



Bundesamt
für Migration
und Flüchtlinge



Rückkehrunterstützung in Deutschland

Programme und Strategien zur Förderung von
unterstützter Rückkehr und zur Reintegration
in Drittstaaten

Studie I/2009 im Rahmen des Europäischen
Migrationsnetzwerks (EMN)

Working Paper 31

der Nationalen Kontaktstelle
des EMN und der Forschungs-
gruppe des Bundesamtes

erschieden 2010



Kofinanziert durch die
Europäische Kommission

Jan Schneider
Axel Kreienbrink

Rückkehrunterstützung in Deutschland

Programme und Strategien zur Förderung von
unterstützter Rückkehr und zur Reintegration
in Drittstaaten

Studie I/2009 im Rahmen des
Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN)



Inhaltsverzeichnis

	Abkürzungsverzeichnis	6
	Tabellenverzeichnis	9
	Abbildungsverzeichnis	10
	Zusammenfassung	11
1	Einleitung	14
2	Definitionen, Kategorien und verfügbare Daten zur Rückkehrunterstützung	18
	2.1 Definitionen	18
	2.2 Kategorisierung von Rückkehrmigranten	23
	2.3 Daten zu unterstützter Rückkehr	26
	2.3.1 Allgemeine Datenlage	26
	2.3.2 Staatsangehörigkeiten und Zielstaaten der Rückkehrer	32
	2.3.3 Aufenthaltsrechtlicher Status vor der Rückkehr	36
	2.3.4 Demographische Struktur der Rückkehrer	38
	2.3.5 Verhältnis von unterstützter Rückkehr und zwangsweiser Rückführung	41
3	Politische und rechtliche Rahmenbedingungen	44
	3.1 Der politische und rechtliche Rahmen in Deutschland	44
	3.2 Einflüsse durch die europäische Politik, Gesetzgebung und Finanzierung	52
	3.2.1 Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl und Stockholmer Programm	52
	3.2.2 Europäischer Rückkehrfonds	53
	3.2.3 Thematisches Programm zu Migration und Asyl	57
	3.2.4 Sonstige europäische Richtlinien, Entscheidungen und Abkommen	59
4	Maßnahmen im Bereich Rückkehrunterstützung	61
	4.1 Motive zur Förderung und zur Nutzung von rückkehrunterstützenden Maßnahmen	61
	4.2 Hindernisse für unterstützte Rückkehr	63
	4.3 Organisation von Maßnahmen zur Rückkehrunterstützung	65
	4.3.1 Monetäre Rückkehrunterstützung	66
	4.3.2 Rückkehrberatung	69
	4.3.3 Informationsangebote	72

	Fallbeispiel 1 zur Organisation und Konzeptualisierung von Rückkehrunterstützung: Baden-Württemberg	75
	Fallbeispiel 2 zur Organisation und Konzeptualisierung von Rückkehrunterstützung: Bayern	78
5	Reintegration und Nachhaltigkeit der Rückkehr	82
	5.1 Definitionen und Ansätze	82
	5.2 Projekte mit Schwerpunkt auf Reintegration und Nachhaltigkeit	89
	5.3 Erkenntnisse zur Evaluierung von Rückkehrunterstützung	92
6	Schlussfolgerungen	96
7	Anhänge	96
	7.1 Literatur- und Quellenverzeichnis	96
	7.2 Statistiken	102

Abkürzungsverzeichnis

Abg.	Abgeordnete/r
Abs.	Absatz
AENEAS	Programm für die finanzielle und technische Hilfe für Drittländer im Migrations- und Asylbereich
AGEF	Arbeitsgruppe Entwicklung und Fachkräfte im Bereich Migration und Entwicklungszusammenarbeit
Art.	Artikel
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AsylVfG	Asylverfahrensgesetz
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
AVR	Assisted Voluntary Return (Unterstützte Freiwillige Rückkehr)
AvwV	Allgemeine Verwaltungsvorschrift
AWO	Arbeiterwohlfahrt
AWR	Association for the Study of the World Refugee Problem (Forschungsgesellschaft für das Weltflüchtlingsproblem)
AZR	Ausländerzentralregister
AZRG	Gesetz über das Ausländerzentralregister
BAGFW	Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BGBI	Bundesgesetzblatt
BMI	Bundesministerium des Innern
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BPOL	Bundespolizei
CCM	Case Chain Management Return Training
bzw.	beziehungsweise
ca.	zirka
CIM	Centrum für internationale Migration und Entwicklung
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst
DED	Deutscher Entwicklungsdienst
ders.	derselbe
d.h.	das heißt
DM	Deutsche Mark
DRK	Deutsches Rotes Kreuz
Drs.	Drucksache
DÜ	Dubliner Übereinkommen
e.V.	eingetragener Verein
ebd.	ebenda
ECRE	European Council on Refugees and Exiles (Europäischer Flüchtlingsrat)
ECRI	European Commission against Racism and Intolerance (Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz)

EFF	Europäischer Flüchtlingsfonds
EG	Europäische Gemeinschaft
EIF	Europäischer Integrationsfonds
EMN	Europäisches Migrationsnetzwerk
ERF	Europäischer Rückkehrfonds
et al.	et alii (und andere)
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
evtl.	eventuell
f.	folgende
FACE	Projekt zur Förderung von Unternehmen in Marokko durch die Mobilisierung der marokkanischen Diaspora in Europa (Faciliter la Création d'Entreprises au Maroc grâce à la mobilisation de la diaspora marocaine installée en Europe)
ff.	fortfolgende
FRONTEX	Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen
FRY	Federal Republic of Yugoslavia (Bundesrepublik Jugoslawien)
GARP	Government Assisted Repatriation Programme
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
gGmbH	gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GTZ	Gesellschaft für technische Zusammenarbeit
GUE/NGL	Konföderale Fraktion der Vereinten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke (Confederal Group of the European United Left/Nordic Green Left)
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
Hg.	Herausgeber
i.d.R.	in der Regel
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
ICMPD	International Centre for Migration Policy Development
IMK	Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
IOM	Internationale Organisation für Migration
Kap.	Kapitel
KOM	Europäische Kommission (Dokument)
LARAP	Latin American Reintegration Assistance Programme
Mio.	Millionen
NGO	Non Governmental Organisation (Nichtregierungsorganisation)
No.	Number (Nummer)
Nr.	Nummer
NUS	Neue Unabhängige Staaten
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

PKW	Personenkraftwagen
PTBS	Post-traumatische Belastungsstörung
REA	Return to Employment in Afghanistan
REAG	Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany
RETURN	Programm der Europäischen Union zur Finanzierung von vorbereitenden Maßnahmen für das Rückkehrmanagement
Rn.	Randnummer (Gesetzeskommentar)
S.	Seite
s.	siehe
S&D-Fraktion	Sozialisten und Demokraten (Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialdemokraten im Europäischen Parlament)
s.u.	siehe unten
SGB	Sozialgesetzbuch
SMAP	Special Migrants Assistance Programme
sog.	so genannte
Solwodi	Solidarity with Women in Distress
Tab.	Tabelle
u.a.	unter anderem
UK ZU	Unabhängige Kommission „Zuwanderung“
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
UNDP	United Nations Development Programme (Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen)
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen)
USA	United States of America
USRP	United States Resettlement Program
v.a.	vor allem
Verts/ALE	Die Grünen – Europäische Freie Allianz im Europäischen Parlament (Les Verts – Alliance Libre Européenne au Parlement européen)
vgl.	vergleiche
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil
ZAV	Zentrale Auslands- und Fachvermittlung
Ziff.	Ziffer
ZIRF	Zentralstelle für Informationsvermittlung zur Rückkehrförderung
ZRB	Zentrale Rückkehrberatungsstelle

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Wanderungen über die Grenzen Deutschlands 2004-2008 nach Staatsangehörigkeit	28
Tabelle 2:	Ausreisen mit Hilfe von Rückkehrförderprogrammen (1979-2008; Anzahl der Personen)	29
Tabelle 3:	Ausreisen mit REAG/GARP, 2004-2008	30
Tabelle 4:	Ausreisen 2004 bis 2008 unter dem REAG/GARP-Programm (nach Staatsangehörigkeiten; einzeln und kumuliert)	34
Tabelle 5:	Rückkehrquoten 2004-2008 unter REAG/GARP (Top-10-Staaten, kumuliert)	35
Tabelle 6:	Ausreisen unter REAG/GARP nach aufenthaltsrechtlichem Status, 2006-2008	37
Tabelle 7:	Ausreisen unter REAG/GARP nach aufenthaltsrechtlichem Status, 2004-2005	37
Tabelle 8:	Ausreisen unter REAG/GARP nach Geschlecht, 2004-2008	38
Tabelle 9:	Ausreisen unter REAG/GARP nach Alter, 2004-2008	39
Tabelle 10:	Ausreisen unter REAG/GARP nach Aufenthaltsdauer, 2004-2008	40
Tabelle 11:	Ausreisen unter REAG/GARP nach Staatsangehörigkeit und Aufenthaltsdauer, 2008	41
Tabelle 12:	Ausreisepflichtige, zurückgeführte und rückkehrende Drittstaatsangehörige 2008	43
Tabelle 13:	Ausreisepflichtige, zurückgeführte und rückkehrende Drittstaatsangehörige 2007	43
Tabelle 14:	Länderfinanzierte Maßnahmen zur Förderung der freiwilligen/unterstützten Rückkehr ohne REAG/GARP	51
Tabelle 15:	Kosten freiwilliger Rückkehr unter dem REAG/GARP-Programm, 2003-2008	69
Tabelle 16:	Rückkehrunterstützung in Baden-Württemberg (Top-10-Rückkehrländer, 2. Hj. 2008)	77
Tabelle 17:	Ausreisen über ZRB Südbayern (wichtigste Rückkehrländer)	80
Tabelle 7.2.1:	Wanderungen über die Grenzen Deutschlands 2004-2008 nach Staatsangehörigkeit	102
Tabelle 7.2.2:	Ausreisepflichtige/geduldete Drittstaatsangehörige 2006	103
Tabelle 7.2.3:	Ausreisepflichtige/geduldete Drittstaatsangehörige 2007	103
Tabelle 7.2.4:	Ausreisepflichtige/geduldete Drittstaatsangehörige 2008	103
Tabelle 7.2.5:	Ausreisen unter REAG/GARP 2004 (Top-10)	104
Tabelle 7.2.6:	Ausreisen unter REAG/GARP 2005 (Top-10)	104
Tabelle 7.2.7:	Ausreisen unter REAG/GARP 2006 (Top-10)	104
Tabelle 7.2.8:	Ausreisen unter REAG/GARP 2007 (Top-10)	104
Tabelle 7.2.9:	Ausreisen unter REAG/GARP 2008 (Top-10)	104

Tabelle 7.2.10:	Rückkehrquoten 2004-2008 unter REAG/GARP (Top-10-Staaten, kumuliert und nach einzelnen Jahren)	105
Tabelle 7.2.11:	Ausreisen 2004 unter dem REAG/GARP-Programm nach Staatsangehörigkeit, Geschlecht, Alter, Aufenthaltsdauer und Reiseweg	106
Tabelle 7.2.12:	Ausreisen 2005 unter dem REAG/GARP-Programm nach Staatsangehörigkeit, Geschlecht, Alter, Aufenthaltsdauer und Reiseweg	107
Tabelle 7.2.13:	Ausreisen 2006 unter dem REAG/GARP-Programm nach Staatsangehörigkeit, Geschlecht, Alter, Aufenthaltsdauer und Reiseweg	108
Tabelle 7.2.14:	Ausreisen 2007 unter dem REAG/GARP-Programm nach Staatsangehörigkeit, Geschlecht, Alter, Aufenthaltsdauer und Reiseweg	109
Tabelle 7.2.15:	Ausreisen 2008 unter dem REAG/GARP-Programm nach Staatsangehörigkeit, Geschlecht, Alter, Aufenthaltsdauer und Reiseweg	110

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Ausreisepflichtige Ausländer 2003-2008	31
Abbildung 2:	Asylerstanträge 2003-2009	31
Abbildung 3:	Rückführungen und freiwillige Ausreisen 2004-2008	42

Zusammenfassung

Die vorliegende Studie beschäftigt sich mit Fragen der Rückkehrunterstützung von Drittstaatsangehörigen sowie deren Reintegration im Herkunftsland. Die Studie wurde im Rahmen des Arbeitsprogramms 2009 des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN) erstellt. Gemeinsam mit den Studien der anderen EU-Mitgliedstaaten soll sie einen Schritt auf dem Weg zu verbesserter europäischer Zusammenarbeit, zur Nutzung von Synergien sowie zur Herausbildung einer übereinstimmenden Wahrnehmung hinsichtlich „bester Praktiken“ bei der Rückkehrunterstützung und Rückkehrberatung in der EU markieren.

Zwei Kategorien von Rückkehrmigranten

Sowohl in der Politik als auch in der Fachöffentlichkeit in Deutschland gilt die freiwillige Rückkehr als humanere und kostengünstigere – und damit bevorzugte – Variante der Rückkehr von Ausländern, die zum Verlassen der Bundesrepublik verpflichtet sind. Die zweite Kategorie der Rückkehrmigranten sind Ausländer, die sich regulär in Deutschland aufhalten, also beispielsweise eine Aufenthaltserlaubnis besitzen, aber dennoch ausreisen wollen.

Begrenzte Datenlage

Über den Gesamtumfang der freiwilligen Rückkehr lassen sich in Deutschland keine belastbaren Daten ermitteln. Ausländer, die entweder einer bestehenden Ausreisepflicht nachkommen oder sich (trotz Besitzes eines gültigen Aufenthaltstitels) aus freien Stücken für eine Rück- oder Weiterwanderung entscheiden, werden nicht gesondert von der amtlichen Statistik erfasst. Die dauerhafte Ausreise einer Person mit unbegrenztem Aufenthaltsrecht wird nur registriert, wenn der Fortzug bei der Meldebehörde angegeben wird bzw. ein Vermerk in das Ausländerzentralregister erfolgt. Nur im Bereich der gemeinsam von Bund und Ländern finanzierten unterstützten Rückkehr sind statistische Kennzahlen verfügbar. Im Jahr 1998 nahmen 102.359 Ausländer die Rückkehrhilfe in Anspruch, in den Jahren 1999 und 2000 waren es 47.699 bzw. 67.953 Personen. Seitdem ist ein deutliches Absinken zu beobachten. Aus der Analyse der Statistiken der Jahre 2004 bis 2008, in denen zusammengekommen 29.402 Ausländer freiwillig ausgereist sind, ergibt sich:

- Die Zahl der jährlichen Ausreisen mit Rückkehrunterstützung ist von 9.961 im Jahr 2004 auf 2.799 im Jahr 2008 gesunken. Der Rückgang ist nicht zuletzt auf die deutlich gesunkene Zahl der in Deutschland aufhältigen Ausreisepflichtigen zurückzuführen. Waren im Jahr 2004 noch 371.074 Ausländer zur Ausreise verpflichtet, so waren es 2008 nur noch 136.432. Hier spielen vermutlich unterschiedliche Faktoren eine Rolle, darunter die im August 2007 eingeführte gesetzliche Altfallregelung für Geduldete, die deutlich gesunkene Zahl der Asylbeantragsteller (von über 50.000 im Jahr 2003 auf unter 20.000 im Jahr 2007) sowie der Anstieg der Schutzquote von rund 6,5 % in den Jahren 2005 und 2006 auf 27,5 % im Jahr 2007 bzw. 37,7 % im Jahr 2008.
- Die fünf Nationalitätengruppen mit den meisten Rückkehrern im Zeitraum 2004 bis 2008 waren Staatsangehörige des ehemaligen Serbien und Montenegro (inkl. Republik Kosovo), die 24,2 % der Rückkehrer ausmachten, türkische (9,7 %), iraki-

sche (8,7 %), russische (6,8 %) sowie iranische Staatsangehörige (4,8 %). Daneben zählen vietnamesische, aserbaidshanische, armenische und bosnische Staatsangehörige zu den wichtigen Rückkehrernationalitäten. Wachsende Bedeutung haben ferner chinesische Staatsangehörige.

- Die Mehrzahl der Ausreisenden ist männlichen Geschlechts (2004 bis 2008: 62,5 %). Bei der Betrachtung der Verteilung nach Staatsangehörigkeiten zeigen sich z.T. deutliche Unterschiede. So ist der Männeranteil unter den irakischen Ausreisenden deutlich höher; im Jahr 2008 lag er bei 85 %. Auch bei afghanischen, iranischen und vietnamesischen Staatsangehörigen lässt sich ein überdurchschnittlicher Anteil männlicher Rückkehrer beobachten. Bei den russischen Staatsangehörigen ist das Geschlechterverhältnis hingegen beinahe ausgeglichen: Hier betrug der Frauenanteil im Jahr 2008 rund 49 %.
- Die wichtigsten Altersgruppen sind Kinder und Personen mittleren Alters. Von den insgesamt 29.402 Rückkehrern der Jahre 2004 bis 2008 gehörten rund 21 % zur Gruppe der unter 13-Jährigen und rund 8 % zur Gruppe der 13- bis 18-Jährigen. 28 % waren zum Zeitpunkt der Ausreise zwischen 19 und 30 Jahre alt, gut 30 % zwischen 31 und 45 Jahre alt. Die Gruppe der 46- bis 60-Jährigen umfasste knapp 10 %; nur etwa 3 % der Rückkehrer waren über 60 Jahre alt.
- Während im Jahr 2004 nur ein knappes Drittel (32,7 %) der Rückkehrer zum Zeitpunkt der Ausreise bereits seit mehr als fünf Jahren in Deutschland lebten, hatten im Jahr 2008 fast 46 % aller Rückkehrer einen entsprechend langen Voraufenthalt.
- Parallel zum Rückgang bei den freiwilligen Ausreisen seit 2004 ging zunächst auch die Anzahl der zwangsweisen Rückführungen zurück. Während die Zahl der freiwilligen Ausreisen 2007 und 2008 weiter moderat sank, stieg die Zahl der Rückführungen wieder leicht an: Im Jahr 2004 entfielen rechnerisch auf eine freiwillige Ausreise 2,8 zwangsweise Rückführungen, im Jahr 2008 waren es 4,1.

Heterogenes System der Rückkehrunterstützung

Bundesrechtliche Regelungen für eine allgemeine öffentliche Rückkehrhilfe existieren in Deutschland nicht. Rückkehrwillige bzw. -pflichtige haben keinen individuellen Rechtsanspruch auf finanzielle Unterstützung einer freiwilligen Rückkehr. Das gemeinsam von Bund und Ländern finanzierte REAG/GARP-Programm unterstützt Asylbewerber, abgelehnte Asylbewerber, anerkannte Flüchtlinge, Bürgerkriegsflüchtlinge, illegal aufhältige Drittstaatsangehörige, Opfer von Zwangsprostitution oder Menschenhandel und andere Ausländer, die nach § 1 des Asylbewerberleistungsgesetzes leistungsberechtigt sind und die aus eigenem Entschluss freiwillig in ihr Heimatland zurückkehren bzw. weiterwandern wollen. Über die Komponente REAG (Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany) leistet das Programm Transportkosten und pauschalisierte Reisebeihilfen; die Komponente GARP (Government Assisted Repatriation Programme) bietet Starthilfen zur Wiedereingliederung für Personen aus Staaten, die für Deutschland migrationspolitisch besonders bedeutsam sind. Die Höhe der Starthilfen ist abhängig vom

Herkunftsland. Daneben existieren eine Reihe von Programmmaßnahmen von Ländern, Kommunen und/oder freien Trägern. Diese subnationale Rückkehrförderung ist äußerst vielseitig und hat sich u.a. durch die Projektmittel aus dem Europäischen Rückkehrfonds stetig weiterentwickelt. Festzustellen ist eine Hinwendung zu Maßnahmen, die neben der Rückkehrunterstützung auch die Förderung nachhaltiger Integration im Zielland in den Blick nehmen. Benötigt werden offenbar vor allem solche Programme, die nicht nur monetäre Unterstützung, sondern auch differenzierte und nachhaltige Auffang- und Wiedereingliederungsstrukturen in den Zielregionen umfassen.

Schlussfolgerungen

- Die Überprüfung der Wirksamkeit und Nachhaltigkeit von Rückkehrförderung im Sinne der Maßnahmenevaluierung ist ein wichtiges Handlungsfeld, das auch im Hinblick auf europäische und internationale Kooperation im Bereich der Reintegration von Bedeutung ist. Dabei sollte eine einheitliche Sichtweise hinsichtlich der definitorischen Frage angestrebt werden, worin Nachhaltigkeit in der Rückkehrförderung genau besteht.
- Förderlich wäre eine Verbesserung der allgemeinen Datenlage zur Rückkehr, um etwa statistische Informationen über Drittstaatsangehörige zu erhalten, die ihrer Ausreisepflicht unmittelbar und ohne Förderung nachkommen, die als Einzelpersonen oder im Familienverband zurückkehren oder die von anderen Programmen als REAG/GARP gefördert werden.
- Mit Blick auf ausreisepflichtige Ausländer wäre es unter dem Gesichtspunkt des Vorrangs der freiwilligen Rückkehr wünschenswert, zukünftig einen höheren Anteil an freiwilligen Ausreisen zu erreichen. Die Voraussetzungen dafür scheinen nicht zuletzt durch die bereits in zehn der 16 Bundesländer geschaffenen Strukturen der Rückkehrförderung sowie die Angebote von Kommunen und freien Trägern gegeben, in denen verstärkt die Dimension der beruflichen, sozialen und gesundheitlichen Reintegration in den Blick genommen wird.
- Um gute Praktiken zu identifizieren bzw. weiterzuentwickeln, bietet sich die Bildung eines Netzwerks oder Koordinierungsgremiums der an der Förderung beteiligten Akteure an. Ziel könnte daneben eine flächendeckende Beratungsstruktur durch die Einrichtung öffentlicher Angebote auch in jenen Ländern sein, die bislang keine Rückkehrförderung betreiben.
- Daneben wird in Fachkreisen für die Möglichkeit zur Verstetigung von projektbezogenen Angeboten plädiert, die unter Beantragung öffentlicher Gelder aus dem EU-Fonds mit kurzen Entwicklungs- und Wirkungszeiträumen aufgelegt wurden. Hier könnte es einerseits förderlich sein, im Rahmen des Rückkehrfonds bei erfolgreichen Projekten künftig Anschlussfinanzierungen für längere Zeiträume zu ermöglichen, andererseits best practices dauerhaft in die reguläre öffentliche Förderung durch die Behörden von Bund und Ländern aufzunehmen.

1 Einleitung

In unregelmäßigen Abständen gelangt das Thema „Rückkehr“ auf die Tagesordnung der deutschen Migrationspolitik. Bereits Anfang der 1980er Jahre sorgte das so genannte Rückkehrhilfegesetz, das arbeitslos gewordene ausländische Arbeitnehmer zur Heimreise motivieren sollte, für rege Diskussionen. Mitte und Ende der 1990er Jahre stand die Bundesrepublik vor der schwierigen Aufgabe, die Rückkehr Zehntausender von Bürgerkriegsflüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien zu unterstützen. Im Zusammenhang mit abgelehnten Asylbewerbern stellen sich Fragen der freiwilligen Ausreise kontinuierlich.

Neben Angeboten der allgemeinen Rückkehrberatung für ausländische Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen wurde daher bereits 1979 im Auftrag der Bundesregierung ein Rückkehrförderungsprogramm eingeführt, das sich vorrangig an abgelehnte Asylbewerber richtete und mit verschiedenen Anpassungen bis heute fortgeführt wird. Bis Ende 2008 sind mit finanzieller und logistischer Unterstützung dieses Programms insgesamt mehr als eine halbe Million – überwiegend ausreisepflichtige – Drittstaatsangehörige aus der Bundesrepublik Deutschland ausgereist. Das Spektrum der Angebote und Akteure im Bereich der Rückkehrunterstützung hat sich in den letzten Jahren jedoch verbreitert und diversifiziert; zusätzliche Beratungsangebote wurden vor allem in Ländern und Kommunen eingerichtet, die – teils in Zusammenarbeit mit freien Trägern in Deutschland und vor Ort in den Rückkehrstaaten – Aspekte der Nachhaltigkeit und der Reintegration (Wohnen, Soziales, Arbeitsmarkt) stärker berücksichtigen. In jüngster Zeit haben sich Politik und Medien in Deutschland wieder mit dem Thema Rückkehr beschäftigt – sei es vor dem Hintergrund angeblich drohender Massenabschiebungen infolge des Auslaufens der Übergangsregelung beim Bleiberecht oder mit Blick auf die Auswirkungen der weltweiten Wirtschaftskrise auf die ökonomische Situation und Beschäftigungschancen von Migrantinnen und Migranten.

Doch nicht nur im Rahmen der nationalen Steuerung von Wanderungsbewegungen sondern auch mit Blick auf die Entwicklung einer umfassenden und kohärenten Migrationspolitik in der Europäischen Union werden Rückwanderungen zunehmend beachtet. Dabei ergeben sich mindestens zwei verschiedene Blickwinkel auf Rückkehr, die jedoch deutliche Überschneidungen aufweisen: die Perspektive der Entwicklungszusammenarbeit mit Drittstaaten einerseits und die Perspektive der Bekämpfung irregulärer Migration und illegaler Aufenthalte von Drittstaatsangehörigen in der EU andererseits.

- Im Bereich der entwicklungsorientierten Zusammenarbeit der EU mit Drittländern wird vor allem die Chance des Wissens- und Finanztransfers bei freiwilliger Rückkehr und Reintegration bzw. bei Formen der zirkulären Migration oder durch Mobilitätspartnerschaften betont. Hier hat die EU u.a. ein thematisches Programm zur Zusammenarbeit mit Drittländern auf den Gebieten von Migration und Asyl aufgelegt.
- Hinsichtlich der Bekämpfung irregulärer Migration bzw. des illegalen Aufenthalts werden Rückübernahme- und Rückkehrpolitik bereits seit der Tagung des Europäischen Rates Ende 2001 in Laeken als wesentliche Bestandteile dieses Po-

litikbereichs bezeichnet. Nach der Annahme eines Rückkehraktionsprogramms durch den Rat im November 2002¹ wurde mit der Richtlinie 2008/115/EG erstmals ein Rechtsakt beschlossen, der auf eine kohärente Rückkehrpolitik aus der Europäischen Union zielt. Die Richtlinie legt insbesondere gemeinsame Vorschriften zu Fragen der Rückkehr, der Abschiebung, der Anwendung von Zwangsmaßnahmen, der Inhaftnahme und der Einreiseverbote fest, betont jedoch die Bedeutung der Möglichkeit einer freiwilligen Rückkehr von illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen.²

Die Rückführungsrichtlinie, die in den Mitgliedstaaten bis Ende Dezember 2010 umgesetzt werden muss, sieht indes keine konkreten rechtlichen Regelungen oder festen Standards im Hinblick auf die Durchführung von Programmen zur Unterstützung der freiwilligen Rückkehr und zur Rückkehrberatung vor. Den EU-Mitgliedstaaten bleiben relativ breite Freiräume, bereits vorhandene Angebote fortzuführen oder weiterzuentwickeln bzw. neue Programme aufzulegen. Mit der Einrichtung des Europäischen Rückkehrfonds für den Zeitraum 2008 bis 2013 als Teil des o.g. Rahmenprogramms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“ haben die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten jedoch ein Finanzierungsinstrument beschlossen, das u.a. die Ausgestaltung der Rückkehrhilfe und -beratung unterstützt. Dieser Rückkehrfonds soll auf der Grundlage eines integrierten Rückkehrmanagements eine Harmonisierung der europäischen Rückkehrpolitik fördern.³ Das Rückkehrmanagement erfordert die Erarbeitung und Umsetzung integrierter Rückkehrpläne, die sowohl Programme und Maßnahmen für die freiwillige Rückkehr als auch Aktionen zur zwangsweisen Rückführung umfassen, wobei festzustellen ist, dass die freiwillige und die erzwungene Rückkehr politisch gesehen miteinander verknüpft sind.

Gegenstand und Ziele der Studie

Zu diesem Zeitpunkt erscheint es sinnvoll, eine Bestandsaufnahme der vorhandenen Ansätze, Strategien und konkreten Programmmaßnahmen in den Mitgliedstaaten der EU vorzunehmen, die fortan als Referenzpunkt dienen kann, um die Entwicklung der europäischen Rückkehrpolitik zu evaluieren. In diesem Sinne verfolgt die Studie „Programmes and Strategies in the European Union Fostering Assisted Return and Reintegration in Third Countries“ des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN) das Ziel, eine Gegenüberstellung der unterschiedlichen Ansätze und Programme zur Rückkehrunterstützung in den Mitgliedstaaten zu ermöglichen. Sie soll gleichsam einen Schritt auf dem Weg zu verbesserter europäischer Zusammenarbeit, zur Nutzung von Synergien zwischen den EU-Mitgliedstaaten sowie zur Herausbildung einer übereinstimmenden Wahrnehmung hinsichtlich „bester Praktiken“ bei der Rückkehrunterstützung in der EU markieren.

1 Vermerk des Vorsitzes für den Rat Nr. 14673/02 „Vorschlag für ein Rückkehraktionsprogramm“ vom 25. November 2002.

2 vgl. Erwägungsgrund (10), Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger.

3 Entscheidung Nr. 575/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Mai 2007 zur Einrichtung des Europäischen Rückkehrfonds für den Zeitraum 2008 bis 2013 innerhalb des Generellen Programms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“.

Die vorliegende Studie bildet den deutschen Beitrag zur EMN-Studie. Sie soll einen fundierten und aktuellen Überblick über die vielseitigen Praktiken im Bereich der Rückkehrunterstützung in Deutschland geben und knüpft damit an eine frühere Forschungsstudie zum Thema Rückkehr an, die im Jahr 2006 ebenfalls im Rahmen des EMN durchgeführt wurde (vgl. Kreienbrink 2007). Während die damalige Studie freiwillige und zwangsweise Formen der Rückkehr umfasste, beschreibt und analysiert die jetzige Studie ausschließlich den Bereich der Rückkehrunterstützung, die keinen unmittelbar verpflichtenden Charakter hat bzw. ohne die Anwendung von Zwangsmaßnahmen gewährt wird und in diesem Sinne zu einer freiwilligen Rückkehr führt.

Gliederung und Aufbau

Um möglichst direkte Vergleichbarkeit mit den Länderstudien anderer Mitgliedstaaten herzustellen, wurde die vorliegende Studie nach einheitlichen inhaltlichen Vorgaben verfasst, die im EMN gemeinsam entwickelt wurden. Im Anschluss an diese Einleitung werden zunächst die grundlegenden Begrifflichkeiten geklärt und die verfügbaren Daten im Bereich der freiwilligen Rückkehr präsentiert (Kapitel 2). Kapitel 3 behandelt den politischen und rechtlichen Rahmen für Rückkehrunterstützung in der Bundesrepublik und beschreibt, wie sich Rechtsakte, Politiken und Finanzierungsinstrumente auf die Gestaltung von Politik und Recht auswirken. Kern der Studie ist Kapitel 4, in dem zunächst ein Überblick über die Motive zur Einrichtung und Nutzung von Angeboten der Rückkehrunterstützung gegeben wird. Anschließend werden verschiedene Hindernisse und Problemstellungen diskutiert, welche die Durchführung solcher Programme erschweren. Abschnitt 4.3 ist den konkreten Maßnahmen der Rückkehrunterstützung – Beratung, Logistik und Organisation, finanzielle Anreize – gewidmet. Aufgrund der beständig wachsenden Bedeutung von Reintegration und Nachhaltigkeit bei der Rückkehr wird diesen Aspekten in einem gesonderten Teil Rechnung getragen, der Informationen über entsprechende Maßnahmen und Programme bietet (Kapitel 5). Da eine strikte Trennung von Rückkehrunterstützung zur Ausreise aus Deutschland auf der einen Seite und Hilfen bei der Reintegration in das Herkunfts- bzw. Zielland auf der anderen Seite nicht immer vorgenommen werden kann, existieren zwischen Kapitel 4 und Kapitel 5 z.T. fließende Übergänge. Ansätze und Modelle der Rückkehrförderung, die teilweise in diesem Sinne ganzheitlich ausgerichtet sind und zwischen den einzelnen Bundesländern variieren, werden daher in gesonderten Exkursen beispielhaft beschrieben. Die Studie endet mit einigen Schlussfolgerungen zu den analysierten Programmen und Strategien der Rückkehrunterstützung, benennt „beste Praktiken“ und thematisiert Aspekte aktueller Diskussionen um die Fortentwicklung von Rückkehrunterstützung und Reintegrationshilfe in Deutschland.

Methodisches Vorgehen und verwendete Quellen

Diese Studie stützt sich auf eine Reihe von unterschiedlichen Quellen. Hinsichtlich der Definitionen und Kategorien von Rückkehrern sowie bei der Beschreibung der politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen für Rückkehrunterstützung konnte mehrfach auf den deutschen Beitrag zur Rückkehrstudie des EMN aus dem Jahr 2006 und die dafür gefertigten Expertisen zurückgegriffen werden (vgl. BAMF 2007); die entsprechenden Abschnitte wurden entsprechend den Anforderungen der aktuellen EMN-Studie modifiziert und aktualisiert. Neben den einschlägigen deutschen und europäischen Rechtsquellen wurde auch die aktuelle Forschungsliteratur berücksichtigt. Hinsichtlich der Zahlen zu

Rückkehrern wurde vorrangig auf Statistiken über die Teilnahme von Ausländern an den Rückkehrhilfeprojekten zurückgegriffen, die fortlaufend von IOM als operativem Träger zu Zwecken des Verwendungsnachweises erhoben werden. Zur Darstellung der allgemeinen Wanderungszahlen wurden Daten des Statistischen Bundesamtes genutzt. Darüber hinaus erfolgten gesonderte Datenabfragen beim Ausländerzentralregister (AZR) zum Fortzug von Drittstaatsangehörigen ins Ausland und ihrem letzten rechtlichen Status in Deutschland sowie bei der Bundespolizei über erfolgte Rückführungen. Ein Großteil der Erkenntnisse zu den Praktiken und Strategien im Bereich der Rückkehr- und Reintegrationsförderung geht auf Programmbeschreibungen, Projektberichte und Veranstaltungsdokumentationen zurück, die überwiegend online zugänglich sind und entsprechend in der Studie angegeben werden. Der Sachstandserhebung zu den Aktivitäten der Bundesländer diente ein standardisierter Fragebogen, der an die für Rückkehr zuständigen Stellen in den 16 Länderministerien versendet und von diesen beantwortet wurde. Die Ergebnisse aus der Fragebogenaktion wurden zusammen mit den Erkenntnissen aus einer ähnlichen Umfrage im Auftrag der Stadt München (s. Fn. 38) in die Kapitel 3 und 4 eingearbeitet. Im Rahmen einer bundesweiten Fachtagung im Oktober 2009 zum Thema „Rückkehr und Reintegration“ fand zudem ein Informationsbesuch des Verfassers beim Rückkehrprojekt der Stadt München statt, der ebenso wie die Fachvorträge und verschiedene Expertengespräche bei der Tagung wertvolle Hintergrundinformationen lieferte. Vereinzelt wurde daneben auf Informationen aus Experteninterviews mit Beratungsstellen zurückgegriffen, die im Rahmen eines anderen Forschungsprojekts des Bundesamtes zum Thema Rückkehr in den Jahren 2007 bis 2009 geführt worden waren. Zu einem nicht unerheblichen Teil ist auch das Expertenwissen aus den fachlich für die Bereiche Rückkehrförderung, internationale Zusammenarbeit, Statistik und Fondsverwaltung zuständigen Organisationseinheiten innerhalb des BAMF, von Mitarbeitern von IOM in Nürnberg sowie der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) der Bundesagentur für Arbeit eingeflossen.⁴

4 Die Verfasser bedanken sich bei den Gesprächspartnern für die zur Verfügung gestellten Informationen.

2 Definitionen, Kategorien und verfügbare Daten zur Rückkehrunterstützung

2.1 Definitionen

Rückkehr

In einem allgemeinen Verständnis bezeichnet Rückkehr meist die Migration eines Menschen zurück in seinen Herkunftsstaat, wenn er sich für längere Zeit in einem anderen Land aufgehalten hat. Dabei kann mit Herkunftsstaat sowohl das Land gemeint sein, dessen Staatsangehörigkeit der/die Betreffende besitzt bzw. aus dem er/sie stammt, als auch der Staat, in dem er/sie bislang seinen/ihren gewöhnlichen Aufenthalt hatte; die Rückkehr kann freiwillig oder zwangsweise erfolgen. Auch wenn Rückkehr als Oberbegriff nicht allgemeinverbindlich definiert ist, geht aus verschiedenen Definitionen und Rechtsakten hervor, was im Zusammenhang mit Migrationssteuerung damit gemeint ist. Gemäß einer eher operativen Begriffsdefinition der Europäischen Kommission umfasst der Begriff Rückkehr „die Vorbereitung und Durchführung der Rückreise in das Herkunfts-, Transit- oder ein anderes Drittland“, wobei „es sich um eine freiwillige oder erzwungene Rückkehr handeln“ kann.⁵ Daran schließt auch die 2008 verabschiedete sogenannte Rückführungsrichtlinie an, die zahlreiche Begriffsbestimmungen für den Bereich der Rückkehr vornimmt (vgl. dazu Baldaccini 2009).

„Rückkehr‘ [bezeichnet] die Rückreise von Drittstaatsangehörigen – in freiwilliger Erfüllung einer Rückkehrverpflichtung oder erzwungener Rückführung – in

— deren Herkunftsland oder

— ein Transitland gemäß gemeinschaftlichen oder bilateralen Rückübernahmeabkommen oder anderen Vereinbarungen oder

— ein anderes Drittland, in das der betreffende Drittstaatsangehörige freiwillig zurückkehren will und in dem er aufgenommen wird [...]“⁶

Zwangsweise Rückführung

Insbesondere die Begriffe, die den Bereich der erzwungenen Rückkehr beschreiben, lassen sich im deutschen Migrationsrecht relativ einfach bestimmen, da sie in der Regel per Gesetz oder Rechtsverordnung geregelt sind (vgl. dazu im Einzelnen Kreienbrink 2007: 42ff.). Dabei resultieren entsprechende Vorgaben z.T. aus europäischen Rechtsakten.⁷ So ist Rückführung im Allgemeinen ein Sammelbegriff für verschiedene Formen der erzwunge-

5 Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament über eine Gemeinschaftspolitik zur Rückkehr illegal aufhältiger Personen, KOM(2002) 564 endgültig, S. 28.

6 Artikel 3 Nr. 3, Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger.

7 Einschlägig sind in diesem Zusammenhang etwa die Richtlinie 2001/40/EG des Rates vom 28. Mai 2001 über die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen über die Rückführung von Drittstaatsangehörigen sowie die Richtlinie 2003/110/EG des Rates vom 25. November 2003 über die Unterstützung bei der Durchbeförderung im Rahmen von Rückführungsmaßnahmen auf dem Luftweg.

nen Rückkehr, die auf der Grundlage eines Gerichts- oder Verwaltungsakts entweder in das Herkunftsland, in ein Transitland oder in ein sonstiges Drittland erfolgt. Dazu gehören die ausländerrechtlichen Maßnahmen der Zurückweisung, der Zurückschiebung und der Abschiebung, die in den §§ 15, 57 und 58 des Aufenthaltsgesetzes geregelt sind (vgl. dazu i.E. Kreienbrink 2007: 43; Schneider 2009: 63, 66).

Im Zusammenhang damit stehen die Abschiebungsandrohung und die Abschiebungsanordnung. Die Abschiebungsandrohung ist ein Verwaltungsakt, der in der Regel mit der Ausreiseaufforderung verbunden ist. Dem Ausländer wird für den Fall, dass er innerhalb der festgesetzten Frist nicht freiwillig ausreist, die Abschiebung angedroht (§ 59 AufenthG; § 34 AsylVfG). Von einer Abschiebungsandrohung ist die Abschiebungsanordnung zu unterscheiden. Sie ergeht zum einen in den Fällen, in denen der Asylbewerber in einen sicheren Drittstaat oder in einen für die Durchführung des Asylverfahrens zuständigen Staat abgeschoben werden soll (§ 34a AsylVfG). Zum anderen gibt es eine Abschiebungsanordnung, die von der obersten Landesbehörde gegen einen Ausländer auf Grund einer auf Tatsachen gestützten Prognose zur Abwehr einer besonderen Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder einer terroristischen Gefahr ohne vorhergehende Ausweisung erlassen werden kann (§ 58a AufenthG). Europarechtlich ist von „Rückführungsentscheidungen“ die Rede, womit „die behördliche oder richterliche Entscheidung oder Maßnahme mit der der illegale Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen festgestellt und eine Rückkehrverpflichtung auferlegt oder festgestellt wird“ gemeint ist.⁸

Recht auf Rückkehr, Rückkehrberechtigung

Ein Recht auf Rückkehr ist bereits in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verankert, in deren Artikel 13 es in Absatz 2 heißt:⁹ „Jeder hat das Recht, jedes Land, einschließlich seines eigenen, zu verlassen und in sein Land zurückzukehren.“ Kraft Völkergewohnheitsrecht ist ein Staat zur Rückübernahme von eigenen und ehemaligen Staatsangehörigen verpflichtet (vgl. Lehngruth 1997). Daraus resultiert ein individueller Anspruch, den dieses Land auch anerkennen muss; elementar im Zusammenhang mit Fragen der freiwilligen oder erzwungenen Rückkehr ist daher auch der Begriff der Rückkehrberechtigung:¹⁰ Für die Aufnahme eines Rückkehrers verlangt der Zielstaat fast ausnahmslos einen Nachweis darüber, dass es sich dabei entweder um einen Staatsangehörigen dieses Staates handelt oder dass er vor der Einreise in die Bundesrepublik dort zumindest über ein Aufenthaltsrecht verfügte. Als schriftlich fixierte Rückkehrberechtigung wird in der Regel ein gültiger Pass angesehen (vgl. Storr et al. 2008: 29, § 5 Rn. 8). In diesem Zusammenhang sind auch die Rückübernahmeabkommen zwischen der Bundesrepublik und einzelnen Drittstaaten zu nennen, die vorrangig der Erleichterung von Rückführungen dienen und in der Regel auch Vereinbarungen zur Ausstellung bzw. Beschaffung von Rückreisedokumenten enthalten (vgl. Kap. 3.1). Derzeit gelten rund 30 solcher bilateralen Abkommen.

⁸ Art. 3 Nr. 4, Richtlinie 2008/115/EG.

⁹ Resolution 217 A (III) der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1948.

¹⁰ Im flüchtlingsrechtlichen Diskurs sind in diesem Zusammenhang in den letzten Jahren normativ-philosophische Ansätze vorgestellt worden, die das Rückkehrrecht im Zusammenhang mit elementaren Grund- und Freiheitsrechten – und komplementär zum Vertreibungsverbot – als schützenswertes „Heimatrecht“ oder zu gewährleistendes „Recht auf Heimat“ betrachten (vgl. Roßkopf 2005), und zwar im Sinne einer „Wiedergutmachung“ durch „gerechte Rückkehr“ (vgl. Bradley 2008).

Freiwillige Ausreise, Rückkehrunterstützung

Während bei der zwangsweisen Rückkehr rechtlich eindeutig definierte Voraussetzungen, Tatbestände und Maßnahmen vorliegen, ist der Begriff der freiwilligen Rückkehr weniger klar zu fassen, auch wenn ihr der Vorrang vor der zwangsweisen Rückkehr eingeräumt wird (vgl. Kap. 3.1). Dementsprechend ist die freiwillige Rückkehr auch im deutschen Recht nicht explizit geregelt. Im Aufenthaltsgesetz finden sich an zwei Stellen Bezüge zur freiwilligen Ausreise bzw. Rückkehr, die sich jeweils auf Drittstaatsangehörige beziehen, die die Voraussetzungen für einen legalen Aufenthalt nicht (mehr) erfüllen.

- Im Rahmen der Residenzpflicht für Ausreisepflichtige bildet § 61 Absatz 2 des Aufenthaltsgesetzes die Rechtsgrundlage für die Einrichtung von Wohnstätten durch die Länder, in denen vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer untergebracht werden sollen (sog. Ausreiseeinrichtungen). Hier heißt es in Satz 2:

„In den Ausreiseeinrichtungen soll durch Betreuung und Beratung die Bereitschaft zur freiwilligen Ausreise gefördert und die Erreichbarkeit für Behörden und Gerichte sowie die Durchführung der Ausreise gesichert werden.“

- Gemäß § 75 Nr. 7 des Aufenthaltsgesetzes gehört den Aufgaben des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge die

„Gewährung der Auszahlungen der nach den Programmen zur Förderung der freiwilligen Rückkehr bewilligten Mittel“.¹¹

Analog dazu ist im Asylbewerberleistungsgesetz von „Rückführungs- und Weiterwanderungsprogrammen“ die Rede; die Behörden sollen bei Leistungsberechtigten in geeigneten Fällen auf deren Inanspruchnahme hinwirken (§ 11 Abs. 1 AsylbLG). In beiden Fällen bildet das vom Gesetzgeber erwartete Verlassen des Territoriums der Bundesrepublik Deutschland bei Eintreten der Ausreisepflicht (§ 50 AufenthG) – ohne dass dafür Zwangsmaßnahmen erforderlich sind – den Hintergrund der Maßnahme. Elementar ist also nicht das Kriterium der Rückkehr des betreffenden Ausländers in sein Herkunftsland, das Land seiner Staatsangehörigkeit oder das Land seines vorherigen gewöhnlichen Aufenthaltes. Im Vordergrund steht das Kriterium der Ausreise aus der Bundesrepublik.¹² Bei der Ausreise wird jedoch nicht ausschließlich auf das bloße Verlassen des Bundesgebiets abgestellt, sondern u.U. auch darauf, ob es dem Ausländer möglich ist, in einen anderen Staat einzureisen bzw. sich dort aufzuhalten. So genügt ein ausreisepflichtiger Ausländer, der in einen anderen Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften einreist, seiner Ausreisepflicht nur, wenn ihm Einreise und Aufenthalt dort erlaubt sind.¹³

¹¹ Vgl. dazu näher Kap. 3.1 und 4.3.1.

¹² Dem entspricht die Begriffsbestimmung der europäischen Rückführungsrichtlinie; freiwillige Ausreise liegt demnach vor bei „Erfüllung der Rückkehrverpflichtung innerhalb der dafür in der Rückkehrentscheidung festgesetzten Frist“ (Art. 3. Nr. 8, RL 2008/115/EG, s.Fn. 2).

¹³ § 50 Abs. 4 AufenthG; vgl. auch Ziffer 25.3.5.2 Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz (AVwVAufenthG).

In diesem Zusammenhang ist jedoch vor allem der Begriff der Freiwilligkeit umstritten. Das Spektrum der Positionen reicht dabei von der Ansicht, dass Freiwilligkeit nur vorliege, wenn es auch eine Bleibeoption gebe, über die Position, dass ein Ausländer freiwillig und sogar mit einer Förderung angesichts der Alternative einer zwangsweisen Rückführung ausreisen kann, bis hin zu der Vorstellung, dass Freiwilligkeit nur die Abwesenheit von körperlicher Gewalt im Rahmen einer Rückführung bedeute (vgl. Black/Gent 2006: 19).

Der UNHCR definiert freiwillige Rückkehr als das Resultat der „Ausübung des eigenen freien und uneingeschränkten Willens in der sinnvollen Wahl zwischen dem Zurückkehren oder Nichtzurückkehren in das Herkunftsland im Lichte der bestehenden Bedingungen im Herkunftsland und im Asylsland“ (UNHCR 1993: 52). Maßnahmen, die den Flüchtling zur Heimkehr drängen, wie physischer, psychologischer oder materieller Druck, dürften nicht ausgeübt werden, was beinhaltet, dass Flüchtlinge rechtlich anerkannt seien und ein Recht auf Aufenthalt hätten. In der Bewertung der Rückkehr solle die Überzeugung vorhanden sein, dass die positiven Pull-Faktoren im Herkunftsland in der Rückkehrentscheidung des Flüchtlings die gewichtigere Rolle gegenüber möglichen Push-Faktoren im Aufnahmeland spielen (UNHCR 1996: 2.3). Die in den Augen von UNHCR scheinbar unvermeidliche Inkaufnahme solcher Push-Faktoren in den Asylländern hat indes vereinzelt zu Kritik internationaler Menschenrechtsorganisationen geführt: das Prinzip der Freiwilligkeit werde – auch vor dem Hintergrund der sog. Aufhebungsklausel der GFK¹⁴ – nicht vollständig berücksichtigt (vgl. Takahashi 1997: 600ff.).

Die von IOM präsentierte Definition für freiwillige Rückkehr lehnt sich an die weitreichende Definition des UNHCR an und beinhaltet die frei getroffene informierte Entscheidung. Daneben steht die unterstützte freiwillige Rückkehr (assisted voluntary return), bei der dem Rückkehrer organisatorische und finanzielle Unterstützung zuteil wird. IOM unterscheidet weiterhin zwischen freiwillig ohne Zwang (voluntarily without compulsion) und freiwillig unter Zwang (voluntarily under compulsion), wobei die erste Variante dem Freiwilligkeitsbegriff des UNHCR entsprechen würde, die zweite jedoch nicht. Hier verbindet sich vielmehr die freiwillige Entscheidung zur Rückkehr mit der Unmöglichkeit des weiteren Aufenthalts im Zielland (IOM 2004: 10). Ähnlich schlägt der Europäische Flüchtlingsrat (European Council on Refugees and Exiles: ECRE) vor, terminologisch zwischen freiwilliger Rückkehr (voluntary return/repatriation), pflichtgemäßer bzw. angeordneter Rückkehr (mandatory return) und erzwungener Rückkehr (forced return) zu unterscheiden. Der Begriff der freiwilligen Rückkehr sollte sich danach ausschließlich auf Personen beziehen, die aus freien Stücken – also ohne eine zugrunde liegende Verpflichtung – in ihr Heimatland oder das Land ihres gewöhnlichen Aufenthaltes zurückgehen und von ihrem Aufenthaltsrecht keinen Gebrauch (mehr) machen. Im Gegensatz dazu soll verpflichtende bzw. angeordnete Rückkehr auf ausreisepflichtige Personen angewandt werden, die über keinen rechtlichen Status zum Aufenthalt aus Schutzgründen mehr verfügen, d.h. also rechtskräftig abgelehnte Asylbewerber oder Flüchtlinge, deren Status widerrufen wurde.¹⁵

14 Zur Aufhebungsklausel vgl. Art. 1 C Nr. 5 und 6 Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951; UNHCR, „Note on Cessation Clauses“ vom 30. Mai 1997 (EC/47/SC/CRP.30); UNHCR, „The Cessation Clauses: Guidelines on their Application“, April 1999 sowie Bonoan (2003).

15 Für eine Diskussion zur Terminologie, insbesondere zur Relativierung des Begriffs der Freiwilligkeit bzw. der Abstufung von Freiwilligkeit vgl. Paul/Sebastian 2005: 85ff.

Der Begriff der pflichtgemäßen (auch: verpflichtenden oder angeordneten) Rückkehr wird auch von verschiedenen deutschen NGOs bevorzugt, die sich aktiv mit Fragen der Rückkehrunterstützung beschäftigen. Einzelne Vertreter freier Träger und von Wohlfahrtsverbänden, die in der Flüchtlingsberatung tätig sind, sowie Vertreter von Unterstützerorganisationen von Flüchtlingen lehnen die Verwendung des Begriffs der Freiwilligkeit im Bereich der unterstützten Rückkehr grundsätzlich ab. Sie argumentieren im Sinne der weiten UNHCR-Definition, dass Freiwilligkeit nur vorliegen könne, wenn ein Ausländer seinen gesicherten Aufenthaltsstatus aus familiären, beruflichen oder sonstigen Gründen von sich aus aufgibt und er nach Beendigung seines Aufenthaltzwecks (z.B. Studium, Ausbildung) oder im Laufe eines schwebenden Asylverfahrens von sich aus Deutschland verlässt. Die Situation ausreisepflichtiger Ausländer dagegen, wie die Setzung von Ausreisefristen, Wiedereinreisesperren, die Kürzung von Sozialleistungen, der Entzug der Arbeitserlaubnis, die drohende Abschiebung, die Einweisung in Ausreisezentren usw. erzeuge bei einer gleichzeitig stattfindenden Rückkehrberatung erheblichen Druck, so dass die Rückkehr nicht mehr freiwillig sei (vgl. Düvell 2005: 63). Eine solche Rückkehr wird aus dieser Perspektive als „Abschiebung mit anderen Mitteln“ wahrgenommen (Berthold 2005: 57); der Terminus „freiwillig“ allenfalls in Anführungszeichen angewendet.¹⁶

Obwohl zahlreiche Organisationen der Flüchtlingsunterstützung dem Konzept der freiwilligen Rückkehr weiterhin skeptisch gegenüber stehen und diese nur als letzten Ausweg einer ganzheitlichen verfahrens- und aufenthaltsrechtlichen Beratung in Betracht ziehen, haben sich insbesondere einige Wohlfahrtsverbände in den letzten Jahren programmatisch geöffnet und lehnen spezielle Beratungsangebote nicht (mehr) kategorisch ab; die wachsende Zahl an Stellen zur Rückkehrberatung und -förderung ist jedoch bisweilen weniger einem bedarfsorientierten Konzept als vielmehr den Förderbedingungen im Rahmen nationalstaatlicher oder europäischer Vorgaben (z.B. dem Rückkehrfonds; vgl. Kap. 3.2.2) geschuldet (vgl. Dünnwald 2008: 25). Im Rahmen dieser Spezialisierung ist ferner besonders bei Projekten unter Beteiligung von Ländern, Kommunen und freien Trägern eine Tendenz zur Erweiterung der Zielgruppen von Rückkehrunterstützung – über ausreisepflichtige bzw. im Asylverfahren befindliche Drittstaatsangehörige hinaus – festzustellen (vgl. auch Kap. 2.2). Bei diesen Personen kann dann im vollen Sinne des Wortes von freiwilliger Rückkehr gesprochen werden.

In der bundesdeutschen Debatte tritt der Disput um „Freiwilligkeit“ somit in den Hintergrund; vielmehr lenkt die Diversifizierung der Angebote den Fokus auf die Inhalte von Unterstützungs- und Beratungsangeboten. Weiterhin finden sich unterschiedliche Bezeichnungen für das gleiche Phänomen, wobei eine differenzierte Begriffsverwendung wünschenswert wäre. Die im Rahmen der Spezifikationen für diese Studie vorgeschlagenen Begriffsverwendungen orientieren sich an den Definitionen der IOM sowie der Terminologie der Rückführungsrichtlinie, die sich hier um eine Differenzierung bemüht: „Freiwillige Rückkehr“ (voluntary return) bezeichnet demnach eine völlig unabhängige Rück- oder Weiterwanderung basierend auf dem freien Willen des betreffenden Migrant*in, während „freiwillige Ausreise“ (voluntary departure) – in der Praxis bislang vielfach gleichbedeu-

¹⁶ Zur Zumutbarkeit der freiwilligen Ausreise vgl. Heinhold (2003)

tend benutzt – die Rück- oder Weiterwanderung vor dem Hintergrund einer (zukünftig) bestehenden Ausreiseverpflichtung meint.¹⁷

2.2 Kategorisierung von Rückkehrmigranten

Grundsätzlich lassen sich zwei große Kategorien von drittstaatsangehörigen Rückkehrmigranten differenzieren. Dies sind zum einen Drittstaatsangehörige, die für ihren Aufenthalt in der Bundesrepublik zumindest vorübergehend eine Berechtigung besitzen (Aufenthaltserlaubnis, Niederlassungserlaubnis, Aufenthaltsgestattung für die Dauer des Asylverfahrens), zum anderen Drittstaatsangehörige, die nicht bzw. nicht mehr über eine entsprechende Berechtigung verfügen und zur Ausreise verpflichtet sind. Ein Unterfall der Ausreisepflichtigen markiert die Kategorie der geduldeten Ausländer, also diejenigen, deren Abschiebung vorübergehend aufgrund tatsächlicher oder rechtlicher Abschiebungshindernisse ausgesetzt ist bzw. bei denen eine oberste Landesbehörde aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland für bestimmte Gruppen die Aussetzung der Abschiebung anordnet hat (§ 60a AufenthG). Das REAG/GARP-Programm des Bundes und der Länder richtet sich jedoch nicht streng nach diesen beiden Hauptkategorien. Zwar liegt die Hauptzielgruppe bei den Ausreisepflichtigen, jedoch sind auch einzelnen Gruppen von Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis förderberechtigt (vgl. Kap. 4.3.1). Auch die Beratungs- und Unterstützungsangebote von Ländern, Kommunen, Verbänden und sonstigen freien Trägern sind für unterschiedliche Zielgruppen von Drittstaatsangehörigen verfügbar (vgl. dazu im Einzelnen Kap. 4).

Aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige

Für Zuwanderer, die rechtmäßig mit einer Aufenthalts- oder Niederlassungserlaubnis oder einer Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG in der Bundesrepublik leben, gibt es bislang keine flächendeckenden formalisierten Regelungen, Programme oder administrative Verfahren für die Rückkehr. In den frühen 1980er Jahren hatte die damalige Bundesregierung ein Gesetz eingeführt, das mittels sogenannter Rückkehrprämien die Bereitschaft von ausländischen Arbeitnehmern fördern sollte, mit ihren Familien in das Herkunfts- oder Heimatland zurückzugehen; das Programm erwies sich jedoch als nicht erfolgreich und lief bald aus (vgl. Kap. 3.1). Die Rückkehr von Drittstaatsangehörigen, die über eine Berechtigung zum temporären oder dauerhaften Aufenthalt in Deutschland verfügen, erfolgt somit überwiegend spontan und ungeregelt und ist in ihrem Umfang statistisch nicht genau zu erfassen (vgl. dazu Kap. 2.3).

¹⁷ Vgl. dazu die Definition für „Voluntary Return“ im EMN-Glossar (Asylum and Migration Glossary - A tool for better comparability, produced by the European Migration Network, July 2009)

- In die Kategorie der aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen fallen zum einen sämtliche Personen mit einer (unbefristeten) Niederlassungserlaubnis.
- Eine zweite Gruppe bilden Drittstaatsangehörige mit einer (befristeten) Aufenthaltserlaubnis.
- Schließlich sind auch Drittstaatsangehörige, die in Deutschland einen Asylantrag stellen, zumindest für die Dauer des Asylverfahrens zum Aufenthalt berechtigt (Aufenthaltsgestattung). Anders als die meisten Drittstaatsangehörigen mit einer Aufenthalts- oder Niederlassungserlaubnis können Inhaber einer Aufenthaltsgestattung die Angebote der Rückkehrförderung im Programm REAG/GARP ebenso wahrnehmen, wie abgelehnte Asylbewerber (vgl. Kap. 3.1).

Ausreisepflichtige Drittstaatsangehörige

Grundsätzlich ist ein Ausländer zur Ausreise verpflichtet, wenn er einen erforderlichen Aufenthaltstitel nicht oder nicht mehr besitzt (Grundsatz der Erfordernis eines Aufenthaltstitels nach § 4 AufenthG; die Ausreisepflicht folgt aus § 50 Abs. 1 AufenthG). Ausländer, die unerlaubt einreisen wollen, weil sie die allgemeinen Voraussetzungen der Einreise nicht erfüllen, werden bereits an der Grenze zurückgewiesen (Zurückweisung; §§ 14, 15 AufenthG). Sofern eine unerlaubte Einreise geglückt ist, erfolgt im Zeitraum von bis zu sechs Monaten die Zurückschiebung (§ 57 AufenthG).

Für ein Erlöschen des Aufenthaltsrechts gibt es eine Vielzahl von Gründen, die § 51 AufenthG benennt (vgl. dazu Schneider 2009: 60f.). Die daraus folgende Verpflichtung, das Bundesgebiet zu verlassen, entsteht kraft Gesetzes und allein aufgrund der Tatsache, dass der betreffende Drittstaatsangehörige den erforderlichen Aufenthaltstitel nicht besitzt bzw. dieser Titel nachträglich weggefallen ist. Es bedarf keines gesonderten Verwaltungs- oder Rechtsaktes mehr. In der Regel ergeht jedoch ein schriftlicher Hinweis mit einer Ausreiseaufforderung, der nicht mit einer Ausweisung zu verwechseln ist, die einen gesonderten Verwaltungsakt darstellt (s.u.). Wenn der Ausländer nicht unverzüglich bzw. nach einer bestimmten Frist die Bundesrepublik verlässt (freiwillige Erfüllung der Ausreisepflichtung), kann die Abschiebung erfolgen. Die Androhung der Abschiebung (§ 59 AufenthG) ist in der Regel die Voraussetzung für eine zwangsweise Rückführung.

Einer der Gründe für das Erlöschen des Aufenthaltsrechts und das Eintreten der Ausreisepflicht besteht in der Ausweisung des Ausländers. Das Aufenthaltsgesetz kennt grundsätzlich drei Ausweisungstatbestände: die zwingende Ausweisung, die Regelausweisung und die Ermessensausweisung (§§ 53-55 AufenthG; vgl. Groß 2006: 45, Schneider 2009: 61).

Ausreisepflichtig können auch Ausländer werden, deren Asylverfahren ursprünglich zu einer positiven Entscheidung geführt hatte. So ist im Falle von Asylberechtigten und Personen, denen die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt worden ist, das Erlöschen dieses Status durch die Ausländerbehörde festzustellen, wenn aufgrund bestimmter Tatbestandsvoraussetzungen davon auszugehen ist, dass sie dieses Schutzes nicht mehr bedürfen (§ 72 AsylVfG). Nach dem Wegfall der Anerkennungsgründe oder auf Grund einer veränderten Rechtslage ist außerdem vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge ein Widerrufs-

verfahren einzuleiten; eine Rücknahme der früheren Entscheidung durch das Bundesamt ist möglich, wenn diese durch falsche oder verschwiegene Angaben des Asylbewerbers bewirkt wurde oder fehlerhaft war (§ 73 AsylVfG).¹⁸ Auch seine getroffene Entscheidung über das Vorliegen eines Abschiebungsverbots nach § 60 Abs. 2, 3, 5 oder 7 AufenthG kann das Bundesamt widerrufen bzw. zurücknehmen (§ 73 Abs. 3 AufenthG). Der Widerruf oder die Rücknahme führen jedoch nicht automatisch zum Entzug des Aufenthaltsrechts durch die Ausländerbehörde, da diese bei ihrer eigenständigen Entscheidung hierüber auch die Dauer des Aufenthaltes, die Folgen für Familienangehörige und sonstige schutzwürdige Belange berücksichtigen muss (vgl. Heinhold 2005: 153). Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts kann das Aufenthaltsrecht nicht entzogen werden, falls der betreffende Ausländer Anspruch auf ein Aufenthaltsrecht auf anderer Basis hat, wie z.B. eine Eheschließung mit einem deutschen Staatsangehörigen (vgl. Beauftragte 2005: 469).

Eine weitere Kategorie von Ausreisepflichtigen sind Asylbewerber, deren Antrag endgültig abgelehnt worden ist.

Flüchtlinge, die aus humanitären Gründen in besonderen Notlagen aufgenommen werden (künftig z. B. im Rahmen des vorübergehenden Schutzes nach der EU-Richtlinie¹⁹ nach § 24 AufenthG) bzw. schon aufgenommen worden sind, wie z.B. die Flüchtlinge aus dem Kosovo, gehören ebenfalls zu den potenziellen Rückkehrern. Ein dauerhaftes Bleiberecht für vorübergehend aufgenommene Ausländer wurde von der Innenministerkonferenz bislang ausgeschlossen, wenngleich seit 2004 einige Bundesländer unter dem Eindruck der Sicherheitslage in manchen Herkunftsländern zum Teil Bleiberechte gefordert haben, sofern es sich um wirtschaftlich und gesellschaftlich integrierte Personen handelte; beschlossen wurde eine Altfallregelung für langjährig Geduldete.²⁰

Grundsätzlich ausreisepflichtig sind per definitionem illegal aufhältige Ausländer in Deutschland, d.h. Personen, die weder einen Aufenthaltstitel oder eine Duldung besitzen, im Ausländerzentralregister nicht erfasst, noch anderweitig behördlich erfasst sind (vgl. Sinn et al. 2006: 23-27). Rechtlich gesehen folgt die Ausreisepflicht auch hier aus § 50 Abs. 1 AufenthG.

Eine zusätzliche Kategorie von (zwangsweisen) Rückkehrern ergibt sich aus dem Dublin-Verfahren (vgl. dazu Lang 2008; Schneider 2009: 40f., 67). Im Rahmen dieser Studie werden „Dublin-Rückkehrer“ jedoch nicht näher behandelt.

18 Vgl. dazu auch § 73 Abs. 2a AsylVfG und § 26 Abs. 3 AufenthG.

19 Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten.

20 Vgl. etwa IMK-Beschluss Nr. 7 vom 6. Juni 2002, S. 11f. sowie Protokollnotiz zum IMK-Beschluss Nr. 11 vom 8. Juli 2004, S. 14 zu den aus dem Kosovo Aufgenommenen. Eine begrenzte Bleiberechtsregelung für faktisch und wirtschaftlich integrierte Ausländer – unabhängig von deren Herkunft – wurde von der Innenministerkonferenz im November 2006 beschlossen (vgl. IMK-Beschluss Nr. 8 vom 17.11.2006) und 2007 in erweiterter Form als Altfallregelung in das Aufenthaltsgesetz aufgenommen (§§ 104 a und b). Kurz vor dem Auslaufen der gesetzlichen Altfallregelung zum 31. Dezember 2009 einigte sich die Innenministerkonferenz auf eine Anschlussregelung, die im Kern eine Verlängerung der Altfallregelung um weitere zwei Jahre bedeutet (vgl. IMK-Beschluss Nr. 13 vom 4. Dezember 2009).

Geduldete

Geduldete Ausländer stellen gewissermaßen eine Untergruppe der ausreisepflichtigen Drittstaatsangehörigen dar, denn Duldungen verleihen kein Aufenthaltsrecht. Der Intention des Gesetzgebers zufolge bleibt der Aufenthalt unrechtmäßig und die Pflicht zur unverzüglichen Ausreise besteht fort. Bei dem Aufenthalt auf der Grundlage einer Duldung handelt es sich nicht um einen ordnungsgemäßen Aufenthalt im völkerrechtlichen Sinne und nicht um einen Aufenthaltstitel im Sinne der „Dublin-II-Verordnung“. Die Duldung bezweckt aber auch, Ausländer trotz der ihnen obliegenden Ausreisepflicht vor einer Strafbarkeit wegen illegalen Aufenthaltes zu bewahren (§ 95 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG; vgl. Ziffer 60a3 AVwV AufenthG). Die faktisch bestehende Ausreisepflicht bei der Gruppe der Geduldeten, ihr Grund oder der Status der Duldung präjudizieren noch nicht, ob die entsprechende Person schließlich freiwillig ausreist oder abgeschoben wird. Vielmehr besteht auch während des Verfahrens, das zur Abschiebung betrieben wird, die Option der freiwilligen Ausreise.

2.3 Daten zu unterstützter Rückkehr

2.3.1 Allgemeine Datenlage

Die Verbesserung der Datenlage im Bereich der transnationalen Wanderungen gehört zu den vordringlichsten Anliegen der Migrationsforschung. Trotz gewisser Fortschritte hinsichtlich der Statistiken einzelner Staaten, der Europäischen Union oder internationaler Akteure wie der OECD oder der Abteilung für Statistik der Vereinten Nationen bleibt ein erheblicher Weiterentwicklungsbedarf. Dieser bezieht sich einerseits auf Probleme bei den zugrunde liegenden Definitionen, andererseits auf Fragen der Erhebungsdichte und Validität von Daten (vgl. Borchers 2008: 23ff.). Besonders die Datenlage zu Rückkehrmigration ist allgemein schwierig, da es in der Vergangenheit weder Zielländer noch Herkunftsländer als besondere Priorität betrachtet haben, dieses Phänomen zu erfassen (Koser 2000: 59). Dies gilt insbesondere für Zusammenhänge zwischen Rückwanderungen und Reintegration bzw. Entwicklung. Nach Ansicht einer unabhängigen Kommission des US-amerikanischen Center for Global Development sind die verfügbaren Statistiken der Nationalstaaten zur internationalen Migration weiterhin derart unzureichend,

dass wir weniger darüber wissen, wieviel und welche Art von Migration heutzutage eigentlich in der Welt stattfindet, als wir etwa über den internationalen Handel und die Kapitalflüsse wissen. Daher bleibt es unmöglich, einige der grundlegendsten Fragen über den Zusammenhang von menschlichen Wanderungsbewegungen und Entwicklungsprozessen zu beantworten. (Center for Global Development 2009: 1; Übers.d.Verf.)

Auch in Deutschland werden diejenigen, die entweder einer bestehenden Ausreisepflicht nachkommen oder sich (trotz Besitzes eines gültigen Aufenthaltstitels) aus freien Stücken für eine Rück- oder Weiterwanderung entscheiden, nicht gesondert von der amtlichen Statistik erfasst. So ist etwa der weitere Verbleib von abgelehnten Asylbewerbern nicht belastbar zu ermitteln; die dauerhafte Ausreise einer Person mit unbegrenztem Aufenthaltsrecht wird nur registriert, wenn der Fortzug bei der Meldebehörde angegeben wird und/oder ein Vermerk der zuständigen Ausländerbehörde in das Ausländerzentralregister erfolgt (vgl. BAMF 2008: 13ff.).

Naturgemäß ist die Datenlage im Bereich der Rückführungen belastbarer, weil staatliche Stellen (z.B. Bundespolizei, Länderpolizeien) für die Organisation und Durchführung

dieser Maßnahmen verantwortlich sind und entsprechende Statistiken führen. Auch für Deutschland sind umfassende Daten verschiedener Stellen verfügbar (vgl. im Einzelnen Kreienbrink 2007: 50ff.).

Daten zur Abwanderung von Drittstaatsangehörigen auf Bundesebene

Verschiedene Datenquellen können Hinweise auf den Umfang der Rückkehrmigration aus Deutschland liefern. Die meisten verfügbaren Statistiken berücksichtigen jedoch nicht, ob den Fortziehenden Angebote der Rückkehrunterstützung zur Verfügung standen oder ob solche Angebote in Anspruch genommen wurden.

- Grundlage allgemeiner Wanderungszahlen ist die amtliche Zu- und Fortzugsstatistik des Statistischen Bundesamtes. Sie basiert auf der Pflicht, bei grenzüberschreitendem Wohnortwechsel bei der jeweils zuständigen kommunalen Meldebehörde eine An- bzw. Abmeldung vorzunehmen. Für den Eingang in die Meldestatistik ist nicht der Aufenthaltstitel oder die Dauer des Aufenthalts, sondern ausschließlich der Bezug eines Wohnsitzes ausschlaggebend. Bei ordnungsgemäßer Meldung gehen also Personen, die mehrmals pro Jahr zu- oder abwandern und dabei einen Wohnsitz nehmen, auch mehrmals in die Statistik ein. Andererseits ist die Meldestatistik im Hinblick auf Ausländer auch deswegen unzuverlässig, weil bei weitem nicht alle Fortziehenden ihrer Pflicht zur Abmeldung nachkommen – d.h. die Fortzugs- oder Rückwanderungszahlen von Ausländern aus Deutschland werden stets unterschätzt (vgl. BAMF 2008: 12f.). Im Hinblick auf das Thema dieser Studie ist die reine Zu- und Fortzugsstatistik wenig aussagekräftig, insbesondere weil Aufenthaltswert, der rechtliche Aufenthaltsstatus, die Aufenthaltsdauer sowie die Gründe des Zuzuges bzw. des Fortzuges unberücksichtigt bleiben. Abgelehnte und ausreisende Asylbewerber sowie Personen, die zwangsweise zurückgeführt werden, gehen zwar in die Melderegister ein, lassen sich jedoch nicht statistisch von sonstigen Migranten differenzieren. Ebenso wenig ist ersichtlich, ob eine Rückkehr freiwillig und spontan (im Sinne einer eigenständigen, nicht programmgebundenen Migration) erfolgte oder ob sie durch Rückkehrhilfemaßnahmen unterstützt worden ist. Aus den Zahlen in Tabelle 1 sowie in Tabelle 7.2.1 im Anhang wird deutlich, dass es zwischen 2004 und 2008 bei den Drittstaatsangehörigen mehr Zuzüge als Fortzüge gab. Insgesamt sind in diesem Zeitraum gut 3,51 Mio. Personen nach Deutschland zugezogen, während über 3,34 Mio. Personen fortgezogen sind. Zusammengenommen über diese fünf Jahre ergibt sich somit ein Wanderungsüberschuss von 172.456 Personen; bezogen auf Drittstaatsangehörige beträgt der positive Saldo 164.497.
- Genauere migrationsbezogene Daten können dem Ausländerzentralregister (AZR) entnommen werden, in dem grundsätzlich die Daten jener Ausländer erfasst sind, die sich länger als drei Monate in Deutschland aufhalten.²¹ Das AZR

21 Zusätzlich ist die Speicherung von Ausländern im allgemeinen Datenbestand zulässig, welche die Kriterien nach § 2 Abs. 2 Nr. 1-14 des Gesetzes über das Ausländerzentralregister (AZRG) erfüllen. Dazu gehören u.a. Ausländer, die einen Asylantrag gestellt haben, Ausländer, die zur Festnahme oder Aufenthaltsermittlung ausgeschrieben sind sowie Ausländer, die ohne die erforderlichen Papiere in das Bundesgebiet befördert und nicht zurückgewiesen worden sind, weil sie sich auf politische Verfolgung oder die in § 60 Abs. 2, 3 oder 5 des Aufenthaltsgesetzes bezeichneten Umstände für subsidiären Schutz berufen. Eine gesondert geführte Visadatei enthält Daten über ausländische Personen, die ein Visum bei einer deutschen Auslandsvertretung beantragt haben.

dient vor allem den Verwaltungsbehörden zur Erfüllung von Aufgaben im ausländer- und asylrechtlichen Bereich, hat Unterstützungsfunktion als Instrument der inneren Sicherheit und wird für ausländerpolitische Planungen sowie die Ermittlung steuerungsrelevanter Größen verwendet. Aus dem AZR-Datenbestand können verschiedene Auskunftstatistiken abgerufen werden. Seit Anfang 2006 ermöglicht das AZR durch die Aufnahme neuer Speichersachverhalte eine differenziertere Darstellung des Migrationsgeschehens als die Zu- und Fortzugsstatistik. Dies betrifft insbesondere die Erfassung der rechtlichen Grundlagen für die Einreise und den Aufenthalt sowie eine Differenzierung nach Aufenthaltszwecken und der Aufenthaltsdauer.²² Neben reinen Bestandszahlen zu einem bestimmten Stichtag können daher auch Aussagen über Zu- und Fortzüge nach verschiedenen Kriterien wie Staatsangehörigkeit, Alter, Geschlecht oder Aufenthaltszweck getätigt werden. Auch vollzogene Abschiebungen werden registriert. Jedoch sind auch im AZR keine Sachverhalte gespeichert, die erkennen lassen, ob die Rückkehr eines Ausländers durch eine Maßnahme oder ein Programm der Rückkehrhilfe unterstützt wurde. Auch lassen sich keine Aussagen über Herkunfts- und Zielländer tätigen. In Abschnitt 2.3.5 werden daher AZR-Daten zur Anzahl der ausreisepflichtigen Ausländer (jeweils zu bestimmten Stichtagen) analysiert und den Statistiken über Teilnehmer an Programmen der unterstützten Rückkehr gegenübergestellt.

Als weitere Vergleichsgrundlage werden in Abschnitt 2.3.5 Daten der Bundespolizei über zwangsweise Rückführungen, jeweils differenziert nach Staatsangehörigkeit, berücksichtigt. Sie können Aufschlüsse über die Entwicklung des Verhältnisses zwischen freiwilliger und erzwungener Ausreise geben.

Tabelle 1: Wanderungen über die Grenzen Deutschlands 2004-2008 nach Staatsangehörigkeit

	Zuzüge	Fortzüge	Saldo
Europäische Union*	2.145.179	2.133.958	11.221
davon Deutschland	623.777	786.636	-162.859
Drittstaaten	1.357.204	1.192.707	164.497
davon Europa	627.296	580.311	46.985
davon außereuropäisches Ausland	729.908	612.396	117.512
Sonstige**	9.911	13.173	-3.262
Gesamt	3.512.294	3.339.838	172.456

Quelle: Statistisches Bundesamt

* bis 2006: EU-25; ab 2007: EU-27

** staatenlos, ungeklärt, ohne Angabe

22 Vgl. zu methodischen Fragen und Datenquellen BAMF (2008): 12-15.

Daten zu unterstützter Rückkehr auf Bundesebene

Im Bereich der unterstützten Rückkehr werden in Deutschland seit 1979 im Rahmen der Förderprogramme REAG und GARP, die gemeinsam von Bund und Ländern getragen werden (vgl. Kap. 3.1), systematisch Daten erhoben und ausgewertet. Diese Daten ergeben sich aus den Verwendungsnachweisen der IOM, die das BAMF als abrechnende Stelle der REAG/GARP-Mittel erhält.

Tabelle 2: Ausreisen mit Hilfe von Rückkehrförderprogrammen (1979-2008; Anzahl der Personen)

Jahr	REAG				andere Programme			Anzahl Personen
	Global	Bosnien	FRY/ Kosovo	Gesamt	USRP	SMAP	LARAP	Gesamt
1979	137			137				137
1980	2.316			2.316				2.316
1981	4.291			4.291				4.291
1982	6.962			6.962				6.962
1983	7.698			7.698				7.698
1984	6.383			6.383				6.383
1985	5.404			5.404				5.404
1986	9.492			9.492				9.492
1987	9.473			9.473				9.473
1988	9.266			9.266				9.266
1989	10.915			10.915			242	11.157
1990	10.442			10.442			220	10.662
1991	10.636			10.636			235	10.871
1992	13.856			13.856			256	14.112
1993	17.313			17.313			214	17.527
1994	17.488			17.488		13	138	17.639
1995	11.501			11.501		100	132	11.733
1996	14.527	3.555		18.082		148	115	18.345
1997	10.890	65.197		76.087	6.098	555	48	82.788
1998	10.815	91.544		102.359	13.607	685	152	116.803
1999	8.475	20.956	18.268	47.699	12.271	876	72	60.918
2000	4.914	6.490	56.549	67.953	6.572	517	7	75.049
2001	4.103	485	8.263	12.851	1.310	551	0	14.712
2002	5.545	**	6.146	11.691	37	514	0	12.242
2003	6.526	**	5.062	11.588	27	1.000	0	12.615
2004	6.727	**	3.234	9.961	10	920	0	10.891
2005	5.484	**	1.964	7.448	3	1.206	0	8.657
2006	4.713	**	1.044	5.757	0	1.600	0	7.357
2007	3.437	**	**	3.437	1	1.278	0	4.716
2008	2.799	**	**	2.799	0	1.742	0	4.541
Total	242.528	188.227	100.530	531.285	39.936	11.705	1.831	584.757

Quelle: IOM

** unter Global

Bis Ende 2008 sind insgesamt 531.285 Ausländer mit Hilfe von REAG/GARP aus der Bundesrepublik Deutschland ausgereist (vgl. Tab. 2). In den Anfangsjahren stiegen die Zahlen zunächst kontinuierlich und relativ gleichmäßig an (von 2.316 Rückkehrern im Jahr 1980 auf 11.501 im Jahr 1995), um infolge der Rückkehrmigration in das frühere Jugoslawien binnen zwei Jahren drastisch empor zu schnellen: Im Jahr 1998 nahmen 102.359 Ausländer die Rückkehrhilfe in Anspruch, was einem Anstieg von mehr als 500 % gegenüber dem Jahr 1996 (18.082) entsprach. Auch in den Jahren 1999 (47.699) und 2000 (67.953) blieb die Zahl der Empfänger von Rückkehrunterstützung auf hohem Niveau. Seitdem ist jedoch wieder ein deutliches Absinken zu beobachten, wobei die Zahlen schnell unter das Niveau der späten 1980er und frühen 1990er Jahre fielen – bis auf 2.799 im Jahr 2008. Der Rückgang resultiert vor allem aus der Lösung der Konflikte im Kosovo und anderen Regionen des früheren Jugoslawien, auf die die Unterstützungsleistungen zwischen 1999 und 2001 nahezu ausschließlich gerichtet waren (vgl. BAMF 2008: 197f.).

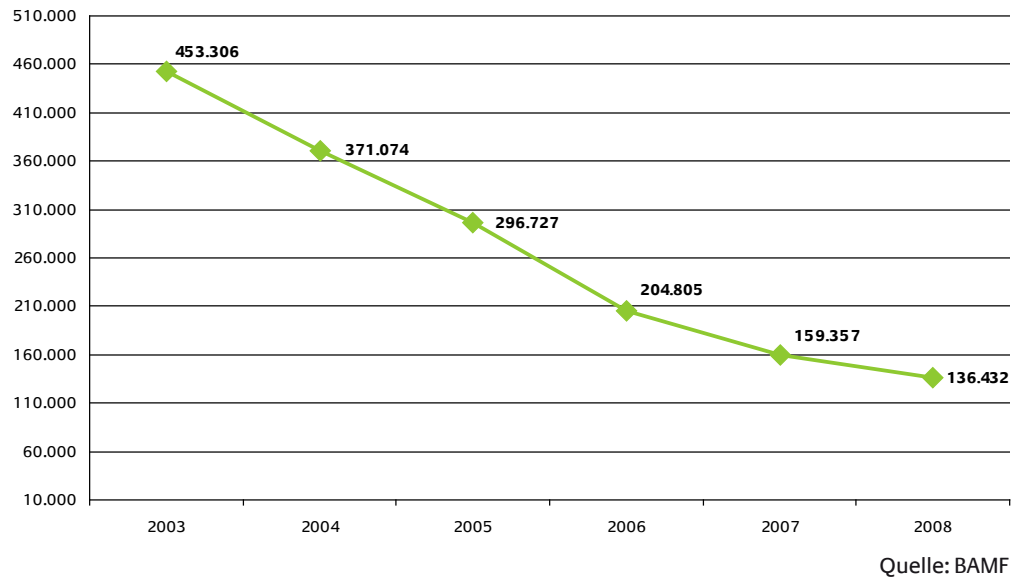
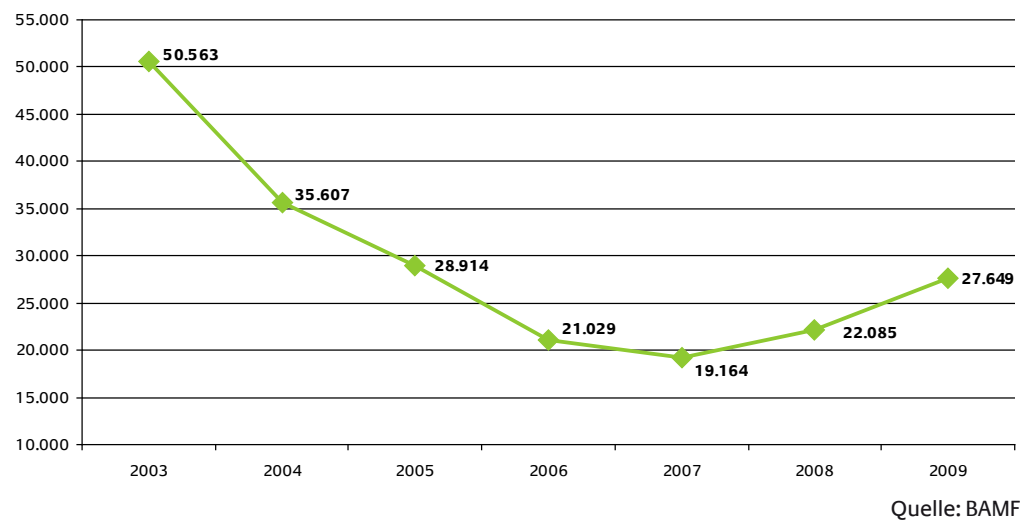
Noch im Jahr 2000 nahmen mehr als 60.000 Staatsangehörige der Nachfolgestaaten Jugoslawiens die Rückkehrhilfe entgegen, was einem Anteil von über 90 % aller Geförderten entsprach. Der überwiegende Teil der Rückkehrmigration von Bürgerkriegsflüchtlingen war mit Beginn der 2000er Jahre allerdings erfolgt. Dennoch finden sich unter den häufigsten Staatsangehörigkeiten – mit sinkenden Anteilen – weiterhin Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien, nicht nur aus den jüngeren Konfliktregionen des Kosovo, sondern etwa auch aus Bosnien (vgl. Kap. 2.3.2). Noch im Jahr 2004 waren mehr als ein Drittel der Empfänger von Rückkehrunterstützung Staatsangehörige des ehemaligen Jugoslawien; dieser Anteil hat sich bis 2008 mehr als halbiert (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3: Ausreisen mit REAG/GARP, 2004-2008

Jahr	Gesamt	davon Ex-Jugoslawien		Sonstige Staaten	
		absolut	in Prozent	absolut	in Prozent
2004	9.961	3.731	37	6.230	63
2005	7.448	2.229	30	5.219	70
2006	5.757	1.235	21	4.522	79
2007	3.437	629	18	2.808	82
2008	2.799	447	16	2.352	84

Quelle: IOM/BAMF

Im Jahr 2002 nahm Deutschland die Förderung der Rückwanderung auch in andere Weltregionen in seine Migrationsstrategie auf, was eine Diversifizierung der Zielländer mit sich brachte. Im gleichen Jahr wurden das seit 1979 bestehende REAG-Programm und das 1989 separat aufgelegte GARP-Programm (vgl. Kap. 3.1) zusammengelegt. Ebenfalls erst seit dem Jahr 2002 ist eine Unterscheidung zwischen den über das Förderprogramm abgerechneten Fällen und den tatsächlich ausgereisten Personen möglich. Somit sind die Statistiken zur unterstützten Rückkehr erst ab diesem Zeitpunkt voll vergleichbar und valide. Die Analysen für die Jahre 2004 bis 2008 in den folgenden Abschnitten 2.3.2, 2.3.3 und 2.3.4) erfolgen ausschließlich auf der Grundlage dieser Daten.

Abbildung 1: Ausreisepflichtige Ausländer 2003-2008**Abbildung 2: Asylersanträge 2003-2009**

Der Rückgang der Gesamtzahlen bei der unterstützten Rückkehr zwischen 2004 und 2008 lässt sich nicht monokausal erklären. Ein gewichtiger Faktor ist die gesunkene Zahl der Ausreisepflichtigen, die sich in der Bundesrepublik aufhalten – denn sie bestimmt letztlich entscheidend das Potenzial derjenigen, die für eine Rückkehrförderung in Betracht kommen (vgl. Abb. 1 sowie Tabelle 7.2.2 im Anhang). Die sinkende Zahl der Ausreisepflichtigen ist wiederum eine Folge unterschiedlicher Entwicklungen. So haben in den letzten Jahren immer weniger Menschen in Deutschland Asyl beantragt. Waren es 2003 noch über 50.000, so ist die Zahl der Erstantragsteller bis 2007 auf unter 20.000 gesunken. Für 2008 und 2009 sind hingegen wieder leichte Steigerungsraten zu beobachten (vgl. Abb. 2). Gleichzeitig ist ein Anstieg der Gesamtschutzquote zu verzeichnen: In den Jahren 2007 und 2008 hat jeweils im Vergleich zum Vorjahr eine wesentlich größere Zahl von Asylbewer-

bern, deren Verfahren zum Abschluss gebracht wurden, eine legale Form des Schutzes erhalten, die zum zumindest vorübergehenden Aufenthalt berechtigt.²³ Während 2005 und 2006 die Schutzquote jeweils nur rund 6,5 % betrug, lag sie 2007 bei 27,5 % und 2008 sogar bei 37,7 %. Im Jahr 2009 ist sie wieder um einige Prozentpunkte auf 33,8 % zurückgegangen.

Ein dritter Grund für die gesunkene Zahl an Ausreisen könnte in der gesetzlichen Altfallregelung für eigentlich ausreisepflichtige, aber langfristig geduldete Migranten liegen, die im August 2007 eingeführt wurde. Ziel dieser Regelung ist es, dem Bedürfnis gut integrierter und jahrelang Geduldeter nach einer dauerhaften Perspektive in Deutschland Rechnung zu tragen. Unter engen Voraussetzungen wurden zwischen 28. August 2007 und 30. Juni 2009 nach Angaben der Bundesländer insgesamt 35.128 Aufenthaltserlaubnisse erteilt. Diese waren bis zum 31. Dezember 2009 befristet. Verlängert wird die Aufenthaltserlaubnis nur dann, wenn der Ausländer nachweisen kann, dass er seinen Lebensunterhalt eigenständig gesichert hat und erwerbstätig war. Außerdem müssen Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass der Lebensunterhalt auch in Zukunft überwiegend gesichert sein wird. Am 4. Dezember 2009 einigte sich die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder auf eine Anschlussregelung, die im Kern eine Verlängerung der Regelungen zur „Aufenthaltserlaubnis auf Probe“ um zwei Jahre bedeutet.²⁴

Sonstige Daten zu unterstützter Rückkehr

Jenseits der durch IOM erhobenen REAG/GARP-Daten liegen zum Teil auch Daten zur freiwilligen Rückkehr von Wohlfahrtsorganisationen bzw. von Bundesländern und Kommunen vor, die eigene Angebote zur Rückkehrunterstützung machen. Die hier erhobenen Zahlen sind jedoch nicht valide, vergleichbar bzw. aufsummierbar, da sie überwiegend eine Teilmenge der Gesamtzahlen von IOM bilden. Dies ergibt sich aus der Tatsache, dass Länder, Kommunen und Wohlfahrtsverbände zwar u.U. eigene Beratungs- oder Reintegrationsprogramme durchführen, Rückkehrwillige aber in der Regel auf REAG/GARP hinweisen bzw. bei der Beantragung dieser Mittel behilflich sind. Daher wird im Rahmen dieses Kapitels auf die Einbeziehung dieser Daten verzichtet.²⁵

2.3.2 Staatsangehörigkeiten und Zielstaaten der Rückkehrer

Wie bereits in Abschnitt 2.3.1 erläutert, stammt ein großer, in den letzten Jahren jedoch kontinuierlich sinkender Anteil der Rückkehrer aus den Nachfolgestaaten Jugoslawiens (vgl. Tabelle 3). Dabei bilden Serben und Montenegriner im REAG/GARP-Programm die größte Gruppe: Rund ein Drittel hatten die Staatsangehörigkeit eines der Nachfolgestaaten

23 Die Gesamtschutzquote berechnet sich aus den Zahlen der Asylanerkennung nach dem Grundgesetz, der Gewährung von Flüchtlingsschutz nach GFK sowie der Gewährung von subsidiärem Schutz bezogen auf die Gesamtzahl der Entscheidungen des betreffenden Jahres.

24 Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 189. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 4. Dezember 2009 in Bremen, S. 17; vgl. Parusel (2010: 37).

25 Zu den Programmen der Länder, Kommunen und Wohlfahrtsverbände vgl. insbesondere Kap. 4.3.2 und 5 sowie Westphal/ Behrens (2007).

der Bundesrepublik Jugoslawien („Rest-Jugoslawien“).²⁶ Nimmt man die Jahre 2004 bis 2008 zusammen, hatten 24,2 % der Rückkehrer eine Staatsangehörigkeit des ehemaligen Serbien und Montenegro. Weitere zahlenmäßig bedeutsame Staatsangehörigkeitsgruppen waren Staatsangehörige der Türkei (9,7 %), des Irak (8,7 %) und der Russischen Föderation (6,8 %). Die 18 wichtigsten Staatsangehörigkeitsgruppen (nur Drittstaatsangehörige) sind in Tabelle 4 dargestellt. Unter den Ländern, die seit den Erweiterungsrounden 2004 und 2007 Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind, gehören die Slowakei, Rumänien und insbesondere Bulgarien zu den wichtigen Rückkehrernationalitäten.²⁷ In den Jahren 2004 bis 2008 waren 908 bulgarische Staatsangehörige unter den insgesamt 29.402 REAG/GARP-Rückkehrern, was rund 3 % entspricht. Der Anteil der Slowaken und der Rumänen lag hingegen bei jeweils unter 1 %.

Betrachtet man die Staatsangehörigkeiten bei den Rückkehrern der Jahre 2004 bis 2008 einzeln (vgl. Tabellen 7.2.5 bis 7.2.9 im Anhang), so wird deutlich, dass sechs Staatsangehörigkeitsgruppen in jedem der fünf Jahre zu den zehn wichtigsten gehörten. Dies sind Staatsangehörige des Irak, der Russischen Föderation, der Türkei, Vietnams, Irans und Serbiens. Seit 2005 haben auch die Staatsangehörigen Aserbaidschans zu dieser Gruppe gehört. Wachsende Bedeutung haben ferner chinesische Staatsangehörige, die seit 2006 unter den Top-10 sind. Ihr Anteil ist zwischen 2004 und 2008 von knapp 1 % auf mehr als 3 % gewachsen. Ebenfalls gestiegen sind die Anteile der Staatsangehörigen aus dem Libanon, aus Pakistan sowie aus Indien. Dagegen ist der Anteil der Staatsangehörigen aus Bosnien-Herzegowina kontinuierlich zurückgegangen: von gut 3 % im Jahr 2004 auf nur noch 1,4 % im Jahr 2008.

26 Um eine bessere Vergleichbarkeit der Daten herzustellen, werden in der folgenden Tabelle jene Staatsangehörigkeiten zu einer Kategorie „ehem. Serbien und Montenegro“ zusammengefasst, die sich auf staatliche Einheiten beziehen, die bis heute aus der 1992 gebildeten Bundesrepublik Jugoslawien (Republiken Serbien und Montenegro, auch Rest-Jugoslawien genannt) hervorgegangen sind. Dazu gehören Staatsangehörige des Staatenbundes Serbien und Montenegro (bestehend zwischen 4. Februar 2003 und 3. Juni 2006), Montenegros (seit 3. Juni 2006), des ehemaligen Serbien (3. Juni 2006 bis 17. Februar 2008) sowie des heutigen Serbien und der Republik Kosovo (jeweils seit 17. Februar 2008).

27 Staatsangehörige aus Mitgliedstaaten der EU sind nur anspruchsberechtigt, wenn sie Opfer von Zwangsprostitution oder Menschenhandel waren.

Tabelle 4: Ausreisen 2004 bis 2008 unter dem REAG/GARP-Programm (nach Staatsangehörigkeiten; einzeln und kumuliert)

Staatsangehörigkeit	2004		2005		2006		2007		2008		2004-2008	
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
ehem. Serbien und Montenegro*	3.224	32,4	1.959	26,3	1.048	18,2	529	15,4	361	12,9	7.121	24,2
Türkei	923	9,3	741	9,9	664	11,5	313	9,1	220	7,9	2.861	9,7
Irak	824	8,3	689	9,3	554	9,6	191	5,6	302	10,8	2.560	8,7
Russland	553	5,6	399	5,4	407	7,1	365	10,6	286	10,2	2.010	6,8
Iran	464	4,7	410	5,5	251	4,4	183	5,3	116	4,1	1.424	4,8
Vietnam	378	3,8	313	4,2	298	5,2	202	5,9	135	4,8	1.326	4,5
Aserbaidshan	200	2,0	249	3,3	216	3,8	167	4,9	122	4,4	954	3,2
Afghanistan	209	2,1	316	4,2	217	3,8	83	2,4	59	2,1	884	3,0
Armenien	224	2,2	158	2,1	134	2,3	100	2,9	138	4,9	754	2,6
Bosnien-Herzegowina	311	3,1	176	2,4	111	1,9	50	1,5	40	1,4	688	2,3
China	94	0,9	148	2,0	156	2,7	113	3,3	93	3,3	604	2,1
Libanon	179	1,8	134	1,8	115	2,0	63	1,8	90	3,2	581	2,0
Georgien	186	1,9	120	1,6	92	1,6	36	1,0	39	1,4	473	1,6
Ukraine	121	1,2	133	1,8	87	1,5	52	1,5	62	2,2	455	1,5
Syrien	84	0,8	91	1,2	68	1,2	70	2,0	40	1,4	353	1,2
Pakistan	66	0,7	91	1,2	93	1,6	53	1,5	47	1,7	350	1,2
Jordanien	29	0,3	83	1,1	117	2,0	67	1,9	46	1,6	342	1,2
Indien	35	0,4	54	0,7	59	1,0	48	1,4	50	1,8	246	0,8
Sonstige	1.857	18,6	1.184	15,9	1.070	18,6	752	21,9	553	19,8	5.416	18,4
Gesamt	9.961	100,0	7.448	100,0	5.757	100,0	3.437	100,0	2.799	100,0	29.402	100,0

Quelle: IOM/BAMF

* Umfasst alle Staatsangehörigen der Nachfolgestaaten der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro), einschließlich der Republik Kosovo (s.Fn. 26)

Rückkehr in das Land der eigenen Staatsangehörigkeit

Die Begriffe „Rückkehr“ und „Rückkehrunterstützung“ legen es – insbesondere hinsichtlich des Beitrages von Migration zu Entwicklung – nahe, dass es sich um Remigration der Betroffenen in ihre Heimatländer handelt, d.h. eine Rückkehr in das Land der eigenen Staatsangehörigkeit stattfindet. Tatsächlich sind zum ganz überwiegenden Teil die Ziel- länder mit den Ländern identisch, deren Staatsangehörigkeit die Rückkehrer besitzen. So kehrten beispielsweise 284 von insgesamt 286 russischen Staatsangehörigen, die im Jahr 2008 finanzielle Rückkehrunterstützung in Anspruch nahmen, in die Russische Föderation zurück. Dies entspricht einer Quote von 99 %. Ähnlich verhält es sich im gleichen Jahr bei anderen quantitativ bedeutsamen Rückkehrernationalitäten, etwa den türkischen (100 %), armenischen (99 %), vietnamesischen (100 %), aserbaidshanischen (98 %), serbischen (100 %) und chinesischen (99 %) Staatsangehörigen.

Tabelle 5: Rückkehrquoten 2004-2008 unter REAG/GARP (Top-10-Staaten, kumuliert)

	Zahl der Ausreisen	davon ins Land der Staatsangehörigkeit ausgereist	
		absolut	in %
ehem. Serbien und Montenegro*	7.121	7.063	99,2
Türkei	2.861	2.851	99,7
Irak	2.560	2.486	97,1
Russland	2.010	1.979	98,5
Iran	1.424	1.304	91,6
Vietnam	1.326	1.324	99,8
Aserbaidshan	954	948	99,4
Afghanistan	884	805	91,1
Armenien	754	753	99,9
Bosnien-Herzegowina	688	659	95,8

Quelle: IOM/BAMF; eigene Berechnungen

* Umfasst alle Staatsangehörigen der Nachfolgestaaten der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro), einschließlich der Republik Kosovo (s.Fn. 26)

Dies zeigt sich auch bei der Betrachtung der entsprechenden (kumulierten) Quoten bei den zehn zahlenmäßig wichtigsten Rückkehrnationalitäten in den Jahren 2004 bis 2008 in Tabelle 5. Meist kehrten zwischen 98 und 100 % der Ausreisenden in das Land ihrer Staatsangehörigkeit zurück. Lediglich iranische (91,6 %) und afghanische Staatsangehörige (91,1 %) weisen eine deutlich geringere Quote auf. Bei Irakern beträgt die Quote 97,1 %, bei den Staatsangehörigen Bosnien-Herzegowinas 95,8 %. Die Rückkehrquoten aufgeschlüsselt nach einzelnen Jahren finden sich in Tabelle 7.2.10 im Anhang. Im Vergleich der Jahresstatistiken zeigt sich etwa, dass der Anteil der ausreisenden afghanischen Staatsangehörigen, die tatsächlich nach Afghanistan zurückkehren, deutlich gesunken ist: Während im Jahr 2005 noch 306 der insgesamt 316 ausreisenden Afghanen nach Afghanistan zurückkehrten (97 %), waren es im Jahr 2008 nur noch 36 von insgesamt 59 afghanischen Rückkehrern.

Aufnahmestaaten

Einige Rückkehrer aus Deutschland reisen demnach in andere als ihre Herkunftstaaten aus. Dies kann ein Land sein, in dem der Ausländer zuvor seinen regelmäßigen Aufenthalt hatte oder in dem er aus anderen Gründen seinen Wohnsitz zu nehmen berechtigt ist (z.B. auf dem Wege des Familiennachzugs). Auch Aufnahmezusagen aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen sowie entsprechende Kontingente können hier ausschlaggebend sein. So fanden 21 der 59 im Jahr 2008 aus Deutschland ausgereisten afghanischen Staatsangehörigen in Kanada Aufnahme. Wichtigstes Aufnahmeland bei diesen Drittländern waren die USA. In den Jahren 2004 bis 2008 haben die Vereinigten Staaten insgesamt 214 Rückkehrer aus der Bundesrepublik aufgenommen, die nicht die US-Staatsbürgerschaft besaßen. Die wichtigsten Gruppen waren Iraner (110), Iraker (33), Äthiopier (16) und Afghanen (15). Zweitwichtigstes Aufnahmeland in den Jahren 2004 bis 2008 war Kanada mit 88 geförderten Rückkehrern aus der Bundesrepublik, die nicht die kanadische Staatsangehörigkeit besaßen, darunter vorrangig afghanische Staatsangehörige (42), aber auch Staatsangehörige Pakistans (14), des Irak (6) und des Iran (5). Weitere wichtige Dritt-

Zielstaaten für Rückkehrer aus Deutschland zwischen 2004 und 2008 waren die Russische Föderation (37 Rückkehrer ohne russische Staatsangehörigkeit), Australien (35) sowie Bosnien-Herzegowina (31).

2.3.3 Aufenthaltsrechtlicher Status vor der Rückkehr

Der aufenthaltsrechtliche Status der Rückkehrer korrespondiert eng mit dem Kreis der antragsberechtigten Personen für Leistungen des REAG/GARP-Programms (vgl. dazu Kap. 3.1). Es handelt sich überwiegend um ausreisepflichtige Ausländer mit einem Asylhintergrund, d.h. Personen, die in Deutschland Asyl beantragt, aber keine Form des Schutzes erhalten haben, die zum Aufenthalt berechtigt. Daneben nutzt auch ein beträchtlicher Anteil von Schutzsuchenden, deren Asylverfahren noch läuft, die Rückkehrunterstützung. Ebenso kehren jedes Jahr mehrere Dutzend Ausländer zurück, die zum Zeitpunkt ihrer Ausreise Flüchtlingsschutz genossen bzw. im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis aus völkerrechtlichen, politischen oder humanitären Gründen waren.²⁸

Der Anteil der Rückkehrer, deren Asylbegehren abgelehnt wurde, ist in den letzten Jahren leicht gefallen. Von 69,9 % im Jahr 2004 stieg er zunächst auf 79,8 % im Jahr 2005, um dann kontinuierlich über 73,2 % (2006) und 67 % (2007) bis auf 63 % im Jahr 2008 zurückzugehen. Differenziert nach den zehn zahlenmäßig stärksten Staatsangehörigkeiten zeigt sich jedoch eine z.T. deutliche Abweichung von diesen Jahresdurchschnittswerten aller Nationalitäten. Die genauen Zahlen sind den Tabellen 7.2.5 bis 7.2.9 im Anhang zu entnehmen. So handelt es sich insbesondere bei chinesischen und vietnamesischen Rückkehrern vergleichsweise oft um abgelehnte Asylbewerber: Im Jahr 2008 gehörten 91,4 % der Chinesen und 81,5 % der Vietnamesen zu dieser Gruppe, gegenüber 63 % bezogen auf alle Rückkehrer. Auch Armenier (88,4 %) und Aserbaidschaner (86,9 %) haben verglichen mit den sonstigen Rückkehrern wesentlich häufiger einen Asylhintergrund.

Die Tabellen 6 und 7 bilden den jeweiligen (momentanen) aufenthaltsrechtlichen Status der Rückkehrer vor ihrer Ausreise aus Deutschland ab. Aufgrund unterschiedlicher Kategorisierungen sind die Daten für 2004 und 2005 nicht vollständig mit den Daten für 2006 bis 2008 vergleichbar. Im Jahr 2008 waren demnach knapp die Hälfte der Rückkehrer (49,2 %) ausreisepflichtig, aber in Besitz einer Duldung. 30,3 % waren vollziehbar ausreisepflichtig, d.h. die Abschiebung wurde bereits angedroht, war aber noch nicht oder nicht mehr vollziehbar (z.B. bei Abschiebungsverboten). 10,7 % waren in Besitz einer Aufenthaltsgestattung nach dem Asylverfahrensgesetz, befanden sich also noch im laufenden Asylverfahren. Bei 1,4 % der Rückkehrer handelte es sich um anerkannte Flüchtlinge; 2,5 % waren Opfer von Zwangsprostitution oder Menschenhandel. Weitere 5,3 % hatten einen anderen aufenthaltsrechtlichen Status auf der Grundlage von Abschnitt 5 des Aufenthaltsgesetzes (Aufenthalt aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen).

²⁸ Zu den europäischen und nationalen Formen der Schutzgewährung in Deutschland vgl. Parusel (2010).

Tabelle 6: Ausreisen unter REAG/GARP nach aufenthaltsrechtlichem Status, 2006-2008

	2006		2007		2008	
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
1 Ausländer, die eine Aufenthaltsgestattung nach dem Asylverfahrensgesetz besitzen	574	10,0	317	9,2	300	10,7
2 Ausländer, die über einen Flughafen einreisen wollen und denen die Einreise nicht oder noch nicht gestattet ist	1	0,0	0	0,0	1	0,0
3 Ausländer, die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 oder § 24 oder § 25 Abs. 4 Satz 1 oder Abs. 5 AufenthG besitzen	112	1,9	76	2,2	81	2,9
4 Ausländer, die eine Duldung nach § 60a AufenthG besitzen	2.735	47,5	1.588	46,2	1.378	49,2
5 Ausländer, die vollziehbar ausreisepflichtig sind, auch wenn eine Abschiebungsandrohung noch nicht oder nicht mehr vollziehbar ist	1.939	33,7	1.212	35,3	849	30,3
6 Ausländer, die Ehegatten, Lebenspartner oder minderjährige Kinder der in den Nummern 1 bis 5 genannten Personen sind, ohne dass sie selbst die dort genannten Voraussetzungen erfüllen	98	1,7	41	1,2	0	0,0
7 Ausländer, die einen Folgeantrag nach § 71 AsylVerfG oder einen Zweitantrag nach § 71a AsylVerfG stellen	8	0,1	5	0,1	13	0,5
8 Anerkannte Flüchtlinge	97	1,7	43	1,3	38	1,4
9 Ausländer mit Aufenthalt aus völkerrechtlichen, politischen oder humanitären Gründen	109	1,9	82	2,4	68	2,4
10 Opfer von Zwangsprostitution oder Menschenhandel	84	1,5	73	2,1	71	2,5
Gesamt	5.757	100,0	3.437	100,0	2.799	100,0

Quelle: IOM/BAMF

Tabelle 7: Ausreisen unter REAG/GARP nach aufenthaltsrechtlichem Status, 2004-2005

	2004		2005	
	absolut	in %	absolut	in %
1 Asylbewerber im Asylverfahren	1.720	17,3	657	8,8
2 Abgelehnte Asylbewerber	6.960	69,9	5.944	79,8
3 Personen, die sich illegal in Deutschland aufhalten	311	3,1	175	2,3
4 Ehemalige vietnamesische Vertragsarbeitnehmer	3	0,0	0	0,0
5 Personen aus Serbien-Montenegro, Afghanistan oder dem Irak mit Einreisedatum gemäß Punkt 2.1.6. des REAG-Merkblattes	/	/	209	2,8
Unbekannt	14	0,1	/	/
6 Anerkannte Flüchtlinge	234	2,3	170	2,3
7 Ausländer mit Aufenthalt aus völkerrechtlichen, politischen oder humanitären Gründen	602	6,0	187	2,5
8 Opfer von Zwangsprostitution oder Menschenhandel	117	1,2	106	1,4
Gesamt	9.961	100,0	7.448	100,0

Quelle: IOM/BAMF

2.3.4 Demographische Struktur der Rückkehrer

Geschlechterverteilung

Die Mehrzahl der Ausreisenden ist männlichen Geschlechts. Zusammengefasst waren in den Jahren 2004 bis 2008 die Rückkehrer zu 62,5 % Männer und zu 37,5 % Frauen. Diese Quoten schwankten zwischen den einzelnen Jahren nur geringfügig (vgl. Tab. 8). Die deutlichste Veränderung ergab sich zwischen 2007 und 2008: Waren unter den Rückkehrern des Jahres 2007 noch 38,1 % Frauen (61,9 % Männer), so sank dieser Anteil moderat auf 35,8 % im Jahr 2008 (64,2 % Männer). Das Geschlechterverhältnis unter den Rückkehrern entspricht tendenziell dem Geschlechterverhältnis bei den Schutzsuchenden, die in Deutschland erstmals Asyl beantragen: Im Jahr 2008 lag der prozentuale Anteil weiblicher Erst-Antragsteller bei 32,3 %, der Anteil männlicher Erst-Antragsteller bei 67,7 % (Jahr 2007: 33,9 % weiblich; 66,1 % männlich; vgl. BAMF 2007a: 22, BAMF 2008a: 26).

Tabelle 8: Ausreisen unter REAG/GARP nach Geschlecht, 2004-2008

Jahr	Personen gesamt	männlich		weiblich	
		absolut	in %	absolut	in %
2004	9.961	6.133	61,6	3.828	38,4
2005	7.448	4.671	62,7	2.777	37,3
2006	5.757	3.645	63,3	2.112	36,7
2007	3.437	2.129	61,9	1.308	38,1
2008	2.799	1.798	64,2	1.001	35,8
2004-2008	29.402	18.376	62,5	11.026	37,5

Quelle: IOM/BAMF

Die Tabellen 7.2.11 bis 7.2.15 im Anhang erlauben eine genauere Betrachtung der Geschlechterverteilung. Hier zeigen sich z.T. deutliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Staatsangehörigkeiten. So ist der Männeranteil unter den irakischen Ausreisenden deutlich höher; im Jahr 2008 lag er bei 85 % (2007: 79 %; 2006: 78 %; 2005: 76 %; 2004: 78 %). Auch bei den afghanischen, iranischen und vietnamesischen Staatsangehörigen lässt sich ein überdurchschnittlicher prozentualer Anteil männlicher Rückkehrer beobachten. Bei den russischen Staatsangehörigen ist das Geschlechterverhältnis hingegen beinahe ausgeglichen: Hier betrug der Frauenanteil im Jahr 2008 rund 49 % (2007: 49,0 %; 2006: 53,3 %; 2005: 46,4 %; 2004: 46,8 %). Ein annähernd ausgeglichenes Geschlechterverhältnis war auch bei den bulgarischen Staatsangehörigen zu beobachten, die noch in den Jahren 2004 und 2005 zu den zehn wichtigsten Nationalitätengruppen der Rückkehrer gehörten.

Alter

Die wichtigsten Altersgruppen bei den Rückkehrern waren Kinder und Personen mittleren Alters. Wie Tabelle 9 zeigt, gehörten von den 29.402 Rückkehrern zwischen 2004 und 2008 insgesamt 6.143 zur Gruppe der unter 13-jährigen (20,9 %) und 2.334 Personen zur Gruppe der 13- bis 18-jährigen (7,9 %). Während zusammengefasst also weniger als 29 % der Rückkehrer im Alter zwischen null und 18 Jahren waren, handelte es sich in mehr als der Hälfte der Fälle um Erwachsene zwischen 19 und 45 Jahren: 8.240 (28,0 %) waren zum Zeitpunkt der Ausreise zwischen 19 und 30 Jahre, 8.865 (30,2 %) zwischen 31 und 45 Jahre alt. Die Gruppe der 46- bis 60-jährigen umfasste 2.876 Personen (9,8 %); nur 944 Personen (3,2 %)

waren über 60 Jahre alt. Differenziert nach den Staatsangehörigkeiten und einzelnen Jahren ergeben sich mehr oder weniger deutliche Abweichungen von dieser Durchschnittsverteilung (vgl. Tabellen 7.2.11 bis 7.2.15 in Anhang 7.2). Aufgrund der jeweils geringen Personenzahl pro Altersgruppe wird hier jedoch auf die Angabe von Prozentzahlen verzichtet. Auffällig ist, dass bei den irakischen Staatsangehörigen das mittlere Alterssegment überdurchschnittlich stark vertreten ist: In den Jahren 2007 und 2008 waren jeweils fast drei Viertel der irakischen Rückkehrer zwischen 19 und 45 Jahre alt, in den Jahren davor waren es jeweils zwischen 66 und 67 Prozent. Ferner ist unter den Rückkehrern mit vietnamesischer und chinesischer Staatsangehörigkeit der Anteil der Kinder und Jugendlichen gering: In keinem der Jahre 2004 bis 2008 überstieg der Anteil der Rückkehrer im Alter bis 18 Jahre die Marke von zehn Prozent. Vergleichsweise hoch ist dagegen der Anteil junger Menschen bei den russischen Staatsangehörigen. Hier gehörte jeweils über ein Drittel zu dieser Altersgruppe. Ein ebenfalls hoher Anteil von Kindern und Jugendlichen lässt sich daneben bei jemenitischen Rückkehrern feststellen. Im Jahr 2007, als Staatsangehörige des Jemen zu den zehn wichtigsten Rückkehrernationalitäten gehörten, waren fast zwei Drittel zwischen null und 18 Jahre alt. Schließlich fällt bei einigen Staatsangehörigkeiten ein Übergewicht von Personen über 45 Jahre auf. Bei den Staatsangehörigen Bosnien-Herzegowinas und Armeniens gehörten jeweils zwischen 18 % und 34 % zur Gruppe der älteren Rückkehrer. Insbesondere bei den bosnischen Staatsangehörigen gibt es einen vergleichsweise hohen Anteil von Rückkehrern, die über 60 Jahre alt sind (seit 2006 jeweils mehr als ein Zehntel).

Tabelle 9: Ausreisen unter REAG/GARP nach Alter, 2004-2008

Jahr	Personen gesamt	bis 12 Jahre	13-18 Jahre	19-30 Jahre	31-45 Jahre	46-60 Jahre	über 60 Jahre
2004	9.961	2.266	890	2.772	2.859	872	302
2005	7.448	1.641	560	2.146	2.231	675	195
2006	5.757	1.121	462	1.607	1.796	587	184
2007	3.437	637	245	922	1.092	397	144
2008	2.799	478	177	793	887	345	119
2004-2008	29.402	6.143	2.334	8.240	8.865	2.876	944

Quelle: IOM/BAMF

Beim überwiegenden Teil der rückkehrenden Minderjährigen handelte es sich um Ausreisen im Rahmen von Familienverbänden; der zahlenmäßige Umfang der freiwilligen Rückkehr bei unbegleiteten Minderjährigen fällt eher gering aus. In den Jahren 2005 bis 2008 reisten insgesamt 137 unbegleitete Minderjährige im Rahmen der Programme REAG/GARP aus der Bundesrepublik aus (vgl. Parusel 2009: 62f.).

Aufenthaltsdauer in Deutschland

Fast 46 % aller Rückkehrer, die im Jahr 2008 mit Unterstützung des REAG/GARP-Programms ausgereist sind, hatten zu diesem Zeitpunkt bereits mehr als fünf Jahre in Deutschland ihren Wohnsitz. Dieser Prozentsatz ist in den letzten Jahren jedoch deutlich und kontinuierlich angestiegen. Im Jahr 2004 hatten nur 32,7 % der Rückkehrer einen entsprechend langen Voraufenthalt (vgl. Tabelle 10). Desweiteren wird deutlich, dass der Anteil der Personen, die nach einem Aufenthalt zwischen sechs und zwölf Monaten in Deutschland ausgereist sind, jeweils bei unter neun Prozent lag. Der Anteil an Personen, die bereits innerhalb

der ersten sechs Monate ihres Aufenthaltes in Deutschland die Rückkehr antraten, lag hingegen zwischen 11,4 % (im Jahr 2006) und 16,8 % (im Jahr 2004).

Tabelle 10: Ausreisen unter REAG/GARP nach Aufenthaltsdauer, 2004-2008

Jahr	Aufenthaltsdauer in Deutschland										
	Personen	0 bis 6 Monate		über 6 bis 12 Monate		über 12 Monate bis 3 Jahre		über 3 Jahre bis 5 Jahre		über 5 Jahre	
		absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
2004	9.961	1.673	16,8	857	8,6	2.436	24,5	1.740	17,5	3.255	32,7
2005	7.448	917	12,3	635	8,5	1.589	21,3	1.602	21,5	2.705	36,3
2006	5.757	658	11,4	441	7,7	1.134	19,7	1.182	20,5	2.342	40,7
2007	3.437	416	12,1	289	8,4	655	19,1	655	19,1	1.422	41,4
2008	2.799	425	15,2	232	8,3	458	16,4	406	14,5	1.278	45,7

Quelle: IOM/BAMF

Unterschiede in der Aufenthaltsdauer vor der Rückkehr zeigen sich hinsichtlich der verschiedenen Staatsangehörigkeiten (vgl. Tabelle 11 für 2008 sowie Tabellen 7.2.11 bis 7.2.15 für die übrigen Jahre). So hatten sich im Jahr 2008 bei ihrer Ausreise die irakischen Staatsangehörigen deutlich häufiger als der Durchschnitt für einen Zeitraum von mehr als fünf Jahren in Deutschland aufgehalten (nämlich zu fast 58 %). Dasselbe trifft auf die türkischen (ca. 64 %), iranischen (ca. 55 %), chinesischen (ca. 71 %), afghanischen (ca. 70 %) und jordanischen Staatsangehörigen (ca. 70 %) zu.

Irakische Staatsangehörige waren jedoch im Jahr 2008 auch überdurchschnittlich oft unter den Rückkehrern, die vor ihrer Ausreise für einen Zeitraum von höchstens sechs Monaten in Deutschland gelebt hatten (nämlich zu gut 23 %). Zu dieser Gruppe gehören auch Staatsangehörige der Republik Kosovo (ca. 34,5 %) und des Iran (ca. 19 %).

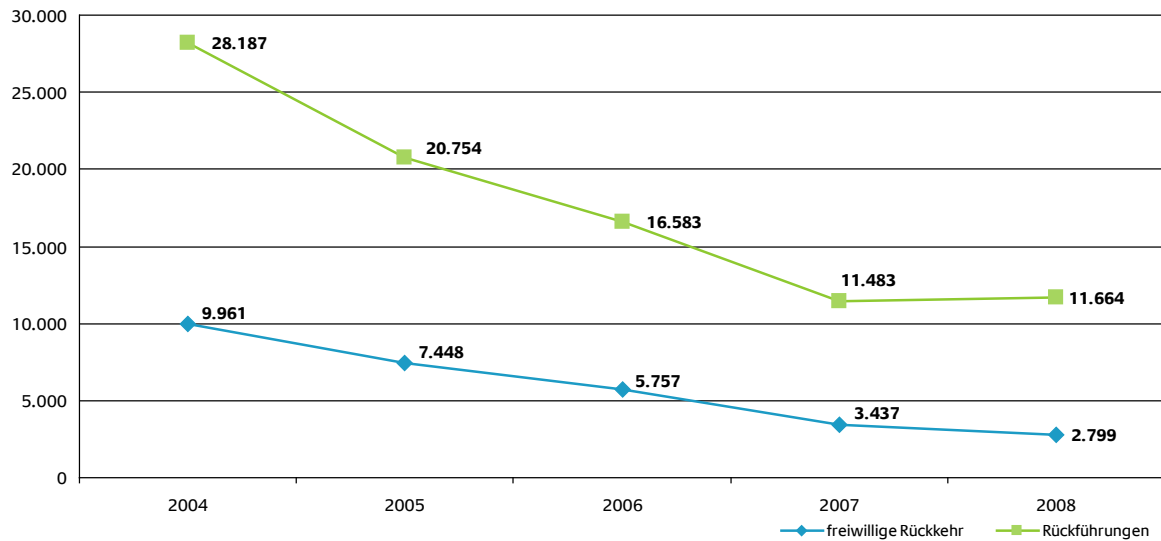
Tabelle 11: Ausreisen unter REAG/GARP nach Staatsangehörigkeit und Aufenthaltsdauer, 2008

Staatsangehörigkeit	Aufenthaltsdauer in Deutschland						
	Personen	0 bis 6 Monate	über 6 bis 12 Monate	über 12 Monate bis 3 Jahre	über 3 Jahre bis 5 Jahre	über 5 Jahre	über 5 Jahre (in %)
Irak	302	70	25	24	8	175	57,9
Russland	286	32	21	55	62	116	40,6
Türkei	220	17	8	38	16	141	64,1
Kosovo	194	67	23	35	11	58	29,9
Armenien	138	3	12	26	26	71	51,4
Vietnam	135	9	9	29	31	57	42,2
Aserbaidshan	122	9	6	23	37	47	38,5
Iran	116	22	3	13	14	64	55,2
Serbien	95	13	14	15	14	39	41,1
China	93	2	1	6	18	66	71,0
Libanon	90	9	15	19	13	34	37,8
Ukraine	62	3	11	15	6	27	43,5
Afghanistan	59	4	2	8	4	41	69,5
Indien	50	2	1	9	13	25	50,0
Pakistan	47	4	5	5	13	20	42,6
Jordanien	46	4	2	5	3	32	69,6
Serbien (incl. Kosovo)	41	9	8	6	5	13	31,7
Bosnien-Herzegowina	40	11	4	6	3	16	40,0
Syrien	40	14	4	4	8	10	25,0
Georgien	39	4	6	5	8	16	41,0
Sonstige	584	117	52	112	93	210	36,0
Gesamt	2.799	425	232	458	406	1.278	45,7

Quelle: IOM/BAMF

2.3.5 Verhältnis von unterstützter Rückkehr und zwangsweiser Rückführung

Wie bereits in den Kapiteln 2.2 und 2.3.3 dargestellt, handelt es sich beim überwiegenden Teil der mit Unterstützung des REAG/GARP-Programms ausreisenden Drittstaatsangehörigen um Personen, die zur Ausreise verpflichtet sind, d.h. das freiwillige Nachkommen der Ausreiseverpflichtung ist u.U. eine Alternative zur zwangsweisen Rückkehr. In der folgenden Abbildung 3 wird deutlich, dass parallel zum Rückgang bei den freiwilligen Ausreisen zwischen 2004 und 2007 auch die Anzahl der erfolgten Abschiebungen bzw. Zurückschiebungen deutlich zurückgegangen ist. Während die Zahl der freiwilligen Ausreisen zwischen 2007 und 2008 noch moderat gesunken ist, lässt sich bei den Rückführungen ein leichter Anstieg erkennen; dies ist am Zahlenverhältnis zwischen freiwilliger und zwangsweiser Ausreise ablesbar: So entfielen im Jahr 2004 rechnerisch auf eine freiwillige Ausreise 2,8 zwangsweise Rückführungen, im Jahr 2008 waren es 4,1 Abschiebungen bzw. Zurückschiebungen.

Abbildung 3: Rückführungen* und freiwillige Ausreisen 2004-2008**

Quellen:

* BPOL: Abschiebungen und Zurückschiebungen von Drittstaatsangehörigen im Jahr 2007, ohne Überstellungen nach DÜ

** IOM/BAMF: Ausgereiste Personen mit Förderung nach dem REAG/GARP-Programm

Um Aufschlüsse über das Verhältnis von unterstützter Rückkehr und zwangsweiser Rückführung hinsichtlich bestimmter Staatsangehörigkeiten zu erhalten, wurden in den folgenden Tabellen die erfolgten freiwilligen Ausreisen nach den zehn wichtigsten Staatsangehörigkeiten in den Jahren 2007 und 2008 den jeweils im gleichen Jahr erfolgten zwangsweisen Rückführungen gegenübergestellt. Da die Ausreisepflicht immer auch vor dem Hintergrund des „Potentials“ an Personen gesehen werden müssen, die für eine Rückkehr infrage kommen, wurden ergänzend auch Statistiken zu den jeweils ausreisepflichtigen Personen aufgenommen.

Die Zahlen in den Tabellen 12 und 13 sind jedoch nicht direkt miteinander vergleichbar und daher erläuterungsbedürftig: Bei den Ausreisepflichtigen handelt es sich im Hinblick auf das Referenzjahr jeweils um die Anzahl der ausreisepflichtigen Drittstaatsangehörigen, die sich zum Stichtag 31. Dezember des Vorjahres in der Bundesrepublik aufgehalten haben – denn es kann davon ausgegangen werden, dass der überwiegende Teil dieser am Jahresende ausreisepflichtigen Personen im Folgejahr für eine freiwillige oder erzwungene Ausreise infrage kommt. Die jeweilige Zahl der zwangsweisen Rückführungen setzt sich zusammen aus Abschiebungen und Zurückschiebungen;²⁹ Überstellungen bzw. Rückführungen nach dem Dubliner Übereinkommen sind nicht enthalten. Die Prozentzahlen in der jeweils zweiten Spalte bezeichnen den Anteil am jeweiligen Gesamt. Im Jahr 2008 stammten demnach 12,9 % der freiwillig Ausgereisten (361 Personen) aus dem ehemaligen Serbien und Montenegro (d.h. Staatsangehörige der heutigen Republiken Serbien, Montenegro und Kosovo). Bei den Rückführungen entfiel mit 11,4 % (1.228 Personen) ein ähnlicher Anteil auf diese Staatsangehörigkeitsgruppe, während unter den Ausreisepflichtigen ein etwas höherer Prozentsatz (19,7 %; 31.365 Personen) zu verzeichnen war. Bei türkischen Staatsan-

²⁹ Ausländer, die eingereist sind, obwohl sie die allgemeinen Voraussetzungen der Einreise nicht erfüllen, können im Zeitraum von bis zu sechs Monaten zurückgeschoben werden (§ 57 AufenthG). Im Übrigen kommt eine Abschiebung nach §§ 58 und 59 AufenthG in Betracht.

gehörigen bewegten sich diese Anteile tendenziell auf einem ähnlichem Niveau. Dagegen war der Anteil russischer Staatsangehöriger an den freiwilligen Ausreisen mit 10,2 % (im Jahr 2008) bzw. 10,6 % (2007) deutlich höher, als ihr Anteil an den ausreisepflichtigen Drittstaatsangehörigen (3,0 % im Jahr 2008 bzw. 2,5 % im Jahr 2007) und an den zwangsweise zurückgeführten Drittstaatsangehörigen (4,4 % im Jahr 2008 bzw. 3,0 % im Jahr 2007). Umgekehrt fällt bei Vietnamesen ein verhältnismäßig großer Anteil Abschiebungen und Zurückschiebungen auf: So entfielen 10,6 % (im Jahr 2008) bzw. 9,9 % (2007) der zwangsweisen Rückführungen auf vietnamesische Staatsangehörige, während ihr Anteil an den ausreisepflichtigen Drittstaatsangehörigen nur 2,7 % (2008) bzw. 2,8 % (2007) sowie an den freiwillig Ausreisenden 4,8 % (2008) bzw. 5,9 % (2007) betrug.

Tabelle 12: Ausreisepflichtige, zurückgeführte und rückkehrende Drittstaatsangehörige 2008

Staatsangehörigkeit	Ausreisepflichtig*		Rückführungen**		freiwillige Rückkehr***	
	absolut	anteilig	absolut	anteilig	absolut	anteilig
ehem. Serbien und Montenegro ^a	31.365	19,7%	1.228	11,4%	361	12,9%
Irak	8.801	5,5%	313	2,9%	302	10,8%
Russische Föderation	4.703	3,0%	478	4,4%	286	10,2%
Türkei	14.587	9,2%	1.300	12,1%	220	7,9%
Armenien	2.890	1,8%	220	2,0%	138	4,9%
Vietnam	4.311	2,7%	1.143	10,6%	135	4,8%
Aserbaidshan	4.121	2,6%	69	0,6%	122	4,4%
Iran	5.454	3,4%	92	0,9%	116	4,1%
China	4.205	2,6%	332	3,1%	93	3,3%
Libanon	4.496	2,8%	70	0,7%	90	3,2%
Sonstige	74.420	46,7%	5.500	51,2%	936	33,4%
Gesamt	159.353	100,0%	10.745	100,0%	2.799	100,0%

Quellen:

* BAMF: Vollziehbar ausreisepflichtige Drittstaatsangehörige zum Stichtag 31. Dezember 2007 gemäß AZR

** BPOL: Abschiebungen und Zurückschiebungen von Drittstaatsangehörigen im Jahr 2008, ohne Überstellungen nach DÜ

*** IOM/BAMF: Ausgereiste Personen im Jahr 2008 mit Förderung nach dem REAG/GARP-Programm

^a Umfasst alle Staatsangehörigen der Nachfolgestaaten der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro), einschließlich der Republik Kosovo (s.Fn. 26)

Tabelle 13: Ausreisepflichtige, zurückgeführte und rückkehrende Drittstaatsangehörige 2007

Staatsangehörigkeit	Ausreisepflichtig*		Rückführungen**		freiwillige Rückkehr***	
	absolut	anteilig	absolut	anteilig	absolut	anteilig
ehem. Serbien und Montenegro ^a	42.065	20,5%	1.450	13,7%	529	15,4%
Russische Föderation	5.143	2,5%	318	3,0%	365	10,6%
Türkei	18.131	8,9%	1.602	15,2%	313	9,1%
Vietnam	5.827	2,8%	1.041	9,9%	202	5,9%
Irak	11.805	5,8%	378	3,6%	191	5,6%
Iran	6.497	3,2%	93	0,9%	183	5,3%
Aserbaidshan	4.641	2,3%	64	0,6%	167	4,9%
Jemen	499	0,2%	21	0,2%	154	4,5%
China	4.761	2,3%	144	1,4%	113	3,3%
Armenien	3.489	1,7%	314	3,0%	100	2,9%
Sonstige	101.947	49,8%	5.131	48,6%	1.120	32,6%
Gesamt	204.805	100,0%	10.556	100,0%	3.437	100,0%

Quellen:

* BAMF: Vollziehbar ausreisepflichtige Drittstaatsangehörige zum Stichtag 31. Dezember 2006 gemäß AZR

** BPOL: Abschiebungen und Zurückschiebungen von Drittstaatsangehörigen im Jahr 2007, ohne Überstellungen nach DÜ

*** IOM/BAMF: Ausgereiste Personen im Jahr 2007 mit Förderung nach dem REAG/GARP-Programm

^a Umfasst alle Staatsangehörigen der Nachfolgestaaten der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro), einschließlich der Republik Kosovo (s.Fn. 26)

3 Politische und rechtliche Rahmenbedingungen

3.1 Der politische und rechtliche Rahmen in Deutschland

Internationale Übereinkommen

Verschiedene internationale Rechtsinstrumente und Resolutionen nehmen Bezug auf die Rückkehr von Arbeitsmigranten. In diesem Zusammenhang sind etwa das Internationale Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen oder das Übereinkommen der Europarats über die Rechtsstellung der Wanderarbeitnehmer zu nennen. Die Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen wird durch einen Beschluss der Vereinten Nationen vom 18. Dezember 1990 getragen, ist allerdings bislang noch von keinem der wichtigen Industrie- und Einwanderungsländer unterzeichnet oder ratifiziert worden.³⁰ Sie dient der Verbesserung der rechtlichen Situation von Migranten mit Arbeitnehmerstatus, Saison- und Gelegenheitsarbeitern sowie deren Familienangehörigen und enthält u.a. die Vorgabe, dass Migranten und ihren Familien Informationen und angemessene Unterstützungsleistungen im Hinblick auf ihre Rückkehr gewährt werden. Das Übereinkommen des Europarats hingegen wurde von Deutschland bereits 1977 unterzeichnet, aufgrund einzelner Vorbehalte jedoch bislang noch nicht ratifiziert (vgl. ECRI 2004: 7f.; 2009: 13f.),³¹ und nimmt in Artikel 30 Bezug auf Rückkehr:

„1. Jede Vertragspartei trifft im Rahmen des Möglichen geeignete Vorkehrungen, um den Wanderarbeitnehmern und ihren Familienangehörigen bei der endgültigen Rückkehr in ihren Heimatstaat behilflich zu sein [...]. Die Gewährung einer finanziellen Hilfe ist ins Ermessen jeder Vertragspartei gestellt.

2. Damit sich die Wanderarbeitnehmer vor ihrer Rückreise über die Bedingungen unterrichten können, unter denen ihre Wiederansiedlung im Heimatstaat erfolgen wird, übermittelt dieser dem Aufnahmestaat Auskünfte, die den daran Interessierten auf Anfrage zur Verfügung zu stellen sind, betreffend insbesondere:

- die Beschäftigungsmöglichkeiten und -bedingungen im Heimatstaat;
- die Gewährung finanzieller Hilfen zur wirtschaftlichen Wiedereingliederung;
- die Aufrechterhaltung der im Ausland erworbenen Ansprüche der Sozialen Sicherheit;
- die notwendigen Schritte zur Erleichterung der Wohnungssuche;
- die Gleichwertigkeit der im Ausland erworbenen Berufsabschlüsse und gegebenenfalls die für die Anerkennung notwendigen Prüfungen;
- die Gleichwertigkeit der im Ausland erworbenen Schulabschlüsse, damit die Kinder von Wanderarbeitnehmern ohne Rückstufung die Schulen besuchen können.“

Rückübernahmeabkommen

Zur Erleichterung der Durchführung von Abschiebungen hat Deutschland bereits mit einer Vielzahl von Staaten sog. Rückübernahmeabkommen geschlossen, die die technischen Einzelheiten zur Umsetzung der völkerrechtlichen Pflicht der Staaten regeln, eigene Staatsangehörige wieder aufzunehmen. Zu den technischen Einzelheiten gehören

30 Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen vom 18. Dezember 1990 (Inkrafttreten: 1. Juli 2003); bislang von 42 Staaten ratifiziert (Stand: 1. Januar 2010; zum jeweils aktuellen Stand der Ratifizierung vgl. United Nations Treaty Collection) unter http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtsg_no=IV-13&chapter=4&la.

31 Europäisches Übereinkommen über die Rechtsstellung der Wanderarbeitnehmer vom 24. November 1977; vgl. dazu die auf der Internetseite des Europarats wiedergegebenen deutschen Vorbehalte unter <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=093&CM=1&DF=today&CL=ENG&VL=1>.

vor allem die Verfahren zur Feststellung der Staatsangehörigkeit und zur Ausstellung von Heimreisedokumenten. Darüber hinaus enthalten die in den letzten Jahren geschlossenen Abkommen regelmäßig die an bestimmte Voraussetzungen geknüpfte Verpflichtung zur Übernahme und Durchbeförderung von ausreisepflichtigen Personen, die nicht Staatsangehörige der jeweiligen Vertragspartner sind (Drittstaatsangehörige und staatenlose Personen). Damit entsprechen diese Abkommen den aktuellen Standards, die für Rückübernahmeabkommen gelten, die von der EU mit Drittstaaten geschlossen werden. Derzeit gelten rund 30 Rückübernahmeabkommen, die Deutschland bilateral mit anderen Staaten abgeschlossen hat.

Daneben hat Deutschland sogenannte Durchbeförderungsabkommen (zur zwangsweisen Rückführung) sowie Durchreise- bzw. Transitabkommen (bei freiwilliger Rückkehr) abgeschlossen. So können fremde Staatsangehörige ohne Transitvisum durch den Vertragsstaat reisen bzw. zurückgeführt werden.

Beim Abschluss bilateraler Rückübernahmeabkommen Deutschlands bildeten in den letzten Jahren ost- bzw. südosteuropäische Herkunftstaaten den Schwerpunkt. Der Abschluss entsprechender Abkommen mit weiteren Herkunftstaaten in Afrika und Asien wird verstärkt angestrebt. Insoweit bestehen bereits Abkommen mit Marokko, Algerien, Syrien, Vietnam, Südkorea und der Sonderverwaltungsregion Hongkong. Darüber hinaus gibt es elf Rückübernahmeabkommen auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaft, die für alle Mitgliedstaaten der EU gelten (vgl. auch Kap. 3.2.4).³²

Erfahrungen mit Rückkehrunterstützung

Die Förderung der freiwilligen Rückkehr ist seit Beginn der Rekrutierung ausländischer Arbeitnehmer eine wichtige Komponente deutscher Ausländerpolitik. Insbesondere in den ersten Jahren der „Gastarbeiterära“ wurde Rückkehr als integraler Bestandteil der Anwerbepolitik wahrgenommen; Daueraufenthalt war politisch und rechtlich nicht vorgesehen. Konkrete programmatische Maßnahmen zur Unterstützung der Rückkehr entwickelten sich jedoch erst später, wobei zu unterscheiden ist zwischen Rückkehrförderung von Arbeitsmigranten und deren Familienangehörigen einerseits (z.B. Drittstaatsangehörige, die im Rahmen der sog. Gastarbeiteranwerbung nach Deutschland gekommen sind, oder Fachkräfte) und der Unterstützung zur freiwilligen Rückkehr von Asylbewerbern und Flüchtlingen andererseits.

Anfang der 1970er Jahre wurden erste, in der Regel entwicklungspolitisch motivierte Konzepte zur Förderung von Rückwanderung und Reintegration entworfen. Sie zielten vorrangig darauf ab, das Know-how von Migranten in Deutschland für die wirtschaftliche Entwicklung ihrer Heimatländer zu nutzen und dort bestehenden Fachkräftemangel abzubauen. Die Angebotspalette war jedoch sehr ausdifferenziert, stand unter der Beteiligung einer Vielzahl institutioneller Akteure und war aufgrund des Spezialisierungsgrades hin-

32 Ein EU-Rückübernahmeabkommen mit Pakistan wurde im September 2008 paraphiert. Eine Liste sämtlicher Abkommen zur Erleichterung der Rückkehr ausreisepflichtiger Ausländer, an denen die Bundesrepublik vertraglich beteiligt ist, findet sich auf der Internetseite des BMI unter <http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/151414/publicationFile/17280/RueckkehrFluechtlinge.pdf>

sichtlich bestimmter Nationalitäten, Regionen bzw. Berufsgruppen nicht für alle Migrantengruppen zugänglich (zu den einzelnen Programmen vgl. Schmidt-Fink 2007: 251ff.). Erfahrungen mit breit angelegter finanzieller Rückkehrförderung von ausländischen Arbeitnehmern beschränken sich in Deutschland hingegen überwiegend auf die Jahre 1983 und 1984. Unter anderem vor dem Hintergrund eines Anstiegs der Arbeitslosigkeit verabschiedete der Deutsche Bundestag ein „Gesetz zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern“, das am 1. Dezember 1983 in Kraft trat. Das Gesetz hatte zwei wesentliche finanzielle Instrumente: Ausländern wurde für den Fall einer freiwilligen Rückkehr eine vorzeitige Erstattung der von ihnen an die gesetzliche Rentenversicherung geleisteten Beiträge sowie von staatlich bezuschussten Bausparverträgen und Spareinlagen ermöglicht. Vor allem aber konnten Arbeitnehmer bestimmter Staatsangehörigkeiten, die nach dem 30. Oktober 1983 in Folge der Stilllegung ihres Beschäftigungsbetriebs bzw. wesentlicher Betriebsteile oder durch Konkurs arbeitslos geworden oder die für mindestens sechs Monate von Kurzarbeit betroffen waren, eine Rückkehrhilfe in Anspruch nehmen. Die Rückkehrhilfe betrug 10.500 DM pro Arbeitnehmer sowie 1.500 DM pro Kind. Das Angebot der sog. Rückkehrprämie galt jedoch nur für Anträge, die bis zum 30. Juni 1984 gestellt wurden und stand unter dem Vorbehalt, dass der ausländische Arbeitnehmer mit seiner Familie bis spätestens September des gleichen Jahres die Bundesrepublik auf Dauer verließ (vgl. Hönekopp 1987: 294ff.).³³ Der Erfolg dieser gesetzlichen Maßnahme wurde unterschiedlich beurteilt.³⁴ Daneben existierten weitere, z.T. sehr spezielle und auf bestimmte Zielgruppen zugeschnittene Maßnahmen und Programme zur Rückkehr- und Reintegrationsunterstützung, die von unterschiedlichen Trägern durchgeführt wurden (vgl. dazu Giger/Mahnig 1999: 9ff., 71f.; Schmidt-Fink 2007: 250ff.)

Zielgruppe der Politik der geförderten Rückkehr sind heute vor allem Flüchtlinge, die kein dauerhaftes Aufenthaltsrecht erlangen können. Ergänzend wird die Förderung der freiwilligen Ausreise auch als Instrument zur Reduzierung von unerlaubtem Aufenthalt gesehen (vgl. Sachverständigenrat 2004: 356). Bisher liegen jedoch nur punktuelle Erfahrungen mit zeitlich befristeten Programmen vor: Bereits bei der Umsetzung einer Flüchtlingskonzeption der Bundesregierung aus dem Jahr 1990 hatte die Förderung der freiwilligen Ausreise von Asylbewerbern und abgelehnten Asylbewerbern aus Osteuropa hohe Priorität (vgl. BMI 1990). Aus dem Haushalt des Bundesministerium des Innern wurden daraufhin in Polen, Rumänien und Bulgarien Ausbildungszentren zur Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen eingerichtet. Die zur Verfügung stehenden Ausbildungsplätze wurden je-

33 Anspruchsberechtigt waren Arbeitnehmer aus Jugoslawien, Korea, Marokko, Portugal, Spanien, Tunesien und der Türkei; Hinsichtlich der gezahlten Rückkehrhilfe mussten jedoch Abzüge hingenommen werden, wenn eine Ausreise nicht innerhalb einer bestimmten Frist erfolgte (vgl. §§ 1 und 2 Rückkehrhilfegesetz vom 28. November 1983 (BGBl. I S. 1377), das zuletzt durch Artikel 268 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407) geändert worden ist).

34 Die Bundesregierung schätzte die Zahl der aufgrund des Gesetzes zurückkehrten Ausländer auf rund 300.000. Statistische Betrachtungen zeigten, dass die Intervention des Rückkehrprämiengesetzes bei den türkischen Migranten kurzfristige Effekte zeitigte: Im Jahr 1984 verließen 15% der türkischen Staatsbürger die Bundesrepublik, während es in den Vorjahren nur 5,5% (1982) bzw. 6,5% (1983) gewesen waren. Im Folgejahr 1985 fiel die Rate jedoch wieder auf 4,3% (vgl. Jankowitsch, Klein, Weick 2000: 97). Eine Evaluation des Gesetzes ergab, dass zwar ein Großteil der rückkehrenden ausländischen Arbeitnehmer ihren Rückkehrentschluss in zeitlichem Zusammenhang mit dem Inkrafttreten des Rückkehrförderungsgesetzes trafen; es wurde jedoch deutlich, dass das Gesetz deutlich geringere quantitative Wirkung zeitigte, als ursprünglich angenommen und weniger den Rückkehrentschluss der Migrantenfamilien an sich, als vielmehr den Rückkehrzeitpunkt beeinflusste (vgl. Hönekopp 1987: 329ff.). Ob und inwieweit die gesetzliche Maßnahme dazu führte, dass Ausländer mit ursprünglichem Bleibewillen zur Rückkehr motiviert wurden, konnte nicht präzise ermittelt werden.

doch nur in sehr geringem Umfang von den aus Deutschland zurückkehrenden Asylbewerbern genutzt, für die sie eigentlich vorgesehen waren (vgl. Kerlen/Wimmer 1997: 11f.).

Vorrang der freiwilligen Rückkehr bzw. unabhängigen Ausreise

Hinsichtlich der Rückkehr von Ausländern, die zur Ausreise verpflichtet sind, befindet sich die Bundesrepublik dahingehend in Einvernehmen mit anderen europäischen Staaten, der freiwilligen Rückkehr unbedingte Priorität vor der erzwungenen Rückführung einzuräumen (vgl. EMN 2007: 22, 41). Diese Maßgabe, die auch Eingang in die Erwägungsgründe zur 2008 beschlossenen sog. Rückführungsrichtlinie gefunden hat,³⁵ lässt sich mehrfach begründen: So wird in der deutschen Politik die freiwillige Rückkehr als humane, kostengünstigere und von allen politischen Entscheidungsträgern bevorzugte Variante der Rückkehr bezeichnet.³⁶

Anders als die zwangsweise Rückkehr, deren Tatbestände in einem gesonderten Kapitel des Aufenthaltsgesetzes behandelt werden (vgl. Schneider 2009: 60f. sowie Kap. 2.2), ist die freiwillige Rückkehr gesetzlich nicht explizit geregelt. Lediglich Programme zur Förderung der freiwilligen Rückkehr sowie die Möglichkeit zur Schaffung von Ausreisezentren in den Ländern werden erwähnt (vgl. Kap. 2.1).

In der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz finden sich insbesondere beim Rechtsmittel der Abschiebungsandrohung Bezüge zur freiwilligen Ausreise. Die Abschiebungsandrohung enthält i.d.R. eine Ausreisefrist, die so bemessen sein soll, dass der Ausländer die Möglichkeit hat, seine persönlichen Angelegenheiten zu regeln. Nach höchstrichterlicher Rechtsprechung ist bei der Bestimmung der Frist die Dauer des bisherigen Aufenthalts zu berücksichtigen, wobei eine Ausreisefrist von einem Monat nach Beendigung des rechtmäßigen Aufenthalts im Regelfall als ausreichend angesehen wird.³⁷

Bundesprogramme

Gesonderte bundesrechtliche Regelungen zur Einrichtung bzw. Ausgestaltung öffentlicher Rückkehrhilfe existieren in Deutschland bislang nicht. Daher haben Rückkehrwillige bzw. -pflichtige keinen individuellen Rechtsanspruch auf finanzielle oder sonstige Unterstützung einer freiwilligen Rückkehr. Eine Ausnahme bildet ein Bestandteil des oben bereits genannten Rückkehrhilfegesetzes von 1983, der bis heute Geltungskraft besitzt. Darin ist ein unbefristeter Rechtsanspruch für Ausländer auf eine umfassende rückkehrorientierte Beratung festgeschrieben:

35 Vgl. Erwägungsgrund (10) der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger: „Besteht keine Veranlassung zu der Annahme, dass das Rückkehrverfahren dadurch gefährdet wird, ist die freiwillige Rückkehr der Rückführung vorzuziehen.[...]“.

36 Vgl. Ministerialrat Volker Schürmann, Grußwort des Bundesministeriums des Innern bei der „Internationalen Fachtagung zum Austausch bewährter Praktiken der geförderten freiwilligen Rückkehr“ am 18. und 19. Januar 2007 im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge in Nürnberg (Dokumentation), S. 8.

37 Vgl. Ziff. 50.2.2 AvwV AufenthG.

§ 7 Beratung

(1) Rückkehrwillige Ausländer sind auf Verlangen über allgemeine Rückkehrbedingungen und über die Möglichkeiten der beruflichen Eingliederung einschließlich der Gründung einer selbständigen Existenz in den Heimatländern zu unterrichten und zu beraten.

(2) Die Beratung wird durch die Bundesagentur für Arbeit nach fachlichen Weisungen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales oder durch nicht bundeseigene andere Stellen durchgeführt.

(3) Die aus der Beratungsarbeit entstehenden Kosten für Schulung und Information der Berater sowie Kosten der Koordinierung trägt der Bund.

Die Organisation der durch die Bundesagentur für Arbeit wahrgenommenen Rückkehrberatung wird im Abschnitt 4.3.2 näher beschrieben. Das Angebot, das laut Gesetz prinzipiell allen „rückkehrwilligen Ausländern“ offensteht, ist jedoch vor allem in Bezug auf ausreisepflichtige Personen relativ unbekannt.

Jenseits der gesetzlichen Ebene richtet sich die Durchführung der freiwilligen Rückkehr nach dem jeweils gültigen REAG/GARP-Programm. Die konkreten Inhalte bzw. Leistungen dieses aus den zwei Programmteilen REAG (Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany) und GARP (Government Assisted Repatriation Programme) bestehenden Angebots zur Rückkehrunterstützung werden in der Regel einmal jährlich zwischen Bund und Ländern festgelegt und den sich verändernden Entwicklungen angepasst. Antragsberechtigte Gruppen, das Verfahren der Beantragung über öffentliche Stellen, die Durchführung durch IOM sowie die Höhe der finanziellen Mittel, die rückkehrwilligen Ausländern zur Verfügung stehen, werden in Abschnitt 4.3.1 erläutert.

Rahmenbedingungen in den Ländern

In Deutschland sind grundsätzlich die Länder mit ihren Ausländerbehörden für die Durchführung des Ausländerrechts, d.h. auch für Rückführungen ausreisepflichtiger Ausländer, zuständig. Daher beteiligen sich die Länder nicht nur an dem gemeinsam mit dem Bund finanzierten REAG/GARP-Programm zur finanziellen Unterstützung der freiwilligen Ausreise, sondern engagieren sich z.T. darüber hinaus. Aus einer Befragung der zuständigen Stellen in den Ländern³⁸ geht hervor, dass sechs Bundesländer (Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein) bislang jenseits des bundesweiten REAG/GARP-Programms keine Maßnahmen zur Förderung der freiwilligen/unterstützten Rückkehr aus Mitteln des jeweiligen Landeshaushalts unterstützen. Folgende Gründe sprechen hier gegen die Einrichtung gesonderter Programme: In einigen Ländern wird die Anzahl potenzieller Rückkehrer, die sich vor Ort befinden, als zu gering eingeschätzt (Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen) bzw. werden die bereits vorhandenen Angebote wie REAG/GARP als ausreichend erachtet (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen); bisweilen sprechen Engpässe im Landeshaushalt

38 Für diese Studie (vgl. insb. Kap. 4 und 5) wurde im Sommer 2009 eine schriftliche Befragung der in den 16 Ländern für Programme und Maßnahmen der Rückkehrunterstützung zuständigen Stellen durchgeführt, um nähere Informationen über Inhalte, Ziele, Träger, Laufzeiten, Anspruchsberechtigte, Erfahrungen (Probleme und Hindernisse), Erfolgskontrolle und Zukunftsperspektiven solcher Maßnahmen zu sammeln. Daneben konnte auf eine Untersuchung im Auftrag der Landeshauptstadt München, Büro für Rückkehrhilfen, (Projekt Coming Home), zurückgegriffen werden, die zur gleichen Zeit erstellt wurde; vgl. Ekkehart Schmidt-Fink, Erfassung der Rückkehrhilfesysteme in den Bundesländern, Saarbrücken, Oktober 2008.

oder sonstige finanzielle Gründe dagegen (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt). Hessen führt zusätzlich als Grund an, dass Rückkehrprogramme nicht über ausreichende gesellschaftliche Akzeptanz verfügen und dass insbesondere monetäre Rückkehrunterstützung in der Öffentlichkeit schwer zu vermitteln sei. Gemeinsam mit anderen Bundesländern wurde hier jedoch bereits im Jahr 2008 die Frage diskutiert, ob deutlich höhere Geldbeträge, die im Rahmen von REAG/GARP zur Rückkehrunterstützung bereitgestellt werden, vorübergehend zusätzliche Rückkehranreize schaffen können.

Die Rahmenbedingungen und Angebote der zusätzlichen Rückkehrunterstützung in den anderen zehn Bundesländern sind äußerst heterogen und unterscheiden sich hinsichtlich der Finanzierungsmodelle, der durchführenden Träger, der Zielgruppen sowie der Programmschwerpunkte. Aus Platzgründen können die verschiedenen Programme und Maßnahmen im Rahmen dieser Studie nicht einzeln vorgestellt und analysiert werden; Tabelle 14 gibt jedoch einen groben Überblick zu den in diesen zehn Ländern vorhandenen Angeboten. Strukturell lassen sich grundsätzlich drei verschiedene Formen beobachten:

- Die über kommunale Behörden, Ausländerbehörden oder Beratungsstellen freier Träger vermittelten REAG/GARP-Hilfen werden aus dem jeweiligen Landeshaushalt aufgestockt, um die Ausreise für Antragsberechtigte (vgl. dazu Kap. 4.3.1) attraktiver zu machen bzw. Sonderbedarfslagen bei der Rückkehr finanziell zu berücksichtigen, die durch REAG/GARP nicht (ausreichend) abgedeckt sind. Dazu können ergänzende Reisebeihilfe, Umzugskostenhilfe oder eine finanzielle Grundsicherung für die ersten Zeit nach der Rückkehr gehören. Diese Form der Rückkehrförderung findet sich beispielsweise in Berlin, in Nordrhein-Westfalen, im Saarland und in Thüringen.
- Ergänzend zu REAG/GARP werden aus Landesmitteln zusätzliche Maßnahmen und Programme der Rückkehrunterstützung finanziert. Diese sind meist auf die Schaffung eigener Beratungsinfrastrukturen für potenzielle Rückkehrer gerichtet, die in dem jeweiligen Bundesland leben (z.B. zentrale Rückkehrberatung in Bayern; vgl. Fallstudie in Kap. 4.3) und werden überwiegend durch Beauftragung von Wohlfahrtsverbänden und sonstigen freien Trägern mit der Wahrnehmung der Rückkehrberatung nach dem Subsidiaritätsprinzip (z.B. in Baden-Württemberg, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz) durchgeführt. Oftmals werden dabei auch Mittel aus dem Rückkehrfonds zur Kofinanzierung herangezogen (vgl. dazu Kap. 3.2.2).
- Schließlich finanzieren einige Bundesländer auch Programme, die neben der finanziellen und beratenden Unterstützung in Deutschland bzw. der praktisch-logistischen Starthilfe auch integrierte Rückkehrberatung oder längerfristige Reintegrations- und Entwicklungshilfen leisten, z.T. in Kooperation mit Stellen vor Ort in den Herkunftsländern (z.B. die Länder Baden-Württemberg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen gemeinsam mit dem Bund bzw. dem freien Träger AGEF in den Projekten „URA 2“, an dem seit Kurzem auch Sachsen-Anhalt beteiligt ist, bzw. „IntegPlan“; vgl. dazu Kap. 5.2).

Die Maßnahmen der Länder sind meist in Zuwendungsrichtlinien oder ministeriellen Erlassen geregelt, oftmals auch in Verbindung mit der Umsetzungsrichtlinie des Bun-

des Innenministeriums zum Rückkehrfonds sowie den Durchführungsbestimmungen der EU-Kommission (vgl. dazu Kap. 3.2.2). Neben den durch die Länder gesteuerten Angeboten gibt es eine große Bandbreite an Initiativen von Kommunen, Wohlfahrtsverbänden und Nichtregierungsorganisationen (NGOs), die überwiegend aus europäischen Fonds unterstützt wurden oder werden. Trotz der relativ unübersichtlichen Programmlandschaft, über die bislang wenige Evaluationen oder systematische Nutzerstatistiken verfügbar sind,³⁹ erkennen Westphal und Behrens (2007: 321) eine „Tendenz zur bedürfnisgerechten Angebotsvielfalt“. Allgemein wird jedoch ein Bedarf gesehen, die Maßnahmen und Angebote besser aufeinander abzustimmen und zu vernetzen. So hat sich gezeigt, dass sich die gemeinsame Nutzung von Wissen und finanziellen Ressourcen der Landes- oder Kommunalbehörden, der kirchlichen sowie sonstigen Träger der Wohlfahrtspflege und NGOs als sinnvoll und effektiv erwiesen hat, so dass Synergieeffekte genutzt werden können.⁴⁰

39 Vgl. jedoch dazu die Evaluierungen der Umsetzung der nationalen Durchführungsprogramme Deutschlands im Rahmen des Europäischen Flüchtlingsfonds für die Jahre 2000 bis 2004 (Hardwig 2003; Paul/Sebastian 2004; Paul/Sebastian 2005; Paul/Gäbel 2006).

40 Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, EU-Fonds-Infobrief 2009/05, S. 3f.

Tabelle 14: Länderfinanzierte Maßnahmen zur Förderung der freiwilligen/unterstützten Rückkehr ohne REAG/GARP*

	Zielgruppen von Programmen/Maßnahmen	Durchführung	Finanzierung	Programmschwerpunkt
Baden-Württemberg	Ausländer mit Aufenthaltstitel	Bedürftige Ausländer		Reintegration im Herkunftsland
	Ausreisepflichtige Ausländer	Staatsangehörige von EU-Mitgliedstaaten		Rückkehrberatung
		Drittstaatsangehörige bestimmter Staaten		Förderung der freiwilligen Ausreise
		Ausländer, deren Titel absehbar ausläuft		
	Spät-aussiedler	Illegal Aufhältige Ausländer (ohne Asylverfahren)		Bedürftige Spätaussiedler und Familienangehörige
		abgelehnte Asylbewerber (incl. Duldung, Widerruf, Rücknahme)		Alle Spätaussiedler und Familienangehörige
		sonstige freie Träger		
		BAMF (Projekt URA 2)		
		internationale Organisationen		
		kommunale öffentliche Träger		
		Wohlfahrtsverbände		
		Spezielle Stellen innerhalb der Landersregierung		
		Sozialbehörden		
		Ausländerbehörden		
		Kofinanzierung durch Bund und Länder (Projekt URA 2)		
		Kofinanzierung durch Kommunen		
		Kofinanzierung durch freie(n) Träger		
		Kofinanzierung durch EU-Fonds		
		Vollständige Finanzierung aus dem Landeshaushalt		
Bayern				
Berlin				
Bremen				
Hamburg				
Niedersachsen				
Nordrhein-Westfalen				
Rheinland-Pfalz				
Saarland				
Thüringen				

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Angaben der für Rückkehr zuständigen Stellen in den 16 Länderministerien

- * Mehrfachangaben in den Spalten sind möglich; z.T. existieren mehrere Programme/Maßnahmen, die unterschiedlich finanziert und ausgerichtet sind
 ... nur Opferzeugen/innen
 ... alle REAG/GARP-Förderfähigen

3.2 Einflüsse durch die europäische Politik, Gesetzgebung und Finanzierung

3.2.1 Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl und Stockholmer Programm

Im Rahmen der Bemühungen um einen kohärenten Ansatz zur Migrationssteuerung sowie zur Festlegung einer gemeinsamen Einwanderungs- und Asylpolitik hat der Europäische Rat auf seiner Tagung vom 15./16. Oktober 2008 einen Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl angenommen. Mit dem Pakt sind die Mitgliedstaaten fünf grundlegende Verpflichtungen hinsichtlich ihrer Einwanderungs- und Asylpolitik eingegangen, deren Ausgestaltung und Umsetzung in konkrete Maßnahmen u.a. Gegenstand des Stockholmer Programms ist. Die grundlegenden Verpflichtungen des Europäischen Paktes zu Einwanderung und Asyl lauten:⁴¹

- Gestaltung der legalen Einwanderung unter Berücksichtigung der selbstbestimmten Prioritäten, Bedürfnisse und Aufnahmekapazitäten jedes Mitgliedstaats und Förderung der Integration;
- Bekämpfung der illegalen Einwanderung, indem insbesondere sichergestellt wird, dass illegal aufhältige Ausländer in ihre Herkunftsländer zurückkehren oder sich in ein Transitland begeben;
- Stärkung der Wirksamkeit der Grenzkontrollen;
- Schaffung eines Europas des Asyls;
- Aufbau einer umfassenden Partnerschaft mit den Herkunfts- und den Transitländern, die Synergien zwischen Migration und Entwicklung fördert.

Im Hinblick auf die deutsche Politik der unterstützten Rückkehr und Reintegration sind insbesondere die konkreten Paktvorgaben zur zweiten sowie zur fünften dieser grundlegenden Verpflichtungen relevant. So heißt es im Pakt u.a.:

Ausländer, die sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten unrechtmäßig aufhalten, müssen dieses Gebiet verlassen. Jeder Mitgliedstaat verpflichtet sich, für die wirksame Anwendung dieses Grundsatzes unter Wahrung des Rechts und der Würde der betroffenen Personen zu sorgen, wobei einer freiwilligen Rückkehr der Vorzug zu geben ist, und erkennt die von einem anderen Mitgliedstaat getroffenen Rückkehrentscheidungen an; [...]

Zu diesem Zweck kommt der Europäische Rat überein, [...] mit den Ländern, bei denen dies erforderlich ist, entweder auf Gemeinschaftsebene oder bilateral Rückübernahmeabkommen zu schließen, so dass jeder Mitgliedstaat über die rechtlichen Instrumente verfügt, um die Rückführung illegal aufhältiger Ausländer sicherzustellen; [...]

die Mitgliedstaaten aufzufordern, vor allem mit Unterstützung durch die Gemeinschaftsinstrumente Regelungen einzuführen, die durch entsprechende Hilfen Anreize zur freiwilligen Rückkehr schaffen, und sich diesbezüglich gegenseitig zu informieren, um insbesondere zu verhindern, dass Personen, die solche Hilfen erhalten haben, missbräuchlich in die Europäische Union zurückkehren; [...]

mit den Herkunfts- und den Transitländern Abkommen zu schließen, die in geeigneter Weise Bestimmungen zu den [...] Möglichkeiten der legalen Migration, zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und zur Rückübernahme sowie zur Entwicklung der Herkunfts- und der Transitländer enthalten; [...]

Maßnahmen der Ko-Entwicklung zu fördern, durch die die Migranten an der Entwicklung ihrer Herkunftsländer mitwirken können.

Im Rahmen dessen ist auch Deutschland von den durch die Kommission geführten Verhandlungen zu EU-Rückübernahmeabkommen betroffen und hat selbst zahlreiche

41 Vermerk des Rates der Europäischen Union zu einem Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl, Dok.-Nr. 13440/08 vom 24. September 2008.

bilaterale Abkommen sowie Durchführungsprotokolle zu den EU-Rückübernahmeabkommen abgeschlossen (vgl. oben Kap. 3.1). Um bessere Anreize zur freiwilligen Ausreise zu schaffen wurden zu Jahresbeginn 2009 die Fördersätze des bereits bestehenden Rückkehrhilfeprogramms erhöht. So wurden die REAG-Reisebeihilfe verdoppelt und die GARP-Starthilfen je nach Zielstaat um 50% bzw. 60% erhöht (vgl. dazu i.E. Kap. 4.3.1). Von Seiten des Bundes und der Länder wurden im Sinne des Paktes verschiedene Programme weitergeführt bzw. neu aufgelegt, u.a. zur Förderung und Weiterentwicklung des Rückkehrzentrums URA in der Republik Kosovo (vgl. Kap. 5) sowie im Rahmen der Beteiligung an der EU-Mobilitätspartnerschaft mit der Republik Moldau. Hier wird u.a. die Stärkung der Diaspora durch regelmäßige Treffen, die der besseren Vernetzung der Organisationen und Institutionen in Moldau und Deutschland dienen, unterstützt. Dies dient auch der Beratung von Rückkehrern.

Das Stockholmer Fünfjahresprogramm für die Jahre 2010 bis 2014 wurde am 1. Dezember 2009 durch den Rat der Innen- und Justizminister erörtert sowie am 10. und 11. Dezember 2009 durch die Staats- und Regierungschefs beschlossen.⁴² Konkrete Maßnahmen und Veränderungen in der deutschen Politik der Rückkehrunterstützung waren zum Zeitpunkt des Abschlusses dieser Studie daraus noch nicht hervorgegangen.

3.2.2 Europäischer Rückkehrfonds

RETURN – Vorbereitende Maßnahmen zur Organisation der Rückkehr im Bereich Migration

Vor der Einführung des Rückkehrfonds hatte die Europäischen Union bereits 2005 Vorbereitende Maßnahmen für ein Finanzierungsinstrument für die Organisation der Rückkehr im Bereich Migration ergriffen, um damit „die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Verbesserung der Organisation der Rückkehr (Rückkehrmanagement) in allen Aspekten durch Kofinanzierung der vorgesehenen Aktionen“ zu unterstützen.⁴³ Damit konnten Projekte von bis zu 18 Monaten Laufzeit kofinanziert werden. Deutschland war an insgesamt 18 der durch die Programme „RETURN“ (in den Jahren 2005 und 2006) bzw. das Folgeinstrument Vorbereitenden Maßnahmen – „Migration Management, Solidarity in Action“ (im Jahr 2007) beteiligt und war damit neben Italien der aktivste EU-Mitgliedstaat. Sechs Projekte wurden federführend durchgeführt; insgesamt gab es in Deutschland 30 staatliche und nichtstaatliche teilnehmende institutionelle Partner (vgl. Rambøll Management Consulting 2009: 52). Zu den durchgeführten Maßnahmen gehörten u.a. ein Projekt zur Rückkehrunterstützung und Reintegration für illegal aufhältige ukrainische Staatsangehörige,⁴⁴ eine Trainings- und Vernetzungsmaßnahme zur Verbesserung der

42 Mitteilung der Europäischen Kommission zu einem neuen Mehrjahresprogramm der Europäischen Union für den Bereich Justiz und Inneres „Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Dienste der Bürger“ vom 10. Juni 2009, KOM (2009) 262 endgültig.

43 Beschluss der Kommission zur Annahme des Rahmens für vorbereitende Maßnahmen im Jahr 2005, Haushaltslinie 18 03 08, „Vorbereitende Maßnahmen für ein Finanzierungsinstrument für die Organisation der Rückkehr im Bereich Migration“, S. 6; vgl. die Internetseite der Europäischen Kommission zu den RETURN-Maßnahmen unter http://ec.europa.eu/justice_home/funding/2004_2007/return/printer/funding_return_de.htm.

44 Projekt SATURN (Social Advice, Return and Support Networking Project for the Ukraine) unter der Leitung der Arbeiterwohlfahrt unter <http://return-saturn.eu>.

Reintegration und Nachhaltigkeit der Rückkehr⁴⁵ sowie ein Unterstützungs-, Vernetzungs- und Reintegrationsprojekt für Rückkehrer in der Republik Kosovo (Prishtina).⁴⁶

Rückkehrfonds

Im Mai 2007 hat der Rat der Europäischen Union den Europäischen Rückkehrfonds ins Leben gerufen. Der Fonds soll die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Verbesserung des Rückkehrmanagements in all seinen Aspekten auf der Grundlage des Konzepts des integrierten Rückkehrmanagements unterstützen. Zu den spezifischen Zielen gehören ferner die Intensivierung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten und die Förderung einer effektiven und einheitlichen Anwendung gemeinsamer Rückkehrnormen entsprechend den politischen Entwicklungen in diesem Bereich.⁴⁷ Den Mitgliedsstaaten werden für diesen Zeitraum aus dem EU-Haushalt insgesamt 676 Mio. Euro zur Verfügung gestellt, die nach einem bestimmten Schlüssel verteilt werden.⁴⁸ Nach momentanem Stand entfallen hiervon über 40 Mio. Euro auf Deutschland. Mit Hilfe des Rückkehrfonds können unterschiedlichste Maßnahmen in den Bereichen der freiwilligen und zwangsweisen Rückkehr unterstützt werden. Die Einrichtung des Fonds führt jedoch nicht zu gänzlich neuen Strukturen hinsichtlich der Programme und Strategien zur Unterstützung der freiwilligen Rückkehr in Deutschland, da zahlreiche Projekte und Angebote in ähnlicher Form bereits durch den EU-Flüchtlingsfonds oder die vorbereitenden Maßnahmen gefördert wurden. Allerdings werden Rückkehrmaßnahmen seit Einrichtung des Europäischen Rückkehrfonds nicht mehr im Rahmen des Europäischen Flüchtlingsfonds gefördert. Ausnahme ist nur die so genannte Perspektivberatung hinsichtlich einer freiwilligen Rückkehr für Ausländer, die sich im Asylverfahren befinden oder dieses durchlaufen haben. Diese Rückkehrberatung muss jedoch Bestandteil einer ganzheitlichen Asyl- und Aufnahmeberatung sein.⁴⁹

Förderfähig im Sinne des Rückkehrfonds sind eine Vielzahl von Aktionen und Maßnahmen, die in der Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Europäischen Rückkehrfonds⁵⁰ genau benannt sind und den spezifischen Zielen des Fonds dienen (vgl. Artikel 3, 4 und 5 der Entscheidung). Die Europäische Kommission hat dazu Strategische Leitlinien vorgegeben, die durch die Benennung von vier Prioritäten

45 Case Chain Management Return Training Project unter Leitung der Arbeitsgruppe Entwicklung und Fachkräfte im Bereich der Migration und Entwicklungszusammenarbeit (AGEF); siehe auch Kapitel 5.

46 Kosovo Social Return Network Project unter der Leitung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF).

47 Entscheidung Nr. 575/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Mai 2007 zur Einrichtung des Europäischen Rückkehrfonds für den Zeitraum 2008 bis 2013 innerhalb des Generellen Programms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“.

48 Im Rahmen der jährlichen Mittelausstattung des Fonds erhält jeder Mitgliedstaat einen Pauschalbetrag. Dazu kommt ein Anteil, der sich einerseits nach der Gesamtzahl derjenigen Ausländer bemisst, gegen die in den jeweils drei vorangegangenen Jahren eine behördliche oder gerichtliche Rückführungsentscheidung ergangen ist, und andererseits an der Zahl der Drittstaatsangehörigen orientiert ist, die im gleichen Drei-Jahres-Zeitraum infolge einer behördlichen oder gerichtlichen Ausweisungsverfügung aus dem betreffenden EU-Staat – freiwillig oder gezwungenermaßen – ausgewiesen sind (vgl. Artikel 14 der Entscheidung Nr. 575/2007/EG vom 23. Mai 2007).

49 vgl. Art. 3 Abs. 2 d), Entscheidung Nr. 573/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Mai 2007 zur Einrichtung des Europäischen Flüchtlingsfonds für den Zeitraum 2008 bis 2013 innerhalb des Generellen Programms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“ und zur Aufhebung der Entscheidung 2004/904/EG des Rates sowie § 3 Nr. 1, Förderrichtlinie zur Entscheidung des Rates 2007/573/EG über die Fortsetzung des Europäischen Flüchtlingsfonds für den Zeitraum 2008-2013 vom 1. September 2008.

50 Entscheidung Nr. 575/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Mai 2007 zur Einrichtung des Europäischen Rückkehrfonds für den Zeitraum 2008 bis 2013 innerhalb des Generellen Programms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“.

stark auf eine verbesserte Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Rückkehrförderung und die Förderung von Gemeinschaftsnormen im Bereich des Rückkehrmanagements ausgerichtet sind.

Gemäß der europäischen Vorgaben hat der Rückkehrfonds in Deutschland folgende Zielgruppen für Maßnahmen und Programme zur Unterstützung der freiwilligen Rückkehr (vgl. dazu auch Kap. 2.2):

- Asylbewerber, die noch keinen bestands-/rechtskräftigen Bescheid erhalten haben;
- bestands-/rechtskräftig abgelehnte Asylbewerber, die über eine Aufenthaltserlaubnis oder eine Duldung gemäß § 60a des Aufenthaltsgesetzes verfügen;
- Asylbewerber, anerkannte Flüchtlinge im Sinne der Genfer Konvention und Personen, denen ein Abschiebungsverbot gem. § 60 Abs. 2 bis Abs. 7 AufenthG zuerkannt wurde;
- Sonstige ausreisepflichtige Drittstaatsangehörige, welche die Voraussetzungen für eine Einreise und den Aufenthalt nicht (mehr) erfüllen und freiwillig ausreisen wollen.

Sämtliche Aufgaben, die im Rahmen der Fondsverwaltung anfallen, übernimmt in Deutschland das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, das gleichzeitig auch Verwaltungsaufgaben für den Europäischen Flüchtlingsfonds und den Europäischen Integrationsfonds wahrnimmt. Dazu hat es gemäß der Entscheidung zum Rückkehrfonds verschiedene Stellen eingerichtet, die für organisatorische/funktionelle Tätigkeiten, Fragen der Ausgabenerklärung/Bescheinigung sowie für die Effizienzprüfung des Verwaltungs- und Kontrollsystems zuständig sind.

Die nationale Programmplanung erstreckt sich über einen Zeitraum von sechs Jahren (2008 bis 2013). Für diesen Zeitraum hat das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge nach den Vorgaben der durch die Europäische Kommission festgelegten strategischen Leitlinien ein nationales Mehrjahresprogramm erstellt. Seit 2008 werden außerdem Jahresprogramme entworfen, die auf Rahmenvorgaben, Maßnahmen und Prioritäten aus dem Mehrjahresprogramm Bezug nehmen. In seinem Mehrjahresprogramm hat Deutschland eine Reihe von Zielen identifiziert. So sollen bei der Rückkehrförderung für besonders schutzbedürftige Personen oder Personengruppen Verbesserungen bei der medizinischen/psychologischen Begutachtung, bei der Zusammenarbeit zwischen Behörden und Ärzten/Psychologen, bei Maßnahmen zur Sicherstellung der notwendigen medizinischen Versorgung und/oder medikamentösen Anschlussbehandlung im Herkunftsland sowie im Hinblick auf geeignete Maßnahmen zur Sicherstellung der Inobhutnahme bzw. Betreuung Schutzbedürftiger erreicht werden. Generell soll ein integriertes und integrierendes Rückkehrmanagement im Bereich der freiwilligen Rückkehr gefördert werden. Neue Ansätze und die Initiierung neuer Ideen bei der Anreizgestaltung für die freiwillige Rückkehr sollen u.a. zu einer Annäherung des Zahlenverhältnisses zwischen freiwilliger und zwangsweiser Rückkehr (vgl. dazu Kap. 2.3.5) führen. Schließlich wird eine Zunahme der freiwilligen Rückkehr auch durch verbesserte Zusammenarbeit auf nationaler und internationaler Ebene angestrebt.

Projektförderung im Rahmen des Rückkehrfonds

Zahlreiche Projektanträge, die unter Beteiligung von Ländern, Kommunen und Wohlfahrtsverbänden bzw. freien Trägern gestellt werden, haben Beratungs- oder Unterstützungsangebote für potenzielle Rückkehrer zum Inhalt. Dabei müssen die Projekte und Maßnahmen keine Mindest- oder Höchstdauer aufweisen. Sie dürfen aber in der Regel maximal drei Jahre lang gefördert werden.

Im ersten Förderjahr (2008) gingen beim Bundesamt infolge der Ausschreibung 54 Projektvorschläge ein, die ein Gesamtantragsvolumen von mehr als 3,3 Mio. Euro hatten; rund 300.000 Euro wurden später zusätzlich ausgeschrieben.⁵¹ Im zweiten Förderjahr (2009), für das rund 3,7 Mio. Euro zur Verfügung stehen, gingen insgesamt 56 Förderanträge bei der zuständigen Behörde ein. Davon entfielen 22 auf bereits im Jahr 2008 genehmigte mehrjährige Projekte.⁵²

Erfahrungen und Einschätzungen zum Rückkehrfonds

Die Förderung aus dem neu geschaffenen Rückkehrfonds bietet für die Träger von Projekten zur Rückkehrunterstützung potenziell gleichsam Chancen wie Probleme. Durch die „Herauslösung“ aus dem Flüchtlingsfonds stehen Rückkehrprojekte bei der Antragstellung nicht mehr in direkter Konkurrenz zu Flüchtlingsprojekten im Bereich Aufnahme und Integration.

Unter Effizienzgesichtspunkten ergeben sich offenbar vorrangig Probleme im Hinblick auf die notwendigen Bearbeitungszeiten für Projektanträge, die das oben beschriebene, aufwändige Auswahlverfahren birgt. So weisen einzelne Länder auf einen sehr großen Verwaltungsaufwand hin. Dieser zeigt sich zum einen im Arbeits- und Personalaufwand, der beim Bundesamt als zuständige Behörde erforderlich ist, hat jedoch sekundär auch Auswirkungen auf öffentliche und nichtöffentliche Stellen, die Anträge auf Förderung stellen, sowie auf die Möglichkeiten kofinanzierte Projekte auch wie vorgesehen zu starten. Durch die Auflösung des früheren Flüchtlingsfonds (EFF II) und der getrennte Auflage des EFF III, des Europäischen Rückkehrfonds (ERF) und des Europäischen Integrationsfonds (EIF) ergibt sich für Projektantragsteller u.U. ein höherer Aufwand. So kann es im Einzelfall vorkommen, dass übergreifende Projekte, die zuvor innerhalb eines Verfahrens über den EFF II beantragt werden konnten (z.B. integrierte Flüchtlings- und Rückkehrerangebote), nun mehr als einen Antrag erfordern, sofern sie mehr als eine der Zielgruppen der drei neuen Fonds erreichen sollen. In einigen Ländern fürchtet man, dass die Komplexität des Antrags- und Entscheidungsverfahrens auch bei den zuständigen Stellen der Bundesländer unweigerlich zu einem extremen behördlichen Verwaltungsaufwand führen könnte und dass Träger, die nach Bekanntgabe mit ihrem Ranking nicht einverstanden sind, ihr Ranking bei der zuständigen Behörde hinterfragen könnten.⁵³ Daneben kann die verspätete Ausgabe der Mittel aus dem Fonds durch die Europäische Kommission negative Auswirkungen auf die Landesförderung haben, denn laut Zuwendungsrecht können Zuwendungen

51 Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, EU-Fonds-Infobrief 2009/03, S. 4f.

52 Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, EU-Fonds-Infobrief 2009/05, S. 3f.

53 Vgl. die Ausführungen der für Maßnahmen der Rückkehrunterstützung zuständigen Stelle im Bayerischen Sozialministerium im Rahmen einer Umfrage bei den Bundesländern im Sommer 2009.

nicht erfolgen, solange die Gesamtfinanzierung des Projektes nicht als gesichert erscheint. Dies erschwert u.U. haushalterische Planungen, vor allem für Dritte. Darüber hinaus sind kleine Träger, die keine Vorläuferprojekte durchgeführt haben und noch nicht über etablierte Organisationsstrukturen und Verwaltungskapazitäten verfügen, durch das aufwändigere Antragsverfahren u.U. überfordert bzw. müssen in Vorleistung treten, ohne zu wissen, ob tatsächlich europäische Gelder aus dem Rückkehrfonds zur Verfügung stehen. Auch kommt es vor, dass Angebotsstrukturen zur Rückkehrunterstützung durch kleinere freie Träger hinsichtlich der Projektziele (z.B. Zahl der Beratungskontakte oder Rückkehrer) nicht in ausreichendem Maße konkurrenzfähig gegenüber den großen Wohlfahrtsverbänden und mangels Chancen auf die Bewilligung von Folgemitteln gefährdet sind.⁵⁴

3.2.3 Thematisches Programm zu Migration und Asyl

Mit dem „Thematischen Programm zur Zusammenarbeit mit Drittstaaten in den Bereichen Migration und Asyl“ hat die Europäische Union Ende 2006 ein weiteres Finanzierungsinstrument geschaffen, dessen Projektmaßnahmen auch Aspekte der Rückkehrunterstützung umfassen können. Im avisierten Zeitraum 2007-2013 setzt es u.a. Maßnahmen des Programms AENEAS⁵⁵ fort. Das Programm zu Migration und Asyl ist eines von fünf thematischen Programmen, die in der EU-Verordnung zur Finanzierung der Entwicklungszusammenarbeit enthalten sind. Ziel des Thematischen Programms ist u.a. die

„Förderung der Wechselwirkungen zwischen Migration und Entwicklung, insbesondere indem die Diasporageinschaften ermutigt werden, einen Beitrag zur Entwicklung in ihren Herkunftsländern zu leisten, und indem größerer Nutzen aus der Rückkehr von Migranten gezogen wird; Abmilderung der Abwanderung Hochqualifizierter und Förderung einer kreislaufförmigen Mobilität gut ausgebildeter Migranten; Förderung der Geldüberweisungen von Migranten in ihre Herkunftsländer; Förderung einer freiwilligen Rückkehr und der Wiedereingliederung von Migranten und Aufbau von Kapazitäten zum Migrationsmanagement.“⁵⁶

Nach Ansicht der EU-Kommission soll dabei neben der Förderung der freiwilligen Rückkehr auch die berufliche und sozioökonomische Wiedereingliederung von Migranten in ihrem Herkunftsland, auch durch die Unterstützung der entsprechenden Politik und der Sozialversicherungssysteme, unterstützt werden.⁵⁷ Aktuell werden im Rahmen des Thematischen Programms unter deutscher Beteiligung folgende Projekte durchgeführt:

- Seit dem April 2009 läuft das Projekt „Brücken guter Nachbarschaft“, das maßgeblich von Heimatgarten/AWO Bremerhaven und dem gemeinnützigen Fonds „Bildung für die Gesellschaft“ in Moskau getragen wird.⁵⁸ Das Projekt soll einen Beitrag zur Intensivierung des politischen Dialogs zur Migration zwischen der EU und den unabhängigen Staaten der früheren Sowjetunion leisten, illegale Migration in und nach Russland vermeiden und Möglichkeiten für legale Migration ver-

54 Vgl. Interview Projekt „Perspektivenberatung und Rückkehrunterstützung von Flüchtlingen in Tübingen“, 05.11.2008.

55 Bei AENEAS handelt es sich um das Nachfolge-Instrument einer vorbereitenden Maßnahme zur Zusammenarbeit mit den Drittländern im Bereich Migration. Das 2004 beschlossene Finanzierungsprogramm wurde ursprünglich für den Zeitraum 2004-2008 mit 250 Mio. Euro ausgestattet. Im Hinblick auf den Abschluss des finanziellen Rahmens der EU zum Ende des Jahres 2006 wurde die Laufzeit des Programms AENEAS auf drei Jahre verkürzt.

56 Art. 16 Abs. 2 (a), Verordnung (EG) Nr. 1905/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates am 18. Dezember 2006 zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für die Entwicklungszusammenarbeit.

57 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, „Thematisches Programm für die Zusammenarbeit mit Drittländern in den Bereichen Migration und Asyl“, KOM(2006) 26 endgültig, S. 11.

58 Vgl. die Projekt-Internetseite unter <http://www.return-bridges.eu>.

bessern, die Entwicklung eines Netzwerkes euro-asiatischer NGOs befördern, um Migrationsmanagement länderübergreifend zu entwickeln, die soziale Betreuung von Migranten und Rückkehrern in den Herkunfts- und Aufnahmeländern verbessern, die fachliche Kompetenz von Mitarbeitern von NGOs und staatlichen Behörden erhöhen und eine sachliche und vorurteilsfreie Berichterstattung in den Medien zum Thema Migration befördern. Zur sozialen Betreuung gehören insbesondere Rückkehrmanagement, Integrationsmaßnahmen für Migranten in der Russischen Föderation und den sonstigen Neuen Unabhängigen Staaten (NUS)⁵⁹ sowie die Unterstützung regionaler Migrationszentren in Russland. Die Zielgruppen des Projektes sind legal und illegal aufhältige Drittstaatsangehörige in Deutschland, Polen, Bulgarien, Russland und den NUS-Staaten sowie EU-Rückkehrer nach Russland und in die NUS. Insgesamt sind in den verschiedenen Staaten über 20 Organisationen an dem bis September 2011 geplanten Projekt beteiligt.

- Als deutscher Partner ist das Centrum für Internationale Migration und Entwicklung (CIM) an dem von der niederländischen Stiftung Intent geleiteten Projekt FACE beteiligt, bei dem es um die Unterstützung von Investitionsvorhaben von Diasporamarokkanern geht, die in den Niederlanden, Deutschland und Frankreich leben.⁶⁰
- Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge ist an einem Projekt zur Einrichtung einer europäischen Koordinierungsstelle für die Rückkehr nach Georgien beteiligt. In Tiflis wird dazu ein Mobilitätszentrum („Mobility Center“) eingerichtet, das u. a. der Unterstützung der Reintegration georgischer Rückkehrer dienen soll. Dazu gehören Hilfen (auch finanzieller Art) bei der Wohnraumbeschaffung und zur medizinischen Grundversorgung, berufliche Fortbildungs- oder Arbeitsfördermaßnahmen sowie Schulungen und finanzielle Beihilfen zur Existenzgründung. Im Jahr 2009 hat EuropeAid das zunächst kofinanzierte Projekt, an dem neben Deutschland auch die Tschechische Republik, die Niederlande, Frankreich und Belgien beteiligt sind, als vollfinanzierte „Targeted Initiative“ übernommen. Es wird nunmehr unter der Leitung der Tschechischen Republik von allen beteiligten Partnerinstitutionen in Tiflis durchgeführt.

59 Armenien, Aserbaidshan, Weißrussland, Georgien, Kasachstan, Kirgistan, Republik Moldau, Tadschikistan, Turkmenistan, Ukraine, Usbekistan.

60 „Faciliter la Création d'Entreprises au Maroc grâce à la mobilisation de la diaspora marocaine installée en Europe“; <http://www.intent-maroc.com>.

Bei der jüngsten Ausschreibung durch EuropeAid im Rahmen des Thematischen Programms 2009⁶¹ ist Deutschland an drei Projektvorschlägen beteiligt. Zum Zeitpunkt des Abschlusses dieser Studie war noch nicht abzusehen, ob und inwieweit alle Projektvorschläge in der skizzierten Form von der Europäischen Kommission anerkannt werden.⁶²

3.2.4 Sonstige europäische Richtlinien, Entscheidungen und Abkommen

Handlungsleitend für die deutsche Rückkehrpolitik ist der Grundsatz des Vorrangs der freiwilligen vor der zwangsweisen Rückkehr, der gleichsam in der Rückführungsrichtlinie sowie im Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl seinen Niederschlag gefunden hat (vgl. Kap. 2.1, 3.1 und 3.2.1).

Die bislang verabschiedeten gemeinschaftrechtlichen Akte und Verträge im Bereich der Rückführung haben jedoch keinen unmittelbaren Einfluss auf die Ausgestaltung der deutschen Politik der Rückkehrunterstützung. So beziehen sich sowohl die Richtlinien über die Anerkennung von Rückführungsentscheidungen und zu Durchbeförderungen bei Rückkehrmaßnahmen auf dem Luftweg⁶³ als auch die Ratsentscheidungen zum Ausgleich finanzieller Ungleichgewichte aufgrund der Richtlinie über die Anerkennung von Rückführungsentscheidungen und zur Organisation von Sammelflügen⁶⁴ auf Maßnahmen im Rahmen der erzwungenen Rückkehr. Insbesondere die Richtlinie über die Anerkennung von Rückführungsentscheidungen und die flankierende Entscheidung zum Ausgleich daraus resultierender finanzieller Ungleichgewichte spielen in der deutschen Verwaltungspraxis aufgrund mangelnder Praktikabilität bis auf Einzelfälle keine Rolle.⁶⁵

61 Restricted Call for Proposals 2009-2010, Budget line 19 02 01, Reference: EuropeAid/128764/C/ACT/Multi.

62 Dabei handelt es sich um 1.) ein vom BAMF gemeinsam mit ICMPD und IOM sowie Behörden aus Malta und den Niederlanden geplantes Projekt zur Verbesserung der Reintegrationsmöglichkeiten, der Nachhaltigkeit der Rückkehr sowie der Akzeptanz der Wiederaufnahme in Ghana; 2.) ein federführend vom niederländischen Justizministerium getragenes Projekt „AVR Monitor“, durch das ein Netzwerk zur Vor-Ort-Unterstützung sowie zur Beobachtung von Reintegrationsmaßnahmen im Bereich der freiwilligen Rückkehr nach Burundi, Äthiopien und Nigeria sowie in die Demokratische Republik Kongo aufgebaut werden soll und an dem das BAMF neben der schwedischen Migrationsbehörde, ICMPD und der niederländischen HIT-Stiftung als Partner beteiligt ist; 3.) eine finanzielle Beteiligung des BAMF als Beitrag zu einem Projektvorschlag von UNDP und IOM im Rahmen der Mobilitätspartnerschaft mit der Republik Moldau, in dem vorrangig die Implementierung der Migrations- und Entwicklungskomponente der Mobilitätspartnerschaft durch freiwillige Rückkehr mit Reintegrationsmaßnahmen unterstützt werden soll.

63 Richtlinie 2001/40/EG des Rates vom 28. Mai 2001 über die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen über die Rückführung von Drittstaatsangehörigen; Richtlinie 2003/110/EG des Rates vom 25. November 2003 über die Unterstützung bei der Durchbeförderung im Rahmen von Rückführungsmaßnahmen auf dem Luftweg.

64 Entscheidung Nr. 2004/191/EG des Rates vom 23. Februar 2004 zur Festlegung der Kriterien und praktischen Einzelheiten zum Ausgleich finanzieller Ungleichgewichte aufgrund der Anwendung der Richtlinie 2001/40/EG über die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen über die Rückführung von Drittstaatsangehörigen; Entscheidung Nr. 2004/573/EG des Rates vom 29. April 2004 betreffend die Organisation von Sammelflügen zur Rückführung von Drittstaatsangehörigen, die individuellen Rückführungsmaßnahmen unterliegen, aus dem Hoheitsgebiet von zwei oder mehr Mitgliedstaaten.

65 Im Falle einer quantitativ bedeutsamen Nutzung der Möglichkeiten der Richtlinie 2001/40/EG wären durchaus Konsequenzen hinsichtlich der Programme und Maßnahmen zur Unterstützung der freiwilligen Rückkehr denkbar: So würden Ausreisepflichtige, deren Abschiebung durch einen Mitgliedstaat der EU in Anerkennung einer Abschiebungsverfügung eines anderen Mitgliedstaates vollzogen zu werden droht, eher die Angebote zur freiwilligen Rückkehr nutzen – nicht zuletzt weil die zwangsweise Rückführung mit einem Wiedereinreiseverbot im gesamten Schengen-Raum verbunden wäre. Hier bleibt insbesondere abzuwarten, welche Konsequenzen sich aus der Umsetzung der Rückführungsrichtlinie bis Ende 2010 in den EU-Mitgliedstaaten ergeben.

EU-Rückübernahmeabkommen

Ergänzend zu den nationalen Rückübernahmeabkommen, die Deutschland mit zahlreichen Drittstaaten abgeschlossen hat (vgl. Kap. 3.1), gibt es solche Abkommen auch auf EU-Ebene. Dazu hat der Europäische Rat die Kommission bislang mit der Aufnahme von Verhandlungen über den Abschluss von Rückübernahmeabkommen mit insgesamt 18 Drittstaaten beauftragt. Mit elf dieser Staaten sind entsprechende Verträge bereits in Kraft getreten: Hongkong (1. März 2004), Macao (1. Juni 2004), Sri Lanka (1. Mai 2005), Albanien (1. Mai 2006), Russische Föderation (1. Juni 2007), Montenegro, Mazedonien, Serbien, Bosnien-Herzegowina, Ukraine und Republik Moldau (jeweils 1. Januar 2008). Das Abkommen mit Pakistan wurde nach Abschluss der Verhandlungen am 26. Oktober 2009 paraphiert; die Verhandlungen mit Georgien kamen im November 2009 zum Abschluss. Hingegen dauern die Verhandlungen mit Kap Verde, Marokko und der Türkei an. Mit China und Algerien haben die Verhandlungen noch nicht begonnen.⁶⁶ Die Rückübernahmeabkommen werden von der Kommission individuell auf Grundlage der jeweils vom Rat angenommenen Verhandlungsrichtlinien ausgehandelt. Somit werden für alle Rückübernahmeabkommen die besonderen Gegebenheiten der betreffenden Drittstaaten berücksichtigt. Obwohl der allgemeine Aufbau sehr ähnlich ist, können individuelle Bestimmungen infolge der unterschiedlichen Verhandlungsverläufe mit dem betreffenden Land sowie den besonderen Gegebenheiten des Landes voneinander abweichen.⁶⁷ Über die Auswirkungen dieser Abkommen auf die freiwillige Rückkehr können noch keine genauen quantifizierenden Angaben gemacht werden.⁶⁸

66 Vgl. Antwort vom 4. Dezember 2009 von Herrn Barrot im Namen der Kommission auf eine schriftliche Anfrage des MdEP Frank Vanhecke (NI) an die Kommission (E-4794/09).

67 Vgl. Antwort vom 27. Oktober 2008 von Herrn Barrot im Namen der Kommission auf eine schriftliche Anfrage des MdEP Vural Öger (PSE) an die Kommission (P-5000/08).

68 Derzeit beschäftigen sich zwei laufende parlamentarische Anfragen an die Kommission im Europäischen Parlament mit der Frage der Auswirkungen der EU-Rückübernahmeabkommen u.a. auf die freiwillige Rückkehr, in denen beispielsweise nach Nationalität aufgeschlüsselte Daten über die Zahl der auf der Grundlage der EU-Rückübernahmeabkommen rückgeführten Personen, freiwillige oder zwangsmäßig durchgeführte Rückführungen sowie die Schutzbedürftigkeit der rückgeführten Personen erfragt werden (vgl. mündliche Anfrage mit Aussprache O-0157/09 vom 7. Dezember 2009 von Marie-Christine Vergiat u.a. im Namen der GUE/NGL-Fraktion, Hélène Flautre im Namen der Verts/ALE-Fraktion an die Kommission sowie mündliche Anfrage mit Aussprache O-0001/10 vom 8. Januar 2010 von Sylvie Guillaume u.a. im Namen der S&D-Fraktion an die Kommission).

4 Maßnahmen im Bereich Rückkehrunterstützung

4.1 Motive zur Förderung und zur Nutzung von rückkehrunterstützenden Maßnahmen

Motive für die Förderung von rückkehrunterstützenden Maßnahmen

Im Hinblick auf drittstaatsangehörige Ausländer, die zur Ausreise verpflichtet sind, liegen die Motive zur Förderung rückkehrunterstützender Maßnahmen primär im Interesse der EU-Mitgliedstaaten – so auch Deutschlands – begründet, eine konsistente Aufenthalts- bzw. Rückkehrpolitik zu betreiben. Die offizielle Position zur Rückkehrpolitik basiert einerseits auf der Betrachtung des Asylverfahrens und andererseits auf Erwägungen zur allgemeinen Zuwanderungssteuerung und wurde bereits im Jahr 2001 von der durch den damaligen Bundesinnenminister Schily berufenen Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ zusammenfassend skizziert: Aus der Perspektive der Asylpolitik ist mit dem Recht, in der Bundesrepublik Deutschland bleiben zu können, zwangsläufig auch die Pflicht verbunden, diese zu verlassen, wenn keine positive Asylentscheidung erreicht werden kann. Das Asylverfahren verlöre seinen Sinn, die Praxis der Behörden und Gerichte würde ad absurdum geführt, wenn die Ausreise – notfalls auch unter Zwang – nicht durchgeführt würde. Verhaltensweisen, die von Betroffenen genutzt werden, um ihren Aufenthalt zu verlängern oder die Rückkehr ganz zu verhindern, ließen in der Öffentlichkeit den Eindruck entstehen, dass das Institut des Asyls zu wirtschaftlichen oder anderen Zwecken missbraucht würde. Das jedoch führe zu einer sinkenden Bereitschaft der Bevölkerung, Flüchtlinge aufzunehmen, und letztlich zu ausländerfeindlichen Haltungen. Aus der Perspektive der Zuwanderungssteuerung brächte mangelnde Konsequenz bei der Rückkehr- und Rückführungspolitik eine Schwächung der Lenkungsmöglichkeiten mit sich. Nicht ausreisende Ausreisepflichtige lösten eine ungewollte Zuwanderung aus und schränkten somit den Spielraum für Zuwanderung aus demographischen und arbeitsmarktpolitischen Gründen ein. Darüber hinaus führe der Verbleib dieser Personen in Deutschland zu „Nachahmungseffekten“ bei denen, die sich bereits zu einer freiwilligen Rückkehr entschieden hätten (vgl. UKZU 2001: 150).

Eine Rückkehr unter Verzicht auf Zwangsmaßnahmen kann nicht nur allgemein als humane und kostensparende Form der Erfüllung der Ausreisepflichtung gelten (vgl. oben Kap. 3.1), sondern auch im Hinblick auf die Mittellosigkeit von Ausreisepflichtigen sowie die Herkunfts- bzw. Zielländer der Rückkehrer als Königsweg der Rückkehrpolitik angesehen werden. Hier bilden auch entwicklungspolitische Erwägungen sowie bilaterale Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und den jeweiligen Staaten wichtige Motivlagen, in denen gleichzeitig die Schnittmengen zwischen der Innenpolitik und der Entwicklungspolitik deutlich hervortreten (vgl. ebd.: 152). In diesem Zusammenhang wird auch die Bedeutung der erfolgreichen Reintegration hervorgehoben: Dadurch sollen einerseits soziale Verwerfungen vermieden werden und andererseits Rückkehrer vielmehr als „Brückenbauer“ fungieren, die Wirtschaftskontakte ausbauen und den Kulturdialog fördern können. Gleichzeitig kann aber auch ein direkter Entwicklungstransfer stattfinden, in dem Rückkehrer ihr in Deutschland erworbenes oder verbreitetes soziales und fachliches

Know-How sowie kennengelernte gesellschaftliche Prinzipien und Werte durch berufliche Integration übertragen.⁶⁹

Motive bei rückkehrinteressierten Migranten

Die Frage nach Motiven für eine freiwillige Rückkehr muss differenziert betrachtet werden. In den theoretischen Ansätzen, die Migration zu erklären versuchen, gibt es verschiedene Erklärungsmuster.⁷⁰ Nach dem neoklassischen Ansatz handelt der Migrant allein nach Kosten-Nutzen-Abwägungen und entscheidet sich für eine Rückkehr, wenn er seine Migrationsziele, also Einkommensverbesserung, Steigerung des Humankapitals oder einen dauerhaften Aufenthaltstitel, nicht erreichen konnte. Demnach wäre die Rückkehrentscheidung Ergebnis eines gescheiterten Migrationsprojekts. Nach dem Ansatz der „New Economics of Labour Migration“ entschließt sich der Migrant dagegen zur Rückkehr, wenn er sein Migrationsprojekt erfolgreich umsetzen konnte, also einen höheren Verdienst erreicht, Geld angespart und Rücküberweisungen getätigt hat. Problem dieser beiden Erklärungsansätze ist allerdings, dass sie die Motivation auf ökonomische Faktoren reduzieren. Strukturelle Ansätze, die vor allem von Sozialwissenschaftlern vertreten werden, gehen davon aus, dass Migranten die Ausgangssituation in ihrem Herkunftsland in Bezug zu den Aussichten in ihrem Zielland setzen und sich je nach Ergebnis für oder gegen eine Migration bzw. Remigration entscheiden. Zudem werden Machtverhältnisse, Traditionen und Werte als mitbestimmend für eine Rückkehrentscheidung gewertet. So können Migranten zurückkehren, weil sie im Zielland mit ihren Plänen gescheitert sind oder weil sie ihren sozialen Kontext nicht verändern wollen und es bevorzugen, mit dem angesparten Kapital im Herkunftsland „besser“ zu leben. Weitere Möglichkeiten sind der Wunsch, im Herkunftsland den Lebensabend zu verbringen oder dort das erworbene Kapital und die Fähigkeiten investiv-innovativ einzusetzen (Currle 2006: 11f.). Gemeinsam ist allen strukturellen Ansätzen, dass ein ganzes Bündel von Faktoren für die Entscheidung relevant ist. Neuere soziologische Ansätze wie der Transnationalismus rücken die Verbindung zwischen Herkunfts- und Zielland noch stärker in den Fokus. Demnach gibt es eine Dynamik zwischen Hin- und Rückwanderungsprozessen, so dass Rückkehr nicht Endpunkt, sondern Teil eines zirkulären Systems aus sozialen und wirtschaftlichen Beziehungen ist. Nach diesem Ansatz wird Rückkehr gezielt vorbereitet, z.B. durch Besuche in der Heimat und durch Rücküberweisungen. Die Rückkehrentscheidung fällt dann, wenn sowohl ausreichende Ressourcen im Zielland gesammelt werden konnten als auch gleichzeitig die Situation im Herkunftsland als positiv gewertet wird (Cassarino 2004: 261-263). In ähnlicher Weise verbinden Netzwerktheorien die Kontexte von Herkunfts- und Zielländern, wobei die sozialen Netzwerke nicht ethnisch basiert sein müssen. Cassarino (2004: 272-275) weist darauf hin, dass die Vorbereitung einen wesentlichen Einfluss auf die Rückkehrentscheidung

69 Vgl. dazu Gräfin Praschma, „Zentrale Fragen der Rückkehrförderung – Ziele der Veranstaltung“, Einführung zum Expertentreffen „Erfahrungsaustausch freiwillige Rückkehr“ vom 27. bis 29. Juni 2006 im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Dokumentation), S. 8; Lena Kempmann, „Freiwillige Rückkehr und Entwicklungszusammenarbeit – Das Reintegrationsprogramm des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung“, Vortrag bei der „Internationalen Fachtagung zum Austausch bewährter Praktiken der geförderten freiwilligen Rückkehr“ am 18. und 19. Januar 2007 im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge in Nürnberg (Dokumentation), S. 31ff..

70 Entsprechend der Literaturlage beziehen sich die Ausführungen dieses Abschnitts zuvorderst auf Situationen und Motivlagen von Ausländern, die keiner Verpflichtung zur Ausreise unterliegen.

dung habe. Dafür müsste ausreichend Zeit zur Ressourcenmobilisierung und Abschätzung der Situation im Herkunftsland zur Verfügung stehen. Die Vorbereitung („preparedness“) wird weiter bestimmt sowohl durch das Vorhandensein der grundsätzlichen Absicht zur Rückkehr („willingness“) als auch der tatsächlichen und aktuellen Bereitschaft zur Rückkehr („readiness“). Dabei unterscheidet Cassarino drei Typen je nach Grad und Umfang der Vorbereitung. Bei einer guten Vorbereitung war ein ausreichender Zeitraum vorhanden, um die Rückkehr zu organisieren, den der Autor mit mindestens vier Jahren angibt. In einer zweiten Kategorie verortet er Migranten, die nicht ausreichend Zeit hatten (sechs Monate bis drei Jahre), die aber die Kosten eines weiteren Aufenthalts höher einschätzten als die der Rückkehr. Personen, die das Zielland aufgrund einer Ausreisepflicht verlassen mussten und keine Motivation hätten dies zu tun, seien dagegen gar nicht vorbereitet.

Umfassende und aktuelle empirische Erhebungen über die Rückkehrmotivationen von Migranten in Deutschland, vor allem von ausreisepflichtigen Personen, liegen nicht vor. Eine jüngere empirische Studie zu den Motivlagen bei 50 bereits länger in Deutschland aufhältigen Flüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien (vgl. Lersner 2008; Lersner/Rieder/Elbert 2008) verdeutlichte ebenfalls ein Konglomerat von Gründen und Motiven. Als Gründe, die für eine Rückkehr in das Heimatland sprachen, wurden familiäre Bindungen ebenso genannt wie Arbeits- und Perspektivlosigkeit in Deutschland. Aufgrund traumatischer Erlebnisse im Kontext des Krieges und der Flucht litten mehr als die Hälfte der Probanden unter einer psychischen Erkrankung oder Störung, vorrangig unter Posttraumatischen Belastungsstörungen (PTBS), Depression oder Suizidalität, und befanden sich in psychologischer/psychiatrischer Behandlung. Unter Teilnehmern von Programmen zur Freiwilligen Rückkehr wurde eine hohe Auftretenshäufigkeit von psychischen Erkrankungen festgestellt. Diese erhöhte sich neun Monate nach der Ausreise dramatisch, insbesondere hinsichtlich der Diagnose von Depression und PTBS; als Ursachen für den Anstieg der psychischen Erkrankungen werden neben den traumatischen Erlebnissen des Krieges die instabilen Lebensbedingungen vor Ort, eine unzureichende Vorbereitung auf die Bedingungen im Herkunftsland sowie ein „reverse cultural shock“ vermutet (vgl. Lersner 2008: 221). Vor diesem Hintergrund sind auch Motive, die sich der Contra-Seite zuordnen lassen, verstärkt zu beachten (s.u.). Dazu können gerade bei älteren Personen Heimweh, Isolation durch geringe Sprachkenntnisse und die (vermeintliche) Sicherung der Betreuung/Pflege durch Mitglieder der eigenen Familie im Herkunftsland gehören.⁷¹

4.2 Hindernisse für unterstützte Rückkehr

Die Problemkonstellationen hinsichtlich der Einrichtung und Nutzung von Angeboten zur Rückkehrunterstützung sind vielfältig. Sie beziehen sich zum einen auf Erschwernisse und Hinderungsgründe für die infrage kommenden Individuen, vorhandene Angebote zu nutzen. Zum anderen werden auf Seiten der staatlichen und nichtstaatlichen Institutionen, die solche Instrumente aufbauen oder weiterentwickeln, oftmals bestimmte Hürden festgestellt.

⁷¹ Vgl. Ausführungen der für Maßnahmen der Rückkehrunterstützung zuständigen Stelle im baden-württembergischen Innenministerium im Rahmen einer Umfrage bei den Bundesländern im Sommer 2009.

Strukturelle und organisatorische Hindernisse

Im Rahmen einer Befragung der für Rückkehr zuständigen Experten der Bundesländer nach den möglichen praktischen Problemen und Hindernissen, die eine Nutzung der vorhandenen Angebote zur Rückkehrunterstützung verhindern oder erschweren, spielten verschiedene Faktoren eine Rolle. So wurde von fünf der zehn Bundesländer, die aus ihren Landeshaushalten Mittel für Maßnahmen der Rückkehrunterstützung bereitstellen, die mangelnde Bekanntheit der Angebote bei potentiellen Nutzern genannt. Ebenfalls fünf Länder stellten fest, dass die monetären Anreize in den zur Verfügung stehenden Programmen nicht ausreichen. Die Mittel sind zwar für Reise und Starthilfe konzipiert und dafür in der Regel auch ausreichend. Gemessen an dem oftmals betriebenen finanziellen Aufwand zur Bezahlung von Schleusern, der meist eng mit dem nicht erreichten Migrationsziel verbunden ist, in Deutschland zu Aufenthaltsrecht und Wohlstand zu gelangen, sind die für die Rückkehr vorgesehenen Beträge jedoch sehr gering. Ein weiteres strukturelles Problem scheint in der Kurzfristigkeit der Vorsprache potenzieller Rückkehrer bei den zuständigen Stellen zu liegen, welche vier Länder benannten. Dies bezieht sich etwa auf ausreisepflichtige Ausländer, die einer Ausreiseaufforderung nicht nachkommen und erst dann Rückkehrunterstützung in Anspruch nehmen wollen, wenn eine zwangsweise Rückführung bereits eingeleitet ist. Jeweils drei der Länder stellen auch ziellandbezogene strukturelle Hindernisse fest, entweder weil in der Zielregion ein Mangel an institutionellen Partnern herrscht, mit denen programmbezogen zusammengearbeitet werden könnte, oder weil vor Ort keine ausreichende Förderung der Reintegration in Anspruch genommen werden kann. Vereinzelt wurden daneben folgenden Hindernisse genannt: Probleme bei der Weiterführung der Ausbildung der Kinder, hoher Aufwand zur Beschaffung von Reisedokumenten, kein flächendeckendes Rückkehrberatungsstellennetz, so dass nicht alle potenziellen Rückkehrer erreicht werden können, zu hoher allgemeiner Verwaltungsaufwand, der zu Planungsschwierigkeiten in Zusammenhang mit der Auflage und Durchführung von Programmen führen kann. Das letztgenannte Hindernis steht offenbar häufig in Zusammenhang mit der Tatsache, dass es sich in der Regel um projektbezogene Förderungsprogramme mit enger zeitlicher Befristung handelt und eine „Verstetigung“ im Sinne eines Regelangebotes nicht möglich ist.

Individuelle Hindernisse

Die individuellen Hindernisse für die freiwillige Rückkehr hängen eng mit den Motiven für die Rückkehrentscheidung zusammen und sind sowohl im Aufnahmeland als auch im Herkunftsland zu suchen. Beschränkt man die Fragestellung auf ausreisepflichtige Personen, so haben viele von ihnen aus unterschiedlichen Gründen ihre Herkunftsländer verlassen. Wenn man von der These ausgeht, dass eine Mehrheit von ihnen tatsächlich den Wunsch hat, dorthin zurückkehren zu können, so ist das Fortbestehen der Wanderungs- oder Fluchtgründe ein zentrales Hindernis. Diese Gründe sind in der Regel jedoch vielfältig und erst das Zusammenspiel mehrerer Faktoren führt zur endgültigen Wanderungsentscheidung. Gründe können u.a. kriegsrische Konflikte oder Bürgerkriege, politische oder religiös motivierte Verfolgung, mangelnde Sicherheit, unzureichende medizinische Versorgung, Nahrungsmittelmangel, Arbeitslosigkeit, Perspektivlosigkeit und ungenügende Bildungsmöglichkeiten sein. Erst wenn die jeweils entscheidenden Faktoren aus diesen Ursachenbündeln beseitigt oder zumindest gemildert sind, fallen die Hindernisse für eine Entscheidung zur freiwilligen Rückkehr fort. Hinzu treten weitere Hindernisse in Form von

„Erwartungsbarrieren“, die durch Angehörige oder die Gemeinschaft vor Ort bedingt sind. Ist die Migration aus Gründen der Armut erfolgt, hat die Rückkehr sehr viel mit Sozialprestige zu tun, weil von den Rückkehrern erwartet wird, dass sie sichtbaren Wohlstand erworben haben, welcher der Gemeinschaft vor Ort auch zugute kommen kann. Je nach Herkunftsregion, familiären oder strukturellen Verhältnissen führt die Rückkehr dann unter Umständen zu einem kulturellen oder gesellschaftlichen Gesichtsverlust des Betroffenen.

Dieser Sozialdruck kann so groß sein, dass eine Rückkehr trotz Enttäuschung und Perspektivlosigkeit in Deutschland ausgeschlossen wird (AWO Bremerhaven/Heimatgarten 2005: 9). Ein weiterer Hinderungsgrund wird im Aufnahmeland gesehen, nämlich das Fehlen einer Rückkehroption, falls das Rückkehrprojekt scheitert und es nicht gelingt, sich im Herkunftsland eine Existenz aufzubauen. Das geltende Ausländerrecht (§ 51 Abs. 1 AufenthG) sieht vor, dass ein bestehender Aufenthaltstitel erlischt, wenn Ausländer aus einem Grund ausreisen, der nicht nur vorübergehend ist, oder nicht innerhalb von sechs Monaten nach Deutschland zurückkehren (Beauftragte 2005: 482). Dies ist zwar nicht auf ausreisepflichtige Personen anwendbar, da diese keinen Aufenthaltstitel besitzen, doch der Mechanismus ist der gleiche, da ihnen die spätere Wiedereinreise (z.T. befristet) verwehrt wird. Dauert der Aufenthalt im Aufnahmeland länger an, können weitere Gründe zum Tragen kommen wie familiäre Bindungen vor Ort oder eine Entfremdung gegenüber dem Herkunftsland und eine Lockerung sozialer Beziehungen dorthin (Beauftragte 2005: 152).

Konkret scheint bei ehemaligen Bürgerkriegsflüchtlingen oder Drittstaatsangehörigen aus Kriegs- und Krisenregionen das Vorhandensein psychischer Erkrankungen ernstzunehmende Rückkehrhindernisse mit sich zu bringen. Die oben bereits erwähnte Studie von Lersner u.a. unter Ex-Jugoslawen fand einen signifikanten Zusammenhang zwischen der Angst vor der Wiedererinnerung an traumatische Erlebnisse in der Heimat als Grund gegen eine Rückkehr, und einer PTBS-Diagnose. Daneben markiert die bessere medizinische Versorgung in Deutschland ein wichtiges Motiv zum Verbleib. Als Hauptmotiv im Zusammenhang mit der Neigung freiwillig zurückzukehren wurde unter den bereits länger in Deutschland aufhältigen Bürgerkriegsflüchtlingen jedoch die Anbindung an Deutschland über die eigenen Kinder genannt, die zu dem Entschluss führt, nicht in die Heimat zurückkehren zu wollen: „Die Befragten gaben nahezu durchgehend an, nach den belastenden Erfahrungen des Krieges, der Flucht und der durchschnittlich 11 Jahre im Exil selbst keine Zukunftspläne mehr zu haben. Stattdessen richte sich ihr Streben jetzt allein auf die Zukunft und das Wohl der Kinder“ (Lersner/Rieder/Elbert 2008: 119). Diese Erkenntnisse decken sich auch mit sonstigen Forschungen, die sozialen, familiären und persönlichen Gründen beim Rückkehrentscheid eine wichtigere Rolle zuschreiben als ökonomischen Faktoren oder sonstige Faktoren des Aufnahmelandes (vgl. Dahinden 2006: 19f.).

4.3 Organisation von Maßnahmen zur Rückkehrunterstützung

Wie bereits deutlich geworden ist, verfügt Deutschland derzeit über keine einheitliche Form und Palette der Rückkehrberatung und -unterstützung; vielmehr existiert ein heterogenes Angebot an Programmen und Maßnahmen, die sich über die verschiedenen gebietskörperschaftlichen Ebenen Bund, Länder und Kommunen erstrecken und z.T. direkt von öffentlichen Stellen, z.T. von Wohlfahrtsverbänden oder sonstigen freien Trägern durchgeführt werden. Dabei lässt sich zumindest eine gemeinsame basale Grundstruktur erkennen (vgl. Westphal/Behrens 2007: 320):

- Hauptzielgruppe sind Asylsuchende und Flüchtlinge mit Unterscheidung zwischen denjenigen, deren Asylverfahren negativ beendet wurde und denjenigen, die sich im laufenden Verfahren befinden;
- als Beratungsmethode wird überwiegend ein individueller Ansatz verfolgt;
- als Formen der Unterstützung sind direkte oder vermittelte Hilfen durch die laufenden, von IOM durchgeführten Programme, häufig Qualifizierungsmaßnahmen, aber auch Hilfe bei der Existenzgründung bzw. die Vermittlung von Mikrokrediten oder sonstigen materiellen Starthilfen zu beobachten.

4.3.1 Monetäre Rückkehrunterstützung

Die derzeit geltenden Voraussetzungen für eine Rückkehrförderung im Rahmen des REAG/GARP-Programms (vgl. Kap. 2.3.1 und 3.1) werden durch die von Bund und Ländern beschlossene Programmausgestaltung in der Fassung vom 24. November 2009 geregelt. Der förderberechtigte Personenkreis umfasst Asylbewerber, abgelehnte Asylbewerber, anerkannte Flüchtlinge, Bürgerkriegsflüchtlinge, illegal aufhältige Drittstaatsangehörige, Opfer von Zwangsprostitution oder Menschenhandel und andere Ausländer, die nach § 1 des Asylbewerberleistungsgesetzes leistungsberechtigt sind und die aus eigenem Entschluss freiwillig in ihr Heimatland zurückkehren wollen bzw. in einen aufnahmebereiten Drittstaat weiterwandern können (vgl. IOM 2009). Ein Rechtsanspruch auf die Bewilligung der Hilfen besteht jedoch nicht. Außerdem ist die Gewährung einer GARP-Starthilfe für Personen grundsätzlich ausgeschlossen, die nach §§ 53, 54 des Aufenthaltsgesetzes ausgewiesen worden sind; hier kann eine REAG-Rückkehrhilfe gewährt werden, wenn ansonsten die Ausreise verzögert würde. Personen, die deswegen nach Deutschland eingereist sind, um eine Rückkehrförderung zu erhalten, soll eine GARP-Starthilfe ebenfalls nicht gewährt werden; eine REAG-Rückkehrhilfe ist jedoch auch in diesen Fällen möglich.

Im Rahmen der Reform des Programms wurden auch illegal aufhältige Personen in den Kreis der Förderberechtigten aufgenommen, sofern sich diese den Behörden offenbarten und von der Ausländerbehörde eine Grenzübertrittsbescheinigung erhielten (Sachverständigenrat 2004: 356). In diesem Fall lag es aber im Ermessen der Ausländerbehörde, ob sie diese Grenzübertrittsbescheinigung ausstellte oder eine Ausweisungsverfügung erließ und den Ausländer abschieben ließ. Eine Grundproblematik bei illegal Aufhältigen liegt daneben in dem grundsätzlich einzuleitenden Strafverfahren wegen Verstoßes gegen das Aufenthaltsgesetz, von welchem die Polizeibehörden auch bei Absicht einer freiwilligen Ausreise nicht absehen dürfen. Liegen jedoch keine gravierenden Verstöße gegen das Aufenthaltsgesetz oder andere Straftaten vor, machen die Justizbehörden häufig von den Möglichkeiten Gebrauch, von der Klage abzusehen bzw. das Verfahren einzustellen.⁷² Personen, die eine Grenzübertrittsbescheinigung erhielten, stand in den ersten Jahren lediglich die Reisekostenhilfe nach REAG zu, jedoch nicht die Starthilfe GARP (IOM 2003: 4; 2005: 4). Seit 2006 existiert diese Beschränkung nicht mehr (vgl. IOM 2005). Die freiwillige Ausreise wird in der Praxis überwiegend von ausreisepflichtigen Drittstaatsangehörigen wahrgenommen, doch definiert insbesondere der Rahmen des Asylbewerberleistungsgesetzes mehrere

⁷² Vgl. Antwort des hessischen Ministers des Innern und für Sport auf eine Kleine Anfrage der Abg. Waschke (SPD) vom 13.09.2006 betreffend freiwillige Rückkehr von Menschen ohne Status, Hessischer Landtag Drs. 16/6009 vom 4. Dezember 2006: 2.

Gruppen, die Rückkehrhilfe nach REAG/GARP in Anspruch nehmen können. Dazu gehören Ausländer, die

- eine Aufenthaltsgestattung nach dem Asylverfahrensgesetz besitzen;
- über einen Flughafen einreisen wollen und denen die Einreise nicht oder noch nicht gestattet ist;
- eine Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Aufenthaltsgesetz, Abs. 1 oder § 24 Aufenthaltsgesetz wegen des Krieges in ihrem Heimatland oder nach § 25 Abs. 4 Satz 1 oder Abs. 5 des Aufenthaltsgesetzes besitzen;
- eine Duldung nach § 60a des Aufenthaltsgesetzes besitzen;
- vollziehbar ausreisepflichtig sind, auch wenn eine Abschiebungsandrohung noch nicht oder nicht mehr vollziehbar ist;
- Ehegatten, Lebenspartner oder minderjährige Kinder der oben genannten Personen sind, ohne dass sie selbst die dort genannten Voraussetzungen erfüllen oder;
- einen Folgeantrag nach § 71 des AsylVfG oder einen Zweitantrag nach § 71a des AsylVfG stellen.

Zusätzlich können die Hilfen von anerkannten Flüchtlingen, sonstigen Ausländern, denen der Aufenthalt aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen gewährt worden ist, sowie Opfern von Zwangsprostitution oder Menschenhandel in Anspruch genommen werden (IOM 2009: 6).

Über die Komponente REAG leistet das Programm Transportkosten und pauschalisierte Reisebeihilfen. Gefördert wird hier grundsätzlich die freiwillige Ausreise eines Rückkehrers bzw. Weiterwanderers durch die Übernahme der Kosten der Beförderung, und zwar für alle Drittstaatsangehörigen. Hinsichtlich der Mittelgewährung wird unterschieden zwischen öffentlichen und privaten Beförderungsmitteln. Öffentliche Beförderungsmittel sind Bahn, Bus oder Flugzeug; Beförderungskosten vom Flughafen oder Bahnhof auf dem grundsätzlich kürzesten Wege bis zum Bestimmungsort werden übernommen, und zwar jeweils hälftig durch den Bundeshaushalt und den Haushalt des Bundeslandes, in dem sich der Betreffende aufhält. Bei der Nutzung eines privaten Beförderungsmittels (eigenes Kraftfahrzeug) wird – ebenfalls hälftig durch Bund und Länder – eine Benzinkostenpauschale von insgesamt 250 Euro pro Fahrzeug gezahlt – unabhängig davon, wieviele Personen reisen. Zusätzlich wird pro Person eine pauschalisierte Reisebeihilfe in Höhe von 200 Euro für Erwachsene und Jugendliche bzw. 100 Euro für Kinder bis zum vollendeten 12. Lebensjahr gezahlt.

Mit der Komponente GARP wird für Personen aus Herkunftsstaaten, die für Deutschland migrationspolitisch besonders bedeutsam sind,⁷³ eine Starthilfe gezahlt. Diese ist abhängig vom Herkunftsland und wird in verschiedenen Staffeln, die zuletzt 2009 deutlich angehoben wurden, gezahlt: Die erste Staatengruppe umfasst Afghanistan, Irak und

73 Die Höhe der Fördersätze sowie die Liste der migrationspolitisch bedeutsamen Herkunftsstaaten werden jährlich vom Bundesministerium des Innern und den Bundesländern unter Berücksichtigung aktueller politischer Entwicklungen festgelegt (vgl. Schröder 2006: 9). Auf der Grundlage eines Organisationserlasses ist für die Koordination des REAG/GARP-Programms im weiteren alleine das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zuständig (vgl. Grimm 2007: 60f.).

die Republik Kosovo (nur Minderheiten der Serben und Roma). Hier wurde die Starthilfe für Erwachsene von 500 auf 750 Euro und für Kinder von 250 auf 375 Euro erhöht. Zur zweiten Staatengruppe gehörten 2009 Armenien, Aserbaidschan, Georgien, der Iran, die Republik Kosovo (ausgenommen Serben und Roma), Mazedonien, Montenegro, die Russische Föderation, Serbien, die Türkei und die Ukraine.⁷⁴ Für diese Staatengruppe beläuft sich die Starthilfe auf 400 Euro für Erwachsene (vorher 250 Euro) bzw. 200 Euro für Kinder (vorher 125 Euro). Staatengruppe 3 bildeten im Jahr 2009 Algerien, Angola, China, die Demokratische Republik Kongo, Äthiopien, Ghana, Indien, Libanon, Marokko, Nigeria, Pakistan, Sri Lanka, Syrien und Vietnam.⁷⁵ Hier wurde die Starthilfe von 200 auf 300 Euro für Erwachsene und von 100 auf 150 Euro für Kinder angehoben. Anders als bei früheren Auflagen der GARP-Starthilfe gibt es keinen Höchstbetrag pro Familie.

Mit der operativen Durchführung des Programms ist IOM zuständig. IOM prüft u.a. die Antragsunterlagen der Rückkehrer, bucht die Flüge und nimmt die Auszahlung der Starthilfen (im Fall der Republik Kosovo/Prishtina über die IOM-Mission vor Ort) vor. Das ergänzende „Special Migrants Assistance Programme“ (SMAP) der IOM dient der Unterstützung der freiwilligen Rückkehr von in Deutschland aufhältigen Ausländern in ihre Heimatländer bzw. Weiterwanderung in Drittstaaten, welche keine Förderung nach dem Programm REAG wegen Nichtzugehörigkeit zum förderfähigen Personenkreis erhalten können. Ihnen werden günstige Flugtarife angeboten. Die Flugkosten müssen entweder von den Ausreisenden vor der Ausreise bezahlt werden oder eine andere Stelle (zum Beispiel Sozialamt, Wohlfahrtsverband etc.) muss eine Kostenübernahmeerklärung abgeben.

Die Kosten von freiwilliger Rückkehr und Rückführung

Die Bundeszuwendungen zu den unmittelbaren operativen und administrativen Kosten der freiwilligen Rückkehr beliefen sich im Jahr 2008 auf rund 1,8 Mio. Euro. Als indirekte Kosten kommt noch der deutsche Mitgliedsbeitrag für die IOM hinzu, der im gleichen Jahr ca. 2,3 Mio. Euro betrug. Zu den Mitteln, die aus dem Bundeshaushalt als direkte Zuwendungen für die REAG/GARP-Förderung aufgebracht werden, muss mindestens noch einmal der gleiche Betrag von Landesseite hinzuaddiert werden. Bedingt durch den Rückgang der Zahlen der Rückkehrer sind im Mittel die Kosten pro Rückkehrer gestiegen (Tab. 15). Für das Jahr 2008 ergeben sich durchschnittliche Kosten von 1.288 Euro pro Rückkehrer. Nicht enthalten sind die Ausgaben zusätzlicher Förderungen, die auf Ebene der Länder und Kommunen geleistet werden, um die REAG/GARP-Förderung zu ergänzen.

In der Diskussion um freiwillige und zwangsweise Rückkehr wird immer wieder darauf verwiesen, dass die freiwillige Rückkehr kostengünstiger als eine Abschiebung sei, was auch von Kritikern der freiwilligen Rückkehr nicht bestritten wird (Berthold 2005: 58). Zu den Kosten der Rückführungen, die sich u.a. aus den Kosten der Ausländerbehörden für die Beschaffung von Reisepapieren, ggf. der Abschiebehaft, für die Zuführung zum Flughafen, für den Flug der zurückzuführenden Personen und der begleitenden Beamten bzw. das

74 Für 2010 gehören zusätzlich Bosnien-Herzegowina und die Republik Moldau zur Gruppe 2.

75 Die Staatenliste für Gruppe 3 umfasst für das Jahr 2010 Ägypten, Äthiopien, Algerien, Bangladesch, China, Côte d'Ivoire, Eritrea, Ghana, Guinea, Indien, Jordanien, Libanon, Marokko, Nigeria, Pakistan, Sierra Leone, Somalia, Syrien und Vietnam.

Sicherheitspersonal der Luftverkehrsgesellschaft bzw. die Charterkosten für eine Maschine zusammensetzen, gibt es jedoch keine belastbare bundesweite Gesamterhebung. Obwohl die Zahl der Rückführungen in den letzten Jahren zurückgegangen ist, sind die Gesamtkosten gestiegen, v.a. bedingt durch Preissteigerungen. Die Kosten variieren bei den Rückführungen je nachdem, ob es sich um eine begleitete oder unbegleitete Rückführung handelt und ob diese mit einer Linienmaschine oder einem eigens gecharterten Flugzeug erfolgt. So muss z.B. bei Rückführungen auf Linienflügen zusätzlich das jeweilige Sicherheitspersonal gezahlt werden. Die Kosten für einen Charter können überschlagsmäßig bei einem Kleincharter nach Westafrika mit zwei Rückzuführenden und Begleitpersonal zwischen 40.000 und 60.000 Euro liegen (Stand 2006; vgl. Krienbrink 2007: 91). Wird eine Rückführungsmaßnahme mit einem Großcharter (Airbus) mit 30 bis 40 Rückzuführenden durchgeführt, können inkl. Begleitpersonal (ca. 100 bis 120 Personen, Sanitäter, Dolmetscher etc.) Flugkosten bis zu 160.000 Euro entstehen. Weitere Kosten können entstehen, wenn geplante oder gebuchte Flüge storniert werden müssen, z.B. weil zum Rückführungstermin keine gültigen Reisepapiere vorliegen (vgl. ebd.). Die Angabe eines Durchschnittswerts für die Kosten einer Rückführung ist aufgrund dieser Unwägbarkeiten nicht möglich.

Tabelle 15: Kosten freiwilliger Rückkehr unter dem REAG/GARP-Programm, 2003-2008

		Programm 2003	Programm 2004	Programm 2005	Programm 2006	Programm 2007	Programm 2008
Rückkehrer		11.835	9.893	7.448	5.757	3.437	2.799
Bundeszuszuwendungen		4.060.945 €	3.979.201 €	3.605.531 €	3.091.295 €	2.159.624 €	1.803.798 €
	davon operationelle Kosten	2.923.889 €	2.891.140 €	2.531.251 €	2.143.692 €	1.365.635 €	1.176.395 €
	davon Verwaltungskosten	1.137.056 €	1.088.061 €	1.048.896 €	947.603 €	793.989 €	627.403 €
durchschnittliche Kosten (Bund) pro Rückkehrer		343 €	402 €	484 €	537 €	628 €	644 €
	davon operationelle Kosten	247 €	292 €	343 €	372 €	397 €	420 €
	davon Verwaltungskosten	96 €	110 €	141 €	165 €	231 €	224 €
durchschnittliche Kosten (Bund/Länder) pro Rückkehrer		686 €	804 €	968 €	1.074 €	1.256 €	1.288 €

Quelle: IOM/BAMF

4.3.2 Rückkehrberatung

Neben dem von Bund und Ländern gemeinsam finanzierten Programm REAG/GARP existieren eine Reihe von Programmen und Maßnahmen einzelner Bundesländer oder Kommunen bzw. freier Träger, die regional operieren. Diese subnationale Rückkehrförderung ist äußerst vielseitig und hat sich – nicht zuletzt vor dem Hintergrund der zur Verfügung stehenden Projektmittel aus dem Rückkehrfonds – in den letzten Jahren stetig weiterentwickelt. Eine flächendeckende Verantwortlichkeit für die Rückkehrberatung ist in Deutschland also nicht gegeben. In einer qualitativen Analyse der in Deutschland verfügbaren Angebote der Rückkehrberatung und -unterstützung kommen Westphal und Behrens zu drei Kategorien:

- Integrierte Rückkehrberatung und -unterstützung, als Bestandteil einer umfassenden Perspektivberatung;
- gezielte Rückkehrberatung und -unterstützung, als einziger oder zentraler Beratungsfokus;
- Mischformen integrierter und gezielter Rückkehrberatung und -unterstützung, als Bestandteil einer umfassenden Perspektivberatung, wobei Rückkehrberatung und -unterstützung einen anvisierten Bestandteil bilden (vgl. Westphal/Behrensen 2007: 303).

Inwiefern sich die Länder und Kommunen in der Rückkehrberatung engagieren, hängt oftmals von Anzahl und Herkunft der ausreisepflichtigen Personen in ihrem Einzugsgebiet ebenso ab wie von anderen länderspezifischen Motiven und Hindernissen. Vermehrt ist eine Hinwendung zu zentralen Rückkehrberatungsstellen zu beobachten, da solche Stellen auf längere Sicht als konstante Ansprechpartner fungieren und aus einem zunehmenden Erfahrungspool schöpfen können. Neben Bayern, das über drei zentrale Rückkehrberatungsstellen verfügt (s.u. Fallbeispiel 2), hat z.B. Hamburg ein Flüchtlingszentrum in Form einer gemeinnützigen GmbH gegründet, in der AWO, Caritas und DRK zusammengeschlossen sind. Die Rückkehrberatung richtet sich an alle Migranten und Flüchtlinge, unabhängig vom Aufenthaltsstatus, und erhält neben Landesmitteln aus dem Haushalt der Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz auch Gelder aus dem Europäischen Rückkehrfonds. Dabei werden Beratungsstellen nichtstaatlicher Träger offenbar von Rückkehrwilligen besser angenommen, da es ihnen ihren Angaben zufolge dort leichter falle, ein Vertrauensverhältnis zu den Mitarbeitern aufzubauen (Schmidt-Fink 2006: 26).

Wohlfahrtsverbände und freie Träger sind bestrebt, Angebote der Rückkehrberatung nach ihren Vorstellungen zu gestalten, sind jedoch gleichzeitig oft direkter Kooperationspartner der Sozial- oder Ausländerbehörden. Zum einen fungieren sie (wie etwa im Fall Bayerns) als Träger von staatlich eingerichteten Beratungsstellen, andererseits sind sie darauf angewiesen, dass die Behörden potenzielle Rückkehrer an sie verweisen. Im Rahmen eines grundlegenden Positionspapiers hat dazu die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege u.a. fachliche Standards der Rückkehrberatung definiert. Demnach handelt es sich bei der durch die Wohlfahrtsverbände angebotenen Rückkehrberatung um eine

„unabhängige, ergebnisoffene Beratung. Ihr Ziel / ihre Aufgabe ist es, den Ratsuchenden eine gut informierte Entscheidung über die freiwillige Rückkehr zu ermöglichen und ihnen ggf. bei der Umsetzung/ Begleitung der freiwilligen Rückkehr behilflich zu sein. Es geht darum, Rahmenbedingungen für die individuelle Rückkehr auszuloten und nach Möglichkeit im Interesse der Ratsuchenden positiv zu gestalten.“

Rückkehrberatung ist ein mehrstufiger Prozess, der den Flüchtlingen als ergebnisoffene Perspektivenberatung frühzeitig, d.h. nicht erst nach einem negativen Ausgang des Verfahrens, zur Verfügung stehen sollte. Dabei können die einzelnen Elemente der Rückkehrberatung auch von verschiedenen, jeweils spezialisierten Beratungsstellen wahrgenommen werden, die vernetzt zusammenarbeiten.“⁷⁶

Beratung durch die Bundesagentur für Arbeit

Seit 1983 hat jeder Ausländer, der sich mit dem Gedanken trägt, in sein Heimatland bzw. das seiner Eltern zurückzukehren, einen Rechtsanspruch auf umfassende Beratung. Dieses Beratungssystem wurde innerhalb der allgemeinen Arbeitsverwaltung eingerichtet und hat sich in den letzten Jahren in verschiedenen Schritten weiterentwickelt (vgl. Schmidt-Fink 2007: 261f.). Die so genannte Mobilitätsberatung stellt ein unverbindliches und ergebnisoffenes Angebot der Beratung über Fördermöglichkeiten sowie Lebens- und Arbeitsbedingungen in den Heimatländern dar und wird heute von der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) der Bundesagentur für Arbeit (BA) durchgeführt. An sieben großstädtischen Standorten (Hamburg, Bremen, Berlin, Dortmund, Frankfurt am Main, Nürnberg und Stuttgart) sind jeweils zwei Mobilitätsberater tätig, die im persönlichen Gespräch vor Ort, aber auch telefonisch beratend tätig sind. In Bonn ist zusätzlich ein Info-Center mit Erstinformationen eingerichtet, das telefonisch erreichbar ist, Informationsmaterialien bereit hält und ggf. auch direkt mit Mobilitätsberatern verbindet.

Die Mobilitätsberater arbeiten nicht nach einem festgelegten Beratungskonzept, sondern leisten ergebnisoffene Beratung, die sich am Kundenanliegen orientiert. Auf diese Weise soll rückkehrinteressierten Ratsuchenden eine realistische Einschätzung über die beruflichen Möglichkeiten bei einer Rückkehr in ihr Heimatland ermöglicht werden, um eine informierte und fundierte Entscheidung zu treffen. Bis zum Jahr 2009 wurden darüber hinaus unter bestimmten Voraussetzungen finanzielle Hilfen für die Rückkehr und die berufliche (Wieder-)Eingliederung angeboten (z.B. Zuschüsse zu den Rückreise- und Gepäcktransportkosten, Gehaltszuschüsse für die Dauer von 6, 12, 18 oder 24 Monaten sowie Arbeitsplatzausstattungszuschüsse für Fachkräfte. Seit dem Jahr 2010 steht jedoch der ZAV die Möglichkeit der Vergabe finanzieller Zuschüsse, die den Schwerpunkt des Beratungsinteresses der potenziellen Rückkehrer ausmachen, nicht mehr zur Verfügung.⁷⁷ Das Kundeninteresse an einer darüber hinaus gehenden Beratung ist geringer. Hier interessieren sich Rückkehrwillige für die Arbeitsplatzsituation in der Herkunftsregion bzw. im Rückkehrland und suchen Beratung dahingehend, wie sie eine Stelle finden können. Dies schließt häufig auch einen Informationsbedarf sowohl hinsichtlich der allgemeinen Situation auf dem Arbeitsmarkt, zur der Struktur und Funktionsweise der dortigen Arbeitsvermittlung als auch zu den verschiedenen Bereichen der Sozialversicherung wie Renten-, Kranken- oder Arbeitslosenversicherung ein. Bisweilen spielen in der Beratung auch rechtliche bzw. organisationsbezogene Fragen zur Existenzgründung, zum Bildungssystem, zur Berufsanerkennung, zur Verfügbarkeit von Beratungsstellen im Rückkehrland, zum Familiennachzug, zur Arbeitserlaubnis sowie zu Ein- und Ausfuhrbestimmungen eine Rolle.

⁷⁷ Informationen von Carmen Grote, Spezialistin für Mobilitätsberatung, ZAV Bonn, 08.02.2010.

In der Praxis der ZAV-Beratung zeigt sich, dass die Klientel hinsichtlich der Staatsangehörigkeit immer noch stark von der damaligen Zielgruppe des Rückkehrhilfegesetzes geprägt ist; deutlich über 90 % der Kunden der ZAV in der Mobilitätsberatung sind türkische Staatsangehörige, die in der Regel aufenthaltsberechtigt sind oder sogar eine Niederlassungserlaubnis haben. Mobilitätsberater stellen hier in den letzten Jahren eine steigende Nachfrage nach Rückkehrberatung bei wenig oder unqualifizierten Kunden fest, die nicht von realistischen Voraussetzungen hinsichtlich ihrer Reintegrationschancen in der Türkei ausgehen. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Wirtschaftskrise sind die Beschäftigungschancen von gering Qualifizierten Rückkehrern auch dort gesunken. Erschwerend kommt hinzu, dass eine steigende Zahl von Rückkehrwilligen neben geringen Deutschkenntnissen auch über keine ausreichenden Kenntnisse des Türkischen mehr verfügt, um direkt in den Arbeitsmarkt integriert zu werden. Die ZAV hat im Jahr 2008 insgesamt 345 Beratungen durchgeführt (persönliche, schriftliche oder telefonische Beratungsvorgänge). Im Jahr 2009 stieg diese Zahl auf 419 Beratungen. Darüber hinaus zählte die ZAV für die gleichen Jahre 861 (2008) bzw. 742 (2009) Kontakte. Als Kontakte werden alle Aktivitäten außerhalb der unmittelbaren Beratungsvorgänge gewertet (z. B. Dienstreisen, Zusammenarbeit mit externen Partnern, Kontakte zu Netzwerken, Teilnahme an Schulungen sowie Durchführung von Veranstaltungen und Vorträge).⁷⁸

4.3.3 Informationsangebote

Zur Koordinierung und Vernetzung der Rückkehrförderung auf den verschiedenen Ebenen und zwischen den unterschiedlichen Trägern wurde im Jahr 2003 beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge die Zentralstelle für Informationsvermittlung zur Rückkehrförderung (ZIRF) eingerichtet. Als Einrichtung des koordinierenden Rückkehrmanagements dient ZIRF vor allem der Verbesserung und Effizienzsteigerung des Förderangebotes, u.a. durch Sammlung, Aufbereitung und Weitergabe von Informationen zur Rückkehrförderung für Behörden, Träger der freien Wohlfahrtspflege, Kirchen, sonstige beteiligte Institutionen sowie rückkehrinteressierte Personen selbst. An letztere richtet sich der Bereich ZIRF-Counselling. Er bietet allgemeine, aber auch individuell zugeschnittene Informationen über die gegenwärtige Situation in verschiedenen Herkunfts- bzw. Zielländern. Länderspezifische Informationsblätter (Country Fact Sheets) enthalten Informationen zu Arbeitsmarkt, Schul- und Ausbildungssituation, medizinischer Versorgung, Wohnsituation, sozialen Belangen und ähnlichem.⁷⁹ Zum anderen haben rückkehrwillige Migranten im Rahmen von ZIRF-Counselling die Möglichkeit, über die Ausländerbehörde oder eine

78 Informationen von Carmen Grote, Spezialistin für Mobilitätsberatung, ZAV Bonn, 18.02.2010.

79 Jährlich aktualisierte Country Fact Sheets liegen derzeit in Deutsch, Englisch und verschiedenen Landessprachen für folgende 29 Länder vor: Afghanistan, Algerien, Armenien, Aserbaidschan, Äthiopien, Bosnien-Herzegowina, China, Georgien, Ghana, Indien, Iran, Irak, Demokratische Republik Kongo, Republik Kosovo, Libanon, Liberia, Marokko, Montenegro, Nigeria, Pakistan, Russische Föderation, Serbien, Sierra Leone, Sri Lanka, Syrien, Togo, Türkei, Ukraine, Vietnam. In diesem Zusammenhang ist auch das von dem freien Träger „Pädagogisches Zentrum e.V.“ durchgeführte Projekt „KOMPASS – Hilfestellung für Ausländer bei der freiwilligen Rückkehr in ihre Heimatländer“ zu nennen. KOMPASS erstellt zweisprachige umfangreiche Broschüren, die detailliert über die Gegebenheiten und Perspektiven im Heimatland der Rückkehrer Auskunft geben. Die Länderbroschüren für China sowie für den Iran sind als Druckfassungen sowie im Internet verfügbar (<http://www.freiwillige-rueckkehr-paedz.de>). Die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung der Bundesagentur für Arbeit (vgl. Kap. 4.3.2) bietet ebenfalls detaillierte zweisprachige Publikationen für Rückkehrer. Die Broschüren mit dem Titel „Mobil in Europa“ sind auf der Internetseite der ZAV derzeit verfügbar für Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Kosovo und die Türkei unter http://www.ba-auslandsvermittlung.de/lang_de/nn_2958/DE/Home/Arbeitnehmer/Rueckkehrer/rueckkehrer-knoten.html_nnn=true

lokale Beratungsstelle sehr spezielle Anfragen zu einzelnen Sachverhalten in ihrem potenziellen Zielland an ZIRF zu richten. Solche Anfragen beziehen sich beispielsweise auf die Verfügbarkeit spezieller medizinischer Therapien und Behandlungsmöglichkeiten in bestimmten Regionen des Ziellandes oder die konkrete Lage in einem Dienstleistungssektor vor Ort, in dem der Rückkehrwillige möglicherweise die Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit plant. Im Auftrag des Bundesamtes bzw. der Bundesländer, die ZIRF anteilig finanzieren, werden solche individuellen Anfragen dann durch Mitarbeiter der IOM vor Ort beantwortet und anonymisiert in eine öffentliche Informationsdatenbank aufgenommen.⁸⁰

Seit 2006 werden jährlich etwa 300 individuelle Anfragen über ZIRF-Counselling gestellt (beantwortete Anfragen 2006: 255; 2007: 311; 2008: 312). Die fünf Zielländer, zu denen zwischen 2006 und 2008 am häufigsten Anfragen gestellt wurden, sind: Kosovo (117), Türkei (64), Russische Föderation (58), Serbien (54) und Afghanistan (46). Verstärkt werden auch Anfragen zum Irak und zu Ghana beantwortet. Zur Aufnahme in die öffentliche ZIRF-Datenbank werden die Anfragen in sieben thematische Bereiche eingeteilt: Medizinische Versorgung, Arbeitsmarkt, Wohnsituation, Soziale Belange, öffentliche Verwaltung, Aus- und Weiterbildung sowie Personen mit besonderen Bedürfnissen. Die meisten Anfragen betreffen die medizinische Versorgung (37 % der Anfragen), den Arbeitsmarkt (17 %), die Wohnsituation (16 %) oder soziale Belange (14 %).

Unter anderem der Information von potenziellen Migranten und/oder Rückkehrwilligen sowie der Vernetzung verschiedener Akteure der Migrationsarbeit in den Staaten der EU, Russland und den NUS dient ein neues, transnationales Informationsportal, das Heimatgarten/AWO Bremerhaven gemeinsam mit seinen Partnern im Rahmen des über das Thematische Programm geförderte Projekt „Brücken guter Nachbarschaft“ (vgl. Kap. 3.2.3) eingerichtet hat.⁸¹

Informationskampagnen und -veranstaltungen

Die in der Rückkehrunterstützung engagierten Akteure versuchen auf unterschiedlichen Wegen, über Möglichkeiten und Angebote zu informieren. Dazu gehören Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit ebenso wie die Informationsweitergabe über Behörden und Multiplikatoren. Grundsätzlich sind sowohl Bund und Länder, die für einen Großteil der Finanzierung von Angeboten der Rückkehrunterstützung zuständig sind, als auch

80 Die Datenbank ist verfügbar unter <http://zirf.bamf.de>. Ein auf europäischer Ebene von IOM angebotener Dienst, der ZIRF-Counselling stark ähnelt, ist das Projekt IRRiCO („Enhanced and Integrated Approach regarding Information on Return and Reintegration in Countries of Origin“, vgl. <http://www.iom.int/irrico>). An diesem „erweiterten und integrierten Informationssystem für Rückkehr und Reintegration im Herkunftsland“, das zunächst durch IOM Belgien im Rahmen des RETURN-Programms aufgelegt wurde (vgl. dazu Kap. 3.2.2), sind bislang neun europäische Staaten beteiligt (Österreich, Vereinigtes Königreich, Belgien, Griechenland, Irland, Malta, Niederlande, Portugal, Schweiz). Rückkehrwillige Migranten, die sich in diesen Staaten aufhalten, können in ähnlicher Form wie bei ZIRF Auskünfte zu insgesamt 20 Herkunftsstaaten erhalten (Afghanistan, Albanien, Angola, Armenien, Brasilien, Kamerun, Demokratische Republik Kongo, Georgien, Ghana, Iran, Irak, Elfenbeinküste, Republik Kosovo, Republik Moldau, Nigeria, Pakistan, Russische Föderation, Serbien, Sudan, Ukraine). IRRiCO befindet sich derzeit in der zweiten Projektphase („IRRICO II“) und stellt seitens IOM den Versuch eines multilateralen Herangehens im Bereich der Rückkehrinformation zwischen den IOM-Büros in den Herkunftsstaaten und den Partnerbüros in Europa dar, um die Nutzung von Programmen zur Förderung der freiwilligen Rückkehr und Reintegration zu unterstützen. IRRiCO II wird von der Europäischen Kommission kofinanziert und von den beteiligten IOM-Staatenbüros in Kooperation mit anderen europäischen Projekten wie etwa dem „Country of Return Information“-Projekt (<http://www.cri-project.eu>) durchgeführt.

81 <http://www.promigrant.ru>

IOM, die unter anderem das Programm REAG/GARP sowie Dienstleistungen im Rahmen von ZIRF durchführt, an einem hohen Bekanntheitsgrad der Angebote – vor allem unter den Zielgruppen – interessiert. So weist das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge bei ablehnenden Asylbescheiden standardmäßig auf die Fördermöglichkeiten durch REAG/GARP hin. Außerdem führt das BAMF seit 2004 gemeinsam mit IOM bundesweit angelegte Informationskampagnen durch. Diese Informationskampagnen dienen vorrangig der Steigerung des Bekanntheitsgrades des REAG/GARP-Programms und der ZIRF. Daneben sind sie auch ein Forum, um aktuelle Informationen und Daten zu weiteren Angeboten der Rückkehrunterstützung, die auf den Ebenen der Länder und Kommunen bzw. von NGOs stattfinden, zu sammeln und für die ZIRF-Datenbank aufzubereiten. Im Jahr 2008 führte das BAMF – ausgerichtet auf den Informationsbedarf der einzelnen Bundesländer – in enger Zusammenarbeit mit IOM mehrere Informationsveranstaltungen zur Anwendung der ZIRF-Datenbank und zur Durchführung von ZIRF-Counselling durch.

Konkrete Maßnahmen zur besseren Nutzung von Angeboten der Rückkehrunterstützung

Unter den für die freiwillige Rückkehr zuständigen Ministerien der Länder haben sich folgende Maßnahmen als weit verbreitet erwiesen, um die Bekanntheit der Angebote zu verbessern:

- Bereitstellung von direkten Informationen an Multiplikatoren, Rückkehrberater oder freie Träger, die im Bereich Rückkehrunterstützung aktiv sind;
- Verbreitung von gedruckten Informationsmaterialien wie Flyer oder Leporellos, Broschüren und Plakate;
- Informationen auf Internetseiten;
- Vorträge und Präsentationen in den Sammelunterkünften für Asylbewerber.

Vereinzelt werden auch Anzeigen in Printmedien oder Fachpublikationen geschaltet oder Berichte in lokalen Zeitungen, Pressemitteilungen oder Radiointerviews lanciert (Medienarbeit).

Fallbeispiel 1**zur Organisation und Konzeptualisierung von Rückkehrunterstützung:
Baden-Württemberg**

Das Land Baden-Württemberg verfügt seit 2007 als eines von wenigen Bundesländern über eine besondere Rechtsgrundlage im Hinblick auf die Rückkehrunterstützung. Nach der Richtlinie des Innenministeriums gewährt das Land Zuwendungen zu Projekten in Baden-Württemberg, die der Förderung der freiwilligen Rückkehr von Flüchtlingen, mittellosen Ausländern und Spätaussiedlern in ihre Herkunftsländer dienen. Zentrale Ziele sind demnach:

- > Stärkung der freiwilligen Ausreise als ausländerrechtlich vorrangiger Form der Aufenthaltsbeendigung und Erhöhung der Zahl der freiwilligen Ausreisen,
- > Verringerung öffentlicher Soziallasten,
- > Unterstützung von Maßnahmen der Stadt- und Landkreise zur freiwilligen Ausreise,
- > Unterstützung von Projektträgern bei der Komplementärfinanzierung EU-geförderter Rückkehrprojekte.

Als Leitlinien gelten dabei zum einen die Einhaltung ausländerrechtlicher Vorgaben und die Vermeidung von Anreizen für eine Wiedereinreise in das Bundesgebiet bzw. von Mitnahmeeffekten. Zum anderen wird explizit hervorgehoben, dass bei Projekten zur Beratung von freiwilligen Rückkehrern auf die Sicherung der Freiwilligkeit der Rückkehrentscheidung und auf die Nachhaltigkeit der Rückkehr geachtet werden soll.⁸² Im Rahmen eines breiten Ansatzes werden sowohl regionale Rückkehrprojekte als auch Maßnahmen mit landesweiter Bedeutung gefördert. Zur regionalen Komponente gehört vor allem die Förderung von Beratungsstellen für Rückkehrinteressierte (Information über die Situation im Herkunftsgebiet, Aufklärung über die aufenthaltsrechtliche Situation im Bundesgebiet, Entwicklung von Perspektiven für die Reintegration, Mitwirkung bei der Organisation der Rückreise, ggf. Veranlassung einer weiteren Betreuung im Heimatland und Gewährung von Reintegrationshilfen). Landesweite Bedeutung haben Projekte, die der qualitativen Unterstützung regionaler Beratungsstellen dienen, konkrete Forschungsvorhaben zum Thema haben sowie landesweite Projekte, die den Besonderheiten bestimmter Zielgruppen (wie z.B. Opfer von Menschenhandel) gerecht werden. In der Richtlinie wird eine große Zahl von Zielgruppen definiert: Jenseits der Gruppen von Drittstaatsangehörigen, die für Leistungen über das REAG/GARP-Programm des Bundes und der Länder infrage kommen (vgl. Kap. 3.2.1), können in Baden-Württemberg auch sonstige Ausländer und Spätaussiedler, sofern sie bedürftig sind,⁸³ in den Genuss von Fördermaßnahmen kommen. In Einzelfällen werden auch irreguläre Zuwanderer und „gestrandete“ Staatsangehörige von EU-Ländern gefördert. Der Fokus der Maßnahmen liegt demnach nicht mehr vorrangig bei Ausrei-

82 Richtlinie des Innenministeriums für die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der freiwilligen Rückkehr (Zuwendungsrichtlinie Rückkehrförderung) vom 20. Juni 2007 (Stand 21. Mai 2008).

83 Im Regelfall wird Bedürftigkeit beim Bezug öffentlicher Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz bzw. von Leistungen nach SGB II (Arbeitslosengeld II), SGB XII (Sozialhilfe) oder beim Bezug von Wohngeld angenommen. Im Einzelfall kann jedoch vom Erfordernis der Bedürftigkeit abgesehen werden.

seppflichtigen und Drittstaatsangehörige mit Asylhintergrund, sondern auch bei Personen, die einen sicheren Aufenthaltsstatus in Deutschland haben und dennoch freiwillig in ihre Herkunftsgebiete zurückkehren wollen. Das Programm verfolgt damit sowohl humanitäre Ziele, wobei das Prinzip der Freiwilligkeit und eine angemessene sozialarbeiterischen Beratung der potenziellen Rückkehrer unterstrichen wird, als auch das Ziel der Kostenersparnis für das Land und für die betroffenen Kommunen (vgl. Borsody 2009: 56). Die Nachhaltigkeit der Rückkehr wird im Landesprogramm durch die Bereitstellung von Reintegrationshilfen gefördert. Dabei handelt es sich um Leistungen, die dem Rückkehrer zur Vorbereitung der Reintegration bereits in Baden-Württemberg oder zur Erleichterung der Reintegration im Rückkehrland gewährt werden. Dazu gehören z.B. Sachleistungen wie Medikamente, Qualifizierungsmaßnahmen, Kosten für die Weiterbetreuung im Heimatland durch vor Ort aktive Organisationen, Geldleistungen (wenn keine Sachleistungen möglich sind), Reise- und Transportkosten für Hausrat, sofern diese nicht durch andere Programme wie REAG/GARP gedeckt sind.⁸⁴

Ebenfalls aus Mitteln des Landesprogrammes wurde durch die Universität Trier eine begleitende Prozessevaluierung des ersten Förderjahres 2007/2008 durchgeführt. Demnach sei die Förderrichtlinie auf enorme Resonanz bei den Trägern der Beratungsstellen gestoßen. Es sei gelungen, durch regelmäßige Netzwerktreffen der Projektträger einen kontinuierlichen Austausch unter den Beratungsstellen zu etablieren.⁸⁵ Die Maßnahmen der Rückkehrunterstützung und -beratung werden über verschiedenen Modelle finanziert: in Kooperation zwischen dem Land und einzelnen Kommunen, durch gemeinsame Finanzierung durch Landeshaushalt, Kommune und freie Träger sowie durch anteilige Finanzierung durch Landeshaushalt, EU-Rückkehrfonds und Kommunen bzw. freie Träger. Das Land Baden-Württemberg ermöglicht explizit Mischfinanzierungen, wobei der prozentuale Beitrag des Landes in der Regel nicht mehr als 50 % betragen und den Anteil der beteiligten Kommunen nicht übersteigen darf. Diese Modelle haben zu einer pluralen und flächendeckenden Struktur von Rückkehrberatungsstellen geführt. Potenziell hat jeder Rückkehrwillige die Möglichkeit, in seiner Umgebung ein Projekt zu finden, an das er sich wenden kann. Das Land hat zudem Absprachen mit den Institutionen der Rückkehrförderung von hochqualifizierten Migranten getroffen, um die Förderung effizienter zu gestalten.⁸⁶ Insgesamt existieren fast 30 Beratungsstellen, die sowohl bei den Kommunen als auch bei NGOs angesiedelt sind.

Kennzahlen

In den Haushaltsplänen des Landes Baden-Württemberg standen in den Jahren 2007 und 2008 jeweils 500.000 Euro für Maßnahmen zur Förderung der freiwilligen Rückkehr zur Verfügung. Auch für die Folgejahre wurden diese Beträge in der mittelfristigen Finanz-

⁸⁴ vgl. Besondere Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid für Projekte zur Förderung der freiwilligen Rückkehr (Anlage 2 zur Zuwendungsrichtlinie Rückkehrförderung; Stand 21. Mai 2008).

⁸⁵ Ausführungen der für Maßnahmen der Rückkehrunterstützung zuständigen Stelle im baden-württembergischen Innenministerium im Rahmen einer Umfrage bei den Bundesländern im Sommer 2009.

⁸⁶ Beispielsweise besteht eine entsprechende Absprache mit CIM, in der es um die gegenseitige Verweisberatung geht: die potenziellen Rückkehrer, die den Zielgruppen der Hochqualifizierten entsprechen, werden auf die entsprechenden Fördermöglichkeiten aufmerksam gemacht und umgekehrt. Zu Fragen der Nachhaltigkeit und Programmen der Rückkehrförderung von qualifizierten Migranten siehe Kapitel 5.

planung eingebracht. Der Förderzeitraum für Rückkehrprojekte beträgt im Normalfall bis zu zwölf Monate. Hinsichtlich der Reintegrationshilfen ist für Erwachsene ein Höchstbetrag von 1.500 Euro vorgesehen (Kinder: 1.000 Euro). Bei Familien mit minderjährigen Kindern wird die Reintegrationshilfe auf höchstens 6.000 Euro gedeckelt. Für die medizinische Versorgung können diese Höchstbeträge pro Person um bis zu 2.500 Euro erhöht werden. Auch bei Existenzgründungen ist pro Familie eine entsprechende Erhöhung vorgesehen.⁸⁷

Aus einer für diese Studie durch das Land Baden-Württemberg zur Verfügung gestellte Halbjahresstatistik zum Landesprogramm, in der projektträgerbezogene Einzelerhebungen aus 14 Gebietskörperschaften zusammengeführt wurden, geht hervor, dass zwischen 1. Juli und 31. Dezember 2008 in 329 Anträgen für insgesamt 579 Personen Rückkehr-/Reintegrationshilfe beantragt wurde; im gleichen Zeitraum reisten 154 Personen aus (vgl. Tabelle 16). Die Statistik schlüsselt nicht nach Staatsangehörigkeiten, sondern nach Ziel-/Rückkehrstaaten auf. Wichtigstes Rückkehrland ist demnach die Russische Föderation, Kasachstan ist an vierter Stelle zu finden. Dies liegt u.a. daran, dass die Rückkehrunterstützung auch von (deutschstämmigen) Spätaussiedlern und ihren Familienangehörigen genutzt wird. In Karlsruhe verfügt das Projekt Heimatgarten der Arbeiterwohlfahrt über eine Beratungsstelle mit einem Schwerpunkt auf den Ländern in der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS). Mit der Türkei, Irak und China finden sich drei Staaten unter den Top-10, die auch in den allgemeinen Rückkehrstatistiken des Programms REAG/GARP stark vertreten sind (vgl. Kap. 2.3.2).⁸⁸

Tabelle 16: Rückkehrunterstützung in Baden-Württemberg (Top-10-Rückkehrländer, 2. Hj. 2008)

Zielstaat	Anträge auf Rückkehrberatung/-unterstützung	davon abgedeckte Personen	erfolgte Ausreisen
Russland	43	94	42
Türkei	29	80	16
Irak	35	51	17
Kasachstan	15	38	7
China	29	36	5
Kosovo	15	35	4
Syrien	12	27	6
Nigeria	20	26	0
Indien	10	12	3
Kamerun	9	10	1
Sonstige	112	170	53
Gesamt	329	579	154

Quelle: Innenministerium Baden-Württemberg

⁸⁷ In begründeten Einzelfällen, in denen besondere persönliche oder humanitäre Umstände vorliegen, kann die Bewilligungsstelle höhere Reintegrationshilfen zulassen (vgl. Anlage 2 zur Zuwendungsrichtlinie Rückkehrförderung, s. Fn. 84)

⁸⁸ Die Statistik für Baden-Württemberg schlüsselt nicht auf, inwieweit Rückkehrunterstützung auch durch andere Programme in Anspruch genommen wurde. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Mehrzahl der Drittstaatsangehörigen, die demnach das Land Baden-Württemberg verlassen haben, ergänzend auch Unterstützung nach REAG/GARP erhalten haben.

Auffallend ist daneben, dass ein bedeutender Anteil der Rückkehrer in die Republik Kosovo ausgereist ist. Dies ist nicht zuletzt auch auf die Beteiligung Baden-Württembergs am Bund-Länderprojekt „URA 2“ sowie an dem ebenfalls länderübergreifenden Projekt „IntegPlan“ zurückzuführen (vgl. dazu Kap. 5).

Fallbeispiel 2

zur Organisation und Konzeptualisierung von Rückkehrunterstützung: Bayern

Der Freistaat Bayern fördert seit 2003 über das Bayerische Staatsministerium für Arbeit, Sozialordnung, Familie und Frauen die Rückkehr- und Reintegrationsberatung und finanziert Rückkehr- und Reintegrationshilfen. Die drei Zentralen Rückkehrberatungsstellen (ZRB) sowie das Projekt der Landeshauptstadt München „Coming Home“, decken das Gebiet des gesamten Bundeslandes ab⁸⁹ und ergänzen mit ihrem Angebot die bestehende Beratungsstruktur für Flüchtlinge. Getragen werden die ZRB von einem Verbund aus Trägern der freien Wohlfahrtspflege. Die Kosten der ZRB sowie die Kosten des Projekts „Coming Home“ (s.u.) werden weitgehend aus Landesmitteln sowie aus der Kofinanzierung des Europäischen Rückkehrfonds (ERF) gedeckt. Die Zielgruppen der durch den Freistaat Bayern gewährten Rückkehr- und Reintegrationsleistungen sind vornehmlich Leistungsbe-rechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, Asylberechtigte und Flüchtlinge mit Abschiebungsschutz nach §§ 60 Abs. 1 i.V.m. § 25 Abs. 2 AufenthG, Kriegs- und Bürgerkriegs-flüchtlinge, geduldete Ausländer und sonstige ausreisepflichtige Ausländer. Die Förder-grundsätze der Rückkehrberatung und -unterstützung in Bayern sind in den „einstweiligen Nebenbestimmungen zur Förderung der Rückkehrberatung“ des Sozialministeriums aus dem Jahr 2003 niedergelegt, die das Sozialministerium derzeit überarbeitet und zukünftig „Rückkehrberatungsrichtlinie“ heißen soll.⁹⁰

Ziel der Beratungstätigkeit soll eine Rückkehr in Würde sein. Um dies zu erreichen, bieten die ZRB neben Beratung auch materielle Hilfe und versuchen im Einzelfall den Aufbau von Hilfsstrukturen im Herkunftsland für eine funktionierende Reintegration zu unterstützen. In den Verwaltungsbestimmungen werden die Berater der Projektträger u.a. beauftragt, die Rückkehr- und Reintegrationshilfen festzusetzen. Diese stehen grundsätzlich nur mittellosen Personen zu. Die Rückkehrhilfen sind Sachleistungen (z.B. Lebensmittel, Kleidung oder Baustoffe) und/oder finanzielle Mittel (Starthilfen), die dazu dienen, im Herkunftsland eine neue soziale und berufliche Existenz aufbauen zu können. Ähnlich wie in Baden-Württemberg können die Versorgung mit notwendigen medizinischen Arzneimitteln, Transportkosten oder Kosten für Heim-/Pflegeplätze im Herkunftsland bezuschusst werden. Rückkehr- und Reintegrationshilfen werden nur nachrangig zu bereits bestehenden anderen Programmen (vor allem REAG/GARP) oder Maßnahmen anderer Organisationen gewährt werden. Die Regelsätze fallen jedoch niedriger aus als in Baden-Württemberg und müssen bei einer staatlich anerkannten Beratungsstelle bean-

89 ZRB Nordbayern in Nürnberg, ZRB Südbayern in Augsburg und ZRB Westbayern in Würzburg. Das Gebiet der Landeshauptstadt München ist nicht durch die ZRB abgedeckt. Dort gibt es im kommunalen Büro für Wohnen und Migration das Projekt „Coming Home“.

90 Einstweilige Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid über die Förderung von Rückkehrberatung durch den Freistaat Bayern (GZ: V 4/6514-6/5/03) sowie Änderungen der Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid vom 19. April 2005 (GZ: V 5/6514-6/5/04).

tragt werden: Persönliche Rückkehr- und Reintegrationshilfe darf pro Person maximal 500 Euro betragen. Für medizinische Versorgung und/oder Transportkosten darf einschließlich der Wiedereingliederungshilfen die maximale Förderung den Betrag von 1.500 Euro pro Person nicht überschreiten. Existenzgründungen werden – einschließlich etwaiger Schulungen in Deutschland – mit maximal 3.000 Euro gefördert. Für pflegebedürftige Personen darf die Förderung den Betrag von insgesamt 10.000 Euro nicht überschreiten. Bei berechtigtem Interesse können auch höhere Beträge gewährt werden. Über Ausnahmen entscheidet auf Antrag zentral die Landesaufnahmestelle des Freistaates Bayern in Nürnberg oder das Bayerische Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen. Als Maßstab zur Evaluierung der Rückkehrberatungsarbeit dient dem Freistaat Bayern eine Kostenersparnisstatistik, welche durch die ZRBs erstellt wird.⁹¹

Die drei zentralen Rückkehrberatungsstellen sind jeweils ähnlich aufgebaut und strukturiert: Ein Trägerverbund aus Wohlfahrtsverbänden und freien Trägern kooperiert mit den regional zuständigen Regierungsbezirken und führt die durch den Freistaat Bayern und den Europäischen Rückkehrfonds kofinanzierten Maßnahmen durch. Neben der allgemeinen Beratung und der Vermittlung von Direkthilfen wie den o.g. finanziellen Zuschüssen, Hilfe bei Behördengängen und Unterstützung bei der Beschaffung von Reisedokumenten stehen auch Weiterbildungsangebote und Unterstützung für Existenzgründer (Erstellung von Businessplänen, Gründerseminare, sonstige Qualifizierungsmaßnahmen) vor der Rückkehr zur Verfügung. Zwar kann im Einzelfall auch die berufliche Reintegration nach der Ausreise finanziell unterstützt werden, es gibt jedoch in den Zielländern keine Vertreter der ZRBs oder festen Strukturen der Zusammenarbeit mit lokalen Organisationen. Im Einzelfall kommt es zu Kooperationen mit Einrichtungen vor Ort, daneben führen Mitarbeiter Projektreisen in wichtige Rückkehrregionen durch, um Rückkehrer aus Deutschland zu besuchen, die zuvor Beratung der ZRB in Anspruch genommen und Rückkehr-/ Reintegrationshilfen des Landes erhalten haben.⁹²

ZRB Südbayern: Daten und Projekte

Die Projektträger von Rückkehrberatungsstellen sind verpflichtet, Statistiken über die Anzahl der Beratungen und über die Anzahl der tatsächlich zurückgekehrten Flüchtlinge zu führen. Gesammelte Statistiken für den gesamten Freistaat Bayern werden jedoch seitens des Ministeriums nur zum internen Gebrauch erstellt und nicht veröffentlicht. Aus den Jahresberichten der ZRB Südbayern ergeben sich einige statistische Angaben über Rückkehrunterstützung für das südliche Bayern.⁹³ Dabei handelt es sich um die Regierungsbezirke Schwaben, Ober- und Niederbayern (mit Ausnahme der Landeshauptstadt München). Ähnlich wie bei den Statistiken im Fallbeispiel 1 zu Baden-Württemberg dienen diese Daten

91 Dabei wird die (fiktive) Belastung der öffentlichen Haushalte durch den Aufenthalt des mittellosen Ausländer, der mit Hilfe der ZRB ausreist, ermittelt und den tatsächlich angefallenen Kosten der Rückkehr- und Reintegrationshilfe gegenübergestellt. Als Berechnungsgrundlage werden pro Person Kosten in Höhe von 600 Euro pro Monat angenommen (bei Flüchtlingen, die in Gemeinschaftsunterkünften wohnen, 500 Euro; bei Härtefällen wie z.B. chronisch Kranken zusätzlich 10.000 Euro). Je nach Aufenthaltsstatus der betreffenden Person wird außerdem eine bestimmte Aufenthaltsdauer angenommen (z.B. ein Monat bei Personen mit Ausweiseschein; zwölf Monate bei anerkannten Flüchtlingen, Personen mit subsidiärem Schutz und sonstigen längerfristig aufenthaltsberechtigten Ausländern); Angaben der für Maßnahmen der Rückkehrunterstützung zuständigen Stelle im Bayerischen Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen im Rahmen einer Umfrage bei den Bundesländern im Sommer 2009.

92 Vgl. z.B. für die ZRB Nordbayern: Martina Sommer, Projektreise Kosovo 29.06.2009 bis 04.07.2009. Nürnberg.

93 Vgl. hierzu im Folgenden ZRB Südbayern (2007, 2008).

nur der Veranschaulichung der Situation im Einzugsbereich von einer der drei bayerischen ZRBs und sind nicht vergleichbar oder repräsentativ. Seit Bestehen der ZRB Südbayern stellen Flüchtlinge aus dem Irak durchgehend die stärkste Gruppe (zwischen 21% und 34% aller Rückkehrer). Zwischen 2004 und 2006 lag ein weiterer Schwerpunkt bei der Rückkehr nach Serbien, Montenegro und Kosovo. In den letzten Jahren steht die Rückkehr in Staaten der ehemaligen Sowjetunion stärker im Vordergrund. Tabelle 17 gibt die Ausreisen der Projektjahre 2006/2007 und 2007/2008 wieder. Seit Programmstart verfügten rund 20 % der Ausreisenden über einen regulären Aufenthaltstitel (laufendes Asylverfahren oder Aufenthaltsgenehmigung), rund ein Drittel war zum Zeitpunkt der Ausreise nicht vollziehbar ausreisepflichtig.

Tabelle 17: Ausreisen über ZRB Südbayern (wichtigste Rückkehrländer)

Zielstaat	01.10.2006-31.08.2007	01.09.2007-31.07.2008
Irak	13	11
Russische Föderation	6	6
Vietnam	unter „Sonstige“	6
Dagestan	5	unter „Sonstige“
Armenien	4	unter „Sonstige“
Georgien	4	unter „Sonstige“
Iran	4	unter „Sonstige“
Afghanistan	unter „Sonstige“	4
Kosovo	unter „Sonstige“	4
Sonstige	25	14
Gesamt	61	45

Quelle: ZRB Südbayern

Im ersten Zeitraum 2006/2007 wurden insgesamt 138 Personen in der Beratungsstelle beraten. 25 Einzelpersonen und 6 Familien mit 24 Haushaltsmitgliedern erhielten finanzielle Unterstützung in Form von Transportkostenhilfe, Hilfe zur Existenzsicherung, bei medizinischen Notlagen oder als Unterstützung bei einer Existenzgründung. Insgesamt vier Existenzgründungen für 12 Personen konnten gefördert werden. Die meisten der Rückkehrer (55 der 61 Ausreisenden) erhielten die Hilfen ergänzend zur REAG/GARP-Unterstützung. Im zweiten Zeitraum 2007/2008 wurden insgesamt 86 Personen beraten; elf Einzelpersonen und sieben Familien mit 20 Haushaltsmitgliedern erhielten Transportkostenhilfe, Hilfe zur Existenzsicherung, bei medizinischen Notlagen oder als Unterstützung bei einer Existenzgründung. Wieder wurden vier Existenzgründungen gefördert, von denen insgesamt elf Personen profitierten. 38 der 45 ausreisenden Personen erhielten Hilfen aus dem REAG/GARP-Förderprogramm.

Ein Arbeitsschwerpunkt der ZRB Südbayern liegt seit 2007 in der Organisation und Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen für Rückkehrer, die möglicherweise zu einer Selbständigkeit im Herkunftsland beitragen oder einen positiven Effekt auf die Reintegration haben können. Dazu gehören ein Solarprojekt („Qualifizierungsmaßnahme im Bereich einfache Solartechnologie“), ein Filmworkshop („Qualifizierungsmaßnahme und Existenzgründungen für Flüchtlinge im Bereich Filmarbeiten“) und eine „Qualifizierungsmaßnahme im Bereich Gesundheit“ in Zusammenarbeit mit dem Bayerischen Roten Kreuz, bei der ein Grundlagenkurs in Erster Hilfe angeboten wird.

Rückkehrhilfe in der Stadt München

Die Stadt München ist nicht über die zentralen Beratungsstellen abgedeckt, sondern verfügt über ein eigenes Projekt: „Coming Home“ wird seit 1996 vom Amt für Wohnen und Migration innerhalb des Sozialreferats der Stadt betrieben. Es wird durch den Europäischen Rückkehrfonds und das Bayerische Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen kofinanziert. Hier wird bei der Beratung und Rückkehrförderung der individuelle Zuschnitt der Hilfen auf die jeweiligen Bedürfnisse und Potenziale des Rückkehrers ebenso betont wie die besondere Berücksichtigung von Personengruppen, die in verstärktem Maße Schutz und Hilfe benötigen, wie Angehörige von Minderheiten, alleinerziehende Frauen, ehemalige unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, traumatisierte Menschen oder alte, kranke und behinderte Menschen. Dabei wird der kommunale Anteil auch dazu genutzt, Rückkehrer zu fördern, die nach den Vorgaben des Freistaates bzw. nach dem REAG/GARP-Programm nicht förderberechtigt sind.

Auf der Grundlage von Spezialisierungen und (muttersprachlichen) Kompetenzen der Berater im Hinblick auf bestimmte Zielregionen (z.B. Südosteuropa/ehemaliges Jugoslawien oder Asien/Afrika) wird versucht, gemeinsam mit den Rückkehrern möglichst individuell zugeschnittene Unterstützungsmaßnahmen zu entwickeln, die einer nachhaltigen Rückkehr und z.T. der Entwicklung vor Ort förderlich sind. Neben Qualifizierungsmaßnahmen wird dabei versucht, nach Möglichkeit mit Partnerorganisationen vor Ort oder Kooperationspartnern wie IOM, DED oder AGEF zusammenzuarbeiten, um eine kontinuierliche Betreuung sicherzustellen, gleichzeitig aber auch zivilgesellschaftliche Initiativen in der Stadt München zu fördern (z.B. Aufrufe zur Sammlung von Einrichtungsgegenständen, Sach- oder Geldspenden durch Firmen oder Einzelpersonen, die Rückkehrern zu Gute kommen, die sich mit einem Gewerbe selbständig gemacht haben). Auf diese Weise haben sich aus einzelnen Rückkehrförderungen bereits dauerhafte Hilfsprojekte entwickelt, die der Netzbildung ebenso dienen wie der lokalen Bevölkerung vor Ort. So gründete ein Rückkehrer in Burkina Faso einen Verein und führt als Optiker Augenuntersuchungen in Schulen durch, wobei er von München aus weiter unterstützt wird. In einem anderen Fall werden in München laufend orthopädietechnische Geräte und Gegenstände gesammelt, die ein mal pro Jahr zum Projekt eines Rückkehrers nach Afghanistan geschickt werden, der sich dort auf den Verkauf und die Reparatur von orthopädischen Hilfen spezialisiert hat.⁹⁴

Auch Coming Home dokumentiert seine Arbeit statistisch und veröffentlicht diese Daten.⁹⁵ Im Projektjahr 2007/2008 (1. November 2007 bis 31. Oktober 2008) wurden demnach 306 Personen aus 46 Ländern in insgesamt 621 Gesprächen persönlich beraten und unterstützt. 105 Personen kehrten in ihre Heimat zurück, 104 Projektteilnehmerinnen und Projektteilnehmer erhielten eine finanzielle Starthilfe zusätzlich zu den Beihilfen von IOM. Insgesamt 47 Personen nahmen an Qualifizierungsmaßnahmen teil, acht Existenzgründungen wurden gefördert (vgl. Stadt München 2008: 8ff.).

⁹⁴ Persönliche Hintergrundinformation, Besuch des Projektes Coming Home am 9. Oktober 2009.

⁹⁵ Vgl. die ab 2001 verfügbaren Projektberichte auf der Internetseite der Stadt München unter <http://www.muenchen.de/reintegration>.

5 Reintegration und Nachhaltigkeit der Rückkehr

5.1 Definitionen und Ansätze

Allgemein wird angenommen, dass es sich bei der freiwilligen Rückkehr – im Vergleich zur zwangsweisen Rückführung – um die nachhaltigere Form der Remigration in das Herkunftsland handelt. So ergaben empirische Studien unter Rückkehrern in Maghreb-Staaten, dass der Wunsch nach Wiederausreise bei Rückkehrmigranten, die abgeschoben wurden, stärker ist als bei jenen, die auf eigenen Initiative zurückgekehrt sind (vgl. Cassarino 2008). Im Zusammenhang mit der Diskussion über Nachhaltigkeit der Rückkehr stellt sich zuerst die Frage, was Nachhaltigkeit überhaupt ist. Black et al. (2006: 11) weisen darauf hin, dass die Beantwortung dieser Frage aus der Sicht von Flüchtlingen anders ausfallen kann als aus der von Projektträgern oder der Politik. Während Nachhaltigkeit einfach gesehen vor allem bedeutet, dass der Rückkehrer nach der Rückkehr in seinem Herkunftsland verbleibt und nicht wieder ausreist, beziehen Black et al. (2004: 39) in ihrem Definitionsvorschlag die Situation im Herkunftsland mit ein. Demnach ist die Rückkehr für den individuellen Rückkehrer dann nachhaltig, wenn sein sozio-ökonomischer Status und seine Furcht vor Gewalt und Verfolgung ein Jahr nach der Rückkehr nicht schlimmer sind als zur Zeit der Rückkehr selbst. Bezogen auf das Herkunftsland insgesamt gilt Rückkehrmigration dann als nachhaltig, wenn ein Jahr nach Beendigung des Rückkehrprozesses die sozioökonomischen Bedingungen und das Niveau von Gewalt und Verfolgung nicht zugenommen haben. Dies wird jedoch in der Regel nur zu erreichen sein, wenn die Bedingungen in den Heimatländern neben ausreichender Sicherheit auch entsprechende Chancen bieten wie Arbeit, Wohnraum, öffentliche Einrichtungen, Bildung und Sicherheit (Ghosh 2000: 207; Volckens 2005: 79).⁹⁶ Gibt es solche Chancen nicht, können die präsentierten Rückkehroptionen als wenig realistisch erscheinen mit der Folge, dass das Angebot wahlweise ganz abgelehnt wird oder später eine erneute Ausreise aus dem Heimatland wahrscheinlich wird. Insofern ist die Frage, inwiefern die Nachhaltigkeit der Rückkehr gefördert werden kann, eng mit den Aspekten Beratung und Anreizen verbunden. Zum einen müssen die im Rahmen der Beratung vermittelten Informationen zuverlässig, umfangreich und glaubwürdig sein (Ghosh 2000: 211). Dabei muss auch berücksichtigt werden, dass Informationen, die von staatlichen Stellen vermittelt werden, von Flüchtlingen z.T. als weniger glaubwürdig eingestuft werden als diejenigen von freien Trägern (vgl. Ghosh 2000: 212). Weiterhin sollte die Beratung individuell an den tatsächlichen Verhältnissen in den Heimatländern ansetzen, weshalb gefordert worden ist, Berater ggf. vor Ort in den Heimatländern der Rückkehrer zu schulen.⁹⁷ Eine weitere Möglichkeit wären so genannte „Look and See“-Reisen, bei denen die Rückkehrer ihr Heimatland besuchen, sich ein Bild machen und ihre Eindrücke an Landsleute in Deutschland weitergeben können. Diese Möglichkeit wird bislang nur im

⁹⁶ Die Befragung von Rückkehrern in Bosnien-Herzegowina ergab einen hohen Wert für die Arbeit als entscheidenden Faktor für die Nachhaltigkeit der Reintegration (Keskin 2006: 83).

⁹⁷ Z.B. Äußerungen von Klaus Dünnhaupt (AGEF) im Rahmen des Expertentreffens „Erfahrungsaustausch freiwillige Rückkehr“ vom 27. bis 29. Juni 2006 im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Dokumentation).

Rahmen einzelner Projekte angeboten⁹⁸ und muss auf Personen beschränkt sein, die nicht ausreisepflichtig sind bzw. wieder nach Deutschland einreisen dürfen.

Der Definition von IOM zufolge ist eine nachhaltige Rückkehr dann erreicht, wenn es Rückkehrern gelingt, sich in der Gemeinschaft vor Ort zu reintegrieren, oftmals in einer produktiven Rolle als Mitglied ihrer Community und ohne unmittelbaren Grund für eine (erneute) irreguläre Migration (vgl. IOM 2008: 4). Aus der Perspektive der deutschen Entwicklungszusammenarbeit liegt erfolgreiche Reintegrationsförderung auf der individuellen Ebene des einzelnen Rückkehrers vor, wenn er in nachhaltige produktive (abhängige oder selbständige) Beschäftigung kommt und damit Einkommen für die Familie sichert. Auf der Ebene des Entwicklungslandes wird Reintegrationsförderung dann als erfolgreich erachtet, wenn dadurch ein Beitrag zu Entwicklung und/oder Armutsbinderung erfolgt, etwa durch die Schaffung weiterer Arbeitsplätze durch den Rückkehrer.⁹⁹

Black et al. schlagen drei wissenschaftliche Ansatzpunkte vor, von denen aus Nachhaltigkeit konzeptualisiert werden kann.

- Demnach könne die Nachhaltigkeit von Rückkehr nicht nur im Hinblick auf die Situation jedes einzelnen Rückkehrers sondern auch bezogen auf die Heimatgesellschaft betrachtet werden: Im Zusammenhang mit der Rückkehr von (Bürger-) Kriegsflüchtlingen in befriedete Regionen werde etwa die Frage gestellt, inwieweit dadurch einer erneuten Destabilisierung Vorschub geleistet werden könnte.
- Zum zweiten könne Nachhaltigkeit im Hinblick auf das Individuum sowohl aus dem (subjektiven) Blickwinkel der Rückkehrer gesehen werden, als auch im Sinne einer objektiven Messung ihrer Situation.
- Drittens könne Nachhaltigkeit im Verhältnis zum tatsächlichen bzw. gewünschten Aufenthaltsort nach der Rückkehr, aber auch in Bezug auf sozio-ökonomische und politisch-sicherheitsorientierte Erwägungen gemessen werden (vgl. Black et al. 2004: 26).

Dem entsprächen drei Möglichkeiten der Entwicklung von Messverfahren für Nachhaltigkeit in der Rückkehr: Messung der individuellen Wahrnehmung der Rückkehrer, Messung der objektiven Bedingungen für die Rückkehrer, Messung der allgemeinen Situation im Rückkehrland (ebd.: 26ff.).

Neuere Forschungsansätze plädieren dafür, die Frage der Nachhaltigkeit der Rückkehr für den einzelnen Migrant genauer und in mehreren Dimensionen zu erfassen, ohne sich dabei auf ein normatives Konzept der Reintegration zu beschränken, das vom Rückkehrer bestimmte (Wieder-)Eingliederungsleistungen erwartet. Vielmehr wird nachhaltige Rückkehrmigration umgedeutet zu einem Prozess der gemischten (Wieder-)

98 Vgl. dazu die Look and See-Reisen nach Afghanistan, die im Rahmen des Münchner Projekts Coming Home durchgeführt wurden (Landeshauptstadt München: Coming Home – Hilfe für Rückkehrer und Reintegration, Projektbericht 1.11.2004 bis 31.10.2005, S. 2005: 26f.).

99 vgl. Lena Kempmann (Fn. 69), S. 37.

Einbettung, in dem der Rückkehrer seinen eigenen Platz in der Gesellschaft findet und gleichzeitig eine identitätsbezogene Form der Zugehörigkeit zu und Teilhabe an dieser Gesellschaft empfindet (mixed embeddedness; vgl. Davids/van Houte 2008). Drei Dimensionen der Einbettung werden unterschieden: wirtschaftliche Einbettung, psychosoziale Einbettung sowie Einbettung in soziale Netzwerke. Der durch Einbettung des Individuums gekennzeichneten Nachhaltigkeit der Rückkehr wird dabei erheblicher Einfluss auf die Stabilität der Gesellschaft in der Rückkehrregion, die man als strukturelle Nahhaltigkeit bezeichnen könnte, zugeschrieben. Wie gut die individuelle Einbettung voranschreitet, hängt von verschiedenen Einflussvariablen ab. Im Rahmen einer empirischen Studie unter Rückkehrern in sechs verschiedene (Post-) Konfliktstaaten (van Houte/de Koning 2008) wurde deutlich, dass Maßnahmen zur Unterstützung von Rückkehr- bzw. Reintegration durch öffentliche oder private Organisationen zwar einen Einfluss auf die individuelle Einbettung von Rückkehrern haben, jedoch gegenüber anderen Faktoren (vor allem den individuellen Charaktereigenschaften der Rückkehrer und den Erfahrungen, die sich aus der individuellen Situation der Migranten im Migrationkreislauf ergeben) eher nachrangig sind (ebd.: 42ff.).

Im Hinblick auf die Politikentwicklung muss es daher umso mehr im Interesse der an Rückkehr interessierten Staaten bzw. NGOs liegen, ihre Unterstützungsprogramme und -maßnahmen zu optimieren und den Bedürfnislagen anzupassen und einen größtmöglichen Einfluss auf nachhaltige Rückkehr und Reintegration zu erzielen.

5.2 Projekte mit Schwerpunkt auf Reintegration und Nachhaltigkeit

In den letzten Jahren ist in Deutschland eine deutliche Hinwendung zu Projekten zu beobachten, die Reintegration im Herkunftsland und die Nachhaltigkeit von Rückkehr vor allem in sozialer und beruflicher Hinsicht zu berücksichtigen versuchen.

URA 2

Seit 1. Januar 2009 fördern der Bund und die Bundesländer Baden-Württemberg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen das ursprünglich bis 31. Dezember 2009 befristete Rückkehr-Projekt „URA 2“ in der Republik Kosovo. Die Projektlaufzeit von URA 2, an dem sich seit 1. Januar 2010 auch das Land Sachsen-Anhalt beteiligt, wurde vorerst bis zum 31. Dezember 2010 verlängert. Das Vorgänger-Projekt „URA“ (albanisch „Die Brücke“) wurde vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge gemeinsam mit dem Ministerium des Innern der Republik Slowenien, der Arbeitsgruppe Entwicklung und Fachkräfte im Bereich der Migration (AGEF), der Arbeiterwohlfahrt Kreisverband Nürnberg, der Internationalen Organisation für Migration (IOM) und dem Münchner Institut für Traumatherapie durchgeführt und aus Mitteln des EU-Förderprogramms „Return Preparatory Actions“ finanziert (2007-2008). Im Rahmen des Projekts konnten Rückkehrer verschiedene Unterstützungsleistungen zur Reintegration im Kosovo in Anspruch nehmen. Dazu wurde ein Beratungs- und Hilfsprogramm aufgelegt, das zentral über das dafür eingerichtete Rückkehrzentrum „URA – die Brücke“ in Prishtina angeboten wurde.

Das Projekt zielt darauf ab, zurückkehrenden Personen, unabhängig davon, ob die Rückkehr freiwillig oder zwangsweise erfolgt, die Rückkehr zu erleichtern und eine nachhaltige Reintegration sicherzustellen. Daneben soll das Rückkehrmanagement insgesamt

weiter verbessert werden. Das Projekt beinhaltet u.a. eine umfassende Sozialberatung sowie – bei Bedarf – psychologische Beratung für Rückkehrer aus den beteiligten Bundesländern. Zudem haben sie die Möglichkeit, finanzielle Soforthilfen zu erhalten und an beruflichen Fortbildungs- oder Arbeitsfördermaßnahmen und Existenzgründungsschulungen teilzunehmen. Folgende Maßnahmen sind im Jahr 2010 für Rückkehrer aus den beteiligten Bundesländern vorgesehen:

- Lebensmittelkostenzuschuss bis zu 50 Euro (einmalig);
- Fahrtkostenzuschuss zum Rückkehrzentrum von bis zu 10 Euro (einmalig);
- Zuschuss zu den Behandlungskosten / Medikamentenkosten bis zu 75 Euro (einmalig);
- Gewährung eines monatlichen Mietkostenzuschusses von bis zu 100 Euro für sechs Monate;
- Übernahme von Einrichtungskosten von bis zu 600 Euro für freiwillige Rückkehrer, bis zu 300 Euro für Abgeschobene (einmalig);
- Übernahme von Schulungskosten für Sprachkurse bis zu 50 Euro (einmalig);
- Vermittlung von Kursen zur beruflichen Fortbildung / Zuschuss zu den Ausbildungskosten bis zu 120 Euro (einmalig);
- Job-Vermittlung / Vermittlung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen bei Zahlung von Gehaltszuschüssen für sechs Monate (für freiwillige Rückkehrer 150 Euro pro Monat; für Abgeschobene 100 Euro pro Monat).

Freiwillige Rückkehrer können – jeweils als einmalige Zahlungen – weitere Hilfen beantragen: die Förderung der Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit mittels eines einmaligen Startgeldes von bis zu 3.000 Euro für erfolgversprechende Geschäftsideen, einen Ausbildungskostenzuschuss von bis zu 500 Euro und eine Ausbildungsbeihilfe von bis zu 100 Euro.

Sämtliche Unterstützungsangebote können zentral im Rückkehrzentrum in Prishtina beantragt werden.

AGEF/IntegPlan

Die Arbeitsgruppe Entwicklung und Fachkräfte im Bereich der Migration und der Entwicklungszusammenarbeit (AGEF) wurde als gemeinnützige GmbH bereits im Dezember 1992 gegründet. Ihre Schwerpunkte liegen auf Migration, Beschäftigung und Entwicklung. Rückkehrmigration steht in den Projekten von AGEF in engem Zusammenhang zu Fragen des Wissenstransfers in Entwicklungszusammenhängen, welcher unter das Motto „Braingain für alle“ gestellt wurde.¹⁰⁰ Hervorzuheben sind dabei insbesondere die Programme zur beruflichen Reintegration in Drittstaaten.

- In Erbil (Irak) hat die AGEF aus Projektmitteln des Auswärtigen Amts und des Ministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung im Frühjahr 2009 ein Trainingszentrum eingerichtet, in dem arbeitssuchende Iraker – v.a.

¹⁰⁰ vgl. „Brain Gain für Alle. Migration, Beschäftigung, Entwicklung“, Berlin 2008, sowie die Internetseite Brain Gain für alle. Plattform für Fragen des Migrationsmanagements unter <http://www.braingain-fuer-alle.net>

Rückkehrer aus europäischen Ländern – berufliche Aus- und Weiterbildungen in Bereichen wie Kfz, Mechanik, Elektrik, Solartechnik, Computer und Sprachen erhalten können. Das Zentrum bietet daneben Beratung zu Fragen der beruflichen Orientierung sowie eine Komponente, die sich an Fach- und Führungskräfte der irakisch-kurdischen Regionalregierung und der regionalen Verwaltung richtet. Innerhalb der Programmkomponente „Return to Employment in Iraq“ nutzten über 500 interessierte Rückkehrer die Beratungs-, Stellenvermittlungs- und Qualifizierungsmöglichkeiten.¹⁰¹

- Im Auftrag der ZAV und finanziert durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) führt AGEF seit Mai 2002 das Programm „Return to Employment in Afghanistan“ (REA) durch. Zielgruppe sind vor allem aus Deutschland zurückgekehrte Afghaninnen und Afghanen, die in ihrem Herkunftsland eine berufliche Tätigkeit aufnehmen wollen, dazu gegebenenfalls eine Anpassungsqualifizierung benötigen oder in Afghanistan eine Existenzgründung planen. Dazu hat die AGEF in Kabul ein Rückkehrer Service Center eingerichtet, in dem u.a. regelmäßig ausbildungs- und berufsorientierte Kurse sowie Existenzgründertrainings stattfinden.
- In Prishtina/Kosovo hat die AGEF bereits 2003 eine Beschäftigungsförderungsagentur (APPK) gegründet, die u.a. in folgenden Bereichen tätig ist:
 - Fachkraftvermittlung und Unternehmensförderung,
 - Durchführung von Programmen zur Rückkehr und Reintegration,
 - Integration von Minderheiten und Jugendlichen in Arbeitsmarkt und Gesellschaft,
 - Existenzgründung,
 - arbeitsmarkt- und unternehmensbezogene Qualifizierungsangebote.
 Zur Beschäftigungsförderung gehören insbesondere ausführliche Beratung und persönliche Zielplanung, Bildungsberatung nach Vorkenntnissen und Zielen, Jobvermittlung, Trainingsmaßnahmen, Bewerbungstraining, Einstufungstests für verschiedene Kurse, arbeitsmarktorientierte Trainingskurse in Teil- oder Vollzeit, Qualifizierungs- und „Training on the Job“-Maßnahmen, Training zu Gründungsfragen und Erstellung von Business-Plänen, begleitende Beratung in der Gründungsphase sowie konkrete Unterstützung der Rückkehrer aus Deutschland nach individueller Absprache mit Beratungsstellen aus Deutschland. Im Rahmen des BAMF-Projektes „URA 2“ (siehe oben) können einzelne Rückkehrer, die ein Unternehmen gründen wollen, auf ihre Existenzgründung vorbereitet werden, an Trainings bei APPK teilnehmen und ggf. eine finanzielle Förderung zum Eigenkapital für die Gründung erhalten.

Im Rahmen der Vorbereitenden Maßnahmen für den Rückkehrfonds (vgl. Kap. 3.2.2) war die AGEF an der Entwicklung des Projektes „Case Chain Management Return Training“ (CCM) beteiligt.¹⁰² Beim CCM handelt es sich um einen Ansatz, der integrierte Rückkehrpla-

¹⁰¹ Vgl. „Einjähriges Jubiläum des Europäischen Technologie- und Trainingszentrums Erbil“, AGEF-Pressemitteilung 17. Februar 2010. Berlin.

¹⁰² Für Details und weitere Projektpartner in Schweden und den Niederlanden vgl. die Internetseite des Projekts unter <http://www.ccm-training.net>.

nung und integriertes Rückkehrmanagement durch Vernetzung der Beratungsaktivitäten im Gastland und im Rückkehrland ermöglicht. Mit Hilfe einer Datenbank, dem Aufbau von Netzwerken und speziellen Trainingsmaßnahmen kommunizieren Organisationen auf beiden Seiten miteinander, stimmen die Beratungsleistungen aufeinander ab und beobachten den Reintegrationsprozess. Die AGEF hat das Projekt an ihre Reintegrationsangebote in Afghanistan, Irak und Kosovo gekoppelt. Gleichzeitig bildet das Projekt einen Ansatz für europäische Kooperation im Bereich Reintegrationsförderung und -monitoring: So können im Rahmen des CCM-Return-Projekts in der AGEF-Agentur in Prishtina Flüchtlinge, Asylbewerber und Arbeitnehmer aus Dänemark und der Niederlande in Abstimmung mit Beratungsstellen in diesen Ländern vermittelt und gefördert werden.

Ein weiteres, federführend von der AGEF durchgeführtes Projekt widmet sich den Möglichkeiten integrierter Rückkehrplanung. „IntegPlan“ ist ein länderübergreifendes Projekt der Förderung der freiwilligen Rückkehr in die Heimatländer.¹⁰³ Beteiligt sind die Länder Baden-Württemberg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen sowie zahlreiche angeschlossenen Beratungsstellen in diesen drei Ländern. Im Sinne der Vorgaben durch die EU-Kommission, zur Erreichung einer nachhaltigen Rückkehr die Beratungspraxis so zu verbessern, dass bei der Rückkehrplanung Rückkehrer und die Berater im Gastland und im Rückkehrland eine gemeinsame integrierte Rückkehrplanung erarbeiten, wurden drei Interventionsebenen identifiziert:

- Die Verbesserung der Beratungspraxis; dabei soll die üblicherweise zweiseitige Beratungssituation in Deutschland unter Einbeziehung eines Beraters im Zielland zu einer triadischen ausgebaut werden;
- Verbesserung der Beratungsqualität auf der unmittelbaren Interaktionsebene durch geeignete Kooperationen unterschiedlicher Träger im Gast- und Rückkehrland;
- Schaffung eines normativen Rahmens, der einerseits durch internationale Konventionen vorgegeben ist, andererseits aber auch der Ausgestaltung durch europäische, nationale und Länderinstanzen bedarf. Hier sollen die Bundesländer ihre Förderungsmaßnahmen für die freiwillige Rückkehr aufeinander abstimmen und für eine nachhaltige Umsetzung Sorge tragen.

Das Projekt entwickelt Verfahren und Methoden der integrierten Rückkehrplanung und verbindet diese unmittelbar mit der Förderung freiwilliger Rückkehr, wobei die Vernetzung auf und zwischen den drei oben genannten Interventionsebenen besonders im Vordergrund steht.

Heimatgarten

Innerhalb der Projekte, die von freien Trägern bei Rückkehrberatung und Rückkehrunterstützung durchgeführt werden, ist „Heimatgarten“ eines der ambitioniertesten. Es entstand 1998 aus einer Initiative des Kreisverbandes der Arbeiterwohlfahrt (AWO) Bremerhaven und agiert nun im Rahmen des Fachverbandes „AWO International e.V.“. Das Projekt

¹⁰³ Vgl. die Internetseite des Projekts unter <http://www.integplan.de>.

versucht eine humanitäre Reintegration der Migranten in ihren Herkunftsländern zu erreichen, wozu die Betreuungsmaßnahmen auch im Heimatland fortgesetzt werden. Zu diesem Zweck bestehen neben den Beratungsstellen in Deutschland¹⁰⁴ diverse Vertretungen im Ausland. Das Projekt konzentriert sich dabei gegenwärtig auf Länder des Westbalkans, der GUS,¹⁰⁵ auf den Nordirak und die Türkei. Heimatgarten wird durch den Rückkehrfonds kofinanziert und nutzt bei seinen Projekten teilweise REAG/GARP-Mittel. Zudem wird mit den jeweiligen kommunalen Stellen verhandelt, um von dort eine (Mit-)Finanzierung der Rückkehr zu erreichen.¹⁰⁶ Die Zielgruppe von „Heimatgarten“ sind Personen mit besonderen Schutzbedürfnissen, darunter Alte, Behinderte, Traumatisierte sowie unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (vgl. Heimatgarten 2008). Nach eigener Aussage ist für Heimatgarten wesentlich, dass bei der Rückkehr- und Reintegrationsförderung immer der Einzelfall in Mittelpunkt steht und die Arbeitsschritte bestimmt. Von „Rückkehrmanagement“ oder massenhaften Rückkehrzahlen könne aus strukturellen Gründen nicht ausgegangen werden; vielmehr garantiere der individualisierte Arbeitsansatz, „dass die Reintegration in den meisten Fällen gelingt, das soziale, wirtschaftliche und gesellschaftliche Umfeld in den Prozess einbezogen wird und somit der Anspruch einer erfolgreichen integrierten Rückkehr eingelöst wird.“¹⁰⁷ Im Rahmen seiner Angebote bietet Heimatgarten u.a. berufliche Integrationsbegleitung und Unterstützung bei der Existenzgründung, z.B. durch Mikrokredite.

Solwodi

Als Frauenhilfsorganisation, die bereits in den 1980er Jahren gegründet wurde, liegt der Schwerpunkt der Rückkehrberatung und -unterstützung von Solwodi („SOLidarity with WOMen in DIstress“) auf der Unterstützung ausländischer Frauen und Mädchen, die Opfer von Menschenhandel und Zwangsprostitution, Beziehungsgewalt oder Zwangsheirat geworden oder davon bedroht sind. Solwodi bietet Einzelfallberatung zu allen damit in Zusammenhang stehenden Fragen an. Daneben werden finanzielle Rückkehrhilfen und Fördermittel zur beruflichen Eingliederung bereitgestellt. Im Sinne einer längerfristigen Begleitung nach der Rückkehr sieht Solwodi das langfristig angelegte Beratungsprogramm als eine Voraussetzung, um die Nachhaltigkeit von Fördermaßnahmen zu unterstützen.¹⁰⁸ Auch die Zusammenarbeit mit NGOs in den Herkunftsländern gilt als ein wichtiger Baustein (vgl. Westphal/Behrens 2007: 322f.).

Das Rückkehrerinnenprojekt wendet sich speziell an Frauen aus Entwicklungsländern oder aus mittel- und osteuropäischen Staaten. Neben Reisekostenunterstützung und Überbrückungshilfen wird eine berufliche oder schulische Qualifizierung bis zur Dauer eines Jahres gewährt und ggf. der Lebensunterhalt unterstützt. Zur Reintegration in den Arbeitsmarkt werden Praktikumsplätze geschaffen oder für maximal ein Jahr Lohnzuschüs-

104 In Bremerhafen, Bonn, Berlin, Dorem, Hildesheim/Hannover, Frankfurt, Karlsruhe, Mannheim, Sassnitz.

105 vgl. dazu auch das Projekt „Brücken gutern Nachbarschaft“ (Kap. 3.2.3).

106 Aussagen von Volker Tegeler (AWO Bremerhaven) im Rahmen des Expertentreffens „Erfahrungsaustausch freiwillige Rückkehr“ vom 27. bis 29. Juni 2006 im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Dokumentation), S. 33.

107 Vgl. Internetseite von Heimatgarten unter <http://www.heimatgarten.de>.

108 Solwodi hält nach eigenen Angaben mit den Rückkehrerinnen und den sie betreuenden Organisationen vor Ort in der Regel über einen Zeitraum von mindesten drei Jahren Kontakt (vgl. Internetseite von Solwodi) unter <http://www.solwodi.de>.

se gewährt. Existenzgründerinnen können Kleinkredite erhalten.¹⁰⁹ Notwendige Schulungen zur Vermittlung kaufmännischer Kenntnisse werden bis zu einer Dauer von drei Monaten finanziert. Die Finanzierung des Rückkehr- und Reintegrationsprogramms von Solwodi erfolgt nicht aus dem europäischen Rückkehrfonds, sondern vorrangig aus Mitteln des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (über den World University Service im Auftrag der ZAV) sowie aus Eigenmitteln.

„Rückkehrende Fachkräfte“ (CIM)

Dem Ziel der Einbindung rückkehrinteressierter Fachkräfte in die Aktivitäten der Entwicklungszusammenarbeit in den jeweiligen Ländern dient ein Programm der Bundesregierung, das durch das Centrum für Migration und Entwicklung (CIM)¹¹⁰ durchgeführt wird. Das Programm „Rückkehrende Fachkräfte“ wird u.a. aus Mitteln des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung finanziert und unterstützt gezielt die berufliche Integration von rückkehrinteressierten Hochschulabsolventen und berufserfahrenen Fachkräften aus Entwicklungs-, Schwellen- und Transformationsländern, die sich in Deutschland beruflich qualifiziert haben. Im Vordergrund steht dabei die Vermittlung von Fachpersonal in entwicklungspolitisch bedeutsame Bereiche. Neben Vermittlungs- und Beratungsdienstleistungen bietet das Programm rückkehrinteressierten Fachkräften auch finanzielle Förderung an. Arbeitgeber erhalten über das Programm Serviceleistungen wie beispielsweise die Unterstützung bei der Bewerbersuche. Das Programm „Rückkehrende Fachkräfte“ beteiligt sich u.a. auch an der Mobilitätspartnerschaft mit der Republik Moldau und erleichtert Rückkehrern den Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt der Republik Moldau. Insgesamt ist das Programm in rund 20 Ländern aktiv.¹¹¹

Im Rahmen der Mobilitätspartnerschaft mit der Republik Moldau wird zudem ein Projekt zur Stärkung der Diaspora durchgeführt. Eine federführend von CIM veranstaltete gemeinsame Jobmesse zwischen Deutschland und der Republik Moldau, die erstmals im November 2009 in Berlin stattfand, bietet Unternehmen aus der Republik Moldau Gelegenheit, qualifizierte Arbeitssuchende mit Berufs- bzw. Ausbildungserfahrung in Deutschland kennenzulernen, was Anreize zur freiwilligen Rückkehr schaffen kann.

5.3 Erkenntnisse zur Evaluierung von Rückkehrunterstützung

Aussagen zum „Erfolg“ oder der „Effektivität“ von Programmen und Maßnahmen zur Rückkehrunterstützung können angesichts weniger vorliegender Untersuchungen oder

109 70 % als zinsloses Darlehen und 30 % als Zuschuss. Das Darlehen wird an die betreuende NGO zurückgezahlt, die das Geld für eigene Frauen-Projekte verwendet.

110 CIM ist eine Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) und der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) der Bundesagentur für Arbeit (BA). Bei Projekten kooperiert CIM mit unterschiedlichen Partnern in Deutschland und den jeweiligen Schwerpunktländern. Beim Programm „Rückkehrende Fachkräfte“ sind dies: Afghanistan, Ägypten, Äthiopien, Bolivien, Bosnien, Brasilien, China, Georgien, Ghana, Indien, Indonesien, Jordanien, Kamerun, Kolumbien, Marokko, Moldau, Mongolei, Pakistan, Peru, Syrien, Tunesien, Ukraine, Vietnam sowie die palästinensischen Gebiete.

111 Vgl. Internetauftritt des Programms „Rückkehrende Fachkräfte“ unter <http://zav-reintegration.de>.

systematischer Evaluationen bislang kaum gemacht werden.¹¹² Dabei muss einschränkend gesagt werden, dass der Projektcharakter zahlreicher Maßnahmen – vor allem bedingt durch die Diskontinuität von Zuschüssen und Kofinanzierungen etwa durch den Rückkehrfonds oder öffentliche Mittel des Bundes oder der Länder – es kaum erlaubt, Förderprogramme unter gleich oder ähnlich bleibenden Bedingungen über längere Zeiträume auszuwerten. Hinzu kommt, dass Erfolg und Nachhaltigkeit z.T. höchst unterschiedlich interpretiert werden. Während in der Rückkehrunterstützung tätige Wohlfahrtsverbände oder freie Träger oftmals die berufliche und soziale Reintegration der Rückkehrer oder gar den Beitrag zur Entwicklung im Herkunftsland als Kriterium betonen, tendieren Behörden eher dazu, quantifizierbare Größen wie die Zahl der Beratungskontakte oder der erfolgten Ausreisen als Indikatoren für den Erfolg heranzuziehen.¹¹³ Umstritten sei deshalb auch, so IOM als operativer Träger zahlreicher Rückkehrmaßnahmen, was mit „erfolgreichen Rückkehrprogrammen“ gemeint sei – ob es dabei um die Zahl der Rückkehrer, die Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen, die Zusammenarbeit mit den Herkunftsstaaten, die öffentliche Wahrnehmung von irregulärer Migration, die Wahrung der Integrität der rechtlichen bzw. humanitären Aufnahmesysteme oder auch um abschreckende Maßnahmen zur Vermeidung von Menschen schmuggel geht (vgl. IOM 2008).

Unstrittig scheint jedoch, dass eine Beratung, die genau auf die Verhältnisse im Heimatland eingeht, zu erhöhter Nachhaltigkeit beiträgt. Verschiedene Projekte setzen an der konkreten Situation im Heimatland an und fördern das soziale Umfeld der Rückkehrer für eine verbesserte Reintegration oder versuchen, durch gezielte Vermittlung von Mikrokrediten Selbstverantwortung, Eigeninitiative und Nachhaltigkeit zu stärken. Eine umfassende und objektive Bewertung der in Deutschland verfügbaren reintegrationsorientierten Maßnahmen im Bereich Qualifizierung und Existenzgründung liegt bislang allerdings nicht vor und ist vor dem Hintergrund der Heterogenität der Angebote kaum zu leisten. Experten stellen Qualifizierungsmaßnahmen positiv heraus, sofern diese die Chancen der Rückkehrer auf eine Reintegration in den Arbeitsmarkt tatsächlich erhöhen, d.h. sie der wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Situation des Rückkehrlandes angepasst sind. Bis auf einzelne maßgeschneiderte Angebote sei die Angebotspalette in der Breite bislang jedoch – so Dünnwald (2008: 31) – deutlich unzureichend. Viel hänge von der Beratungsstelle, der Verfügbarkeit von Fortbildungseinrichtungen, von Kontakten zu Handwerkern, bei denen Praktika absolviert werden können, und schließlich von der zur Verfügung stehenden Zeit vor der Ausreise ab, in welcher Weise sinnvolle Fortbildungen realisiert werden können. Insgesamt seien die Qualifizierungsmaßnahmen meist von zu kurzer Dauer, auch Existenzgründungen hingen von einer Reihe von Bedingungen ab, insbesondere der Möglichkeit einer Beratungsstelle, eine Existenzgründung nicht nur beratend zu unterstützen, sondern auch finanziell zu fördern (vgl. ebd.). Einzelne Projekte, die z.T. oben sowie in den Fallbeispielen zur Konzeptualisierung und Organisation von Rückkehr- und Reintegra-

112 Bereits im Rahmen der Bewertung der Maßnahmen zur Umsetzung des deutschen EFF-Durchführungsprogramms stellten die Autoren der Gesamt-Evaluationsstudie fest, dass der Alltag der Projekte für Selbstvergewisserung oder Selbstevaluation geringen Raum biete und nur wenige Projektträger eine Reflexionsphase zur Aufarbeitung der Stärken und Schwächen ihrer Projekte vorgesehen und organisatorisch durchgesetzt hatten (vgl. Paul/Gäbel 2006: 144).

113 Vgl. in diesem Zusammenhang auch den im Fallbeispiel 2 beschriebenen Ansatz des Freistaates Bayern zur Erfolgs- bzw. Effizienzevaluierung mittels einer vergleichenden Kostenersparnisstatistik.

tionshilfe in den Ländern beschrieben wurden, zeigen jedoch durchaus vielversprechende Ansätze.

Hinsichtlich der Evaluierungsfrage weisen Black und Gent jedoch mit Nachdruck darauf hin, dass ein Nachhaltigkeitsmonitoring – gerade in Post-Konfliktstaaten – problembehaftet ist und allenfalls im Kontext spezieller Programmmaßnahmen praktikierbar ist, die in kleinem Maßstab durchgeführt werden aber dennoch finanziell gut ausgestattet sind (vgl. Black/Gent 2006: 32). Wie bereits in Kapitel 4.3 beschrieben wurde, versuchen einige Projekte, den Reintegrationsprozess mittels Projektreisen vor Ort zu evaluieren. Bereits in den 1990er Jahren empfahl der UNHRC als Schlüsselbeitrag zum Monitoring die Einrichtung von Rückkehrer-Datenbanken in den Herkunftsländern (vgl. UNHCR 1996, 4.4). Im Idealfall existieren Monitoringsysteme wie das oben erwähnte Case Chain Management, mit denen Reintegration beobachtet und im Bedarfsfall unterstützend gesteuert werden kann. Das weiter oben im Fallbeispiel 2 beschriebene Projekt „Coming Home“ der Stadt München versucht auf unterschiedliche Art und Weise, seine Maßnahmen mit Hilfe der Rückkehrer zu evaluieren. Neben einer Kundenbefragung vor der Ausreise, die insbesondere die Qualität der in Deutschland empfangenen Dienste abfragt, werden Projektreisen in Rückkehrregionen durchgeführt. Außerdem erhalten Kunden bei ihrer Ausreise einen Fragebogen in ihrer Landessprache, den sie einige Wochen nach der Rückkehr ausfüllen und nach Deutschland zurückschicken sollen. Auf diese Weise soll die Erkenntnislage zum Reintegrationsprozess verbessert werden. Nach Angaben der Projektmitarbeiter wird der Bogen jedoch nur von 10-15 % der Rückkehrer zurückgeschickt.¹¹⁴

Bessere Möglichkeiten der Nachverfolgung ergeben sich, wenn z.B. in Projekten oder durch Partnerorganisationen vor Ort berufliche Eingliederungsmaßnahmen durchgeführt werden oder Reintegrationshilfen in Ratenzahlungen über einen Zeitraum von mehreren Monaten oder Jahren geleistet werden. Verfahren des Monitorings sind jedoch aufwändig und erfordern Personal vor Ort. Hier setzen auch Bemühungen der europäischen Förderinstrumente an: Klar erkannt wird ein Bedarf, die Nachhaltigkeit von Rückkehr- und Integrationsmaßnahmen zu verbessern. Dazu hat die Europäische Kommission die Förderung von Gemeinschaftsnormen und bewährten Praktiken im Bereich des Rückkehrmanagements als eine von vier Prioritäten des Rückkehrfonds definiert. Im Rahmen dessen kann etwa für Projekte, die Evaluierungen und Dienstreisen zur Messung der Fortschritte in Bezug auf Rückkehrprogramme, Instrumente und Verfahren dienen, der Gemeinschaftsbeitrag an der Projektfinanzierung auf 75 % erhöht werden. Doch selbst wenn es Partnerorganisationen in den Zielregionen gibt, die den Reintegrationsprozess begleiten oder beobachten, muss bedacht werden, dass Träger von Rückkehr- und Reintegrationshilfe in Deutschland stets einen beträchtlicher Teil ihrer Klienten aus den Augen verlieren werden – nicht zuletzt aufgrund des Selbstbestimmungsrechts der Rückkehrer, im Zielland auf den Kontakt zu Behörden oder Organisationen und ggf. die Weitergabe personenbezogener Daten zu verzichten.

114 Persönliche Hintergrundinformation, Besuch des Projektes Coming Home am 9. Oktober 2009.

6 Schlussfolgerungen

Programme und Maßnahmen zur Rückkehrunterstützung haben in Deutschland eine vergleichsweise lange Tradition. Gesetzlich geregelt ist jedoch nur die zwangsweise Rückkehr von Ausländern, die zur Ausreise verpflichtet sind (Ausweisung, Abschiebung, Zurückschiebung). Auch auf europäischer Ebene sind bislang vor allem Tendenzen zur Vereinheitlichung einer Politik der zwangsweisen Rückführung zu erkennen – nicht zuletzt durch die Verabschiedung der Rückführungsrichtlinie Ende 2008. Auf der Grundlage dieser Studie sollen abschließend einige Themenkomplexe benannt werden, die für die gegenwärtige Diskussion um Rückkehrunterstützung und Reintegrationshilfe sowie die Weiterentwicklung einer integrierten Rückkehrpolitik – auf nationaler wie auf europäischer Ebene – von Bedeutung sind.

Integration von Rückkehrunterstützung und Reintegrationsförderung

Rückkehrförderung ist ein integraler Bestandteil der Migrationssteuerung in Deutschland, wobei der freiwilligen Ausreise der Vorrang eingeräumt wird – sie gilt gemeinhin als die humanere und kostengünstigere Form der Rückkehr von ausreisepflichtigen Drittstaatsangehörigen. Hier setzen auch die durch Bund und Länder finanzierten Programme der Rückkehrunterstützung an: Vor allem die Ausreise abgelehnter Asylbewerber, Geduldeter und sonstige Personen ohne Aufenthaltsstatus wird gefördert. Daneben existieren Programme für Rückkehr und Reintegration, die überwiegend in der finanziellen Verantwortung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung liegen. Diese zweigeteilte Zuständigkeit spiegelt sich auf europäischer Ebene: Neben dem Rückkehrfonds als Finanzierungsinstrumentarium für Maßnahmen zur zwangsweisen und freiwilligen Rückkehr gibt es für Projekte mit Entwicklungsbezug besondere Fördermöglichkeiten im Rahmen des Thematischen Programms zu Migration und Asyl. Sowohl in der Konzeption als auch in der praktischen Durchführung auf der Programmebene bestehen zwischen beiden Strängen jedoch deutliche Schnittmengen. Einige Bundesländer, Kommunen und NGOs haben den Adressatenkreis ihrer Rückkehrmaßnahmen bereits erweitert und fördern auch sonstige bedürftige Migranten, sofern diese den Wunsch haben in ihr Herkunftsland zurückzukehren. Gleichzeitig ist eine Hinwendung zu Maßnahmen festzustellen, die neben der Rückkehrunterstützung auch die Förderung nachhaltiger Integration im Zielland in den Blick nehmen. Vor dem Hintergrund der in dieser Studie beschriebenen Programme und Strategien empfiehlt es sich, beide Ansätze weiter zu verknüpfen, gute Praktiken zu identifizieren und strukturelle Synergieeffekte zu erzielen. Benötigt werden offenbar vor allem solche Programme, die nicht nur monetäre Unterstützung, sondern auch differenzierte und nachhaltige Auffang- und Wiedereingliederungsstrukturen in den Zielregionen umfassen – sei es in beruflicher/ ausbildungsbezogener, gesundheitlicher oder sozialer Hinsicht. Hilfreich wären in diesem Zusammenhang auch Analysen dahingehend, ob zusätzliche finanzielle Hilfen tatsächlich dazu beitragen würden, Ausreiseanreize zu verstärken oder ob die Höhe der finanziellen Anreize gegenüber anderen Faktoren auf Seiten der potenziellen Rückkehrer (z.B. familiäre und soziale Aspekte, Perspektive im Heimatland) sekundär ist. Eine Studie zur psychischen Gesundheit unter Rückkehrern, die zuvor aus Konfliktregionen nach Deutschland geflohen waren, deutet auf ein hohes Maß an Depressionen und Belastungsstörungen hin, die sich nach der Rückkehr verschlimmern. Hier könnte es förderlich sein, im Rahmen der Programme zur

Rückkehr und Reintegration künftig medizinisch-psychologischen Faktoren bzw. der psychischen Gesundheit im Allgemeinen noch stärkere Beachtung zukommen zu lassen.

Monitoring und Nachhaltigkeit der Rückkehr

Vor diesem Hintergrund bildet sich ein zentrales Handlungsfeld heraus, das auch im Hinblick auf verstärkte europäische und internationale Kooperation im Bereich der Reintegration von eminenter Bedeutung ist: Die Überprüfung der Wirksamkeit von Rückkehr- und Reintegrationsförderung im Sinne der Programm- und Maßnahmenevaluierung. Keine einheitliche Sichtweise herrscht bislang hinsichtlich der grundsätzlichen Definitionsfrage zur Nachhaltigkeit: Besteht Nachhaltigkeit lediglich darin, dass keine erneute Migration zurück nach Deutschland stattfindet oder schließt eine nachhaltige Rückkehrförderung die gelungene Reintegration im Herkunftsland bzw. in der Zielregion ein? Je nach Interessenlage der beteiligten Akteure wird diese Frage unterschiedlich beantwortet, wobei es für die Weiterentwicklung entsprechender Angebote wünschenswert wäre, ein größeres Maß an Übereinstimmung herzustellen. Ob Reintegration nachhaltig und somit erfolgreich ist, hängt von Möglichkeiten der Beobachtung und Evaluation ab. Mit dem Case Chain Management-Projekt der AGEF wurde in dieser Studie ein vielversprechender Ansatz beschrieben, der gleichsam einen Mechanismus zum Qualitätsmanagement der Rückkehrberatung beinhaltet und Ansatzpunkte für Kooperationen im EU-Rahmen bietet. Programm- und Maßnahmenevaluationen scheinen bislang noch nicht in ausreichendem Maße verfügbar bzw. aufbereitet und publiziert, als dass andere Akteure davon profitieren könnten. Daneben existiert auch ein Bedarf an wissenschaftlich-akademischer Forschung zur Wirkung und Nachhaltigkeit von Rückkehrförderung, die Politik und Verwaltung bei der Entwicklung ihrer Programme ebenfalls berücksichtigen könnten. Hier liegen bislang nur sehr punktuell Forschungsergebnisse vor.

Verbesserung der Datenlage

Im Bereich der freiwilligen Ausreise zeigen die für Deutschland verfügbaren Daten zwischen 2004 und 2008 einen Rückgang. Die wichtigsten fünf Staatsangehörigkeitsgruppen bei den Rückkehrern des Jahres 2008 waren Iraker (10,8 % aller Rückkehrer), Russen (10,2 %), Türken (7,9 %), Kosovaren (6,9 %) und Armenier (4,9 %). Die Datenlage insgesamt lässt sich nur bedingt als zufriedenstellend bezeichnen. Aussagekräftige Daten zur freiwilligen Rückkehr gehen lediglich aus den Verwendungsnachweisen des REAG/GARP-Programms hervor. Keine statistischen Informationen sind über jene Drittstaatsangehörigen verfügbar, die ihrer Ausreisepflicht unmittelbar und ohne Förderung nachkommen, die als Einzelpersonen oder im Familienverband zurückkehren oder die von anderen Programmen gefördert werden. Auch kann nicht klar ermittelt werden, in welchem Umfang vollziehbar gewordene Ausweisungen jeweils zu einer Rückführung oder zur freiwilligen Rückkehr führen. Im Zuge einer optimierten Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern wäre es zunächst wünschenswert, nach ähnlichen Kriterien wie bei REAG/GARP auch jene Personen statistisch (insb. zum Aufenthaltsstatus nach dem AZR) zu erfassen, die außerhalb dieses Programms eine Rückkehr- oder Reintegrationsförderung erhalten haben und ausgereist sind. Dies hätte gleichzeitig den Vorteil, dass die entsprechenden Zahlen, die Deutschland im Rahmen des Systems für die Mittelzuweisungen aus dem Rückkehrfonds turnusgemäß an die EU-Kommission bzw. Eurostat übermittelt, realitätsgenauer wären.

Erhöhung des Anteils freiwilliger Ausreisen als Ziel

Parallel zum Rückgang bei den freiwilligen Ausreisen zwischen 2004 und 2007 ist zunächst auch die Anzahl der Rückführungen deutlich zurückgegangen. Während die Zahl der freiwilligen Ausreisen 2007 und 2008 weiter moderat sank, stieg die Zahl der Rückführungen wieder leicht an: Noch im Jahr 2004 entfielen rechnerisch auf eine freiwillige Ausreise 2,8 zwangsweise Rückführungen, im Jahr 2008 waren es 4,1 zwangsweise Rückführungen. Unter dem Gesichtspunkt des Vorrangs der freiwilligen Rückkehr wäre es wünschenswert, in den kommenden Jahren wieder einen höheren Anteil an freiwilligen Ausreisen zu erreichen. Die vorliegende Studie verdeutlicht, dass die Voraussetzungen dafür durchaus gegeben sind. Zusätzlich zum bundesweit verfügbaren Programm REAG/GARP haben bereits zehn der 16 Bundesländer eigene Strukturen oder Rechtsgrundlagen der Rückkehrförderung geschaffen; daneben gibt es eine Vielzahl von Angeboten durch Kommunen und freie Träger. Hier wird verstärkt auch die für freiwillige Rückkehr wichtige Dimension der beruflichen, sozialen und gesundheitlichen Reintegration in den Zielländern in den Blick genommen. Der Vorrang der freiwilligen Rückkehr vor der Rückführung könnte zusätzlich auch dadurch unterstrichen werden, dass die obersten Landesbehörden häufiger als bisher von der in § 60a Abs. 1 Satz 1 des Aufenthaltsgesetz vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch machen, die Abschiebung bestimmter Ausländergruppen zeitweise auszusetzen. Bei der Bestimmung des erfassten Personenkreises sind die obersten Landesbehörden frei, Eingrenzungen nach persönlichen und sachlichen Kriterien (z.B. Zugehörigkeit zu einer bestimmten Bevölkerungsgruppe, regionale Herkunft) vorzunehmen (vgl. Parusel 2010: 34f.). Im Sinne einer kohärenten Rückkehrpolitik könnten bewährte Praktiken der Rückkehr- und Reintegrationunterstützung speziell auf entsprechende Gruppen zugeschnitten werden und auf diese Weise die Nachhaltigkeit der Rückkehr steigern.

Länderübergreifende Kooperation

Um gute Praktiken zu identifizieren, diese gemeinsam und effektiver weiterzuentwickeln, bietet sich die Bildung eines Netzwerks oder eines informellen Koordinierungsgremiums der an der Förderung beteiligten staatlichen und nichtstaatlichen Akteure an. Im Rahmen länderübergreifender Initiativen und Trägerkooperationen haben sich z.B. einige Bundesländer mit institutionellen Partnern wie dem BAMF oder der AGEF zu übergreifenden Projekten zusammengeschlossen, um durch die Schaffung gemeinsamer Strukturen und Finanzierungsmodelle effizientere Möglichkeiten der Reintegrationsförderung zu schaffen. Ziel könnte daneben eine verbesserte flächendeckende Beratungsstruktur durch die Einrichtung öffentlicher Angebote auch in den Ländern sein, die bislang keine eigene Rückkehrförderung betreiben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass vor allem solche Programme erfolgreich und nachhaltig zu sein scheinen, die Rückkehrförderung mit intensiven und nicht nur kurzfristigen Maßnahmen zur Reintegration im Zielland verbinden. Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang der kooperative Austausch über vielversprechende Ansätze in einzelnen Ländern. Auch das BAMF als zuständige Behörde für den Rückkehrfonds wirbt dafür, künftig verstärkt von der Möglichkeit Gebrauch zu machen, Partnerschaften untereinander einzugehen um Synergieeffekte zu nutzen.

Schaffung von Regelangeboten aus der Projektfinanzierung

Das Programm REAG/GARP wird bereits seit vielen Jahren durchgeführt. Demgegenüber läuft der überwiegende Teil der Angebote in Kommunen oder bei freien Trägern projektbezogen. Projektförderung unter Beantragung öffentlicher Gelder aus EU-Fonds erweist sich durch die kurzen Entwicklungs- und Wirkungszeiträume sowie den hohen Verwaltungsaufwand bei Antragstellung und Abrechnung als Hindernis für Nachhaltigkeit. Verschiedentlich wird daher für die Möglichkeit zur Verstetigung dieser projektbezogenen Angebote zu Regelangeboten in den Haushalten von Ländern und Kommunen plädiert. Hier wären einerseits Möglichkeiten gefragt, im Rahmen des Rückkehrfonds bei erfolgreichen Projekten künftig Anschlussfinanzierungen für längere Zeiträume vorzusehen, andererseits solche best practices in die öffentliche Regelförderung durch die Bundes- oder Länderbehörden aufzunehmen.

Bekanntmachung und Öffentlichkeitsarbeit

Ferner scheinen die Möglichkeiten zur Bekanntmachung bestehender Programme noch nicht ausgeschöpft. Nicht nur um potenzielle Nutzer von Rückkehrförderung anzusprechen, ist einer verbesserten Wahrnehmbarkeit hohe Bedeutung beizumessen. Da monetäre Rückkehrförderung auch immer wieder auf Akzeptanzprobleme in der Gesellschaft stößt, sind auch Maßnahmen allgemeiner Öffentlichkeitsarbeit angezeigt. Vor dem Hintergrund der oben genannten Schnittmengen von Programmen zur Rückkehrunterstützung bzw. entwicklungsorientierten Reintegrationsförderung bieten sich daher möglicherweise auf kommunaler und Länderebene Maßnahmen zur Akzeptanzsteigerung dieser Programme an (z.B. Imagekampagnen, öffentliche Foren), durch die positive Potenziale der Rückkehr in der Öffentlichkeit bekannter gemacht werden können.

7 Anhänge

7.1 Literatur- und Quellenverzeichnis

- AWO Bremerhaven/Heimatgarten (2005):** Pilotprojekt – Ländertutoriell begleitete, freiwillige Rückkehr von Flüchtlingen und humanitäre Reintegration. Ein ergänzender Handlungsansatz in der Praxis von Heimatgarten.
- AWO Heimatgarten (2008):** „3. Karlsruher Gespräch“. Vulnerable Groups. Dokumentation der Tagung vom 28. Oktober 2008 in Karlsruhe.
- Baldaccini, Anneliese (2009):** The Return and Removal of Irregular Migrants under EU Law: An Analysis of the Returns Directive. In: European Journal of Migration and Law 11, 1-17.
- BAMF (2007):** Rückkehr aus Deutschland. Forschungsstudie 2006 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (Forschungsbericht 4). Nürnberg.
- BAMF (2007a):** Asyl in Zahlen 2007. Tabellen, Diagramme, Karten, Erläuterungen. Nürnberg.
- BAMF (2008):** Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Herausgegeben vom Bundesministerium des Innern. Berlin.
- BAMF (2008a):** Asyl in Zahlen 2008. Tabellen, Diagramme, Karten, Erläuterungen. Nürnberg.
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2005):** 6. Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin.
- Berthold, Thomas (2005):** Die zweite Säule der Abschiebungspolitik – der politische Rahmen der freiwilligen Rückkehr. In: Flüchtlingsrat. Zeitschrift für Flüchtlingspolitik in Niedersachsen, Ausgabe 6/04, Heft 104/105, 57-60.
- Black, Richard/Eastmond, Marita/Gent, Saskia (2006):** Introduction – Sustainable Return in the Balkans: Beyond Property Restitution and Policy, in: International Migration 44(3), 5-13.
- Black, Richard/Gent, Saskia (2006):** Sustainable Return in Post-conflict Contexts. In: International Migration 44(3), 15-38.
- Black, Richard/Koser, Khalid/Munk, Karen/Atfield, Gaby/D’Onofrio, Lisa/Tiemoko, Richmond (2004):** Understanding voluntary return, Home Office Online Report 50/04, London: Home Office, Research, Development and Statistics Directorate.

BMI – Bundesministerium des Innern (1990): Flüchtlingskonzeption der Bundesrepublik Deutschland. Ansätze für eine ressortübergreifende Politik. Bonn.

Bonoan, Raphael (2003): Cessation of refugee status: A guide for determining when internal displacement ends? In: *Forced Migration Review* 17, 8-9.

Borsody, Jennifer (2009): Freiwillige Rückkehr von Flüchtlingen, Spätaussiedlern und sonstigen Ausländern am Beispiel der Stadt Schwäbisch Gmünd. Diplomarbeit an der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg.

Bradley, Megan (2008): Back to Basics: The Conditions of Just Refugee Returns. In: *Journal of Refugee Studies* 21 (3), 285-304.

Cassarino, Jean-Pierre (2004): Theorising return migration. The conceptual approach to return migrants revisited, in: *International Journal on Multicultural Societies* 6, 253-279.

Cassarino, Jean-Pierre (Ed.) (2008): Return Migrants to the Maghreb Countries. Reintegration and Development Challenges. General Report 2008. San Domenico di Fiesole.

Center for Global Development (2009): Migrants Count. Five Steps Toward Better Migration Data (Report of the Commission on International Migration Data for Development Research and Policy). Washington.

Currle, Edda (2006): Theorieansätze zur Erklärung von Rückkehr und Remigration. In: *sofid Migration und ethnische Minderheiten* 2006/2, 7-23.

Dahinden, Janine (2006): Rückkehr ins Herkunftsland: Möglichkeiten und Grenzen von Rückkehrpolitiken und -programmen. In: *Asyl – Schweizerische Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik* 26, 18-22.

Davids, Tine/van Houte, Marieke (2008): Remigration, Development and Mixed Embeddedness: An Agenda for Qualitative Research? In: *International Journal on Multicultural Societies* Vol. 10, No. 2 (Special Issue: "The Conditions of Modern Return Migrants"), 169-193.

Düvell, Franck (2005): Die Ethik der Politik der freiwilligen Rückkehr. In: *Flüchtlingsrat, Zeitschrift für Flüchtlingspolitik in Niedersachsen*, Ausgabe 6/04, Heft 104/105, 61-67.

ECRI (2004): Dritter Bericht über Deutschland der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz. Verabschiedet am 5. Dezember 2003, CRI(2004)23. Straßburg.

ECRI (2009): ECRI-Bericht über Deutschland (vierte Prüfungsrunde). Verabschiedet am 19. Dezember 2008, CRI(2009)19. Straßburg.

EMN – European Migration Network (2007): Return Migration. Research Study III, Synthesis Report produced by the European Migration Network. Brussels.

- Entenmann, Tina** (2002): Reintegration in Deutschland – politische Entscheidungsträger, Akteure, Programme. Bericht erstellt im Auftrag von AGEF gGmbH, November 2002. Berlin.
- Ghosh, Bimal** (2000): Return Migration: Reshaping Policy Approaches. In: ders. (Hg.): Return Migration. Journey of Hope or Despair?, Genf: IOM/United Nations, 181-226.
- Giger, Beat/Mahnig, Hans** (1999): Rückkehrförderung. Die Erfahrungen Deutschlands, Frankreichs und der Niederlande. Studie des Schweizerischen Forums für Migrationsstudien. Neuchâtel.
- Grimm, Simone** (2007): Die Rückführung von Flüchtlingen in Deutschland. Abhandlungen zu Migration und Flüchtlingsfragen Band 4. Berlin.
- Groß, Thomas** (2006): Die Verwaltung der Migration nach der Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes. In: Bommers, Michael; Schiffauer, Werner (Hrsg.): Migrationsreport 2006. Fakten – Analysen – Perspektiven. Frankfurt a. M., 31-62.
- Hardwig, Thomas** (2003): Evaluierung der Umsetzung der Nationalen Durchführungsprogramme 2000 und 2001 der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen des Europäischen Flüchtlingsfonds. Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen.
- Heinhold, Hubert** (2005): Kurzes Verfallsdatum: Flüchtlingsstatus wird massenhaft widerrufen, in: Till Müller-Heidelberg et al. (Hg.): Grundrechte-Report 2005. Zur Lage der Bürger- und Menschenrechte in Deutschland. Frankfurt/a.M., 150-153.
- Herbert, Ulrich** (2003): Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Bonn.
- Hönekopp, Elmar** (1987): Rückkehrförderung und die Rückkehr ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Familien. Ergebnisse der Rückkehrförderungsgesetzes, der Rückkehrhilfe-Statistik und der IAB-Rückkehrbefragung. In: Hönekopp, Elmar (Hg.), Aspekte der Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 114, Nürnberg, 287-342.
- IOM – Internationale Organisation für Migration** (2003): REAG-/GARP-Programm ab 2003. Merkblatt für deutsche Behörden, Mitglieder der Wohlfahrtsverbände, Fachberatungsstellen, Ausländerbeauftragte und den Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR). Berlin/Bonn.
- IOM – Internationale Organisation für Migration** (2005): REAG-/GARP-Programm 2006. Merkblatt für deutsche Behörden, Mitglieder der Wohlfahrtsverbände, Fachberatungsstellen, Zentrale Rückkehrberatungsstellen, Ausländerbeauftragte und den Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR). Berlin/Nürnberg.
- IOM – Internationale Organisation für Migration** (2008): Assisted Voluntary Return (AVR). Geneva.

- IOM – Internationale Organisation für Migration (2009):** REAG-/GARP-Programm 2010. Merkblatt für deutsche Behörden, Mitglieder der Wohlfahrtsverbände, Fachberatungsstellen, Zentrale Rückkehrberatungsstellen, Ausländerbeauftragte und den Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR). Berlin/Nürnberg.
- Kerlen, Juliane/Wimmer, Andreas (1997):** Migrationssteuerung. Zur Entwicklung eines politischen Konzepts in Deutschland, Frankreich, Schweden und der Europäischen Union. Schweizerisches Forum für Migrationsstudien. Neuchâtel.
- Keskin, Denis (2006):** Freiwillige Rückkehrförderung in der BRD aus der Perspektive Sozialer Arbeit. Bestandsanalyse und Evaluation zurückgekehrter Flüchtlinge in Bosnien-Herzegowina und Serbien-Montenegro, Diplomarbeit an der Universität Duisburg-Essen.
- Koser, Khalid (2001):** The Return and Reintegration of Rejected Asylum Seekers and Irregular Migrants. An Analysis of Government Assisted Return Programmes in Selected European Countries. Geneva.
- Kreienbrink, Axel (2007):** Freiwillige und zwangsweise Rückkehr von Drittstaatsangehörigen aus Deutschland. Forschungsstudie 2006 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks. In: BAMF (Hg.): Rückkehr aus Deutschland. Nürnberg, 25-208.
- Landeshauptstadt München (2008):** Coming Home. Projektbericht 1.11.2007 bis 31.10.2008. München.
- Lang, Elisabeth (2008):** Dublin II in der Praxis. Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 durch das Bundesamt. In: Informationsverbund Asyl e.V. (Hg.): Das Dublin-Verfahren. Hintergrund und Praxis (Beilage zum Asylmagazin 1-2/2008), 22-24.
- Lehnguth, Gerold (1997):** Die Verträge der Bundesrepublik Deutschland zur Rückübernahme ausreisepflichtiger Ausländer. In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, Nr. 4, 161-170.
- Lersner, Ulrike Freifrau von (2008):** Flüchtlinge in Deutschland: Eine psychologische Analyse der Freiwilligen Rückkehr. Dissertation an der Universität Konstanz.
- Lersner, Ulrike von/Rieder, Heide/Elbert, Thomas (2008):** Psychische Gesundheit und Rückkehrvorstellungen am Beispiel von Flüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien. In: Zeitschrift für Klinische Psychologie und Psychotherapie 37 (2), 112-121.
- Motte, Jan (2000):** Gedrängte Freiwilligkeit. Arbeitsmigration, Betriebspolitik und Rückkehrförderung 1983/84. In: Motte, Jan; Ohliger, Rainer, Oswald, Anne von (Hg.): 50 Jahre Bundesrepublik – 50 Jahre Einwanderung. Nachkriegsgeschichte als Migrationsgeschichte. Frankfurt a.M., 165-183.

- Parusel, Bernd** (2009): Unbegleitete minderjährige Migranten in Deutschland – Aufnahme, Rückkehr und Integration (BAMF-Working Paper 26). Nürnberg.
- Parusel, Bernd** (2010): Europäische und nationale Formen der Schutzgewährung in Deutschland. Studie II/2009 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (BAMF-Working Paper 30). Nürnberg.
- Paul, Gerd/Gäbel, Ulrike** (2006): Evaluierung der Umsetzung des Nationalen Durchführungsprogramms 2004 der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen des Europäischen Flüchtlingsfonds (EFF). Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen.
- Paul, Gerd/Sebastian, Maren** (2004): Evaluierung der Umsetzung des Nationalen Durchführungsprogramms 2002 der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen des Europäischen Flüchtlingsfonds (EFF). Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen.
- Paul, Gerd/Sebastian, Maren** (2005): Evaluierung der Umsetzung des Nationalen Durchführungsprogramms 2003 der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen des Europäischen Flüchtlingsfonds (EFF). Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen.
- Rambøll Management Consulting** (2009): Evaluation of the Financial Instruments for Return. Final Report – Volume 1. Directorate-General for Justice, Liberty and Security. Copenhagen.
- Rambøll Management Consulting** (2009a): Evaluation of the Financial Instruments for Return. Final Report – Volume 2. Directorate-General for Justice, Liberty and Security. Copenhagen.
- Roßkopf, Ralf** (2005): Recht auf Heimat – Recht auf Rückkehr. In: AWR-Bulletin – Vierteljahresschrift für Flüchtlingsfragen 43, 248-257.
- Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration** (2004): Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen. Jahresgutachten 2004 des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration. Nürnberg.
- Schmidt-Fink, Ekkehart** (2007): Historische Erfahrungen mit Remigration und Rückkehrpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. In: BAMF (2007): Rückkehr aus Deutschland. Nürnberg, 239-297.
- Schneider, Jan** (2009): Die Organisation der Asyl- und Zuwanderungspolitik in Deutschland. Studie I/2008 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (BAMF-Working Paper 25). Nürnberg.
- Schröder, Tim** (2006): Die Fördermöglichkeiten bei der Rückkehr von Ausländern mit Finanzinstrumenten der EU. In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 26 (1), 8-14.

- Sinn, Annette/Kreienbrink, Axel/Loeffelholz, Hans Dietrich von (2006):** Illegal aufhältige Drittstaatsangehörige in Deutschland: Staatliche Ansätze, Profil und soziale Situation. Forschungsstudie 2005 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (BAMF-Forschungsbericht 2). Nürnberg.
- Storr, Christian u.a. (2008):** Kommentar zum Zuwanderungsrecht. Aufenthaltsgesetz und Freizügigkeitsgesetz/EU. 2. überarbeitete Auflage. Stuttgart.
- UKZU – Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ (2001):** Zuwanderung gestalten – Integration fördern. Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“. Berlin.
- van Houte, Marieke/de Koning, Mireille (2008):** Towards a better embeddedness? Monitoring assistance to involuntary returning migrants from Western countries. Centre for International Development Issues Nijmegen.
- UNHCR (1993):** Protection Guidelines on Voluntary Repatriation, Draft. Division of International Protection. Geneva.
- UNHCR (1996):** Handbook Voluntary Repatriation: International Protection. Geneva.
- Volckens, Vera Cinzia (2005):** Die Aufnahme und Rückführung von Bürgerkriegsflüchtlingen anhand des Beispiels der Flüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina. Berlin.
- Westphal, Manuela/Behrens, Birgit (2007):** Rückkehrberatung und Rückkehrunterstützung der pädagogischen Arbeit im Bereich Migration, Asyl und Menschenhandel. Strukturen, Spezifika und Entwicklungen in Deutschland. In: BAMF (2007): Rückkehr aus Deutschland. Nürnberg, 299-336.
- ZRB Südbayern (2007):** Beratung und Hilfen für eine Rückkehr in Würde. Projektbericht 1. Oktober 2006 bis 31. August 2007. Augsburg.
- ZRB Südbayern (2008):** Beratung und Hilfen für eine Rückkehr in Würde. Projektbericht 1. September 2007 bis 31. Juli 2008. Augsburg.

7.2 Statistiken

Tabelle 7.2.1: Wanderungen über die Grenzen Deutschlands 2004-2008 nach Staatsangehörigkeit

Staatsangehörigkeit	2004			2005		
	Zuzüge	Fortzüge	Saldo	Zuzüge	Fortzüge	Saldo
Europäische Union*	444.348	416.205	28.143	414.098	379.273	34.825
davon Deutschland	177.993	150.667	27.326	128.051	144.815	-16.764
Drittstaaten	333.071	277.798	55.273	291.321	246.614	44.707
davon Europa	175.374	147.966	27.408	147.868	129.887	17.981
davon außereuropäisches Ausland	157.697	129.832	27.865	143.453	116.727	26.726
Sonstige**	2.756	3.629	-873	1.933	2.512	-579
Gesamt	780.175	697.632	82.543	707.352	628.399	78.953

Staatsangehörigkeit	2006			2007		
	Zuzüge	Fortzüge	Saldo	Zuzüge	Fortzüge	Saldo
Europäische Union*	392.623	397.789	-5.166	449.865	439.533	10.332
davon Deutschland	103.388	155.290	-51.902	106.014	161.105	-55.091
Drittstaaten	267.313	238.740	28.573	229.299	195.494	33.805
davon Europa	127.947	120.976	6.971	89.292	83.148	6.144
davon außereuropäisches Ausland	139.366	117.764	21.602	140.007	112.346	27.661
Sonstige**	1.919	2.535	-616	1.602	1.827	-225
Gesamt	661.855	639.064	22.791	680.766	636.854	43.912

Staatsangehörigkeit	2008			2004-2008		
	Zuzüge	Fortzüge	Saldo	Zuzüge	Fortzüge	Saldo
Europäische Union*	444.245	501.158	-56.913	2.145.179	2.133.958	11.221
davon Deutschland	108.331	174.759	-66.428	623.777	786.636	-162.859
Drittstaaten	236.200	234.061	2.139	1.357.204	1.192.707	164.497
davon Europa	86.815	98.334	-11.519	627.296	580.311	46.985
davon außereuropäisches Ausland	149.385	135.727	13.658	729.908	612.396	117.512
Sonstige**	1.701	2.670	-969	9.911	13.173	-3.262
Gesamt	682.146	737.889	-55.743	3.512.294	3.339.838	172.456

Quelle: Statistisches Bundesamt

* bis 2006: EU-25; ab 2007: EU-27

** staatenlos, ungeklärt, ohne Angabe

**Tabelle 7.2.2: Ausreisepflichtige/geduldete
Drittstaatsangehörige 2008**

Staatsangehörigkeit	Ausreise- pflichtige	davon mit Duldung
ehem. Serbien und Montenegro*	25.426	13.816
Türkei	12.839	4.982
Ungeklärt	8.854	5.995
Irak	7.712	5.664
Syrien, Arabische Republik	5.668	4.362
Jugoslawien (ehem.)**	5.658	2.190
Iran, Islamische Republik	4.711	3.128
Russische Föderation	4.435	2.800
Libanon	4.099	2.948
China	3.871	3.131
Sonstige	53.159	26.961
Summe	136.432	75.977

Quelle: BAMF (AZR), Stichtag 31.12.2008

**Tabelle 7.2.3: Ausreisepflichtige/geduldete
Drittstaatsangehörige 2007**

Staatsangehörigkeit	Ausreise- pflichtige	davon mit Duldung
ehem. Serbien und Montenegro*	31.365	21.101
Türkei	14.587	6.471
Ungeklärt	9.609	6.835
Jugoslawien (ehem.)**	9.601	5.324
Irak	8.801	6.752
Syrien, Arabische Republik	6.413	5.235
Iran, Islamische Republik	5.454	3.999
Russische Föderation	4.703	3.152
Afghanistan	4.657	2.247
Libanon	4.496	3.352
Sonstige	59.667	35.506
Summe	159.353	99.974

Quelle: BAMF (AZR), Stichtag 31.12.2007

**Tabelle 7.2.4: Ausreisepflichtige/geduldete
Drittstaatsangehörige 2006**

Staatsangehörigkeit	Ausreise- pflichtige	davon mit Duldung
ehem. Serbien und Montenegro*	42.065	30.782
Türkei	18.131	8.661
Jugoslawien (ehem.)**	16.703	10.963
Irak	11.805	8.751
Ungeklärt	9.836	7.011
Syrien, Arabische Republik	7.000	5.574
Afghanistan	6.679	3.854
Iran, Islamische Republik	6.497	4.662
Vietnam	5.827	4.036
Russische Föderation	5.143	3.354
Sonstige	75.119	43.825
Summe	204.805	131.473

Quelle: BAMF (AZR), Stichtag 31.12.2006

* Umfasst alle Staatsangehörigen der Nachfolgestaaten der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro), einschließlich der Republik Kosovo (s.Fn. 26)

** Umfasst alle Staatsangehörigen des ehemaligen Jugoslawien, die nach 1992 mit keiner Staatsangehörigkeit eines Nachfolgestaates registriert wurden

Tabelle 7.2.5: Ausreisen unter REAG/GARP 2004 (Top-10)

Staatsangehörigkeit	Personen	davon abgelehnte Asylbewerber	
		absolut	in %
Serbien-Montenegro	3.224	2.273	70,5
Türkei	923	731	79,2
Irak	824	397	48,2
Russland	553	358	64,7
Iran	464	295	63,6
Bulgarien	461	320	69,4
Vietnam	378	343	90,7
Bosnien-Herzegowina	311	180	57,9
Armenien	224	196	87,5
Afghanistan	209	114	54,5
Sonstige	2.390	1.753	73,3
Gesamt	9.961	6.960	69,9

Quelle: IOM/BAMF

Tabelle 7.2.6: Ausreisen unter REAG/GARP 2005 (Top-10)

Staatsangehörigkeit	Personen	davon abgelehnte Asylbewerber	
		absolut	in %
Serbien-Montenegro	1.959	1.675	85,5
Türkei	741	654	88,3
Irak	689	474	68,8
Iran	410	277	67,6
Russland	399	313	78,4
Afghanistan	316	195	61,7
Vietnam	313	293	93,6
Bulgarien	268	195	72,8
Aserbaidshan	249	223	89,6
Bosnien-Herzegowina	176	138	78,4
Sonstige	1.928	1.507	78,2
Gesamt	7.448	5.944	79,8

Quelle: IOM/BAMF

Tabelle 7.2.7: Ausreisen unter REAG/GARP 2006 (Top-10)

Staatsangehörigkeit	Personen	davon abgelehnte Asylbewerber	
		absolut	in %
Serbien-Montenegro	1.048	804	76,7
Türkei	664	540	81,3
Irak	554	398	71,8
Russland	407	274	67,3
Vietnam	298	274	91,9
Iran	251	177	70,5
Afghanistan	217	158	72,8
Aserbaidshan	216	191	88,4
China	156	149	95,5
Armenien	134	109	81,3
Sonstige	1.812	1.139	62,9
Gesamt	5.757	4.213	73,2

Quelle: IOM/BAMF

Tabelle 7.2.8: Ausreisen unter REAG/GARP 2007 (Top-10)

Staatsangehörigkeit	Personen	davon abgelehnte Asylbewerber	
		absolut	in %
Serbien	505	344	68,1
Russland	365	241	66,0
Türkei	313	236	75,4
Vietnam	202	163	80,7
Irak	191	135	70,7
Iran	183	105	57,4
Aserbaidshan	167	145	86,8
Jemen	154	147	95,5
China	113	103	91,2
Armenien	100	70	70,0
Sonstige	1.144	615	53,8
Gesamt	3.437	2.304	67,0

Quelle: IOM/BAMF

Tabelle 7.2.9: Ausreisen unter REAG/GARP 2008 (Top-10)

Staatsangehörigkeit	Personen	davon abgelehnte Asylbewerber	
		absolut	in %
Irak	302	187	61,9
Russland	286	185	64,7
Türkei	220	128	58,2
Kosovo	194	116	59,8
Armenien	138	122	88,4
Vietnam	135	110	81,5
Aserbaidshan	122	106	86,9
Iran	116	78	67,2
Serbien	95	86	90,5
China	93	85	91,4
Sonstige	1.098	560	51,0
Gesamt	2.799	1.763	63,0

Quelle: IOM/BAMF

Tabelle 7.2.11: Ausreisen 2004 unter dem REAG/GARP-Programm nach Staatsangehörigkeit, Geschlecht, Alter, Aufenthaltsdauer und Reiseweg

Staatsangehörigkeit		Personen	Geschlecht		Altersgruppen				Aufenthaltsdauer in Deutschland					Reiseweg			
			m	w	0-12	13-18	19-30	31-45	46-60	über 60	0 bis 6 Monate	über 6 bis 12 Monate	über 12 Monate bis 3 Jahre	über 3 Jahre bis 5 Jahre	über 5 Jahre	Luft	Land
Serbien-Montenegro	3.224	1.760	1.464	319	981	376	787	764	244	72	296	188	290	671	1.779	1.526	1.698
Türkei	923	604	319	215	98	270	245	74	21	126	77	314	102	304	923	0	0
Irak	824	641	183	115	56	254	289	87	23	39	42	411	191	141	823	1	1
Russland	553	294	259	144	49	148	148	57	7	107	77	225	110	34	467	86	86
Iran	464	338	126	51	36	145	164	47	21	54	55	152	111	92	464	0	0
Bulgarien	461	249	212	101	46	172	108	30	4	390	43	23	0	5	169	292	292
Vietnam	378	297	81	22	2	77	226	42	9	32	16	113	95	122	378	0	0
Bosnien-Herzegowina	311	175	136	74	21	66	89	34	27	31	28	74	32	146	104	207	207
Armenien	224	121	103	58	18	43	55	35	15	16	10	38	60	100	221	3	3
Afghanistan	209	159	50	25	17	68	58	18	23	24	6	58	59	62	209	0	0
Slowakei	203	97	106	103	20	54	24	1	1	163	28	11	0	1	55	148	148
Aserbaidschan	200	127	73	28	24	57	61	23	7	47	30	59	18	46	200	0	0
Georgien	186	117	69	35	7	64	58	19	3	36	30	74	13	33	183	3	3
Libanon	179	120	59	41	14	62	46	10	6	17	17	64	17	64	179	0	0
Mazedonien	126	75	51	34	10	45	30	7	0	18	8	51	22	27	123	3	3
Ukraine	121	65	56	20	2	38	35	14	12	20	14	53	21	13	85	36	36
Weißrußland	116	79	37	14	5	59	31	7	0	24	28	46	15	3	101	15	15
China	94	69	25	4	0	20	55	15	0	3	5	28	31	27	94	0	0
Syrien	84	57	27	26	0	17	30	9	2	10	11	28	25	10	84	0	0
Sri Lanka	80	44	36	21	0	14	22	9	14	7	3	20	11	39	80	0	0
Sonstige	1.001	645	356	154	89	312	321	90	35	213	141	304	136	207	868	133	133
Gesamt	9.961	6.133	3.828	2.266	890	2.772	2.859	872	302	1.673	857	2.436	1.740	3.255	7.336	2.625	2.625

Quelle: IOM/BAMF

Tabelle 7.2.12: Ausreisen 2005 unter dem REAC/GARP-Programm nach Staatsangehörigkeit, Geschlecht, Alter, Aufenthaltsdauer und Reiseweg

Staatsangehörigkeit		Personen	Geschlecht		Altersgruppen					Aufenthaltsdauer in Deutschland					Reiseweg		
			m	w	0-12	13-18	19-30	31-45	46-60	über 60	0 bis 6 Monate	über 6 bis 12 Monate	über 12 Monate bis 3 Jahre	über 3 Jahre bis 5 Jahre	über 5 Jahre	Luft	Land
Serbien-Montenegro	3.224	1.760	1.464		981	376	787	764	244	72	296	188	290	671	1.779	1.526	1.698
	923	604	319		215	98	270	245	74	21	126	77	314	102	304	923	0
	824	641	183		115	56	254	289	87	23	39	42	411	191	141	823	1
Russland	553	294	259		144	49	148	148	57	7	107	77	225	110	34	467	86
Iran	464	338	126		51	36	145	164	47	21	54	55	152	111	92	464	0
Bulgarien	461	249	212		101	46	172	108	30	4	390	43	23	0	5	169	292
Vietnam	378	297	81		22	2	77	226	42	9	32	16	113	95	122	378	0
Bosnien-Herzegowina	311	175	136		74	21	66	89	34	27	31	28	74	32	146	104	207
Armenien	224	121	103		58	18	43	55	35	15	16	10	38	60	100	221	3
Afghanistan	209	159	50		25	17	68	58	18	23	24	6	58	59	62	209	0
Slowakei	203	97	106		103	20	54	24	1	1	163	28	11	0	1	55	148
Aserbaidschan	200	127	73		28	24	57	61	23	7	47	30	59	18	46	200	0
Georgien	186	117	69		35	7	64	58	19	3	36	30	74	13	33	183	3
Libanon	179	120	59		41	14	62	46	10	6	17	17	64	17	64	179	0
Mazedonien	126	75	51		34	10	45	30	7	0	18	8	51	22	27	123	3
Ukraine	121	65	56		20	2	38	35	14	12	20	14	53	21	13	85	36
Weißrußland	116	79	37		14	5	59	31	7	0	24	28	46	15	3	101	15
China	94	69	25		4	0	20	55	15	0	3	5	28	31	27	94	0
Syrien	84	57	27		26	0	17	30	9	2	10	11	28	25	10	84	0
Sri Lanka	80	44	36		21	0	14	22	9	14	7	3	20	11	39	80	0
Sonstige	1.001	645	356		154	89	312	321	90	35	213	141	304	136	207	868	133
Gesamt	9.961	6.133	3.828		2.266	890	2.772	2.859	872	302	1.673	857	2.436	1.740	3.255	7.336	2.625

Quelle: IOM/BAMF

Tabelle 7.2.13: Ausreisen 2006 unter dem REAG/CARP-Programm nach Staatsangehörigkeit, Geschlecht, Alter, Aufenthaltsdauer und Reiseweg

Staatsangehörigkeit	Personen	Geschlecht		Altersgruppen					Aufenthaltsdauer in Deutschland					Reiseweg		
		m	w	0-12	13-18	19-30	31-45	46-60	über 60	0 bis 6 Monate	über 6 bis 12 Monate	über 12 Monate bis 3 Jahre	über 3 Jahre bis 5 Jahre	über 5 Jahre	Luft	Land
Serbien-Montenegro	1.048	596	452	286	123	280	231	95	33	135	81	124	63	645	590	458
Türkei	664	414	250	148	81	188	177	56	14	52	45	136	155	276	664	0
Irak	554	437	117	94	35	192	179	46	8	21	15	44	225	249	553	1
Russland	407	190	217	100	39	93	114	49	12	35	55	106	116	95	388	19
Vietnam	298	236	62	15	3	63	163	46	8	20	8	59	90	121	298	0
Iran	251	176	75	26	10	72	104	31	8	17	15	58	55	106	251	0
Afghanistan	217	180	37	17	14	81	65	28	12	15	2	24	73	103	217	0
Aserbaidschan	216	128	88	42	22	53	74	24	1	15	22	120	31	28	211	5
China	156	113	43	10	1	29	88	26	2	3	3	24	38	88	156	0
Armenien	134	81	53	25	5	31	34	27	12	11	11	30	32	50	133	1
Bulgarien	131	69	62	31	11	41	24	15	9	87	33	8	1	2	67	64
Jordanien	117	68	49	46	16	20	31	3	1	1	9	16	30	61	117	0
Libanon	115	72	43	31	13	32	34	5	0	15	11	19	16	54	115	0
Bosnien-Herzegowina	111	58	53	31	5	25	20	15	15	12	7	22	11	59	35	76
Pakistan	93	68	25	17	4	22	36	10	4	8	4	32	15	34	93	0
Georgien	92	55	37	19	3	34	26	7	3	10	10	25	15	32	86	6
Ukraine	87	42	45	17	5	31	22	12	0	14	6	16	32	19	69	18
Rumänien	80	25	55	13	11	39	14	1	2	62	9	3	1	5	28	52
Syrien	68	46	22	14	6	13	26	6	3	6	0	16	10	36	68	0
Nigeria	65	48	17	11	3	16	31	3	1	2	4	31	14	14	65	0
Sonstige	853	543	310	128	52	252	303	82	36	117	91	221	159	265	794	59
Gesamt	5.757	3.645	2.112	1.121	462	1.607	1.796	587	184	658	441	1.134	1.182	2.342	4.998	759

Quelle: IOM/BAMF

Tabelle 7.2.14: Ausreisen 2007 unter dem REAG/GARP-Programm nach Staatsangehörigkeit, Geschlecht, Alter, Aufenthaltsdauer und Reiseweg

Staatsangehörigkeit	Personen	Geschlecht		Altersgruppen					Aufenthaltsdauer in Deutschland					Reiseweg		
		m	w	0-12	13-18	19-30	31-45	46-60	über 60	0 bis 6 Monate	über 6 bis 12 Monate	über 12 Monate bis 3 Jahre	über 3 Jahre bis 5 Jahre	über 5 Jahre	Luft	Land
Serbien	505	307	198	119	47	140	113	61	25	99	61	87	46	212	314	191
Russland	365	186	179	82	43	83	92	48	17	29	19	89	98	130	342	23
Türkei	313	190	123	53	31	93	92	33	11	23	23	48	57	162	309	4
Vietnam	202	152	50	16	4	41	105	33	3	18	14	32	54	84	202	0
Irak	191	151	40	23	12	59	72	17	8	16	18	11	24	122	191	0
Iran	183	120	63	22	5	41	82	21	12	23	20	36	26	78	183	0
Aserbaidschan	167	99	68	37	13	50	45	20	2	10	12	51	75	19	167	0
Jemen	154	83	71	79	20	24	27	4	0	5	4	8	14	123	154	0
China	113	84	29	3	1	13	72	23	1	2	1	4	39	67	113	0
Armenien	100	52	48	18	3	28	24	17	10	9	6	37	20	28	100	0
Afghanistan	83	61	22	11	2	34	24	8	4	8	6	13	6	50	83	0
Syrien	70	43	27	14	8	10	26	7	5	5	7	12	8	38	70	0
Jordanien	67	36	31	33	4	11	15	3	1	4	3	5	17	38	67	0
Libanon	63	43	20	16	1	13	26	5	2	9	12	15	10	17	63	0
Pakistan	53	46	7	2	0	13	24	6	8	4	5	14	10	20	53	0
Ukraine	52	26	26	6	3	14	13	9	7	1	10	10	15	16	39	13
Bosnien-Herzegowina	50	23	27	14	1	7	11	5	12	3	1	8	6	32	19	31
Indien	48	47	1	0	0	20	23	5	0	7	1	11	11	18	48	0
Nigeria	45	38	7	1	3	14	22	5	0	5	4	15	13	8	45	0
Algerien	41	29	12	6	3	12	16	4	0	14	0	7	8	12	41	0
Sonstige	572	313	259	82	41	202	168	63	16	122	62	142	98	148	508	64
Gesamt	3.437	2.129	1.308	637	245	922	1.092	397	144	416	289	655	655	1.422	3.111	326

Quelle: IOM/BAMF

Tabelle 7.2.15: Ausreisen 2008 unter dem REAG/CARP-Programm nach Staatsangehörigkeit, Geschlecht, Alter, Aufenthaltsdauer und Reiseweg

Staatsangehörigkeit	Personen	Geschlecht		Altersgruppen					Aufenthaltsdauer in Deutschland						Reiseweg		
		m	w	0-12	13-18	19-30	31-45	46-60	über 60	0 bis 6 Monate	über 6 bis 12 Monate	über 12 Monate bis 3 Jahre	über 3 Jahre bis 5 Jahre	über 5 Jahre in %	Luft	Land	
Irak	302	257	45	30	20	107	116	24	5	70	25	24	8	175	57,9%	299	3
Russland	286	147	139	78	24	61	72	35	16	32	21	55	62	116	40,6%	277	9
Türkei	220	135	85	47	23	59	66	16	9	17	8	38	16	141	64,1%	219	1
Kosovo	194	122	72	30	16	75	36	20	17	67	23	35	11	58	29,9%	167	27
Armenien	138	73	65	36	14	31	30	24	3	3	12	26	26	71	51,4%	135	3
Vietnam	135	94	41	7	3	38	59	25	3	9	9	29	31	57	42,2%	135	0
Aserbaidschan	122	74	48	28	18	26	32	16	2	9	6	23	37	47	38,5%	119	3
Iran	116	89	27	6	3	34	47	24	2	22	3	13	14	64	55,2%	116	0
Serbien	95	52	43	23	11	24	21	12	4	13	14	15	14	39	41,1%	39	56
China	93	66	27	2	0	16	53	21	1	2	1	6	18	66	71,0%	93	0
Libanon	90	67	23	22	3	29	30	6	0	9	15	19	13	34	37,8%	90	0
Ukraine	62	27	35	14	2	12	17	8	9	3	11	15	6	27	43,5%	50	12
Afghanistan	59	43	16	9	2	17	19	8	4	4	2	8	4	41	69,5%	59	0
Indien	50	46	4	0	1	18	22	9	0	2	1	9	13	25	50,0%	50	0
Pakistan	47	35	12	8	1	5	18	11	4	4	5	5	13	20	42,6%	47	0
Jordanien	46	31	15	13	4	8	18	3	0	4	2	5	3	32	69,6%	46	0
Serbien (incl. Kosovo)	41	31	10	2	2	21	10	5	1	9	8	6	5	13	31,7%	25	16
Bosnien-Herzegowina	40	26	14	9	4	8	9	4	6	11	4	6	3	16	40,0%	17	23
Syrien	40	30	10	5	0	17	14	1	3	14	4	4	8	10	25,0%	40	0
Georgien	39	24	15	13	0	9	12	5	0	4	6	5	8	16	41,0%	37	2
Sonstige	584	329	255	96	26	178	186	68	30	117	52	112	93	210	36,0%	536	48
Gesamt	2.799	1.798	1.001	478	177	793	887	345	119	425	232	458	406	1.278	45,7%	2.596	203

Quelle: IOM/BAMF

Impressum

Herausgeber:

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
Nationale Kontaktstelle des EMN
Frankenstraße 210
90461 Nürnberg

Gesamtverantwortung:

Dr. Axel Kreienbrink (Migrationsforschung)
Dr. Iris Schneider (Nationale EMN-Kontaktstelle)

Verfasser:

Dr. Jan Schneider
Dr. Axel Kreienbrink

Bezugsquelle:

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
Frankenstraße 210
90461 Nürnberg
www.bamf.de
E-Mail: info@bamf.de

Stand:

Februar 2010

Layout:

Gertraude Wichtrey
Claudia Sundelin

ISSN:

1865-4770 Printversion

ISSN:

1865-4967 Internetversion

Für nichtgewerbliche Zwecke sind Vervielfältigungen und unentgeltliche Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangaben gestattet.

Die Verbreitung, auch auszugsweise, über elektronische Systeme oder Datenträger bedarf der vorherigen Zustimmung des Bundesamtes. Alle übrigen Rechte bleiben vorbehalten.