputs), das Budget, den Zeitplan und das Jobprofil. (OEZA: 2)

4.3.1 Projekttitle und -träger

Die IOM (Internationale Organisation für Migration) wurde 1951 unter der Bezeichnung *Provisional Intergovernmental Committee for the Movement of Migrants from Europe* gegründet, um die Logistik der Bewegung migrierender Menschen in Europa nach dem zweiten Weltkrieg zu koordinieren (vgl. IOM 2).

Der Fokus verlagerte sich im Laufe der Jahrzehnte von Europa auf eine globale Ebene, wie sich auch die Kernthematiken von der zentralen Beschäftigung mit dem Transport von MigrantInnen hin zu Aktivitäten in allen migrationsrelevanten Belangen entwickelten.

[...] it has broadened its scope to become the leading international agency working with governments and civil society to advance the understanding of migration issues, encourage social and economic development through migration, and uphold the human dignity and well-being of migrants. (IOM 2)

Mittlerweile verfügt die IOM über 146 Mitgliedsstaaten und weitere insgesamt 98 NGOs und Staaten, die über einen Beobachterstatus verfügen.

240 Länderbüros sowie 440 Standorte auf der ganzen Welt führen mittels ca. 7 300 MitarbeiterInnen in, laut Eigendefinition, relativ dezentraler Weise diverse Projekte im Migrationsbereich durch (vgl. IOM 1).

Diesen breiten Anspruch, möglichst viele MigrantInnen zu erreichen und zu unterstützen, griff auch das Projekt „RANA - Return, Reception and Reintegration of Afghan Nationals to Afghanistan“ auf, nachdem der Krieg in Afghanistan offiziell beendet und eine demokratische Regierung eingesetzt worden war.

Das Flüchtlingshilfswerk UNHCR (*Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*) der UNO sowie einige der europäischen Staaten, aus denen AfghanInnen nach Afghanistan rückwanderten, registrierten eine wachsende Nachfrage nach wirtschaftlichen Reintegrationsmaßnahmen für freiwillige RückkehrerInnen. Ein Konzept wurde gesucht, um die anfängliche Periode der

Notwendigkeit der Generierung von Einkommen zu überstehen und eine Lebensperspektive im Herkunftsland zu entwickeln (vgl. Hunzinger 2007: 8).

Im Zuge dieses Projektes sollten, wie der Titel bereits benennt, unterschiedliche Komponenten des Rückwanderungsprozesses zusammengeführt und mit der Förderung der lokalen wirtschaftlichen Entwicklung und des Wiederaufbaus verknüpft werden. Die vorausgesetzte Freiwilligkeit der Rückkehr wurde zwar nicht in den Projekttitel inkludiert, jedoch sieht die Durchführungsorganisation IOM das Projekt RANA als eine Unterstützung für TeilnehmerInnen, „[...] *die aus Europa in ihr Heimatland freiwillig zurückkehren* [...]“. (IOM 2006: 1)

Das Projekt der IOM beruht daher auf dem sehr umfassenden wie auch neuartigen Anspruch, Förderungsaktivitäten freiwilliger Rückkehr in unterschiedlichsten europäischen Staaten mit Reintegrationsmaßnahmen für Individuen und der Unterstützung der lokalen Ökonomie zu verbinden.

4.3.2 Projektumfeld

RANA wurde in den 2002 von der Europäischen Gemeinschaft gebildeten *Afghanistan Return Plan* eingebettet, der sich als spezifischer Teil eines EU-weiten *Return Action Programs* darstellt (vgl. Hunzinger 2007: 10). Im Sinne dieses Planes sollten AfghanInnen mittels freiwilliger Rückkehr in ihre Herkunftsregionen remigrieren, die sich trotz legalen Aufenthalts in einem EU-Staat zur Rückwanderung entscheiden. Aber auch anderen jene AfghanInnen gehören zur Zielgruppe des Plans, welchen die Beendigung des Aufenthalts und die folgende Abschiebung oder Ausweisung droht (vgl. ebd.).

Dieser auf Afghanistan ausgerichtete Plan zur organisierten Rückkehr von Flüchtlingen im geopolitischen Raum der Europäischen Union unterstützte 2003 neben RANA auch andere Projekte. Ein UNHCR-Projekt im Bereich der Stärkung der afghanischen Regierung betreffend nachhaltige Repatriierung wurde durchgeführt. Ein weiteres Projekt der IOM zur Rückkehr von qualifizierten Fachkräften erhielt ebenfalls Unterstützung (vgl. ebd.), jedoch herrschte zwischen dem Projekt der UNHCR und RANA kein definitiver Zusammenhang (vgl. CSES 2007: 158 und Hunzinger 2007: 16).

Der EU-Plan für Afghanistan gibt konkrete Maßnahmen vor, die in die Bereiche Rückkehrberatung im EU-Staat, Transport in die Zielregion und Unterstützung bei der Aufnahme und Reintegration gegliedert werden kann (vgl. Hunzinger 2007: 11). Diesen Themenblöcken sollte RANA in der folgenden Implementierung entsprechen. Hierbei muss angemerkt werden, dass RANA nur bedingt die gängige Version der Rückkehrberatung und -assistenz (AVR-Assisted Voluntary Return) ausführte, da bei der Remigration spezifische nationale Bedingungen im jeweiligen EU-Land gelten. Meist wird diese AVR-Unterstützung und Beratung vor der Rückwanderung von einer durch den Staat damit betrauten NGO in Zusammenarbeit mit IOM durchgeführt (vgl. ebd.). *„RANA did not have a return component, wherefore the outreach and information activities in the host countries as well as the return arrangements depended on national return programmes [...]“* (IOM 2012a: 19) Daher war die enge Kooperation mit den beauftragten Rückkehrberatungsorganisationen des EU-Mitgliedsstaates während der gesamten Projektlaufzeit von großer Bedeutung.

Die Möglichkeit der Zusammenarbeit mit RANA wurde vor allem von den Staaten Großbritannien, Niederlande, Dänemark, Deutschland, Griechenland und Österreich genutzt (vgl. Hunzinger 2007: 13).

Im direkten Reintegrationskontext vor Ort in Afghanistan wurde auch auf die Kohärenz des Projektes mit der nationalen Strategie für Rückkehr und Reintegration des Ministeriums für Flüchtlinge und Reintegration der afghanischen Regierung Wert gelegt. Die IOM betrieb gemeinsam mit diesem Ministerium das Erstaufnahmezentrum „Jangalak Reception Centre“ in Kabul, in dem RückkehrerInnen kurzzeitig Unterkunft und Beratung in Anspruch nehmen konnten (vgl. Hunzinger 2007: 15).

Neben dem Ministerium für Arbeit und Soziales, das die TeilnehmerInnen des Projektes bei der beruflichen Reintegration durch weitere Maßnahmen und Arbeitsplatzschaffung unterstützen sollte, spielte auch das Ministerium für ländliche Entwicklung eine tragende Rolle. Die Konzeption von RANA und eine Fokussierung auf RückkehrerInnen sollten auf diesem Wege auch über die Projektlaufzeit hinaus in die nationale Entwicklungsstrategie in diesem Bereich zu übertragen werden.

Das Leitbild und die Richtlinien des RANA Programms werden in Zukunft auch auf andere vom Ministerium für ländliche Entwicklung unterstützte Entwicklungsprojekte

ausgeweitet. In den zukünftigen Projekten des Ministeriums wird die Reintegration der RückkehrerInnen umfassende Berücksichtigung finden, wobei der Schwerpunkt auf einkommensbringende Maßnahmen gelegt werden wird. (IOM 2004b: 1)

4.3.3 Zielgruppe

Den Projektdokumenten folgend wurde die Zielgruppe als eine sehr breite definiert, denn angeboten sollte RANA allen AfghanInnen in den EU-Mitgliedsstaaten werden, die freiwillig im Zuge der AVR-Betreuung zurückkehren möchten, ungeachtet deren aktuellen Aufenthaltsstatus (vgl. IOM 2006: 1).

Die geplante Größe der Zielgruppe umfasste 5000 Personen, welche in der EU vor der Abreise und in Afghanistan über die Erfordernisse und zu erwartenden Herausforderungen bei der Rückkehr und über Reintegrationsmaßnahmen mittels RANA beraten werden sollten (vgl. Hunzinger 2007: 27). Für 3000 davon plante man die Unterstützung beim Transport in die Zielregion und allenfalls nötige Bereitstellung einer Unterkunft.

Für 1500 Rückkehrende waren den Bedürfnissen und Möglichkeiten entsprechende Trainings vorgesehen, falls erwünscht inklusive Unterkunft und Beratung (vgl. ebd.).

Eine spezielle Fokussierung auf bestimmte Teile der Zielgruppe, wie z.B. Frauen oder Minderheiten, kann im direkten Ablauf nicht festgestellt werden. Die IOM bevorzugte jedoch bei der Unterstützung der Projekte jene, die der lokalen afghanischen Bevölkerung zugutekommen sollten und marginalisierte Personengruppen in den Vordergrund stellten (vgl. Hunzinger 2007: 24ff).

Zusätzlich zu den remigrierten TeilnehmerInnen an den RANA-Maßnahmen sollten auch 1500 AfghanInnen vor Ort Unterstützung in Form von Trainings erhalten, um eventuelle Spannungen zwischen lokaler Bevölkerungsgruppen und RückkehrerInnen zu vermeiden. Für jede partizipierende Person, die remigriert und einen Platz in einer Bildungsmaßnahme erhält, sollte ein ebensolcher für Interessierte aus der lokalen Gemeinschaft angeboten werden (vgl. IOM 3 und IOM 2004a: 37). Die angegebenen Zahlen geplanter TeilnehmerInnen bezogen sich natürlich auf die jeweilige Projektdauer von 12-15 Monaten.

Die Art des Aufenthaltstitels der potenziellen PartizipantInnen, die RANA in Anspruch nehmen wollten, sollte bei der Unterstützung keinerlei Rolle spielen. Jedoch stellte die Europäische Kommission fest, dass die TeilnehmerInnen von RANA bezüglich

ihres gesetzlichen Aufenthaltsstatus gewisse Tendenzen aufwiesen: „[...] *The returnees are mainly rejected asylum seekers, but also include some refugees – many of whom have been away from Afghanistan for up to 20 years.*“ (CSES 2007: 158) Dies kann als Hinweis gewertet werden, freiwillige Rückkehr aus Sicht der EU-Staaten als bereits unter Kapitel 2.2. behandelte optimale Lösung zu bewerben, um Abschiebungen zu vermeiden.

4.3.4 Ort

Beratung und Begleitung bei der Reintegration sei grundsätzlich für Personen aus ganz Afghanistan möglich, wobei Unterstützung in den Städten Kabul, Mazar-e-Sharif, Kunduz, Faizabad, Kandahar, Herat, Gardez, Bamyian und Jalalabad konkret durch einen IOM-Afghanistan-Standort möglich sein sollte. Kabul wurde als Hauptprojektstandort des RANA-Implementierungsmanagements eingeplant (vgl. Hunzinger 2007: 5).

Da den TeilnehmerInnen nach ihrer Ankunft meist nur bedingt finanzielle Mittel zur Verfügung standen, zeigte sich die IOM Afghanistan bereit, RANA-PartizipantInnen bei Bedarf zu besuchen. *„To alleviate traveling costs on beneficiaries, sub-offices reintegration staff has been to the extent of possible encountering returnees in their area of residence.“* (Hunzinger 2007: 20)

4.3.5 Laufzeit, Zeitplan

Die Laufzeit des Projektes inklusive Verlängerungen belief sich auf den Zeitraum Juni 2003 bis April 2007 (vgl. CSES 2007: 154). Die erste veranschlagte Projektdauer 2003 betrug 15 Monate, worauf die Geber zweimal eine Verlängerung von jeweils einem Jahr ermöglichten, bis im Oktober 2006 nochmals ein halbes Jahr festgelegt wurde (vgl. Hunzinger 2007: 3).

Bereits im November 2003 bemerkte das Projektmanagement, dass die angebotenen Trainingsmaßnahmen weniger genutzt wurden, als eingeplant. Daher verschob man im Jahre 2004 die aktuellen Reintegrationsaktivitäten zugunsten einer Fokussierung auf Unterstützungskomponenten, die ein möglichst rasches Einkommen schaffen konnten (vgl. Hunzinger 2007: 5).

Der Projektablauf selbst kann als äußerst flexibel aufgefasst werden, genaue zeitliche Limits wurden innerhalb der 12 bzw. 15 Monate nur partiell festgesetzt, z.B. betreffend die Kurs- und Trainingsdauer von drei Monaten (vgl. Hunzinger 2007: 18) wie auch die fallweise notwendige Unterbringung im Jangalak Centre von bis zu zwei Wochen. Jedoch konnte auch diese zeitliche Einschränkung bei besonderem Bedarf verlängert werden (vgl. Hunzinger 2007: 6).

Die Unterstützungsleistungen im Bereich der Geschäftsgründungen wurden innerhalb von etwa zwei bis drei Monaten ab der definitiven Entscheidung zu dieser Reintegrationsmaßnahme ausbezahlt (vgl. Hunzinger 2007: 20).

Die Dauer der Rückkehrberatung und -vorbereitung im EU-Staat, wie auch der Zeitabschnitt zwischen Ankunft und Entscheidung zur Reintegrationsberatung wurden somit offensichtlich flexibel gestaltet, da sich jene temporären Räume der Beratung stark nach individualistischen Determinanten richten. Diese Herausforderungen nach der Ankunft wurden bereits beschrieben, wie z.B. die Möglichkeit der räumlichen Unterbringung oder Rückerhalt von Wohnraum, die Abklärung finanzieller Eigenmittel oder auch die Zusammensetzung der Familie im Zielland.

4.3.6 Budget

Das von der IOM implementierte Projekt konnte über ein gesamtes Finanzvolumen von 4 529 958€ verfügen (vgl. CSES 2007: 157).

Der Anteil der verpflichtenden Kofinanzierung beträgt daher 22,5%, in diesem Falle 1 018 653€, welche von den EU-Staaten Dänemark und Niederlande aus deren Budget für Entwicklungszusammenarbeit und Deutschland mit der Bedingung einer besonderen Beachtung von RemigrantInnen aus diesem Mitgliedsstaat, erbracht wurde (vgl. IOM 2004a: 38).

4.3.7 Evaluierungen

An evaluation should provide information that is credible and useful, enabling the incorporation of lessons learned into the decision-making process of both recipients and donors. (UNDP/Slovak Aid: 11)

Nach Abschluss der gesamten Projektlaufzeit im Jahre 2007 liegen der Analyse zwei externe Evaluierungen vor. Eine davon, verfasst im Juli 2007 von Laurence Hunzinger, darf als sehr detailliert beschrieben werden. Der Hintergrund des Projektes, Beschreibungen und Bewertungen der Performance des Projektmanagements intern, extern und auch betreffend Reintegrationsmaßnahmen wurden dargelegt. Besonders ging Hunzinger hierbei auf die Startförderung der Unternehmensgründung und die unterstützten Zivilgesellschaftsprojekte ein.

Darüber hinaus listete der Autor eine Fülle von Anmerkungen und Verbesserungsvorschläge zu den jeweiligen Projektkomponenten auf, wie er auch Erwartungen, Effektivität und Zielerreichung des Projekts ersichtlich machte, um den Anforderungen der UN-Vorlagen zu genügen und die Evaluation abzurunden (vgl. UNDP/Slovak Aid: 11f), denn die IOM folgt bei den Regelungen zur Durchführung von Evaluierungen dem Konzept der UNO (vgl. IOM 2012b: 392f).

Dabei stützte sich Laurence Hunzinger auf mehrere Projektdokumente der IOM in Brüssel und Genf und eine 12- tägige Projektreise im Juni 2007, bei der er in Brüssel, Genf und Paris wie auch in Afghanistan, speziell in Kabul und Mazar-e-Sharif, diverse Interviews durchführte. Europa betreffend generierte er Informationen durch IOM-MitarbeiterInnen, Delegationen der Europäischen Kommissionen und mit RANA verbundene Personen der teilnehmenden EU-Staaten (vgl. Hunzinger 2007: 9f).

In Afghanistan konnte Kontakt zum Ministerium für Flüchtlinge und Reintegration und den Konsulaten der jeweiligen EU-Länder hergestellt werden, danach wurden RANA-MitarbeiterInnen und PartizipantInnen der Reintegrationsprojekte interviewt (vgl. ebd.). Daraus ergibt sich eine durchaus umfassende Sicht, die sich durch alle Ebenen zieht, von den Gebern über den Zielstaat bis hin zu eingebundenen MitarbeiterInnen und RANA-TeilnehmerInnen. Dadurch konnten vielfältige Stärken und Schwächen des Projektes sichtbar gemacht werden.

Nicht vorhanden ist jedoch in diesem Falle die übliche Darlegung des Reintegrationskontextes in Afghanistan, eine genauere Betrachtung der aktuellen Situation, sowohl die politischen, sozioökonomischen wie auch individuellen Herausforderungen betreffend, denen HeimkehrerInnen begegnen. Diese Komponenten kamen zugunsten der sehr genauen Analyse des institutionellen Umfelds des Projektes etwas zu kurz.

Die zweite Evaluierung wurde vom britischen Zentrum für Strategie und Evaluierung (CSES-Centre for Strategy & Evaluation Services) ebenfalls direkt nach Projektende im Jahr 2007 durchgeführt (vgl. CSES 2007: 152- 162). Dies geschah im Rahmen einer Fallstudienanalyse, bei der auch zwei in Afghanistan durch UNHCR implementierte Projekte untersucht werden.

Nach einer Darstellung des politischen und sozialen Hintergrundes sowie eine besondere Behandlung der Thematik der Reintegration in einen solchen Kontext folgt ein kurzer Blick auf das Projektdesign. Auch hier wurde der Einbettung des Projektes in Kontaktnetzwerke vor Ort, mit EU-Staaten und der Delegation der Europäischen Kommission und anderen Projekten der EU besonders Rechnung getragen (vgl. CSES 2007: 158). Im Anschluss daran gingen die Autoren auch noch kurz auf die Nachhaltigkeit, Effizienz in Ressourcenverwendung und Koordination sowie auf die Effektivität und Zielerreichung des Projektes ein.

Eine genaue Aufstellung der Methode, ob und in welcher Form die ProjektteilnehmerInnen miteinbezogen und interviewt wurden, scheint nicht auf. Insgesamt wurden zwar die Vorgaben an eine Evaluierung mit der Behandlung bestimmter Themenfelder erfüllt, jedoch sollte auch die Stimme der Personen hörbar gemacht werden, welche das Projekt durchliefen sowie die Art und Grundlagen der Untersuchung deutlich ersichtlich sein.

4.3.8 Implementierung des Projektes

Nachdem die einzelnen Determinanten des Projektdesigns dargelegt und untersucht wurden, folgt nun die Bearbeitung der Durchführungsphase des Projektes. Dabei sollen die Zusammensetzung des tatsächlichen TeilnehmerInnenfeldes, die verwendete Methode bei der Implementierung, Erwartungen und Zielerreichung, wie auch die Nachhaltigkeit des Projektes behandelt werden.

4.3.8.1 Kernpunkte

Als gemeinsamer Ansatz der EU-Kommission und jener EU-Staaten, die am Projekt teilnehmen wollten, sowie aller AfghanInnen, die freiwillig aus dem EU-Raum nach Afghanistan remigrierten, war diese breite Dimension ein ambitionierter neuartiger Versuch, Repatriierung mit einem Projekt auf eine internationale Ebene zu heben.

Auch im geplanten Ausmaß der Zielgruppe positionierte sich RANA als eines der größten Reintegrationsprojekte der EU (vgl. IOM 2012a: 19).

Die Vorbereitung der Rückkehr inklusive Beratung und Organisation der Rückreise erfolgt durch ein Zusammenspiel der jeweiligen Behörden des EU-Staates, mit der Rückkehrhilfe bzw. AVR betrauten NGOs, der IOM-Mission im EU-Land und der RückkehrerInnen selbst (vgl. ebd.).

RANA wurde aktiv, sobald eine rückkehrende Person aus dem EU-Raum am Flughafen Kabul landete, versorgte und informierte die Ankömmlinge über bestimmte Themen wie Wohnen, Steuern, Minen, Sicherheit, Reintegrationsmöglichkeiten durch RANA und andere NGOs bzw. des Staates. Basisversorgung wie Transport, kurzfristige Unterkunft und medizinische Versorgung wurde ebenfalls zur Verfügung gestellt (vgl. IOM 3).

Je nach Wunsch, Voraussetzungen und Entscheid der IOM-MitarbeiterInnen konnte im Anschluss die Unterstützung zur Unternehmensgründung oder eines Trainings in den Bereichen Büroassistenten oder Handwerk erfolgen (vgl. IOM 2006: 4).

Auch für die lokale Bevölkerung sollte RANA von Vorteil sein und zur regionalen sozioökonomischen Entwicklung beitragen. Trainings wurden entsprechend der Nachfrage von ProjektteilnehmerInnen ebenso Mitgliedern des Zielkontextes zur Verfügung gestellt. Dieses Angebot konnte man in der dargelegten Form jedoch nicht durchführen, da zu wenige RANA-Teilnehmende aus Gründen der möglichst raschen Einkommensgenerierung Kursangebote wahrnehmen wollten (vgl. Hunzinger 2007: 18f und CSES 2007: 157). Aus diesem Grund kam ein Teil dieses Trainingsbudgets ausgesuchten Projekten der lokalen Zivilgesellschaft zugute, um Spannungen zwischen HeimkehrerInnen und der Aufnahmebevölkerung zu reduzieren (vgl. IOM 2004a: 37f).

4.3.8.2 PartizipantInnen

Insgesamt nahmen 4 000 Personen eine Rückkehr- und Reintegrationsberatung in Afghanistan in Anspruch, 1 078 davon wollten eine längerfristige Betreuung und RANA-Maßnahme nutzen. Der deutlich überwiegende Teil (986 TeilnehmerInnen) davon entschied sich für eine Geschäftsgründung, nur 92 waren an einer Ausbildung durch Trainings interessiert (vgl. IOM 2012: 19), da die Schaffung von Einkommen für viele RückkehrerInnen absolute Priorität besaß.

Über die Zusammensetzung der tatsächlich teilnehmenden Zielgruppenangehörigen konnte lediglich die Herkunft aus einem EU-Staat und die Zielregion ausgemacht werden. Eine Auflistung der ethnischen Zugehörigkeit, des Geschlechts oder die Ausbildung bzw. Art der Firmengründung wurde zumindest in den zur Verfügung gestellten Unterlagen nicht dargestellt.

Etwa ein Drittel, 37%, der PartizipantInnen konstituierte sich aus Personen, die zum Zeitpunkt der Projektteilnahme unter 25 Jahre alt waren (vgl. Hunzinger 2007: 21).

RANA unterstützte am Ende insgesamt 65 Frauen. *„After the initial phases of the project were over, female returnees and families in growing numbers accessed the reintegration assistance component, whereas the persons assisted at the beginning of RANA primarily had been single males.“* (IOM 2012: 20)

Die teilnehmenden Frauen erwarteten besondere Herausforderungen, viele benutzen ihre Projektpartizipation, um das Unternehmen eines männlichen Verwandten zu unterstützen, da eine selbstständige Firmengründung in diesem spezifischen sozialen Kontext nicht möglich war (vgl. Hunzinger 2007: 23). Die Teilnahme an einer Ausbildung durch RANA konnte nur in räumlicher Nähe zu der Verwandtschaft der Partizipantin durchgeführt werden.

Auch bei männlichen RANA-Teilnehmern wurde die Relevanz von Familien- und Verwandtschaftsbeziehungen bei der Wahl des Geschäftsfeldes und Investitionszusammensetzung erkannt, da diese Netzwerke meist mit einem erheblichen finanziellen Teil wie auch Zugang zu KundInnen zur Unternehmensgründung beitrugen (vgl. Hunzinger 2007: 22). *„Returnees with no family and with longstanding time outside of the country have fewer chances to reintegrate and being accepted back.“* (ebd.)

Bezüglich des Berufs- und Bildungshintergrundes der PartizipantInnen lässt sich ein Bild von Personen zeichnen, die über eher niedrigere Qualifikationen verfügten, welche während des Exils in Europa durch die sehr eingeschränkten legalen Arbeitsmöglichkeiten in der EU tendenziell brach lagen. Meist konnten sie hierbei Erfahrungen im gastwirtschaftlichen Bereich, der Reinigung und im Bauwesen aufweisen (vgl. Hunzinger 2007: 22).

Der größte Anteil der PartizipantInnen kam mit 44% aus Großbritannien. Des Weiteren reisten 25% der TeilnehmerInnen aus Deutschland ein, 20% aus den Niederlanden, 4% aus Dänemark, 3% aus Österreich und 2% aus Griechenland zurück nach Afghanistan, aus den übrigen EU-Staaten betrug der Anteil weniger als 2% (vgl. Hunzinger 2007: 13). So die allgemeine Statistik.

Wird die Herkunft nach freiwilliger und nur bedingt freiwilliger beziehungsweise erzwungener Rückkehr geteilt, verändert sich jedoch das Bild. RANA sollte ein Projekt zur Reintegration freiwilliger RemigrantInnen sein, jedoch stellte RANA die Serviceeinrichtungen auch für 1 983 rückgewiesene AsylwerberInnen aus den EU-Staaten zur Verfügung. Großbritannien stellte den Hauptanteil mit 88,5% der unfreiwillig remigrierten AfghanInnen. Nach dieser ersten Welle erzwungener Rückreisender aus Großbritannien wurde Ende 2003 ein eigenes nationales Projekt durch die britische Regierung ins Leben gerufen, wonach abgeschobene AfghanInnen aus Großbritannien nicht mehr an RANA teilnehmen konnten (vgl. Hunzinger 2007: 28). Demnach, betrachtet man nur die freiwilligen Rückkehrenden, beträgt die Zahl insgesamt 2 097, welche zu je einem Drittel aus den Niederlanden und Deutschland kamen. Die aus Großbritannien remigrierten Personen betrugen nur mehr 8,6%, aus Österreich 6%, aus Dänemark 5,9% und kleine Anteile aus den übrigen EU-Mitgliedsländern (vgl. ebd.).

Was die Verbreitung der PartizipantInnen innerhalb Afghanistans betrifft, so kehrten 79,5% in die Provinz Kabul zurück, 5,1% in die Region Balkh und 4,5% nach Herat, die weiteren Provinzen waren kaum Ziel der Rückkehrenden. Dies mag zum einen mit der potenziell höheren Chance des Erfolges einer Unternehmung im Dienstleistungsbereich in der städtischen Region Kabuls zusammenhängen. Zum anderen schien der Produktionssektor des ländlichen Afghanistans für RückkehrerInnenInnen wenig interessant. *„There were different reasons for this, such as lack of land and the professional backgrounds of returnees from Europe.“* (IOM 2012: 20)

4.3.8.3 Methode

Der Aufbau des RANA-Projektes gestaltete sich relativ diffizil, da eine größere Anzahl von AkteurInnen im Management und bei der Implementierung beteiligt war.

In Europa wurde die freiwillige Rückkehr durch IOM, EU-Staaten und mit der freiwilligen Rückkehrberatung (AVR) betraute nationale NGOs koordiniert.

Vor Ort leitete die „IOM Kabul“ das Projekt RANA, um die Rückkehraktivitäten jedoch auch auf EU-Ebene zu koordinieren, existierte in Brüssel ein Verbindungsbüro der IOM zur EU.

Ein Beamter des Verbindungsbüros der EU in Kabul betreffend Rückkehr und Reintegration arbeitete sowohl mit der IOM Kabul, als auch mit der EU-Delegation in Afghanistan zusammen, um den EU-Return-Plan umzusetzen, Monitorings des Projektes durchzuführen und die Kommission über die konkreten Vorgänge bei der Implementierung zu informieren (vgl. Hunzinger 2007: 16).

Was die angewandten Methoden bei der Aufnahme in Afghanistan betrifft, so sprach die IOM von der bereits erwähnten Betreuung direkt am Flughafen durch Bereitstellung von Informationen, medizinischer Versorgung, Transport und, zusammen mit dem afghanischen Ministerium für Flüchtlinge und Reintegration, bei Bedarf auch temporäre Unterbringung.

Unterstützung bei der Reintegration erfolgte ebenfalls bereits hier im Rahmen des Erstkontaktes, indem auf Wunsch nicht nur Informationen verteilt, sondern auch eingeholt wurden: *„A reintegration questionnaire had been designed to collect relevant personal information and a database on services and job opportunities created – including 495 entries identified in both the public and private sectors.“* (Hunzinger 2007: 17) Diese Datenbank konnte im Laufe der Betreuung wichtig werden, um den IOM-Büros in den afghanischen Städten die Erstanamnese zu erleichtern. Eventuelle Qualifikationen, Berufserfahrung, Ausbildung, familiärer Hintergrund etc. wurden bereits durch die IOM/NGOs vor Abreise oder eben auch direkt nach der Ankunft durch die IOM Kabul erhoben und an die jeweiligen Regionalbüros weitergeleitet (vgl. Hunzinger 2007: 19). Die IOM nannte diese Sammlung klientspezifischer Informationen und die Verbreitung lebensrelevanter Situationsberichte über die Wiedereingliederung in Afghanistan „ICRS (Information Counselling and Referral Services)-Komponente“ (vgl. IOM 2006: 3).

Auf die Erstanamnese nach der Ankunft in Afghanistan folgten bis zu vier bis sechs Beratungseinheiten, um die Art der Projektpartizipation zu bestimmen. Hierbei wurde von der partizipierenden Person und dem IOM-Personal entschieden, eine Teilnahme an entweder einem Training in Bürotätigkeiten und Englisch sowie

Computerkurse und Handwerk anzustreben oder an einer Unternehmensgründung zu arbeiten. Weitere Möglichkeiten durch RANA boten sich mittels einer Vermittlung an einen Arbeitsplatz oder durch IOM-unterstützte Praktika in Betrieben (vgl. Hunzinger 2007: 18).

Im Falle der Wahl einer Unternehmensgründung wurde mit den PartizipantInnen ein Businessplan in IOM-Standardformat erarbeitet. Ein realistisches Profil der Person wurde erstellt, welches auf einer Liste von Faktoren basierte. Solche Determinanten konnten etwa Berufserfahrung, bestehender Nachfrage am afghanischen Markt, finanziellen Eigenmitteln, geographischer Region und Art des Unternehmens, etwa selbstständige Tätigkeit, eine Filiale oder eine gemeinsame Firma mit anderen AfghanInnen sein (vgl. Hunzinger 2007: 20). Dieser Businessplan wurde vom IOM-Team vor Ort begutachtet, worauf eine Zusage von bis zu 1 500€ folgte. Die Auszahlung erfolgte in keinem Falle in bar, sondern in einer zweimaligen, materiellen Unterstützung am Beginn und nach einem Monat inklusive Monitorings. *„IOM financial assistance went primarily to buying equipment and products necessary to the set up the small business. Joint visits assessments were carried out in business sites together with the beneficiary and IOM staff to gauge the location and premises pertinence.“* (Hunzinger 2007: 20) Der Großteil der Unternehmensgründungen geschah im Handel, da die Produktion bestimmte Determinanten bedingt, die meist nicht vorhanden waren, wie z.B. landwirtschaftliche Grundfläche und Berufserfahrung (vgl. IOM 2012: 20).

Zusätzlich wurde, wie bereits dargelegt, die Trainingsmöglichkeit für die lokale Bevölkerung mangels Interesse auf eine Unterstützung von konkreten Projekten der Zivilgesellschaft umgestellt. Damit sollte auch die EU-Vorgabe der Inklusion bzw. Beachtung von besonders bedürftigen Teilen der afghanischen Zivilgesellschaft entsprochen werden. 12 Projekte in Kabul, Jalalabad, Herat, Ghor und Mazar-e-Sharif bekamen Zuschüsse zu ihrem Budget (vgl. Hunzinger 2007: 24). Die Themenbereiche reichten von Schweißertrainings für RückkehrerInnen allgemein (nicht nur aus der EU), über die Unterstützung von weiblichen Waisen, Behinderten, Schülerinnen, bis hin zur Einkommensgenerierung für Frauen durch die Herstellung und Verarbeitung von Textilien oder Puppen (vgl. IOM 2012: 20). Von allgemeinem Nutzen sollte ein Projekt zur Müllentsorgung der Stadt Mazar-e-Sharif sein, das

neben der Miteinbeziehung von unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen auch zur Verbesserung der Gesundheit beitrug (vgl. Hunzinger 2007: 25).

4.3.8.4 Ziele und Erwartungen

The project document had foreseen to provide up to 5 000 Afghans residing in EU Member States with different legal status, assisted voluntary return and reintegration assistance in a safe, orderly and dignified manner. (Hunzinger 2007: 27)

Wie bereits behandelt, galt die Betreuung nach Ankunft in Afghanistan auch für nicht freiwillige RückkehrerInnen. Jeweils 1 500 Personen sollten im Rahmen von RANA Reintegrationsunterstützung in Form von Trainings, Ausbildung, Jobvermittlung und finanzierter Unternehmensgründung betreut werden. Diesem Ziel setzt die Evaluierung von Laurence Hunzinger die Kritik entgegen, dass die Zielsetzung auf ein quantitatives Volumen von 5 000 Personen, die allgemein beraten werden sollten bzw. 1 500 RANA-TeilnehmerInnen, welche in Reintegrationsmaßnahmen einbezogen werden sollten, nicht zu empfehlen sei. Teilnahmezahlen alleine würden nichts über eine tatsächliche nachhaltige Reintegration aussagen (vgl. Hunzinger 2007: 29).

Sobald deutlich wurde, dass der Fokus statt auf Ausbildungen eher auf die unterstützte Schaffung von *small businesses* gelegt werden sollte, führte man eine Budgetumschichtung durch, um dies zu ermöglichen. Die Erwartung hierbei war, dass die massive Förderung von *business start-ups* in vielfältiger Weise zum Wiederaufbau beitragen und eine Ankurbelung der lokalen Wirtschaft bewirken sollte, um das Ziel der Unterstützung des Wiederaufbaus zu bedienen (IOM 3).

4.3.8.5 Effektivität und Nachhaltigkeit

Der quantitative Part der Zielerreichung konnte nicht ganz geschafft werden, trotzdem wurde das Projekt RANA als erfolgreich gewertet (vgl. IOM 2012: 20).

Der Umgang mit der hohen Nachfrage nach und folgend die reale Anzahl von Unternehmensgründungen zeigt die Flexibilität und Anpassungsfähigkeit eines Projektes, das sowohl ehrgeizige quantitative Ziele verfolgte, wie auch eine Vielzahl

von Akteuren auf internationaler, zwischenstaatlicher und individueller Ebene verband.

Die Flexibilität war auch im Rahmen der *business start-ups* in möglichst extensiver Form gegeben, um den TeilnehmerInnen und der lokalen Bevölkerung bei der Generierung von Einkommen zu helfen. „*The self-employment component also had spill- over effects insofar as it benefitted not only the returnees and their immediate families, but contributed to the local economic development.*“ (IOM 2012: 19)

Auch führte man z.B. hierbei eine Anpassung betreffend der Betreuung der Firmengründungskomponente durch, indem ein Spezialist für Kleingewerbe angestellt wurde (vgl. Hunzinger 2007: 15). Jedoch hätte der große Mitarbeiterstab der direkten Betreuung in den afghanischen IOM-Dependancen ebenfalls entsprechende Weiterbildung in den Themenbereichen Unternehmensgründung, Betriebsführung oder Marktanalyse erhalten sollen (vgl. Hunzinger 2007: 21). Darüber hinaus fehlte ein entsprechendes Netzwerk von Mikrokreditinstituten, durch die das Fortbestehen der Firmen unterstützt bzw. angeregt werden hätte können. Oftmals genügten die 1 500€ nicht, in der relativ kurzen Zeit ein nachhaltig funktionierendes Unternehmen zu gründen (vgl. Hunzinger 2007: 30).

Neben den Firmengründungsmaßnahmen und Ausbildungsaktivitäten, nahm auch die Arbeitsvermittlung einen Teil der Reintegrationsmaßnahmen in Verbindung zu lokaler Entwicklung ein.

Die Zahl der beschäftigten RückkehrerInnen in internationalen NGOs sowie öffentlichen Institutionen ist in den letzten Monaten gestiegen. Was die afghanischen Institutionen betrifft, so haben RANA NutznießerInnen Beschäftigung bei dem Ministerium für Zivilluftfahrt und Tourismus (ein Pilot), dem Bildungsministerium (Lehrerinnen), dem Ministerium für ländliche Entwicklung (Fahrer), dem Verteidigungsministerium, dem Gesundheitsministerium (Ärztinnen), dem Umweltministerium und dem Verkehrsministerium gefunden. Die bisherige erfolgreiche Arbeitsplatzvermittlung von RückkehrerInnen hat auch potentielle Arbeitgeber sowohl aus dem öffentlichen als auch aus dem privaten Sektor dazu animiert, sich bei Personalbedarf an IOM zu wenden. (vgl. IOM 2004b: 2)

Partizipation war zwar kein Teil des Projektdesigns, jedoch wurde während der Implementierung darauf Wert gelegt, dass die TeilnehmerInnen durch den

Entschluss zu repatriieren und ihren weiteren beruflichen Werdegang selbst zu bestimmen, wieder ermächtigt werden, selbst über ihr Leben zu entscheiden.

Eine längerfristige Beobachtung, wie es den PartizipantInnen über einen weiteren Zeitraum ergangen ist, wurde nicht durchgeführt, daher lässt sich auch wenig über eine tatsächliche Nachhaltigkeit aussagen.

4.4 Getting Down To Business

There is a strong will, or desire to return home, but fear for the future. [...] First feeling on spot in Bosnia can be summarised as filled with hope and expectations. Soon the participants get fully aware of the obstacles and that hard work are awaiting them to full fill the plan to start a business of their own. (vgl. Göteborg Initiative 2000: 2)

In Schweden ist das *Migration Board* (schwed. *Migrationsverket*) als offizielle nationale Autorität für die Aufnahme, Verteilung und Organisation des Verbleibs von ImmigrantInnen und Flüchtlingen in Schweden zuständig. Dieser Institution obliegt damit also das gesamte Asyl-, Niederlassungs- und Staatsbürgerschaftswesen, sowie die Finanzierung diverser Projekte im Migrationsbereich (vgl. Kranikauskas 2010: 29).

Die Förderung freiwilliger Repatriierung von Flüchtlingen durch den schwedischen Staat kann sowohl mittels Beratung im Rahmen der Arbeit des Migration Boards bzw. eines Projektes erfolgen, als auch durch finanzielle Unterstützung sowie die Organisation der Reise (vgl. Migrationsverket 1).

Um die permanente Niederlassungsbewilligung (*PUT, permanent uppehållstillstånd*), die bei der Ausreise zurückgelegt wird, kann bei Wiedereinreise innerhalb eines Jahres nach der Remigration erneut angesucht werden, falls man sich entscheidet, doch wieder in Schweden leben zu wollen. Ist man ein/e zurückkehrende/r AsylwerberIn, auch mit negativem Bescheid, kann man beim Migration Board um einen finanziellen Reintegrationsbeitrag bitten, der bei Genehmigung über die IOM-Vertretung im Rückkehrland ausbezahlt wird (vgl. Migrationsverket 2).

Der Analyse liegen die von der Göteborg Initiativet bereitgestellten Dokumente wie Methodenzusammenstellungen, Projektdesigns, Zwischen- und Endberichte sowie Evaluierungen zugrunde, die sich zum Teil auf die von der GI selbst entwickelte Methode der Projektplanung und -implementierung (IC5) und zum anderen, in stark

vereinfachter Form, auf die „Project Cycle Management“- Methode der UNDP stützt (vgl. UNDP/Slovak Aid).

Auch hier wurden die bereits zuvor benannten Terms of Reference verwendet, um die Untersuchung zu ermöglichen.

4.4.1 Projekttitle und -träger

Die projektimplementierende Organisation Göteborg Initiativet gründete sich 1994 als eine von Religion und Politik unabhängige Dachorganisation unterschiedlicher sozialer, mit Flüchtlingsagenden vertrauter Vereine in Göteborg, z.B. dem Roten Kreuz, der Somali Association of Göteborg, der Iraqi Medical Association of Sweden, der City Mission u.v.m. (vgl. CCM 1).

Der Hauptaufgabenbereich liegt auf freiwilliger Rückkehr von Flüchtlingen, Integration von ImmigrantInnen und Wiederaufbauhilfe in ehemaligen Konfliktregionen, sowie Bildung und Information, meist in Kooperation mit dem Stadtrat Göteborg und der EU (vgl. GI 2000b).

Ein Vorläufer zum Projekt „Getting down to business“ stellte 1997 ein Beratungsprojekt der GI mit dem Ziel dar, bosnische ImmigrantInnen in Schweden und freiwillige RückkehrerInnen nach Bosnien durch einen zehnwöchigen Kurs über Unternehmensführung und -aufbau zu informieren. Im Anschluss daran folgte die Ausweitung auf eine interessierte Gruppe somalischer Herkunft (vgl.ebd.).

Die Nachfrage unter potentiellen bosnischen HeimkehrerInnen und die Existenz bosnischer Experten in Form von Projektleitung, Koordination und Lehrpersonal leiteten zu der Idee, die Ausbildung in eine theoretische in Göteborg und eine praxisorientierte Reintegrationsbetreuung in Bosnien zu teilen und somit zur ersten Phase des Projektes „Getting down to business“ beizutragen.

Anhand von „Getting down to business“, wie der Projekttitle bereits erahnen lässt, wurde hier die Konzeption bedient, durch die Ausbildung der PartizipantInnen wie auch die Unterstützung einer Geschäftsidee und deren Realisierung eine nachhaltige Repatriierung zu erreichen (vgl. Göteborg Initiative 1999: 2). Das Folgeprojekt des ersten Projektdurchgangs wurde „Face 2“ und nicht wie ebenfalls möglich „Phase 2“ genannt. Dies hat den Grund, dass die Projektleitung die Anpassung des Projektes

an neue Gegebenheiten und Bedürfnisse derart intensiv empfand, dass sich das im Titelzusatz als neues Gesicht und mit verbesserter Oberfläche präsentieren sollte (vgl. Migrationsverket 2000: 9).

4.4.2 Projektumfeld

Das „*Programming*“ bzw. die „*Strategy Preparation*“ (UNDP/Slovak Aid: 3), also die Einbettung des Projektes in die nationale und EU-konforme Entwicklungsstrategie wie auch Migrationspolitik, stellt eine Voraussetzung für die Finanzierung durch nationale und internationale Geber dar. Eine Kohärenz mit den vorgegebenen Leitlinien der EU kann durch die bewilligte Teilfinanzierung der Projekte durch den Europäischen Flüchtlingsfonds also vorausgesetzt werden.

4.4.3 Zielgruppe

Die Zielgruppe bei „Face 1“ wurde in der Gruppe der bosnischen Flüchtlinge in Göteborg nach folgenden Kriterien ausgesucht: die Überzeugung, wirklich dauerhaft zurückkehren zu wollen, Priorität für zurückkehrende Angehörige von ethnischen Minderheiten und Frauen sowie einen realistischen Unternehmensplan vorzuweisen (vgl. GI 1999: 1). Bei „Face 2“ weitete sich die Zielgruppe auf Flüchtlinge aus ganz Schweden mit allen angegebenen Herkunftsländern aus (vgl. GI 2002: 2).

4.4.4 Ort

Die Idee hinter dem Projekt „Getting down to business“ war diejenige, sich von anderen Reintegrations- oder Rückwanderungsprojekten dahingehend abzugrenzen, dass die RückkehrerInnen sowohl in Schweden, als auch im Herkunftsland Unterstützung erhalten, um sich selbst erhalten zu können (GI 1999: 2). Daher wurde das Projekt einerseits in Schweden, andererseits in den Herkunftsländern durchgeführt.

Die duale Ausbildung mittels theoretischer Einheiten und praktischer Implementierung beinhaltet konkreter die einführende Trainingsphase in Schweden, die in eine empirische Umsetzung der Businesskonzeption im Zielland der TeilnehmerInnen übergehen sollte.

Da das Projekt für PartizipantInnen aus ganz Schweden zugänglich sein sollte, entschied die Projektleitung, den theoretischen Trainingsteil aus logistischen Gründen für Personen aus anderen Teilen Schwedens in Malmö und Norrköping durchzuführen (vgl. Göteborg Initiative 2000: 3). Die Kosten für diese Aufenthalte zahlte der schwedische Staat.

Zu Beginn war bei „Face 1“ eine permanente Rückwanderung nach Bosnien-Herzegowina das Ziel, bei „Face 2“ wurde der Zugang in geographischer Hinsicht offen gestaltet. Dies wirkte sich in der Realität dermaßen aus, dass als Zielländer je nach dortigen Kontaktnetzten, Länderbüros und Nachfrage der TeilnehmerInnen Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Serbien, Montenegro, Somalia, Kosovo, und einzelne weitere identifiziert wurden (vgl. Migrationsverket 2000: 3).

4.4.5 Laufzeit, Zeitplan

Das erste Projekt „Face 1“ lief von 1. November 1998 bis 30. September 1999, also 11 Monate insgesamt, wobei die GI diese in fünf unterschiedliche Phasen aufteilte: Projektstart mit Informationsbereitstellung sowie Zusammenstellung der TeilnehmerInnen, Ausbildung in Schweden und dem Herkunftsland, Umsetzung der Geschäftsidee und am Ende Evaluierung und die Generierung von Erkenntnissen (vgl. Göteborg Initiative 1999: 1). Einschränkungen und Problemkonstellationen schufen die Notwendigkeit einer zukünftig veränderten Zeitaufteilung aufgrund der Wartezeit auf die Finanzierungsbeiträge der EU und des Migration Board sowie die Distribution von Information und die Wahl der PartizipantInnen (vgl. ebd.).

Dreieinhalb Monate standen am Ende für die Zusammenstellung der TeilnehmerInnen, zwei Monate für die Ausbildung in Göteborg, drei Monate für die Ausbildung in Bosnien und zweieinhalb Monate für die praktische Anwendung zur Verfügung (vgl. ebd.).

Folgerungen aus der Conclusio des „Face 1“ flossen mitunter auch in die Erweiterung der Projektlaufzeit von „Face 2“ ein, die von 01. Dezember 2000 bis 28. Februar 2002 nun 15 Monate betrug. Damit blieb zum einen mehr Zeit für die Vorbereitung des Projektes und der TeilnehmerInnen, zum anderen wurde hierbei auch die Schwierigkeit von teilnehmenden Familien beachtet, bei denen Eltern sonst durch den zeitlichen Ablauf des Projektes die schulische Laufbahn ihrer

schulpflichtigen Kinder gefährdet hätten. So wurde den Kindern Zeit gegeben, das Schuljahr in Schweden abzuschließen (vgl. Migrationsverket 2000: 9).

Bei „Face 2“ stellte sich nun eben diese Rekrutierung ebenfalls als sehr zeitraubend heraus, da die Zielgruppe nun sehr weit gefasst war. Nach knapp fünf Monaten Auswahl und Training in Schweden konnten die TeilnehmerInnen in ihre Herkunftsländer reisen. Die Erfahrungen von „Face 1“ bei der Reintegration konnten im Anschluss angewendet werden, um während der Eingewöhnungszeit Besitz und Unterkunft wiederzubekommen bzw. Neues zu erwerben oder sich neben dem Training wieder eine eigene Identität aufzubauen und das Leben in der Gesellschaft vor Ort zu gestalten.

4.4.6 Budget

Das Projekt „Face 1“ wurde vom schwedischen Migration Board mit 20% und dem Europäischen Flüchtlingsfonds mit 80% der Projektkosten gefördert. Das gesamte Budgetvolumen belief sich auf 256 383,75€, wobei am Ende 3,5% weniger ausgegeben wurden, d. h. ein Realbudget von 247 511,9€ wurde verbraucht (vgl. GI 1999: 2).

Die Kosten von „Face 2“ werden in schwedischen Kronen (SEK) angegeben, nach damaligem Wechselkurs betrug 2001 das Gesamtbudget 4 362 116,5 SEK, umgerechnet 473 595€, wobei die Hälfte der Europäische Flüchtlingsfonds, die übrige Hälfte andere Geber, u. a. das schwedische Migration Board, mit insgesamt 182 126€, und GI selbst mit 54 671€ übernahmen.

Aufgeteilt wurde das gesamte Budget hauptsächlich auf die Umsetzung der Konzeption und die Administration des Projektes, wobei sich ersterer Posten als höherer herausstellte. Innerhalb dieses Bereichs wurden die höchsten Kosten in die Projektimplementierung in Schweden und im Herkunftsland investiert, da die TeilnehmerInnen während der Projektdauer finanziell zum Teil durch das Projekt versorgt wurden (vgl. Migrationsverket 2000: 11). Sechs Monate lang bekamen die PartizipantInnen finanzielle Unterstützung durch das schwedische Arbeitsmarktservice im Rahmen der „start- eget“-Selbstständigkeitsförderung.

Im Herkunftsland übernahm die Göteborgs Initiativet teilnehmer-bezogene monetäre Posten z.B. weitere Lebenserhaltungskosten nach den sechs Monaten,

Unternehmensgründungen, amtliche Anträge, Praktika, zusätzliche Ausbildungen (vgl. Migrationsverket 2000: 8).

Projektleiter Tomas Magnusson gab an, die schwedische SIDA (Swedish International Development Cooperation Agency) würde Kleinprojekte dieser Art nicht finanzieren bzw. hätte bereits eigene Repatriierungsprojekte (Interview Tomas Magnusson).

4.4.7 Evaluierungen

Insgesamt standen vier externe Evaluierungen von „Getting down to business“ zur Verfügung. Darüber hinaus wurden auch in diversen Berichten in unterschiedlichen Stadien der beiden Projekte Revisionen durchgeführt, um Verbesserungen vorzuschlagen.

Die Evaluierungen beinhalten einführende Kommentare zum Projekt und den TeilnehmerInnen, eine Übersicht über die politische wie ökonomische Lage des Landes, Zusammenfassungen von Interviews mit PartizipantInnen, Kommentare zu Relevanz und Effektivität sowie am Ende Vorschläge zur Modifikation des Projektes, wie dies auch hier das UNDP vorsieht (vgl. UNDP/Slovak Aid: 11f).

Emina Babovic vom „*Forum of Tuzla Citizens-Forum GRAĐANA TUZLE*“ in Bosnien-Herzegowina begleitete das Projekt durch ihre drei Evaluierungen 2000-2003, führte Interviews durch und beobachtete die Entwicklung der Situation der TeilnehmerInnen in Kosovo und Bosnien-Herzegowina (Babovic 2000/2002/2003). Aus meiner Sicht liegt hier ein deutlicher Vorteil für das Projekt vor. Durch diese Begleitung wurde Kontinuität geschaffen mittels jährlicher Evaluierung, durch die die TeilnehmerInnen den Kontakt zu Frau Babovic beibehalten, eher Vertrauen fassen und Informationen über ihre Situation bereitstellen konnten. Dies kann als Teil der auch von Frau Babovic erwähnten Nachhaltigkeit gesehen werden.

Über Somalia erhielt ich eine Evaluierung aus dem Jahr 2002, durchgeführt von Hussein A. Hussein von der „*APS-Association for Participation to Development*“, einer somalischen Organisation der Entwicklungszusammenarbeit in Galkayo, Puntland (vgl. Hussein 2002). Diese Evaluierung besitzt einen eher zusammenfassenden Charakter hinsichtlich der Ergebnisse von Interviews mit somalischen TeilnehmerInnen. Hierbei wäre es interessant gewesen, am Beispiel der

bosnischen Evaluierung, eine längerfristige Begleitung mit spezifischeren Analysen der Entwicklung von Lebenssituationen und Geschäftsideen nachzulesen.

Dies mag verwundern, zumal die Göteborgs Initiativet in Galkayo ein eigenes Büro führt und daher ebenfalls Kontakt zu einigen der PartizipantInnen halten könnte.

4.4.8 Implementierung des Projektes

In diesem Kapitel soll nun das Zentrum des Projektes analysiert werden, d.h. den Fragen nach der zugrunde liegenden Konzeption, den eigentlichen Methoden, den Referenzpunkten der Zielsetzung und dem Verständnis von Nachhaltigkeit nachgegangen werden.

4.4.8.1 Kernpunkte

Die essentielle Idee hinter „Getting down to business“ lässt sich in „Face 1“ als Unterstützung von RückkehrerInnen bei der Reintegration im Herkunftsland mittels Generierung von eigenem Gehalt beschreiben (vgl. Göteborg Initiative 1999: 1).

Durch angemessene Vorbereitung auf die als permanent geplante Rückkehr und eine vielseitige Ausbildung in kaufmännischen Belangen wie auch durch eine finanzielle Absicherung während der Projektdauer sollte dieses Vorhaben implementiert werden. Die Schaffung eines Regionalbüros im Herkunftsland sollte vorausblickend Hemmnissen mittels andauernder Beratung entgegenwirken (vgl. ebd.). Durch diesen Stützpunkt vor Ort wurde mittels Informationsbereitstellung versucht, eine nachhaltige Reintegration zu unterstützen.

Erweitert wurden diese Komponenten bei „Face 2“ durch eine Ausdehnung der Zielgruppe von BosnierInnen auf alle anderen Nationalitäten. Darüber hinaus gab es nun wie, oben beschrieben, die Möglichkeit, TeilnehmerInnen aus ganz Schweden und nicht nur aus Göteborg einzuladen.

4.4.8.2 PartizipantInnen

Die Zielgruppensammensetzung ergab sich während der initialen Projektkonzeptionen für „Face 1“ und „Face 2“ aus Gesprächen mit Flüchtlingen bzw. deren Vereinen aus dem Kosovo, Bosnien-Herzegowina und Somalia, wo man die

Infrastruktur bereits bestehender Projekte der Entwicklungszusammenarbeit durch die Göteborgs Initiativet vor Ort nützen konnte (vgl. Migrationsverket 2000: 7). Über die Teilnahme von Personen aus anderen Staaten, in denen die Göteborgs Initiativet über keine direkten Erfahrungen und Beziehungen verfügte, war daher individuell zu entscheiden.

Die Kontaktierung der PartizipantInnen kam also v.a. in Regionen zustande, wo schon zuvor Kontakt bestand und Studienreisen der Projektleitung unternommen worden waren. Mit RückkehrerInnen aus Schweden konnten erste Ideen gesammelt und durch Interaktion mit Flüchtlingsvereinen in Göteborg erweitert werden (vgl. ebd.).

Die Rolle der PartizipantInnen erscheint in diesem Falle also als eine sehr aktive, konstituiert sie sich doch aus der Teilnahme selbst wie auch aus der Mitbestimmung von Bedürfnissen, der Zielgruppe und bestimmten Durchführungskomponenten.

Priorität galt für Angehörige von Minderheiten (bei „Face 1“ sahen sich 45% als RückkehrerInnen in entsprechende Gebiete) und für Frauen, wobei jedoch der Großteil der Ansuchenden aus männlichen Applikanten bestand (vgl. Migrationsverket 2000: 8).

Die Auswahlkriterien für die PartizipantInnen benennt der Abschlussbericht von „Face 1“ wie folgt (vgl. Göteborgs Initiativet 1999: 3):

- realisierbares Geschäftskonzept
- Wunsch zur permanenten Rückkehr
- Priorität für Frauen und Angehörige von Minderheiten

Während „Face 1“ nahmen 24 Personen (19 Männer, 5 Frauen) aus Bosnien-Herzegowina am Projekt teil (vgl. ebd.). An „Face 2“ beteiligten sich 35 RückkehrerInnen, wobei diese Gruppe aus 26 Männer (davon 13 Bosnier, 2 Kurden, 5 Kosovo-Albaner, 15 Somalier) und 9 Frauen (5 Somalierinnen, 2 Kosovo-Albanerinnen, 2 Bosnierinnen) bestand. Davon waren 2 TeilnehmerInnen vor der Projektteilnahme einer beruflichen Tätigkeit nachgegangen, die übrigen hatten finanzielle Unterstützung durch das Arbeitsmarktservice oder andere staatliche Sozialleistungen erhalten (vgl. Migrationsverket 2002: 3f).

Den Aufenthaltsstatus betreffend war das Projekt für Menschen mit permanenter Niederlassungsbewilligung ebenso zugänglich wie für jene mit temporärer oder zeitlich begrenzter Aufenthaltsbewilligung oder Asylsuchende (vgl. Migrationsverket 2000: 8).

4.4.8.3 Methode

Nach der Auswahl der TeilnehmerInnen startete die Ausbildung in Schweden, die je nach individuellem Bedarf zwei bis vier Monate dauern sollte. Während dieser Zeit wurde der Businessplan spezifiziert, eine Vorbereitung der Rückkehr fand ebenso statt, wie die Distribution von Informationen über die Situation in den Herkunftsländern und –regionen. Diese Dokumente informierten über z.B. die wirtschaftliche, politische und soziale Lage oder auch über die Restitution von Grundstücken, Häusern und Eigentum im Allgemeinen (vgl. Migrationsverket 2002: 3).

Nach der einführenden Phase in Schweden erfolgte die sechsmonatige Praxisspanne in der Zielregion, um die Geschäftsidee umzusetzen und ihr Unternehmen nach einer Praktikumszeit in einer anderen Firma vor Ort zu registrieren (vgl. Göteborgs Initiativet 2000: 3). Die Unterstützung der RemigrantInnen erfolgte durch weitere Trainings, Beratungen und Besuchen durch ProjektmitarbeiterInnen und -leitung.

4.4.8.4 Ziele und Erwartungen

Das primäre Ziel des Projektes „Getting down to business“ wurde als eine Unterstützung der HeimkehrerInnen zur Erwirtschaftung eines selbstständigen Lebensunterhaltes benannt (vgl. Göteborgs Initiativet 2000: 2). Darüber hinaus sollten die TeilnehmerInnen während der Projektphase in allen relevanten Bereichen der Rückkehr und Reintegration sowie Unternehmensgründung Beratung und Begleitung durch die Göteborg Initiative erhalten (vgl. ebd.).

Bei „Face 1“ waren die Erwartungen noch sehr viel höher gesteckt. Man plante nicht nur, die RückkehrerInnen für eine permanente Repatriierung mit allen Informationen und Unterstützungen auszustatten, sondern auch den Wiederaufbau in Bosnien-Herzegowina mitzugestalten, sowie für die lokale Bevölkerung Arbeitsplätze zu beschaffen und transnationale Handelsbeziehungen aufzubauen (vgl. Göteborgs Initiativet 1999: 1).

„Face 2“ schien nun zielgerichteter auf die PartizipantInnen bzw. die individuelle Ebene und erwartet die Erfüllung einer Quote von 70% bei der permanenten Rückkehr der Teilnehmenden innerhalb der Projektlaufzeit. Für die übrigen 30%, die

ihren Lebensmittelpunkt nach dieser dualen Ausbildungszeit doch in Schweden behalten wollten, sollten die Ausbildungsinhalte auch in Schweden zu einer verbesserten Aussicht auf ein selbsterhaltendes Arbeitsleben oder eine weiterführende Bildungslaufbahn ermöglichen (vgl. Migrationsverket 2000: 3).

4.4.8.5 Effektivität und Nachhaltigkeit

Den Projektteil „Face 1“ betreffend kann festgehalten werden, dass sich zum Zeitpunkt des Projektendes 90% der TeilnehmerInnen mittels Evaluierung und Interviews zu einer Repatriierung bekannten, während die Göteborg Initiativet durch bisherige Erfahrungen den realistischen relativen Anteil jedoch auf 70% herabsetzte (vgl. Göteborgs Initiative 1999: 2). In Bezug auf das zweite, ambitionierte Ziel der Förderung der lokalen sozialen wie ökonomischen Progression, konnte dieses nur bedingt erreicht werden, da das Hauptaugenmerk auf der Betreuung und Ausbildung des Individuums lag (vgl. Göteborgs Initiative 1999: 5).

Der Kontext der Rückkehr nach Bosnien-Herzegowina gestaltete sich hinsichtlich der wirtschaftlich prekären Lage, der unsicheren politischen Situation des Nachbarn Kosovo, massiver Korruption und der Problematik von Restitution des vormaligen Besitzes als äußerst herausfordernd für die Projektdurchführung (vgl. Göteborgs Initiative 1999: 4). Gerade auch deshalb war eine enge Zusammenarbeit der ProjektmitarbeiterInnen und TeilnehmerInnen notwendig, um eine gewisse Nachhaltigkeit im Sinne der Übergabe von Wissen, Information, Techniken und Beratung in ausreichendem und sinnvollem Ausmaß in den Ablauf zu integrieren.

Ähnliches gilt auch für die Herkunftskontexte in den Jahren darauf in Somalia und Bosnien-Herzegowina bei der Durchführung von „Face 2“.

Laut Endbericht der Göteborg Initiativet wurde das Ziel der 70% RückkehrerInnen erreicht (vgl. Migrationsverket 2002: 4). Die Betreuung der Teilnehmenden während des Zeitraumes von sechs Monaten im Zielland, welche die nachhaltige Wiedereingliederung in die Zielgesellschaft durch eine ökonomische Selbsterhaltung ermöglichen sollte, war durch die vorgegebene Projektlaufzeit temporär doch sehr knapp bemessen (vgl. Migrationsverket 2002: 6, Hussein 2002: 6). Daher sind langfristige Prognosen auch aus Sicht der bereits in dieser Arbeit behandelten zirkulären Migration mit Vorsicht zu behandeln.

Also support to individual cases is the most difficult approach to returns [sic!] process Because [sic!] no one can predict when self-sustainable individual would be able to organize their lives in hometown and to support them selves [sic!] and it will rapidly goes [sic!] down from year to year. (Hussein 2002: 5)

Äußerst positiv ist deshalb der Anspruch des Projektdesigns, den PartizipantInnen in jeglicher Integrationsfrage Beratung, intern oder extern, anzubieten. Möglichst im Zielland, aber darüber hinaus auch allgemein sollte nötiges Rüstzeug für eine zukünftige selbstständige Tätigkeit, eine Anstellung oder Ausbildung zu vermittelt werden, ob dies nun in Somalia, Bosnien-Herzegowina, Kosovo, kurdischen Gebieten, Schweden oder in einem anderen Land geschehe.

Zusammenfassend kann die Schlussfolgerung gezogen werden, dass die Thematik gerade in fragilen Staaten durch den individualistischen Ansatz und den partizipatorischen Ansatz bei Planung und Durchführung einen aktuell äußerst relevanten Kern internationaler Migrationsstrategien trifft. Eine nachhaltige Repatriierung scheint durch den relativen Anteil der Zurückgekehrten durchgeführt, eine langfristige Beobachtung, wie nachhaltig das Projekt wirkte, wäre jedoch nach der Kritik einiger TeilnehmerInnen aufgrund der kurzen Projektlaufzeit notwendig.

4.5 Fragestellungen an die konkreten Projekte

Um die wichtigsten Komponenten der Projekte zu analysieren und einen Vergleich anzustreben, werden die wichtigsten Themenkomplexe noch einmal aufgegriffen und einander im Folgenden gegenübergestellt:

- Was bedeutet „nachhaltige Reintegration“ für das Projekt?

Die RANA-Implementierungsorganisation IOM definiert Nachhaltigkeit folgendermaßen: „*Sustainability: The durability of the project's results, or the continu-ation of the project's benefits once external support ceases.*“ (IOM 2012b: S. 415) Über die langfristig nach der Projektlaufzeit erfolgten Entwicklungen der gegründeten Firmen, vermittelten Arbeitsplätze und die Wirkung der Ausbildungsaktivitäten konnten keine offiziellen Dokumente gefunden werden. Daher

bleibt der schlussendliche, an sich selbst gestellte, Anspruch der langfristigen Nachhaltigkeit offen.

Als Beispiel für weitere Projekte der freiwilligen Rückkehr und Reintegration lieferte RANA jedoch wertvolle Erfahrungen durch die Neuartigkeit der Verknüpfungen von Rückkehr mit Reintegrationsmaßnahmen auf EU-Ebene (vgl. IOM 2012: 20).

Der Grund, warum trotz dieser grundsätzlich erfolgreichen Projektimplementierung RANA nach 2007 nicht fortgeführt wurde, kann wohl in der veränderten Asylpolitik der EU-Mitgliedsländer gesucht werden. AfghanInnen wurde im EU-Raum immer öfter Asyl gewährt und temporärer Aufenthalt durch subsidiären Schutz ermöglicht. Darüber hinaus fokussierten viele EU-Staaten ihre Entwicklungsunterstützung auf die humanitäre Katastrophe im Irak (vgl. Hunzinger 2007: 12).

Die Göteborgs Initiativet stellt nun keine direkte Definition von Nachhaltigkeit bereit, daher wird die Auffassung von nachhaltiger Reintegration aus den Projektdokumenten interpretiert.

Obwohl die Ziele von „Getting down to business“ definitiv als die Repatriation und selbsterhaltende Tätigkeit im Herkunftsland zu benennen sind, erkennt die Göteborgs Initiativet den Ansatz der zirkulären Migration an. Diese Ansicht stellt eine besondere Haltung dar, da üblicherweise von einer linearen Remigration ausgegangen wird. Ob nun im Herkunftskontext, bei neuerlicher Wanderung in einer anderen Region oder auch beim Verbleib in Schweden sollten sich die Teilnehmenden durch die erlernten Techniken in die jeweilige Gesellschaft und Wirtschaft integrieren können (vgl. Migrationsverket 2000: 6). Den PartizipantInnen wurde so offen gelassen, ihr Leben mit den sich durch das Projekt angeeigneten Kompetenzen frei zu gestalten. Diese Konzeption des Projektes sollte damit weit über den temporären Rahmen der Teilnahme hinausgehen. Auch blieb die Göteborgs Initiativet für individuelle Anfragen ehemaliger RückkehrerInnen informeller Ansprechpartner, um weiterhin Unterstützung zu gewährleisten, so es den Möglichkeiten der Initiativet entsprach (vgl. Göteborgs Initiativet 1998: 5)

- Warum wird das Projekt gerade in einem fragilen Staat durchgeführt?

Die Entscheidung, RANA zu kreieren und durchzuführen, ergab sich aus der breiteren Einbettung des Projektes in den EU-Return-Plan, der eine frühe freiwillige,

aber zum Teil auch mittels Abschiebung verstärkte Rückkehr nach Afghanistan vorsah und stark von der Asylpolitik der EU-Staaten abhing (vgl. Hunzinger 2007: 3). Als weiteres Motiv zur Durchführung dieses Reintegrationsprojektes gerade in einem fragilen Staat wie Afghanistan sei zum einen der Umstand genannt, dass hier Unterstützung in einem Ausmaß möglich gemacht wurde, das bisher durch kleinere Projekte so nicht stattfinden konnte. Zum anderen sollte mit RANA zum Wiederaufbau des von diversen Kriegen zerstörten Landes beigetragen werden, als „an attempt to link development aid and return issues.“ (ebd.)

Die Hintergründe des Engagements der Göteborgs Initiativet liegen in der Gründungsgeschichte der Initiative selbst und des Projektes, das durch die Artikulation der Nachfrage durch bestimmte Interessensvertretungen von MigrantInnen ins Leben gerufen wurde. Die Herkunft der PartizipantInnen selbst bestimmte also die Ausrichtung des Projektes auf bestimmte fragile Staaten.

Die Göteborgs Initiative stellte selbst an sich den Anspruch, zum Wiederaufbau in den jeweiligen Zielregionen, durch Unternehmensgründung, aber auch durch mitgebrachte Erfahrungen und das neu gewonnene Wissen aus Schweden wie aus dem Herkunftsland, beizutragen (vgl. Göteborgs Initiativet 1998: 1).

Die Herausforderung, sich in einen fragilen Herkunftsstaat zu reintegrieren, sollte auch von eben diesen begrüßt werden, da Projekte zumindest auf individueller Ebene Ressourcen bilden, die anderweitig nicht bereitgestellt werden könnten.

There is massive Somali human endowments overseas, which Somalia needs to tap, however to do so Somali administration at the highest level must create a conducive environment, it must make a commitment in policy that will entice these talents overseas to come back and help rebuild the country. Without them, Somalia cannot generate the resources and skills required, especially in light of country' s poor current educational system and the loss of two previous decades of education. (Hussein 2002: 5)

- Richtet sich die Leitlinie des Projektes nach der von der EU angewendeten theoretischen Struktur hinsichtlich Remigration und Repatriierung?

Da beide Projekte zum Hauptteil durch die Europäische Union bzw. die Europäische Kommission finanziert wurden und alle Dokumente über die vorgegebenen Richtlinien zur finanziellen Unterstützung der EU entsprechen, kann eine

Angepasstheit an den Rahmen der Union vorausgesetzt werden. Darüber hinaus wurde RANA als Vorzeigeprojekt des Afghanistan-Return-Plan durchgeführt.

Auch verglichen mit den internationalen entwicklungsorientierten Handlungsfeldern, die im theoretischen Teil der Arbeit dargelegt wurden, entspricht die Ausrichtung der Projekte einem überwiegenden Teil der vorgegebenen Punkte aus den Richtlinien des deutschen Ministeriums für Zusammenarbeit und Entwicklung oder der OECD.

- Werden sensible Gruppen (Jugendliche, ältere Personen) und der Gender-Aspekt besonders hinsichtlich des Herkunftskontextes in Afghanistan, Bosnien und Somalia beachtet?

RANA integrierte gefährdete Bevölkerungsgruppen weniger im Bereich der Firmengründung und Arbeitsvermittlung, jedoch deutlich bei der Auswahl der Projekte der Zivilgesellschaft, die anstelle der Trainings für die lokale Bevölkerung unterstützt wurden. Hierbei stellten Frauen, Kinder und Behinderte die eindeutige Zielgruppe dar. Jedoch wurde auch bei der Arbeitsvermittlung bzw. Anstellung von Frauen durch die IOM Afghanistan mittels RANA auf spezifisches sensibles Verhalten Wert gelegt (vgl. Hunzinger 2007: 22).

„Getting down to business“ statuierte eindeutig die Priorität von Frauen und Minderheiten bei der Auswahl der PartizipantInnen (vgl. Göteborgs Initiativet 1999: 3). Wie bereits dargelegt, weisen die somalischen TeilnehmerInnen einen besonders hohen Anteil an Frauen auf, der auf einen positiven Kontext im somalischen Handelssektor zurückzuführen ist. Auch der Anteil von repatriierenden Minderheiten von 45% ist relativ hoch. Mit dem Hintergrund der Betreuung, Begleitung und Informationsbereitstellung durch die Göteborgs Initiative konnten diese Personen über ein unterstützendes Netzwerk verfügen, um die anfänglichen Herausforderungen, soweit dies für die Initiativet möglich war, zu meistern.

- Gab es bei der Planung und Durchführung des Projektes einen partizipatorischen Ansatz?

Bei der Planung des IOM-Projektes kann keine Mitbestimmung von Angehörigen der Zielgruppe festgestellt werden, da diese Phase des Projektes auf eine Initiative der

Europäischen Kommission, den Afghanistan-Return-Plan, zurückgeht. Als partizipatorisch kann die Reaktion auf die starke Nachfrage nach „Business Start-Ups“ gewertet werden, wie auch der grundsätzliche Aufbau des Projektes, durch das die Teilnehmenden über die Richtung ihres Werdeganges entschieden.

Da zum Teil auch nicht freiwillige RemigrantInnen am Projekt teilnahmen, gilt in diesen Fällen kaum ein partizipatorischer Ansatz, da diese Personen nur bedingt eine entsprechende Vorbereitung ihrer Reintegration absolvieren konnten und daher unter anderen Umständen in ihr Herkunftsland remigrierten.

Zivilgesellschaftliche Verbände trugen bei „Getting down to business“ zur Idee der Gründung, zur Identifizierung der Nachfrage und Kreation der konkreten Maßnahmen bei. Darüber hinaus wurde das Projekt aufgrund von vielfältigen Anregungen der Zielgruppe derart stark verändert, sodass es einen Titelzusatz erhielt, um das Startprojekt und die folgende Projektfortsetzung zu trennen. Der Einfluss der potenziellen TeilnehmerInnen sowie die rasche Reaktion auf Herausforderungen und Anregungen durch die Zielgruppe weisen deutlich auf ein partizipatorisches Konzept hin.

- Inwieweit wird vor und während der Implementierung die Situation im fragilen Staat hinsichtlich politischer Veränderungen und einer gewissen Grundsicherheit durch den Staat analysiert?

Der politische, ökonomische und soziale Rückkehrkontext wurde durch eine sehr enge Zusammenarbeit der EU mit der Übergangsregierung Afghanistans analysiert und auf dieser Basis der Afghanistan Return Plan gegründet. Um die Entwicklungen zu beobachten und darauf zu reagieren, wurde die *Afghanistan Coordination Return Group* ins Leben gerufen, an der die Europäische Kommission, einige EU-Mitgliedsstaaten, IOM und UNHCR teilnahmen (vgl. Hunzinger 2007: 10). Hauptargument für die Befürwortung war jedoch sicherlich die Installierung der Übergangsregierung in Afghanistan und die Entwicklung demokratischer Strukturen.

Die Frage nach der konkreten Sicherheitslage im Zielland während der Implementierung führt bei der Untersuchung des Projektes RANA zu mehreren Artikeln, unter anderem von amnesty international Deutschland, über den Leiter der

IOM Kabul, Georg David. David war für diese Tätigkeit vom deutschen Bundesamt für Migration und Flüchtlinge der IOM für etwa ein Jahr zur Verfügung gestellt worden und tätigte in der folgenden Aufgabe als Sachverständiger in Asylverhandlungen umstrittene Aussagen über die Lage in Afghanistan (vgl. Harpe 2007: 1). *„Herr David gibt unter anderem an, dass nach seinem Eindruck die Kriminalitätsrate in Kabul nicht besonders hoch sei und dort sogar eher weniger als in einer vergleichbaren Großstadt in Deutschland geschehe.“* (OVG Berlin-Brandenburg 2006, zit. nach Harpe 2006: 3) Dass dies nicht unbedingt der gängigen Auffassung der Zustände in Afghanistan während der Projektdauer 2004 bis 2007 entspricht, wurde bereits bei der Behandlung von Afghanistan als fragiler Staat in dieser Analyse dargelegt und von diversen Flüchtlingshilfsorganisationen heftig kritisiert. *„Diese Aussage ist nach Erkenntnissen von amnesty international nicht haltbar. [...] Die fehlende Sicherheit hat auch schwerwiegende Konsequenzen für die Tätigkeit von Hilfsorganisationen, die in einigen Landesteilen gar nicht mehr operieren.“* (Harpe 2007: 3)

Inwieweit die Sicht von Georg David derjenigen der IOM und dessen folgender Tätigkeit bei RANA entspricht, konnte nicht in Erfahrung gebracht werden. In der externen Evaluierung wurde jedoch Kritik an der insuffizienten Informationsweitergabe zwischen IOM Kabul und den IOM-Büros in den EU-Staaten, betreffend die politische, sicherheitstechnische und ökonomische Lage in Afghanistan, geübt (vgl. Hunzinger 2007: 18). Soweit Informationen verfügbar waren, wurden die RemigrantInnen während der AVR-Rückkehrbetreuung im EU-Staat wie auch am Flughafen nach der Ankunft über die aktuelle Situation beraten (vgl. IOM 2006: 3).

Bei „Getting down to business“ konnte ebenfalls bereits vor der Implementierung von einer genauen Kenntnis der Umstände in den Zielregionen Bosnien-Herzegowina, Kosovo und Somalia ausgegangen werden, da die Göteborgs Initiativet zum einen durch vorangegangene Projekte bereits über einen lokalen Stützpunkt in Puntland, Somalia, sowie Partner-NGOs in den übrigen Zielländern verfügte und hierbei den Rückkehrkontext einschätzen konnte. Zum anderen traten potenzielle TeilnehmerInnen, die über die Situation im Herkunftsland durchaus Bescheid wussten, in Schweden selbst mit der Nachfrage nach assistierter Reintegrationsunterstützung an die Organisation heran (vgl. Migrationsverket 2000: 4). Diese Netzwerke wurden auch während der Durchführung des Projektes genutzt

und besonders wurden die Folgen für die PartizipantInnen bei der Veränderung der politischen Situation z.B. in Somalia und Bosnien berücksichtigt (vgl. Migrationsverket 2002: 6).

- Wurden auch nach Abschluss der Teilnahme am Projekt Monitorings durchgeführt?

Der Frage nach dem weiteren Verlauf des Lebensweges von RANA-TeilnehmerInnen wurde abgesehen von der externen Evaluierung durch Laurence Hunzinger kurz nach Projektende kaum nachgegangen, was diese auch als Kritikpunkt aufnahm, da man durch eine genaue Analyse der langfristigen Entwicklung der Fälle nützliche Erfahrungen generieren hätte können (vgl. Hunzinger 2007: 7). Hunzinger traf 21 Personen, die mittels RANA Firmengründungen durchgeführt hatten.

Während der Projektdurchführung wurde sehr enger Kontakt zu den RückkehrerInnen gesucht, in Bosnien-Herzegowina besuchte Projektleiter Mirza Hadzic die TeilnehmerInnen monatlich. In Somalia wurden die TeilnehmerInnen zu Beginn ihrer Ausbildung und Geschäftsgründung durch die Projektleitung aufgesucht. Durch die lokalen MitarbeiterInnen der Göteborgs Initiativet wurde laufend Kontakt zu den PartizipantInnen gehalten. Nach Abschluss der Projektdauer wurde auch informell Kontakt zu einigen ehemaligen TeilnehmerInnen gehalten und Besuche z.B. in Bosnien-Herzegowina durchgeführt. (vgl. Göteborgs Initiativet 2002: 3).

- Inwieweit interessiert die Durchführungsorganisation die Rückkehrmotivation?

Innerhalb des RANA-Projektes wurden unterschiedliche Daten der RückkehrerInnen erhoben, die für die Reintegrationsaktivitäten von Bedeutung sein könnten. Ob konkrete Motive ausgeforscht wurden, geht aus den Projektdokumenten nicht hervor, wird aber üblicherweise während der Rückkehrberatung durch die AVR-Komponente im EU-Staat besprochen. Rechnung getragen wird den Gründen der Remigration durch die Evaluierung, in der die „Push und Pull“ –Faktoren aufgelistet werden, d.h. jene Determinanten, die zur Rückkehr bewegen (vgl. Hunzinger 2007: 23).

Umstände, die das Leben im EU-Staat erschweren, können z.B. ein negativer Bescheid über den Aufenthaltsstatus sein, was wiederum die Freiwilligkeit der

Rückkehrentscheidung in Frage stellt, oder eine lange Dauer des Wartens auf einen Asylbescheid und die damit einhergehenden Einschränkung in Arbeits- und Bewegungsfreiheit. Als attraktive Faktoren, die eine Repatriierung fördern, gelten im Falle von RANA: eine Demokratisierung im Zielstaat, familiäre Verbindungen, Heimweh oder auch die Option der Unternehmensgründung durch assistierte Reintegration (vgl.ebd.).

Auch bei „Getting down to business“ ist eine Befragung hinsichtlich der Rückkehrmotive nicht ersichtlich, jedoch geht z.B. Emina Babovic bei der Evaluierung des Projektes in Bosnien auf die Gründe persönlich interviewter TeilnehmerInnen ein, zuerst nach Schweden zu migrieren und wieder ins Herkunftsland zu repatriieren (vgl. Babovic 2000, 2002, 2003). Hierbei wird unter anderem bei vielen Perspektivenlosigkeit aufgrund von Arbeitslosigkeit, die dadurch kaum entstandene Integration in die schwedische Gesellschaft und Sehnsucht nach der Heimat genannt. Darüber hinaus war auch bei einem beträchtlichen Anteil der Befragten die Lebensplanung ausschlaggebend, nach der Flucht aus Bosnien-Herzegowina wieder zurückzukehren, sobald es die Verhältnisse erlaubten. Eine permanente Auswanderung nach Schweden war also oftmals gar nicht vorgesehen (vgl.ebd.).

4.6 Hypothesen

- Die Freiwilligkeit als obligate Grundlage für Maßnahmen der organisierten freiwilligen Rückkehr und Repatriierung ist innerhalb der EU in bestimmten Fällen nur bedingt. AsylwerberInnen mit (voraussichtlich) negativem Verfahren wird oftmals eine organisierte Repatriierung anstelle einer erzwungenen Rückführung empfohlen, d.h. Repatriierung statt Abschiebung.

Diese Hypothese wird durch RANA, das auf breiter Ebene durchgeführte Vorzeigeprojekt der EU, bestätigt. Das Projekt lief zwar unter dem Schirm der organisierten freiwilligen Rückkehr und Reintegration, jedoch wurden auch viele nicht-freiwillige, abgeschobene, RückkehrerInnen an das Projekt verwiesen und von diesem betreut. Auch wurde bereits dargelegt, dass die Freiwilligkeit angesichts

eines Negativbescheids des Asylverfahrens in Frage gestellt wird, dieser Gruppe an Personen aber auch empfohlen wurde, an RANA teilzunehmen (vgl. Harpe 2007: 5).

- Durch den vorherrschenden Mainstream der Migrationspolitiken der EU und der Mitgliedsländer scheint eine Repatriierung für eben diese Akteure attraktiver als eine permanente Aufnahme von weniger qualifizierten MigrantInnen und AsylwerberInnen. Eine Strategie der sicheren Drittstaaten-Wiederansiedelung, die für alle Akteure akzeptabel ist, müsste erst verhandelt werden, da Drittstaaten massive Anstrengungen zur Integration von MigrantInnen tätigen müssten. Aufnehmende Nachbarländer sind im Falle fragiler Staaten selbst meist keine Industriestaaten und wären damit zusätzlichen Belastungen ausgesetzt.

Die vorgelegte Hypothese kann durch die eingehende Interessensanalyse der betroffenen Akteure im theoretischen Teil dieser Arbeit belegt werden. Eine assistierte organisierte Rückkehr und Reintegration ist für EU-Staaten sicherlich eine zu favorisierende Alternative zur Abschiebung, die logistisches und juridisches Handeln des Staates erfordern.

In Bezug auf die Nachbarländer fragiler Staaten wurde hierbei auch ersichtlich, dass diese an den betroffenen Staat angrenzenden Länder meist selbst als fragil gelten und somit dem Aufwand der Aufnahme von MigrantInnen kaum gewachsen sind. Zusätzlich kann es vorkommen, dass mit einzelnen Nachbarstaaten konfliktreiche, kriegsartige und gewalttätige Auseinandersetzungen stattgefunden haben, wodurch die positive Aufnahme der MigrantInnen durch die Gesellschaft und Regierung des Drittstaats wenig wahrscheinlich scheint.

- Durch die selektive Förderung von HeimkehrerInnen in der Region ihrer Niederlassung könnten ohnehin bestehende Ressentiments gegen sie, wie Neid oder das Stigma des „failed migrants“, verstärkt werden. Regionale Maßnahmen der EZA und Partizipation der Beteiligten und der Zivilgesellschaft würden diese Konfliktherde mildern und durch die Schaffung von Perspektiven zu bleiben eine erneute Emigration unwahrscheinlicher machen, d.h. eine nachhaltige Integration in die Gesellschaft fördern.

Die Unterstützung bei der Reintegration der RückkehrerInnen in den Herkunftskontext, und dies nicht nur wirtschaftlich gesehen, sondern auch in die Gesellschaft, war für beide Projekte von beträchtlicher Relevanz. Sowohl RANA, als auch „Getting down to business“ übernahmen anfänglich den Anspruch, zum Wiederaufbau des fragilen Ziellandes beizutragen, die lokale Zivilbevölkerung zu stärken, Arbeitsplätze zu schaffen und die lokale Entwicklung zu unterstützen. Insbesondere RANA übernahm die Verbindung von Reintegrationsassistenten und Entwicklungszusammenarbeit in das Projektkonzept.

Die reale Ausgestaltung dieser Pläne veränderte sich jedoch während der Projektdurchführung. „Getting down to business“ erkannte durch den zeitlichen, personellen und finanziellen Rahmen die Notwendigkeit der Beschränkung des Fokus auf die TeilnehmerInnen. *„It is clear and without any doubt that we have concentrated on the individual support and not been able to follow up on secondary effects.“* (Göteborgs Initiativet 1998: 5)

RANA reagierte auf die zögerliche Inanspruchnahme der Trainings für die lokale Bevölkerung durch die Unterstützung von Projekten besonders für gefährdete Bevölkerungsgruppen im Zielland. Dies weist jedoch nicht unbedingt auf eine allgemeine Förderung der lokalen Zivilgesellschaft hin. Den Effekt der Einkommensgenerierung auch für andere Personen, die durch RANA-TeilnehmerInnen eine Arbeitsstelle in einer neu gegründeten Firma bekamen, Handelsbeziehungen, die aufgebaut werden konnten, etc. können aber als hilfreiche Schritte zur lokalen Entwicklung gewertet werden.

4.7 Ergebnisse der Analyse

Vereinfacht kann nach der genauen Analyse der beiden Projekte von stark differierenden Ebenen gesprochen werden, da sich die Projekte bereits in der Ausgangssituation unterscheiden. RANA stellte den Versuch dar, die Rückkehraktivitäten unterschiedlicher EU-Staaten zu verbinden und eine möglichst breite Schicht und quantitativ hohe Zahl an RückkehrerInnen zu erreichen, auch um den Preis der eigentlich vorgesehenen Freiwilligkeit aller TeilnehmerInnen.

Die Einbettung des Projektes in den Afghanistan Return Plan führte zu einer funktionierenden Abwicklung der außergewöhnlich komplexen und großformatigen Projektimplementierung. Zum anderen konnte die Zielgruppe nicht in

die Planungsphase miteingebunden werden, da das Projekt auf IOM- und EU-Ebene kreiert wurde. Die Partizipation hinsichtlich der Gestaltung eigener Inhalte bleibt auf die Aktivitäten der Unternehmensgründung beschränkt. Hier konnte aber je nach individuellem Hintergrund die Ausformung der eigenen Vorstellungen zum Ausdruck gebracht werden.

Die große Anzahl der gegründeten Kleinunternehmen könnte einen positiven längerfristigen Effekt auf die lokale Entwicklung gehabt haben, vor allem durch die Schaffung neuer Arbeitsplätze, wie dies auch während der Implementierung des Projektes festgestellt werden konnte. Eine Beobachtung durch die IOM nach Ende der gesamten Projektumsetzung 2007 wäre an dieser Stelle interessant gewesen.

Im Gegensatz dazu präsentiert die Göteborgs Initiativet einen individualistischen, partizipatorischen Ansatz, bei dem das Projektkonzept durch die von potenziellen Zielgruppen artikulierte Nachfrage entstand. Die Freiwilligkeit der Rückkehrentscheidung, die Bedeutung jener für die Familienangehörigen, falls vorhanden, war für die Durchführungsorganisation ebenso wichtig wie der Kontakt während der Implementierung in den Zielländern. Der entwicklungspolitische Ansatz bleibt, trotz eigenem anfänglichen Anspruch einer Förderung des Wiederaufbaus und des lokalen Handels im Zielland, auf das Individuum zentriert. Auch hier wäre eine langfristige Beobachtung über den Werdegang der ehemaligen TeilnehmerInnen und den Effekt auf den Herkunftskontext hilfreich gewesen.

Bei RANA wie auch „Getting down to business“ reagierte man rasch auf Bedürfnisse der Zielgruppe, versuchte, Informationen und Unterstützung in einem bestmöglichen Umfang bereitzustellen und den TeilnehmerInnen den Anstoß zu geben, den eigenen Lebensunterhalt zu verdienen.

Das Aufzeigen der Notwendigkeit zur Option einer Reintegrationunterstützung, falls eine Person dies in Anspruch nehmen möchte, ist ohne Zweifel von größter Bedeutung. Es sollte festgehalten werden, dass, wie auch immer die Entstehung und Wirkung der Projekte gewertet werden, die durch RANA und „Getting down to business“ zur Verfügung gestellten Services und Ressourcen den RückkehrerInnen vom Herkunftsstaat in dieser Form nicht angeboten werden hätten können.

Ob nun in großem Ausmaß oder mittels individueller Förderung und Unterstützung konnten beide Projekte ihren TeilnehmerInnen helfen, Perspektiven zu entwickeln, sich in einem teils fremd gewordenen Land wieder zurecht zu finden, zu versuchen sich mit den schwierigen Umständen eines fragilen Staates zu arrangieren und eigene Entscheidungen über ihre Zukunft zu treffen.

4.8 Ausblick

Mittlerweile gestaltet sich die Zusammenarbeit der EU und der IOM bei der assistierten, organisierten freiwilligen Rückkehr und Reintegration als fester Bestandteil der internationalen Migrationsaktivitäten. Die IOM kreierte dem RANA-Projekt folgend 2010 das AVRR- Assisted Voluntary Return and Reintegration-Programm, das dem RANA-Modell sehr ähnlich scheint und in unterschiedlicher länder- und projektspezifischer Ausformung implementiert wird. Laut eigenen Angaben unterstützte die IOM zwischen 2008 und 2010 ca. 53 000 MigrantInnen in 160 Staaten und führte 2010 etwa 40 Projekte in den EU- Staaten, Norwegen und der Schweiz durch (vgl. IOM 2010: 1).

Eine Vereinheitlichung der Rückkehrbedingungen durch den Staat innerhalb der EU konnte bis dato nicht erreicht werden, jedoch kann hierbei die Stärke von RANA in anderen Kontexten angewendet werden: eine möglichst große Anzahl von (potenziellen) RemigrantInnen zu beraten und bei der Rückkehr und Reintegration zu unterstützen. Ob ein partizipatorischer Ansatz in den einzelnen Projekten konkret bei der Implementierung angewendet wurde, müsste individuell untersucht werden.

Die Wanderungsströme durch ständig neue Katastrophen, ob nun kriegs- oder klimabedingt, die Länder zu fragilen Staaten machen oder Regionen treffen, die bereits als fragil zu bezeichnen sind, können international beobachtet werden.

Diese Umstände geben Reintegrationsprojekten an sich immer neue Relevanz, denn wie bereits dargelegt können Projekte der analysierten Art, Ressourcen in vielfältigster Weise zur Verfügung stellen zumindest am Beginn der Reintegration. Sie können den RückkehrerInnen zumindest zu der Chance einer eigenständigen Gestaltung der Lebensumstände verhelfen.

Die Göteborgs Initiativet betreffend musste leider nach elektronischer Benachrichtigung durch Tomas Magnusson festgestellt werden, dass diese Organisation 2011 gezwungen war, Konkurs anzumelden. Ironischerweise wurden die politischen Umstände in Somalia während der Implementierung eines Projektes der Entwicklungszusammenarbeit der Initiativet in diesem fragilen Staat zum Verhängnis. Auf diesem Weg sei den ehemaligen MitarbeiterInnen eine Wiederaufnahme der Aktivitäten gewünscht, um RückkehrerInnen aus Schweden in fragile Staaten wieder unterstützen zu können. Die Besonderheit des individualistisch partizipatorischen Ansatzes bei einem Projekt zur nachhaltigen Reintegration war eindeutig hervorzuheben und sollte auch andere Organisationen ermutigen, ihren TeilnehmerInnen bei der Konzeption wie der Implementierung eine Stimme zu geben.

5. Conclusion

In the real world it is inadequate to protest that contemporary repatriation is problematic; confronted with unsatisfactory options one must seek to find the best that is available.
(Cuny, Stein 1994: 29)

Freiwillige Repatriierung in einen fragilen Staat mag auf den ersten Blick wenig wünschenswert erscheinen. Freiwillige permanente Rückkehr sollte die Bedingung in sich tragen, der remigrierenden Person eine positivere Situation zu bieten, als die Umstände, die zur Emigration bewogen. Im Falle fragiler Staaten darf eine Rückkehr in einen aussichtsreichen, gesicherten Kontext meist in Frage gestellt werden.

HeimkehrerInnen treffen nach ihrer Einreise in das Herkunftsland oftmals auf von gewalttätigen Konflikten geprägte Gesellschaften, die selbst nur in geringem Maße über Besitz und Einkommen verfügen. Sie werden konfrontiert mit Korruption und Kriminalität, auf teils zwar demokratische politische Strukturen, die jedoch erst wachsen müssen und mit einer Wirtschaft, die von Regression geprägt ist. Ohne Unterstützung kann eine Rückkehr zu großen Problemen für die Betroffenen führen. Sie müssen sich in diesem Umfeld erst wieder zurecht finden, Restitutionsforderungen bezüglich ihres ursprünglichen Besitzes führen, ein Einkommen generieren und eventuellem Misstrauen oder Neid der lokalen Bevölkerung entgegentreten.

Die Durchführungsorganisationen sollten auf die lokalen Verhältnisse, die in fragilen Staaten eine tragende Rolle spielen, und speziell bei der Beratung und Maßnahmenbereitstellung auf die RückkehrerInnen eingehen. Auf reale staatliche Unterstützung kann auf individueller Ebene in unterschiedlichem Maße gezählt werden. Die Herkunftsstaaten stehen den HeimkehrerInnen nicht notwendigerweise in jedem Falle positiv gegenüber und sind zudem häufig von Korruption betroffen. Viele fragile Staaten begrüßen jedoch auch die Aktivitäten der Rückkehr- und Reintegrationsförderung, wird durch die RückkehrerInnen doch wieder Wissen und Kapital in Länder geführt, denen Kompetenzen und Ressourcen durch Konflikte und Emigration verloren gegangen sind.

Auch die Sicherheit für MitarbeiterInnen der Organisationen sowie der TeilnehmerInnen ist in diesem Kontext nicht immer gewährleistet.

Aus Sicht der EU-Mitgliedsstaaten, deren aktuelle politische Trends bezüglich Asylgesetzgebung und Niederlassungsbestimmungen für Drittstaatsangehörige eine

relativ konservative Haltung aufweisen, stellt die assistierte freiwillige Rückkehr und Reintegration eine willkommene Möglichkeit der Migrationspolitik dar. Personen, deren Chancen legal im Land zu verbleiben als gering bewertet werden, wird diese permanente Rückkehr unter dem Mantel der Freiwilligkeit empfohlen. Durch diese offizielle dehnbare Auffassung von Freiwilligkeit wird auch die instabile Lage in fragilen Herkunftsstaaten als durchaus möglicher Rückkehrkontext bestätigt.

Die beiden analysierten Projekte operierten mit unterschiedlichen Ausgangspunkten, Ansätzen und quantitativen Zielsetzungen.

RANA, "Rückkehr und Reintegration von AfghanInnen nach Afghanistan", sollte potenzielle RückkehrerInnen in allen EU-Staaten ansprechen, und ihnen nach der Ankunft im Herkunftsstaat bei der Reintegration zur Seite zu stehen. Die Rückkehrberatung wurde durch die jeweiligen EU-Staaten in Zusammenarbeit mit der IOM durchgeführt. Konkret wurden danach Übergangshilfen, Informationsbereitstellung und Ausbildungen durch die IOM Kabul angeboten. Von besonderer Nachfrage war jedoch die unterstützte Unternehmensgründung von 986 TeilnehmerInnen durch RANA. Diese erfolgte basierend auf einem durch die jeweiligen TeilnehmerInnen und IOM-MitarbeiterInnen kreierten Businessplan.

Die Göteborgs Initiativet plante und implementierte das Projekt "Getting down to business" nach Hinweisen von MigrantInnenvereinen in Schweden auf eine bestehende potenzielle Nachfrage nach Rückkehrberatung und Reintegrationsunterstützung. Je nach Kompetenz, Vorerfahrung und Geschäftsidee wurden innerhalb von zwei bis vier Monaten Ausbildungen in Schweden durchgeführt, die während einer sechsmonatigen Phase im Herkunftsland zu einer Geschäftsgründung führend sollten. Jedoch statuierte die Göteborgs Initiativet auch, dass sie trotz des Projektziels der nachhaltigen Reintegration im Herkunftsland auch die Möglichkeit einer weiteren Migration im Sinne der zirkulären Wanderung als Realität anerkennen müssen. In jedem Falle sollten die durch das Projekt erworbenen Kompetenzen im weiteren Verlauf des Lebensweges von Nutzen sein.

Die beiden vorgestellten Projekte implementierten ähnliche Konzepte der Rückkehrberatung und Reintegration durch Bildung und Geschäftsgründungen. Deutliche Unterschiede können bezüglich der quantitativ betreuten

Personengruppen, der operativen Ebenen und der Partizipation der Zielgruppen bei der Planung und Implementierung festgestellt werden.

Nachhaltige Reintegration in dauerhaftem Ausmaß wird von keinem der beiden Projekte langfristig untersucht, wobei das Ziel der IOM die Betreuung einer gewissen Anzahl von Personen war, die der Göteborgs Initiativet die Betreuung und Eigenversorgung der PartizipantInnen selbst. Eine qualitative Determinante findet sich erst als Effektziel in der erwarteten Größe der Teilnehmergruppe, die tatsächlich zu Projektende im Herkunftsland verbleibt. In beiden Fällen gilt nach Abschluss eine für das Projekt positive Sicht auf die durchgeführten Reintegrationsmaßnahmen. RANA wurde in großem Maße in Anspruch genommen, wie auch "Getting down to business" im erwünschten Rahmen TeilnehmerInnen betreute. Bei der Göteborgs Initiativet planten am Ende des Projektes etwa 70% einen permanenten Verbleib im Herkunftskontext.

Die Notwendigkeit der Existenz von Rückkehr- und Reintegrationsprojekten in fragile Staaten dürfte durch diese Analyse deutlich ersichtlich sein, trotz immenser Herausforderungen, die sich für alle Beteiligten daraus ergeben. Sowohl in quantitativ bemerkenswerter Anzahl, als auch im anderen Fall durch qualitativ intensive Begleitung, generierten beide Projekte für die PartizipantInnen Ressourcen, die auf anderem Wege in dieser Art und Weise kaum möglich gewesen wären, um die RückkehrerInnen dabei zu unterstützen, ein selbstbestimmtes Leben zu führen.

6. Bibliographie

6.1 Literaturverzeichnis

ABEDIN- ZADEH, Nina (2006): Fragile Staatlichkeit, parastaatliche Strukturen und blockierte Entwicklung: Eine Analyse des Staatsbildungsprozesses in Afghanistan seit 2001. Diplomarbeit Universität Wien.

ADAM, Werner (2002): Unheilige Kriege im Herzen Asiens. Afghanistan und die Folgen. Wien: Holzhausen Verlag.

AGEF: Reintegration Approaches and Policies on EU level - Analysis and Recommendations. Transeuropean Final Conference.
<http://www.reintegration.net/europa/bonn/09.htm> [Zugriff am 20.08.2008]

AMMASSARI, Savina/BLACK, Richard (2001): Harnessing the Potential of Migration and Return to Promote Development. Applying Concepts to West Africa. IOM Migration Research Series Nr. 05. IOM: Geneva.

ANDERSEN, Louise (2007): What to do? The Dilemmas of International Engagement in Fragile States. In: Andersen, Louise/ Møller, Bjørn/ Stepputat, Finn [Hrsg.]: Fragile States and Insecure People? Violence, Security, and Statehood in the Twenty- First Century, S. 21 – 43. New York: Palgrave MacMillan.

ANDERSEN, Louise (2008): Fragile States on the International Agenda. In: DIIS Report 2008, Nr. 11, Copenhagen: Danish Institute for International Studies, S. 7 – 20.

ANDERSEN, Louise/ ENGERBERG- PEDERSEN, Lars/ STEPPUTAT Finn (2008): Fragile Situations. Current Debates and Central Dilemmas. In: DIIS Report 2008, Nr. 9, Copenhagen: Danish Institute for International Studies.

ANDERSEN, Louise/ MØLLER, Bjørn/ STEPPUTAT, Finn (2007): Introduction: Security Arrangements in Fragile States. In: Andersen, Louise/ Møller, Bjørn/ Stepputat, Finn [Hrsg.]: Fragile States and Insecure People? Violence, Security, and Statehood in the Twenty- First Century, S. 3 – 20. New York: Palgrave MacMillan.

BABOVIC, Emina (2000): Evaluation of the Project „Getting Down To Business“. 28.11.2000. Tuzla: Forum Gradana Tuzle

BABOVIC, Emina (2002): External Evaluation of the Project „Getting Down To Business“ for Period January 1st – December 31st, 2001. Tuzla: Forum Gradana Tuzle

BABOVIC, Emina (2003): External Evaluation of the Projekt „Getting Down To Business“ for Gothenburg Initiative Sweden. December 2003. Tuzla: Forum Gradana Tuzle

BAKONYI, Jutta (2001): Instabile Staatlichkeit. Zur Transformation politischer Herrschaft in Somalia. Arbeitspapier Nr. 3/2001. Hamburg: Universität Hamburg IPW.

BLACK, Richard/KOSER, Khalid (1999): The End of the Refugee Cycle? In: Black, Richard/Koser, Khalid [Hrsg.]: The End of the Refugee Cycle? New York, Oxford: Berghahn Books. S. 2 – 17.

BLACK, Richard/KOSER, Khalid/WALSH, Martha (1997): Conditions for the return of displaced person from the European Union: interim report (revised). University of Sussex: Brighton. Aufgerufen unter: http://repository.forcedmigration.org/show_metadata.jsp?pid=fmo:1738 [Zugriff am 15.12.2008]

BLACK, Richard/KOSER, Khalid/WALSH, Martha (1999): Repatriation from the European Union to Bosnia- Herzegovina: the Role of Information. In: The End of the Refugee Cycle? New York, Oxford: Berghahn Books. S. 110 – 126.

BLACK, Richard/GENT, Saskia (2004a): Defining, Measuring and Influencing Sustainable Return: The Case of the Balkans. Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty: Sussex. Working Paper T7, December 2004.

BLACK, Richard/GENT, Saskia (2004b): Defining, Measuring and Influencing Sustainable Return: The Case of the Balkans. Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty: Sussex. Briefing, Nr. 3, July 2005.

BORETA, Barbara (2009): Spoiling in Peacemaking. Die HDZ und die HVIDRA als Spielverderber in Post- Dayton Bosnien und Herzegowina. Diplomarbeit Universität Wien.

BÖSE, Martina (2003): Voluntary Return Counsellors Research. Final Report. Caritas/ERF: Wien. Aufgerufen unter: http://static.synerge.at/reintegration.net/static/files/cms/_story_9740158181435.doc [Zugriff am 21.08.2008]

BRAAKMAN, Marije (2005): Roots and Routes. Questions of Home, Belonging and Return in an Afghan Diaspora. M.A. Thesis. Leiden University.

BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG (2007): Entwicklungsorientierte Transformation bei fragiler Staatlichkeit und schlechter Regierungsführung. BMZ Konzepte 149. Berlin/ Bonn. Aufgerufen unter: <http://www.bmz.de/de/service/infothek/fach/konzepte/konzept149.pdf> [Zugriff am 24.05.2010]

BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG: Fragile Staaten- eine Herausforderung für die Entwicklungspolitik. Aufgerufen unter: <http://www.bmz.de/de/themen/frieden/fragilestaaten/index.html> [Zugriff am 14.02.2010]

CAMMACK, Diana/ CHRISTIANSEN, Karin/ McLEOD, Dinah/ MENOCAL ROCHA, Alina (2006): Donors and the 'Fragile States' Agenda: A Survey of Current Thinking and Practice. Report to the Japan International Cooperation Agency. London: Poverty and Public Policy Group Overseas Development Institute.

CHRISTOVA, Christiana/ BARNER, Matthias (2011): Election 2010. How the Media Covered the Election Campaign. Konrad Adenauer Stiftung e.V., Januar 2011. Aufgerufen unter: http://www.kas.de/wf/doc/kas_21626-1522-1-30.pdf?110323163056 [Zugriff am 04.02.2012]

COLLIER, Paul (2009): The Political Economy of Fragile States and Implications for European Development Policy. Oxford: Department of Economics Oxford University.

CUNY, Frederick C. /STEIN, Barry N. (1994): The Contemporary Practice of Voluntary Repatriation: Repatriation During Conflict, Reintegration amidst Devastation. Michigan State University/Center for the Study of Societies in Crisis (CSSC): Michigan/Dallas.

CURRLE, Edda (2006): Theorieansätze zur Erklärung von Rückkehr und Remigration. In: soFid Migration und ethnische Minderheiten. Nr. 2, 2006.

CSES- CENTRE FOR STRATEGY & EVALUATION SERVICES (2007): Final Report – Evaluation of Preparatory Actions B7- 667 – Cooperation with Third Countries in the Area of Migration. Appendix D. Case Studies. Afghanistan. Kent: CSES. http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/2004_2007/cooperation/docs/evaluation_final_report_en.pdf [Zugriff am: 30.07.2011]

DAHINDEN, Janine (2005): „Rückkehr ins Herkunftsland“ – wo funktioniert das Konzept (nicht)? Möglichkeiten und Grenzen von Rückkehrberatung, -hilfe und Rückschaffungen. Vortragsvorlage der Zürcher Asyl- und Migrationskonferenz am 26. August 2005. Aufgerufen unter: http://www.stadt-zuerich.ch/internet/str/home/mandant_manifest/home/asylkonferenz_2005.ParagraphContainerList.ParagraphContainer0.ParagraphList.0009.File.pdf/Referate_Dahinden.pdf [Zugriff am 28.08.2008]

DAVIES, Anne: Restitution of land and property rights. In: Forced Migration review, September 2004, Nr. 21, S. 12-14.

DEBIEL, Tobias/KLINGEBIEL, Stephan/MEHLER, Andreas /SCHNECKENER, Ulrich (2005): Zwischen Ignorieren und Intervenieren. Strategien und Dilemmata externer Akteure in fragilen Staaten. Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden.

DE BREE, June (2008): Return Migration to Afghanistan. Monitoring the Embeddedness of Returnees. Nijmegen: CIDIN, Radboud University Nijmegen, AMIDSt, University of Amsterdam.

DE SOUZA, Roger- Mark (2006): Using Return Migration as a Development Tool- Are the Right Policies in Place? Population Reference Bureau: Washington, DC. Aufgerufen unter: <http://www.prb.org/Articles/2006/UsingReturnMigrationAsaDevelopmentToolAretheRightPoliciesinPlace.aspx> [Zugriff am 03.01.2011]

DOYON, Roy R. / SLACK, T. Andrew (2001): Population Dynamics and Susceptibility for Ethnic Conflict: The Case of Bosnia and Herzegovina. In: Journal of Peace Research, Vol. 38, March 2001, Nr. 2. S. 139 – 161. London: Sage Publications.

DZIHIC, Vedran (1999): Der fiktive Staat Bosnien und Herzegowina? Post-Dayton-Bosnien – Analyse des Friedensprozesses und einer gesellschaftspolitischen Nachkriegsordnung im ex-jugoslawischen Umfeld. Diplomarbeit Universität Wien.

EASTMOND, Marita (2006): Transnational Returns and Reconstruction in Post-war Bosnia and Herzegovina. In: International Migration, Vol. 44, Nr. 3, 2006, S. 141 – 166.

ENGBERG- PEDERSEN, Lars/ STEPPUTAT, Finn (2008): Fragile States: Definitions, Measurements and Processes. In: DIIS Report 2008, Nr. 11. Copenhagen: Danish Institute for International Studies, S. 21 - 32.

ENGLBRECHT, Walpurga (2001): Bosnia and Herzegovina. No future without reconciliation. In: Forced Migration review, October 2001, Nr. 11, S. 18- 21.

FAIST, Thomas (2008): Migrants as Transnational Development Agents: An Inquiry into the Newest Round on the Migration- Development- Nexus. In: Population, Space and Place, Nr. 14, S. 21 – 41.

FELBAR, Simon (2008): Entwicklung und Drogen in Afghanistan und Kolumbien im Vergleich. Diplomarbeit Universität Wien.

GEISE, Thorsten (2009): Piraterie vor Somalia. Die Lösung liegt an Land. Hamburger Informationen zu Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Juli 2009, Nr. 46.

GLICK SCHILLER, Nina/LEVITT, Peggy (2004): Conceptualizing Simultaneity: A Transnational Social Field Perspective on Society. Center for Migration Studies: New York. In: IMR, Nr. 38/3, S. 1002 – 1039.

GÖTEBORGS INITIATIVET (1998): Final Report „Getting down to business“. Project Nr. B7/ - 6008/98 Nr. 1998/TFJHA_RET10076. Göteborg: Göteborgs Initiativet. S. 1 – 6.

GÖTEBORGS INITIATIVET (2000a): Interim Report. Getting down to business – face 2. Göteborg: Göteborgs Initiativet.

GÖTEBORGS INITIATIVET (2000b): UNHCR Consultative Meeting. Presentation of “Getting down to business”. 27.- 28. Oct 2000. Göteborg: Göteborgs Initiativet.

GÖTEBORGS INITIATIVET (2002): Slutrapport. “Getting down to business” år 2002. Göteborg: Göteborgs Initiativet. S. 1 – 6.

HARPE, Verena (2007): Keine extreme Gefahrenlage in Afghanistan? Erkenntnisse zur Versorgungs- und Sicherheitslage und zum RANA- Programm. In: amnesty international Asyl- Info, Nr. 1-2/2007. S. 1-6.

HAUFF, Peter (2011): Neuer Sicherheits- Index. Somalia ganz unten. In: E+Z Entwicklung und Zusammenarbeit, September 2011, Nr. 09, S. 312 – 313.

HÖHNE, Markus Virgil (2011): Somalia. bpb Bundeszentrale für politische Bildung. Aufgerufen unter: <http://www.bpb.de/themen/SMLQ7U,0,Somalia.html> [Zugriff am 23.11.2011]

HOLZER, Georg- Sebastian (2007): Der Transformationsprozess in Somaliland. Ein Erfolgsmodell für State- Building in Afrika? Diplomarbeit Universität Wien.

HOVEY, Guy (2001): Discontent with assistance to the Bosnian return process. In: Forced Migration review, October 2001, Nr. 11, S. 21-22.

HUNZINGER, Laurence (2007): Return, Reception and Reintegration of Afghan Nationals to Afghanistan. External Evaluation. Final Report. Paris: IOM.

HUSSEIN, A. Hussein (2002): Evaluation of the Project “Getting Down to Business” Face 1. Galkayo: APS Association for Participation to Development.

IOM (2004a): Migration Initiatives. Appeal 2004. Geneva: IOM Donor Relations Division.

IOM (2004b): RANA Update. In: Newsletter Rückkehrhilfe nach Afghanistan, Nr. 19 – 20. Oktober/November 2004. S. 1 – 4.

IOM (2006): RANA- Programm (Return, Reception and Reintegration of Afghan Nationals to Afghanistan). Programmfortführung bis 30. April 2007.

IOM (2008a): Managing Return Migration. Intersessional Workshop Background Paper for the IOM International Dialogue on Migration. Aufgerufen unter: http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/IDM/workshops/managing_return_migration_042108/mrm2008_backgroundpaper_en.pdf [Zugriff am 03.03.2011]

IOM (2008b): Enhancing the Role of Return Migration in Fostering Development. Intersessional Workshop Background Paper for the IOM International Dialogue on Migration. Aufgerufen unter: http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/IDM/workshops/return_migration_development_070708/background_paper_en.pdf [Zugriff am 03.03.2011]

IOM (2010): Assisted Voluntary Return and Reintegration (AVRR) in the EU. Geneva: IOM Labour and Facilitated Migration Department.

IOM (2012a): Developing Assisted Voluntary Return in Finland. Return report on Afghanistan. Helsinki: IOM.

IOM (2012b): IOM Project Handbook. Geneva: IOM.

IOM/Kingdom of Belgium (2006): Conference Conclusions. Migration and Development Conference for the UN- High Level Dialogue on Migration and

Development: Brüssel. Aufgerufen unter:
http://www.migrationdevelopment.org/fileadmin/data/conference/conclusions/Conclusions_FINAL_EN_01.pdf [Zugriff am 03.03.2011]

JALLOW, Amadou Tijan/MALIK, Sajjad (2004): Handbook for Repatriation and Reintegration Activities. UNHCR: Geneva. Aufgerufen unter:
<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/partners/opendoc.pdf?tbl=PARTNERS&id=411786694> [Zugriff am 08.01.2009]

JOSEFSSON, Emma (2003): IC5. En skrift om Göteborgs-Initiativets metod i sitt arbete med frivillig återvandring. Göteborg: Göteborgs Initiativet.

KRANIAUSKAS, Liutauras (2010): Return Home. Best practice study of assisted voluntary programmes in the EU member states. Vilnius: IOM.

KLEMP, Ludgera (2006): Schwierige Kooperation mit fragilen Staaten. E+Z, Nr. 05/2006. Aufgerufen unter http://www.inwent.org/E+Z/content/archiv-ger/05-2006/trib_art3.html [Zugriff am 20.11.2010]

LAMADÉ, Rebecca (1998): Probleme des Reintegrationsprozesses in Moçambique. Untersuchungen zur Reintegration von zurückgekehrten Flüchtlingen und intern Vertriebenen in den Distrikten Caia und Cheringoma – Sofala. Dissertation Universität Wien.

LEWIS, Ioan M. (2008): Understanding Somalia and Somaliland. Culture, History, Society. New York: Columbia University Press.

LIPPMAN, Betsy (2004): The 4Rs, the way ahead? In: Forced Migration review, September 2004, Nr. 21, S. 9-11.

LIPPMAN, Betsy/ROGGE, John R. (2004): Making return and reintegration sustainable, transparent and participatory. In: Forced Migration review, September 2004, Nr. 21, S. 4-5.

LONG, Katy (2010): Home alone? A review of the relationship between repatriation, mobility and durable solutions for refugees. PDES Policy Development and Evaluation Service of the UNHCR: Geneva.

MAASS, Cithia (2006): National Reconciliation in Afghanistan. Conflict History and the Search for an Afghan Approach. In: Internationales Asienforum, 2006, Nr. 37, S. 5 – 35.

MARSDEN, Peter (1999): Repatriation and Reconstruction: The Case of Afghanistan. In: The End of the Refugee Cycle? New York, Oxford: Berghahn Books. S. 56 – 68.

MEIXNER, Astrid (2008): Perspektive Freiwillige Rückkehr- eine kultur- und sozialanthropologische Untersuchung zur Remigration von AsylwerberInnen in Österreich. Diplomarbeit Universität Wien.

MENKHAUS, Ken (2007): Local Security Systems in Somali East Africa. In: Andersen, Louise/ Møller, Bjørn/ Stepputat, Finn [Hrsg.]: Fragile States and Insecure

People? Violence, Security, and Statehood in the Twenty- First Century, S. 67 – 95. New York: Palgrave MacMillan.

MESOVIC, Bernd (2006): "Von mehrfachen Morden jeden Tag bekomme ich nichts mit." Fragwürdige Auskünfte des „Afghanistan- Spezialisten“ Georg David. In: Der Schlepper, Herbst 2006, Nr. 36, S. 28 – 29.

MIGRATIONSVERKET (2000): Beslut. Beslut om projektbidrag för att stödja återvandring „Getting down to business“. Göteborg: Migrationsverket.

MIGRATIONSVERKET (2001): Halvtidsrapport. Getting down to business. Göteborg: Migrationsverket.

MIGRATIONSVERKET (2002): Slutrapport av genomfört projekt med stöd från den Europeiska Flyktingfonden. Göteborg: Migrationsverket.

MUNIVE, Jairo (2008): Youth Employment in Fragile States. DIIS Policy Brief- Fragile Situations. Copenhagen: Danish Institute for International Studies , S. 1-4.

NYBERG- SØRENSEN, Ninna/VAN HEAR, Nicholas/ENGBERG- PEDERSEN, Poul: The Migration- Development Nexus: Evidence and Policy Options. In: International Migration, Nr. 40/5, S. 3 – 43.

OECD (2006): Whole of Government Approaches to Fragile States. Guidelines and Reference Series of the Development Assistance Committee. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development. Aufgerufen unter: www.oecd.org/dac/incaf/37826256.pdf [Zugriff am 29.08.2011]

OECD (2007): Principles for Good International Engagement in Fragile States & Situations. Development Assistance Committee, Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development. Aufgerufen unter: www.oecd.org/dac/fragilestates [Zugriff am 05.09.2010]

OECD (2010): Monitoring the Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations. Country Report 1. Islamic Republic of Afghanistan. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development. Aufgerufen unter: www.oecd.org/dacfragilestates/44651689.pdf [Zugriff am 30.08.2011]

OHR Office of the High Representative (2012): The "5+2" Agenda. 01.01.2012. Aufgerufen unter: www.ohr.int/ohr-info/gen-info/default.asp?content_id=46773 [Zugriff am 26.01.2012]

RASHID, Ahmed (2002): Heiliger Krieg am Hindukusch. Der Kampf um Macht und Glauben in Zentralasien. München: Droemer/ New Haven: Yale University Press.

RATH, Jan (2006): Entrepreneurship among migrants and returnees: Creating new opportunities. International Symposium on International Migration and Development of the Population Division/ United Nations Secretariat. Institute for Migration and Ethnic Studies (IMES): Amsterdam.

ROGGE, John R. (1991): Repatriation of Refugees: A not- so- simple “optimum” Solution. United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD)/University of Manitoba: Winnipeg.

SCHNARR, Patricia (2006): Good Governance in Afghanistan? Zivile Strategien und Maßnahmen der Entwicklungspolitik gegen den transnationalen Terrorismus und für hinreichendes state-building. Nürnberg: F. Seidl Verlag.

SCHNECKENER, Ulrich [Hrsg.] (2006): Fragile Staatlichkeit. „States at Risk“ zwischen Stabilität und Scheitern. Baden-Baden: Nomos.

SEDRA, Mark: Security Sector Reform in Afghanistan: An Instrument of the State-Building Project. In: Andersen, Louise/ Møller, Bjørn/ Stepputat, Finn [Hrsg.]: Fgile States and Insecure People? Violence, Security, and Statehood in the Twenty- First Century, S. 151 – 175. New York: Palgrave MacMillan.

STEFANSSON, Anders (2004): Refugee Returns to Sarajevo and Their Challenge to Contemporary Narratives of Mobility. In: Long, Lynellyn D. /Oxfeld, Ellen [Hrsg.]: Coming Home? Refugees, Migrants, and Those Who Stayed Behind, S. 170 – 186. University of Pennsylvania Press: Philadelphia.

STEWART, Frances/ BROWN, Graham (2010): Fragile states. Overview. Oxford: Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity, June 2010, Nr. 3. Aufgerufen unter: www.crise.ox.ac.uk/pubs/OV3.pdf [Zugriff am 30.08.2011]

TI Transparency International Bosnia and Herzegovina (2012): Political parties in power openly violate laws. 13.01.2012. Aufgerufen unter: ti-bih.org/en/mediji/ [Zugriff am 26.01.2012]

UNDP (2012): About Bosnia and Herzegovina. o.O.: UNDP. Aufgerufen unter: http://www.ba.undp.org/content/bosnia_and_herzegovina/en/home/countryinfo/ [Zugriff am 17.12.2013]

UNDP (2013): Human Development Reports (HDR). New York: UNDP. Aufgerufen unter: <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/AFG> [Zugriff am 17.12.2013]

WALSH, Marta/ BLACK Richard/ KOSER Khalid (1999): Repatriation from the European Union to Bosnia- Herzegovina: the Role of Information. In: Black, Richard/ Koser, Khalid [Hrsg.]: The End of The Refugee Cycle? Refugee Repatriation and Reconstruction. S. 110 – 226. New York, Oxford: Berghahn Books.

WILLIAMS, Rhodri C. (2004): Post-conflict property restitution in Croatia and Bosnia and Herzegovina: legal rationale and practical implementation. In: Forced Migration review, September 2004, Nr. 21, S. 15-16.

WOODWARD, Susan L. (2004): Fragile States: Exploring the Concept. Paper for the States and Security” Learning Group at the Peace and Social Justice meeting of the Ford Foundation, Rio de Janeiro, Brazil, November 2004. Aufgerufen unter: http://www.statesandsecurity.org/pdfs/fragile_states_rio.pdf [Zugriff am 29.08.2011]

World Bank (2011): Afghanistan at a glance. Washington DC: World Bank.
Aufgerufen unter: http://devdata.worldbank.org/AAG/afg_aag.pdf [Zugriff am 25.10.2011]

WÖSS, Wilfried (2010): Die Politik der Internationalen Gemeinschaft, insbesondere der Europäischen Union, in Bosnien und Herzegowina sowie im Kosovo: Strategien, Entwicklungen und Perspektiven. Dissertation Universität Wien.

VAN CREVELD, Martin (2007): The Organisation of Violence: A Historical Overview. In: Andersen, Louise/ Møller, Bjørn/ Stepputat, Finn [Hrsg.]: Fragile States and Insecure People? Violence, Security, and Statehood in the Twenty- First Century, S. 47 – 65. New York: Palgrave MacMillan.

ZOELLICK, Robert B. (2008): Fragile Staaten. Die Sicherung der Entwicklung. Genf: Die Weltbankgruppe, Internationales Institut für Strategische Studien, 12. September 2008. Aufgerufen unter: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:21899035~pagePK:34370~piPK:42770~print:Y~theSitePK:4607,00.html> [Zugriff am 04.02.2012]

6.2 Internet-Linkverzeichnis

CCM: CCM Return Training. The Goeteborg Initiativet. Aufgerufen unter: <http://www.ccm-training.net/index.php?id=50> [Zugriff am: 27.09.2010]

IOM 1: Aufgerufen unter: <http://www.iomvienna.at/de/> [Zugriff am: 16.11.2012]

IOM 2: <http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/about-iom-1/history.html> [Zugriff am: 16.11.2012]

IOM 3: Return, Reception and Reintegration of Afghan Nationals to Afghanistan. The European Community signed an agreement with IOM to assist up to 5000 Afghan nationals returning to Afghanistan from EU Member States. Aufgerufen unter: <http://www.belgium.iom.int/RANA/> [Zugriff am 20.08.2008]

MIGRATIONSVERKET 1: Voluntary Repatriation. Aufgerufen unter: http://www.migrationsverket.se/download/18.56e4f4801246221d25680002438/ater_en.pdf [Zugriff am: 14.01.2012]

MIGRATIONSVERKET 2: Support for Re- Establishment. Aufgerufen unter: http://www.migrationsverket.se/download/18.770892be1248035046b80003256/ateretablering_en.pdf [Zugriff am: 14.01.2012]

OEZA: Qualitätskriterien Glossar. Project Cycle Management. Aufgerufen unter: www.entwicklung.at/uploads/media/04_PCM_Glossar.pdf

UNDP/Slovak Aid: Introductory Notes about Project Cycle Management. Aufgerufen unter: www.undp.sk/uploads/IntroductoryNotesaboutProjectCycleManagement.pdf [Zugriff am: 30.07.2011]

6.3 Interviewverzeichnis

ÅKESSON, Dr. Lisa (2009). Professur an der Universität Göteborg. Expertin für Global Studies und Migration. Persönliches Interview geführt von der Verfasserin. Göteborg, Universität Göteborg, 16.04.2009.

MAGNUSSON, Tomas/Mirza Hadzič (2009). Leiter und stellvertretender Leiter der Göteborg Initiative sowie Projektleiter von „Getting down to Business“. Persönliches Interview geführt von der Verfasserin. Göteborg, Büro der Göteborg Initiative, 20.04.2009.

7. Anhang

7.1 Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Determinanten von Repatriierung und Reintegration.....	
Abbildung 2: Landkarte Afghanistan.....	
Abbildung 3: Landkarte Somalia.....	
Abbildung 4: Landkarte Bosnien-Herzegowina.....	

7.2 Zusammenfassung

Angesichts aktueller Trends in Migrationsforschung und –politik gewinnt die Thematik der freiwilligen Repatriierung und Reintegration aus der EU in die jeweiligen Herkunftsstaaten immer stärker an Bedeutung. Besonders im Hinblick auf eine permanente Rückkehr in fragile Staaten ergeben sich unterschiedliche Herausforderungen für alle Beteiligten, insbesondere für die RückkehrerInnen selbst. Fragile Staaten können meist nur bedingt ein geringes Maß an Sicherheit, Bildung, eine Möglichkeit der Arbeitsaufnahme oder allgemeine Beratung zur Reintegration bereitstellen. Um die RemigrantInnen zu fördern, sich im Herkunftsland wirtschaftlich selbst erhalten zu können, existieren daher unterschiedliche Formen der Unterstützung durch internationale aber auch nationale Organisationen in den EU-Staaten.

In dieser Analyse wird die Fragilität von Staaten im Allgemeinen und insbesondere die der Herkunftskontexte von TeilnehmerInnen ausgewählter Reintegrationsprojekte aufbereitet, um die Vielfältigkeit der Herausforderungen nachvollziehbar zu darzulegen. Zwei bereits durchgeführte Projekte zu assistierter freiwilliger Repatriierung und Reintegration werden in der folgenden Analyse untersucht, um Strategien der nachhaltigen Wiedereingliederung in den Herkunftskontext in Planung und Implementierung darzulegen und zu überprüfen.

Das Projekt RANA (Return, Reception and Reintegration of Afghan Nationals to Afghanistan) der IOM (International Organisation on Migration) und das Projekt „Getting down zu business“ der Göteborgs Initiativet stellen unterschiedliche Ansätze dar, mittels Ausbildung und der Gründung von Kleinunternehmen, HeimkehrerInnen eine selbsterhaltende Tätigkeit zu ermöglichen. RANA sollte, eingebettet in eine EU-weite Strategie zu Rückkehr von AfghanInnen, eine möglichst große Anzahl an RückkehrerInnen unterstützen. „Getting down zu business“ repräsentiert einen partizipatorischen Ansatz, der nachhaltige freiwillige Reintegration durch intensive Betreuung in kleinerem Rahmen zu erreichen versuchte. Zusätzlich erhoben beide den Anspruch der Verbindung von Unterstützung zur Reintegration und Entwicklungszusammenarbeit, welcher in der Praxis erst an die genannten Herausforderungen fragiler Staaten angepasst werden musste.

7.3 Abstract (English)

Reviewing recent trends in migration research und policy it is obvious that the topic of voluntary repatriation and reintegration from the EU to fragile states is gaining in significance. A wide range of different challenges for all those involved emerge from the permanent return to a fragile state, especially concerning the returning person itself. Most fragile states can provide their public services as security, education, job offers or reintegration counseling only to a limited extent. To support those remigrants in order to create a self sustaining livelihood, there exist several forms of support by international as well as national organisations in the EU-member states. This analysis' aim is to explain the fragility of states in general and the returning contexts of the repatriants of selected projects in particular to make the diversity of challenges visible.

Two already implemented projects for assisted voluntary repatriation and reintegration are going to be analyzed to review strategies of sustainable reintegration into the context of origin in design and implementation.

The project RANA (Return, Reception and Reintegration of Afghan Nationals to Afghanistan) by the IOM (International Organisation on Migration) and the project „Getting down to business“ by the Göteborgs Initiativet present different approaches to enable participants to gain self sustaining occupations through education and the creation of small businesses. RANA was embedded into an EU- wide strategy fort he return of Afghans and should reach out for a high quantity of participants. „Getting down to business“ represents a participatory approach, which tries to establish sustainable voluntary return through intensive assistance at a smaller scale.

In addition both had raised the claim to connect the support of reintegration to development cooperation, which had to be adapted in practise to the challenges of fragile states.

7.4 Curriculum Vitae

Persönliche Angaben

Name	Sarah Lares
E-Mail	sarahvlares@gmail.com
Staatsangehörigkeit	Österreich

Schulausbildung

09/1995 – 06/2003	BG/BRG Khevenhüllerstraße, 4020 Linz
06/2003	Matura

Studium

Seit 10/2003	IDS Internationale Entwicklung an der Universität Wien
--------------	---

Sprachen

Englisch	fließend schriftlich und mündlich
Spanisch	Schulkenntnisse
Französisch	Schulkenntnisse
Schwedisch	Niveau A2

Arbeitserfahrung

August 2005, 2006, 2007	Praktikantin bei der Caritas Flüchtlings- und MigrantInnenbetreuung/Linz in den Flüchtlingshäusern Bad Zell/Rottenegg/Linz/OÖ
Tätigkeiten, Zuständigkeiten	Beratung, Verwaltungstätigkeit, Dolmetschen, Krankenhausbegleitung, Sachgüterverteilung, Einkäufe, Mobile Betreuung

August 2008	Praktikantin bei der Caritas Flüchtlings- und MigrantInnenbetreuung/Linz in der Rückkehrhilfe für AsylwerberInnen und MigrantInnen
Tätigkeiten, Zuständigkeiten	Beratung und Durchführung von organisierter freiwilliger Rückkehr

06. Oktober – 30. November 2008	Praktikantin bei der Volkshilfe Flüchtlings- und MigrantInnenbetreuung/Linz
Tätigkeiten, Zuständigkeiten	Assistenz bei der Betreuung der KlientInnen bei Wohnungs- und Arbeitssuche, Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen
01. Mai – 31. August 2009	Betreuerin/Karenzvertretung bei der Volkshilfe Flüchtlings- und MigrantInnenbetreuung/Linz im Zentrum für Interkulturelle Bildung und Integration
Tätigkeiten, Zuständigkeiten	Betreuerin in der Qualifizierung und Integration in den Arbeitsmarkt
01. November – 31. Jänner 2009	Praktikantin in der Caritas Auslands- und Katastrophenhilfe/Linz
Tätigkeiten, Zuständigkeiten	Einlesen in Projektarbeit, Erstellung der Inhalte der organisationsinternen Homepage zu Nachhaltigkeit und Fairem Handel der Caritas
04. Jänner 2010 – 28. Februar 2012	Betreuerin bei der Volkshilfe Flüchtlings- und MigrantInnenbetreuung/OÖ im Zentrum für Interkulturelle Bildung/Integration Traun & Haid
Tätigkeiten, Zuständigkeiten	Betreuerin in der Qualifizierung und Integration in den Arbeitsmarkt, regionale Integration
Seit 01. März 2012	Jugendcoach bei WienWork Integrative Berufsausbildung/Wien
Tätigkeiten, Zuständigkeiten	Berufs- und Bildungsberatung für PflichtschülerInnen
04. – 09. Mai 2010	Außerordentliche Teilnehmerin der „International Conference on Poverty and Social Exclusion“ der Caritas Bischofskonferenz Bosnien-Herzegowina in Sarajevo