

Rückkehr aus Deutschland: Forschungsstudie 2006 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks

Kreienbrink, Axel; Curle, Edda; Schmidt-Frank, Ekkehardt; Westphal, Manuela; Behrensen, Birgit; Wille, Magdalena; Laaser, Mirjam

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kreienbrink, A., Curle, E., Schmidt-Frank, E., Westphal, M., Behrensen, B., Wille, M., Laaser, M. (2007). *Rückkehr aus Deutschland: Forschungsstudie 2006 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks*. (Forschungsbericht / Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl (FZ), 4). Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl (FZ); Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Nationale Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-68148-7>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Bundesamt
für Migration
und Flüchtlinge

Rückkehr aus Deutschland

Forschungsstudie 2006 im Rahmen des
Europäischen Migrationsnetzwerks

Forschungsbericht 4

Deutscher Nationaler Kontaktpunkt



EMN

Project financed by the
European Commission

www.bamf.de

Forschungsbericht

Forschungsbericht

Forschungsbericht

Forschungsbericht

Forschungsbericht

Forschungsbericht

Forschungsbericht

Forschungsbericht

Forschungsbericht

Axel Kreienbrink
Edda Currle
Ekkehart Schmidt-Fink
Manuela Westphal und Birgit Behrens
unter Mitarbeit von Magdalena Wille
Mirjam Laaser

Rückkehr aus Deutschland

Forschungsstudie 2006 im Rahmen des
Europäischen Migrationsnetzwerks



Inhaltsübersicht

Axel Kreienbrink

Freiwillige und zwangsweise Rückkehr von Drittstaatsangehörigen aus Deutschland – Forschungsstudie 2006 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks

Edda Currie

Theorieansätze zur Erklärung von Rückkehr und Remigration

Ekkehart Schmidt-Fink

Historische Erfahrungen mit Remigration und Rückkehrpolitik in der Bundesrepublik Deutschland

Manuela Westphal und Birgit Behrensen unter Mitarbeit von Magdalena Wille

Rückkehrberatung und Rückkehrunterstützung der pädagogischen Arbeit im Bereich Migration, Asyl und Menschenhandel – Strukturen, Spezifika und Entwicklungen in Deutschland

Mirjam Laaser

Rückkehr und Entwicklung – Folgen von Rückkehr im Herkunftsland

Inhalt

Tabellenübersicht	11
Abbildungs-/Graphikenübersicht	12
Abkürzungsverzeichnis	13
Vorwort	23
Axel Kreienbrink	
Freiwillige und zwangsweise Rückkehr von Drittstaatsangehörigen aus Deutschland – Forschungsstudie 2006 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks	25
Zusammenfassung	25
1 Einführung	35
2 Definitionen, Kategorisierung von Rückkehrern und Datenlage	42
2.1 Definitionen	42
2.2 Kategorisierung von Rückkehrern	47
2.3 Daten zu zwangsweiser und freiwilliger Rückkehr	50
2.3.1 Daten zu zwangsweiser Rückkehr	53
2.3.2 Daten zu freiwilliger Rückkehr	62
3 Der politische und rechtliche Rahmen	66
3.1 Der politische und rechtliche Rahmen in Deutschland	66
3.2 Der Einfluss der europäischen Gesetzgebung	78
4 Rückkehrmaßnahmen	87
4.1 Überblick	87
4.2 Freiwillige Rückkehr	93
4.2.1 Rückkehrberatung und Rückkehrunterstützung	97
4.2.2 Informationskampagnen	103
4.2.3 Anreize zur freiwilligen Rückkehr	108
4.3 Zwangsweise Rückkehr	115
4.3.1 Beendigung des unerlaubten Aufenthalts: Ausweisung und Abschiebungsandrohung	120
4.3.2 Identifizierung und Beschaffung von Reisedokumenten	130

4.3.3	Einweisung in Ausreisereinrichtungen und Abschiebungshaft	139
4.3.4	Beförderung und Rückführungsmaßnahmen	153
4.3.5	Nachhaltigkeit von zwangsweiser Rückkehr	163
5	Bilaterale und multilaterale Kooperation	165
6	Schlussfolgerungen	171
	Anhang	176
	Literaturverzeichnis	176
	Statistiken	196
	Liste der Abkommen zur Erleichterung der Rückkehr ausreisepflichtiger Ausländer	206
	Edda Currie	
	Theorieansätze zur Erklärung von Rückkehr und Remigration	209
1	Einleitung: Der Begriff der Remigration im Kontext des Migrationsprozesses	209
2	Theorieansätze zum Thema Remigration und Rückkehr	211
2.1	Ökonomisch orientierte Ansätze	213
2.1.1	Neoklassischer Ansatz	213
2.1.2	New Economics of Labour Migration (NELM)	214
2.1.3	Der Vergleich der ökonomisch orientierten Ansätze	215
2.2	Strukturelle Ansätze	216
2.3	Neuere soziologische Ansätze	220
2.3.1	Transnationalismus	221
2.3.2	„Social network theory“	222
2.4	Politikwissenschaftliche Ansätze	227
3	Beispiele für aktuelle Forschungsergebnisse	229
4	Fazit	232
	Literaturverzeichnis	233

Ekkehart Schmidt-Fink**Historische Erfahrungen mit Remigration und Rückkehrpolitik in der Bundesrepublik Deutschland**

1	Einführung und Problemstellung	239
2	Zu- und Rückwanderung von ausländischen Arbeitnehmern, Flüchtlingen und anderen Migrantengruppen	241
3	Die Rückkehrpolitik der Bundesregierung im Kontext der Ausländerpolitik	246
4	Maßnahmen der deutschen Rückkehr- und Reintegrationspolitik	250
4.1	Maßnahmen auf Bundesebene	250
4.1.1	Entwicklungspolitische Förderung der Rückwanderung und Reintegration seit Anfang der 1970er Jahre	250
4.1.2	Das Rückkehrhilfegesetz (RückHG) von 1983	258
4.1.3	Arbeitsmarktpolitische Programme der Rückkehrförderung seit 1983	260
4.1.4	Schulpolitische Begleitmaßnahmen der auswärtigen Kulturpolitik	267
4.1.5	Maßnahmen zur Rückführung von Flüchtlingen und Asylbewerbern	269
4.2	Maßnahmen auf Ebene der Länder, Kommunen und sonstiger Institutionen	271
5	Perspektiven (unter besonderer Berücksichtigung der europäischen Ebene)	279
5.1	Rückkehr- und Reintegrationsprogramme europaweit	281
5.2	Rückführungspolitik der EU	282
5.3	Aktuelle Programme auf EU-Ebene	283
6	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	285
	Literaturverzeichnis	287

**Manuela Westphal und Birgit Behrensen
unter Mitarbeit von Magdalena Wille**

Rückkehrberatung und Rückkehrunterstützung der pädagogischen Arbeit im Bereich Migration, Asyl und Menschenhandel – Strukturen, Spezifika und Entwicklungen in Deutschland

1	Einleitung	299
2	Forschungsstand	301
3	Analytischer und empirischer Rahmen	302
4	Analyse	304
4.1	Integrierte Rückkehrberatung und Rückkehrunterstützung	304
4.2	Gezielte Rückkehrberatung und Rückkehrunterstützung	307
4.2.1	Gezielte Rückkehrberatung und -unterstützung mit Verantwortlichkeiten auf der Ebene der Bundesländer: Fünf Variationen	311
4.2.2	Gezielte Rückkehrberatung und -unterstützung mit Verantwortlichkeiten auf der Ebene der Kreise: Zwei Variationen	316
4.2.3	Gezielte Rückkehrberatung und -unterstützung mit Verantwortlichkeiten auf der Ebene von Kommunen: Zwei Variationen	318
4.3	„Mischformen“ integrierter und gezielter Rückkehrberatung und Rückkehrunterstützung	319
4.4	Gemeinsamkeiten und Unterschiede	320
4.5	Gender Mainstreaming im Kontext von Rückkehrberatung und Rückkehrunterstützung	321
4.6	Entwicklungen und Tendenzen der Rückkehrberatung und Rückkehrunterstützung	323
5	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	325
	Anhang	327
	Literaturverzeichnis	327
	Interviewleitfaden	334
	Memoranden zu den Telefoninterviews	334
	Liste der Telefonpartner	335

Mirjam Laaser**Rückkehr und Entwicklung –
Folgen von Rückkehr im Herkunftsland**

1	Fragestellung	337
2	Einführung und Problemstellung	338
3	Stand der aktuellen Forschung	339
4	Analytischer und empirischer Rahmen	343
5	Analyse der Fragestellung mit Schwerpunktsetzung	344
5.1	Rückkehrprogramme	344
5.1.1	Programme zu Rückkehr und Berufseinstieg in Deutschland	345
5.1.2	Programme zur Existenzgründung	347
5.1.3	Rückkehrprogramme in den Mitgliedstaaten der EU	348
5.1.4	Rückkehr(er)programme von Herkunftsländern	350
5.2	Empirische Arbeiten	354
5.2.1	Transferzahlungen und Investition von Ersparnissen	356
5.2.2	Transfer von sozialem und kulturellem Kapital	360
6	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	365
	Literaturverzeichnis	369
	Anhang	379
	Institutionen und Organisationen	379
	Autorenverzeichnis	392

Tabellenübersicht

Tabelle 1	Ausreisepflichtige Personen im AZR (2003-2005)	52
Tabelle 2	Abschiebungen, Zurückschiebungen und Zurückweisungen (2000-2005)	54
Tabelle 3	Zurückweisungen (2000-2005)	55
Tabelle 4	Zurückschiebungen (2000-2005)	56
Tabelle 5	Abschiebungen (2000-2005)	56
Tabelle 6	Überstellungen im Rahmen des Dublin-Verfahrens (2000-2005)	59
Tabelle 7	Ausreisen mit Hilfe von Rückkehrförderprogrammen (1979-2005)	63
Tabelle 8	Kosten freiwilliger Rückkehr unter dem REAG/GARP-Programm (2003-2005)	89
Tabelle 9	GARP-Starthilfe-Staatenliste 2006	109
Tabelle 10	Im AZR gespeicherte Ausweisungstatbestände zum 31.12.2005	196
Tabelle 11	Personen mit hinzugespeicherter vollziehbarer bzw. unanfechtbarer Ausweisung (2000-2005)	196
Tabelle 12	Abschiebung auf dem Luftweg nach Staatsangehörigkeit – Top 10 (2000-2005)	197
Tabelle 13	Abschiebungen nach Bundesländern und Staatsangehörigkeiten (2000-2005)	198
Tabelle 14	Personen mit vollzogener Abschiebung nach Bundesländern lt. AZR (2000-2005)	200
Tabelle 15	Personen mit vollzogener Abschiebung nach Alter und Geschlecht lt. AZR (2000-2005)	201
Tabelle 16	Begleitung bei Abschiebungen auf dem Luftweg (2000-2005)	202
Tabelle 17	Gescheiterte Rückführungen nach Grund (2000-2005)	202

Tabelle	18	Übernahmeersuchen im Rahmen des Dublin-Verfahrens (2000-2005)	203
Tabelle	19	Ausreisen unter dem REAG/GARP-Programm nach Staatsangehörigkeit, Alter und Geschlecht (2003-2005)	203
Tabelle	20	Ausreisen unter dem REAG/GARP-Programm nach Aufenthaltsdauer, Reiseweg und Aufenthaltsstatus (2004-2005)	205

Abbildungs-/Graphikenübersicht

Abbildung	1	Variablen im Remigrationsprozess nach Cassarino	227
Abbildung	2	Faktoren zur Bestimmung der Rückkehrentscheidung nach Black	230
Graphik	1	Wanderungen von Ausländern nach und aus Deutschland (1953-2004)	243
Graphik	2	Wanderungen von Türken zwischen dem Bundesgebiet und der Türkei (1960-2003)	245
Graphik	3	Wanderungen von Ausländern aus Jugoslawien bzw. dem ehemaligen Jugoslawien zwischen dem Bundesgebiet und ihrem Heimatland (1960-2003)	245

Abkürzungsverzeichnis

AASF	Afrikanisch-Asiatische Studienförderung e.V.
Abg.	Abgeordnete/r
ABH	Ausländerbehörde
ABl	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
Abs.	Absatz
AENEAS	Programm für die finanzielle und technische Hilfe für Drittländer im Migrations- und Asylbereich
AG Flü	Arbeitsgruppe Flüchtlinge der IMK
AG Rück	Arbeitsgruppe Rückführung der IMK
AGDW	Arbeitsgemeinschaft Dritte Welt e.V.
AGEF	Arbeitsgruppe Entwicklung und Fachkräfte im Bereich Migration und Entwicklungszusammenarbeit
AiD	Ausländer in Deutschland
AKP	Afrika, Karibik und Pazifik
Anm.	Anmerkung
APA	Zuschüsse zur Ausstattung am Arbeitsplatz für Fachkräfte aus Entwicklungsländern
ARB	Assoziationsratsbeschluss
ARGO	Aktionsprogramm für Verwaltungszusammenarbeit in den Bereichen Asylpolitik, Visa, Einwanderung und Außengrenzen
ARIA	Association for Reintegration of Indians from Abroad
Art.	Artikel
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AsylVfG	Asylverfahrensgesetz
ATHÖG	Abteilung Tropenhygiene und öffentliches Gesundheitswesen
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
AufenthV	Aufenthaltsverordnung
AufnG	Aufnahmegesetz
AuslG	Ausländergesetz
AVR	Assisted Voluntary Return

AVRIC	Assisted Voluntary Return through Intensive Counselling
AWO	Arbeiterwohlfahrt
AWR	Association for the Study of the World Refugee Problem (Forschungsgesellschaft für das Weltflüchtlingsproblem)
Az	Aktenzeichen
AZR	Ausländerzentralregister
AZRG	Gesetz über das Ausländerzentralregister
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAG	Bundesarbeitsgemeinschaft
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BAOS	Bureau d'Accueil, Orientation et de Suivi des Actions de Réinsertions des Emigrés (Büro zur Aufnahme, Ausrich- tung und Nachverfolgung der Aktionen zur Reintegrati- on von Emigranten)
BBW	Bildungswerk der Bayerischen Wirtschaft
Best.-Rück Luft	Bestimmungen über die Rückführung ausländischer Staatsangehöriger auf dem Luftweg
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGS	Bundesgrenzschutz
BGZ	Berliner Gesellschaft für deutsch-türkische wirtschaftliche Zusammenarbeit mbH
BKAG	Gesetz über das Bundeskriminalamt
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMI	Bundesministerium des Innern
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BPol	Bundespolizei
BR	Bundesrepublik
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BWV	Berliner Wissenschafts Verlag
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise

ca.	zirka
CARDS	Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation (EU-Förderprogramm für die westlichen Balkanstaaten)
CAT	Committee against Torture (Anti-Folter-Komitee der Vereinten Nationen)
CDA	Carl Duisberg Arbeitskreis
CDU	Christlich Demokratische Union
CFD	Französischer Entwicklungsdienst
CILIP	Civil Liberties and Police GbR
CIM	Centrum für internationale Migration und Entwicklung
CPT	European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe)
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DEB	Deutsches Erwachsenen-Bildungswerk e.V.
DEG	Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft
DEPA	deportation accompanied
DEPU	deportation unaccompanied
ders.	derselbe
d.h.	das heißt
DIIS	Danish Institute for International Studies
Diss.	Dissertation
DITSL	Deutsches Institut für tropische und subtropische Landwirtschaft
DM	Deutsche Mark
Doc.	Dokument
DRK	Deutsches Rotes Kreuz
Drs.	Drucksache
DtA	Deutsche Ausgleichsbank
DÜ	Dubliner Übereinkommen

e.V.	eingetragener Verein
ebd.	ebenda
ECRE	European Council on Refugees and Exiles (Europäischer Flüchtlingsrat)
EED	Evangelischer Entwicklungsdienst
EF-Programm	Programm zur Förderung der Rückkehr und beruflichen Eingliederung von Ausbildungsabsolventen und Arbeit- nehmern aus Entwicklungsländern der Zentralstelle für Arbeitsvermittlung
EFF	Europäischer Flüchtlingsfonds
efms	Europäisches Forum für Migrationsstudien
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EMN	Europäisches Migrationsnetzwerk
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
endg.	endgültig
EQUAL	EU-Gemeinschaftsinitiative zur Bekämpfung von Diskri- minierung und Ungleichheiten von Arbeitenden und Arbeitsuchenden auf dem Arbeitsmarkt
ES-BA	Europa-Service der Bundesagentur für Arbeit
ESB	Europäisches Schulungszentrum für berufliche Bildung
ESF	Europäischer Sozialfonds
et al.	et alii (und andere)
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EURES	European Employment Services (Europäische Arbeitsver- mittlungsdienste)
EURODAC	System für den Vergleich von Fingerabdrücken von Asyl- bewerbern und illegalen Einwanderern zwecks Erleichte- rung der Anwendung des Dubliner Übereinkommens
EUV	Vertrag über die Europäische Union
evtl.	eventuell
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft

EWR-Staaten	Staaten des Europäischen Wirtschaftsraums
f.	folgende
ff.	fortfolgende
FARRN	Fund to Assist with the Reinstallation of Returnees from the Netherlands to Bosnia-Herzegovina
FDP	Freie Demokratische Partei
FKP	Fachkräfteprogramm
FMO	Forced Migration Online
FRAPORT AG	Frankfurt Airport Aktiengesellschaft
FreizügG/EU	Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern
FRONTEX	Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen
FRY	Federal Republic of Yugoslavia (Bundesrepublik Jugoslawien)
FU	Freie Universität
GARP	Government Assisted Repatriation Programme
GCIM	Global Commission on International Migration (Globale Kommission für internationale Migration)
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GTAA	Gefaciliteerde Terugkeer van Afgewesen Asielzoekers (Reintegrationsprogramm für abgewiesene Asylsuchende)
GTZ	Gesellschaft für technische Zusammenarbeit
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
GVBl.	Gesetz und Verordnungsblatt
Hg.	Herausgeber
hg.	herausgegeben
i.d.R.	in der Regel
i.S.	im Sinne
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IATA	International Air Transport Association

ICAO	International Civil Aviation Organization
ICEM	Intergovernmental Committee for European Migration
ICMPD	International Centre for Migration Policy Development
ICONet	Webgestütztes Informations- und Koordinierungsnetz für die Migrationsbehörden der Mitgliedstaaten
ILO	International Labour Organisation (Internationale Arbeitsorganisation)
IMK	Innenministerkonferenz
INKA	Integriertes Konzept für eine konsequente Aufenthaltsbeendigung ausreisepflichtiger Ausländer in Bayern
INPOL	Informationssystem der deutschen Polizeien
InWEnt	Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH
IOM	Internationale Organisation für Migration
ISKUR	Türkische Arbeitsverwaltung
ISOPLAN	Institut für Entwicklungsförderung, Wirtschaft- und Sozialplanung (Saarbrücken)
JVA	Justizvollzugsanstalt
Kap.	Kapitel
KFR	Koordinierungsstelle zur Förderung der Reintegration durch Qualifizierung und Existenzgründung gGmbH
KMI	Koordinierungsstelle für berufliche Mobilität und Integration im Ausland gGmbH
KSF	Kreditsonderfonds
LARAP	Latin American Reintegration Assistance Programme
lt.	laut
LufA	Landesunterkunft für Asylbewerber
LVG	Luftverkehrsgesellschaft
m.d.	mit den
MAESE	Ministry for External Affairs and Senegalese Residents Abroad
MDG	Millennium Development Goals (Entwicklungsziele des Jahrtausends)
Mio.	Millionen
MIT	Münchener Institut für TraumaTherapie

MT	Memorandum Telefoninterview
NELM	New Economics of Labour Migration
NGO	Non Governmental Organisation (Nichtregierungsorganisation)
No.	Number (Nummer)
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
o.A.	ohne Autor
o.J.	ohne Jahr
o.O.	ohne Ort
OCRM	Office of Communities, Returns and Minority Affairs
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammen- arbeit und Entwicklung
OLG	Oberlandesgericht
ÖTV	Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (Gewerkschaft)
PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus
PKW	Personenkraftwagen
PPI	Perhimpunan Pelajar Indonesia
PTBS	Post-traumatische Belastungsstörung
PVB	Polizeivollzugsbeamte
RANA	Return, Reception and Reintegration of Afghan Nationals to Afghanistan
REA	Return to Employment in Afghanistan
REAG	Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany
REAN	Dutch Repatriation Act
REMPLOD	Reintegration for employment and development
RETURN	Programm der Europäischen Union zur Finanzierung von vorbereitenden Maßnahmen für das Rückkehrmanagement
RF-Programm	Programm zur Förderung der Wirtschaft durch Zuschüsse an zurückkehrende Fach- und Führungskräfte der Zentralstelle für Arbeitsvermittlung
RLK	Rhein-Lahn-Kreis

Rn	Randnummer (Gesetzeskommentar)
RÜA	Rückübernahmeabkommen
RückHG	Rückkehrhilfegesetz
S.	Seite
s.	siehe
s.a.	siehe auch
s.o.	siehe oben
s.u.	siehe unten
SDÜ	Schengener Durchführungsübereinkommen
SEPA	Süddeutsche Entwicklungspartnerschaft Asylbewerber und Flüchtlinge
SGB	Sozialgesetzbuch
SIS	Schengener Informationssystem
SMAP	Special Migrants Assistance Programme
sog.	so genannte
Solwodi	Solidarity with Women in Distress
STUBE	Studienbegleitprogramm
Tab.	Tabelle
TAMEM	Deutsch-Türkisches Ausbildungszentrum für Tourismus und Hotelgewerbe
TANG	Türkische Arbeitgebergesellschaften
TESK	Türkische Handwerkskonföderation
TU	Technische Universität
tw.	teilweise
u.a.	unter anderem
UKZU	Unabhängige Kommission Zuwanderung
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
UNDP	United Nations Development Programme (Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen)
UNFPA	United Nations Population Fund (Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen)
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen)

UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (Mission der Vereinten Nationen zur Übergangsverwaltung des Kosovo)
UNRISD	United Nations Research Institute for Social Development (Forschungsinstitut der Vereinten Nationen für soziale Entwicklung)
USA	United States of America
USAID	United States Agency for International Development (US-amerikanischer Entwicklungsdienst)
USRP	United States Resettlement Program
v.a.	vor allem
VAH	Vorläufige Anwendungshinweise
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
vorl.	vorläufig
vs.	versus
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
WUS	World University Service
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil
ZAAB	Zentrale Aufnahme- und Ausländerbehörde
ZAB	Zentrale Ausländerbehörde
ZASt	Zentrale Aufnahmestelle
ZAV	Zentralstelle für Arbeitsvermittlung
ZfA	Zentralstelle für Auslandsschulen
Ziff.	Ziffer
ZIRF	Zentralstelle für Informationsvermittlung zur Rückkehrförderung
ZRB	Zentrale Rückkehrberatungsstelle
ZRS	Zentrale Rückführungsstelle
ZuWG	Zuwanderungsgesetz

Vorwort

Axel Kreienbrink



„Rückkehr“ ist ein weiter Begriff, der verschiedene Formen der freiwilligen und zwangsweisen Rückkehr umfasst. Die Rückkehr von Migranten ist ein Thema, dem seit einigen Jahren eine steigende Beachtung zuteil wird und das auf nationaler wie auch europäischer Ebene innerhalb der Migrationspolitik eine zunehmende Berücksichtigung erfährt. Gleichwohl ist es im Vergleich zu anderen Bereichen relativ wenig erforscht. Entsprechend fehlt es sowohl an breiten Überblicksdarstellungen wie auch soliden Detailinformationen.

Hier setzt der vorliegende Band an. Er bietet detaillierte Informationen, bettet sie in einen größeren Rahmen ein und weist auf bestehende Forschungslücken hin. Kernstück ist die Forschungsstudie zu freiwilliger und zwangsweiser Rückkehr, die für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) gefertigt wurde und vorrangig die Rückkehr von ausreisepflichtigen Personen behandelt. Dieser umfangreiche Bericht wird ergänzt um verschiedene kleinere Studien, die vom Bundesamt zur thematischen Abrundung der EMN-Forschungsstudie an Experten vergeben worden sind, die dem nationalen Netzwerk des EMN angehören. Die Expertisen wurden erstellt von Edda Currle (europäisches forum für migrationsstudien efms, Universität Bamberg), Ekkehart Schmidt-Fink (isoplan, Saarbrücken), Manuela Westphal, Birgit Behrens und Magdalena Wille (Universität Osnabrück/Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien IMIS) sowie Mirjam Laaser (Center for Migration, Citizenship and Development

COMCAD, Universität Bielefeld). Sie behandeln migrationstheoretische Fragen der Rückkehr, die historische Entwicklung der Förderung von freiwilliger Rückkehr in der Bundesrepublik Deutschland, die aktuelle Praxis der Rückkehrberatung sowie die Verbindung von Rückkehr und Entwicklung.

Mit dieser thematischen Breite trägt der vierte Band aus der Reihe der Forschungsberichte des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge zu einem besseren Verständnis der vielfältigen Facetten des Themas Rückkehr bei. Auf diese Weise kann - so das Ziel der Forschungsberichte - die wissenschaftliche und politische Diskussion bereichert werden.

Freiwillige und zwangsweise Rückkehr von Drittstaatsangehörigen aus Deutschland

Forschungsstudie 2006 im Rahmen
des Europäischen Migrationsnetzwerks

Axel Kreienbrink*



Zusammenfassung

Vor dem Hintergrund der wachsenden Bedeutung der Rückkehrpolitik in Europa untersucht die Studie Ansätze, Ergebnisse und Defizite bei der Durchführung von Maßnahmen der freiwilligen und zwangsweisen Rückkehr in Deutschland. Der Stand der Forschung ist dabei als wenig befriedigend zu bezeichnen, sofern es um Rückkehr und Reintegration von Flüchtlingen oder ausreisepflichtigen Personen geht.

Definitionen, Kategorisierung von Rückkehrern und Datenlage

Der Begriff „Rückkehr“ ist im deutschen Recht nicht definiert. Die Begriffe jedoch, die den gesamten Bereich der zwangsweisen Rückkehr umfassen (z.B. Ausweisung, Ausreisepflicht, Zurückschiebung, Abschiebung etc.), sind per Gesetz oder Verordnung definiert. Freiwillige Rückkehr wird zwar gesetzlich erwähnt, ist aber nicht definiert. Unter freiwilliger Rückkehr wird in dieser Studie weitgehend die unterstützte freiwillige Rückkehr verstanden. Der Begriff der Freiwilligkeit ist in diesem Zusammenhang jedoch nicht unumstritten.

* Für Teile der Studie, die die freiwillige Rückkehr betreffen, hat Andreas Ohnemüller gearbeitet.

Als übergeordnete Kategorie werden in dieser Studie hauptsächlich Personen betrachtet, die zurückkehren, weil sie der Ausreisepflicht unterliegen. Die Gründe für das Eintreten der Ausreisepflicht sind vielfältig, präjudizieren aber noch nicht, ob es letztlich zu einer freiwilligen Rückkehr oder zu einer Rückführung kommt.

Es gibt eine Reihe von Datenquellen, die von den Stellen erhoben werden, die mit Rückkehrmaßnahmen befasst sind. So sind die Zahlen zu Ausreisepflichtigen, Rückführungen (Abschiebungen, Zurückschiebungen, Zurückweisungen) und geförderter freiwilliger Rückkehr bekannt. Defizite gibt es bei Angaben zum Umfang z.B. von Abschiebungshaft oder freiwilligen Ausreisen ohne Inanspruchnahme von Rückkehrförderung. Die vorhandenen Zahlen zeigen, dass es in den letzten Jahren sowohl bei Rückführungen wie bei der freiwilligen Rückkehr einen deutlichen Rückgang gegeben hat. Bei den Abschiebungen wie bei der freiwilligen Rückkehr dominieren Personen aus Ost- und Südosteuropa (Jugoslawien bzw. Serbien-Montenegro) sowie aus der Türkei. Von der Verteilung sind zwischen 2000 und 2005 annähernd vier Fünftel Männer abgeschoben worden, während der Männeranteil bei der freiwilligen Rückkehr bei ca. drei Fünftel gelegen hat. Die freiwillige Rückkehr wird ganz überwiegend von abgelehnten Asylbewerbern in Anspruch genommen.

Der politische und rechtliche Rahmen

Die Bundesrepublik betrachtet Rückkehrpolitik als notwendigen Teil der Asylpolitik, da mit dem Recht, in der Bundesrepublik Deutschland bleiben zu können, auch die Pflicht verbunden ist, diese zu verlassen, wenn keine positive Asylentscheidung erreicht werden kann. Andernfalls würde das Asylverfahren seinen Sinn verlieren. Zudem würde unter dem Gesichtspunkt der Zuwanderungssteuerung eine mangelnde Konsequenz bei der Rückkehr- und Rückführungspolitik eine Schwächung der Lenkungsmöglichkeiten mit sich bringen. Den Defiziten, die bei der Durchsetzung der Rückkehr- und Rückführungspolitik bestehen, wird u.a. mit Konzentrierung und Zentralisierung verschiedener Aufgaben auf Landes- und

Bundesebene begegnet. Sofern es weiter zu Hindernissen bei der Rückführung kommt, bestehen diese nicht bei den gesetzlichen Regelungen, sondern im Bereich der Durchführung. Die freiwillige Rückkehr wird von offizieller Seite als humane und Kosten sparende Alternative zur Rückführung gesehen, da hierbei kein körperlicher Zwang ausgeübt werden muss und die Kosten deutlich unter denen für Abschiebungen liegen.

Nichtregierungsorganisationen und kirchlich gebundene Unterstützergruppen kritisieren die Rückkehr- und Rückführungspolitik. Die Kritik richtet sich besonders gegen zwangsweise Rückkehr, die ihrer Auffassung nach oft unverantwortlich sei. Auch die unterstützte freiwillige Rückkehr wird kritisiert, da sie als Ergänzung der Rückführungspolitik gewertet wird. Seit sich jedoch durch neue Fördermöglichkeiten Erfolge bei Rückkehr und Reintegration zeigen, ist zumindest bei Wohlfahrtsverbänden die ablehnende Haltung zurückgegangen.

Die rechtlichen Regelungen für die zwangsweise Rückkehr sind v.a. in Kapitel 5 des Aufenthaltsgesetzes festgehalten, wobei sich gegenüber dem bis 2004 geltenden Ausländergesetz nur wenige Änderungen ergeben haben. Die Durchführung der freiwilligen Rückkehr richtet sich dagegen nach Programmen, die zwischen Bund und Ländern abgestimmt werden.

Die europäischen Richtlinien und Entscheidungen des Rates, welche die Rückführung betreffen, sind umgesetzt und werden angewandt. Die Richtlinie 2003/110/EG über die Unterstützung bei der Durchbeförderung im Rahmen von Rückführungsmaßnahmen auf dem Luftweg wird 2007 umgesetzt. Genutzt werden ebenso die Möglichkeiten, die unter den vorbereitenden Maßnahmen des RETURN-Fonds möglich sind, sowie – für die freiwillige Rückkehr – die Mittel des Europäischen Flüchtlingsfonds.

Rückkehrmaßnahmen

Mit der Durchführung von Rückkehrmaßnahmen sind im Bereich der freiwilligen Rückkehr das Bundesministerium des Innern und die Innenministerien der Länder, die IOM, das BAMF und die antragsberechtig-

ten Stellen (Sozialamt, Ausländerbehörde, Wohlfahrtsverbände, Fachberatungsstellen, Zentrale Rückkehrberatungsstellen, UNHCR etc.) befasst. Bei der zwangsweisen Rückkehr liegt die Hauptverantwortlichkeit bei der Ausländerbehörde. Mit involviert sind je nach Fallgestaltung Zentrale Ausländerbehörden, das BAMF, die Koordinierungsstelle des Bundes für Rückführungsangelegenheiten bei der Bundespolizei, die Länderpolizeien, im Fall von Abschiebungshaft die Innen- oder Justizverwaltungen der Länder, sowie bei begleiteten Rückführungen meist die Bundespolizei.

Die Kosten für die zwangsweise Rückkehr sind höher als diejenigen für die freiwillige Rückkehr. Es lassen sich eine Reihe von Einzelposten beziffern, eine umfassende Gesamtübersicht über alle anfallenden Kosten existiert jedoch nicht. Auch eine umfassende Evaluierung von Rückkehrmaßnahmen auf wissenschaftlicher Basis hat in Deutschland bisher nicht stattgefunden. Es gibt jedoch interne Evaluierungen verschiedener Projekte, um die Maßnahmen zu optimieren.

Freiwillige Rückkehr

Zu den Motiven für eine freiwillige Rückkehr liegen verschiedene theoretische Ansätze vor, die jedoch so gut wie nicht auf die Situation von ausreisepflichtigen Personen anwendbar sind. Empirische Erhebungen dazu gibt es in Deutschland gegenwärtig nicht. Rückkehrhindernisse hängen eng mit Migrationsmotiven zusammen und sind z.B. darin zu suchen, dass die Wanderungs- oder Fluchtgründe ganz oder teilweise noch fortbestehen oder dass das Wanderungsziel (Wohlstand) nicht erreicht worden ist. Bei längerem Aufenthalt im Aufnahmeland können auch entstandene familiäre Bindungen vor Ort oder eine Entfremdung gegenüber dem Herkunftsland zum Tragen kommen.

Eine flächendeckende Verantwortlichkeit für die Rückkehrberatung ist in Deutschland nicht gegeben. Sie wird von diversen Stellen angeboten, wobei in den letzten Jahren ein Trend zu zentralen Rückkehrberatungsstellen erkennbar ist, die Konstanz bieten und Erfahrung akkumulieren können. Die Trägerschaft kann von den Ländern, von Kommunen oder

von Wohlfahrtsverbänden ausgehen. Der Zeitpunkt, zu dem eine Beratung ansetzen soll, ist nicht einheitlich geregelt, allerdings herrscht weitestgehend Einigkeit unter den involvierten Akteuren, dass sie so früh wie möglich beginnen sollte. So können Angebote umfassend wahrgenommen und die Rückkehr vorbereitet werden. Hauptzielgruppe der Beratung sind Asylbewerber, deren Verfahren negativ beschieden worden ist, bzw. solche, die sich noch im laufenden Verfahren befinden. In der Regel findet eine individuelle Beratung statt, die als Basis die Möglichkeiten des REAG/GARP-Programms nutzt und ggf. um weitere Aspekte ergänzt wird. Unter den Trägern der Beratung haben sich gewisse Spezialisierungen hinsichtlich der Zielländer oder Personengruppen gebildet, wobei ein Trend zur bedürfnisgerechten Angebotsvielfalt zu beobachten ist. Die Angebote lassen sich kategorisieren nach integrierter Beratung, bei der die Rückkehrberatung Teil einer ergebnisoffenen Migrationsberatung ist, und gezielter Rückberatung, die ganz auf spezifische Rückkehrunterstützung abstellt. Einige Träger setzen dabei auf Konzepte, die auch Beratung und Betreuung nach der Rückkehr ins Herkunftsland mit einschließen.

Es wird konsequent an einer Verbesserung der Information über die Möglichkeiten der freiwilligen Rückkehr gearbeitet. Das BAMF hat dazu eine Zentralstelle für Informationsvermittlung zur Rückkehrförderung (ZIRF) eingerichtet. Über deren Datenbank werden vielfältige Informationen zu Maßnahmen, Herkunftsländern, Ansprechpartnern und Beratungsstellen zur Verfügung gestellt. Die Möglichkeiten wurden über das Projekt ZIRF-Counselling noch intensiviert, das neben länderspezifischen Auskünften auch die Beantwortung individueller Anfragen von Rückkehrinteressenten ermöglicht. Daneben existieren die klassischen Informationswege wie die Versendung von Informationsmaterial, Broschüren, Merkblättern sowie Informationsveranstaltungen.

Anreize für die freiwillige Rückkehr werden v.a. über das REAG/GARP-Programm geboten, das über die REAG-Rückkehrhilfen die Reisekosten bezuschusst sowie für Personen aus „migrationspolitisch bedeutsamen Herkunftsstaaten“ eine GARP-Starthilfe zahlt. Letztere ist abhängig

vom Herkunftsland und wird in verschiedenen Staffellungen gezahlt. Daneben gewähren einige Bundesländer, Kreise und Städte zusätzliche finanzielle Hilfen. Einige Träger der Rückkehrberatung vermitteln darüber hinaus weitere finanzielle Unterstützungen oder Schulungen und Qualifizierungen. Unter den Verantwortlichen herrscht weitestgehende Einigkeit darüber, dass die finanzielle Höhe der Anreize gegenüber anderen Faktoren (persönliche, familiäre und soziale Aspekte, Perspektiven im Heimatland) sekundär ist.

Aussagen zur tatsächlichen Nachhaltigkeit freiwilliger Rückkehr können angesichts weniger vorliegender Untersuchungen kaum gemacht werden. Eine Beratung, die genau auf die Verhältnisse im Heimatland eingeht, trägt zu einer erhöhten Nachhaltigkeit bei. Verschiedene Projekte setzen an der Situation im Heimatland an und fördern das soziale Umfeld der Rückkehrer für eine verbesserte Reintegration oder versuchen, durch gezielte Vermittlung von Mikrokrediten Selbstverantwortung, Selbstinitiative und Nachhaltigkeit zu stärken.

Zwangsweise Rückkehr

Zur Beendigung des Aufenthalts erlässt die Ausländerbehörde eine Ausweisung. Dabei prüft sie, ob Gründe für einen besonderen Ausweisungsschutz vorliegen. Die Ausweisung ist keine Sanktion, sondern eine ordnungsrechtliche Präventivmaßnahme. In der Regel wird sie mit einer Abschiebungsandrohung verbunden. Zielstaatsbezogene Abschiebungsverbote im Zusammenhang mit Asylverfahren prüft das BAMF, andere Abschiebungsverbote sowie inlandsbezogene Vollstreckungshindernisse werden i.d.R. von der Ausländerbehörde geprüft.

Die Bescheide werden schriftlich erlassen. Der Ausweisungsbescheid kann, die Abschiebungsandrohung muss eine Ausreisefrist enthalten. Der Ausweisungsbescheid enthält eine Begründung und eine Rechtsmittelbelehrung. Die Abschiebungsandrohung bezeichnet den Zielstaat der Abschiebung sowie ggf. weitere nicht notwendig spezifizierte Staaten. Gegen

die Bescheide kann Widerspruch und bei Ablehnung Anfechtungsklage erhoben werden.

Die Durchführung der Rückführung setzt den Besitz von gültigen Reisedokumenten des Ausländers voraus. Identifizierung und Beschaffung von Reisedokumenten bei den ausländischen Vertretungen erweisen sich zum Teil als ein schwerwiegendes Problem. Ausländer sind gesetzlich dazu verpflichtet, bei der Aufklärung ihrer Identität mitzuwirken, was das Erscheinen bei ausländischen Vertretungen zwecks Identitätsklärung mit einschließt. Gründe dafür, dass es nicht zur Beschaffung von Dokumenten kommt, können in der mangelnden Kooperation des Ausländers oder der ausländischen Vertretungen liegen. Um Probleme zu reduzieren, haben die Bundesländer die Passersatzbeschaffung bei einer oder mehreren (Clearing-)Stellen im Bundesland zentralisiert. Für die Passersatzbeschaffung bei besonders problematischen Staaten wurde eine Koordinierungsstelle bei der Bundespolizeidirektion eingerichtet. Weitere Möglichkeiten können z.B. regelmäßige Befragungen oder die Einweisung in eine Ausreiseeinrichtung sein.

Die Möglichkeit Ausreiseeinrichtungen einzurichten wurde in das 2005 in Kraft getretene Aufenthaltsgesetz aufgenommen, von einigen Bundesländern jedoch bereits vorher praktiziert. Durch Beratung und Betreuung soll dort die Bereitschaft zur freiwilligen Ausreise gefördert werden. Gleichzeitig soll so die Erreichbarkeit für Behörden und Gerichte sowie die Durchführung der Ausreise gesichert werden. Die Einschränkungen der Lebensbedingungen (kontrollierter Zugang, Durchsuchungen, Befragungen, Sachleistungsprinzip, Verbot der Erwerbstätigkeit) sollen durch Beratung in Motivation für eine freiwillige Rückkehr umgewandelt werden. Menschenrechtsorganisationen, Kirchen und Gewerkschaften und einige Parteien kritisieren die Ausreisezentren wegen der dortigen Bedingungen und der nicht vorgeschriebenen maximalen Aufenthaltsdauer. Die Länder betrachten die Einrichtungen dagegen als Erfolg.

Abschiebungshaft kann als kurzfristige Vorbereitungshaft oder als Sicherungshaft verhängt werden, wenn eine nachweisbare Vereitelung

der Abschiebung droht. In jedem Fall muss die Ausländerbehörde, die jeweils den Antrag stellt, einen richterlichen Beschluss beibringen. Das Amtsgericht prüft dabei nur die Zulässigkeit des Haftantrages und nicht des gesamten ausländerrechtlichen Verfahrens. Der Richter muss den Ausländer zwingend anhören. Gegen seine Entscheidung kann Beschwerde eingelegt werden. Für die Durchführung der Abschiebungshaft sind die Bundesländer zuständig. Die Unterbringung erfolgt in Justizvollzugsanstalten oder in einigen Bundesländern in speziell eingerichteten Abschiebungshafteinrichtungen. Die Vorbereitungshaft ist für maximal sechs Wochen zulässig. Die Sicherungshaft hingegen kann maximal für achtzehn Monate verhängt werden, wenn die Verhältnismäßigkeit begründet wird. Kritiker wenden ein, dass die Abschiebungshaft zu schnell, zu oft und über zu lange Zeiträume verhängt werde. In der Mehrzahl der Fälle scheint aber eine Haftzeit von wenigen Tagen oder Wochen nicht überschritten zu werden.

Für die Vollstreckung der Rückführung übersendet die Ausländerbehörde den Pass oder das Reisedokument an die Polizei. Die Landespolizei leistet in der Regel Vollstreckungshilfe und verbringt den Ausländer zur Grenze bzw. an den Flughafen. Dort wird der Ausländer von der Bundespolizei übernommen. Ein konkreter Termin für den Vollzug der Abschiebung muss nicht genannt werden. Die meisten Abschiebungen finden auf dem Luftweg statt. Diese können sowohl begleitet als auch unbegleitet stattfinden. Die Begleitung wird durch Beamte der Bundespolizei, der Landespolizeien oder durch Personal der Luftverkehrsgesellschaften sichergestellt. Wird mit Widerstand des betroffenen Ausländers gegen seine Rückführung gerechnet, kann es zu Fesselungen kommen. Diese unterliegen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Die begleitenden Beamten werden für diesen Einsatz geschult, wobei die Schulung 2000 erheblich erweitert worden ist.

Das Vorbringen von krankheitsbedingten Abschiebungshindernissen, um die Vollstreckung der Abschiebung zu verhindern, ist in Deutschland ein umstrittenes Thema. Die Diskussion zwischen Ländern und Ärzte-

schaft dreht sich darum, ob nur die Flugreisetauglichkeit am Reisetag zu überprüfen ist (Ländermeinung) oder darüber hinaus gehende Aspekte von den Ärzten geprüft werden dürfen bzw. sollen, wie z.B. die Situation im Heimatland für die ärztliche Versorgung des Abzuschiebenden (Ärztemeinung). Ein dafür von Ärzteschaft und IMK erarbeiteter Kriterienkatalog ist nur von einigen Ländern umgesetzt worden.

Für die Durchführung der Rückführungen hat die Bundespolizei mit einer Reihe von Luftverkehrsgesellschaften Verträge abgeschlossen, welche z.B. die Begleitung durch Personal der Gesellschaft oder die medizinische Betreuung während des Fluges regeln. Die Buchung der Flüge erfolgt in der Regel zentralisiert über die Länder oder die Koordinierungsstelle bei der Bundespolizeidirektion. Darüber hinaus werden begleitete Rückführungen mit gecharterten Maschinen vollzogen, wobei Sammelcharter auch unter Beteiligung anderer Staaten stattfinden.

Die Ausweisung und die Ab- oder Zurückschiebung führen zu einer Wiedereinreisesperre, die im Prinzip unbefristet ist, aber auf Antrag regelmäßig befristet wird. Die Dauer der Sperre ist nicht festgelegt. Verstöße sind strafbewehrt, kommen unter Berücksichtigung der nachgewiesenen Fälle jedoch relativ selten vor.

Bilaterale und multilaterale Kooperation

Nach internationalem Gewohnheitsrecht hat jeder Staat die Pflicht, seine eigenen Staatsbürger – auch gegen deren Willen – zurückzunehmen, wenn der Aufnahmestaat dies verlangt. Die Rücknahme von Angehörigen dritter Staaten kann dagegen nur auf der Basis internationalrechtlicher Verträge geklärt werden. Rücknahmeabkommen regeln die Modalitäten der Rückübernahme. Bis auf wenige Ausnahmen sind die deutschen Verträge gegenseitig. Daneben hat Deutschland Durchbeförderungsverträge abgeschlossen, die es ermöglichen, fremde Staatsangehörige ohne Transitvisum durch den Vertragsstaat zu befördern. Es kann auch geregelt werden, inwiefern die rückzuführenden Personen dabei von Sicherheitskräften des Aufnahmestaates oder des Transitstaates begleitet

werden. Der Schwerpunkt der deutschen Verträge liegt auf den Staaten Ost- und Südosteuropas. Insgesamt hat Deutschland ein relativ umfassendes System von Rückübernahmeabkommen geschaffen, das weiter ausgebaut wird. Daneben existieren auch technische Vereinbarungen oder Verfahrensabsprachen (Memoranda of Understanding), um einzelne Rückführungsprobleme in Zusammenarbeit mit Transit- und Herkunftsstaaten zu beseitigen.

Schlussfolgerungen

Der Umfang der vorhandenen Daten könnte erweitert werden, sowohl was die Rückkehrenden selbst als auch was die Kosten der Maßnahmen betrifft. Wünschenswert wäre eine umfassende wissenschaftliche Evaluation von Rückkehrmaßnahmen. Dafür wäre zu klären, was die Evaluationskriterien sein könnten und inwieweit dabei nur Faktoren im Inland oder auch in den Heimatländern eine Rolle spielen sollten. Fragen der Nachhaltigkeit von freiwilliger und zwangsweiser Rückkehr und der Auswirkungen von Rückkehr auf die Heimatländer sollten aber mit untersucht werden, was bisher nur ungenügend geschehen ist. Ein weiteres Augenmerk könnte auf Remigrationsbewegungen jenseits von unterstützter freiwilliger Rückkehr und Rückführung gelenkt werden, um mögliche Verbindungen und evtl. Synergien in der Beratungspraxis zu erkennen.

1 Einführung

Der Rückkehrpolitik wird innerhalb der Migrationspolitik der Europäischen Union seit dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages eine zunehmende Bedeutung gewidmet. Die Europäische Kommission und der Rat der Europäischen Union treiben den Ausbau dieser Politik voran, wobei die Schwerpunkte auf Fragen der innereuropäischen Koordinierung bei der operationellen Zusammenarbeit, der Festlegung von gemeinsamen Standards und der Einleitung gemeinsamer Maßnahmen liegen. Dazu hat die Europäische Kommission 2002 ein Grünbuch und eine Mitteilung veröffentlicht (Europäische Kommission 2002a; 2002b), welche die Annahme eines Aktionsplanes¹ durch den Rat Ende 2002 zur Folge hatten. Ende 2004 verabschiedete der Rat zudem Schlussfolgerungen zu „best practices“ hinsichtlich der Rückkehr von illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen.² Erste Schritte hin zur Verbesserung der europäischen Kooperation waren bereits 2001 die Verabschiedung einer Richtlinie über die gegenseitige Anerkennung von Rückführungsentscheidungen sowie 2003 einer Richtlinie über die Unterstützung bei der Durchbeförderung.³ Nachdem der Rat das Thema Rückkehr- und Rückübernahmepolitik im Haager Programm berücksichtigt hat,⁴ hat die Kommission 2005 einen Vorschlag für eine Richtlinie über gemeinsame Normen und Verfahren zur Rückführung vorgelegt (Europäische Kommission 2005a). Der Bereich soll zudem finanziell

- 1 Council of the European Union, Return Action Programme, Doc. 14673/02 LIMITE MIGR 125 FRONT 135 VISA 172, Brüssel 25.11.2002.
- 2 Council of the European Union, Council Conclusion on best practices on return with regard to specific countries of third country nationals illegally staying on the territory of Member States, Doc. 15122/04 LIMITE MIGR 107 COMIX 713, Brüssel 23.11.2004.
- 3 Richtlinie 2001/40/EG des Rates zur gegenseitigen Anerkennung von Entscheidungen über die Rückführung von Staatsangehörigen dritter Länder (ABl. EU Nr. L 149 vom 02.06.2001, S. 34). Richtlinie 2003/110/EG des Rates über die Unterstützung bei der Durchbeförderung im Rahmen von Rückführungsmaßnahmen auf dem Luftweg (ABl. EU Nr. L 321 vom 06.12.2003, S. 26).
- 4 Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, Punkt 1.6.4. (ABl. EU Nr. C. 53, S. 1).

unterlegt werden durch die Einführung eines Rückkehrfonds (Europäische Kommission 2005b: 157-196). Im Bereich der Zusammenarbeit mit Drittstaaten schließlich wurde die Kommission (bis März 2007) vom Rat ermächtigt, mit sechzehn Drittstaaten Rückübernahmeabkommen⁵ abzuschließen (BAMF 2006c: 44-48; Cassarino 2006, Hailbronner 2005b).

Vor diesem Hintergrund der wachsenden Bedeutung in Europa soll die vorliegende Studie die nationalen Besonderheiten beleuchten und ein besseres Verständnis für die verschiedenen Ansätze, Ergebnisse und Defizite bei der Durchführung von Maßnahmen der freiwilligen Rückkehr sowie von Rückführung (Abschiebung, Zurückschiebung) in Deutschland schaffen. Weiterhin soll sie Forschungslücken in den verschiedenen Teilbereichen aufdecken und einen Überblick über die vorhandenen Daten liefern. Die Studie ist Teil einer Gesamtstudie des Europäischen Migrationsnetzwerks, an der insgesamt elf Mitgliedstaaten teilnehmen. Die jeweiligen nationalen Ergebnisse sowie der Vergleich mit den Ergebnissen aus den anderen Mitgliedstaaten können Anregungen für mögliche Verbesserungen oder Weiterentwicklungen der deutschen und der europäischen Rückkehrpolitik liefern.

Rückkehr und Rückkehrpolitik: ein Überblick

Rückkehrmigration ist ein integraler Bestandteil des Migrationsgeschehens. Die politische Auseinandersetzung mit der Frage nach der Rückkehr von Flüchtlingen spielte für die internationale Gemeinschaft jedoch lange eine eher nachrangige Rolle. In Zeiten des Kalten Krieges, als die Mehrzahl der Flüchtlinge aus dem kommunistischen Machtbereich kam, wurde ihrer Integration im Aufnahmeland oder der Weiterwanderung der Vorzug gegeben. Während der Zeit der „Gastarbeiter“-Anwerbung waren sie zudem willkommene Arbeitskräfte.

5 Die Verhandlungsmandate beziehen sich auf Marokko, Sri Lanka, die Russische Föderation, Pakistan, Hongkong, Macao, Ukraine, Albanien, Algerien, China und die Türkei. Die neuen Mandate beziehen sich auf Mazedonien (FYROM), Serbien, Montenegro, Bosnien-Herzegowina und Moldawien.

Mit dem Ende der Systemkonfrontation zwischen Ost und West veränderten sich Umfang und Herkunft der Flüchtlings- und Asylbewerberströme und damit auch ihre Wahrnehmung. In der Folge wurde Rückkehrpolitik ein Teil der Migrationssteuerungspolitik. Die Bemühungen um Repatriierung von Flüchtlingen wurden ein Bestandteil dieser Politik, was besonders im Zuge der kriegerischen Auseinandersetzung im ehemaligen Jugoslawien in den 1990er Jahren eine Rolle spielte (Black/Gent 2006: 16; Koser 2000: 57; Ghosh 2000: 215). Das Konzept des vorübergehenden Schutzes, das neu eingeführt wurde, implizierte, dass die Rückkehr nach dem Ende des Konflikts integratives Element des gewährten Schutzes war. Parallel dazu entwickelte sich eine Auffassung, nach der die Rückkehr der Flüchtlinge auch Teil der friedenserhaltenden Maßnahmen in Nach-Konflikt-Zonen ist. Die Rückkehr soll den neuen demokratischen Regierungen und den internationalen Koalitionen oder Akteuren, die für den Wandel verantwortlich sind, Legitimität verschaffen (Black/Gent 2006: 17; Amore 2002: 168). So enthalten die internationalen Friedensabkommen regelmäßig Klauseln, welche die Rückkehr der geflohenen oder vertriebenen Bevölkerung ermöglichen sollen.⁶

Besonders Deutschland, das den größten Teil der Flüchtlinge aus Jugoslawien aufgenommen hatte, entwickelte ein intensives Interesse an der Rückkehr und wurde in der Folge mit seiner Rückkehrpolitik wegweisend in Europa (Widgren 1999: 37f.). Die aktive Rückkehrpolitik umfasste dabei mehrere Schwerpunkte. Die Rückführung von Ausländern, die sich illegal in Deutschland aufhielten, wurde innerhalb der Migrationssteuerungspolitik als wichtiges Element zur Begrenzung des Zuzugs betrachtet (Lehnguth et al. 1998: 36). Gleichzeitig wurde ein neues migrationspolitisches Instrument entwickelt, nämlich Programme zur freiwilligen Rückkehr. Zwar hatte es solche Programme, zuerst mit einer eher entwicklungspolitischen Ausrichtung, schon seit den 1980er Jahren in Deutschland ge-

6 Diese Rückkehr muss nicht problemfrei sein, da die Flüchtlinge z.T. in verwandelte Verhältnisse zurückkehren (Barkan 2004: 65f.; Meier 1999: 341). So können Rückkehrer in der Wiederaufbauphase z.B. als störend hinsichtlich sozialer und ökonomischer Stabilität wahrgenommen werden, was dazu führen kann, dass die Heimatstaaten eine schrittweise Rückkehr befürworten (Noll 2000: 109f.).

geben, doch hatten sie nur geringen Erfolg (Mahnig/Giger 2000: 23).⁷ Diese Politik der Rückkehrförderung wurde mit Kostenüberlegungen verbunden, die die einmaligen Ausgaben für die Rückkehr geringer schätzten als die langfristigen Kosten beim Verbleib der betreffenden Personen im Land (Noll 2000: 105). Die Relevanz des Politikfelds Rückkehr in Deutschland verdeutlichen folgende Zahlen: 121.424 Personen kehrten von 2000 bis 2005 mit Unterstützung des REAG/GARP-Programms freiwillig zurück und 472.021 Personen wurden im gleichen Zeitraum ab- oder zurückgeschoben.

Rückkehr als Forschungsthema

Während die politische Bedeutung der Rückkehr wächst, lässt der internationale Stand der Forschung zu Rückkehrmigration, sei sie freiwillig oder zwangsweise, dagegen zu wünschen übrig. Eine systematische Forschung findet gegenwärtig nicht statt (Laaser 2006: 2). Die vorhandene Literatur zum Themenfeld ist entweder rein deskriptiv oder beruht auf empirischen Untersuchungen. Versuche nationenübergreifender Vergleiche oder theoretischer Synthesen existieren kaum (King 2000: 40).⁸ Entsprechend werden verschiedene Begriffe in diesem Feld verwendet, ohne eindeutig gegeneinander abgegrenzt oder definiert zu sein (Rückkehr, freiwillige Rückkehr, Remigration, Rückwanderung, Reintegration, Repatriierung etc.). Wann ein Rückkehrprozess beginnt oder endet, ist aus wissenschaftlicher Perspektive nicht deutlich. Black et al. (2006: 10) stellen z.B. dar, dass Rückkehr nach neueren Studien kein „straight-forward, once-and-for-all event“ sei, sondern eher als langfristiger Prozess mit verschiedenen Stadien der Vorbereitung und in Teilen auch mit erheblichen Hin- und Rückwanderungen zu verstehen sei. Der spezifische Forschungsstand in Deutschland ist als zufrieden stellend zu bezeichnen, soweit er sich auf Arbeits- und zum Teil auf Bildungsmigranten bezieht. Hier sind seit den

7 Motte (2000) wendet sich gegen die These der Erfolglosigkeit der („Gastarbeiter-“)Rückkehrpolitik zu Beginn der 1980er Jahre und sieht positive Auswirkungen angesichts des zeitgleich stattgefundenen Strukturwandels in der Industrie.

8 Siehe dazu zumindest hinsichtlich freiwilliger Rückkehr Kap. 4.2.

1960er und 1970 Jahren, v.a. jedoch in den 1980er und frühen 1990er Jahren eine Vielzahl von Arbeiten entstanden, die sich mit Rückkehrmotiven sowie Problemen der Reintegration (beruflich, sozial, schulisch) beschäftigten. Zur Rückkehr und Reintegration von Flüchtlingen oder ausreisepflichtigen Personen liegen jedoch annähernd keine Forschungen vor (Schmidt-Fink 2006: 1f.).

Verwendete Quellen und Materialien

Die vorliegende Studie wurde auf der Basis vorliegender Forschungsliteratur erstellt. Die Literaturlage, so wie sie sich nach Recherchen in Literaturdatenbanken und auf einschlägigen Internetseiten zu juristischen Fragestellungen von NGOs und von Unterstützernetzwerken präsentiert, ist insgesamt unbefriedigend, vor allem im Bereich der freiwilligen Rückkehr. Zu zwangsweiser Rückkehr finden sich deutlich mehr Arbeiten, die weitestgehend rechtswissenschaftliche Fragen behandeln. Zur Ergänzung dieser Erkenntnislage wurde auch sog. „graue“ Literatur ausgewertet wie Newsletter, Tagungsdokumentationen, Berichte und Materialien von Organisationen, die an Rückkehrmaßnahmen mitwirken oder sich dagegen richten, sowie Pressemitteilungen. Ergänzend konnten Informationen aus einer Reihe großer und kleiner Anfragen im Bundestag sowie in den Länderparlamenten gewonnen werden (Jäger 2004, Hatz 2005, Schneider 2006). Hilfreich war die Verwendung des im Sommer 2006 erschienenen Evaluationsberichts zum Zuwanderungsgesetz, der Stellungnahmen des Bundesministeriums des Innern, aller Bundesländer sowie diverser Verbände enthält (BMI 2006a, b, c). Des Weiteren konnte zur Klärung von Hintergründen auf die Protokolle der von der IMK eingerichteten AG Rück bzw. der Gespräche zwischen Ländervertretern und dem BAMF zurückgegriffen werden.

Wertvolle Erkenntnisse lieferte ein Expertentreffen mit dem Titel „Erfahrungsaustausch freiwillige Rückkehr“, das vom 27. bis zum 29. Juni 2006 im BAMF in Nürnberg stattfand. An dem Treffen nahmen neben Vertretern der zuständigen Bundesbehörden (BMI, BAMF) und der Länder di-

verse Fachleute von Wohlfahrtsverbänden, freien Trägern und Nichtregierungsorganisationen teil. Zusätzlich wurden Experten der Bundespolizeidirektion in Koblenz, der IOM-Mission Deutschland in Nürnberg, der UNHCR-Regionalvertretung für Deutschland in Nürnberg sowie Mitarbeiter des BAMF interviewt. Einzelne offene Fragen wurden abschließend direkt mit Vertretern der Länder erörtert. Darüber hinaus wurden mehrere Expertisen an Wissenschaftler aus dem nationalen Netzwerk des EMN vergeben, um ergänzend Fragen der theoretischen Einbettung, der historischen Grundlagen, der Verbindung zu Fragen von Entwicklungspolitik sowie zur Praxis der Rückkehrberatung zu klären (in diesem Band Currlé; Schmidt-Fink; Westphal/Behrensen; Laaser).

Schwerpunkte und Aufbau der Studie

Die Studie konzentriert sich, dem vordringlichen politischen Interesse der Europäischen Kommission folgend (Cassarino 2006: 2), stark, aber nicht ausschließlich auf die Rückkehr von ausreisepflichtigen Personen. Die Darstellung und Analyse von Rückkehrpolitik und Rückkehrmaßnahmen behandelt den Zeitraum 2000 bis 2005 und analysiert dabei vor allem Verfahrensaspekte. Eine Analyse der sozialen und ökonomischen Bedingungen der Rückkehr für den Rückkehrer sowie für die Herkunftsländer hätte den Rahmen einer solchen Studie für das EMN gesprengt. Die Remigration von ehemaligen „Gastarbeitern“, anderen Arbeitsmigranten, ausländischen Studierenden und Wissenschaftlern etc. kann aufgrund der eingeschränkten Daten- und Literaturbasis in diesem Rahmen nicht ausführlich behandelt werden. Diese Frage, die interessante Aufschlüsse in der vergleichenden Betrachtung des Bereichs der freiwilligen Rückkehr von Ausreisepflichtigen zu ergeben verspricht, wird einer später am BAMF durchzuführenden Studie vorbehalten bleiben. Einige grundsätzliche Informationen lassen sich jedoch bereits aus der in Auftrag gegebenen Expertise zur historischen Entwicklung der Rückkehrpolitik in der Bundesrepublik Deutschland entnehmen (in diesem Band Schmidt-Fink).

Die Studie folgt einem Aufbau, der innerhalb des EMN für alle nationalen Studien gewählt worden ist (European Commission 2006). Die Abgrenzung von freiwilliger Rückkehr und (zwangsweiser) Rückführung bereitet dabei insofern Schwierigkeiten, als dass es keine eindeutige Grenze gibt, die einen Verfahrensablauf von Anfang an nur einer Kategorie zuordnen würde.⁹ Daher kann diese Studie nicht einfach in zwei Teile geteilt werden. Vielmehr muss in verschiedenen Abschnitten auf das miteinander Verwobene beider Bereiche eingegangen werden. Weiterhin hat sich im Verlauf der Erarbeitung der Studie ergeben, dass die Komplexität der deutschen Verfahrensabläufe nicht in jedem Fall in die innerhalb des EMN verabredete Gliederung eingepasst werden konnte. Um eine logische, am Ablauf orientierte Darstellung zu liefern, wurden daher einige Anpassungen und Umstellungen vorgenommen.

Der Aufbau stellt sich nun wie folgt dar: In einem einführenden Kapitel (Kap. 2) werden Begrifflichkeiten geklärt und die verfügbaren Daten präsentiert. Das anschließende Kapitel (Kap. 3) behandelt die politische und rechtliche Dimension auf deutscher Ebene und klärt, wie sich europäische Rechtsakte auf die Gestaltung von Politik und Recht auswirken. Das Zentrum der Studie bildet Kapitel 4, das zuerst einen Überblick über die Verantwortlichkeiten bei und Kosten von Rückkehrmaßnahmen liefert (Kap. 4.1). Es folgen die ausführlichen Abschnitte zur freiwilligen Rückkehr (Kap. 4.2) sowie zur zwangsweisen Rückkehr (Kap. 4.3). Kapitel 5 ist der bi- und multilateralen Kooperation im Bereich Rückkehr gewidmet. Die Studie schließt mit einigen Schlussfolgerungen (Kap. 6). Im Anhang finden sich neben Literaturangaben eine Liste der Abkommen zur Erleichterung der Rückkehr ausreisepflichtiger Ausländer sowie weitere statistische Angaben.

9 Zu der darüber hinaus bestehenden Uneinigkeit in der Diskussion um den Begriff der Freiwilligkeit siehe unten Kap. 2.1.

2 Definitionen, Kategorisierung von Rückkehrern und Datenlage

2.1 Definitionen

Rückkehr ist ein umfassender Begriff, der sowohl die freiwillige als auch die zwangsweise Rückkehr umfasst. Das internationale Recht kennt Rückkehr als Begriff z.B. in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, nach der jeder das Recht hat, in sein Land zurückzukehren (Art. 13 Abs. 2). Im deutschen Recht ist der Begriff als solcher dagegen nicht definiert. Die Europäische Kommission hat einen Vorschlag zur Definition von „Rückkehr“ vorgelegt, der jedoch nicht verbindlich ist. Demnach deckt Rückkehr „die Vorbereitung und Durchführung der Rückreise in das Herkunfts-, Transit- oder ein anderes Drittland ab. Dabei kann es sich um eine freiwillige oder erzwungene Rückkehr handeln.“ (Europäische Kommission 2002b: 28).

Auch wenn der Oberbegriff „Rückkehr“ im deutschen Recht nicht definiert ist, sind die Begriffe, die den Bereich der zwangsweisen Rückkehr beschreiben, relativ einfach zu bestimmen, da sie in der Regel per Gesetz oder Verordnung geregelt sind.

Die **Ausreisepflicht** (§ 50 AufenthG) resultiert aus dem Nichtbesitz oder dem nachträglichen Wegfall des benötigten Aufenthaltstitels. Es bedarf dazu keines Verwaltungsaktes; vielmehr entsteht die Pflicht, das Bundesgebiet unverzüglich zu verlassen, kraft Gesetz, ohne dass eine Ausweisung verfügt worden ist. In der Regel weist die Behörde auf die Ausreisepflicht jedoch mittels einer **Ausreiseaufforderung** hin, um sicher zu stellen, dass dem Ausländer diese Pflicht auch bekannt ist (Storr et al. 2005: § 50 Rn 3). Regelmäßig wird dabei auch eine Frist zur Ausreise genannt. Bei der **Ausweisung** (§ 53, 54, 55 AufenthG) handelt es sich um eine Form ausländerbehördlichen Handelns, die zum Verlust des Aufenthaltstitels führt, wobei der Besitz eines Aufenthaltstitels keine Voraussetzung für die

Ausweisung ist. Sie ist ebenso eine ordnungsrechtliche Maßnahme, die Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch den Aufenthalt eines Ausländers in Deutschland vorbeugen soll. Sie löst ein Aufenthalts- und ein Wiedereinreiseverbot aus (Storr et al. 2005: § 53 Rn 2).

Der Begriff der **Rückführung** umfasst verschiedene Formen der „erzwungene[n] Rückkehr in das Herkunfts-, Transit- oder ein anderes Drittland auf der Basis eines Verwaltungs- oder Gerichtsakts“ (Europäische Kommission 2002b: 28), nämlich die Abschiebung, die Zurückschiebung und die Zurückweisung sowie die Durchbeförderung. Sie umfasst das Verbringen eines Ausländers in das Zielland und endet mit der Einreise dort.¹⁰ Die **Zurückweisung** ist ein (in der Regel mündlicher) (grenz-)polizeilicher Verwaltungsakt zur Verweigerung der Einreise, der sofort vollzogen wird. Die Einreise wird einem Ausländer verweigert, der unerlaubt einreisen will. Die Zurückweisung kann u.a. erfolgen, wenn ein Ausweisungsgrund besteht, der begründete Verdacht vorliegt, dass der Aufenthalt nicht dem angegebenen Zweck dient, oder die Einreisebedingungen nach Art. 5 SDÜ nicht erfüllt sind (§ 15 AufenthG). Mit dieser Maßnahme ist häufig die unmittelbare Vollstreckung verbunden, im Sinne der körperlichen Verweigerung der Einreise oder der Rückführung über die Grenze (Storr et al. 2005: § 15 Rn 3). Die **Zurückschiebung** (§ 57 AufenthG) ist eine aufenthaltsbeendende Maßnahme gegen einen Ausländer, der bereits eingereist ist. Sie kann und soll primär in den Staat erfolgen, aus dem der Ausländer in das Bundesgebiet eingereist ist (Storr et al. 2005: § 57 Rn 3). Die **Abschiebung** (§ 58 Abs. 1 AufenthG) schließlich ist die zwangsweise Durchsetzung der vollziehbaren Ausreisepflicht, wenn die freiwillige Erfüllung der Ausreisepflicht nicht gesichert ist oder aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung eine Überwachung der Ausreise erforderlich erscheint. Die Rückführung im Rahmen der Abschiebung umfasst dabei die tatsächliche Außerlandesbringung des Ausländers.

¹⁰ Der Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger definiert im Gegensatz zur Mitteilung von 2002 Rückführung als freiwillige und zwangsweise Rückkehr (Europäische Kommission 2005a: 15).

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 aus einem sicheren Drittstaat eingereist ist (§ 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).

Die **Durchbeförderung** oder auch Weiterschickung ist das Verbringen eines Ausländers von einem anderen Staat durch die Bundesrepublik in einen Drittstaat. Das umfasst sowohl Durchbeförderungen über deutsche Flughäfen als auch eigene Rückführungen über Transitstaaten (Bundesministerium des Innern 2005: 7). Die **Rückübernahme** ist die Wiederaufnahme von Personen auf Ersuchen eines Drittstaates, die dort illegal eingereist waren oder sich illegal aufgehalten haben, wobei zu unterscheiden ist zwischen eigenen Staatsangehörigen, Drittstaatsangehörigen und staatenlosen Personen (Lehnguth et al. 1998: 59).

Im Gegensatz zu den rechtlich bestimmbareren Begriffen bei der zwangsweisen Rückkehr ist der Begriff der freiwilligen Rückkehr weniger klar zu fassen, auch wenn ihr der Vorrang vor der zwangsweisen Rückkehr eingeräumt wird. Die freiwillige Rückkehr ist gesetzlich nicht explizit geregelt, wird aber im Aufenthaltsgesetz (§ 61 Abs. 2 AufenthG und als Aufgabe des BAMF in § 75 Nr. 7 AufenthG) erwähnt. Dem Sinn nach sind damit auch die im Asylbewerberleistungsgesetz (§ 11 Abs. 1 AsylbLG) angesprochenen „Rückführungsprogramme“ gemeint. In beiden Fällen bildet die vom Gesetzgeber erwartete freiwillige Ausreise bei Eintreten der Ausreisepflicht

(§ 50 AufenthG) den Hintergrund. In der Diskussion ist jedoch umstritten, ob in diesem Fall von Freiwilligkeit gesprochen werden kann. Das Spektrum der Positionen reicht dabei von der Ansicht, dass Freiwilligkeit nur vorliege, wenn es die Option zu bleiben 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 (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 (UNHCR 1996: Kap. 2.3). Die von IOM präsentierte Definition für freiwillige Rückkehr lehnt sich an diese weit reichende 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). Diese letzte Variante, bei der die Alternative nur darin besteht, illegal im Land zu bleiben oder zwangsweise zurückgeführt zu werden, wird unter bewusster Vermeidung des Begriffs der Freiwilligkeit vom Europäischen Flüchtlingsrat (ECRE) als pflichtgemäße Rückkehr (mandatory return) bezeichnet (ECRE 2003: 4).

Dieser Begriff wird auch von verschiedenen Vertretern von deutschen NGOs bevorzugt, die sich aktiv mit Fragen der Rückkehrunterstützung beschäftigen.¹¹

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 Aufenthaltszwecks (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 etc. erzeuge bei einer gleichzeitig stattfindenden Rückkehrberatung erheblichen Druck, so dass die Rückkehr nicht mehr freiwillig sei (Düvell 2005: 63).¹² Diese Art der freiwilligen Rückkehr sei dann nur noch ein Euphemismus für eine Abschiebungspolitik mit anderen Mitteln (Berthold 2005: 57). Wenn dann noch weitergehend die Menschenfreundlichkeit und Würde dieser Art der Rückkehr in Frage gestellt wird (Düvell 2005: 66), geht es in der Diskussion jedoch nicht mehr um die Definition der freiwilligen Rückkehr. Vielmehr wird dann neben der Form der Rückkehr grundsätzlich die Sinnhaftigkeit von zwangsweiser Rückkehr, von Abschiebung und letztlich der gegenwärtigen Asyl- und Ausländerpolitik bezweifelt.¹³

11 Vgl. z.B. Aussagen von Klaus Dünnhaupt (AGEF) im Rahmen des Expertentreffens „Freiwillige Rückkehr“, 27. bis 29.06.2006 im BAMF.

12 Ähnlich zurückhaltend die ehemalige Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Beauftragte 2005: 482). Zur Zumutbarkeit der freiwilligen Ausreise Heinhold 2003.

13 Paul/Sebastian (2005: 91) weisen darauf hin, dass die harsche Ablehnung der geförderten freiwilligen Rückkehr z.T. von einem „robusten Freund/Feindbild“ gespeist wird, das „Behörden grundsätzlich nur Schlechtes zutraut“.

Da diese Studie im Rahmen des Europäischen Netzwerks dazu dient, die gegenwärtige Situation im Bereich der Rückkehr vor allem unter Verfahrensgesichtspunkten zu behandeln, werden die gängigen Verfahrensbegriffe verwendet. Insofern wird im Folgenden unter freiwilliger Rückkehr weitgehend die unterstützte freiwillige Rückkehr verstanden.

2.2 Kategorisierung von Rückkehrern

Die übergeordnete Kategorie der in dieser Studie behandelten Rückkehrer enthält jene, die der Ausreisepflicht unterliegen. Die Gründe für das Eintreten der Ausreisepflicht sind vielfältig, wobei ein großer Teil in den Ausweisungstatbeständen zusammengefasst ist. So erfolgt eine zwingende Ausweisung bei rechtskräftigen Verurteilungen unter verschiedenen Bedingungen (§ 53 AufenthG; Schwidden/Wollenschläger 2000). Eine Regelausweisung ist ebenfalls bei gewissen Verurteilungen vorgesehen wie bei Verstößen gegen das Betäubungsmittelgesetz, Fällen des Landfriedensbruchs, der Unterstützung des Terrorismus, der Gefährdung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, Verstößen bei einer Sicherheitsbefragung sowie bei der Verantwortlichkeit als Leiter eines verbotenen Vereins (§ 54 AufenthG). Im Ermessen der Ausländerbehörde liegt schließlich die Ausweisung, sofern die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder sonstige erhebliche Interessen der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigt werden (§ 55 Abs. 1 AufenthG). Das betrifft insbesondere falsche Angaben beim Visumerwerb, wiederholte Verstöße gegen Rechtsvorschriften, gerichtliche Entscheidungen oder behördliche Verfügungen, Drogenmissbrauch, Gefährdung der öffentlichen Gesundheit, Obdachlosigkeit, Inanspruchnahme von Sozialhilfe, eine die öffentliche Sicherheit und Ordnung störende Billigung von Verbrechen gegen den Frieden, die Menschlichkeit oder von Terrorismus sowie die Aufstachelung zu Hass oder Gewalt gegen bestimmte Bevölkerungsteile (§ 55 Abs. 2 AufenthG). Der Bezug von Leistungen nach dem SGB II, das die Grundsicherung für Arbeitssuchende regelt, führt dagegen grundsätzlich zu keiner Ausweisung (Beauftragte 2005: 432; VAH AufenthG Nr. 55.2.6).

Eine weitere Kategorie von Ausreisepflichtigen sind Asylbewerber, deren Antrag endgültig abgelehnt worden ist. Gleiches kann aber auch für Ausländer gelten, deren Asylverfahren ursprünglich zu einer positiven Entscheidung geführt hatte. Im Falle von Asylberechtigten ist nach dem Wegfall der Anerkennungsgründe oder auf Grund einer veränderten Rechtslage ein Widerrufsverfahren einzuleiten; dies gilt auch für Personen, für die das Vorliegen der Voraussetzungen nach § 60 Abs. 1 AufenthG oder ein anderes Abschiebungsverbot festgestellt worden war und das entfallen ist (§ 73 Abs. 1 und 3 AsylVfG). Auch eine Rücknahme der früheren Entscheidung ist möglich, wenn diese durch falsche oder verschwiegene Angaben des Asylbewerbers bewirkt wurde oder fehlerhaft war (§ 73 Abs. 2 und 3 AsylVfG). Der Widerruf oder die Rücknahme führen jedoch nicht immer automatisch zum Entzug des Aufenthaltsrechts durch die Ausländerbehörde, da diese auch die Dauer des Aufenthaltes, die Folgen für Familienangehörige und sonstige schutzwürdige Belange berücksichtigen muss (Beauftragte 2005: 467, 469; Heinhold 2005: 153).¹⁴ Flüchtlinge, die nur vorübergehenden Schutz genossen haben, wie z.B. die Flüchtlinge aus dem Kosovo, gehören ebenfalls zu den Rückkehrern. Ein dauerhaftes Bleiberecht wurde von der Innenministerkonferenz ausgeschlossen, wengleich seit 2004 einige Bundesländer unter dem Eindruck der Sicherheitslage in den Herkunftsländern zum Teil Bleiberechte gefordert haben, sofern es sich um wirtschaftlich und gesellschaftlich integrierte Personen handelte.¹⁵ Grundsätzlich ausreisepflichtig sind per definitionem illegal aufhältige Ausländer in Deutschland (Sinn et al. 2006: 23-27).

14 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 (Beauftragte 2005: 469).

15 Siehe z.B. IMK-Beschluss Nr. 7 vom 06.06.2002; Protokollnotiz zum IMK-Beschluss Nr. 11 vom 08.07.2004. Eine begrenzte Bleiberechtsregelung für faktisch und wirtschaftlich integrierte Ausländer wurde von der Innenministerkonferenz im November 2006 beschlossen. IMK-Beschluss Nr. 8 vom 17.11.2006.

Quer zu all diesen Kategorien liegt die Gruppe der geduldeten Ausländer, also derjenigen, deren Abschiebung vorübergehend aufgrund tatsächlicher oder rechtlicher Abschiebungshindernisse ausgesetzt ist (§ 60a AufenthG).

Die Ausreisepflicht, 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. Aber auch wenn die freiwillige Ausreise in der Praxis überwiegend von ausreisepflichtigen Personen wahrgenommen wird, so können auch andere die Rückkehrhilfe nach dem von IOM Deutschland durchgeführten REAG/GARP-Programm¹⁶ in Anspruch nehmen. Sie kann beantragt werden von Ausländern, die z.B. eine Aufenthaltsgestattung während des Asylverfahrens besitzen, die eine Aufenthaltserlaubnis aus Gründen des vorübergehenden Schutzes oder aus humanitären Gründen nach §§ 23 Abs. 1, 24 Abs. 1 und 25 Abs. 4 Satz 1 oder Abs. 5 AufenthG besitzen, die eine Duldung besitzen, die vollziehbar ausreisepflichtig sind oder die einen Zweit- bzw. Folgeantrag im Asylverfahren stellen. Ebenso sind Ehegatten, Lebenspartner oder minderjährige Kinder leistungsberechtigt, auch wenn sie die entsprechenden Bedingungen nicht erfüllen. 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 2006: 6).

Eine zusätzliche Kategorie von (zwangsweisen) Rückkehrern ergibt sich aus dem Dublin-Verfahren. Hier handelt es sich um Asylbewerber bzw. illegal im Bundesgebiet aufhältige Personen, die keinen Asylantrag stellen (sog. Aufgriffsfälle), bei denen über den Abgleich der Fingerabdrücke im EURODAC-System ein Asylantrag in einem anderen Mitgliedstaat nachgewiesen werden kann. Diese Personen werden nach den Maßgaben

16 Das „Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany“ (REAG) trägt Reisekosten, während das „Government Assisted Repatriation Programme“ (GARP) Starthilfen gewährt.

der Dublin-II-Verordnung bzw. des DÜ an den entsprechenden Mitgliedstaat überstellt, wenn dieser zuständig ist und dem Übernahmearbeiten Deutschlands zugestimmt hat.

2.3 Daten zu zwangsweiser und freiwilliger Rückkehr

Daten zu Fragen der Rückkehr zu erhalten ist ein grundsätzliches Problem, da es weltweit bisher weder Zielländer noch Herkunftsländer als besondere Priorität betrachtet haben, dieses Phänomen zu erfassen (Koser 2000: 59). Auch in Deutschland werden diejenigen, die ohne weiteres ihrer Ausreisepflicht nachkommen, nicht gesondert von der amtlichen Statistik erfasst. Der weitere Verbleib z.B. von abgelehnten Asylbewerbern ist entsprechend nicht belastbar zu ermitteln.

Soweit Daten zu zwangsweiser und freiwilliger Rückkehr vorhanden sind, finden sie sich bei den jeweiligen Stellen, die mit Rückkehrmaßnahmen befasst sind. Rückführungen werden zum einen von der Bundespolizeidirektion erfasst und zum Teil in Jahresberichten bzw. den jährlichen Schengen-Erfahrungsberichten veröffentlicht. Zum anderen werden diese Daten auch gemäß der Vorgaben des AZRG von den Ausländerbehörden an das Ausländerzentralregister (AZR) gemeldet. Die Zahlen zu vollzogenen Abschiebungen im AZR sind jedoch nicht ganz deckungsgleich mit denen der Bundespolizeidirektion, was mit unterschiedlichen Erfassungsmodalitäten und –richtlinien sowie dem Nachpflegeverhalten¹⁷ der Behörden zu tun haben kann. Für den Beginn des betrachteten Zeitraums (2000) machen die Zahlen des AZR ca. drei Viertel derer der Bundespolizeidirektion aus, während sie 2005 95 % umfassen.

Daten zu Abschiebehaft können über die Länder ermittelt werden, soweit sie z.B. im Rahmen parlamentarischer Anfragen mitgeteilt wurden. Zum Aufenthalt in Ausreisezentren geben ebenfalls Länder Auskunft. Angaben zur freiwilligen Rückkehr ergeben sich aus den Verwendungsnachweisen der IOM, die das BAMF als abrechnende Stelle der REAG/GARP-Mit-

¹⁷ Die Verbesserung der Übereinstimmung der Zahlen ist darauf zurückzuführen, dass die Eingabe in das AZR in den letzten Jahren ständig verbessert/vereinfacht werden konnte.

tel erhält. Zum Teil liegen auch Daten zur freiwilligen Rückkehr von Wohlfahrtsorganisationen vor, doch machen die von ihnen erhobenen Zahlen in der Regel nur eine Teilmenge der Gesamtzahlen von IOM aus.¹⁸

Das Potenzial derjenigen, die für die freiwillige Rückkehr infrage kommen bzw. in letzter Konsequenz von Rückführungsmaßnahmen betroffen sein könnten, wird durch die Zahl der Ausreisepflichtigen bestimmt. Diese Zahl ist in Deutschland laut AZR in den letzten Jahren deutlich gesunken und betrug Ende 2005 noch 296.727, was einem Rückgang zwischen 2003 und 2005 von ca. 35 % entspricht (vgl. Tab. 1). Zu unterscheiden sind dabei die Gruppe der Personen mit Duldung, also Aussetzung der Abschiebung (2005: 192.155), und diejenige der ausreisepflichtigen Personen ohne Duldung (2005: 104.574). Der Rückgang bei beiden Teilgruppen ist in den letzten Jahren unterschiedlich ausgefallen, wobei die der Ausreisepflichtigen ohne Duldung von 2003 auf 2005 um knapp 54 % und die der Duldungsinhaber um 15 % gesunken ist.¹⁹ Die Gründe für diesen Rückgang dürften unter anderem darin zu suchen sein, dass die Asylantragszahlen in Deutschland in den letzten Jahren ebenfalls deutlich zurückgegangen sind. Wurden im Jahr 2000 noch 78.564 Asylersanträge gestellt und im Folgejahr 2001 sogar 88.287, so betrug der seitdem kontinuierlich sinkende Wert 2005 nur noch 28.914. Das entspricht einem Rückgang von etwas über 67 % im Vergleich zu 2001. Allerdings kann dies nicht der einzige Erklärungsgrund sein, da Personen mit einem Asylhintergrund nach den Zahlen des AZR innerhalb der Gruppe der Ausreisepflichtigen und derjenigen mit Duldung im Schnitt weniger als zwei Drittel ausmachen (2005: 61,6 % bzw. 59,8 %).

¹⁸ Ausführliche Tabellen siehe Anhang.

¹⁹ Zum 01.11.2004 ist eine Bereinigung des AZR abgeschlossen worden. Als Folge reduzierte sich die Zahl der Einträge im AZR insgesamt um 618.000 Personen. Die Reduzierung verteilte sich auf alle Statusgruppen. Dies muss beim Rückgang 2003/2004 berücksichtigt werden.

Tabelle 1: Ausreisepflichtige Personen im AZR (2003-2005)

	Ausreisepflichtige			
		mit Duldung		mit Asylhintergrund
		mit Asylhintergrund	mit Duldung	
2003	453.306	273.330	226.569	132.203
2004	371.074	249.073	202.929	133.156
2005	296.727	182.754	192.155	114.936

Quelle: AZR

Das AZR gibt weiterhin für das Jahr 2005 zum 31.12. einen Gesamtbestand von 30.558 Personen an, die eine Ausweisung erhalten haben (vgl. Tab. 10 im Anhang). Bei diesen liegt aber nur zum Teil auch eine vollziehbare bzw. unanfechtbare Ausweisung vor, nämlich bei 22.508 Personen, was 73,7% ausmacht. Die Zahl derer, für die in den letzten Jahren im AZR der Sachverhalt der vollziehbaren bzw. unanfechtbaren Ausweisung gespeichert wurde, ist zwischen 2000 und 2003 weitgehend mit etwas unter 15.000 stabil geblieben, seit 2004 bis Ende 2005 jedoch deutlich um fast 40 % gesunken (vgl. Tab. 11 im Anhang). Dabei ist die Entwicklung in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich. Im Rahmen der sinkenden Zahlen ist der Rückgang in Hessen und Hamburg besonders markant, wohingegen in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg bis 2003 noch deutliche Steigerungen zu verzeichnen waren.

Genaue Angaben zum Gesamtumfang illegal aufhältiger Personen in Deutschland können nicht gemacht werden. Die Auffassungen verschiedener Experten dazu hatten sich zum Ende der 1990er Jahre auf ca. eine Million eingependelt. Diese Angaben können allerdings kaum validiert werden. Angesichts der verschärften Asylgesetzgebung und dem Sinken der Asylbewerberzugänge wird vielfach ein Rückgang des Phänomens Illegalität auf hohem Niveau für wahrscheinlich gehalten (Lederer 2004; Schönwälder et al. 2004; Sinn et al. 2006: 59), was sich bei der Betrachtung verschiedener Indikatoren²⁰ zu bestätigen scheint (Kreienbrink/Sinn 2007).

20 Indikatoren sind u.a. Aufgriffe von unerlaubt eingereisten Ausländern, Aufgriffe von Schleusern und Geschleusten, Ergebnisse der Polizeilichen Kriminalstatistik und der Asylstatistiken des BAMF.

Zur Durchsetzung der Ausreisepflicht haben Ausländerbehörden die Möglichkeit, auf Fahndungshilfen der Polizei zurückzugreifen (INPOL, vgl. § 11 BKAG), in welche sie Angaben zu Ausländern einspeisen können, die nicht freiwillig ihrer Ausreisepflicht nachgekommen sind und deren Aufenthalt im Bundesgebiet unbekannt ist (§ 50 Abs. 7 AufenthG, § 66 AsylVfG) (Welte 2002: 57).

2.3.1 Daten zu zwangsweiser Rückkehr

Der rückläufige Trend bei den Zahlen zu ausreisepflichtigen Personen findet sich ebenso bei den Zahlen zur zwangsweisen Rückkehr. Nimmt man die Summe aller Rückführungen zusammen, also Abschiebungen, Zurückschiebungen und Zurückweisungen (vgl. Tab. 2), so ist diese zwischen 2000 (108.070) und 2005 (38.740) um 64 % gesunken. Während sich die Zahlen der Abschiebungen in diesem Zeitraum halbiert haben (2005: 17.773), sind die Zahlen der Zurückschiebungen (2005: 5.924) und die der Zurückweisungen (2005: 15.043) um je 71 % gesunken. Besonders bei den Zurückweisungen machen sich die Auswirkungen der EU-Erweiterung 2004 bemerkbar, da der Rückgang vor allem an den Grenzen zu Polen und zur Tschechischen Republik bei über 90 % bzw. 80 % liegt.

Tabelle 2: Abschiebungen, Zurückschiebungen und Zurückweisungen (2000-2005)

		Jahr					
		2000	2001	2002	2003	2004	2005
Flughäfen	Abschiebungen	32.443	25.223	26.286	23.944	21.970	16.865
	Zurückschiebungen	2.622	1.828	593	526	876	940
	Zurückweisungen	4.982	3.982	3.610	3.951	3.773	3.083
	Gesamt	40.047	31.033	30.489	28.421	26.619	20.888
Seehäfen	Abschiebungen	12	49	30	16	14	2
	Zurückschiebungen	13	51	221	173	107	71
	Zurückweisungen	908	310	341	235	214	99
	Gesamt	933	410	592	424	335	172
Schengenbinnen- grenzen	Abschiebungen	366	346	461	440	626	447
	Zurückschiebungen	5.195	6.395	6.296	4.913	4.239	3.244
	Zurückweisungen	3.290	408	55	21	81	25
	Gesamt	8.851	7.149	6.812	5.374	4.946	3.716
Schweiz	Abschiebungen	93	55	38	21	26	21
	Zurückschiebungen	645	469	370	292	202	114
	Zurückweisungen	15.180	20.287	17.841	16.674	18.246	8.078
	Gesamt	15.918	20.811	18.249	16.987	18.474	8.213
Polen	Abschiebungen	2.065	1.887	1.922	1.803	593	331
	Zurückschiebungen	2.858	2.507	1.704	2.047	1.843	946
	Zurückweisungen	15.199	15.293	16.283	17.012	5.800	1.344
	Gesamt	20.122	19.687	19.909	20.862	8.236	2.621
Tschechische Republik	Abschiebungen	465	342	299	263	105	107
	Zurückschiebungen	9.036	4.798	1.954	1.778	1.188	609
	Zurückweisungen	12.698	10.774	9.156	6.064	2.671	2.414
	Gesamt	22.199	15.914	11.409	8.105	3.964	3.130
Gesamt	Abschiebungen	35.444	27.902	29.036	26.487	23.334	17.773
	Zurückschiebungen	20.369	16.048	11.138	9.729	8.455	5.924
	Zurückweisungen	52.257	51.054	47.286	43.957	30.785	15.043
	Gesamt	108.070	95.004	87.460	80.173	62.574	38.740

Quelle: Bundespolizeidirektion

Zurückweisungen (vgl. Tab. 3) sind vor allem an den Grenzen zu den Nachbarländern (Polen, Tschechische Republik und Schweiz) vorgekommen und betrafen zu einem großen Teil Bürger von EU-Nachbarstaaten oder anderen EWR-Staaten (Bundesministerium des Innern 2003: 19). Seit der EU-Erweiterung machen allein die Zurückweisungen an der Grenze zur Schweiz über die Hälfte aller Zurückweisungen aus (2005: 8.078), gefolgt von solchen an Flughäfen, die ein Fünftel umfassen.

Tabelle 3: Zurückweisungen (2000-2005)

Zurückweisungen über	Jahr					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Flughäfen	4.982	3.982	3.610	3.951	3.773	3.083
Seehäfen	908	310	341	235	214	99
Schengenbinnengrenzen	3.290	408	55	21	81	25
Schweiz	15.180	20.287	17.841	16.674	18.246	8.078
Polen	15.199	15.293	16.283	17.012	5.800	1.344
Tschechische Republik	12.698	10.774	9.156	6.064	2.671	2.414
Gesamt	52.257	51.054	47.286	43.957	30.785	15.043

Quelle: Bundespolizeidirektion

Bei den Zurückschiebungen bietet sich hinsichtlich der Entwicklung der Zahlen an den Grenzen zu den neuen EU-Mitgliedern Polen und Tschechische Republik zwischen 2000 und 2005 ein ähnliches Bild (vgl. Tab. 4), wobei gegenüber der Tschechischen Republik der Rückgang schon deutlich vor dem EU-Beitritt einsetzt. Gegenwärtig sind es vor allem Zurückschiebungen über die Schengenbinnengrenzen, die etwas über die Hälfte aller Zurückschiebungen betreffen (2005: 3.244).

Tabelle 4: Zurückschiebungen (2000-2005)

Zurückschiebungen über	Jahr					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Flughäfen	2.622	1.828	593	526	876	940
Seehäfen	13	51	221	173	107	71
Schengenbinnengrenzen	5.195	6.395	6.296	4.913	4.239	3.244
Schweiz	645	469	370	292	202	114
Polen	2.858	2.507	1.704	2.047	1.843	946
Tschechische Republik	9.036	4.798	1.954	1.778	1.188	609
Gesamt	20.369	16.048	11.138	9.729	8.455	5.924

Quelle: Bundespolizeidirektion

Die Zahl der Abschiebungen ist nach langsamem Rückgang erst 2005 deutlich zurück gegangen (vgl. Tab. 5). Bei den Abschiebungen, die auf dem Luftweg stattfinden (90 bis 95 %), ist der Rückgang erst 2005 noch deutlicher zu beobachten. Der Rest verteilt sich vor allem auf die Schengenbinnengrenzen und die östlichen Nachbarstaaten, wobei hier bei letzteren ein deutlicher Rückgang bemerkbar ist, z.B. im Falle Polens auf ca. ein Sechstel.

Tabelle 5: Abschiebungen (2000-2005)

Abschiebungen über	Jahr					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Flughäfen	32.443	25.223	26.286	23.944	21.970	16.865
Seehäfen	12	49	30	16	14	2
Schengenbinnengrenzen	366	346	461	440	626	447
Schweiz	93	55	38	21	26	21
Polen	2.065	1.887	1.922	1.803	593	331
Tschechische Republik	465	342	299	263	105	107
Gesamt	35.444	27.902	29.036	26.487	23.334	17.773

Quelle: Bundespolizeidirektion

Hinsichtlich der Staatsangehörigkeit kamen die (auf dem Luftweg) Abgeschobenen zwischen 2000 und 2005 im Schnitt aus 135 Staaten. Unter den zehn häufigsten Staatsangehörigkeiten (vgl. Tab. 12 im Anhang) finden sich in allen Jahren stabil die Türkei und Jugoslawien bzw. ab 2003 Serbien-

Montenegro. Mit deutlichem Abstand folgen Bulgarien, Rumänien, die Ukraine und Vietnam. Innerhalb der Top-10 finden sich meist auch die Russische Föderation und Bosnien-Herzegowina, während Polen und Litauen mit dem EU-Beitritt 2004 in dieser Gruppe nicht mehr auftauchen. Dafür rückt unter anderem Algerien auf. Die Liste der Zielländer, in welche die Personen abgeschoben werden, entspricht dieser Verteilung weitestgehend, auch wenn in Ausnahmefällen (2000, 2004) Italien oder Österreich unter den Top-10-Zielstaaten erscheinen. In diesen Fällen ist davon auszugehen, dass es sich um Überstellungen an die dortigen Behörden gehandelt hat.

Auf der Basis der Daten des AZR lassen sich über die Gruppe der abgeschobenen Personen weitere Aufschlüsse erzielen. So entspricht die Verteilung der Staatsbürgerschaften der abgeschobenen Personen in den einzelnen Bundesländern weitgehend der Gesamtverteilung (vgl. Tab. 13 im Anhang). In den ostdeutschen Bundesländern fällt auf, dass Bürger aus Vietnam eine starke Rolle spielen, wohingegen sie in den westdeutschen Bundesländern kaum unter die Top-3 kommen. Diese Verteilung hängt mit der historisch begründeten Verteilung der Ausländerbevölkerung in Deutschland zusammen. Im Falle Hessens fällt auf, dass 2000/2001 Kolumbien unter den ersten drei Staatsangehörigkeiten erscheint. Hier könnte der Flughafen Frankfurt als Einreiseort eine Rolle spielen. Dass diese Nationalität dann in Hessen nicht mehr so prominent auftaucht, dürfte mit der Einführung der EU-weiten Visumpflicht für Kolumbien zusammenhängen.

Bei den Gesamtzahlen der Abschiebungen pro Bundesland spiegelt sich die Größe der Ausländerbevölkerung wider (vgl. Tab. 14 im Anhang). So wurden 2000 bis 2005 mit Abstand die meisten Abschiebungen in Nordrhein-Westfalen erfasst, gefolgt von Baden-Württemberg und Bayern. Im Mittelfeld liegen die Flächenstaaten Hessen und Niedersachsen sowie der Stadtstaat Berlin. Bei einer insgesamt eher fallenden Tendenz für den Gesamtzeitraum weisen die Zahlen für Nordrhein-Westfalen, Hessen, Schleswig-Holstein, Hamburg und Bremen für die Jahre 2001 bis 2004 jedoch eine steigende Tendenz auf.

Die Zahlen aus dem AZR über vollzogene Abschiebungen geben auch Auskunft zur Verteilung nach Geschlecht und Alter (vgl. Tab. 15 im Anhang). Von den Abgeschobenen sind im betrachteten Zeitraum durchgängig knapp 80 % männlich, während Frauen somit gut 20 % ausmachen. Hinsichtlich der Altersklassen sind durchgängig um die 86 % der Männer 20 bis 49 Jahre alt, während diese Altersklasse bei Frauen mit ca. 69 % vertreten ist. Dabei ist zwischen 2000 und 2005 ein Trend zur Verjüngung festzustellen, da innerhalb dieser Gruppe bei der Altersklasse von 20 bis 29 Jahren der Anteil von jeweils ca. 20 % auf gut 35 % bei Männern bzw. gut 28 % bei Frauen steigt. Bei Kindern und Jugendlichen (0-18 Jahre) schwankt der Anteil relativ gleich bleibend bei männlichen Abgeschobenen um 6 % und bei weiblichen um die 20 %.

Bei den Überstellungen im Rahmen des Dublinverfahrens (nach Dubliner Übereinkommen bzw. gemäß der Dublin-II-Verordnung, letztere anwendbar für Asylanträge ab dem 01.09.2003) wurden zwischen 2000 und 2005 im Schnitt ca. 5.000 Übernahmeersuchen von Deutschland an die Mitgliedstaaten gestellt und ca. 7.500 von diesen an Deutschland (vgl. Tab. 18 im Anhang). Von der Tendenz war über die Jahre eine leichte Zunahme der Ersuchen an die Mitgliedstaaten zu beobachten. Obwohl 2005 die Ersuchen zurückgegangen sind, lagen sie immer noch höher als 2003. Die Zahl der Ersuchen an Deutschland schwankte in den letzten Jahren zwischen ca. 7.000 und ca. 8.600, sank 2005 jedoch auf 6.255. Auf die Ersuchen Deutschlands stimmten die Mitgliedstaaten in durchschnittlich 74,3 % der gegebenen Antworten zu, bei den deutschen Antworten auf die Ersuchen der Mitgliedstaaten waren 80,8 % der Antworten Zustimmungen. Die durchschnittliche Zahl der Überstellungen pro Jahr an die Mitgliedstaaten lag für diesen Zeitraum bei 2.219 bzw. bei 3.042 bei Überstellungen an Deutschland. Die meisten Überstellungen erfolgten in diesen Jahren an Österreich (2.788), gefolgt von Italien (2.470) und Frankreich (1.624). Nach Deutschland überstellt wurden vor allem Personen aus Schweden (4.126), den Niederlanden (2.682) und dem Vereinigten Königreich (2.558) (vgl. Tab. 6).

Tabelle 6: Überstellungen im Rahmen des Dublin-Verfahrens (2000-2005)

Überstellungen an die Mitgliedstaaten							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Gesamt
Österreich	303	260	438	430	1.021	336	2.788
Belgien	193	194	272	153	305	202	1.319
Tschechische Republik					15	51	66
Dänemark	30	39	58	40	77	32	276
Estland							
Spanien	64	64	63	26	49	73	339
Finnland	4	5	14	17	31	23	94
Frankreich	311	270	260	205	286	292	1.624
Griechenland	49	49	93	96	152	102	541
Ungarn					17	47	64
Irland	3	2				3	8
Island							
Italien	1.035	488	373	174	246	154	2.470
Lettland							
Litauen					1	2	3
Luxemburg	7	9	4	3	16	16	55
Malta						3	3
Niederlande	131	183	342	226	390	211	1.483
Norwegen		2	32	66	150	155	405
Polen					90	334	424
Portugal	7	4	12	3	3	3	32
Schweden	2	61	83	118	350	295	909
Slowenien					3	36	39
Slowakische Republik					102	161	263
Vereinigtes Königreich	3	10	14	5	24	52	108
Zypern							
Gesamt	2.142	1.640	2.058	1.562	3.328	2.583	13.313

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

Überstellungen an Deutschland							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Gesamt
Österreich	59	64	51	42	165	185	566
Belgien	231	271	209	213	365	422	1.711
Tschechische Republik					5	20	25
Dänemark	353	644	272	148	156	102	1.675
Estland							
Spanien	4	6	16	13	4	5	48
Finnland	13	31	90	115	212	197	658
Frankreich	130	154	122	98	343	351	1.198
Griechenland	8	14	2	13	3	1	41
Ungarn						1	1
Irland		2	6	4	1	5	18
Island			3	1	3	9	16
Italien	24	8	2	14	3	6	57
Lettland							
Litauen						1	1
Luxemburg	10	20	58	36	106	72	302
Malta							
Niederlande	693	743	524	188	254	280	2.682
Norwegen		93	608	715	765	359	2.540
Polen					2	11	13
Portugal	4		3	1	2		10
Schweden	236	391	807	790	1.196	706	4.126
Slowenien					1	1	2
Slowakische Republik						1	1
Vereinigtes Königreich	243	298	539	522	564	392	2.558
Zypern							
Gesamt	2.008	2.739	2.058	2.913	4.150	3.127	16.995

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

Daten zu Abschiebehaft werden nicht bundeseinheitlich erfasst. Die Bundesländer erfassen die einzelnen Sachverhalte jeweils unterschiedlich. Da in einigen Bundesländern der Abschiebebewahrsam der Justizverwaltung zugeordnet ist, werden entsprechende Daten nach der Entlassung oder erfolgten Abschiebung turnusgemäß gelöscht (Schneider 2006: 46). In der Folge gibt es keine belastbaren Zahlen. Anhaltspunkte lassen sich aus den Antworten der Landesregierungen auf Kleine und Große Anfragen in den Länderparlamenten (Hatz 2005; Jäger 2004) sowie aus einschlägiger Literatur gewinnen (Heinhold 2004a). Sofern Daten für den Zeitraum 2000 bis 2004 vorliegen, ergibt sich analog zu den rückläufigen Abschiebungen ein leicht rückläufiger Trend bei der Zahl der Abschiebungshäftlinge. Entsprechend der Geschlechterverteilung bei Abschiebungen sind auch bei der Abschiebungshaft überwiegend Männer betroffen. Nach Heinhold (2004a: 49) liegt der Frauenanteil nur bei ca. 5 %, nach den Angaben der Landesregierungen in Rheinland-Pfalz und Thüringen eher um die 10 % (Hatz 2005: 5, 9). Heinhold erklärt den geringen Anteil der Frauen v.a. damit, dass der überwiegende Teil der Asylbewerber in Deutschland männlichen Geschlechts sei. Zudem würde bei abzuschiebenden Familien gelegentlich nur der Vater in Haft genommen. Aus den vereinzelt Angaben aus Antworten zu den parlamentarischen Anfragen geht aber auch hervor, dass gut ein Drittel der Abschiebungshäftlinge gar kein Asylverfahren durchlaufen hat, sondern wegen unrechtmäßigen Aufenthalts, im Anschluss an eine Strafhaft, als Opfer von Zwangsprostitution oder als Bezieher von Sozialleistungen etc. vom Abschiebebewahrsam betroffen ist. Bei der Altersverteilung soll der Schwerpunkt in der Altersgruppe zwischen 20 und 40 Jahren, meist bei Anfang 20, liegen (Heinhold 2004a: 49), was aber von den Angaben zu vollzogenen Abschiebungen aus dem AZR nicht ganz gedeckt wird (s.o.). Minderjährige vom 15. bzw. 16. bis zum 18. Lebensjahr machen einen sehr geringen Anteil der Abschiebungshäftlinge aus (Jäger 2004, passim).

2.3.2 Daten zu freiwilliger Rückkehr

Ebenso wie bei den Zahlen der ausreisepflichtigen bzw. der abgeschobenen Personen sind die Zahlen für den Bereich der freiwilligen Rückkehr in Deutschland in den letzten Jahren zurückgegangen. Das Rückkehrprogramm REAG/GARP, das im Auftrag des Bundesinnenministeriums sowie der zuständigen Länderministerien von der IOM durchgeführt wird (Hemingway/Beckers 2003), gibt es in Deutschland seit 1979. Bis 2005 sind über dieses Programm 519.224 Personen in ihre Heimat zurückgekehrt (vgl. Tab. 7), womit es eines der erfolgreichsten Programme dieser Art in Europa ist (IOM 2004: 154). Im betrachteten Zeitraum ging die Anzahl der ausgereisten Personen von 67.953 (2000) auf 7.448 (2005) zurück, was einem Rückgang von 89 % entspricht. Dieser Rückgang ist erklärbar mit dem Ende des Jugoslawienkonflikts, der zwischen 1999 und 2001 den Schwerpunkt der Förderung ausmachte. Bereits 2001 hatte die freiwillige Rückkehr ein Niveau von 12.851 ausgereisten Personen erreicht, so dass von diesem Datum aus sich der Rückgang weniger dramatisch ausnimmt.

Tabelle 7: Ausreisen mit Hilfe von Rückkehrförderprogrammen (1979-2005)

Jahr	REAG				andere Programme			Anzahl
	Global	Bosnien	FRY/Kosovo	Gesamt	USRP	SMAP	LARAP	Personen
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		14.712
2002	5.545		6.146	11.691	37	514		12.242
2003	6.526		5.062	11.588	27	1.000		12.615
2004	6.727		3.166	9.893	10	920		10.823
2005	5.485		1.963	7.448	3	1.206		8.657
Gesamt	231.580	188.227	99.417	519.224	39.935	7.085	1.831	568.075

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

Eine spezifische Aufschlüsselung der Ausreisenden wird erst seit 2003 vorgenommen (vgl. Tab. 19 im Anhang). Unter den zehn häufigsten Staatsangehörigkeiten der ausgereisten Personen dominiert immer noch mit Abstand Serbien-Montenegro, allerdings mit sinkendem Anteil (2003: 43,7% bzw. 2005: 26,4%). Innerhalb dieser Zehnergruppe finden sich in allen drei Jahren dieselben sieben weitere Staaten, wenn auch mit wechselnden Anteilen (Türkei, Russische Föderation, Iran, Irak, Bulgarien, Bosnien-

Herzegowina und Vietnam). Damit besteht eine hohe Kongruenz zu den Staatsangehörigkeiten, die von Abschiebung betroffen sind. Diese Verteilung entspricht auch mit geringen Abweichungen den Zielländern der Ausreise (z.B. 2005: 98,1%). Insgesamt wurde die freiwillige Rückkehr oder Ausreise zwischen 2002 und 2005 in 123 Staaten unterstützt. Bei einem geringen Teil dieser Ausreisen muss es sich um Weiterwanderung gehandelt haben, da die Zielländer OECD- oder EU-Staaten waren (v.a. USA, Kanada, Australien).

Der Anteil der Männer liegt in den Jahren 2003 bis 2005 im Schnitt bei 61% mit leicht steigender Tendenz. Das Geschlechterverhältnis stellt sich bei einer Reihe von Staatsangehörigkeiten aus dem islamischen Bereich sowie Vietnam deutlich stärker männerdominiert dar. So machen bei Irakern oder Vietnamesen Männer über drei Viertel der ausgereisten Personen aus. Bei der Altersverteilung stellen die Altersgruppen von 19-30 bzw. 31-45 Jahren im betrachteten Zeitraum jeweils über ein Viertel der ausgereisten Personen dar, während ein weiteres knappes Viertel von Kindern zwischen 0 und 12 Jahren gestellt wird. Diese Verteilung deutet einerseits auf einen hohen Anteil allein stehender junger Männer bzw. Männer mittleren Alters sowie andererseits auf Familien mit kleinen Kindern hin. Der Anteil von Jugendlichen (13-18 Jahre) hingegen liegt zwischen 9,2% und 7,5%.

Betrachtet man den Personenkreis, der die freiwillige Rückkehr in Anspruch genommen hat, so zeigt sich, dass abgelehnte Asylbewerber 2005 mit 79,8% die größte Gruppe darstellten (vgl. Tab. 20 im Anhang). Addiert man die Asylbewerber im laufenden Asylverfahren (8,8%) hinzu, wird deutlich, dass das REAG/GARP-Programm gegenwärtig vor allem Asylbewerbern zugute kommt. Andere Gruppen, die zum Teil einen sicheren Aufenthaltsstatus besitzen, wie anerkannte Flüchtlinge, Ausländer mit Aufenthalt aus völkerrechtlichen, politischen oder humanitären Gründen, illegal aufhältige Ausländer²¹ oder Opfer von Zwangsprostitution oder Menschenhandel spielen nur eine nachrangige Rolle.

Sofern Statistiken einzelner Organisationen vorliegen, die Projekte im Rahmen der freiwilligen Rückkehr durchführen, können sie ergänzen-

21 Das REAG/GARP-Programm wurde 2002 auch für illegal aufhältige (unerlaubt eingereiste und ohne Aufenthaltsrecht sich aufhaltende) Ausländer und Opfer von Zwangsprostitution oder Menschenhandel geöffnet (Sinn et al. 2006: 94).

de Informationen liefern, die jedoch nicht repräsentativ sind. So weist beispielsweise die Statistik des Förderprogramms „Coming Home“ der Stadt München auch eine Aufteilung der Ausgereisten nach Aufenthaltstiteln aus. Von den 251 im Zeitraum 01.11.2004 bis 31.10.2005 ausgereisten Personen besaßen 45 % einen Ausreisepass, 26 % waren geduldet, 18 % hatten eine Aufenthaltsgestattung, 6 % eine Aufenthaltsbefugnis und 4 % der Personen besaßen eine Aufenthaltserlaubnis (Landeshauptstadt München 2005: 33).

Die Gründe für den Rückgang der Zahl freiwilliger Rückkehrer sind verschiedenartig. Der starke Rückgang von Asylbeantragern (s.o.) kann nicht der einzige Grund sein, da die Zahl der antragsberechtigten Personen weiterhin um ein Vielfaches höher liegt als die der tatsächlichen Rückkehrer. Auch wenn die Chancen auf Erlangung eines längerfristigen oder sicheren Aufenthaltsrechts für Ausreisepflichtige gering sind, halten viele dennoch an der Hoffnung darauf fest, z.B. über Asylfolgeanträge. Nach Auffassung des ehemaligen Leiters der IOM-Mission Deutschland²² haben viele Ausländer mit einer Duldung ihre Chancen auf ein Bleiberecht nach dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes 2005 falsch eingeschätzt. Eine länger schwebende Diskussion in der IMK über eine Altfallregelung hat Geduldete ggf. dazu gebracht, bewusst oder unbewusst so lange wie möglich eine Rückkehr hinauszuzögern.²³ Darüber hinaus könne nicht ausgeschlossen werden, dass Umstrukturierungen bei antragsbearbeitenden Behörden in einigen Bundesländern sowie Personalengpässe in einigen Städten und Gemeinden im Zuge der Hartz-IV-Reformen²⁴ zu Verzögerungen bei der Bearbeitung von Anträgen geführt hätten.

22 Vgl. Aussagen von Bernd Hemingway (IOM) im Rahmen des Expertentreffens „freiwillige Rückkehr“, 27. bis 29.06.2006 im BAMF. Grundsätzlich im Zusammenhang mit der Dauer von Asylverfahren Hailbronner (2005b: 350).

23 Eine begrenzte Bleiberechtsregelung für faktisch und wirtschaftlich integrierte Ausländer wurde von der Innenministerkonferenz im November 2006 beschlossen. IMK-Beschluss Nr. 8 vom 17.11.2006.

24 Mit dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen auf dem Arbeitsmarkt, das zum 01.01.2005 in Kraft trat, wurden Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt) zum Arbeitslosengeld II auf einem Niveau unterhalb der bisherigen Sozialhilfe zusammengefasst. Grundsätzlich von der Agentur für Arbeit verwaltet, haben 69 Kreise und Gemeinden für die eigene Betreuung von Langzeitarbeitslosen optiert.

3 Der politische und rechtliche Rahmen

3.1 Der politische und rechtliche Rahmen in Deutschland

Die politische Diskussion

Die offizielle Position zur Rückkehrpolitik wurde 2001 im Gutachten der Unabhängigen Kommission Zuwanderung (UKZU) zusammenfassend dargestellt. Diese Position basiert einerseits auf der Betrachtung des Asylverfahrens und andererseits auf Erwägungen zur allgemeinen Zuwanderungssteuerung. 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 (s.u.), 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 (UKZU 2001: 150). Schließlich wäre es auch eine Kapitulation vor der organisierten Schleusungskriminalität, würde der Rechtsstaat nicht mit allen möglichen Mitteln hier eingreifen, da Schleuserorganisationen an einem langen Verbleib

der von ihnen eingeschleusten Personen interessiert seien (UKZU 2001: 151).

Die UKZU konstatierte in ihrem Gutachten, dass die Defizite in der Durchsetzung der Rückkehr- und Rückführungspolitik jedoch nicht nur im Bereich der Migranten selbst lägen, sondern auch auf der politisch-administrativen Ebene, indem es unterschiedliche Zielsetzungen und Interessen zwischen Ministerien gebe (besonders im Bereich der Innen- und Außenpolitik). Sie plädierte entsprechend dafür, dass die Bundesregierung ressortübergreifend den politischen Stellenwert definieren solle, den sie der Rückkehr bzw. der Rückführung von ausreisepflichtigen Ausländern beimesse. Unterschiedliche Zielsetzungen müssten angenähert und abgestimmt werden. Zudem sollten die Bemühungen auf Bundes- und Landesebene stärker harmonisiert und koordiniert werden (UKZU 2001: 152). Konkret empfahl die UKZU eine Konzentration verschiedener Aufgaben auf Bundes- und Länderebene, um Gemeinden und NGOs sowie ggf. Privatpersonen einen zentralen Ansprechpartner zur Verfügung zu stellen. Außerdem sollte geprüft werden, ob nicht nach dem Vorbild einiger Länder in großen Flächenländern spezialisierte Ausländerbehörden eingerichtet werden könnten. Ebenso wurden zentrale Rückführungsstellen mit länderübergreifenden Zuständigkeiten angeregt (UKZU 2001: 153f.).

Von diesen Forderungen ist in den letzten Jahren etliches in Bund und Ländern umgesetzt worden, wenngleich die Verschiebung von Kompetenzen auf die Bundesebene bisher wenig Anklang in den Ländern gefunden hat (Hailbronner 2005a: 417). Vereinzelt wurde auch Kritik an den Forderungen nach mehr Zentralisierung geübt, doch stand hier nicht die Effektivität von Rückführungsmaßnahmen, sondern der Inhalt der Entscheidungen im Vordergrund, der auf lokaler Ebene angeblich gerechter sei (Grimm 2004b: 40).

In der Evaluation des Zuwanderungsgesetzes, die das Bundesministerium des Innern Mitte 2006 vorgelegt hat, stellt es fest, dass aus Sicht des Ministeriums die bestehenden Regelungen (s.u.) ausreichend seien. Lediglich einige kleinere gesetzliche Erweiterungen seien notwendig. Sofern es

Probleme in diesem Bereich gäbe, lägen diese vor allem in der praktischen Umsetzung. Rückführungshindernisse könnten nur bedingt allein mit nationaler Gesetzgebung beseitigt werden. Daher bedürfe es weiterer Rücknahmeabkommen. Ebenso solle die freiwillige Rückkehr weiter gefördert werden (BMI 2006a: 7).

Eine kritische Haltung zur Rückkehr- und Rückführungspolitik nehmen eine Reihe von NGOs wie z.B. die Flüchtlingsräte in den einzelnen Bundesländern, Pro Asyl und kirchlich gebundene Unterstützerguppen ein. Die Kritik richtet sich besonders gegen Rückführungen in Krisengebiete, in die nach ihrer Auffassung eine Rückführung unverantwortlich sei (z.B. Afghanistan, Kosovo, Togo, aber auch die Türkei). Zusammengefasst geht diese Kritik dahin, dass Rückführungen zu teuer seien, entwicklungspolitische Initiativen in den Krisenregionen nachhaltig störten und schwache Staaten zusätzlich destabilisieren würden (Detloff 2006: 144). Die Kritik richtet sich aber ebenso gegen Bedingungen der Rückführungspraxis sowie gegen das Konzept der freiwilligen Rückkehr.²⁵ Kritische Nachfragen vor allem zu Fragen der Rückführungspraxis kommen zudem auf der Bundes- und der Landesebene immer wieder von den (kleineren) Oppositionsparteien, die in Anfragen an die Bundes-/Landesregierung Aufklärung verlangen oder kritische Stellungnahmen vorlegen.

In der politikwissenschaftlichen Literatur zu Migrationskontrollen wird davon ausgegangen, dass Rückführungsmaßnahmen von der öffentlichen Meinung abstrakt befürwortet werden. Stehen hingegen konkrete Rückführungsfälle zur Diskussion, stellt sich dies oft anders dar. Dieser Umstand wird so interpretiert, dass bei der politischen Diskussion, welche die Einführung oder Veränderung solcher Maßnahmen begleitet, die Thematisierung von Kriminalität, illegalem Aufenthalt, unrechtmäßiger Asylrechtsbeantragung oder der Auswirkungen auf das deutsche Sozialversicherungssystem die Befürwortung fördert. Richtet sich die Aufmerksamkeit jedoch auf einzelne Maßnahmen auf lokaler Ebene, wird dagegen gelegentlich deutlich, dass die Betroffenen nicht in diese Schemata passen (z.B. gesellschaftlich integrierte Personen, Familien mit Kindern). Dann

25 Vgl. die Ausführungen zur Definition der freiwilligen Rückkehr, Kap. 2.1.

scheint die Rückführung dem subjektiven Gerechtigkeitsempfinden zuwider zu laufen, so dass humanitär begründete Einwendungen gemacht werden und Kritik an der Rückführungsmaßnahme geübt wird (Erlermann 2006: 295-297).

Bei der freiwilligen Rückkehr handelt es sich nach offizieller Auffassung um eine humane und Kosten sparende Alternative zur Rückführung; ihr wird daher der Vorrang eingeräumt. Es müsse kein körperlicher Zwang ausgeübt werden und die Kosten für Abschiebungen lägen deutlich über denen für freiwillige Rückkehr. Gleichzeitig wird unterstrichen, dass die freiwillige Rückkehr nicht die alleinige Option sein kann, da ohne Ausreiseverpflichtung und das Instrument der Rückführung die Ausreisemotivation deutlich sinken würde. Weiterhin führte die UKZU 2001 aus, dass die Kooperation mit den Herkunftsländern im Bereich der freiwilligen Rückkehr auch die deutsche Verhandlungsposition gegenüber diesen Staaten für zusätzlich notwendige zwangsweise Rückführungen steigern. Daher sei auch die Förderung der freiwilligen Rück- und Weiterwanderung ein zentraler Aspekt der Rückführungspolitik (UKZU 2001: 157; s.a. Sachverständigenrat 2004: 159; Schneider 2006: 33).

Zielgruppe der Politik der geförderten freiwilligen Rückkehr sind 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 (Sachverständigenrat 2004: 356). Gegen diese Ausrichtung der Förderung hat es anfangs viel Kritik mit dem Argument gegeben, dass es sich lediglich um eine Unterstützung für die Rückführungsmaßnahmen der Ausländerbehörden handeln würde (vgl. Kap. 2.1). Nachdem aber in diesem Bereich zusätzliche Fördermöglichkeiten Erfolge bei Rückkehr und Reintegration offenbart haben, ist die ablehnende Haltung zumindest bei den Wohlfahrtsverbänden zurückgegangen. Das hat nicht zuletzt auch damit zu tun, dass u.a. angesichts zurückgehender Asylbewerberzahlen diese Verbände mit der Rückkehrförderung die Möglichkeit haben, ihre Tätigkeitsfelder in der Migrationsarbeit zu verlagern (Schneider 2006: 102f.; Paul/Sebastian

2005: 93).²⁶ Von Seiten der Flüchtlingsorganisationen wird die Kritik jedoch weiter aufrechterhalten.

Vor einigen Jahren wurde die Förderung der freiwilligen Rückkehr von der UKZU als „unterentwickelt“ bezeichnet (UKZU 2001: 157). In der Folge wurden Anstrengungen zur Verbesserung der Situation unternommen. Seit 2005 haben die politischen Entscheidungsträger angesichts rückläufiger Zahlen ihr Interesse an diesem Feld noch einmal intensiviert. So wurde im Herbst 2005 von Bund und Ländern beschlossen, den Kreis derjenigen zu erweitern, die antragsberechtigt für eine Rückkehrförderung sind (vgl. Kap. 2.1). Auch vor dem Hintergrund der rückläufigen Zahlen haben sich im Juni 2006 im BAMF Experten der freiwilligen Rückkehr getroffen, um sich über eine koordinierte Handlungsweise zu beraten. Ein weiterer Grund für diese Koordinierung ist der mit Kürzungen im Bundeshaushalt verbundene Rückgang der verfügbaren Mittel, was Überlegungen über eine möglicherweise veränderte Steuerung notwendig macht. Zu den Schlussfolgerungen gehörte unter anderem, dass

- > angesichts der geringen Wahrscheinlichkeit, die Zahl der freiwilligen Rückkehrer bei sinkender Zahl von Ausreisepflichtigen in Zukunft deutlich erhöhen zu können, stärker die Qualität der Rückkehr in den Fokus rücken sollte
- > die Möglichkeiten des Verbleibs (Bleiberechtsregelung) und der Rückkehrpflichten deutlich kommuniziert werden
- > eine individuelle, auf den Migranten ausgerichtete Beratung erfolgen muss, die auch die Reintegration im Herkunftsland mit einschließt
- > eine stärkere Vernetzung mit der Entwicklungszusammenarbeit und dort angesiedelten Reintegrationsprogrammen erfolgt
- > Strukturen für ein integriertes Rückkehrmanagement geschaffen werden, in denen Bund, Länder, NGOs und Wissenschaft miteinander im Dialog stehen

²⁶ Paul/Sebastian (2004: 67) halten auch die Förderung gut begründeter Projekte durch den Europäischen Flüchtlingsfonds für einen wichtigen Anstoß, der die Haltung verschiedener Verbände verändert hat.

- > solche Strukturen mit Mehrjahresprogrammen arbeiten, die für ihre Finanzierung auch auf Finanzmittel der EU-Förderprogramme zurück greifen
- > und dass möglicherweise das BAMF mit der ZIRF (Zentralstelle für Informationsvermittlung zur Rückkehrförderung) stärker die Aktivitäten im Rahmen der freiwilligen Rückkehr koordinieren könnte (BAMF 2006a: 5).

Rechtliche Grundlagen für freiwillige Rückkehr und Rückführung

Die rechtlichen Grundlagen für die zwangsweise Rückkehr sind in Kapitel 5 des 2005 in Kraft getretenen Aufenthaltsgesetzes („Beendigung des Aufenthalts“) begründet. Hier finden sich die Regelungen zur Begründung der Ausreisepflicht (Ausreisepflicht, Ausweisung, Überwachung ausgewiesener Ausländer aus Gründen der inneren Sicherheit, Ausweisungsschutz) und ihrer Durchsetzung (Zurückschiebung, Abschiebung, Abschiebungsandrohung und -anordnung, Abschiebungsverbote, Duldung, Ausreiseeinrichtungen, Abschiebungshaft). Gegenüber dem bis 2004 gültigen Ausländergesetz haben sich bei den Bestimmungen zur Begründung der Ausreisepflicht nur in relativ wenigen Punkten Änderungen ergeben²⁷, wohingegen bei denjenigen zur Durchsetzung verschiedene Bestimmungen hinzugekommen sind.

Im § 50 AufenthG wird die Ausreisepflicht für Ausländer geregelt. Demnach ist ein Ausländer zur Ausreise verpflichtet, wenn er einen erforderlichen Aufenthaltstitel nicht oder nicht mehr besitzt und ein Aufenthaltsrecht nach dem Assoziationsabkommen EWG/Türkei nicht oder nicht mehr besteht. Der Ausländer hat das Bundesgebiet unverzüglich oder, wenn ihm eine Ausreisefrist gesetzt ist, bis zum Ablauf der Frist zu verlassen.

Die §§ 53-56 AufenthG regeln die Ausweisung (vgl. Kap. 2.1). Hier sind gegenüber der alten Fassung des Ausländergesetzes einige Erweiterungen hinzugekommen. Im Zuge eines verschärften Vorgehens gegen die illegale Migration wurde die Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe ohne

²⁷ Hier stand v.a. die bessere Übersicht bei der Neuordnung im Vordergrund.

Bewährung wegen der Begehung einer so genannten Schleuserstraftat von einem Regelausweisungstatbestand zu einem zwingenden Ausweisungsgrund (§ 53 Nr. 3 AufenthG). Weitere Verschärfungen sind auf die intensivere Bekämpfung des Terrorismus hin ausgelegt. So gilt die Unterstützung des Terrorismus oder einer terroristischen Vereinigung (§ 54 Nr. 5 AufenthG) als Regelausweisungsgrund jetzt für jede Art von terroristischer Betätigung und nicht nur für „internationalen“ Terror. Auch für so genannte geistige Brandstifter („Hassprediger“) wurde ein Ermessensausweisungsgrund in das Gesetz aufgenommen, um ggf. in solchen Fällen eine Handhabe zur Beendigung des Aufenthalts zu haben (Beauftragte 2005: 428).

Der § 58 AufenthG regelt die Abschiebung. Ein Ausländer ist abzuschieben, wenn die Ausreisepflicht vollziehbar und die freiwillige Ausreise nicht gesichert ist. Zudem kann, aus Gründen der öffentlichen Sicherheit, eine Überwachung der Ausreise erforderlich sein (§ 58 Abs. 1 AufenthG). Vollziehbar ist die Ausreisepflicht nach einer unerlaubten Einreise, wenn kein Aufenthaltstitel bzw. bei einem abgelaufenen Titel keine Verlängerung beantragt worden ist oder wenn eine von der zuständigen Behörde anerkannte Rückführungsentscheidung eines anderen EU-Mitgliedstaates auf Grundlage der Richtlinie 2001/40/EG vorliegt. Ansonsten ist die Ausreisepflicht vollziehbar, wenn die Versagung eines beantragten Aufenthaltstitels bzw. der sonstige Verwaltungsakt vollziehbar geworden ist (§ 58 Abs. 2 AufenthG). Die Ausreise ist zu überwachen, wenn sich der betreffende Ausländer in Haft befindet, er nicht in der gesetzten Frist ausgewandert ist, nach §§ 53 oder 54 eine zwingende oder eine Regelausweisung vorliegt, er mittellos ist oder keine Ausweispapiere besitzt, über seine Identität getäuscht hat oder zu erkennen ist, dass er seiner Ausreisepflicht nicht nachkommen will (§ 58 Abs. 3 AufenthG).

Ergänzt wurde das Aufenthaltsgesetz dahingehend, dass für den Fall einer auf Tatsachen gestützten Gefahrenprognose zur Abwehr einer besonderen Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder einer terroristischen Gefahr die oberste Landesbehörde eine sofort voll-

ziehbare Abschiebungsanordnung ohne vorherige Ausweisung erlassen kann (§ 58a Abs. 1 AufenthG). Das Verfahren wird auf einen Rechtszug vor dem Bundesverwaltungsgericht beschränkt. Auch wenn die Zuständigkeit bei den Ländern liegt, kann in besonderen Situationen der Bund, also das Bundesinnenministerium, den Fall an sich ziehen (Beauftragte 2005: 428).

Eine wesentliche Änderung, die im Gesetzgebungsverfahren lange umstritten war, ist die Einführung von geschlechtsspezifischer und nicht-staatlicher Verfolgung (§ 60 Abs. 1 AufenthG). Zudem wurde als komplette Neuerung die Bestimmung aufgenommen, dass die Länder für vollziehbar Ausreisepflichtige Ausreiseeinrichtungen schaffen können, die u.a. durch Betreuung und Beratung auf die Bereitschaft zur freiwilligen Ausreise hinwirken sollen (§ 60a Abs. 2 AufenthG).

In keinem Fall sind die Verpflichtungen zur Ausreise mit einer Beschneidung der Bürgerrechte verbunden und auch soziale Rechte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz bzw. dem Bundessozialhilfegesetz bestehen weiter (Hailbronner/Häußler 2001: 241-243).

Die Durchführung der Aufenthaltsbeendigung, der Abschiebungshaft und der Rückführung ist Sache der Länder. Die Durchführungsbestimmungen folgen entsprechend den landesspezifischen Regelungen für die Haftanstalten, den Landespolizeigesetzen und den jeweiligen Erlassen zur Umsetzung der gesetzlichen Bestimmungen. Es kann daher zu Unterschieden in der Implementierung in den Ländern kommen. Inwieweit sich diese auswirken, ist bisher jedoch nicht flächendeckend untersucht worden.

Im Gegensatz zur zwangsweisen Rückkehr ist die freiwillige Rückkehr nicht gesetzlich geregelt. Ebenso wenig sieht der Gesetzgeber ein Recht auf Unterstützung der freiwilligen Rückkehr vor. Mit § 75 Nr. 7 AufenthG wird dem BAMF allerdings die Aufgabe der „Gewährung der Auszahlungen der nach den Programmen zur Förderung der freiwilligen Rückkehr bewilligten Mittel“ als Aufgabe übertragen. In der Bestimmung zur möglichen Schaffung von Ausreisezentren in den Ländern ist zudem die Rede davon, dass dort Betreuung und Beratung angeboten werden sollen, um die Bereitschaft zur freiwilligen Ausreise zu fördern (§ 61 Abs. 2 Auf-

enthG). Analog dazu sind die zuständigen Behörden auch nach dem Asylbewerberleistungsgesetz verpflichtet, die betroffenen Personen auf die Möglichkeiten der freiwilligen Rückkehr hinzuweisen (§ 11 Abs. 1 AsylbLG).

Aus den 1980er Jahren hat sich eine Regelung zur Rückkehrberatung erhalten. Der § 7 des so genannten Rückkehrhilfegesetzes von 1983, mit dem damals angeworbene Arbeitsmigranten zur Rückkehr bewogen werden sollten (Schmidt-Fink 2006: 15), ist weiter in Kraft und garantiert Ausländern einen Rechtsanspruch auf eine umfassende Beratung und Information zur Rückkehr in ihr Herkunftsland. Die Beratung soll sich auf allgemeine Rückkehrbedingungen und die Möglichkeiten der beruflichen Eingliederung einschließlich der Gründung einer selbständigen Existenz in den Heimatländern erstrecken. Allerdings ist diese Regelung 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. Dieses wird zwischen Bund und Ländern abgestimmt und den sich verändernden Entwicklungen angepasst. In den Arbeitsgemeinschaften Flüchtlinge bzw. Rückkehr (AG Flü und AG Rück) der IMK werden die Programme diskutiert und weiter entwickelt. Zudem gibt es weiterhin einen Austausch mit den kooperierenden NGOs (Hemingway/Beckers 2003: 152).

Erfahrungen mit Protest- und Solidaritätsbewegungen

Kritik an der Politik der zwangsweisen wie der freiwilligen Rückkehr existiert in Deutschland seit langem. Sie wird geäußert von Flüchtlingsorganisationen und -netzwerken (z.B. Pro Asyl, Karawane für die Rechte der Flüchtlinge und MigrantInnen²⁸, „Kein Mensch ist illegal“²⁹, No border Network³⁰), Wohlfahrtsverbänden und Kirchen (vgl. Kap.2.1).

28 Das Netzwerk Karawane (<http://thecaravan.org/uberuns>) wendet sich zur Zeit besonders gegen das Ausreisezentrum bei der ZAAB Bramsche-Hesepe und gegen Abschiebungen nach Togo.

29 Das Netzwerk wurde 1997 gegründet und regional organisiert, siehe z.B. die Internetseite des Netzwerks in Köln <http://www.kmii-koeln.de/index.php?special=Ueber+uns>.

30 Das Netzwerk hat von 1999 bis 2004 existiert, siehe <http://www.noborder.org/about.php>.

Öffentlich wahrnehmbare Proteste hat es in der Vergangenheit und gegenwärtig v.a. gegen Abschiebungen und Ausreisezentren gegeben. So versuchen Unterstützerorganisationen zum Beispiel mit verschiedenen Aktionen die Durchführung von Abschiebungen zu verhindern. Über Informationsnetzwerke werden Termine von Rückführungsmaßnahmen bekannt gemacht und Proteste organisiert. Aufsehen erregten mehrfach Demonstrationen in Flughäfen (2003/2004). In diesen Fällen wurde versucht, am Schalter der entsprechenden Fluggesellschaft mit der Crew der Maschine, die den Flug durchführen sollte, und den Passagieren ins Gespräch zu kommen, um sie zu überzeugen, nicht an der Abschiebung teilzunehmen bzw. diese zu verhindern. Die FRAPORT AG als Betreiberin des Flughafens Frankfurt hat daraufhin der Organisatorin der Proteste ein Hausverbot erteilt. In der sich daran anschließenden gerichtlichen Auseinandersetzung über die Rechtmäßigkeit des Verbots und die Definition des öffentlichen Raums argumentierte die Klägerseite, dass auf dem Flughafen als Privatraum staatliche Behörden (Bundespolizei) agieren würden und daher Proteste zulässig sein müssten. Würde ein Hausverbot Bestand haben, könnten Bürger bei der Verlagerung staatlicher Aktivität in ein privatrechtliches Umfeld ihre Grundrechte (Demonstration) nicht mehr wahrnehmen (Deppe/Sonnenfeld 2006: 98f.). Der Bundesgerichtshof schloss sich einer solchen Ansicht nicht an und erklärte Anfang 2006 das Hausverbot für rechtens.³¹ Das „Aktionsbündnis gegen Abschiebungen Rhein-Main“ hat daraufhin im März 2006 eine Verfassungsbeschwerde eingereicht, die noch anhängig ist.

Eine kritische Haltung gegenüber Abschiebungen hat es auch von Seiten der Gewerkschaften gegeben. So haben die Gewerkschaft ÖTV und die Pilotenvereinigung Cockpit ihren Mitgliedern geraten, entsprechende Flüge nur durchzuführen, wenn der betroffene Ausländer freiwillig mitfliege (Heinhold 2004a: 64). Der Statistik der Bundespolizei zufolge sind von 2001 bis 2005 655 Rückführungen wegen Sicherheitsbedenken der Luftverkehrsgesellschaft (im Vorfeld/am Flugtag) oder des Kapitäns am Flugtag gescheitert, wobei nicht aufgeschlüsselt werden kann, ob dies als

31 Urteil des BGH vom 20.01.2006, Az: V ZR 134/05.

Folge externer Proteste oder z.B. Widerstandes seitens des Abzuschiebeden geschah.³² Auch die Luftverkehrslinien selbst, auf deren Flügen abzuschiebende Ausländer transportiert werden, sind zum Ziel von Protesten geworden. Sie sollen bewegt werden, solche Transporte nicht durchzuführen. So störten beispielsweise Mitglieder des Bündnisses „Kein Mensch ist illegal“ in den Jahren 2000 bis 2002 die Aktionärsversammlungen der Lufthansa.³³ Im gleichen Kontext stand der 2001 angekündigte Versuch, über massenhaften Zugriff auf die Internet-Buchungsplattform der Lufthansa diese zeitweise lahm zu legen (Schneider 2000).³⁴

Ende der 1990er Jahre gab es Vorwürfe von verschiedenen NGOs (z.B. Amnesty International), dass es bei Rückführungen zu Misshandlungen kommen würde. Die Bundesregierung hat gegenüber dem UN-Komitee gegen Folter 2002 deutlich gemacht, dass sie diese Vorwürfe ernst nimmt. In allen kritisierten Fällen seien Ermittlungsverfahren eingeleitet worden. Die Regierung wies auch darauf hin, dass sich Vorwürfe nur bei einer sehr geringen Zahl der Abschiebungen ergeben hätten. Ein weiterer Kritikpunkt bezog sich dabei auf das beschleunigte Flughafenverfahren. Dort müssten sich abgelehnte Asylbewerber bis zu ihrer Rückführung zu lange in nicht dafür eingerichteten Räumen aufhalten. Zwar seien gesetzlich dafür maximal 19 Tage vorgesehen, doch käme es in verschiedenen Fällen zu deutlich längeren Zeiten. Öffentliche Aufmerksamkeit erregte ein Fall einer Algerierin, die sich in Frankfurt acht Monate aufhalten musste und sich erhängte. Als Reaktion wurde 2002 ein neues Gebäude mit entsprechend ausgestatteten Räumlichkeiten sowie geregelter Zugang von Sozialdiensten eröffnet (United Nations – Committee against Torture 2003: 14f.).

32 Das entsprach 16 % der gescheiterten Rückführungen (ohne gescheiterte Rückführungen aus „sonstigen Gründen“ bzw. wegen nicht erfolgter Zuführung) (eigene Berechnung aus Angaben der Bundespolizeidirektion). Vgl. Tab. 17 im Anhang.

33 Das Netzwerk „Kein Mensch ist illegal“ organisierte diese Proteste im Rahmen der Kampagne „Deportation Class“, siehe die Internetseite <http://www.deportationclass.com/lh/>.

34 Die dahinter stehende Initiative „Libertad!“ und das Netzwerk „Kein Mensch ist illegal“ wurden dafür 2001 im Verfassungsschutzbericht unter linksextremistischen Bestrebungen erfasst (Bundesministerium des Innern 2002: 184f., 190). Der vom Amtsgericht Frankfurt wegen Aufruf zur Nötigung verurteilte Betreiber der Internetseite, die den Aufruf verbreitet hatte, wurde in der Revision 2006 vom OLG Frankfurt freigesprochen (Urteil des OLG Frankfurt am Main, Az: 1 Ss 319/05).

Als Reaktion auf Vorwürfe von Misshandlungen wurde am Flughafen Düsseldorf in Nordrhein-Westfalen europaweit einmalig ein „Rückführungsbeobachter“ installiert. Es handelt sich um einen Dienstposten für einen Sozialpädagogen, der vom „Forum Flughäfen in NRW“, dem Kirchen, staatliche Stellen, Wohlfahrts- und Flüchtlingsorganisationen angehören, finanziert wird. Dieser Beobachter greift selbst nicht aktiv in den Rückführungsprozess ein, doch allein die Tatsache seiner Anwesenheit hat offenbar die Zahl beklagter Zwischenfälle reduziert. 2006 wurde eine solche Stelle ebenfalls am Flughafen in Frankfurt am Main geschaffen (Schneider 2006: 51; Interview Bundespolizeidirektion).

Eine Form der Solidaritätsbewegung ist die Kirchenasylbewegung. Hier nehmen Kirchengemeinden (v.a. evangelische, aber auch katholische und freie) zeitlich befristet abgelehnte Asylbewerber auf, denen die Abschiebung droht. Zusammen mit Anwälten und Unterstützerkreisen versuchen sie nachzuweisen, dass Entscheidungen der Behörden überprüfungsbedürftig seien, um ein neues Verfahren zu erreichen. Solche „Kirchenasyle“ sind in der Regel öffentlich und versuchen über Veranstaltungen, offene Briefe, Unterschriftenlisten und Presse einerseits, den Betroffenen durch mediale Öffentlichkeit mehr Schutz zu verleihen, und andererseits auf die (lokalen) Entscheidungsträger Druck auszuüben (Melter 2000: 165). Es gibt aber auch Fälle so genannten stillen „Kirchenasyls“. In jedem Fall aber machen die Kirchengemeinden das „Kirchenasyl“ den Behörden bekannt. Es existiert kein gesonderter Rechtsraum für die Kirchen (Babo 2001b), den diese auch nicht für sich in Anspruch nehmen. In den meisten Fällen nehmen Behörden aus Gründen der Verhältnismäßigkeit davon Abstand, gewaltsam in kirchliche Räume einzudringen. Allerdings werden Ermittlungsverfahren gegen Beteiligte eröffnet, die in Einzelfällen auch zur Verhängung von Strafgeldern geführt haben.

Nach Angaben der Bundesarbeitsgemeinschaft (BAG) Asyl in der Kirche³⁵ haben seit den 1980er Jahren etwa 5.000 Personen Schutz und Zuflucht in Kirchengemeinden gesucht. Nach Auswertungen der BAG von 1996 und 2001 (Vogelskamp/Just 1996; Just/Sträter 2001) hätte in 70 % der

35 Siehe http://www.kirchenasyl.de/3_kirchenasyl/3_3_hintergrund/hintergrundtexte/text2.html.

Fälle eine Abschiebung auch verhindert werden können, sei es, dass bei erneuter Überprüfung doch Abschiebungshindernisse festgestellt wurden oder dass aus humanitären Gründen ein Aufenthaltstitel vergeben wurde. Für die Jahre 2004 und 2005 werden von der BAG Asyl in der Kirche 48 bzw. 39 öffentliche „Kirchenasyle“ angegeben. Von den jeweils beendeten „Kirchenasylen“ ging die Mehrheit mit der Erteilung eines Aufenthaltstitels oder einer Duldung aus (2004: 19 von 22; 2005: 21 von 24).³⁶ Überlegungen, die beim ersten Entwurf für das Zuwanderungsgesetz in die Diskussion geworfen wurden und die den Kirchen eine Art von „Asylkontingenten“ zugestehen wollten, wurden nicht weiter verfolgt (Babo 2001a).

In einigen Fällen scheint es auch Kritik am Engagement von Wohlfahrtsverbänden und Flüchtlingsorganisationen zu geben, die von Migrantenvereinigungen geäußert wird. Offenbar gibt es einzelne Vorwürfe gegenüber der Haltung solcher Verbände, die als paternalistisch empfunden wird. Infolge professionalisierter Erfahrung bei den NGOs wird möglicherweise versäumt, mit den jeweiligen Migranten ausreichend das Gespräch über die jeweiligen Aktionen zu suchen und sie einzubinden. Melter spricht als Ergebnis seiner Studie in diesem Zusammenhang auch von einer Art „StellvertreterInnenpolitik“ seitens einiger Verbände (Melter 2000: 78, 169-172).

3.2 Der Einfluss der europäischen Gesetzgebung

Der Stand der Umsetzung europäischer Rechtsakte

Die Anzahl der Richtlinien, die sich mit Aspekten der Rückführung beschäftigen, ist relativ gering. Die Richtlinie 2001/40/EG über die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen über die Rückführung von Drittstaatsangehörigen³⁷ ist bereits mit dem Zuwanderungsgesetz von 2004 umgesetzt worden. Die Richtlinie regelt, dass Drittstaatsangehörige, die in

36 In der überwiegenden Zahl der Fälle handelt es sich den Angaben zufolge um kurdische Türken. Siehe http://www.kirchenasyl.de/3_kirchenasyl/3_1_zahlen/zahlen_inhalt.html.

37 ABL. EU Nr. L149 vom 02.06.2001, S. 34.

einem Mitgliedstaat auf Grund einer dort getroffenen unanfechtbaren Entscheidung vollziehbar ausreisepflichtig sind, sich aber in einem anderen Mitgliedstaat aufhalten, von diesem direkt in ihr Herkunftsland abgeschoben werden können, wobei der Mitgliedstaat, in dem die Entscheidung getroffen worden ist, dem die Abschiebung vollstreckenden Mitgliedstaat die entstandenen Kosten erstattet. Die Regelung wird umgesetzt durch § 58 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 AufenthG. Zur Abwicklung der praktischen Modalitäten hat der Rat 2004 eine Entscheidung verabschiedet.³⁸ Diese präzisiert die Art der erstattungsfähigen Kosten (Beförderung, Verwaltung, Dienstreisen, Aufenthalt der rückzuführenden Person und des Begleitpersonals, ärztliche Behandlung im Notfall) und sieht die Einrichtung einer Kontaktstelle zur Abwicklung und Datenübermittlung an andere Mitgliedstaaten vor. Diese Kontaktstelle wurde 2006 im BAMF eingerichtet.

Die Richtlinie 2003/110/EG über die Unterstützung bei der Durchbeförderung im Rahmen von Rückführungsmaßnahmen auf dem Luftweg³⁹ wird 2007 mit dem Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union in bundesdeutsches Recht umgesetzt. Zum einen wird in das Aufenthaltsgesetz eingefügt, dass ein rückzuführender Ausländer die Maßnahme zu dulden hat. Zum anderen werden Rechtsfolgen geregelt für den Fall, dass die Rückführung scheitert und die Bundesrepublik Deutschland zur Rückübernahme des rückzuführenden Ausländers verpflichtet ist.

Die Entscheidung des Rates 2004/573/EG betreffend die Organisation von Sammelflügen⁴⁰ wird von der Bundespolizeidirektion und den Ländern bei der Durchführung gemeinsamer europäischer Rückführungs-

38 Entscheidung des Rates vom 23.02.2004 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, ABl. EU Nr. L 60 vom 27.02.2004, S. 55.

39 ABl. EU Nr. L 321 vom 06.12.2003, S. 26.

40 Entscheidung des Rates vom 29.04.2004 betreffend die Organisation von Sammelflügen zur Rückführung von Drittstaatsangehörigen, die individuellen Rückführungsmaßnahmen unterliegen, aus dem Hoheitsgebiet von zwei oder mehr Mitgliedstaaten, ABl. EU Nr. L 261 vom 06.08.2004, S. 28.

flüge berücksichtigt. Die Praxis gemeinsamer Flüge wurde seitens der Bundespolizei jedoch auch schon im Vorfeld dieser Ratsentscheidung genutzt. Im Jahr 2005 wurden beispielsweise zehn Flüge mit Beteiligung anderer Mitgliedstaaten (Niederlande, Belgien, Frankreich, Malta, Großbritannien, Polen) sowie der Schweiz durchgeführt. Zielländer waren Serbien, die Türkei, das Kosovo, Kenia, Westafrika, Kamerun sowie Guinea-Conakry.⁴¹ Im Anhang der Ratsentscheidung hat der Rat ebenfalls gemeinsame Leitlinien für Sicherheitsstandards beschlossen, die jedoch einen unverbindlichen Charakter haben. Die Standards werden aber regelmäßig von allen Teilnehmerstaaten beachtet bzw. bei einer deutschen Beteiligung oder Organisation des Sammelfluges als einzuhaltende Mindeststandards eingefordert. Sie sind inhaltlich bereits in einer seit dem Jahr 2000 für die Bundespolizei gültigen Dienstanweisung („Bestimmungen über die Rückführung auf dem Luftweg“) enthalten. Insgesamt wird die Ratsentscheidung aus der Erfahrung der Bundespolizei als positiv bewertet (Interview Bundespolizeidirektion).

Als unterstützende Maßnahme für die erfolgreiche Umsetzung dient die Einrichtung eines sicheren web-gestützten Informations- und Koordinierungsnetzes für die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten (ICONet), das diesen auf eine schnelle Art ermöglicht festzustellen, bei welchem Mitgliedstaat ein Rückführungsbedarf für ausreisepflichtige Ausländer in ein bestimmtes Zielland besteht. Damit wird eine Voraussetzung geschaffen, sich bei der Durchführung gemeinsamer Rückführungen zu verständigen, da sich die Behörden mittels dieses Netzes über Nachfrage und Kapazitäten für Sammelflüge austauschen können (Schneider 2006: 125; Europäische Kommission 2006: Ziff. 46, 50).

Weitere Auswirkungen des europäischen Rahmens

Rückführungsrelevant ist auch das so genannte Dublinverfahren. Die Artikel 28 ff. des Schengener Durchführungsabkommens wurden ab 1997 durch das Dubliner Übereinkommen abgelöst. Seit März 2003 ist die so genannte Dublin-II-Verordnung in Kraft, die für Asylanträge ab dem

41 Mitteilung der Bundespolizeidirektion Koblenz.

1. September 2003 Anwendung findet.⁴² Wird bei der Prüfung der Zuständigkeitskriterien für den Asylantrag oder bei dem Aufgriff einer unerlaubt aufhältigen Person festgestellt, dass diese Person bereits in einem anderen Mitgliedstaat Asyl beantragt hat, wird ein Übernahmearbeit gestellt. Stimmt der entsprechende Staat zu, wird die betreffende Person nach Aus handlung der Übergabemodalitäten zwischen den beiden Mitgliedstaaten entsprechend den Maßgaben der Verordnung überstellt. Die Verordnung selbst ist unmittelbar geltendes Recht. Die Zuständigkeit für die Durchführung des Verfahrens liegt beim BAMF und beim so genannten Grenzverfahren bei den Grenzbehörden. Das Dublinverfahren gilt als maßgeblich für eine effektive Durchsetzung der Ausreisepflicht nicht bleibeberechtigter Personen (Lang 2006: 3).⁴³

Auswirkungen hat auch die Verordnung über die Errichtung einer europäischen Außengrenzagentur, kurz FRONTEX.⁴⁴ Artikel 9 der Verordnung sieht vor, dass diese Agentur auch Rückführungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten unterstützt, indem dort bewährte Praktiken bei der Beschaffung von Reisedokumenten und der Abschiebung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger gesammelt und Kontakte gepflegt werden. Unter Beteiligung von FRONTEX soll es auch zur gemeinsamen Ausbildung von Beamten kommen, um den Ausbildungsstand europaweit anzupassen. Da FRONTEX jedoch erst im Laufe des Jahres 2005 errichtet worden ist, können zu konkreten Unterstützungsleistungen in diesen Punkten aus deutscher Sicht noch keine Angaben gemacht werden.

Wirkungen im Rückkehrbereich entfalten ebenfalls verschiedene europäische Programme bzw. Fonds, die zur Finanzierung unterschiedli-

42 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18.02.2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaates, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrages zuständig ist (ABl. L 50 vom 25.02.2003).

43 Kritik am Dublinverfahren richtet sich gegen verschiedene, das Verfahren begleitende Aspekte (Kalkmann 2006: 4).

44 Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates vom 26.10.2004 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (ABl. L 349 vom 25.11.2004).

cher Aktivitäten genutzt werden (Schröder 2006). So können durch den Europäischen Flüchtlingsfonds (EFF) auch Projekte im Bereich der freiwilligen Rückkehr gefördert werden. Die Verwaltung dieser Mittel obliegt in Deutschland dem BAMF. Die geförderten Projektmaßnahmen umfassen Informationsdienste über das Heimatland, Informations- und Beratungsdienste über Rückkehrprogramme einschlägiger Projektträger, berufliche (Weiter-) Bildungsmaßnahmen und sonstige wirtschaftliche, soziale und rechtliche Hilfsmaßnahmen zur besseren Reintegration im Heimatland.⁴⁵

Mittelbare Folge dieser Finanzierungsmöglichkeit ist eine erhöhte Kooperation verschiedener Akteure im Rückkehrbereich zur Nutzung der Mittel. Dies fördert den Erfahrungsaustausch zwischen den beteiligten Organisationen und Behörden, was nach Schneider bis dahin bundesweit nicht in diesem Umfang gegeben war (Schneider 2006: 102).

Durch die Erweiterung der EU im Jahr 2004 besitzt Deutschland mit Ausnahme der Grenze zur Schweiz keine EU-Außengrenzen mehr zu Drittstaaten. Gegenüber Polen und der Tschechischen Republik bestehen allerdings noch so lange Schengenaußengrenzen, bis der Schengen-Acquis vollständig und dauerhaft implementiert worden ist. Ebenfalls eine Auswirkung der EU-Erweiterung, wenn auch nicht nur hiermit begründbar, ist ein deutlich zu beobachtender Rückgang an Aufgriffen von unerlaubt einreisenden bzw. eingereisten Personen, was sich auf die Zahl von ausreisepflichtigen und mithin potentiell rückzuführenden Ausländern auswirkt. Dieses Phänomen hat aber keine Auswirkungen auf die Grundsätze der Politik bzgl. Rückführung und freiwilliger Rückkehr.

Unter dem Förderprogramm ARGO, das die Verwaltungszusammenarbeit in den Bereichen Asyl, Visa, Einwanderung und Außengrenzen verbessern soll und damit auch Fragen der Rückführung und freiwilligen Rückkehr berührt, wurde von deutscher Seite durch das BAMF 2005 eine internationale Fachtagung über „best practices“ bei der freiwilligen Rückkehr organisiert. Für das Jahr 2007 ist eine weitere Fachtagung vorgesehen.

45 Eine Übersicht über geförderte Reintegrationsprojekte siehe auf der Internetseite des BAMF unter http://www.bamf.de/nn_565248/DE/Integration/EFF/Projekte/___Function/Reintegration/eff-projekte-reintegration-node.html__nnn=true.

Umsetzung des RETURN-Programms für vorbereitende Maßnahmen zur Organisation der Rückkehr

Das RETURN-Programm der Europäischen Union ist zur Finanzierung von vorbereitenden Maßnahmen für das Rückkehrmanagement gedacht, wobei alle Aspekte der Organisation der Rückkehr (Rückführung und freiwillige Rückkehr) unerlaubt aufhältiger Ausländer verbessert werden sollen. Konkretes Ziel ist die Sammlung von Erfahrungen und die Unterstützung und Weiterentwicklung der Zusammenarbeit sowohl zwischen den Mitgliedstaaten als auch mit den Rückkehrländern. So führte die Bundespolizei ein Projekt mit Partnern aus verschiedenen EU-Staaten durch, um praktische Fragen bei der Durchführung von Sammelflügen nach Westafrika zu erörtern. In dem Projekt sollten z.B. Auswirkungen unterschiedlicher Vorgehensweisen mit einer Abschiebungsandrohung, die Hinzuziehung von Menschenrechtsbeobachtern oder die Bewährung der gemeinsamen Leitlinien für Rückführungen evaluiert werden. Ein anderes Projekt diente der Frage der Passbeschaffung, z.B. inwiefern eine Expertenkommission aus einem Herkunftsland nicht nur zur Identifizierung in einem Mitgliedstaat, sondern in mehreren eingesetzt werden kann (Interview Bundespolizeidirektion).

Durch das BAMF wurden im Rahmen der RETURN-Ausschreibung 2005 zwei Projekte beantragt, die nach ihrer Genehmigung 2007 umgesetzt werden. Ein Projekt ist auf den Kosovo ausgerichtet und beinhaltet das Zusammenwirken der Bereitstellung von Informationen über Rückkehr und die Förderung freiwilliger Rückkehr unter Beibehaltung zwangsweiser Rückführungen. Das Projekt sieht neben der Schulung von Sozialarbeitern und Psychologen die Einrichtung einer Anlaufstelle für Rückkehrer in Prizren vor, die vor Ort Hilfestellungen bei der Wohnungssuche, sozialen Belangen etc. leisten kann. Dieses Projekt wird zusammen mit den Bundesländern Hamburg und Nordrhein-Westfalen durchgeführt werden. Das Projekt hat eine Laufzeit von achtzehn Monaten und ein Gesamtbudget

von ca. 2,5 Mio. Euro.⁴⁶ Das zweite Projekt bezieht sich auf Armenien und hat die Identifizierung zur Person nicht ausgewiesener Migranten mit vermuteter armenischer Staatsangehörigkeit und deren Rückführung zum Ziel. Dieses Projekt wird durch die Bundesländer Nordrhein-Westfalen und Bayern unterstützt, die auch federführend in der praktischen Umsetzung sind. Weiterer Partner ist die Tschechische Republik, die sich bereit erklärt hat, die Rückführungen über den Flughafen Prag zu ermöglichen. Auf diese Weise können die Kosten der Rückführungsflüge für die Bundesländer gesenkt werden. Das Projekt ist als vorbereitende Maßnahme zum noch zu ratifizierenden Rücknahmeabkommen zu sehen, das im November 2006 unterzeichnet wurde. Die Laufzeit beträgt zwölf Monate bei einem Gesamtbudget von ca. 600.000 Euro.

Erfahrungen mit der Anwendung von Art. 3 EMRK

Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention besagt, dass niemand der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung unterworfen werden darf. Diese Bestimmung kann in Bezug auf Rückführungsmaßnahmen in zweierlei Hinsicht Wirkung entfalten: zum einen als Begründung für Abschiebungshindernisse und zum anderen hinsichtlich der Bedingungen der Abschiebungshaft. Der zweite Punkt ist, soweit ersichtlich, in Deutschland bisher nicht diskutiert worden. Lediglich zu Fragen der Strafhaft (Einzelhaft, Unterbringungsbedingungen, Gesundheitsfürsorge, Behandlung psychisch kranker Häftlinge, besondere Sicherheitsvorkehrungen) sind Überlegungen erfolgt (Gräfenstein 2003; Schlüter 2004).

Hinsichtlich der Begründung von Abschiebungshindernissen hat es dagegen in den 1990er Jahren eine lebhafte Diskussion gegeben. Hier standen sich zwei Meinungen gegenüber. Sie entzündeten sich an Urteilen des

46 Partner im Projekt sind IOM, AWO-Nürnberg, die AGEF, das Münchner Institut für TraumaTherapie (MIT), das Fachkräfte zur Traumabehandlung ausbildet, und Slowenien. Zusätzlich besteht im Projekt eine Kooperation mit verschiedenen Bundesländern (u.a. Nordrhein-Westfalen). Die AGEF betreut im Projekt ausgewählte Rückkehrer beim Aufbau eigener Betriebe, IOM organisiert die Zusammenarbeit unterschiedlicher Organisationen vor Ort, während die AWO für den Betrieb der Anlaufstelle zuständig sein wird. Ein Langzeitberater des Bundesamtes wird über die gesamte Laufzeit hinweg vor Ort alle projektbezogenen Maßnahmen koordinieren.

Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) zu Abschiebungshindernissen, die den Schutzbereich der Konvention ausdehnten, indem sie auch nichtstaatliche Risiken einbezogen, den Begriff der unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung erweiterten und die Absolutheit des Schutzes auch gegenüber Bedrohungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung betonten (Hailbronner 1999: 618). Das Bundesverwaltungsgericht hat in verschiedenen Urteilen 1997 diese extensive Rechtsprechung kritisiert und die Ausdehnung des Schutzbereichs auf nichtstaatliche Gewalt zurückgewiesen (Lehnguth et al. 1998: 44-46). Diese Ausweitung hatte in der Literatur allerdings auch Zustimmung gefunden (Kälin 1999, Zimmer 1998).

Die verschiedenen Positionen haben in der Praxis der deutschen Verwaltungsgerichte zu unterschiedlichen Auslegungen von Art. 3 EMRK geführt (Hailbronner 1999: 620). Eine Auswertung der Spruchpraxis deutscher Verwaltungsgerichte zwischen 1988 und 2002⁴⁷ kommt zu dem Schluss, dass die Gerichte den angestrebten Schutz eher aus den deutschen Regelungen des (damaligen) Ausländergesetzes und dem Grundgesetz statt aus Art. 3 EMRK abgeleitet hätten (Unkel 2004: 277-284).⁴⁸

Dieser Diskussion ist mit dem 2005 in Kraft getretenen Zuwanderungsgesetz zum Teil die Grundlage entzogen worden, da mit § 60 Abs. 1 AufenthG auch nichtstaatliche Verfolgung – sofern eine politische Verfolgung im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention vorliegt – zu einem Abschiebungsverbot führt. Dies bedeutete eine Teilumsetzung der Qualifika-

47 Untersucht wurden die Urteile zu Abschiebung in Bürgerkriegsgebiete, von Frauen und Mädchen bei drohender Genitalverstümmelung und bei Krankheit im Fall unzureichender medizinischer Behandlung im Heimatland. Insgesamt wurden 143 Urteile analysiert (Unkel 2004: 10, 110).

48 Analoge Diskussionen über die Auswirkungen völkerrechtlicher Bestimmungen auf Rückführungsmaßnahmen (v.a. Abschiebungsschutz) lassen sich anstellen zu Art. 8 EMRK (Achtung des Privat- und Familienlebens), Art. 4 des Vierten Zusatzprotokolls zur EMRK, der Kollektivausweisungen untersagt, und aus Art. 1 des Siebten Zusatzprotokolls zur EMRK, wonach ausreisepflichtige Ausländer bestimmte Verfahrensrechte besitzen. Weiterhin zu berücksichtigen sind das refoulement-Verbot nach Art. 33 Abs. 1 der Genfer Konvention über den Schutz von Flüchtlingen, Art. 3 der Folterkonvention der Vereinten Nationen oder Art. 7 Abs. 1 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte, der inhaltlich Art. 3 EMRK entspricht (Lehnguth et al. 1998: 41, 47).

tionsrichtlinie 2004/83/EG.⁴⁹ 2007 wird mit dem Richtlinienumsetzungsgesetz der Schutz vor nichtstaatlicher Verfolgung auch auf den Bereich des subsidiären Schutzes erweitert (Hailbronner 2006: A1 § 60 AufenthG Rn 111).

Der Vorschlag für eine Rückführungsrichtlinie KOM(2005) 391

Am 1. September 2005 hat die Europäische Kommission den Vorschlag für eine Richtlinie über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger vorgelegt (Europäische Kommission 2005a). Eine besondere öffentliche Diskussion hat dazu in Deutschland bislang nicht stattgefunden. Organisationen wie der UNHCR oder Amnesty International haben ihre vom Hauptquartier bzw. dem EU-Büro verfassten Stellungnahmen veröffentlicht. Tenor war dabei, die Bestimmungen über Abschiebungshaft enger zu fassen und Verfahrensgarantien zu erweitern (Amnesty International 2006; UNHCR 2005; ähnlich Marx 2006). Die Innenministerkonferenz und der Bundesrat haben dagegen deutlich gemacht, dass sie den Vorschlag nicht für dienlich halten, um illegale Migration zu bekämpfen. Vielmehr würden durch eine Überbetonung von Schutzrechten die Rückführungsmaßnahmen erschwert, verzögert, verkompliziert oder sogar unmöglich gemacht (Bundesrat 2005; IMK 2005: 18f.). Hailbronner (2005b: 353-360) hat neben anderen Punkten vor allem Verfahrensregelungen des Vorschlages kritisch hinterfragt. Die Beratungen im Rat und in dem im Mitentscheidungsverfahren beteiligten Europäischen Parlament werden sich voraussichtlich noch über einen längeren Zeitraum erstrecken.

49 Richtlinie 2004/83/EG des Rates über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (ABl. L 304 vom 30.09.2004).

4 Rückkehrmaßnahmen

4.1 Überblick

Rückkehrmaßnahmen betreffen sowohl die freiwillige als auch die zwangsweise Rückkehr. Sie werden durchgeführt von Bundesministerien, Ländern, Kommunen und sonstigen Institutionen.

Verantwortlichkeit für die Durchführung von Rückkehrmaßnahmen

Die Verantwortlichkeiten im Bereich der Rückkehrmaßnahmen sind in Deutschland unterschiedlich verteilt. Sofern es sich um die freiwillige Rückkehr handelt, liegt sie beim Bundesministerium des Innern und den Innenministerien der Länder, welche die politischen und inhaltlichen Grundsatzentscheidungen treffen. Die IOM ist mit der Durchführung des REAG/GARP-Programms beauftragt. Zu den Hauptaufgaben der IOM gehört die Bereitstellung von Informationen für die Rückkehr, die Prüfung der Antragsunterlagen der freiwilligen Rückkehrer, die Abwicklung der Rückkehrformalitäten, die Klärung der Transportfrage (z.B. Buchung der Flüge) und die Auszahlung der Starthilfen. Seit 2003 nimmt das BAMF die Verwaltung der dafür vorgesehenen Haushaltsmittel wahr und kooperiert direkt mit der IOM. Mit dem neuen Zuwanderungsgesetz wurde 2004 diese Aufgabe des Bundesamtes auch gesetzlich festgeschrieben (§ 75 Nr. 7 AufenthG). Bei der Abwicklung sind weiterhin die antragsberechtigten Stellen⁵⁰ zu berücksichtigen. Anträge können nur über eine kommunale Behörde bzw. eine Landesbehörde (z.B. Sozialamt, Ausländerbehörde), über Wohlfahrtsverbände, Fachberatungsstellen, Zentrale Rückkehrberatungsstellen oder über den UNHCR gestellt werden. Die Akteure sind zunehmend untereinander vernetzt und halten – sofern es sich um kleine lokale Träger handelt – regelmäßig Kontakt zu den bundesweit tätigen Organisationen. Durch diese Vernetzung können Defizite der einzelnen Akteure, z.B. bei der Beschaffung von Informationen über die Zielländer der Rückkehrer, ausgeglichen werden. Ein Gremium, das ihre Aktivitäten im Bereich der freiwilli-

⁵⁰ Ausländer- und Sozialbehörden der Städte und Kreise, freie Träger (Wohlfahrtsverbände, Fachberatungsstellen), Ausländerbeauftragte und der UNHCR.

gen Rückkehr zumindest ansatzweise koordiniert, existiert bisher nicht. Verschiedene Teilnehmer des „Erfahrungsaustauschs freiwillige Rückkehr“ im Juni 2006 warfen jedoch die Frage auf, ob mittelfristig evtl. die vom BAMF organisierte Zentralstelle für Informationsvermittlung zur Rückkehrförderung (ZIRF) Koordinierungsfunktionen übernehmen könnte.

Bei der zwangsweisen Rückkehr ist die Verantwortlichkeit auf verschiedene Ebenen verteilt. Die Herrin des Verfahrens ist in der Regel die Ausländerbehörde der Kommune oder des Kreises. Sie betreibt die Aufenthaltsbeendigung, verfügt die Ausweisung und die Abschiebungsanordnung. Sie hat auch für die ggf. notwendige Beschaffung von Reisepapieren zu sorgen. In einigen Bundesländern wird dies von einer oder mehreren Zentralen Ausländerbehörden wahrgenommen. Für eine Reihe von Ländern ist diese Aufgabe zudem auf die Koordinierungsstelle des Bundes für Rückführungsangelegenheiten bei der Bundespolizeidirektion Koblenz übergegangen. Sofern es zu Abschiebehaft kommt, sind die Innen- oder Justizverwaltungen der Länder mit betroffen. Die Zuführung von abzuschiebenden Personen zur Grenze bzw. zum Flughafen erfolgt normalerweise durch die jeweilige Landespolizei. Bei dem Verbringen über die Grenze selbst (begleitet, unbegleitet) wird in der Regel dann die Bundespolizei tätig.

Die Kosten von freiwilliger Rückkehr und Rückführung

Für Maßnahmen der Rückkehrförderung wurden im Jahr 2005 vom BAMF 6,8 Mio. Euro verausgabt. In diesen Mitteln war jedoch auch der deutsche Mitgliedsbeitrag für die IOM von ca. 2,2 Mio. Euro enthalten. Für das Jahr 2006 wurden 5,2 Mio. Euro in den Haushalt eingestellt; somit bleiben netto ca. 3 Mio. Euro für die Förderung von Rückkehrmaßnahmen. Da sich die Zahl der Anträge 2006 voraussichtlich in ähnlicher Höhe wie 2005 bewegen wird, steht weniger Geld zur Verfügung, so dass Überlegungen über die Nutzung von Förderleistungen aus EU-Programmen angestellt werden (Praschma 2006: 19; Schröder 2006: 9).

Die verausgabten Kosten (hier nur für das Programm REAG/GARP) teilen sich in operationelle Kosten und Verwaltungskosten in einem Verhältnis von ca. 2,5 : 1. Bedingt durch den Rückgang der Zahlen der Rückkehrer sind im Mittel die Kosten pro Rückkehrer gestiegen (Tab. 8).

Tabelle 8: Kosten freiwilliger Rückkehr unter dem REAG/GARP-Programm (2003-2005)

	Programm 2003 *	Programm 2004 *	Programm 2005 *
Rückkehrer	11.835	9.893	7.448
Bundeszuzendungen	4.060.945,42 €	3.979.201,35 €	3.605.538,60 €
<i>davon operationelle Kosten</i>	<i>2.923.889,41 €</i>	<i>2.891.140,15 €</i>	<i>2.531.250,57 €</i>
<i>davon Verwaltungskosten</i>	<i>1.137.056,01 €</i>	<i>1.088.061,20 €</i>	<i>1.048.895,93 €</i>
durchschnittliche Kosten (Bund) pro Rückkehrer	343,00 €	402,00 €	484,00 €
<i>davon operationelle Kosten</i>	<i>247,00 €</i>	<i>292,00 €</i>	<i>343,00 €</i>
<i>davon Verwaltungskosten</i>	<i>96,00 €</i>	<i>110,00 €</i>	<i>141,00 €</i>
durchschnittliche Kosten (Bund/Länder) pro Rückkehrer	686,00 €	804,00 €	968,00 €

* nach Verwendungsnachweis der IOM

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2006b: 15-18

Diese Zahlen geben jedoch nur einen Teil der Kosten wieder, weil die Förderung der freiwilligen Rückkehr zur Hälfte über die Länder geleistet wird, so dass sich z.B. für das Jahr 2005 durchschnittliche Kosten von 968 Euro pro Rückkehrer ergeben. Zur Gesamtsumme von 6,8 Mio. Euro aus dem Bundeshaushalt im Jahr 2005 sind dann mindestens noch einmal 3,6 Mio. Euro von Landesseite für die REAG/GARP-Förderung 2005 zu berücksichtigen. Zu dieser Summe sind zudem noch Ausgaben zusätzlicher Förderungen zu rechnen, die auf Ebene der Länder und Kommunen geleistet werden, um die REAG/GARP-Förderung zu ergänzen. Über diese Mittel liegt jedoch keine Gesamtschätzung vor. Weitere Zuwendungen zur finanziellen und materiellen Unterstützung der freiwilligen Rückkehr kommen

schließlich von privater Seite. So bittet beispielsweise die Landeshauptstadt München regelmäßig um entsprechende Geld- oder Sachspenden (Landeshauptstadt München 2004: 26).

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 ABH für die Beschaffung von Reisepapieren, ggf. der Abschiebehafte, für die Zuführung zum Flughafen, für den Flug der rückzuführenden Personen und der begleitenden Beamten bzw. das Sicherheitspersonal der Luftverkehrsgesellschaft bzw. die Charterkosten für eine Maschine zusammensetzen, gibt es jedoch keine belastbare bundesweite Gesamterhebung.

Gemäß § 66 AufenthG hat der betroffene Ausländer die bei einer Rückführungsmaßnahme entstehenden Kosten zu tragen.⁵¹ Dies gilt auch, wenn die Maßnahme von den Behörden nicht erfolgreich durchgeführt werden konnte (BMI 2006a: 152). Den Kostenbescheid erstellt die ABH, die nach einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes vom Juni 2005 die gesamten Kosten der Abschiebung einschließlich der Kosten der hinzugezogenen Behörden (z.B. Bundespolizei) zu erheben hat.⁵² In den meisten Fällen gelingt es jedoch wegen Mittellosigkeit nicht, die verauslagten Kosten zu vereinnahmen.

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 Westafri-

51 Der Umfang der Kostenhaftung ist in § 67 AufenthG festgelegt.

52 Urteil des 1. Senats des BVerwG vom 14.06.2005, Az: BVerwG 1 C 11.04. Siehe auch Urteil vom 14.03.2006, Az: BVerwG 1 C 5.05.

ka mit zwei Rückzuführenden und Begleitpersonal zwischen 40.000 und 60.000 Euro liegen. 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. Im Falle eines gemeinsamen europäischen Sammelfluges wird probeweise eine Verteilung der Kosten nach Sitzplätzen durchgeführt. Weitere Kosten können entstehen, wenn geplante oder gebuchte Flüge storniert werden müssen, z.B. weil zum Rückführungstermin keine gültigen Reisepapiere vorliegen (Interview Bundespolizeidirektion). Die Angabe eines Durchschnittswerts für die Kosten einer Rückführung ist nicht möglich.⁵³

Evaluierung von Rückkehrmaßnahmen

Eine umfassende Evaluierung von Rückkehrmaßnahmen auf wissenschaftlicher Basis hat in Deutschland bisher nicht stattgefunden. Das betrifft die freiwillige Rückkehr, die Rückkehrberatung oder die Ausgestaltung und Effektivität von Reintegrationsmaßnahmen (Westphal/Behrens 2006: 18). Hierzu müssten die Hintergründe der Rückkehrentscheidung, strukturelle Faktoren (Bedingungen im Herkunfts- und Aufnahme-land), individuelle Faktoren (die persönlichen Eigenschaften und sozialen Beziehungen), politische Maßnahmen und die Nachhaltigkeit der Rückkehr untersucht werden.⁵⁴ Allerdings gibt es kein international gültiges Standardmodell der Rückkehr, das hier zu Grunde gelegt werden könnte (Dahinden 2006: 18). Interne Evaluationsmaßnahmen finden jedoch in einzelnen Projekten statt, um damit die Maßnahmen vor Ort und in den Zielländern optimieren zu können. Dazu werden beispielsweise in Form von Projektreisen Rückkehrer in ihren Zielländern aufgesucht (Landeshauptstadt München 2004: 17). In Einzelfällen finden kleine Evaluierungen im Rahmen von universitären Abschlussarbeiten statt (Keskin 2006). Darüber

53 Im zitierten Urteil des BVerwG vom 14.06.2005 (Anm. 52) drehte es sich um einen Kostenbescheid von über 10.000 Euro, im Urteil vom 14.03.2006 um einen Bescheid über 2.441 DM. Heinhold (2004a: 34) gibt eine Beispielrechnung von 1995 mit über 4.650 DM an.

54 Siehe die Modellierung bei Black et al. 2004 und Black/Gent 2004.

hinaus werden, wie von der Europäischen Kommission vorgeschrieben⁵⁵, die über den EFF geförderten Projekte einer Evaluierung unterzogen. Die Evaluationskriterien sind darauf ausgerichtet zu untersuchen, ob die Projekte der EFF-Programmatik entsprechen, die Ziele erreicht, die Inputs in Ergebnisse umgesetzt werden, ob sie sich am Bedarf der Zielgruppe orientieren und nachhaltige und positive Veränderungen bewirken. Nach diesen Kriterien werden die EFF-Projekte 2000 bis 2003 positiv bewertet (Paul/Sebastian 2005: 4; 2004: 4; Hardwig 2003: 4).⁵⁶

Zum anderen gibt es auch für den Bereich der zwangsweisen Rückkehr keine umfassende Evaluation. Das liegt unter anderem daran, dass nicht für alle Aspekte ausreichendes Zahlenmaterial vorliegt. So verweisen beispielsweise Hailbronner und Häußler (2001: 228) hinsichtlich des Instruments der Ausweisung darauf hin, dass es keine Angaben dazu gebe, wie viele Ausweisungsanordnungen angefochten und niedergeschlagen und wie viele der Ausgewiesenen freiwillig ihrer Ausreisepflicht nachkommen würden. Von daher sei eine Aussage zur Effektivität des Instrumentes nicht möglich.

Was gilt als positiv bei Rückkehr?

Die in der Diskussion verwendeten Argumente (vgl. Kap. 3.1) gehen dahin, dass die freiwillige Rückkehr die humanere Alternative zur zwangsweisen Rückkehr sei. Sie ermögliche der ausreisepflichtigen Person eine Rückkehr in Würde und eröffne die Möglichkeit, dass Rückkehrer auch einen Beitrag zur Entwicklung ihrer Länder leisten. Zudem vermeide sie mögliche Auseinandersetzungen und Kosten, die bei einer zwangsweisen Rückführung entstehen. Das Kostenargument wird z.T. präzisiert, wenn z.B. Bayern angibt, dass jede ausgereiste ausreisepflichtige Person im

55 Entscheidung 2000/596/EG des Rates vom 28.09.2000 über die Errichtung eines Europäischen Flüchtlingsfonds, Art. 20 (ABl. L 252 vom 06.10.2000, S. 12).

56 Die Evaluierung wird durch das Soziologische Forschungsinstitut Göttingen durchgeführt. Untersucht werden Projektanträge und -berichte. Weitere Informationen werden über Interviews mit Projektmitarbeitern gewonnen. Die Berichte sind nach der Freigabe durch die Europäische Kommission auf der Homepage des BAMF einzusehen (http://www.bamf.de/cln_042/nn_565196/DE/Integration/EFF/Evaluierung/evaluierungnode.html__nnn=true).

Schnitt 6.000 Euro an Sozialkosten einsparen würde (Bayerisches Staatsministerium des Innern 2003). Ein Rückführungsprojekt in Essen für serbische Roma ergab bei der Überprüfung durch unabhängige Wirtschaftsprüfer ein mittelfristiges Sparpotential von 1,6 Millionen Euro für die Kommune.⁵⁷

4.2 Freiwillige Rückkehr

Für die deutsche Politik ist die freiwillige Rückkehr ein wesentlicher Bestandteil einer die Menschenrechte achtenden Flüchtlingspolitik, die es ermöglicht, nicht im erzwungenen Exil bleiben zu müssen. Die finanzielle Unterstützung wird dabei als eine wichtige Hilfe betrachtet, um Härten im Rückkehrprozess zu verringern (Beauftragte 2005: 481f.). In der Literatur wird aber auch darauf hingewiesen, dass die freiwillige Rückkehr daneben die Funktion erfüllt, Konflikten um zwangsweise Rückführung zu entgegen. Administrative Kosten werden gesenkt und weitere Aspekte wie die möglichen Gewinne für die Herkunftsstaaten in Form von Wiederaufbaumöglichkeiten in den Vordergrund gerückt (Ellermann 2006: 305f.; Black/Gent 2006: 19).

Motive für eine freiwillige Rückkehr

Die Frage nach Motiven für eine freiwillige Rückkehr muss differenziert betrachtet werden. In den theoretischen Ansätzen, die Migration zu erklären versuchen⁵⁸, gibt es verschiedene Erklärungsmuster. 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 Migrations-

57 Aussagen von Rudi Löffelsend (Caritas Essen) im Rahmen des Expertentreffens „Freiwillige Rückkehr“, 27. bis 29.06.2006 im BAMF, s.a. BAMF 2006a: 29.

58 Siehe den zusammenfassenden Beitrag von Currie 2006 mit weiterführender Literatur. Entsprechend der Literaturlage beziehen sich die Ausführungen dieses Abschnitts zuvorderst auf Situationen ohne Ausreisepflicht.

projekt 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 (Curre 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 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 müssten 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.

Hindernisse für eine freiwillige Rückkehr

Die 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 die hier im Vordergrund stehenden ausreisepflichtigen 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 Bildungsmög-

lichkeiten 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. 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).

Organisation der freiwilligen Rückkehr

Anträge auf Unterstützung der freiwilligen Rückkehr im Rahmen des REAG/GARP-Programms können über die antragsberechtigten Stellen, also die Ausländer- und Sozialbehörden der Städte und Kreise, die freien Träger (Wohlfahrtsverbände, Fachberatungsstellen), den Ausländerbeauftragten oder den Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen

(UNHCR), bei der IOM gestellt werden. Die Zahl der antragsberechtigten Stellen liegt bei über 2.000 in Deutschland. Diese Stellen sind auch im weiteren Verlauf des Verfahrens die Ansprechpartner der Rückkehrwilligen. Die IOM selbst hat in der Regel keinen Kontakt zu ihnen.

Daneben haben einige Bundesländer und Kommunen sowie freie Träger aus dem Wohlfahrtsbereich ergänzende Fördermaßnahmen geschaffen (Schmidt-Fink 2006: 25), die weitere Beratung, finanzielle Anreize, Ausbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen zur Vorbereitung der Rückkehr sowie Hilfen zur gesellschaftlichen Reintegration im Heimatland anbieten.

4.2.1 Rückkehrberatung und Rückkehrunterstützung

Verantwortlichkeit

Eine flächendeckende Verantwortlichkeit für die Rückkehrberatung ist in Deutschland nicht gegeben. Neben den Wohlfahrtsverbänden und freien Trägern, den Behörden in Städten und Kreisen bieten auch Zentrale Aufnahme- und Ausländerbehörden (ZAAB) sowie Ausreisezentren diese Dienstleistung an (Westphal/Behrens 2006: 4). Inwiefern sich die Länder und Kommunen hierbei engagieren, hängt oftmals von Anzahl und Herkunft der ausreisepflichtigen Personen in ihrem Einzugsgebiet ab. 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. So hat Hamburg 2006 ein Flüchtlingszentrum für Beratung und Rückkehr eingerichtet.⁵⁹ 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).

⁵⁹ Hier haben sich AWO, Caritas und DRK in Form einer gemeinnützigen GmbH zusammengeschlossen. Neben den staatlichen Zuwendungen aus dem Haushalt der Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz, die in Hamburg für die Förderung der freiwilligen Rückkehr zuständig ist, erhält das Flüchtlingszentrum auch Gelder aus dem Europäischen Flüchtlingsfonds.

Da die gesamte Vielfalt der Rückkehrberatung an dieser Stelle nicht abgebildet werden kann, sollen im Folgenden drei verschiedene Herangehensweisen exemplarisch dargestellt werden: eine vom Land getragene Beratung, eine von der Kommune getragene sowie eine in freier Trägerschaft.

Das Land Bayern fördert seit 2003 über das Bayerische Staatsministerium für Arbeit, Sozialordnung, Familie und Frauen die Rückkehr- und Reintegrationsberatung und finanziert Rückkehr- und Reintegrationshilfen. Um diese Hilfen effektiv einsetzen zu können, hat Bayern drei Zentrale Rückkehrberatungsstellen (ZRB) für Nord-, Süd- und Westbayern geschaffen, die mit ihrem Angebot die bestehende Beratungsstruktur für Flüchtlinge ergänzen.⁶⁰ Getragen werden die ZRB von einem Verbund aus Trägern der freien Wohlfahrtshilfe. Die Kosten der ZRB werden weitgehend aus Mitteln des Europäischen Flüchtlingsfonds (EFF) gedeckt sowie vom Land Bayern. Die Zielgruppe sind vornehmlich Berechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, also Asylbewerber, Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge, geduldete Ausländer und sonstige ausreisepflichtige Ausländer. Aber auch Spätaussiedler, Asylberechtigte, Kontingentflüchtlinge und andere ausländische Migranten können unterstützt werden, wenn sie Empfänger von Sozialleistungen sind.⁶¹ Ziel der Beratungstätigkeit soll eine Rückkehr in Würde sein. Um dies zu erreichen, bieten die ZRB neben Beratung auch materielle Hilfe und versuchen durch den Aufbau von Hilfsstrukturen im Herkunftsland für eine funktionierende Reintegration zu sorgen.

Eine ähnliche Zielsetzung verfolgt das Büro für Rückkehrhilfe, das seit 1996 vom Amt für Wohnen und Migration, das dem Sozialreferat der Stadt München zugeordnet ist, betrieben wird. Von hier aus wird das Projekt „Coming Home - Hilfe für Rückkehr und Wiederaufbau“ durchge-

60 Die ZRB Nordbayern in Nürnberg (<http://www.zrb-nordbayern.de>), die ZRB Südbayern in Augsburg (<http://www.zrb-suedbayern.de>) und die ZRB Westbayern in Würzburg (<http://www.zrb-westbayern.de>).

61 http://www.stmas.bayern.de/fibel/sf_r058.htm.

führt, das sich über Gelder des EFF, des Landes Bayern und der Stadt finanziert. Auch hier sind die humane Rückkehr und die dauerhafte Reintegration von Flüchtlingen und Asylbewerbern Ziel des Projektes. Zusätzlich nimmt sich dieses Projekt besonders schutzbedürftiger Gruppen an, wie z.B. Angehörigen von Minderheiten, allein erziehenden Frauen, unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen, traumatisierten Menschen sowie alten, kranken und behinderten Personen (Landeshauptstadt München 2005: 4).

Innerhalb der Projekte, die von freien Trägern bei Rückkehrberatung und Rückkehrunterstützung durchgeführt werden, ist „Heimatgarten“ eines der ambitioniertesten.⁶² 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 versucht eine humanitäre Reintegration der Migranten in ihren Herkunftsländern zu erreichen, wozu die Betreuungsmaßnahmen auch im Heimatland fortgesetzt werden (s.u.). Zu diesem Zweck bestehen neben den Beratungsstellen in Deutschland⁶³ diverse Vertretungen im Ausland. Das Projekt konzentriert sich dabei gegenwärtig auf Länder des Westbalkans, der GUS, auf den Nordirak und die Türkei. Heimatgarten wird über den EFF finanziert und nutzt bei seinen Projekten tws. REAG/GARP-Mittel. Zudem wird mit den jeweiligen kommunalen Stellen verhandelt, um von dort eine (Mit-)Finanzierung der Rückkehr zu erreichen (Tegeler 2006: 33).⁶⁴ Die Zielgruppe von „Heimatgarten“ sind alte, behinderte, traumatisierte sowie unbegleitete minderjährige Flüchtlinge.

Zeitpunkt der Rückkehrberatung

Es ist nicht geregelt, wann die Beratung hinsichtlich einer freiwilligen Rückkehr ansetzen soll. Die beteiligten Akteure sind sich aber darin

62 <http://www.heimatgarten.de>.

63 In Berlin, Bielefeld, Bremerhaven, Cuxhaven, Frankfurt am Main und Sassnitz.

64 Aussagen von Volker Tegeler (AWO Bremerhaven) im Rahmen des Expertentreffens „Freiwillige Rückkehr“, 27. bis 29.06.2006 im BAMF, s.a. BAMF 2006a: 33.

einig, dass so früh wie möglich auf diese Option hingewiesen werden sollte. Je früher ein Rückkehrwilliger von den Angeboten Kenntnis erhalte, desto umfassender könne er diese wahrnehmen und die Rückkehr vorbereiten (z.B. Kontaktaufnahme mit Verwandten und/oder Hilfsorganisationen im Herkunftsland, Anschaffung notwendiger Dinge zur Mitnahme, Auflösung der Wohnung und ggf. der Bankverbindung und des Arbeitsverhältnisses, Regelung von evtl. bestehenden Ansprüchen aus Sozialversicherung oder Steuer, gesundheitliche Vorsorge) (Landeshauptstadt München 2004: 5). Da es sich bei den meisten Bewerbern um Personen mit einem abgelehnten Asylantrag oder um Asylbewerber im Verfahren handelt, ist der Zeitpunkt im Verhältnis zur Asylantragstellung zu sehen. Allerdings gibt es dabei kein einheitliches Vorgehen bei den Trägern. Westphal/Behrens (2006: 16) sehen darin aber keinen unterschiedlichen methodischen Ansatz der Träger, sondern eher eine politische Entscheidung, ab wann sie sich einbringen wollen.

Verfahren der Rückkehrberatung

Entsprechend der Vielfalt der Träger im Bereich der freiwilligen Rückkehr gibt es keine bundesweit einheitliche Form der Beratung. Allerdings lassen sich einige Gemeinsamkeiten in Form und Inhalt feststellen. Die Hauptzielgruppe sind Asylbewerber, deren Verfahren negativ beschieden worden ist bzw. solche, die sich noch im laufenden Verfahren befinden. Die Ratsuchenden werden in der Regel individuell beraten, wobei verschiedene Träger die besondere Bedeutung einer individuell zugeschnittenen Beratung betonen, die sowohl die Person des Rückkehrers als auch die spezifische Situation im Heimatland berücksichtigt.⁶⁵ Die Beratung läuft ebenso regelmäßig auf die direkt beantragte oder zumindest vermittelte Finanzierung durch das REAG/GARP-Programm hinaus, die um weitere Aspekte wie Qualifizierungen, Weiterbildungen sowie Unterstützung bei Existenzgründungen oder Zugang zu Mikrokrediten ergänzt wird (Westphal/Behrens 2006: 15).

65 Z.B. das Projekt einer ländertutoriellen Partnerschaft mit Westafrika (AWO Bremerhaven 2005).

Unterschiede im Vorgehen bestehen dahingehend, ob unmittelbar eine gezielte Rückkehrberatung stattfindet oder ob diese als ein längerer Prozess begriffen wird, in dem Ratsuchende umfassend über ihre allgemeinen Perspektiven in Deutschland und in ihrer Heimat aufgeklärt werden. Weiterhin gibt es Spezialisierungen bei einzelnen Trägern, die sich auf bestimmte Länder oder Gruppen beziehen (z.B. Traumatisierte, kranke Menschen oder minderjährige Flüchtlinge). Die Angebote variieren, aber es ist ein Trend zur bedürfnisgerechten Angebotsvielfalt zu beobachten. Darüber hinaus gibt es Unterschiede, die aus der Lebenssituation der potentiellen Rückkehrer und ihrem jeweiligen asylrechtlichen Status resultieren, z.B. ob die Beratung in einer staatlichen Aufnahmeeinrichtung oder einem Ausreisezentrum stattfindet oder außerhalb davon (Westphal/Behrens 2006: 16). Zudem treten nicht alle Träger gleich zu Beginn des Beratungsprozesses auf. Das erwähnte Projekt „Heimatgarten“ wird erst dann eingeschaltet, wenn die Beratung bereits läuft, um dann - so die Selbstdarstellung - eine punktgenaue Recherche zur Situation im Heimatland anzustellen, mit den betroffenen Kommunen über Finanzierungshilfen zu verhandeln, die Rückkehr zu organisieren und durchzuführen.⁶⁶

Kategorisiert man die vorhandenen Angebote der Rückkehrberatung und Rückkehrunterstützung hinsichtlich ihrer Arbeitsweise und Ausrichtung, lassen sich eine integrierte und eine gezielte Rückkehrberatung sowie eine Mischform zwischen beiden unterscheiden. Die integrierte Rückkehrberatung ist Bestandteil einer ergebnisoffenen Migrationsberatung und damit als Teil klassischer Flüchtlingssozialarbeit zu betrachten. Hier fehlen in der Regel ausgearbeitete Konzepte, so dass sich die Unterstützung im Allgemeinen auf die Vermittlung der Finanzierung über REAG/GARP beschränkt. Angebote der Begleitung und Betreuung im Heimatland nach der Rückkehr fehlen meist (Westphal/Behrens 2006: 5f.). Eine gezielte Rückkehrberatung dagegen zeichnet sich durch Angebote aus, die nach Herkunftsländern, ethnischen Gruppen und besonderen Problemlagen spezifizieren und ihre Unterstützungsleistungen individuell auf den jeweiligen Migranten abstimmen. Neben der finanziellen Un-

⁶⁶ Aussagen von Volker Tegeler (AWO Bremerhaven) im Rahmen des Expertentreffens „Freiwillige Rückkehr“, 27. bis 29.06.2006 im BAMF.

terstützung durch Reise- und Transportkosten sowie finanzieller Starthilfe umfasst die Unterstützung auch Programme zur wirtschaftlichen Reintegration, Weiterbildung, Einarbeitung und Existenzgründung (Westphal/Behrensen 2006: 7).⁶⁷ Mischformen zwischen derartigen Beratungsangeboten lassen sich als eine dritte Kategorie betrachten, wobei hier der Grad der Gezieltheit jeweils unterschiedlich sein kann. Westphal und Behrensen beobachten in ihrer Analyse der deutschen Rückkehrberatung, dass sich ein Trend hin zu einer zunehmend gezielteren Rückkehrberatung und Rückkehrunterstützung feststellen lasse. Ihrer Auffassung zufolge ist diese Entwicklung kritisch zu beobachten, da eventuell das staatliche Interesse an der Durchsetzung der Ausreisepflicht und einer Kostenersparnis die humanitären Ansprüche der kooperierenden Wohlfahrtsverbände verdrängen könnte (Westphal/Behrensen 2006: 18).

Beratung und Unterstützung nach erfolgter Rückkehr

Hinsichtlich der Angebote, die eine Betreuung nach der Rückkehr vor Ort vorsehen, lassen sich keine allgemeinen Strukturen feststellen (Westphal/Behrensen 2006: 16). Sie sind abhängig von der Gestaltung des Gesamtprojekts. So ist beispielsweise das Projekt „Heimatgarten“ sehr umfassend in den Zielländern der von ihm betreuten Rückkehrer vertreten und unterhält Vertretungen in Bosnien, Kroatien, Serbien, dem Kosovo, Rumänien, Bulgarien, Polen, der Ukraine, der Russischen Föderation, Georgien, Aserbaidschan, Armenien, Nigeria, Iran, Sri Lanka und Vietnam. Je nach Ausgestaltung der dort durchgeführten Projekte stellen die Auslandsbüros u.a. eine zweijährige Nachbetreuung sicher und begleiten die Reintegration der Rückkehrer. Die Anwesenheit vor Ort wird von „Heimatgarten“ als entscheidend für das Gelingen dieser Reintegration betrachtet. Um diese Vor-Ort-Betreuung angemessen entsprechend der lokalen Gegebenheiten durchführen zu können, werden einheimische Kräfte eingesetzt. Weiterer Aspekt dieser Form der Betreuung ist die Verwaltung der bewilligten finanziellen Mittel in Absprache mit den Rückkehrern. Durch

⁶⁷ Gegner der unterstützten freiwilligen Rückkehr kritisieren eine solche Strategie, weil nicht auch auf Bleibeperspektiven hin beraten wird (Berthold 2005: 59).

eine sukzessive Auszahlung soll Missbrauch verhindert und eine nachhaltige Verwendung der Gelder gefördert werden (BAMF 2006a: 33).⁶⁸

Eine Reihe dieser Projekte von „Heimatgarten“ und anderen Trägern weisen deutliche Bezüge zum Entwicklungshilfekontext auf, indem sie nicht auf den einzelnen Rückkehrer (Mikroebene) zielen, sondern die Meso- oder Makroebene in den Blick nehmen. Eine solche Strategie führt damit neben einer erhöhten Nachhaltigkeit der Rückkehr (s.u. Kap. 4.2.3) auch zu positiven Folgen für das nähere und weitere Umfeld der Rückkehrer. In diesen Kontext gehören vom BAMF geförderte Projekte zur Reintegration von Schulkindern in Afghanistan (durchgeführt von IOM) oder die Einrichtung einer Übergangseinrichtung im Kosovo (vgl. Kap. 3.2). Mit ähnlicher Ausrichtung hat die Caritas des Bistums Essen in Mazedonien ein „Soziales Umfeld Programm“ für rückkehrende Roma aus Mitteln des Landes Nordrhein-Westfalen durchgeführt (Löffelsend 2006).

4.2.2 Informationskampagnen

Informiertheit spielt eine wesentliche Rolle bei der Entscheidung für eine freiwillige Rückkehr. Die möglichen Interessenten müssen dazu erreicht werden, was zum Teil über Mundpropaganda geschieht (Keskin 2006: 61). Um die Vermittlung der Informationen über Rückkehrprogramme zu verbessern, hat das BAMF 2003 die Zentralstelle für Informationsvermittlung zur Rückkehrförderung (ZIRF) eingerichtet. Aufgabe der ZIRF ist es, Daten und Informationen, die durch Kontakte und Kooperationen mit Akteuren der Rückkehrförderung gesammelt bzw. von diesen zur Verfügung gestellt werden, aufzubereiten und einer weiteren Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen. Das betrifft u.a. Informationen zu einzelnen Förderprogrammen, Rückkehrmöglichkeiten sowie Informationen über die Situation in den Heimatländern (z.B. medizinische Versorgung, Arbeitsmarkt, Wohnsituation). Um diese Informationen zugänglich zu machen, befindet

⁶⁸ Gegner dieser Form der Rückkehrunterstützung kritisieren auch die Begrenzung der Nachbetreuung auf zwei Jahre mit dem Argument, dass alte und kranke Menschen, die zur Zielgruppe von „Heimatgarten“ gehören, auch nach dieser Zeit oftmals nicht in der Lage seien, allein zu leben. Sie unterstellen diesem Vorgehen ein reines Kosten-Nutzen-Kalkül, das den fördernden Kommunen lediglich Sozialhilfekosten sparen soll (Berthold 2005: 60).

sich eine über das Internet zugängliche Datenbank im Aufbau, die bei ihrer Fertigstellung u.a. Informationen zu Rückkehrfördermaßnahmen auf deutscher, europäischer und internationaler Ebene, Herkunftsländerinformationen, Ansprechpartner und Beratungsstellen mit Kontaktdaten enthalten wird (Moritz 2003).⁶⁹

Im Jahr 2006 wurde vom BAMF das Projekt ZIRF-Counselling durchgeführt, mit dem eine noch gezieltere und individuellere Beratung bei der Rückkehrförderung angeboten werden sollte. Ein Vorläufer des ZIRF-Counselling war das IOM-Programm AVRIC (Assisted Voluntary Return through Intensive Counselling), das von August 2004 bis Juli 2005 in Bayern in enger Kooperation mit den ZRB und mit einer Finanzierung durch den Europäischen Flüchtlingsfonds und den Freistaat Bayern durchgeführt worden war.⁷⁰ ZIRF-Counselling bietet zum einen länderspezifische Informationsblätter (Country Fact Sheets), die Informationen zu Arbeitsmarkt, medizinischer Versorgung, Wohnsituation, sozialen Belangen und ähnlichem enthalten. Zum anderen können über ZIRF-Counselling individuelle Anfragen von Rückkehrinteressenten beantwortet werden. Die Informationen sind über die ZIRF-Datenbank frei zugänglich. Die Kosten für die länderspezifischen Informationsblätter trägt der Bund, während die Kosten für die individuellen Anfragen zu Lasten der Bundesländer gehen. Im gesamten Jahr 2006 wurden 250 individuelle Anfragen im Rahmen des Projektes gestellt. Diese Anfragen bezogen sich hauptsächlich auf den Kosovo, Serbien, Afghanistan, Irak und die Türkei, wobei die Bereiche medizinische Versorgung und Arbeitsmarkt den thematischen Schwerpunkt bildeten. Die Nachfrage blieb hinter den Erwartungen zurück, was mit einem zu geringen Bekanntheitsgrad des Projektes bei den antragsberechtigten Stellen der Rückkehrförderung und möglichen Fehleinschätzungen über die vermeintlichen Kosten für die Träger zusammenhängen könnte. Eine Evaluation, inwieweit das Vorhandensein des ZIRF-Counselling Auswirkungen auf die Ausreisebereitschaft Rückkehrinteressierter hat, ist durch die IOM geplant.

69 <http://zirf.bamf.de>.

70 http://www.iom.int/germany/_GER/i_avric.htm.

Zur Steigerung des Bekanntheitsgrades des Programms REAG/GARP sowie der Informationsplattform ZIRF haben das BAMF und die IOM in den vergangenen Jahren Informationskampagnen durchgeführt. Adressaten waren alle für REAG/GARP antragsberechtigten Stellen. Neben der Versendung von Informationsmaterial, Broschüren, Merkblättern, Plakaten und Antragsformularen wurden Informationsveranstaltungen angeboten. So wurden beispielsweise im Jahr 2005 16 Informationsveranstaltungen mit insgesamt knapp 500 Interessenten in acht Bundesländern durchgeführt.⁷¹ Die Teilnehmerzahl lag jeweils zwischen 14 und 60 Personen. Die Kosten für diese Kampagne 2005 beliefen sich auf 167.000 Euro. Im Jahr 2006 konnte aufgrund gekürzter Haushaltsmittel keine Informationskampagne realisiert werden. Zusätzlich zu den allgemeinen Veranstaltungen hat das BAMF 2004 und 2006 in Kooperation mit einzelnen Bundesländern speziell auf Afghanistan zugeschnittene Veranstaltungen durchgeführt.

Angesichts sinkender Zahlen bei der freiwilligen Rückkehr werden auch weitere Wege beschritten. So werden negativen Bescheiden im Asylverfahren seit geraumer Zeit mehrsprachige Informationsblätter über Rückkehrfördermöglichkeiten und Rückkehrunterstützung beigelegt (Praschma 2006: 20). Inwiefern diese ihren Zweck erfüllen, ist noch nicht evaluiert. Vertreter der IOM geben zu bedenken, dass in dem emotional belastenden Moment der Ablehnung Asylbewerber diese Informationen eventuell nicht wahrnehmen oder sogar ignorieren könnten (Interview IOM 2006). Dies rührt an der Frage, zu welchem Zeitpunkt eine möglichst frühe Beratung tatsächlich sinnvoll ansetzen kann.

Muttersprachliche Informationen

Die zur Verfügung gestellten Informationen sind in der Regel in verschiedenen Sprachen der Hauptherkunftslander der Rückkehrer verfügbar. Dies wird ergänzt durch muttersprachliche Berater, die bei verschiedenen Trägern eingesetzt werden. Bereits die Unabhängige Kommission Zuwanderung hat 2001 darauf hingewiesen, dass in der Rückkehrbe-

⁷¹ Veranstaltungsorte waren Mainz, Trier, Lüneburg, Oldenburg, Hamburg, Neumünster, Güstrow, Potsdam, Dresden, Kassel, Frankfurt, Nürnberg, Ludwigsburg, Karlsruhe, Freiburg und Sigmaringen.

ratung nicht nur fundiertes Wissen über die Zielländer notwendig sei. Vielmehr bedürfte es auch einer kulturellen und mentalen Vertrautheit mit den Ländern, da im Einzelfall „Nuancen“ entscheidend sein könnten (UKZU 2001: 157). Entsprechend kommen sowohl bei Trägern in Deutschland als auch vor Ort in den Zielländern solche muttersprachlichen Berater zum Einsatz.⁷²

Unterschiede der Angebote für legal und illegal aufhältige Migranten

Das alte REAG/GARP-Programm mit seiner Spezialisierung auf Jugoslawien und den Kosovo ist Ende 2001 ausgelaufen. An seine Stelle trat ein neues Programm, das zusammen mit verschiedenen Spezialprogrammen⁷³ erweitert und vereinheitlicht wurde. In dieser Form gültig bis Ende 2005 umfasste es als „förderberechtigten Personenkreis“ für REAG/GARP-Gelder mittellose anerkannte Flüchtlinge, Ausländer mit Aufenthalt aus völkerrechtlichen, politischen oder humanitären Gründen, ehemalige vietnamesische Vertragsarbeitnehmer, Opfer von Zwangsprostitution oder Menschenhandel, Personen im Asylverfahren unabhängig davon, in welchem Stadium sich das Verfahren befand, abgelehnte Asylbewerber, Personen aus Serbien und Montenegro sowie aus dem Kosovo, sofern letztere vor dem Stichtag 31.12.2002 eingereist waren. Die Reform des Programms umfasste auch illegal aufhältige Personen, 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. Erhielten die betroffenen Personen eine Grenzübertrittsbescheinigung, stand ihnen lediglich die Reisekostenhilfe nach REAG zu, jedoch nicht die Starthilfe GARP (IOM 2003: 4; 2005: 4).

72 Z.B. bei „Coming Home“ in München (Landeshauptstadt München 2005: 4) oder bei „Heimatgarten“.

73 Unterstützungsprogramme für Kranke und Alte, finanzielle und medizinische Unterstützungsmöglichkeiten im Heimatland, Ausbildungs- und Wiedereingliederungsmaßnahmen, die auch die lokale Bevölkerung im Heimatland umfassen können (IOM 2004: 154).

Das REAG/GARP-Programm wurde auf Beschluss der Innenminister von Bund und Ländern für 2006 hinsichtlich der antragsberechtigten Personen erweitert. Nun sind auch Ausländer berechtigt, die nur geduldet sind, aber keinen Asylantrag gestellt haben, sowie solche, die über einen Flughafen einreisen wollen, deren Einreise aber nicht oder noch nicht gestattet worden ist. Die Regelung für illegal aufhältige Personen wurde nicht in ihrem alten Wortlaut übernommen; allerdings findet sich dieser Personenkreis wieder unter den vollziehbar Ausreisepflichtigen, bei denen eine Abschiebungsandrohung nicht oder nicht mehr vollziehbar ist.⁷⁴ Die im vorherigen Programm nachzuweisende Mittellosigkeit wurde nun zur Leistungsberechtigung nach § 1 Abs. 1 AsylbLG umdefiniert (IOM 2006: 6). Dennoch bleibt die Mittellosigkeit der Antragsteller als weiterhin zwingende Voraussetzung der Förderung unberührt, die angenommen wird, sofern Leistungen nach dem AsylbLG, dem Sozialgesetzbuch (SGB II und XII) oder dem Jugendhilfegesetz (SGB VIII) bezogen werden. Vietnamesische Vertragsarbeiter werden nicht mehr erwähnt und die Stichtagsregelung für die genannten Herkunftsländer wurde aufgehoben. Der Ausschluss von der GARP-Starthilfe gilt, sofern Antragsteller nach § 53 (zwingende Ausweisung) oder § 54 AufenthG (Ausweisung im Regelfall) ausgewiesen wurden oder Umstände anzunehmen sind, dass die Einreise ins Bundesgebiet nur zur Erlangung von Rückkehrförderung erfolgt ist (IOM 2006: 7).

Personen, die nicht über REAG/GARP gefördert werden, können aber dennoch Unterstützung zur freiwilligen Rückkehr erhalten; ihnen steht das SMAP (Special Migrants Assistance Programme) der IOM zur Verfügung. Dieses Angebot besteht vor allem in der Vermittlung eines günstigen Flugtarifes für one-way-Tickets und gilt auch für Auswanderer, ausländische Arbeitnehmer, Studenten sowie eventuelle Begleitpersonen von REAG- bzw. GARP-berechtigten Rückkehrern. Die Flugkosten müssen dabei entweder von den Rückkehrern selbst – vor der Ausreise – getragen oder durch „einen anderen Kostenträger“ (z.B. Sozialamt, Wohlfahrtsver-

⁷⁴ Dies soll verhindern, dass abzuschiebende Ausländer bis zum letzten Moment warten, um dann erst einen Antrag zu stellen um das Abschiebungsverfahren zu verzögern.

band) finanziert werden (IOM/BAMF 2005: 11; Hemingway/Beckers 2003: 152).⁷⁵

4.2.3 Anreize zur freiwilligen Rückkehr

Bei der Förderung der freiwilligen Rückkehr werden von den Aufnahmeländern regelmäßig finanzielle Anreize gesetzt. Die Höhe dieser finanziellen Anreize ist nicht unumstritten, da sie einerseits die Basis für ein eigenständiges Leben im Herkunftsland sein sollen, andererseits aber nicht zum Missbrauch und zum Auslöser für weitere Zuwanderung dienen sollen (Landeshauptstadt München 2005: 11).

Die Basis für diese Unterstützung ist das REAG-/GARP-Programm. Die REAG-Rückkehrhilfen umfassen zum einen die Förderung der Reisekosten. Bei Nutzung öffentlicher Beförderungsmittel (Bahn, Bus, Flugzeug) werden die Reisekosten komplett übernommen (hälftig Bund und jeweiliges Bundesland des Aufenthaltes). Wird der eigene Pkw genutzt, wird eine Benzinkostenpauschale gezahlt, die 205 Euro pro Fahrzeug beträgt. Zum anderen fällt eine Reisebeihilfe unter REAG. Hierbei handelt es sich um eine Bündelung der früher geteilten Beträge (Reisebeihilfe, Gepäckkosten, Taschengeld). Für jeden Erwachsenen und Jugendlichen werden 100 Euro gezahlt, für jedes Kind bis zum vollendeten 12. Lebensjahr 50 Euro.

Die GARP-Starthilfen kommen lediglich Personen aus so genannten „migrationspolitisch bedeutsamen Herkunftsstaaten“ zugute (IOM 2006: 4). Die Höhe der Förderung ist abhängig vom Herkunftsland des Rückkehrers und wird jährlich mittels einer Staatenliste vom Bundesministerium des Innern und den Bundesländern je nach aktuellen politischen Entwicklungen festgelegt (Schröder 2006: 9). Dabei findet eine Staffelung nach drei Gruppen statt, die im Folgenden für das Jahr 2006 exemplarisch dargestellt wird. Dabei wird auch beispielhaft eine Schwerpunktverschiebung in Bezug auf den Kosovo deutlich (Tab. 9).

⁷⁵ Auch andere Personen wie deutsche Arbeitnehmer oder Studenten, die Berufserfahrung im Ausland sammeln wollen, können dieses Angebot in Anspruch nehmen. Von 2000 bis 2005 sind 4.708 Personen mit diesem Angebot ausgereist.

Tabelle 9: GARP-Starthilfe-Staatenliste 2006

Gruppe	Höhe der Förderung (je zur Hälfte von Bund und Land zu tragen)	Geförderte Staatsangehörigkeiten
Gruppe 1	<p>500,00 Euro pro Erwachsenen und Jugendlichem</p> <p>250,00 Euro pro Kind bis zum vollendeten 12. Lebensjahr</p> <p>maximal 1.500,00 Euro pro Familie</p>	<p>Afghanistan Irak Minderheiten aus dem Kosovo*</p>
Gruppe 2	<p>250,00 Euro pro Erwachsenen und Jugendlichem</p> <p>125,00 Euro pro Kind bis zum vollendeten 12. Lebensjahr</p> <p>maximal 750,00 Euro pro Familie</p>	<p>Armenien Aserbaidschan Georgien Iran Mazedonien Russische Föderation Serbien und Montenegro** Sri Lanka Syrien Türkei Ukraine Weißrussland (Belarus)</p>
Gruppe 3	<p>200,00 Euro pro Erwachsenen und Jugendlichem</p> <p>100,00 Euro pro Kind bis zum vollendeten 12. Lebensjahr</p> <p>maximal 600,00 Euro pro Familie</p>	<p>Ägypten Äthiopien Angola Algerien Bangladesch Burkina Faso China Côte D'Ivoire Guinea DR Kongo Eritrea Ghana</p> <p>Indien Jordanien Kamerun Libanon Liberia Marokko Nigeria Pakistan Sierra Leone Somalia Togo Vietnam</p>

* bis 30.06.2006: alle Minderheiten aus dem Kosovo
ab 01.07.2006: Angehörige der Minderheiten der Serben und Roma

** bis 30.06.2006: außer allen Minderheiten aus dem Kosovo
ab 01.07.2006: außer Angehörigen der Minderheiten der Serben und Roma aus dem Kosovo

Neben der Förderung aus dem REAG/GARP-Programm gewähren einige Bundesländer, Kreise und Städte zusätzliche finanzielle Hilfen, zum Beispiel Berlin und Hamburg (IOM 2004: 154-158; Entenmann 2002: 18). So zahlt die Freie und Hansestadt Hamburg, die als erstes Bundesland 2005 mit der Rückführung von Afghanen begann, diesen bei einer freiwilligen Rückkehr zusätzlich Rückkehrhilfen in Höhe von 1.000 Euro pro Person (max. 4.000 Euro pro Familie). Das Land Rheinland-Pfalz hat für die Rückkehr, v.a. von Minderheiten aus dem Kosovo, den Kommunen 5 Mio. Euro zur Verfügung gestellt. Die Mittel können auch zur Beseitigung von Abschiebungshindernissen oder zur Errichtung einer Ausreiseberatung (durch die Malteser) eingesetzt werden. Es gibt keine festgelegte Höchstgrenze der individuellen Förderung, was in einem Ausnahmefall Anfang 2006 zu erheblichem Medienecho geführt hat, als in einem Fall 5.000 Euro verausgabt wurden. Im Schnitt werden in Rheinland-Pfalz aus diesem Programm 1.000 Euro pro Person gezahlt. Das Land betrachtet die Ausgaben durch vielfache Einsparung an Sozialleistungen als gedeckt (BMI 2006b: 408f.).

An diesem System zusätzlicher Anreize arbeiten auch die weiteren Träger der Rückkehrberatung mit, die neben den REAG/GARP-Geldern weitere finanzielle Unterstützungen zur Existenzsicherung oder Hilfen in individuellen Notlagen vermitteln. Darüber hinaus bieten sie als Anreiz ebenfalls Schulungen und Qualifizierungen in Deutschland oder im Herkunftsland an.

Es wird allerdings immer wieder in Frage gestellt, ob das bestehende Anreizsystem ausreichend bzw. überhaupt zielführend sei. Gefragt wird darüber hinaus, ob angesichts sinkender Zahlen bei der freiwilligen Rückkehr die gezahlten Sätze bei REAG/GARP erhöht oder anders gestaffelt werden müssten. Die finanziellen Förderungen können ohnehin nur ein kleiner Anreiz sein. Sie stehen in keinem Verhältnis zu den Investitionen, die viele Migranten auf sich genommen haben, um nach Europa zu gelangen, und sie sollen es auch nicht. Vielmehr stellt sich unter Experten deutlich heraus, dass die finanzielle Höhe der Anreize sekundär ist.⁷⁶ Par-

76 Eine nicht repräsentative Befragung von Zurückgekehrten im Rahmen der Evaluierung der EFF-Projekte 2003 kommt ebenfalls zu dem Ergebnis, dass die materiellen Anreize für die Rückkehrentscheidung eine geringe Rolle gespielt haben (Paul/Sebastian 2005: 109).

allel zur Frage der Motivation für eine Rückkehrentscheidung (s.o. Kap. 4.2) spielen persönliche, familiäre und soziale Aspekte eine Rolle (Dahinden 2006: 19f.). Entsprechend wird die Frage gestellt, ob die Zielsetzung der Anreizinstrumente richtig ist, wenn sie sich vor allem an innenpolitisch relevanten Standards (z.B. Haushaltslage, öffentliche Diskussion) orientiert, Fluchtgründe und die Entwicklungssituation im Heimatland dagegen wenig oder ungenügend beachtet.⁷⁷ Auf diese Weise, so die Hypothese von Dahinden (2006: 20), gelingt es kaum, den Rückkehrwillen zu stärken, da es v.a. die ohnehin Rückkehrwilligen sein werden, die das Angebot für eine schnelle und effiziente Rückkehr nutzen. Wenn man aber davon ausgeht, dass eine erhebliche Zahl von Flüchtlingen tatsächlich den Wunsch hegt, in die Heimat zurückzukehren (BAMF 2006a: 71),⁷⁸ müssen zusätzliche Anreize greifen, die auf die Situation vor Ort ausgerichtet sind. Solche möglichst individuell abgestimmten Lösungen können z.B. in Hilfen vor Ort für das Schulsystem bzw. für die medizinische Versorgung bestehen oder sogar infrastrukturelle Maßnahmen betreffen. Der im BAMF im Juni 2006 durchgeführte Erfahrungsaustausch zu freiwilliger Rückkehr kam daher zu dem Ergebnis, dass weniger die Höhe, sondern die Verwendung der Mittel zukünftig ein entscheidendes Kriterium sein müsse (BAMF 2006a: 77).

77 Z.B. Äußerungen von Klaus Dünnhaupt (AGEF) im Rahmen des Expertentreffens „Freiwillige Rückkehr“, 27. bis 29.06.2006 im BAMF.

78 Müller (1995: 597f.) gibt Ergebnisse einer für das österreichische Innenministerium durchgeführten Befragung bosnischer Vertriebener wieder, wonach trotz der traumatischen Kriegserlebnisse 88,1% der Befragten einen grundsätzlichen Rückkehrwillen bejahten und nur 5,6% verneinten. Differenziert nach Altersgruppen war die angegebene Rückkehrbereitschaft bei den Personen ab 45 Jahren am stärksten, während sie bei Personen zwischen 25 und 35 Jahren am schwächsten ausgeprägt war. Bei einer Bewertung einer solchen Bereitschaft müssen jedoch der Abstand zum Konflikt und die aufenthaltsrechtliche Situation bedacht werden. So hat die ehemalige Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Integration und Flüchtlinge mit Blick auf die deutsche Situation auf Fälle hingewiesen, in denen erst die Erteilung eines Aufenthaltsrechtes und die damit verbundene Sicherheit Betroffene psychisch in eine Lage versetzt hätte, sich mit einer Rückkehr nach Bosnien und Herzegowina ernsthaft auseinanderzusetzen (Beauftragte 2005: 482).

Nachhaltigkeit der Rückkehr

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).⁷⁹ 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 (Ghosh 2000: 212; BAMF 2006a: 77). Weiterhin sollte die Beratung individuell an

79 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).

den tatsächlichen Verhältnissen in den Heimatländern ansetzen, weshalb gefordert worden ist, Berater ggf. vor Ort in den Heimatländern der Rückkehrer zu schulen.⁸⁰ Eine weitere Möglichkeit wären so genannte „Look & 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 nur im Rahmen einzelner Projekte durchgeführt (Landeshauptstadt München 2005: 26f.). Sofern es sich jedoch um ausreisepflichtige Personen handelt, kann eine solche Option nicht in Betracht kommen.

Untersuchungen über die Nachhaltigkeit von Rückkehr liegen kaum vor. Aber selbst die vorhandenen Aussagen machen deutlich, dass sich die Situationen je nach Herkunftskontext unterschiedlich gestalten. Des Weiteren kann offenbar nicht davon ausgegangen werden, dass der Reintegrationsprozess im Heimatland unmittelbar oder zumindest doch sehr schnell vonstatten geht. In der Praxis gestaltet er sich zum Teil schwerer als die Eingliederungsprozesse in die ehemalige Aufnahmegesellschaft (Rogge 1994: 34). So werden beispielsweise in der Literatur Bedenken hinsichtlich der Nachhaltigkeit der Rückkehr nach Bosnien in den Jahren 2000 bis 2003 angemerkt. Die Rückkehrer seien dort in Gemeinden zurückgekehrt, die noch nicht wieder ethnisch reintegriert gewesen seien, so dass Rückkehrer aufgrund von Spannungen nach kurzer Zeit ihren Besitz verkauft und weiter gezogen wären (Barkan 2004: 64, 75). Und auch für Kroatien sind Beispiele belegt, wo Rückkehrer Spannungen wieder belebt hätten (Blitz 2005). Neben derartigen Problemen können bei der Rückkehr von Migranten, die mit Unterstützungsmitteln ausgestattet sind, aber auch Neideffekte der lokalen Bevölkerung auftreten (Schneider 2006: 19).

An solchen Überlegungen setzen verschiedene in Deutschland durchgeführte Projekte an. So hat beispielsweise die Caritas des Bistums Essen zusammen mit der Landesregierung Nordrhein-Westfalen in den 1990er Jahren ein Reintegrationsprojekt durchgeführt, das neben der Rückkehr von 600 Roma nach Skopje auch ein „Soziales Umfeld“-Pro-

80 Z.B. Äußerungen von Klaus Dünnhaupt (AGEF) im Rahmen des Expertentreffens „Freiwillige Rückkehr“, 27. bis 29.06.2006 im BAMF.

gramm einschloss, das sich an die ca. 30.000 Bewohner des Roma-Viertels dort richtete. Das Programm bestand u.a. aus folgenden Elementen: Gründung eines Büros für Familienberatung, Eröffnung eines Kinder- und Jugendzentrums, Förderung einer Abendschule, Schulbuchprogramme, Berufsausbildungskurse, Gründung einer Ambulanz zur medizinischen Versorgung von nicht versicherten Personen, Kooperationsverträge mit lokalen Krankenhäusern zur Versorgung von nicht versicherten Personen, Sportförderung, Schwangerschafts- und Geburtsvorbereitungskurse für Erstgebärende, Bau eines Kinderspielplatzes. Zur Durchführung wurden lokale mazedonische Fachkräfte angeworben und weitergebildet. Diese brachten die für eine erfolgreiche Reintegration notwendigen Kenntnisse über die Verhältnisse vor Ort mit. Ziel dieses und weiterer Folgeprogramme war die Integration der Roma in die einheimische Gesellschaft und der Aufbau einer dauerhaften Perspektive im Land. Folgeprojekte der Caritas waren auf Kinder- und Jugendarbeit, Ausbildungsförderung, Gründung und Entwicklung von Selbstorganisationen und interethischen Dialog hin ausgerichtet. Ein weiteres Merkmal dieses Engagements ist seine Langfristigkeit, die sich von einer Reihe anderer Projekte abhebt, die nur kurzfristig angelegt sind. Jährliche Zählungen der Caritas haben ergeben, dass von den damals zurückgekehrten 600 Roma noch ca. 80 % dort leben (Löffel-send 2006).

Ein ähnlicher Ansatz besteht bei den von „Heimatgarten“ durchgeführten Projekten (vgl. Kap. 4.2.1). Dazu gehört auch die Vermittlung – und in Ausnahmefällen auch Vergabe – von Mikrokrediten in Kooperation mit der Stiftung Bürgerhilfe „Solidarität“ und der Bank für Sozialwirtschaft. Es handelt sich um Kleinstkredite, die aus Mitteln des EFF bezuschusst und z.T. ohne bankübliche Sicherheit vergeben werden. Damit sollen Selbstverantwortung, Selbstinitiative und Nachhaltigkeit gestärkt werden. Hintergrund ist dabei, bereits vor der freiwilligen Rückkehr die Entwicklung einer Geschäftsidee sowie die Vermittlung unternehmerischer Grundqualifikation und betriebswirtschaftlichen Wissens zu fördern. Hinzu kommen die Beratung und Betreuung nach erfolgter Rückkehr (Stiftung Bürgerhil-

fe 2005). Die Befragung von Rückkehrern nach Bosnien aus diesem Projekt hat eine überwiegend positive Einschätzung dieses Konzepts erbracht (Paul/Sebastian 2005: 111f.)

Neben solchen umfassenden Projekten gibt es kleinere Initiativen, die sich auf einen Fokus spezialisieren, wie z.B. das vom BAMF finanzierte und von der IOM durchgeführte Projekt zur Reintegration afghanischer Schulkinder. Neben der Reintegration der Kinder aus verschiedenen EU-Staaten wird ein Hauptaugenmerk auf die Weiterbildung einheimischer Lehrkräfte gelegt, damit sie für die psychosozialen und psychologischen Aspekte der Unterrichtung von Rückkehrerkindern gerüstet sind. So sollen dauerhafte und qualifizierte Strukturen aufgebaut werden, die auch nach Beendigung des Projekts selbständig weiter geführt werden können und Rückkehrerkindern zur Verfügung stehen.

4.3 Zwangsweise Rückkehr

Hauptprobleme bei der Durchsetzung der zwangsweisen Rückkehr

Wie in anderen Staaten ist auch in Deutschland ein Unterschied in den Zahlen derer zu beobachten, die zurückgeführt werden sollen, und derer, die tatsächlich einer Rückführungsmaßnahme unterworfen werden. Ein solcher „deportation gap“ (Ellermann 2006: 294) ist nicht darauf zurückzuführen, dass es zu wenig gesetzliche Instrumente gibt, sondern auf Schwierigkeiten in der praktischen Umsetzung. Dabei zeigen sich verschiedene Problemfelder (Hailbronner 2005a: 408f.).

Zum einen ist ein Teil der ausreisepflichtigen Migranten nicht zur Ausreise bereit und verweigert die Kooperation mit den Behörden. Dies kann sich auf verschiedene Art und Weise ausdrücken:

- > Vernichten und/oder Verbergen von Reise- und Identifikationsdokumenten
- > Zuflucht im Kirchenasyl
- > Untertauchen
- > Angabe falscher Daten zur Staatsangehörigkeit

- > Verweigerung der Kooperation mit den Behörden bei der Feststellung der Staatsangehörigkeit
- > Widerstand gegen die Identifizierung oder die Erlangung von Dokumenten bei diplomatischen oder konsularischen Vertretungen
- > Vorbringung von Gründen, welche die Rechtmäßigkeit der Rückführung bezweifeln, unmittelbar vor der Durchführung der Maßnahme
- > Zufügung von Verletzungen oder die Drohung mit Selbstmord
- > körperlicher Widerstand auf dem Weg zum bzw. im Flugzeug, um den Piloten dazu zu bewegen, den Transport zu verweigern.

Zum anderen ergeben sich Schwierigkeiten in der Kooperation mit einigen diplomatischen und konsularischen Vertretungen von Herkunftsländern von ausreisepflichtigen Personen:

- > langsames Bearbeiten von Anträgen auf Ausstellung von Reisedokumenten
- > Dauer der Verfahren zur Feststellung der Staatsangehörigkeit über mehrere Jahre
- > Bestehen auf einer Anerkennung der vermeintlichen Staatsangehörigen durch einen oder mehrere Bürgen im Heimatland
- > Verlangen von weiteren Dokumenten, obwohl die Staatsangehörigkeit bereits festgestellt wurde (z.B. Erklärung über die Freiwilligkeit der Rückkehr in das Heimatland)
- > Verweigerung von Anerkennungen
- > hohe Gebührenforderungen
- > Verweigerung der Ausstellung von Reisedokumenten, obwohl die betreffende Person freiwillig ausreisen möchte
- > Weigerung, vorher ausgestellte Ersatzdokumente anzuerkennen
- > Weigerung von Grenzbehörden, mit der Bundespolizei zusammen zu arbeiten.

Weitere Schwierigkeiten können schließlich in der öffentlichen Wahrnehmung der Rückführungen liegen, v.a. wenn die Maßnahmen auf lokaler Ebene kritisiert werden (Ellermann 2006; vgl. Kap. 3.1).

Derartige Probleme mit Rückführungen werden in der Arbeitsgemeinschaft Rückführung (AG Rück) diskutiert. Sie wurde 1993 zu diesem Zweck von der Innenministerkonferenz (IMK) als Organ auf Bund-Länder-Ebene installiert.⁸¹ In der AG und ihren Unterarbeitsgruppen werden Erfahrungen ausgetauscht, Lösungsansätze und Verbesserungsvorschläge entwickelt, die Umsetzung von entsprechenden IMK-Beschlüssen beobachtet und die Zusammenarbeit mit anderen Behörden koordiniert (Martini-Emden 2000).

Verantwortliche Behörden

Die Herrin des Verfahrens bei der zwangsweisen Rückkehr ist die zuständige Ausländerbehörde. Das jeweilige Vorgehen richtet sich jedoch nach der Organisation in den jeweiligen Bundesländern. So führen in einigen Ländern die lokalen Ausländerbehörden das gesamte Verfahren durch. In anderen Bundesländern dagegen übernehmen Zentrale Ausländerbehörden (ZAB) diese Aufgabe. So hat Baden-Württemberg bereits 1989 die Durchführung der Rückführungen von ca. 120 Ausländerbehörden der Städte und Landkreise auf vier Zentrale Ausländerbehörden übertragen. Hintergrund war das Ziel, durch Spezialisierung zu höheren Rückführungszahlen zu gelangen. Ein Nebeneffekt dieses Verfahrens ist, dass eine ZAB bei der Durchführung von Rückführungsmaßnahmen deutlich weniger Druck und Widerstand der lokalen Ebene (z.B. durch Lokalpolitiker, Kirchenvertreter, lokale Presse) ausgesetzt ist als eine lokale ABH. Dies versetzt nach Auffassung von Ellermann die Behörde in den Stand, ihre Aufgabe auch gegen öffentlichen Widerstand durchzuführen (Ellermann 2006: 303-305; Ellermann 2005: 1231f.). Auch das Land Nordrhein-Westfalen hat 2005 Aufgaben im Rahmen der Passersatzbeschaffung und Abschiebung

⁸¹ Die Geschäftsstelle ist beim Innenministerium von Nordrhein-Westfalen eingerichtet.

Zentralen Ausländerbehörden übertragen.⁸² Bayern hat die Aufgaben sogar in nur zwei zentralen Rückführungsstellen (für Nordbayern und Südbayern) gebündelt.⁸³ Zum Teil haben die Länder auch separate Clearingstellen für die Passersatzbeschaffung eingerichtet, die bei einzelnen spezialisierten Ausländerbehörden angesiedelt sind.⁸⁴

Eine Ausnahme bilden Verfahren gemäß dem mit dem neuen Aufenthaltsgesetz 2004 eingeführten § 58a AufenthG, die den obersten Landesbehörden die Kompetenz für die Ausweisung geben und auch ein Eintrittsrecht des Bundesministeriums des Innern erlauben.

Die Durchführung der Rückführungsmaßnahmen unterliegt, soweit das AufenthG nichts anderes bestimmt⁸⁵, den Regelungen der jeweiligen Landespolizeigesetze. Die Landespolizeien sind verantwortlich für den Transport der Rückzuführenden bis zum Transferpunkt, von wo aus die Bundespolizei die Überstellung ins Ausland übernimmt. Bei der Abgrenzung der Zuständigkeiten werden offenbar zwischen Landespolizeien und Ausländerbehörden hin und wieder unterschiedliche Auffassungen vertreten. Am Beispiel Thüringens führt Seel (2001) aus, dass sich keine gefestigte Verfahrensweise herausgebildet habe. Sofern es sich bei den Rückführungen um Überstellungen im Rahmen des Dublin-Verfahrens handelt, ist zusätzlich auch das BAMF mit involviert.

82 Sie befinden sich in Bielefeld, Dortmund, Düsseldorf und Köln.

83 Sie sind angesiedelt auf der Ebene der Regierungsbezirke, also der mittleren Verwaltungsebene. Die Regierung von Mittelfranken ist verantwortlich für die Regierungsbezirke Ober-, Unter- und Mittelfranken sowie Oberpfalz, während die Regierung von Oberbayern verantwortlich zeichnet für die Regierungsbezirke Ober- und Niederbayern sowie Schwaben. In Hessen ist jeweils eine ZAB bei den Regierungspräsidien Kassel, Darmstadt und Gießen eingerichtet. In Sachsen-Anhalt übernimmt die ABH Halberstadt die Verantwortlichkeit für Rückführungsmaßnahmen. Für Brandenburg hat die ZAB Eisenhüttenstadt diese Funktion. Der Stadtstaat Berlin dagegen hat z.B. gar keine Ausländerbehörden, sondern den Ordnungsämtern der Bezirke diese Kompetenzen zugewiesen. Weitere Einzelheiten zu den Bundesländern in Grimm 2004b.

84 Die Clearingstelle für Passersatzbeschaffung und Flugabschiebung bei der Stadtverwaltung Trier fungiert als Geschäftsstelle der bundesweiten Clearingstellentagung „Passbeschaffung“.

85 Zieht das BMI die Zuständigkeit für Verfahren nach § 58a AufenthG an sich, führt die Bundespolizei die Abschiebungsanordnung direkt ohne Beteiligung der Landespolizeien aus (§ 58a Abs. 2 Satz 3 AufenthG).

Möglichkeiten und Grenzen bei der Durchsetzung der Maßnahmen

Um zu verhindern, dass sich Personen der Rückführung entziehen, ist es innerhalb der geltenden Verfahren möglich, z.B. Abschiebungsankündigungen ohne Termin zu versehen, Abschiebungen gar nicht anzukündigen oder verstärkt mit Sicherungshaft zu arbeiten (s.u. Kap. 4.3.3).

Während es nach dem alten Ausländergesetz Abschiebungsverbote (§ 51 AuslG) und Abschiebungshindernisse (§ 53 AuslG) gab, sind diese im AufenthG zu Abschiebungsverböten zusammen gefasst. Sofern eine Ausweisung verfügt wird, ist die zuständige Behörde verpflichtet, Abschiebungsverböte nach § 60 AufenthG zu prüfen. Die zwingenden Abschiebungsverböte, die sich aus dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Konvention) ergeben, werden vom BAMF geprüft (§ 60 Abs. 1 AufenthG), das im Asylverfahren aber auch für die Feststellung der sonstigen zielstaatsbezogenen Abschiebungshindernisse zuständig ist. Außerhalb des Asylverfahrens ist die ABH zuständig, die aber ggf. das BAMF beteiligen muss (§ 72 Abs. 2 AufenthG).

Zwingende Abschiebungsverböte ergeben sich aus der Verfolgung wegen Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe (auch wenn die Verfolgung allein an das Geschlecht geknüpft ist) sowie politischer Überzeugung. Weitere Abschiebungsverböte gründen auf der Gefahr der Folter, der konkreten Gefahr der Todesstrafe⁸⁶ und den Abschiebungsverböten der EMRK. Mögliche Abschiebungshindernisse können sich ergeben, wenn die Abschiebung aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen unmöglich ist (§ 60a Abs. 2 AufenthG). Schließlich kann die Abschiebung auch ganz ausgesetzt werden und die betreffende Person einen Aufenthaltstitel aus humanitären Gründen erhalten, wenn auf absehbare Zeit nicht mit dem Wegfall der tatsächlichen oder rechtlichen Hindernisse zu rechnen ist (§ 25 Abs. 5 AufenthG).

86 Nach Lehnquth et al. (1998: 53f.) muss in Fällen von Folter oder Todesstrafe eine individuelle und konkrete Gefahr drohen. Ein allgemeines Verbot der Abschiebung, wenn in dem betreffenden Staat die Todesstrafe gilt, bestehe nicht. Ebenso können nach geltendem Recht Folteropfer, die nicht unter den Flüchtlingsbegriff fallen, abgeschoben werden, wenn die Folter nicht vom Staat ausgeht, Folter dort grundsätzlich strafbewehrt ist und zumindest formell verfolgt wird (Hruschka 2005: 156).

Dauert die Aussetzung einer Abschiebung aus diesen Gründen länger als 18 Monate, soll sogar ein entsprechender Titel vergeben werden. Allerdings kann grundsätzlich auch in einen dritten Staat abgeschoben werden (Lehnguth et al. 1998: 57).

Liegen keine Abschiebungsverbote vor, kann es jedoch auch aus anderen Gründen nicht zur Rückführung kommen. So können die Betroffenen einen Asyl- oder Asylfolgeantrag stellen, es kann eine Änderung der Sachlage und damit ein tatsächliches Abschiebungshindernis eintreten, die Identitätsklärung und Passersatzbeschaffung können erfolglos bleiben oder die Person wird in ein anderes Bundesland verbracht oder taucht unter (Heinhold 2004a: 58f.).

Verbindung von Ausweisung und Abschiebung mit Einreise- und Aufenthaltsverboten

Die Ausweisung, Zurückschiebung oder Abschiebung von Ausländern ist gemäß § 11 Abs. 1 Satz 1 AufenthG grundsätzlich mit einem unbefristeten Einreise- und Aufenthaltsverbot verbunden. Allerdings wird die Wiedereinreisesperre auf Antrag in der Regel befristet (§ 11 Abs. 1 Satz 3 AufenthG), was sich meist nach landesrechtlichen Regelungen richtet und vom Ermessen gelenkt wird (Storr et al. 2005: § 11 Rn 7). Liegt der Abschiebung eine Abschiebungsanordnung gemäß § 58a AufenthG zugrunde, kann eine Befristung dagegen nur ausnahmsweise im Einzelfall mit Zustimmung der obersten Landesbehörden gewährt werden.

4.3.1 Beendigung des unerlaubten Aufenthalts: Ausweisung und Abschiebungsandrohung Verfahrensablauf

Die in den §§ 53 bis 55 AufenthG geregelte Ausweisung bringt das Aufenthaltsrecht zum Erlöschen und begründet die Ausreisepflicht (vgl. Kap. 2.1). Auch bereits vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer können ausgewiesen werden, wenn es notwendig erscheint, sie nach ihrer Ausreise vom Bundesgebiet fernzuhalten (VAH AufenthG Nr. 53.0.2). Die Auswei-

sung ist dabei keine Sanktion für früheres Fehlverhalten, sondern eine ordnungsrechtliche Präventivmaßnahme, wobei sowohl auf das Verhalten des einzelnen Ausländers (Spezialprävention) als auch auf das anderer Ausländer zur Abschreckung (Generalprävention) abgestellt werden kann. Bei der Prüfung ist aber der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten.

Das Ausweisungsverfahren stellt sich nach den vorläufigen Anwendungshinweisen zum AufenthG wie folgt dar (VAH AufenthG Nr. 53.0.6): Die Entscheidung über die Ausweisung trifft die ABH. Sie muss tätig werden, sobald sie Kenntnis vom Vorliegen von Ausweisungsgründen erlangt oder ihr begründete Anhaltspunkte dafür bekannt werden. Sie muss prüfen, welcher Ausweisungsgrund in Betracht kommt, oder, wenn auch eine Ermessensausweisung nicht in Frage kommt, welche sonstigen Maßnahmen ergriffen werden müssen. Bei der Regel- und der Ermessensausweisung muss zudem geprüft werden, ob ggf. das schutzwürdige persönliche Interesse des Ausländers das öffentliche Interesse an der Ausweisung überwiegt (§ 55 Abs. 3 AufenthG). Zu berücksichtigen sind die Dauer des rechtmäßigen Aufenthalts in Deutschland, mögliche schutzwürdige Bindungen (persönliche Bindungen, Erwerbstätigkeit, schulischer und beruflicher Werdegang), der Schutz von Ehe und Lebenspartnerschaft sowie Gründe, welche die Aussetzung einer Abschiebung begründen (gemäß § 60a Abs. 2 AufenthG). Davon hängt ab, ob der Aufenthalt nach einer Ausweisung überhaupt beendet werden kann.

Zu prüfen ist auch, ob besonderer Ausweisungsschutz gemäß § 56 AufenthG vorliegt. Er erstreckt sich auf Ausländer, die

- > im Besitz einer Niederlassungserlaubnis sind und sich seit mindestens fünf Jahren rechtmäßig im Bundesgebiet aufhalten
- > im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis und im Bundesgebiet geboren sind oder als Minderjährige eingereist sind und sich hier seit mindestens fünf Jahren rechtmäßig aufhalten
- > im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis sind und sich seit mindestens fünf Jahren rechtmäßig im Bundesgebiet aufhalten

und mit einem der oben bezeichneten Ausländer in ehelicher oder lebenspartnerschaftlicher Gemeinschaft leben

- > mit einem deutschen Familienangehörigen oder Lebenspartner in familiärer oder lebenspartnerschaftlichen Gemeinschaft leben
- > asylberechtigt sind oder die Rechtsstellung eines anerkannten Flüchtlings gemäß der Genfer Konvention besitzen.

Der Schutz gilt auch für Heranwachsende und Minderjährige, die im Bundesgebiet aufgewachsen sind. Asylbewerber genießen besonderen Ausweisungsschutz während des Asylverfahrens nur nach § 56 Abs. 4 AufenthG. Die Regelung sieht vor, dass eine Ausweisung unter der aufschiebenden Bedingung verfügt werden kann, wenn das Asylverfahren unanfechtbar ohne Anerkennung abgeschlossen wird. Bei schwerwiegenden Verstößen gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung kann die Ausweisung ohne die aufschiebende Bedingung erlassen werden. Im Fall einer Ausweisung ist das BAMF gehalten, möglichst schnell zu einer Entscheidung zu kommen. So soll den Ausländerbehörden eine schnelle Aufenthaltsbeendigung ermöglicht werden (Lehnguth et al. 1998: 52).

Hinsichtlich der Ausweisung türkischer Staatsbürger hat der EuGH festgestellt, dass für diese, sofern sie vom Assoziationsratsbeschluss (ARB) 1/80 begünstigt werden, dieselben Maßstäbe gelten wie für die Aufenthaltsbeendigung von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern. Das Bundesverwaltungsgericht ist mit dem Urteil vom 03.08.2004⁸⁷ der Rechtsprechung des EuGH gefolgt. Damit kann bei vom Assoziationsrecht begünstigten türkischen Staatsangehörigen nur noch eine Ermessensausweisung Anwendung finden (Beauftragte 2005: 463).⁸⁸

Ist ein Ausweisungsbescheid ergangen, muss dem Ausländer in angemessener Frist Gelegenheit gegeben werden, sich zu den Tatsachen, die der Ausweisung zugrunde liegen, zu äußern. Von der Anhörung kann ab-

87 Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 03.08.2004 (Az.1 C 29.02).

88 Die Anwendung der Ausweisungstatbestände ist durch die Fortentwicklung des Gemeinschaftsrechts durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes beeinflusst worden. Das gilt besonders für den ARB 1/80, der gem. Art. 300 und 310 EGV integraler Bestandteil des Gemeinschaftsrechts ist. Damit gilt für ihn ein Anwendungsvorrang vor nationalem Recht (BMI 2006a: 140, 145-149).

gesehen werden, wenn sie nach den Umständen des Einzelfalls nicht geboten ist oder Gefahr im Verzug besteht. Hat die Behörde festgestellt, dass ein Ausweisungsgrund gegeben ist, muss sie unverzüglich über die Ausweisung entscheiden. Ein Antrag auf Erteilung oder auf neuerliche Verlängerung des bisher bestehenden Aufenthaltstitels muss abgelehnt werden. Beide Verfügungen sollen mit einer Abschiebungsandrohung verbunden werden (VAH AufenthG Nr. 53.0.6). Die Ausweisung wird im Pass, Passersatz oder Ausweisersatz mit „Ausgewiesen“ vermerkt. Von dem Vermerk kann abgesehen werden, wenn er die Ausreise erschwert (VAH AufenthG Nr. 53.0.8).

Die förmliche Abschiebungsandrohung mit Fristsetzung soll der Abschiebung vorausgehen. Es ist nicht vorgeschrieben, dass sie mit der Ausweisung (oder einem anderen den Aufenthalt beendenden Verwaltungsakt) verbunden werden soll, aber dieses Vorgehen wird in der Regel als zweckmäßig und geboten betrachtet. Das Bestehen von Abschiebungsverboten steht dem Erlass der Androhung nicht entgegen (§ 59 Abs. 3 Satz 1 AufenthG). Diese Abschiebungsverbote (s.o.) werden vom BAMF geprüft, sofern es um die Flüchtlingsanerkennung geht (§ 60 Abs. 1 AufenthG) oder um weitere mögliche Gründe für Abschiebungsverbote oder -anordnungen⁸⁹, die im Rahmen des Asylverfahrens beschieden werden müssen. Entsprechend erlässt das BAMF bei einer Ablehnung des Asylantrages auch die Abschiebungsandrohung (§ 34 ff. AsylVfG). Die ABH prüft die weiteren Hindernisse nur, wenn das Verfahren kein Asylverfahren ist. Sie ist zudem für die inlandsbezogenen Abschiebungshindernisse zuständig. Die Verteilung der Zuständigkeiten gilt auch für Folgeentscheidungen wie Abänderung, Widerruf und Wiederaufnahme (Renner 2005: § 60 AufenthG Rn 59-60).⁹⁰ Trotz dieser Aufteilung ist die Entscheidung, inwiefern das BAMF oder die

89 Das betrifft Gefahr der Folter, Gefahr der Todesstrafe, Vorliegen eines Auslieferungsersuchens, unmenschliche oder erniedrigende Strafe oder Behandlung, Gefahr der Strafverfolgung oder Bestrafung in einem anderen Staat und konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit (§ 60 Abs. 2-3, 5 und 7 AufenthG).

90 Die Bindung der ABH an die Entscheidungen des BAMF in allen weiteren Verfahren ist gelegentlich kritisiert worden, doch wird sie von den Gerichten anerkannt und mit Erfahrung und Expertise des BAMF in diesen Fragen begründet (Hailbronner 2005a: 423).

Länder zuständig sind, in der Praxis nicht immer einfach zu bestimmen (Hailbronner 2005a: 421f.).

Bestehen keine Abschiebungsverbote oder -hindernisse, ist die ABH verpflichtet, die Abschiebung unverzüglich durchzuführen. Es liegt nicht in ihrem Ermessen, die Durchführung auf später zu verschieben. Lediglich Aussetzung oder Duldung gemäß § 60a AufenthG kann zu einer Aufschiebung führen (Renner 2005: § 58 Rn 2). Da es sich um eine Vollstreckungsmaßnahme handelt, muss der Abschiebung keine schriftliche Anordnung vorausgehen. Eine schriftliche Anordnung ist zulässig, falls unter Umständen keine Abschiebungsandrohung ergangen ist oder darin kein Zielstaat bezeichnet worden ist (Renner 2005: § 58 Rn 16).

Mit der Abschiebungsanordnung nach § 58a AufenthG als aufenthaltsbeendendem Verwaltungsakt mit Doppelfunktion (Ausweisung und Vollstreckungsanordnung in einer Entscheidung) hat der Gesetzgeber juristisches Neuland betreten. Die Abschiebungsanordnung ist sofort vollziehbar und es bedarf keiner Abschiebungsandrohung mehr. Der Erlass einer Abschiebungsanordnung begründet zudem die Anordnung von Abschiebungshaft, wenn die Abschiebung nicht unmittelbar vollzogen werden kann (§ 62 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1a AufenthG). In der Praxis wird dieses beschleunigte Verfahren nur in wenigen Fällen greifen.

Grundsätzlich folgen die Verfahren bei den Ausländerbehörden den allgemeinen Regeln für die Verwaltungsverfahren. Gegenüber den hier dargestellten sukzessiven Verfahrensschritten ist es in der Verwaltungspraxis nicht unüblich, dass sich die Ausländerbehörden einer Vielzahl von Verwaltungs- und Gerichtsverfahrensschritten gegenübersehen. Allein nach einer ersten ablehnenden Asylentscheidung des BAMF können Asylfolgeanträge, Anträge auf Aufenthalt aus humanitären Gründen oder auf Duldung aus familiären Gründen gemäß Art. 6 GG oder Art. 8 EMRK, wegen Krankheit, wegen Reiseunfähigkeit etc. gestellt werden. Entsprechend finden häufig parallele Verfahren auf der Verwaltungsebene und vor Gericht statt. Da zudem zu jedem einzelnen Verfahren andere Verfahrensregeln und Anfechtungsmöglichkeiten gehören, ist es nicht möglich, ein einfa-

ches Verlaufsdiagramm der Aufenthaltsbeendigung darzustellen (Hailbronner 2005a: 422, 424).

Das Verfahren bei unerlaubtem Aufenthalt

Auch Ausländer, deren Aufenthaltsort unbekannt ist, können ausgewiesen werden. Die Ausweisungsverfügung wird in solchen Fällen öffentlich zugestellt, nachdem die Behörde alle Möglichkeiten zur Erforschung des Aufenthaltsortes ausgeschöpft hat (VAH AufenthG Nr. 53.0.2). Sie werden in der Fahndungshilfe der Polizei INPOL zum Zweck der Aufenthaltsermittlung und Festnahme ausgeschrieben (§ 50 Abs. 7 AufenthG).

Das Verfahren bei Dublin-II-Fällen

Hierunter fallen zum einen Drittstaatsangehörige, die als illegal aufhältig aufgegriffen werden und bei denen sich über einen Abgleich der Fingerabdrücke mit der EURODAC-Zentraleinheit in Luxemburg ergibt, dass sie bereits in einem anderen Dublin-Mitgliedstaat Asyl beantragt haben. Ein solcher EURODAC-Treffer wird an die aufgreifende Dienststelle und das BAMF gemeldet (Art. 11 EURODAC VO). Von der aufgreifenden Dienststelle werden der Aufgriffsbericht/das Vernehmungsprotokoll, ggf. weitere sichergestellte Unterlagen, das EURODAC-Ergebnis, ein Foto und die Fingerabdrücke an das BAMF nach Nürnberg übermittelt. Die betroffene Person wird von der zuständigen ABH in eine Erstaufnahmeeinrichtung weitergeleitet oder ggf. in Abschiebungshaft genommen.

Ferner gehören hierzu Asylbewerber aus Drittstaaten (Nicht-Unionsbürger), bei denen sich im Rahmen des Asylverfahrens in den Außenstellen des BAMF über den Abgleich der Fingerabdrücke mit der EURODAC-Zentraleinheit (Art. 4 EURODAC VO) ergibt, dass sie bereits in einem anderen Dublin-Mitgliedstaat Asyl beantragt haben oder über diesen illegal in das Dublingebiet eingereist sind. Auch in diesem Fall werden die Unterlagen an das BAMF nach Nürnberg übermittelt. Die betroffene Person verbleibt in der Regel in der Erstaufnahmeeinrichtung. In beiden Fällen prüft das BAMF, ob die Zuständigkeit eines anderen Mitgliedstaats für den Be-

troffenen gemäß der Dublin-II-Verordnung gegeben ist und stellt im positiven Fall ein Übernahmeersuchen.

Übernahmeersuchen werden jedoch auch dann gestellt, wenn andere Indizien (als ein EURODAC-Treffer) oder Beweise dafür vorliegen, dass ein anderer Mitgliedstaat für die Prüfung des Asylantrages zuständig ist. Der prozentuale Anteil dieser Ersuchen Deutschlands (ohne EURODAC-Treffer, die auch erst seit Anfang 2003, dem Beginn des Wirkbetriebs EURODAC erzielt werden können) lag 2003 bei über 55 %, in 2004 bei 49 % und 2005 bei 41,8 % aller Übernahmeersuchen.

Pflichtinformationen in den Bescheiden zu Ausweisung und Abschiebungsandrohung

Der Ausweisungsbescheid wird schriftlich erlassen (§ 77 Abs. 1 Satz 1 AufenthG), ist zu begründen und muss mit einer Rechtsbehelfsbelehrung versehen sein. Besonders wichtig ist die Begründung im Fall einer Ermessensausweisung. Als Pflichtinformationen muss der Bescheid auf das Antragserfordernis der Befristung, die Rechtsfolgen der Ausweisung (Wiedereinreiseverbot) und die Einreiseverweigerung für das Schengengebiet (Ausschreibung im SIS) hinweisen (VAH AufenthG Nr. 53.0.6.4.1). Die Rechtsmittelbelehrung wird in deutsch verfasst und muss nicht in einer dem Ausländer verständlichen Sprache beigefügt werden (Renner 2005: § 55 AufenthG Rn 91).⁹¹

Auch wenn die Ausreisepflicht entsteht, da kein Aufenthaltstitel bestand oder da er weggefallen ist, kann eine Ausreisefrist gesetzt werden, so im Fall einer Ausweisung. Wird eine Abschiebungsandrohung gemäß § 59 Abs. 1 AufenthG ausgesprochen, ist die Setzung der Ausreisefrist dagegen zwingend. Das AufenthG schreibt dabei weder Kriterien für die Frist

91 Mit Umsetzung der Verfahrensrichtlinie 2005/85/EG durch das Richtlinienumsetzungsgesetz im Jahr 2007 werden Asylbewerber, die nicht von einem Verfahrensbevollmächtigten vertreten werden, über das Ergebnis der Entscheidung über ihren Asylantrag und mögliche Rechtsbehelfe in einer Sprache, deren Kenntnis vernünftigerweise vorausgesetzt werden kann, unterrichtet. Siehe Richtlinie des Rates 2005/85/EG über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft (ABl. L 326 vom 13.12.2005, S. 13).

noch eine bestimmte Dauer vor, sondern lediglich eine Höchstdauer von sechs Monaten nach Beginn der Unanfechtbarkeit der Ausreisepflicht (§ 50 Abs. 2 Satz 2 AufenthG). Anhaltspunkte ergeben sich aber nach den Fristen für Abschiebungsandrohungen, die das Asylverfahrensgesetz bei unbeachtlichen oder offenkundig unbegründeten Anträgen (eine Woche, § 36 Abs. 1 AsylVfG) bzw. bei unbegründeten Anträgen oder Antragsrücknahmen (ein Monat, § 38 Abs. 1 AsylVfG) vorsieht. Beachtlich ist auch, dass länger geduldeten Ausländern die Abschiebung einen Monat vorher angekündigt werden muss (§ 60a Abs. 5 Nr. 4 AufenthG). Renner hält entsprechend eine Ausreisefrist von mindestens einem Monat für erforderlich und ausreichend. Hatte der Ausländer zuvor einen längeren rechtmäßigen Aufenthalt von mehreren Jahren, sei mehr als ein Monat sachgerecht (Renner 2005: § 50 AufenthG Rn 7-10).

Die Ausreisefrist dient dazu, die notwendigen Ausreisevorbereitungen durchführen zu können (ggf. Kündigung von Wohnung und Arbeitsstelle, Vorbereitung der Heimreise, Beschaffung von Reisedokumenten, Suche einer Wohnung und ggf. einer Arbeitsstelle im Heimatland). Sie ist keine Rechtsmittelfrist. Bei der Abschiebungsandrohung ist die Setzung einer Frist in Ausnahmefällen entbehrlich, wenn dem Ausländer keine Zeit mehr gelassen werden kann. Läuft die Frist ab, ohne dass der Ausländer ausgereist ist, wird die Abschiebungsandrohung nicht gegenstandslos. Die ABH kann auch bei Haft und Gewahrsam eine Frist setzen, da der Ausländer auch dann seine freiwillige Ausreise organisieren kann (schriftlich, telefonisch, über Sozialarbeiter, Familienangehörige, Freunde, während des Ausgangs oder Freigangs) (Renner 2005: § 59 Rn 11, 12, 15).

Die Ankündigung der Abschiebung einen Monat vor Vollzug bei Ausländern, die länger als ein Jahr geduldet worden sind (§ 60a Abs. 5 Satz 4 AufenthG), wurde 2006 im Rahmen der Evaluation des Zuwanderungsgesetzes von Praktikern der Behörden als problematisch bezeichnet. Die Frist sei zu lang, da zum einen die Passersatzdokumente ausländischer Staaten oftmals nur eine kürzere Geltungsdauer hätten. Zum anderen käme es immer wieder zu kurzfristigem Untertauchen, um die Rückfüh-

rung zu verhindern. Mit dieser Begründung wurde angeregt, die Ankündigungspflicht zu streichen (BMI 2006a: 150f.).

Das Gesetz sieht vor, dass der Zielstaat der Abschiebung ausdrücklich genannt wird, auch wenn es sich um das Heimatland des Ausländers handelt. Weitere mögliche Zielstaaten, in welche die Abschiebung erfolgen kann, können, müssen aber nicht spezifiziert werden, um der Behörde laut Gesetzesbegründung bei Unmöglichkeit der Abschiebung in das Heimatland das sofortige Ausweichen auf einen anderen Staat zu ermöglichen. Außer in den Heimatstaat kann in jeden Staat abgeschoben werden, der zur Aufnahme verpflichtet ist oder sich dazu bereit erklärt (§ 59 Abs. 2 AufenthG). Nach Renner bedeutet diese Erleichterung für die Behörden eine Verschlechterung für den Ausländer, da dieser bei der Einlegung von Rechtsmitteln gezwungen ist, gegen alle möglichen Zielstaaten Einwendungen zu erheben. Ohne Nennung zumindest eines Zielstaats ist die Abschiebungsandrohung rechtswidrig (Renner 2005: § 59 Rn 16, 17).

Eine Ausnahme bildet die Abschiebungsanordnung gemäß § 58a AufenthG. Eine vorherige Anhörung des Ausländers, ein schriftlicher Bescheid oder eine Begründung sind nicht vorgesehen. Ihm wird unmittelbar nach Bekanntgabe der Abschiebungsanordnung Gelegenheit gegeben, sich mit einem Rechtsbeistand zu besprechen. Der Ausländer ist auf die Rechtsfolgen hinzuweisen und kann vorläufigen Rechtsschutz beantragen.⁹²

Wirkung von Rechtsbehelfen

Rechtsbehelfe gegen die Ausweisung haben aufschiebende Wirkung (§ 84 Abs. 2 Satz 1 AufenthG). Widerspruch gegen die Ausweisungsverfügung kann innerhalb eines Monats eingelegt werden. Wurde der Widerspruch abgelehnt, kann wiederum innerhalb eines Monats vor dem Verwaltungsgericht eine Anfechtungsklage erhoben werden. Klageberechtigt sind neben dem betroffenen Ausländer auch ein deutscher Ehe-

⁹² Entgegen den Aussagen in den vorläufigen Anwendungshinweisen, die auf die Verfahrensgestaltung nach § 18a AsylVfG hinweisen, hält Renner in seinem Kommentar den Verzicht auf einen schriftlichen Bescheid oder eine Begründung für bedenklich, da dies seiner Auffassung nach ein faires Verfahren nicht gewährleiste (Renner 2005: § 58a Rn 18f.).

partner oder ein Elternteil, sofern sie eine Verletzung ihrer Grundrechte nach Art. 6 Grundgesetz (Schutz von Ehe und Familie) geltend machen. Widerspruch und Klage berühren jedoch nicht die Wirksamkeit der Ausweisung, die den rechtmäßigen Aufenthalt beendet. In besonderen Ausnahmefällen des Schutzes des öffentlichen Interesses kann es auch zu einer sofortigen Vollziehung vor einer verwaltungsgerichtlichen Entscheidung im Hauptsacheverfahren kommen (VAH AufenthG Nr. 53.0.7.1). Jeder Einzelfall ist schriftlich zu begründen. Bei der gerichtlichen Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Ausweisung ist die Situation im Moment der letzten behördlichen Entscheidung maßgebend. Bei Türken, die unter das Assoziationsrecht fallen, ist dagegen genauso wie bei EU-Bürgern eine jeweils aktuelle Prognose notwendig. Gegen die Entscheidung des Verwaltungsgerichts kann Beschwerde eingelegt werden, die dann jedoch keine aufschiebende Wirkung entfaltet (Renner 2005: § 55 AufenthG Rn 97, 99).

Im Rahmen des Vollstreckungsverfahrens kann die Ausweisung nach deutschem Recht nicht angefochten werden, sondern nur die Abschiebungsandrohung. So ist der Anfechtungswiderspruch möglich. Ist der Bescheid nach einer Ablehnung des Widerspruchs endgültig unanfechtbar geworden, soll die Behörde weitere vom Migrant vorgebrachte Abschiebungshindernisse ignorieren. Da aber weitere rechtliche Hindernisse nicht ausgeschlossen werden können, sieht das AufenthG gerichtliche Möglichkeiten über eine Anfechtungsklage vor. Gegen die drohende Abschiebung kann vorbeugender Rechtsschutz mittels einer Unterlassungsklage beantragt werden (Hailbronner 2005a: 418f.). Der Instanzenzug muss dabei eingehalten werden. So hatte beispielsweise Baden-Württemberg 1999 im Ausweisungsverfahren für Straftäter die Kompetenz allein den Regierungspräsidien zugeschlagen. Das hatte zur Folge, dass es keine Instanz mehr für den Widerspruch gab. Diese Regelung wurde vom Bundesverwaltungsgericht 2005 beanstandet.⁹³

93 Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 06.10.2005 (Az. 1 C 5.04).

Im Fall der Abschiebungsanordnung nach § 58a AufenthG ist lediglich eine Instanz gegeben, nämlich das Bundesverwaltungsgericht (§ 50 Nr. 3 VwGO). Gegen die Anordnung kann trotz ihrer sofortigen Vollziehbarkeit ein siebentägiger vorläufiger Rechtsschutz bis zur Eilentscheidung des Gerichts in Anspruch genommen werden. Die Anfechtungsklage, die innerhalb einer Monatsfrist möglich ist, entfaltet keine aufschiebende Wirkung (Renner 2005: § 58a AufenthG Rn 21).⁹⁴

Gründe für einen Verzicht auf Ausweisung

Bei der Prüfung der Gründe für eine Ermessensausweisung kann sich bei der Berücksichtigung der Ermessensgründe (längerer Aufenthalt, Bindungen im Bundesgebiet, Schutz von Ehe und Familie, Aussetzungsgründe für Abschiebung) ergeben, dass eine Ausweisung nicht sachgerecht, erforderlich, geeignet oder angemessen ist. Gegebenenfalls kann ein milderes Mittel zur Verhinderung der Beeinträchtigung eingesetzt werden, z.B. eine behördliche Verwarnung, eine nachträgliche Befristung des Aufenthalts, eine Nichtverlängerung, ein Widerruf oder eine Rücknahme des Aufenthaltstitels. Angesichts der Sperrwirkung, die eine Ausweisung erzeugt, kann sie unter Umständen als zu stark erscheinen, wenn es sonst genügen würde, den Aufenthalt anderweitig zu beenden (Renner 2005: § 55 AufenthG Rn 60).

4.3.2 Identifizierung und Beschaffung von Reisedokumenten

Bevor eine Rückführungsmaßnahme durchgeführt werden kann, muss die Identität der Person geklärt sein und es müssen Reisedokumente zur Verfügung stehen. Die Identifizierung und die Beschaffung von Reisedokumenten bei den ausländischen Vertretungen erweisen sich jedoch in vielen Fällen als ein schwerwiegendes Problem.⁹⁵ Praktiker weisen aber

94 Für Renner (2005: § 58a AufenthG Rn 22) entspricht der mit diesem Verfahren gewährleistete Rechtsschutz „kaum den Anforderungen des Art. 19 IV GG“, da es in diesem Verfahren keine schriftliche Anordnung gibt und dem Ausländer so eine Basis fehle, um sich sachgerecht zu verteidigen.

95 Ein Teil der im Folgenden erörterten Probleme betrifft auch Personen, die freiwillig ausreisen wollen und um Ausreisepapiere bei den ausländischen Vertretungen nachsuchen. Es handelt sich jedoch nur um einen relativ kleinen Anteil.

darauf hin, dass die überwiegende Zahl der Staaten ihren Verpflichtungen im Rahmen der Rückübernahme ihrer Staatsangehörigen nachkommen würde (Lindemann 2006: 218).

Grundlage für die Identifizierung der Staatsangehörigkeit

Nach § 49 Abs. 1 AufenthG ist jeder Ausländer verpflichtet, gegenüber den zuständigen Behörden die notwendigen Angaben zu Alter, Identität und Staatsangehörigkeit zu machen. Zusätzlich ist er zu diesen Angaben auch zur Beschaffung von Heimreisedokumenten vor den ausländischen Vertretungen verpflichtet, deren Staatsangehörigkeit er besitzt oder vermutlich besitzt, sofern die dort zu machenden Angaben mit deutschem Recht in Einklang stehen. Das Gesetz definiert weiter, in welchen Fällen diese Identitätsfeststellung zu erfolgen hat, worunter auch die Fälle von Zurückweisung, Zurückschiebung und Abschiebung fallen. Weiter werden die Maßnahmen genannt, die ergriffen werden können, wenn die Identitätsfeststellung bei Ausländern (ab Vollendung des 14. Lebensjahres) nicht anderweitig gewährleistet werden kann. Zu den Maßnahmen gehören die Aufnahme von Lichtbildern und Fingerabdrücken sowie die Vornahme von Messungen und ähnlichen Maßnahmen. Ebenso ist die Sprachanalyse möglich (§ 49 Abs. 4 u. 5 AufenthG). Darüber hinaus schreibt § 82 AufenthG vor, dass der Ausländer bei der Beibringung von erforderlichen Bescheinigungen mitzuwirken habe. Sofern es für die Vorbereitung und Durchführung ausländerrechtlicher Maßnahmen notwendig ist, kann angeordnet werden, dass der Ausländer auch bei den ausländischen Vertretungen, deren Staatsangehörigkeit er vermutlich besitzt, persönlich erscheint. Solche Anordnungen können bei Nichtbefolgen zwangsweise durchgesetzt werden (§ 82 Abs. 4 AufenthG). Die Nichtmitwirkung an diesen Maßnahmen oder deren Behinderung ist nach § 95 Abs. 1 Nr. 5 und 6 und Abs. 2 Nr. 2 AufenthG strafbewehrt. Nach Auffassung des BMI sind die Regelungen ausreichend, so dass eine im Rahmen der Evaluation des Zuwanderungsgesetzes 2006 z.T. von Praktikern geforderte Verschärfung abgelehnt wurde (BMI 2006a: 154).

Probleme bei der Identifizierung und Beschaffung von Reisedokumenten

Mögliche Gründe, dass es nicht zu einer Identitätsfeststellung des Ausländers und Beschaffung von Dokumenten kommt, können beim betreffenden Ausländer liegen (Vernichten und/oder Verbergen von Reise- und Identifikationsdokumenten, Angabe falscher Daten zur Staatsangehörigkeit, Verweigerung der Kooperation mit den Behörden bei der Feststellung der Staatsangehörigkeit, Widerstand gegen die Identifizierung oder gegen die Erlangung von Dokumenten bei diplomatischen oder konsularischen Vertretungen). Es wird aber auch zu bedenken gegeben, dass zumindest einige Migranten keine Papiere besäßen, weil in ihren Heimatländern der Besitz von Identitätspapieren unüblich sei und diese nur bei Bedarf zu Reisezwecken ausgestellt würden. Liege jedoch eine irgendwie geartete Flucht der Migration zugrunde, wäre kaum Zeit oder Gelegenheit für einen Behördengang (Steinke 2004: 125).

Es kann aber auch mangelnde Kooperation der diplomatischen und konsularischen Vertretungen derjenigen Staaten sein, aus denen die ausreisepflichtigen Personen (vermutlich) kommen, die zu Problemen führt:

- > Bestehen auf einer persönlichen Antragstellung für die Passersatzpapiere oder auf einer ausdrücklichen Freiwilligkeitserklärung des Antragstellers in den Räumen der Vertretung⁹⁶
- > langsames Bearbeiten von Anträgen auf Reisedokumente
- > Dauer der Verfahren zur Feststellung der Staatsangehörigkeit über mehrere Jahre
- > Bestehen auf einer Anerkennung der vermeintlichen Staatsangehörigen durch einen oder mehrere Bürgen im Heimatland
- > Verlangen von weiteren Dokumenten, obwohl die Staatsangehörigkeit bereits festgestellt worden ist (z.B. Erklärung über die Freiwilligkeit der Rückkehr in das Heimatland)
- > Verweigerung von Anerkennungen
- > hohe Gebührenforderungen inkl. kurzfristiger Steigerungen

96 Das gilt beispielsweise für den Iran oder Staaten der GUS.

- > kurze Gültigkeit der Papiere, zum Teil nur für einen bestimmten Rückführungstag
- > Dauer der Neuausstellung abgelaufener Original- oder Passersatzpapiere
- > Nichtanerkennung nachweislich ehemaliger Staatsbürger, die ausgebürgert worden sind⁹⁷
- > Verweigerung der Ausstellung von Reisedokumenten, obwohl die betreffende Person freiwillig ausreisen möchte (Hailbronner 2005a: 408f.; UKZU 2001: 152).

Einzelne Staaten stellen zudem ihre Zusammenarbeit mit den deutschen Behörden ein, wenn sie der Auffassung sind, einer ihrer Staatsbürger sei ungerecht behandelt worden. Von Praktikern wird ein solches Verhalten als „Erpressung“ bezeichnet (Martini-Emden 2006: 205). Die Folge ist ein hoher Aufwand an Personal, Zeit und Geld, wobei jedes Mal die Frage der Rechtfertigung gestellt werden muss.

Die Hintergründe, warum einige Herkunftsländer bei der Rücknahme von eigenen Staatsangehörigen ein zögerliches bis unkooperatives Verhalten an den Tag legen, können vielfältig sein. Zum einen können es ökonomische Überlegungen sein, da die Staatsbürger im Ausland durch Rimessen, also die Übersendung von Devisen ins Heimatland, eine positive Wirkung auf die staatlichen Finanzen haben, während sie nach einer Rückführung evtl. den schwachen Arbeitsmarkt im Heimatland belasten würden. Die Motivation kann zum anderen innenpolitisch begründet sein, wenn die betreffenden Personen möglicherweise schon länger im Ausland waren und den z.T. Transformations- oder undemokratischen Regimen in ihrer Heimat kritisch gegenüber eingestellt sind. Evtl. erscheinen sie auch als schwer integrierbar in der eigenen traditionell eingestellten Gesellschaft. Neben diesen Gründen hat die Unabhängige Kommission Zuwanderung aber auch darauf hingewiesen, dass allein die Anwesenheit einer Vielzahl eigener Staatsangehöriger in einem anderen Land eine mögliche Verhandlungsposition in wirtschaftlichen und politischen Fragen stärken kann (UKZU 2001: 153).

⁹⁷ Das betrifft die Türkei, die Staatsbürger bei Nichtableistung des Wehrdienstes ausgebürgert hat.

Organisatorische Ansätze zur Lösung der Probleme

Um den Problemen der Kooperation mit verschiedenen ausländischen Staaten begegnen zu können, hat die Unabhängige Kommission Zuwanderung darauf hingewiesen, dass besondere Erfahrung, regelmäßige Kontakte und Kenntnis über die entsprechenden Staaten (Mentalität, Umgangsformen, Selbstverständnis, außenpolitische Positionen) notwendig sind. Daher sei eine Professionalisierung und Konzentration von Aufgaben notwendig, um solche Erfahrungen und Kenntnisse zu bündeln und langfristig nutzbar zu machen (UKZU 2001: 152f.). Dies geschieht in Deutschland auf verschiedenen Ebenen.

So wurde bei der Bundespolizeidirektion in Koblenz eine „Koordinierungsstelle des Bundes für Rückführungsangelegenheiten“ eingerichtet, die für eine Reihe von „Problemstaaten“ zentral die Pass- oder Passersatzbeschaffung übernommen hat (§ 71 Abs. 3 Nr. 7 AufenthG).⁹⁸ Die Länder haben ebenfalls Zentralisierungen über Clearingstellen oder spezialisierte Sachabteilungen in Zentralen Ausländerbehörden etc. vorgenommen (s.o.), die sich jeweils auf bestimmte Herkunftsländer spezialisiert haben. Auf diese Weise kann den lokalen Ausländerbehörden des Bundeslandes Amtshilfe geleistet werden. In der Praxis nehmen aber auch Ausländerbehörden anderer Bundesländer, die nicht über eine entsprechend spezialisierte ZAB verfügen, dort Hilfe in Anspruch (UKZU 2001: 153).⁹⁹ Entstehende Schwierigkeiten und Erfahrungen werden im Rahmen der Clearingstellentagung¹⁰⁰ sowie weiterhin in der AG Rück und in der Besprechung der Ausländerreferenten der Innenministerien erörtert. Schließlich äußert sich auch die Innenministerkonferenz (IMK), die

98 Gegenwärtig kümmert sich die Bundespolizeidirektion um 14 Staaten: Benin, Burundi, Gambia, Guinea-Bissau, Liberia, Mali, Mauretanien, Nigeria, Senegal, Sierra Leone, Sudan, Togo, Uganda, Vietnam.

99 Probleme bei der Zentralisierung können aus der Uneinigkeit zwischen Ländern und Kommunen über die Kostenaufteilung für die Zentralen Ausländerbehörden entstehen (UKZU 2001: 154).

100 Die Clearingstelle des Bundeslandes Rheinland-Pfalz für Passersatzbeschaffung und Flugabschiebung bei der Stadtverwaltung Trier nimmt die Geschäftsstelle für die Clearingstellentagung wahr.

beispielsweise bei unkooperativen Staaten die Bundesregierung bittet, Botschafter einzubestellen oder Démarchen in den Zielländern zu platzieren. Es wurde auch bereits erwogen, die Vergabe von Entwicklungshilfe- oder Aufbaumitteln in Abhängigkeit von der Kooperationswilligkeit vorzunehmen, um ein fiskalisches Druckmittel zu erhalten, bislang aber ohne Ergebnis.¹⁰¹ Im Sinne eines so genannten integralen Ansatzes der Außenpolitik müssten derartige Konsequenzen unter flankierender Einbeziehung der EU möglich sein (Lehnguth et al. 1998: 82). Solchen innenpolitisch motivierten Ansinnen stehen allerdings wirtschaftliche und entwicklungspolitische Erwägungen gegenüber, so dass das Auswärtige Amt und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit derartige Interventionen in der Regel ablehnen.

Praktische Maßnahmen zur Lösung der Probleme

Patentrezepte, die alle Probleme der Behörden bei der Identifizierung von Ausländern und bei der Beschaffung von Reisedokumenten lösen, gibt es nicht. Vielmehr nutzen die Behörden alle ihnen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten, um sich von verschiedenen Seiten den Problemen zu nähern (Martini-Emden 2006: 204).

Sofern es sich um den einzelnen Ausländer handelt, kann dieser z.B. regelmäßig zur ABH geladen werden, um dort wiederholt hinsichtlich seiner Identität befragt zu werden. Es besteht die Möglichkeit, sofern die Länder dies vorsehen, den Ausländer in eine Ausreiseeinrichtung einzuweisen und dort intensiv an der Identitätsaufklärung zu arbeiten (s.u. Kap. 4.3.3). Im Rahmen der Evaluation des Zuwanderungsgesetzes 2006 wurde die Frage aufgeworfen, inwiefern auch die Durchsuchung von Wohnraum genutzt werden kann, um nach Hinweisen auf die Identität des Ausländers zu suchen. Bisher können solche Aktionen nur auf der Basis der Landespolizeigesetze begründet werden; die Rechtsprechung dazu ist uneinheitlich. Es wurden Überlegungen angestellt, ob es möglich sei, eine bundeseinheitliche Regelung zu schaffen. Eine Prüfung der Durchführbarkeit bleibt ei-

¹⁰¹ Z.B. bat die IMK 2005 zu prüfen, inwieweit auf das aus ihrer Sicht unkooperative Verhalten der UNMIK im Kosovo durch Änderungen bei der Vergabe finanzieller und technischer Hilfe reagiert werden könne (IMK-Beschluss Nr. 8 vom 09.12.2005).

nem Gesetzesverfahren vorbehalten (BMI 2006a: 157f.). Das Land Rheinland-Pfalz hat ein Modellprojekt durchgeführt, um mit Blick auf eine spätere Passersatzbeschaffung so früh wie möglich mit der Identitätsfeststellung zu beginnen. Es setzt unmittelbar nach der Einreise bzw. der Asylantragstellung und Anhörung durch das BAMF an (BMI 2006b: 407). Dieses mittlerweile institutionalisierte Verfahren wird in ähnlicher Form auch von anderen Ländern bzw. Zentralen Ausländerbehörden angewandt.

Wiederholt ist auch die Nutzung gespeicherter Daten aus dem Visumverfahren diskutiert worden. Bereits die Unabhängige Kommission Zuwanderung hatte sich dafür ausgesprochen, dass bei der Erteilung von Visa zusätzliche Daten (Kopien von Dokumenten, Fingerabdrücke etc.) erhoben werden, die den Behörden zugänglich sein sollten, um später eine Rückführung zu ermöglichen. Dass dies damals nicht möglich war, erschien der UKZU nicht hinnehmbar (UKZU 2001: 155). In diesem Zusammenhang wird auch die Nutzung biometrischer Daten erwogen. Allerdings sind die Gesichtserkennungssysteme in der Visadatei des AZR technisch noch nicht so weit ausgereift, dass ein Abgleich von Lichtbildern zur Identifizierung durchgeführt werden könnte. Die rechtlichen Grundlagen dafür werden aber mit der anstehenden Änderung des Aufenthaltsgesetzes 2007 geschaffen. Bereits jetzt ist der Abgleich der Daten von rückzuführenden Ausländern mit den Daten der AZR-Visadatei anhand alphanumerischer Daten unter Zuhilfenahme des Lichtbildes möglich (BMI 2006a: 165).

Auch die zum 01.10.2005 eingerichtete Fundpapierdatenbank beim Bundesverwaltungsamt ermöglicht einen gesichtsbiometrischen Abgleich. Doch ist diese Datenbank noch verhältnismäßig jung und entsprechend wenig befüllt, so dass sich bisher kaum Treffer ergeben haben. Die Bundesländer bewerten diese Technik aber als positiv und befürworten eine Weiterentwicklung (BMI 2006a: 164). Sprachanalysen, die von Gesetzes wegen zulässig sind, werden kaum durchgeführt, da es in der praktischen Anwendung Zweifel an wirklich überzeugenden Erfolgen gibt. So herrscht besonders in afrikanischen Staaten eine große Sprachenvielfalt, wobei es in

den Herkunftsregionen auch diverse kleinräumige Sprachregionen geben kann (Huber 2002). Das Instrument der Sprachanalyse wird daher von der Bundespolizei bis auf Ausnahmen nicht verwendet, abgesehen davon, dass Gutachten teuer sind (Interview Bundespolizeidirektion). Einzelne Staaten erkennen zudem Sprachanalysen nicht an, wie z.B. der Vielvölkerstaat Nigeria.

In Kooperation mit den ausländischen Vertretungen wird durch die Behörden mit dem Instrument der Botschaftsvorführungen gearbeitet. Rückzuführende Ausländer werden gemäß § 82 Abs. 4 AufenthG (auch zwangsweise) zu einer Anhörung in die Vertretung des Staates gebracht, dessen Nationalität der betreffende Ausländer mutmaßlich hat. Als Vertretung des Staates ist nach Auffassung des BMI nicht nur der räumliche Ort zu verstehen, sondern auch der Bezug auf entsprechend autorisiertes Personal des Staates, das eine Prüfung damit auch in anderen Räumen als der ausländischen Vertretung wahrnehmen kann. Da diese Auffassung verschiedentlich gerichtlich angefochten worden ist, strebt das BMI eine gesetzliche Klarstellung an (BMI 2006a: 159).

Die Anhörungen erfolgen bundesweit jeweils dort, wo sich ausländische Vertretungen befinden, also nicht nur in der Hauptstadt Berlin. In der Regel wird die Anhörung nicht (nur) von Botschaftspersonal durchgeführt, sondern es werden Experten (Beamte) aus dem jeweiligen Land beigeht. Das gilt zumal, wenn ein Staat, wie z.B. Gambia, gar keine Botschaft in der Bundesrepublik unterhält. Diese Experten sollen bestätigen oder zumindest ausschließen, dass es sich um Staatsangehörige ihres Landes handelt. In einigen besonderen Fällen werden die Anhörungen von mehreren Staaten zusammen geführt, um ein wechselseitiges Verneinen des Ausländers bei der jeweiligen Vertretung zu verhindern. Dies sei eine Maßnahme, um „Botschaftstourismus“ zu unterbinden (Interview Bundespolizeidirektion). Zum Teil hat die Einladung von Experten (China, Vietnam) zu Aufsehen und Protesten in der Öffentlichkeit geführt. Es wurde der Vorwurf laut, auf die Migranten wäre seitens der Delegationen Druck ausgeübt worden. Anwälte bezweifelten anschließend die Rechtmäßigkeit

des Verfahrens. Diese Verfahren finden als Verfahren der jeweiligen Staaten mit ihren Staatsbürgern statt. Bei den Gesprächen sind (mittlerweile) von deutscher Seite Beamte der Bundespolizei bzw. der Länderpolizeien anwesend, die auf Dolmetscher zurückgreifen können. Die Bundesregierung betont, dass die Achtung von physischer und psychischer Unversehrtheit bei diesen Verfahren zu jeder Zeit voll gewährleistet gewesen sei.¹⁰² Kritiker der Anhörungen sind der Meinung, dass diese nicht zur Identifizierung taugten, da sie nur wenige Minuten dauern würden. Sie unterstellen auch, dass es in einigen Fällen zu Angeboten einer „Kopfprämie“ an die Vertretungen gekommen sei (Steinke 2004: 125), was aber nicht belegt wird.¹⁰³

Rückführungen auf der Basis informeller Prozeduren mit Herkunftsländern werden nicht durchgeführt. Zwar können gute persönliche Beziehungen von Vertretern Zentraler Ausländerbehörden zu Vertretern verschiedener Staaten von Vorteil sein, so dass auch nicht abschließend identifizierte Personen sowie solche aus anderen Staaten zurückgenommen werden. Die Bundespolizei akzeptiert jedoch keine durch sie zu begleitenden Rückzuführenden, sofern die betreffende Person nicht abschließend identifiziert ist und ein Reisedokument besitzt (Interview Bundespolizeidirektion). In Einzelfällen wurden und werden nicht abschließend identifizierte Personen zurückgeführt, bei denen mit vorheriger Zustimmung seitens der Behörden des Ziellandes eine Identifizierung erst am Flughafen vorgenommen wird (Interview Bundespolizeidirektion).

Bei Schwierigkeiten der Pass- oder Passersatzbeschaffung kommt mitunter ein Standardreisedokument der EU zum Einsatz, das eine einmalige Reise ermöglicht (auch Laissez-passer genannt).¹⁰⁴ Stellt die betreffen-

102 Zum Verfahren: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abg. Volker Beck u.a. (Bündnis 90/DIE GRÜNEN) „Vorladung von ausreisepflichtigen Personen“ (Bundstags-Drs. 16/339 vom 04.01.2006).

103 Die zitierte Antwort des Senates der Freien und Hansestadt Hamburg auf eine Große Anfrage der Abgeordneten Uhl u.a. (Drs. 16/3902 vom 21.03.2000) gibt dazu keine Hinweise.

104 Es basiert auf der Empfehlung des Rates vom 30.11.1994 bezüglich der Einführung eines Standardreisedokuments für die Rückführung von Staatsangehörigen dritter Länder (ABl. C 274 vom 19.09.1996, S. 18), s.a. §§ 1 Abs. 8, 4 Abs. 1 Nr. 8 AufenthV.

de ausländische Vertretung (trotz Anerkennung der Staatsangehörigkeit der betreffenden Person) nicht in angemessener Zeit ein Reisedokument aus, kann das Standardreisedokument zum Einsatz kommen, bei dem die deutsche Behörde die Staatsangehörigkeit beurkundet. Sofern dieses Dokument von den Herkunftsstaaten als ausreichend für eine Rückführung anerkannt wird, erfolgen die Rückführungen problemlos. Nach Aussagen der Bundespolizei funktioniert dieses Instrument in der Praxis jedoch nur für eine eingeschränkte Zahl von Rückführungen, da die Akzeptanz des EU-Standardreisedokuments in den Herkunftsländern sehr gering sei (Interview Bundespolizeidirektion).

Jenseits dieses europäischen Hilfsinstruments werden von deutschen Behörden auch Möglichkeiten zur Kooperation mit den Mitgliedstaaten der EU genutzt. So findet beispielsweise auf der Arbeitsebene ein Austausch über Passbeschaffungsprobleme mit Frankreich statt. Die genaue Ausgestaltung der Kooperation hängt von den jeweiligen Verbindungen ab. Auch mit der Schweiz wird beispielsweise bei der Organisation von Sammelanhörungsrounden zusammen gearbeitet (Interview Bundespolizeidirektion).

4.3.3 Einweisung in Ausreiseeinrichtungen und Abschiebungshaft

Steht die Rückführung an, ist die Behörde verpflichtet, alle Möglichkeiten auszuschöpfen, bei denen auf eine Inhaftierung des Ausländers verzichtet werden kann (Direktabschiebung). Scheitert diese oder liegen andere Gründe vor, welche die Durchführung der Abschiebung gefährdet erscheinen lassen, kann gemäß § 62 AufenthG Abschiebungshaft verhängt werden (Heinhold 2004: 15).

Grundsätzlich können auch mildere Mittel zur Durchsetzung der Ausreisepflicht eingesetzt werden. Dazu gehört die Aufenthaltsbeschränkung, die einen Ausländer nach § 61 Abs. 1 AufenthG bei Vorliegen einer vollziehbaren Ausreisepflicht auf das jeweilige Bundesland beschränkt. Die ABH kann diese Beschränkung noch weiter spezifizieren, in der Regel auf den Bezirk der jeweiligen ABH. Verstöße dagegen werden mit Bußgeld

geahndet. Weiterhin ergeben sich Meldepflichten, die auch über die bereits im Gesetz für ausreisepflichtige Personen angezeigten Pflichten¹⁰⁵ hinaus gehen können. Der Ausländer muss zudem seine Adresse hinterlegen und der Pass, sofern vorhanden, soll bis zur Abreise eingezogen werden. Handelt es sich um die Rückführung von Minderjährigen sind die Behörden gehalten, die Anwendung milderer Mittel sorgfältig zu prüfen (Renner 2005: § 62 Rn 11; Hailbronner 2005a: 415).

Praxis der Ausreiseeinrichtungen

Die Möglichkeit zur Schaffung von Ausreiseeinrichtungen wurde mit dem Aufenthaltsgesetz neu in das deutsche Ausländerrecht aufgenommen. Nach § 61 Abs. 2 AufenthG können die Länder diese einrichten. Durch Beratung und Betreuung soll dort die Bereitschaft zur freiwilligen Ausreise gefördert werden. Gleichzeitig soll so die Erreichbarkeit für Behörden und Gerichte sowie die Durchführung der Ausreise gesichert werden. Hintergrund ist, dass ausreisepflichtige Ausländer über § 61 Abs. 1 AufenthG (räumliche Beschränkungen) in Verbindung mit § 46 Abs. 1 AufenthG, wonach die ABH einem ausreisepflichtigen Ausländer einen Wohnsitz an einem bestimmten Ort zuweisen kann, in diese Ausreiseeinrichtungen eingewiesen werden können. Die vorläufigen Anwendungshinweise spezifizieren, dass die Ausreiseeinrichtungen als offene Einrichtungen dienen, in denen Personen untergebracht werden, „die keine oder unzutreffende Angaben zu ihrer Identität und Staatsangehörigkeit machen und/oder die Mitwirkung bei der Beschaffung von Heimreisedokumenten verweigern“. Die Unterbringung wird dabei ausdrücklich als das mildere Mittel gegenüber der Abschiebehaft bezeichnet. Sie soll einhergehen mit einer intensiven psychosozialen Betreuung, die eine „Lebensperspektive außerhalb des

¹⁰⁵ § 50 Abs. 5 AufenthG schreibt vor, dass ein ausreisepflichtiger Ausländer, der seine Wohnung wechseln oder den Bezirk der ABH für mehr als drei Tage verlassen will, dies vorher anzuzeigen hat. Nach § 54a AufenthG müssen sich Ausländer, die wegen einer besonderen Gefährdung der inneren Sicherheit ausgewiesen worden sind oder gegen die eine Abschiebungsanordnung vorliegt, mindestens einmal in der Woche bei der Polizei melden. Ihr Aufenthalt ist in der Regel auf den ABH-Bezirk beschränkt. Ihnen kann eine Unterkunft zugewiesen werden. Die Nutzung bestimmter Kommunikationsmittel kann in diesen Fällen untersagt werden.

Bundesgebietes“ aufzeigt und gezielt auf die Förderprogramme der freiwilligen Rückkehr hin berät (VAH AufenthG Nr. 61.2.1).

Die Unabhängige Kommission Zuwanderung hat bereits 2001 in ihrem Gutachten darauf hingewiesen, dass sie derart zentralisierte Beratungs- und Betreuungseinrichtungen für eine mögliche Option hält, da hier einzelfallbezogen und Erfolg versprechender die Ausreisebereitschaft gefördert werden könne. Abgesehen davon sei eine solche zentralisierte Unterbringung auch effizienter, kostengünstiger und erlaube es, Flüchtlingshilfsorganisationen wirksamer einzubinden. Im Unterschied zur Regelung des Gesetzes sollten - so die UKZU - die betreffenden Personen allerdings mit ihrem Einverständnis dort untergebracht werden (UKZU 2001: 158).

Erste Ausreiseeinrichtungen wurden schon Anfang 1998 in Niedersachsen bei den Zentralen Aufnahmestellen (ZASt) Oldenburg und Braunschweig als Modellversuch geschaffen. Sie wurden seit Mitte 2000 als reguläre Maßnahme weiter geführt. Ungefähr parallel dazu wurden auch in der Landesaufnahmestelle Bramsche-Hesepe, einer Außenstelle der ZASt Oldenburg, die Möglichkeiten für Rückkehrberatung im oben beschriebenen Sinn geschaffen.¹⁰⁶ Nordrhein-Westfalen richtete ein entsprechendes Zentrum 1998 in Minden-Lübbecke ein, das aber nach 18 Monaten wieder geschlossen wurde. Die seit 1999 in Ingelheim (Rheinland-Pfalz) bestehende Einrichtung wurde 2003 nach Trier verlegt. Sachsen-Anhalt hat eine solche Einrichtung in Halberstadt seit 2002, die 2004 noch erweitert wurde. In Bayern gibt es eine Zentrale Rückführungsstelle in Fürth und auch Schleswig-Holstein hat 2006 in den Räumen des Landesamtes für Ausländerangelegenheiten eine Gemeinschaftsunterkunft eingerichtet, die als Ausreiseeinrichtung zu betrachten ist (Heinhold 2004a: 65f.; BMI 2006c: 350). Thüringen, Sachsen, Berlin und Mecklenburg-Vorpommern haben derartige Zentren bisher nicht eingerichtet.

¹⁰⁶ Zu dieser Einrichtung existiert ein kritischer Dokumentarfilm mit dem Titel „Der Lagerkomplex“ (2006), siehe <http://kinoki-now.de/film.html>.

Die Einrichtungen sind jeweils unterschiedlich organisiert. So war die Gewahrsamseinrichtung für Ausreisepflichtige in Ingelheim räumlich und fachlich von der Landesunterkunft für Asylbewerber (LufA) getrennt. Sollte ein abgelehnter Asylbewerber in die Ausreiseeinrichtung eingewiesen werden, stellte die ABH einen entsprechenden Antrag bei der Landesunterkunft. Dieser wurde der Clearingstelle für Passbeschaffung in Trier vorgelegt, die entschied, ob ein Passbeschaffungsverfahren Erfolg haben könnte. Bei positiver Prognose erfolgte die Unterbringung in der Ausreiseeinrichtung auf der Basis von § 60 Abs. 2 AsylVfG, nach dem ebenfalls die Wohnsitznahme vorgeschrieben werden kann. Die Ausreiseeinrichtung ist als offene Einrichtung konzipiert; allerdings besteht eine Mobilitätsbeschränkung auf den Landkreis. Der Aufenthalt dort wird zeitlich nicht befristet und bedarf keiner richterlichen Anordnung (Haßdenteufel 2002: 25, 29).

Die Zentrale Rückführungsstelle (ZRS) in Fürth (Bayern), die sich auf dem gleichen Gelände wie die Gemeinschaftsunterkunft für Asylbewerber befindet, wurde im Rahmen des „Integrierten Konzepts für eine konsequente Aufenthaltsbeendigung ausreisepflichtiger Ausländer in Bayern“ (INKA) errichtet. Das Konzept verfolgt das Ziel, bereits möglichst früh mit der Feststellung der Nationalität anzusetzen, und konzentriert sich dabei nicht auf Personen, die bereits eine lange Aufenthaltsdauer vorweisen. Im Fokus stehen Personen, deren Abschiebung kurz bis mittelfristig durchsetzbar scheint. Zudem beschränkt sich die ZRS nur auf bestimmte Staaten (Bayerisches Staatsministerium des Innern 2002).¹⁰⁷ Als Rechtsgrundlage für die Einweisung hat es Bayern nicht bei der Regelung des AsylVfG belassen, sondern eine eigene geschaffen, das Gesetz über die Aufnahme und Unterbringung der Leistungsberechtigten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz vom Mai 2002.¹⁰⁸ Der Versuch, weitere Einrichtungen zu

107 Es werden mittlerweile ausschließlich Personen aus den Nachfolgestaaten der Sowjetunion aufgenommen, da sich hier die Zusammenarbeit mit den Konsulaten und zuständigen Behörden in den Herkunftsstaaten problemloser darstellt als im Fall diverser afrikanischer Staaten (Schneider 2006: 86).

108 Gesetz über die Aufnahme und Unterbringung der Leistungsberechtigten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (Aufnahmegesetz - AufnG) vom 24.05.2002 (GVBl 2002, S. 192).

schaffen, die als Sonderunterkünfte bezeichnet wurden (z.B. in Nürnberg), wurde nach verschiedenen Vorfällen und Zweifeln des Bayerischen Verwaltungsgerichts München an der Einweisungspraxis eingestellt (Thal 2005: 5).

Die Lebensbedingungen in einer Ausreiseeinrichtung sind in der Regel dadurch geprägt, dass diese Einrichtungen abgegrenzt und umzäunt sind und einen kontrollierten und überwachten Zugang haben. Es finden regelmäßige Befragungen zur Identität statt, um sowohl Widersprüche in den Darstellungen aufzudecken als auch das Unrealistische einer weiteren Verbleibensperspektive in Deutschland vor Augen zu führen. Durchsuchungen werden durchgeführt, um Identitätsnachweise im Besitz der Betroffenen zu finden. Es werden Aufenthaltsbeschränkungen ausgesprochen und statt Geld im Rahmen des Sachleistungsprinzips¹⁰⁹ tägliche Essenspakete ausgegeben. Weitere mögliche Maßnahmen sind das Anhalten zu gemeinnütziger Arbeit, das Verbot der Erwerbstätigkeit sowie die Kürzung des Taschengeldes¹¹⁰ (Bayerisches Staatsministerium des Innern 2002: 12f.; Heinhold 2004a: 66). Die aus diesen Beschränkungen für die betroffenen Personen erwachsenden Frustrationen oder sogar eine „gewisse Stimmung der Hoffnungs- und Orientierungslosigkeit“ sind einkalkuliert und sollen nach Auffassung der Verantwortlichen mittels intensiver Rückkehrberatung in positive Ansätze für eine Rückkehr in die Heimat und eine dortige Reintegration umgewandelt werden (Martini-Emden 2000). Wirken die betroffenen Ausländer an den Maßnahmen mit, können ihnen je nach Einrichtung Vergünstigungen zuteil werden. Im Falle Fürths zählen dazu die Belassung von finanziellen Mitteln, die Erlaubnis für eine Erwerbstätigkeit, ggf. die Vermittlung einer Starthilfe für die Rückkehr und berufsorientierte Schulungen vor der Ausreise (Bayerisches Staatsministerium des Innern 2002: 15).

¹⁰⁹ Nach § 3 Abs. 1 AsylbLG wird der notwendige Bedarf an Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheits- und Körperpflege sowie Gebrauchs- und Verbrauchsgütern des Haushalts durch Sachleistungen gedeckt.

¹¹⁰ Kürzung der Leistung auf das unabweisbare Maß gemäß § 1a Nr. 2 AsylbLG.

Kritiker, die sich bei Menschenrechtsorganisationen, Kirchen und Gewerkschaften sowie einigen (Oppositions-)Parteien finden, beanstanden diese Bedingungen und sehen z.T. darin den Versuch, haftähnliche Umstände zu schaffen bis hin zum Vorwurf einer Art (unzulässiger) Beugehaft (Haßdenteufel 2002: 29; Schneider 2006: 89).¹¹¹ Entsprechend unterschiedlich werden die Erfolge bewertet. Menschenrechts- und Unterstützerorganisationen bezweifeln die Zweckmäßigkeit des dort betriebenen Aufwands grundsätzlich (Pro Asyl 2006: 517). Nach Angaben der Länder haben sich die Ausreiseeinrichtungen dagegen bewährt, so dass das BMI im Rahmen der Evaluierung des Zuwanderungsgesetzes 2006 Forderungen nach ihrer Abschaffung widersprochen hat. Stattdessen solle zu einer weiteren Effektivitätssteigerung das Sachleistungsgebot umfassend Anwendung finden (BMI 2006a: 169). In Niedersachsen seien beispielsweise bis 2001 17 % der betroffenen Personen freiwillig ausgereist oder wurden abgeschoben und bei 31 % konnte die Identität festgestellt werden. In Fürth sind bis Anfang 2006 über 33 % der vollziehbar zugewiesenen Personen freiwillig ausgereist oder wurden abgeschoben. Gleichzeitig ist jeweils ca. die Hälfte der Personen untergetaucht. Da der ganz überwiegende Teil der untergetauchten Ausländer nicht wieder aufgegriffen wird, gehen die Behörden davon aus, dass sie Deutschland verlassen haben (Heinhold 2004: 67f.; BMI 2006c: 57). Dies wird auch deshalb als Erfolg gewertet, weil für diese Personen keine Sozialleistungen mehr anfallen (Bayerisches Staatsministerium des Innern 2003).¹¹² In der Bewertung des Sachverständigenrats für Zuwanderung und Integration fielen Erfolge der Ausreisezentren jedoch nicht deutlich genug aus und auch der Niedersächsische Landesrechnungshof empfahl eine Optimierung der Tätigkeit (Sachverständigenrat 2004: 159; Niedersächsischer Landesrechnungshof 2004: 65).

111 Was nicht ausschließt, dass einzelne Bedingungen, wie z.B. in Fürth, auch als positiv herausgestellt werden (Babo 2004: 365, FN 56).

112 Schneider (2006 88f.) problematisiert diese Art der Bewertung mit Blick darauf, dass Untergetauchte möglicherweise bereits vorher ein Netzwerk besessen und irregulär gearbeitet haben könnten, so dass die Annahme einer Ausreise nicht zwangsläufig sei.

Richterliche Festnahmeentscheidung und Rechtsschutz

Es gibt zwei Formen der Abschiebungshaft. Vorbereitungshaft kann verfügt werden, wenn über die Ausweisung noch nicht sofort entschieden werden kann und die Abschiebung ohne die Festnahme erheblich erschwert werden würde (§ 62 Abs. 1 AufenthG). Besteht dagegen bereits die vollziehbare Ausreisepflicht und droht eine nachweisbare Vereitelung der Abschiebung durch den Ausländer, kann Sicherungshaft verhängt werden (§ 62 Abs. 2 AufenthG). Da es sich bei der Abschiebungshaft um eine grundrechtsrelevante Freiheitsentziehung handelt, muss ein Antrag darauf richterlich bestätigt werden (Grimm 2004a: 28f.). Eine richterliche Entscheidung ist auch dann einzuholen, wenn die Freiheitsentziehung lediglich einen halben Tag dauert.¹¹³ Nur in Ausnahmefällen kann die richterliche Genehmigung sofort im Anschluss an eine Festnahme erfolgen.

Die ABH ist die Herrin des Verfahrens, da sie über die Grundvoraussetzungen der Abschiebungshaft und den Haftort befindet. Sie kann bei der tatsächlichen Durchführung der Abschiebung vom letzten inländischen Aufenthaltsort bis zur Grenze gemäß des Freiheitsentzugsgesetzes auch unmittelbaren Zwang im freiheitsbeschränkenden Sinn anwenden, darf jedoch selbst niemanden in Gewahrsam oder Haft nehmen (Heinhold 2004a: 22). Auch die Polizei besitzt nicht die Befugnis für eine Inhaftnahme für die Abschiebungshaft (Beichel-Benedetti/Gutmann 2004: 3016). Es obliegt den Amtsgerichten (der Zivilgerichtsbarkeit), die Zulässigkeit des Haftantrages zu prüfen. Dabei kann der Amtsrichter nach herrschender Meinung nur die Haftgründe im engeren Sinn prüfen. Die Grundlagen der Ausweisung oder die Notwendigkeit der Abschiebung fallen demnach nicht in die Prüfungskompetenz. Wohl aber muss überprüft werden, ob eine Abschiebung ausgesetzt wird, ob die Ausreisepflicht aufgrund einer verwaltungsgerichtlichen Entscheidung weggefallen oder wegen eines Abschiebungsverbotes bzw. -hindernisses unmöglich ist. Asylrechtliche Hindernisse oder Verbote dürfen ebenfalls nicht geprüft werden (Renner 2005: § 62 AufenthG Rn 6, 7). Einige Kritiker vertreten als Mindermeinung, dass in der eingeschränkten Prüfungskompetenz eine verfassungsrecht-

¹¹³ Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 15.05.2002, Az. 2 BvR 2292/00.

lich unzulässige Verkürzung des Richtervorbehalts¹¹⁴ liege, da der Richter nicht prüfen könne, ob die ABH das Verfahren zu Recht betreibe (Wegner 1996: 80f; Babo 2004 361; Beichel-Benedetti/Gutmann 2004: 3017).

Der Amtsrichter hat im Rahmen der Prüfung den Ausländer zwingend anzuhören. Gegen den Beschluss des Haftrichters kann sowohl seitens der ABH als auch des Ausländers Beschwerde beim Landgericht eingereicht werden, gegen dessen Entscheidung ebenfalls Beschwerde möglich ist. Will die ABH eine Haftverlängerung, muss diese ebenfalls beantragt und erneut richterlich überprüft werden (VAH AufenthG Nr. 62.0.15). Die Entscheidung des Haftrichters muss auf Tatsachen gründen und darf nicht dazu dienen, nur der ABH die Arbeit zu erleichtern (Heinhold 2004a: 18). Menschenrechtsorganisationen kritisieren jedoch, dass zu oft auf das Mittel der Abschiebungshaft zurückgegriffen würde (Hailbronner 2005a: 428).

In der Praxis sind Fälle vorgekommen, in denen Ausländer bis zur Vorführung beim Amtsrichter auf Geheiß der ABH in Polizeigewahrsam genommen wurden, was als „rechtlich prekär“ bezeichnet worden ist (Beichel-Benedetti/Gutmann 2004: 3020; Heinhold 2004a: 22-25; Babo 2004: 361). Für eine Klärung solcher Umstände haben Praktiker im Rahmen der Evaluation des Zuwanderungsgesetzes 2006 gefordert, eine gesetzliche Grundlage für die Ausländerbehörden für den Fall zu schaffen, dass der Ausländer sich dem gerichtlichen Verfahren zur Anordnung der Haft entziehen wolle (BMI 2006a: 161). Eine entsprechende Gesetzesänderung in § 62 AufenthG ist mit dem 2007 vorgesehenen Richtlinienumsetzungsgesetz geplant (Heinhold 2006: 362).

Umgang mit besonderen Personengruppen

Einige Personengruppen sollen nach den Anwendungshinweisen zum Aufenthaltsgesetz nicht in Abschiebungshaft genommen werden. Dazu zählen minderjährige Ausländer vor Vollendung des 16. Lebensjahres, Ausländer nach Vollendung des 65. Lebensjahres, schwangere Frauen und Mütter innerhalb der gesetzlichen Mutterschutzfristen. Dies gilt nicht, sofern Straffälligkeit vorliegt. Befinden sich die Eltern eines minder-

114 Art. 104 Abs. 2 GG.

jährigen Ausländers unter 16 Jahren nicht im Bundesgebiet, setzt sich die ABH mit dem Jugendamt ins Benehmen. Wird der Asylantrag eines Minderjährigen abgelehnt, soll er in seiner bisherigen Unterkunft verbleiben (VAH AufenthG Nr. 62.0.3).¹¹⁵ In der Praxis kommt es jedoch vor, dass auch Personen aus diesen Gruppen in Abschiebungshaft genommen werden (Babo 2004: 359; Heinhold 2006: 364f.), wenngleich die Länder zumindest auf dem Erlasswege die Inhaftierung von Jugendlichen und Schwangeren (bei fortgeschrittener Schwangerschaft) weitestgehend zu vermeiden suchen (Heinhold 2004a: 47). Hinsichtlich der Unterbringung in der Abschiebungshaft werden Männer und Frauen in verschiedenen Einrichtungen inhaftiert. Jugendliche werden in Jugendhaftanstalten verbracht. Da der Anteil von Frauen an Abschiebungshäftlingen zudem sehr gering ist (s.o. Kap. 2.3.1), werden diese in der Regel nicht separat inhaftiert, sondern in den normalen Justizvollzugsanstalten untergebracht (Heinhold 2004a: 30, 49).

Praxis der Abschiebungshaft

Die Durchführung der Abschiebungshaft obliegt den Bundesländern, in denen wiederum entweder das Justiz- oder das Innenministerium verantwortlich ist. Insgesamt sind für die Abschiebungshaft drei Varianten der Unterbringung möglich, nämlich in speziellen Abschiebungshaft-einrichtungen, in einer normalen Justizvollzugsanstalt (JVA) oder in separat eingerichteten Trakten einer JVA. Insgesamt verfügen gegenwärtig sechs Bundesländer über spezielle Abschiebungshafteinrichtungen.¹¹⁶

Aus der Art der Unterbringung ergeben sich Folgen für die Haftbedingungen. Grundsätzlich hat die Abschiebungshaft keinen sanktionieren-

¹¹⁵ Heinhold (2004a: 45) weist darauf hin, dass Jugendliche nach der UN-Kinderkonvention bis zur Vollendung des 18. Lebensjahrs als Kinder gewertet würden, während sie nach dem Asylverfahrensgesetz bereits mit 16 verfahrensfähig sind.

¹¹⁶ Berlin in Köpenick, Brandenburg in Eisenhüttenstadt, Hessen in Offenbach, Nordrhein-Westfalen in Büren, Moers und Neuss, Rheinland-Pfalz in Ingelheim und Zweibrücken/Birkhausen sowie Schleswig-Holstein in Rendsburg (Jäger 2004). Gesonderte Einrichtungen werden weiterhin verzeichnet für Bremen, das Saarland und Niedersachsen. Zudem verfügt der Flughafen Frankfurt am Main über eine Einrichtung für Zurückschiebungshäftlinge (Council of Europe 2003b: 24).

den oder rehabilitierenden Charakter wie die Strafhaft, da es sich hier um eine Zivilhaft mit präventiver Sicherungsfunktion handelt. Aufgrund der Sicherungsfunktion laufen Bedingungen, die Strafgefangenen zugestanden werden können wie Ausgang, Beurlaubung, Freigang oder Unterbringung im offenen Vollzug, dem Gesetzeszweck zuwider (VAH AufenthG Nr. 62.0.4). Weitere generelle Erleichterungen wie die Möglichkeit von Besuch, Telefonnutzung, Freizeitaktivitäten oder Arbeitsmöglichkeiten sind mit Hinweis auf den Gesetzeszweck in der Vergangenheit ebenfalls abgelehnt worden. Renner (2005: § 62 Rn 2) nennt diese Situation in seinem Gesetzeskommentar „unbefriedigend“, weil damit die Stellung der Abschiebungshäftlinge eingeschränkter sei als die von Straf- oder Untersuchungshäftlingen. Praktiker aus Behörden betrachten die Situation dagegen positiver, da neben dem Sicherungscharakter der Haft auch die Hoffnung damit verbunden wird, dass die Betroffenen durch die Bedingungen in einer Haftanstalt eher dazu gebracht werden, z.B. bei der Beschaffung von Reisedokumenten mitzuwirken (Martini-Emden 2000).

Bei Unterbringung in einer JVA kommen zwangsläufig andere Bedingungen zum Tragen, da Abschiebungshäftlinge nicht ohne weiteres vom täglichen Betrieb ausgenommen werden können bzw. hohe Arbeitsbelastungen des Anstaltspersonals es schwierig gestalten, Sonderbedingungen einzuführen. Das gleiche gilt für Untersuchungshaftanstalten. Andere Möglichkeiten wie Sport-, Ausbildungs- und Arbeitsangebote, die im Strafvollzug angeboten werden, entfallen. Da Abschiebungshäftlinge z.B. nicht zur Arbeit verpflichtet sind, müssen die Haftanstalten ihnen auch keine Arbeit besorgen. Gelegentlich werden auch hohe Belegungszahlen im Abschiebungsgewahrsam kritisiert. Ebenso wird berichtet, dass Abschiebungshäftlinge, die aus einer Strafhaft in die Abschiebungshaft wechseln, manchmal der Meinung wären, dass es wegen der Arbeits- und Verdienstmöglichkeiten vorher besser gewesen sei (Heinhold 2004a: 28f.; Babo 2004: 359; Grimm 2004b: 38; Horstkotte 1999: 34).¹¹⁷

117 Horstkotte (1999: 34) weist aber darauf hin, dass bei solchen Aussagen möglicherweise auch nur die mit der Zeit aufgebauten Vertrauensbeziehungen zu Vollzugskräften vermisst werden.

Abschiebungshaftanstalten können freiere Bedingungen ermöglichen als andere. Die Abschiebungshafteinrichtungen in Berlin, Bremen und Schleswig-Holstein versuchen, den Interessen der Insassen bei der Inhaftierung hinsichtlich Alter, Geschlecht, Religion, Ethnie, Zusammenbleiben der Familie, Beschäftigung, Kontakten zur Außenwelt und Besuchen sowie mit dem Angebot sozialpädagogischer Betreuung entgegenzukommen. So sieht das Gesetz über den Abschiebungsgewahrsam in Berlin beispielsweise vor, dass abweichend von der Standardunterbringung in Gemeinschaftszellen bei einer Haftdauer von mehr als sechs Monaten Einzelunterbringung erfolgt oder dass Möglichkeiten für Arbeit und Fortbildung als Maßnahmen für eine erfolgreiche Repatriierung möglich sind.¹¹⁸ Unter solchen Gesichtspunkten wird z.T. die Forderung erhoben, Abschiebungshaft und Strafhaft institutionell und damit auch im Hinblick auf die Ausgestaltung zu trennen (Babo 2004: 365f.).¹¹⁹

Aufgrund der eingeschränkten Möglichkeiten in verschiedenen Abschiebungshaftanstalten kommt es immer wieder zu Protesthandlungen. Heinhold (2004a: 39) berichtet z.B. für Berlin von 54 Hungerstreiks für das Jahr 2003. Auch von Selbstverletzungen und Suiziden in Abschiebungshaft wird berichtet, wobei Heinhold (2004a: 50) jedoch darauf hinweist, dass in vielen Fällen der wesentliche Grund dafür wahrscheinlich in der Psyche der betreffenden Personen (psychische Erkrankung, Depression) gelegen habe, darüber hinaus persönliche Problemen oder Schwierigkeiten eine Rolle spielten und erst an dritter Stelle die Abschiebungshaft selbst als Grund angesehen werden könne.¹²⁰

118 §§ 3 Abs. 3, 5 Abs. 2 Gesetz über den Abschiebungsgewahrsam im Land Berlin (GVBl. 1995, S. 657).

119 Dies obliegt den Ländern. Die Bundesregierung teilt die Auffassung einer getrennten Unterbringung (Council of Europe 2003b: 24).

120 Heinhold stützt sich offenbar auf die Zahlen, die von der Antirassistischen Initiative in Berlin gesammelt und jährlich in einer Dokumentation veröffentlicht werden. Für den Zeitraum 01.01.1993 - 31.12.2005 werden 393 Selbstverletzungen und 49 Suizide in der Abschiebungshaft genannt (Online: http://www.anti-rar.de/PE_ARI_DOK_13.pdf). Zu einzelnen Angaben der Länder im Rahmen parlamentarischer Anfragen siehe Jäger 2004.

Deutsche Abschiebungshaftanstalten sind in der Vergangenheit wiederholt vom Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe des Europarates (CPT) besucht worden.¹²¹ Hierbei wurden einige Umstände in den jeweils besuchten Einrichtungen kritisiert wie z.B. die Ausgestaltung der Gesundheitsfürsorge, die Auswahl des Personals, der Einsatz von Sicherheitsmaßnahmen oder die Unterbringung und Ausstattung der Gewahrsamsräume am Flughafen Frankfurt am Main (Council of Europe 2003a: 25-35, 60f.; 1999: 13-17). Es wurde aber auch deutlich gemacht, dass keine Beschwerden oder Beweise für körperliche Misshandlungen in den Gewahrsamseinrichtungen am Flughafen Frankfurt bzw. den besuchten Abschiebungshafteinrichtungen vorgelegen haben. Die Bundesregierung hat in ihrer Stellungnahme darauf hingewiesen, dass Kritikpunkten durch die zuständigen Länder im Rahmen des Möglichen entsprochen worden sei. Ebenso sei 2002 am Frankfurter Flughafen ein neues, entsprechend ausgestattetes Gebäude in Betrieb genommen worden. Weiterhin verwies die Bundesregierung darauf, wie auch in ihrem Bericht an das UN-Komitee gegen Folter, dass in einigen Ländern (Berlin, Bremen, Nordrhein-Westfalen) Beiräte eingerichtet worden seien, welche die Haftanstalten besuchen, mit den Abschiebehäftlingen sprechen und Bedingungen der Haft beobachten und teilweise verbessern helfen (Council of Europe 2003b: 25f., 33f.; United Nations - Committee against Torture 2003: 16).¹²²

Dauer der Abschiebungshaft bzw. des Aufenthalts in Ausreiseeinrichtungen

Das AufenthG regelt die Dauer der Abschiebungshaft dahingehend, dass die Vorbereitungshaft für maximal sechs Wochen zulässig ist (§ 62

121 In den Jahren 1991, 1996, 1998 (nur Flughafen Frankfurt am Main), 2000 und 2005 (siehe <http://www.cpt.coe.int/en/states/deu.htm>).

122 Nach Presseberichten hätte der letzte Besuch des CPT ergeben, dass keine der besuchten Haftanstalten, in denen sich Abschiebungshäftlinge befunden hätten, über eine angemessene personelle oder materielle Ausstattung zur Schaffung adäquater Haftbedingungen, wie sie dem rechtlichen Status dieser Personengruppe entspräche, verfügen würde (z.B. Hamburger Abendblatt, 28.02.2006, Online: <http://www.abendblatt.de/daten/2006/02/28/538201.html>).

Abs. 1 Satz 2 AufenthG). Die Sicherungshaft hingegen ist maximal für 18 Monate möglich (§ 62 Abs. 3 AufenthG). Im Regelfall sollen bei der Beantragung von Sicherungshaft drei Monate nicht überschritten werden. Laut den vorläufigen Anwendungshinweisen zum Gesetz ist eine Haftdauer von sechs Monaten nur verhältnismäßig und zulässig, wenn der Ausländer es zu vertreten hat, dass die Durchführung der Abschiebung länger dauert. Steht jedoch fest, dass die Abschiebung in den nächsten drei Monaten aus Gründen unmöglich ist, die der Ausländer nicht zu verantworten hat, ist die weitere Inhaftierung unzulässig. An die ABH sind bei der Beantragung einer Haftdauer, die bis zu sechs Monaten dauern soll, besondere Anforderungen hinsichtlich der Begründung des Erfordernisses gestellt. Sollte deutlich sein, dass die Abschiebung aus Gründen, die nicht vom Ausländer zu verantworten sind, ohnehin erst nach Ablauf der sechs Monate möglich ist, erfüllt die sechsmonatige Haftanordnung nicht ihren Sicherungszweck. Gründe, die der Ausländer zu vertreten hat, liegen z.B. dort, wo das Abschiebungshindernis erst durch sein Handeln geschaffen wurde (z.B. Vernichtung gültiger Reisedokumente). Wirkt er bei seiner Abschiebung nicht mit, z.B. durch mangelnde Mitwirkung bei der Beschaffung neuer Reisedokumente oder Weigerung, sich in der Vertretung seines mutmaßlichen Heimatstaates vorzustellen, ist die Verlängerung der Sicherungshaft um zwölf Monate auf die Höchstdauer von 18 Monaten zulässig. Die ABH muss während dieser Zeit regelmäßig alle drei Monate prüfen, ob die Haftgründe fortbestehen, und diese in den Akten vermerken. Sollten die Gründe entfallen, muss der Vollzug der Abschiebungshaft unverzüglich ausgesetzt und ihre Aufhebung beantragt werden (VAH AufenthG Nr. 62.3).¹²³

Gegenüber der Praxis der Abschiebungshaft wird von NGOs, Kirchen etc. kritisiert, dass diese zu schnell, zu oft und über zu lange Zeiträume verhängt werde (Babo 2004: 364 FN 52; Deutscher Caritasverband 2006: 413; Heinhold 2006: 366). Verschiedentlich ist entsprechend die Forderung erhoben worden, die maximale Haftdauer sowie die jeweiligen Verlängerungsperioden zu reduzieren (Beauftragte 2005: 385; Renner

¹²³ Diese Regelungen gelten analog für die Zurückweisung und die Zurückschiebung.

2004: 8; Babo 2004: 365; Horstkotte 1999: 33).¹²⁴ Die Bundesregierung verweist in diesem Diskussionszusammenhang darauf, dass lange Abschiebungshaftzeiträume eher selten vorkämen und auch nur dann, wenn der Ausländer nicht kooperiere. Die Verhältnismäßigkeit müsse aber auch in solchen Fällen gewahrt bleiben, was auch höchstrichterlich so entschieden worden sei¹²⁵ (United Nations - Committee against Torture 2003: 16).

Eine konsequente Erfassung der Dauer von Abschiebungshaft gibt es in Deutschland nicht. Aus den Angaben der Landesregierungen scheint sich aber der Eindruck zu bestätigen, dass in einer Vielzahl von Fällen die betroffenen Ausländer nur wenige Tage oder Wochen in der Abschiebungshaft verbringen (Jäger 2004; Hatz 2005).¹²⁶ Ein gewisser Teil der Abschiebungshäftlinge wird auch wieder freigelassen, ohne dass es zu einer Abschiebung kommt. Gründe dafür können die Rücknahme des Haftantrages durch das Amtsgericht, eine Verwahrungsunfähigkeit infolge einer Erkrankung des Betroffenen, die erfolglose Identitätsklärung und Passersatzbeschaffung oder Verhältnismäßigkeitserwägungen sein. Weiterhin sind die Stellung eines Asyl- oder Asylfolgeantrages, die Änderung der Sachlage und das Eintreten von tatsächlichen Abschiebungshindernissen oder die Verbringung in ein anderes Bundesland möglich (Lindemann 2006: 215). Der Umfang der Entlassungen aus der Abschiebungshaft lässt sich nicht genau bestimmen, da in der Regel keine separaten Statistiken geführt werden. Auf der Basis von Zahlen aus einzelnen Bundesländern und für einige Jahre lässt sich aber ein grober Anteil von 20 % schätzen. Praktiker geben hingegen bis zu 40 % an (Jäger 2004; Heinhold 2004a: 58f.).

124 Renner (2004: 8) vertritt die Auffassung, dass sechs Monate die maximale Zeit sein sollte, da längere Haftzeiten den Charakter unerlaubter Erzwingungshaft annehmen könnten.

125 Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 15.12.2000 (Az. 2 BvR 347/00).

126 In verschiedenen Fällen, in denen die Haftdauer länger andauerte, wurde über Proteste der Inhaftierten berichtet, um eine Entlassung zu erzwingen (Kritik, Hungerstreik, Übergabe von Forderungskatalogen, Demonstrationen, Dachbesetzungen, Zellenbrände, Lärmprotest, Selbstverletzungen etc.). Diese erreichen jedoch in der Regel nicht die Öffentlichkeit. Z.T. wird flexibel darauf reagiert, z.B. dass im Falle von fortgesetzten Hungerstreiks die Inhaftierung ausgesetzt wird, um Todesfälle zu verhindern (Melter 2000: 71-76; Steinke 2002: 37).

Im Gegensatz zur Abschiebungshaft ist der Aufenthalt in Ausreiseeinrichtungen zeitlich nicht begrenzt. In verschiedenen Fällen wurde von Aufenthaltszeiten von mehreren Jahren berichtet. Die Rechtsprechung dazu ist uneinheitlich. Einige Verwaltungs- und Oberverwaltungsgerichte haben die Zuweisung der betroffenen Ausländer aufgehoben und lange Aufenthaltsdauern kritisiert, da sie darin einen Verstoß gegen das Gebot der Verhältnismäßigkeit sahen. So urteilte das VG Braunschweig, dass die „dauerhafte Zerschlagung der gewohnten Lebensumstände, um Druck auszuüben“, in dieser Form nicht vom Gesetz gedeckt sei.¹²⁷ Das gleiche Gericht urteilte aber ebenfalls, dass „auch eine länger dauernde Unterbringung [...] verhältnismäßig sein [kann], wenn weitere Maßnahmen zur Identitätsklärung möglich sind und der Ausländer nicht wesentlich weitergehenden freiheitsbeschränkenden Maßnahmen ausgesetzt ist als denen, die ihm auch bei anderweitigem Aufenthalt gesetzlich zugemutet werden“¹²⁸, wie z.B. in einer Gemeinschaftsunterkunft für Asylbewerber. Zumindest aber, so weitere Gerichte, dürfe die Unterbringung keine Schikane sein oder der Beugung des Willens dienen.¹²⁹ Die Möglichkeit einer zeitlichen Befristung wurde von der ehemaligen Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Integration und Flüchtlinge ins Gespräch gebracht (Beauftragte 2005: 386), ist jedoch nicht zu erwarten.

4.3.4 Beförderung und Rückführungsmaßnahmen

Nachdem die Ausweisung den Aufenthalt rechtlich beendet hat, ist die Abschiebung die zwangsweise Durchsetzung der Verlassenspflicht durch „körperliches Verbringen“ zur Grenze. Formal wird die Abschiebung so durchgeführt, dass die ABH den Vollstreckungsauftrag, Pass, Passersatz oder ein sonstiges Reisedokument und weitere Unterlagen an die Polizei

127 Urteil des Verwaltungsgerichts Braunschweig vom 29.08.2002 (Az. 3 A 110/02).

128 Urteil des Verwaltungsgerichts Braunschweig vom 15.01.2004 (Az. 3 A 241/03).

129 Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz vom 17.10.2001 (Az. 7 B 11319/01.OVG). Urteil des Verwaltungsgerichts Trier vom 19.03.2003 (Az. 5 K 1318/02.TR). Siehe auch Heek (2004: 21f.), Thal (2005: 8) und Mesovic (2003).

übersendet, die der ABH Vollzugshilfe leistet. Die Landesbehörde kündigt anschließend der Grenzbehörde (i.d.R. die Bundespolizei) die vorgesehene Abschiebung an und klärt die jeweils notwendigen organisatorischen Maßnahmen. Die Grenzbehörde bestätigt der zuliefernden Landespolizei die Übernahme des Ausländers und übermittelt der ABH den Zeitpunkt der Überstellung (VAH AufenthG Nr. 58.0.3). Die Bestimmung eines konkreten Termins für den Vollzug der Abschiebung ist gesetzlich nicht vorgesehen (vgl. §§ 59, 60a Abs. 5 Satz 3 und 4 AufenthG). Um zu vermeiden, dass der betroffene Ausländer vor der angekündigten Abschiebung kurzfristig untertaucht, haben die Behörden damit die Möglichkeit, den Abschiebungstermin vorher nicht anzukündigen. Zum Teil erfolgt die Abholung auch während der Nacht, was mit den Zeiten für den Transport zu bestimmten Flughäfen für internationale Flugverbindungen begründet wird. Dieses Vorgehen wird als weniger starker Eingriff in die Rechte des Abzuschiebenden betrachtet als die Übernachtung in einer Gewahrsamseinrichtung, für die eine richterliche Genehmigung eingeholt werden müsste (Schneider 2006: 53; vgl. Kap. 4.3.3). Dies schließt nicht aus, dass auf Landesebene auch andere Modelle erprobt werden. So gibt es in Berlin die so genannte „Selbstgestaltung“, bei der ein Ausländer nicht in Abschiebungsgewahrsam genommen wird, wenn er glaubhaft machen kann, zum gesetzten Termin zu erscheinen, und zudem ein Dritter (z.B. Kirchengemeinden) für ihn bürgt (Steinke 2002: 38).

Bei Dublin-Fällen koordiniert das BAMF nach Erhalt der Zustimmung des betroffenen Mitgliedstaates die Überstellung in Zusammenarbeit mit den Partnerbehörden des entsprechenden Staates, den Grenz- und Polizeibehörden sowie der zuständigen ABH. In direkter Absprache werden der Überstellungstermin und die sonstigen Modalitäten festgelegt. Der Betroffene erhält ein Laissez-Passer als Ausweispapier für den Grenzübertritt. Die Frist für die Überstellung beträgt normalerweise sechs Monate ab Eingang der Zustimmung des Mitgliedstaates und verlängert sich bei Inhaftierung auf ein Jahr, bei Untertauchen auf 18 Monate.

Die Rückführung kann auf dem Luft-, Land- oder Seeweg stattfinden, wobei die beiden letzteren Varianten in deutlich weniger Fällen vorkommen. Bei Rückführungen auf dem Seeweg handelt es sich vor allem um Zurückweisungen nach Skandinavien oder ins Baltikum. In der Regel finden die Rückführungen auf dem Luftweg statt. Insbesondere die zur Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung des Luftverkehrs zu begleitenden Rückführungsmaßnahmen werden in den meisten Fällen von der Bundespolizei organisiert, aber auch einige Bundesländer (z.B. Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Hamburg) führen eigene Rückführungen auf dem Luftweg durch. Die Länder haben zum Teil Zentralstellen damit beauftragt, die Rückführungen über die Bundespolizeidirektion zu koordinieren.

Die Rückführung auf dem Luftweg kann unbegleitet oder begleitet stattfinden. Bei einer unbegleiteten Rückführung organisiert die ABH das Verfahren direkt mit der Luftverkehrsgesellschaft und ggf. der Bundespolizeidienststelle am Flughafen. Bei einer begleiteten Rückführung muss die ABH deutlich machen, warum die Begleitung notwendig ist. Die Koordinierungsstelle des Bundes für Rückführungsangelegenheiten der Bundespolizeidirektion in Koblenz regelt dann die Einzelheiten im Benehmen mit der ABH und der Bundespolizeidienststelle am Flughafen. Wird der rückzuführende Ausländer zum gegebenen Zeitpunkt zum Flughafen zugeführt, erfolgt vor Ort eine Kontrolle und anschließend die Zuführung zum Flugzeug. Die Begleitung kann an dieser Stelle enden¹³⁰, aber sie kann auch den ganzen Flug bis zur Überstellung des Ausländers an die Behörden im Zielstaat dauern. Diese Begleitung wird regelmäßig von Beamten der Bundespolizei durchgeführt, es kann sich aber auch um Sicherheitspersonal von Luftverkehrsgesellschaften bzw. anderer Staaten handeln oder um Beamte der Landespolizei, z.B. in Fällen, in denen die Landesbehörden eine zügige Abschiebung von Intensivstraftätern vornehmen wollen und kurzfristig keine Bundespolizeibeamten verfügbar sind (Interview Bundespolizeidirektion; s.a. Pütter 2000).

¹³⁰ Der Großteil der Abschiebungen auf dem Luftweg findet ohne Sicherheitsbegleitung statt (Schneider 2006: 55).

Wird mit Widerstand des betroffenen Ausländers gegen seine Rückführung gerechnet, kann es zu Fesselungen kommen. Diese unterliegen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, wobei die Bundespolizei grundsätzlich zuerst davon ausgeht, dass derartige Maßnahmen nicht notwendig sind, es sei denn, es liegen im Vorfeld entsprechende Erkenntnisse der ABH bzw. der Länderpolizeien vor. Wird der Ausländer von der Landespolizei bereits gefesselt zugeführt, übernimmt die Bundespolizei grundsätzlich die Fesselung. Die Bundespolizei vollzieht bei starkem Widerstand allerdings keine Rückführung um jeden Preis (Interview Bundespolizeidirektion).¹³¹ Die nach den „Bestimmungen über die Rückführung ausländischer Staatsangehöriger auf dem Luftweg“ (Best.-Rück Luft) zulässigen Fesselungen umfassen u.a. Stahlfesseln (Handschellen), eine Körperfesselung (Body Cuff) und einen Helm als Kopf- und Beißschutz. Eine Knebelung ist strikt untersagt und findet bereits seit Mitte der 1990er Jahre nicht mehr statt (Heinhold 2004a: 60). Der Body Cuff oder der Kopf- und Beißschutz werden als Hilfsmittel der körperlichen Gewalt überwiegend nur dann eingesetzt, wenn die Rückführung mit einer gecharterten Maschine durchgeführt wird, da Luftverkehrsgesellschaften für die Rückführung hohe Auflagen machen. Die Nutzung von Chartern wird als ein probates Mittel zur Rückführung von renitenten ausländischen Staatsangehörigen betrachtet. Sie vermeidet zudem Proteste von anderen Flugpassagieren – wie auf Linienflügen – gegen die Anwendung von (erforderlicher) physischer Gewalt gegen rückzuführende Personen. Charter kommen bereits seit 1993 zum Einsatz sowie seit 2002 auch die kostspieligeren Kleincharter, wenn bei dem Rückzuführenden mit besonders starkem Widerstand gerechnet werden muss (Ellermann 2006: 301-303).¹³² Erfahrungen mit kollektivem Widerstand seitens der Rückzuführenden bei Sammelchartern liegen nicht vor. Bei derartigen Flügen sind jedoch in der Regel zwei bis drei Beamte als Begleitung für einen Rückzuführenden vorgesehen sowie eine mögliche

131 Zu abgebrochenen Rückführungen siehe Tab. 17 im Anhang.

132 Solche Sammelcharterflüge, geplant von der Bundespolizeidirektion bzw. den Ländern, werden seit Jahren auch mit verschiedenen europäischen Staaten gemeinsam durchgeführt (vgl. Kap. 3.2). Hier findet z.T. eine Förderung über das ARGO-Programm statt, um solche Kooperationen auch zu evaluieren.

Einsatzreserve für den Fall von Problemen. Mit Linienflügen hingegen werden zur Konfliktvermeidung und aufgrund der Vorgaben von Luftverkehrsgesellschaften i.d.R. nur Einzelpersonen zurückgeführt. Auf solchen Flügen tragen die Begleitbeamten keine Uniform. Zum Teil setzen die Luftverkehrsgesellschaften auf Anforderung der Bundespolizeidirektion oder einzelner Länderbehörden eigenes Sicherheitspersonal ein (Interview Bundespolizeidirektion).

Ausbildung der begleitenden Beamten

Ein spezieller Lehrgang für Beamte, die Rückführungen begleiten, findet bereits seit 1986 statt. Der Lehrgang war ursprünglich einwöchig. Die angewandten Maßnahmen physischer Gewalt, die Verfahrensabläufe und Verantwortlichkeiten wurden jedoch nach dem Tod eines Ausländers im Zuge einer Rückführung 1999¹³³ als nicht angemessen angesehen. Die Ausbildung wurde seitdem umgestellt auf einen dreiwöchigen Lehrgang. Dieser umfasst eine Woche Einsatztraining (u.a. Fesselungstechniken, Umgang mit Body Cuff und Kopf- und Beißschutz, Selbstverteidigung) sowie zwei Wochen Schulung in interkultureller Kompetenz, Psychologie, Erster Hilfe, Recht, Englisch und insbesondere der Inhalte der „Bestimmungen für die Rückführung ausländischer Staatsangehöriger auf dem Luftweg“ (Best.-Rück Luft). Lehrgangsbegleitend werden Lernzielkontrollen durchgeführt, so dass bei entsprechender Leistungsfeststellung der Beamte die Eignung zur Verwendung für die begleitete Rückführung auf dem Luftweg besitzt. Bei der Rückführung eingesetztes Personal der Bundespolizei muss erstmals drei Jahre nach der beschriebenen Verwendungsfortbildung an einer so genannten Anpassungsfortbildung teilnehmen, danach alle zwei Jahre. Die Teilnahme an der Fortbildung zur Verwendung in der begleiteten Rückführung auf dem Luftweg ist freiwillig, so dass kein Beamter diese gegen seinen Willen durchführen muss (Interview Bundespolizeidirektion).

¹³³ Zum Tod des Sudanese Amir Ageeb und der rechtlichen Aufarbeitung Mesovic 2005.

Die Schulungen und die Einführung der Best.-Rück Luft hat offensichtlich die Situation bei der Anwendung physischer Gewalt bei Rückführungen verbessert. Das wird unter anderem daran deutlich, dass es seit dem Berichtsjahr 2000 in den Jahresberichten von Amnesty International keine Ausführungen mehr zu mutmaßlichen Misshandlungen durch Polizeibeamte bei Rückführungen gegeben hat (Amnesty International 2000-2006).

Seit 2006 finden unter dem Dach von FRONTEX auch Lehrgänge gemeinsam mit Beamten anderer Mitgliedstaaten statt. Ebenso werden gegenseitige Hospitationen bei Rückführungen organisiert. Hierbei zeigt sich nach den Erfahrungen der Bundespolizei, dass die mit der Best.-Rück Luft gesetzten Standards in Deutschland oftmals höher liegen als in anderen Ländern (Interview Bundespolizeidirektion).

Berücksichtigung medizinischer Aspekte bei der Rückführung

Ein umstrittenes Thema in Deutschland ist das Vorbringen krankheitsbedingter Abschiebungshindernisse, um die Abschiebung zu verhindern.¹³⁴ Vorgebracht werden schwere Krankheit, Selbstmordgefährdung oder das Vorliegen einer post-traumatischen Belastungsstörung (PTBS).¹³⁵ Besonders bei letzterer Diagnose ist in den vergangenen Jahren eine verstärkte Geltendmachung zu beobachten gewesen, so dass auch von „Modediagnose“ die Rede gewesen ist (Middeke 2004: 150).¹³⁶ Das Vorbringen geschieht in der Regel mit Gutachten von Fachärzten und/oder von spezia-

134 Folgende Darstellung ist angelehnt an die Zusammenfassung in Beauftragte (2005: 479f.).

135 Bei PTBS handelt es sich um „eine verzögerte oder chronische psychische Störung nach einem extrem belastenden Ereignis oder einer Situation außergewöhnlicher Bedrohung oder katastrophenartigen Ausmaßes, die bei fast jedem eine tiefe Verstörung hervorrufen würde und mit starker Furcht und Hilflosigkeit einhergeht“ (Middeke 2004: 150f.).

136 Eine Erfassung erfolgt erst seit 2005. In jenem Jahr wurde 440 Asylantragstellern (155 Männern, 285 Frauen), die eine PTBS geltend gemacht haben, ein Abschiebungsverbot nach § 60 Abs. 7 AufenthG zuerkannt. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abg. Ulla Jelpke et al. (DIE LINKE) „Rechtlicher und behördlicher Umgang mit traumatisierten Flüchtlingen in Deutschland vor dem Hintergrund einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts“ (1 B 188.05), (Bundtags-Drs. 16/3746 vom 06.12.2006, S. 3).

lisierten Einrichtungen für Folteropfer, denen Ausländerbehörden und das BAMF jedoch häufig kritisch gegenüber stehen, da sie Gefälligkeitsgutachten befürchten.¹³⁷

Unterschieden werden muss zwischen zielstaatsbezogenen Abschiebungshindernissen und inlandsbezogenen Vollstreckungshindernissen. Ein zielstaatsbezogenes Abschiebungshindernis liegt beispielsweise vor, wenn dem Asylbewerber wegen der Umstände im Zielland eine wesentliche Gesundheitsverschlechterung mit beachtlicher Wahrscheinlichkeit droht.¹³⁸ Die Entscheidung darüber trifft das BAMF immer dann, wenn ein Asylverfahren anhängig war oder ist (§ 24 Abs. 2 AsylVfG). Erfolgt die Geltendmachung nach Abschluss des Verfahrens, findet die Prüfung im Rahmen eines Asylfolge- oder Wiederaufgreifensantrages statt. Wurde nie ein Asylantrag gestellt, prüft die ABH, die aber das BAMF hinzuziehen muss (§ 72 Abs. 2 AufenthG).¹³⁹

Die inlandsbezogenen Vollstreckungshindernisse prüft die ABH. Hier stellt sich ggf. die Frage, ob eine vor Abschluss des Abschiebungsvorganges drohende Gesundheitsgefahr evtl. die Vollstreckung verhindert. Bei der Feststellung dieser Tatsachen hat der Ausländer mitzuwirken (§ 15 Abs. 1 Satz 1 AsylVfG; § 82 AufenthG), wobei die zuständigen Behörden nach § 82 Abs. 4 AufenthG auch die Möglichkeit haben, die Klärung notfalls zwangsweise durchzusetzen. Dabei ist aber z.T. umstritten, welche Untersuchungen angeordnet und von wem durchgeführt werden dürfen bzw. kompetent durchgeführt werden können (Middeke 2004: 158f.; Wolff

137 Das Diakonische Werk in Hessen und Nassau weist darauf hin, dass Gefälligkeitsgutachten weder nach allgemeinem Recht noch nach ärztlichem Standesrecht zulässig sind (Diakonisches Werk 2005: 20).

138 Im Falle von Bosnien-Herzegowina geht z.B. die IMK seit 2000 davon aus, dass ausreichende Kapazitäten für die Therapie traumatisierter Personen vorhanden sind (Volckens 2005: 67). Abweichende Auffassung z.B. bei Gierlichs 2006.

139 Das BAMF richtet sich nach einer internen Anweisung zu krankheitsbedingten Abschiebungsverboten, die eine sachgerechte Entscheidung im Einzelfall gewährleistet. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Josef Philipp Winkler u.a. (Bündnis 90/DIE GRÜNEN) „Abschiebungen auf dem Luftweg 2005“ (Bundestags-Drs. 16/1055 vom 27.03.2006, S. 4).

2002: 12; Lucas et al. 2000: 403f.). Weiterhin ist zwischen den beteiligten Behörden und der Ärzteschaft umstritten, welchen Umfang die gesundheitliche Prüfung haben darf bzw. soll. Nachdem eine Zunahme ärztlicher Gutachten kurz vor der Rückführung beobachtet wurde, beschloss die IMK Ende 2002 die Schaffung eines Pools ausgewählter Ärzte, was jedoch am Widerstand der Ärzteschaft scheiterte. Diese kritisierte ebenfalls einen von einer Bund-Länder Arbeitsgruppe entwickelten Kriterienkatalog für die ärztliche Begutachtung von Flugreisetauglichkeit. Diverse Bundesländer vertreten die Auffassung, dass nur noch die unmittelbare Flugtauglichkeit und die Möglichkeit, ob eine evtl. Fluguntauglichkeit durch die Begleitung medizinischen Fachpersonals und/oder Mitführung von Medikamenten verhindert werden kann, geprüft werden müsse. Niedersachsen unterstreicht, dass es nur noch um die Prüfung gehe, ob der Vorgang der Abschiebung selbst eine Gefahr für die Gesundheit darstellt und nicht die Auswirkungen der Lebensbedingungen des Abgeschobenen im Ziel-land.¹⁴⁰ Die organisierte Ärzteschaft weist hingegen darauf hin, dass dies zu kurz greife; aus Gründen der ärztlichen Ethik müsse, z.B. bei Vorliegen von PTBS, ausführlicher geprüft und auch die Situation im Heimatland mit einbezogen werden. Die Diskussionen um diese Frage sind noch nicht abgeschlossen. Ein vorläufiger Kriterienkatalog, der von einer Arbeitsgruppe aus Ländervertretern und Vertretern der Bundesärztekammer erarbeitet wurde, ist bisher von Nordrhein-Westfalen Ende 2004 und Schleswig-Holstein Anfang 2005 im Erlasswege umgesetzt worden.

Die Bundespolizei erwartet von den Behörden, die eine Rückführungsmaßnahme veranlassen, dass sie vor der Überstellung des Rückzuführenden eine aktuelle ärztliche Untersuchung im Hinblick auf dessen Flugreisetauglichkeit in den Fällen durchführen, in denen tatsächliche Anhaltspunkte für gesundheitliche Beeinträchtigungen bzw. Risiken bestehen, die Einfluss auf den Erfolg der Rückführung haben können. Die Aussage der veranlassenden Behörde, dass die Flugreisetauglichkeit des Rückzuführenden vorliegt, ist ausreichend. Liegt im Einzelfall keine Bescheini-

140 Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage der Abg. Filiz Polat (GRÜNE) „Mitwirkung von Ärztinnen und Ärzten bei Rückführungsmaßnahmen“ (Niedersächsischer Landtag Drs. 15/2139 vom 02.09.2005).

gung vor oder bestehen am Flugtag Bedenken hinsichtlich der Flugreise-tauglichkeit, kann die Bundespolizei an größeren Flughäfen (Frankfurt) unmittelbar einen Amtsarzt konsultieren. Ist die Flugreisetauglichkeit eines Rückzuführenden nicht gegeben, muss seitens der Bundespolizei die Durchführung der Sicherheitsbegleitung abgelehnt werden (Interview Bundespolizeidirektion). Nach Erkenntnissen der Bundespolizei sind es aber nur wenige Einzelfälle, in denen der Vollzug der Rückführung aus diesen Gründen scheitert (Hitz 2006: 226).¹⁴¹

Verhältnis zu Luftfahrtgesellschaften und Luftfahrtrichtlinien

Die Rückführungen, sofern sie über reguläre Flüge von Luftverkehrsgesellschaften erfolgen, sind zum Teil mit diesen vertraglich geregelt. Die Bundespolizeidirektion hat zur Zeit mit dreizehn Gesellschaften feste Vereinbarungen getroffen¹⁴², die z.B. die Modalitäten der Begleitung durch Sicherheitspersonal der Fluggesellschaft regeln. Einige Bundesländer wie z.B. Nordrhein-Westfalen, die selbst Abschiebungen auf dem Luftweg organisieren, haben das Verfahren der Flugbuchungen ebenfalls zentralisiert, wobei sie auf die Verträge der Bundespolizeidirektion zurückgreifen können (Interview Bundespolizeidirektion).¹⁴³

Bei der Buchung des Fluges für die Rückführung wird der Rückführungsgrund nur sehr allgemein an die Luftverkehrsgesellschaft übermittelt. Die Rückzuführenden werden eingebucht als DEPA bzw. DEPU (deportation accompanied bzw. deportation unaccompanied), die Beamten als „escort“. Die jeweilige Konzernsicherheit der Luftverkehrsgesellschaft

141 Einige Länder sehen im Bestehen der Bundespolizei auf die Flugtauglichkeitsbescheinigung allerdings ein Rückführungshindernis, weil sich immer wieder Ärzte in solchen Fällen nicht auf die reine Untersuchung der Transportfähigkeit beschränken (BMI 2006b: 413f.).

142 Liste der Gesellschaften: Adria Airways, Aeroflot, Ariana Afghan Airlines, Bulgaria Airlines, Macedonian Airlines, Middle East Airlines, Pakistan International Airlines, Tarom, Transaero und Ukraine International Airlines, Airzena Georgian Airlines, JAT Airways, Montenegro Airlines.

143 Nordrhein-Westfalen hat diese Aufgaben bei der Bezirksregierung Düsseldorf zusammengefasst. Als Vorsitzland der AG Rück verhandelt Nordrhein-Westfalen auch im Auftrag aller Länder über die Ergänzung eines Vertrages, den die Bundespolizeidirektion abgeschlossen hat.

prüft anschließend die Buchung und äußert sich ggf. dann dazu. Beispielsweise nehmen renommierte Luftverkehrsgesellschaften lediglich „unproblematische“ Fälle an, um nicht durch Vorfälle in Misskredit zu geraten (Interview Bundespolizeidirektion).¹⁴⁴

Die International Air Transport Association (IATA) hat für Rückführungen 1999 „Guidelines on Deportation and Escort“ vorgelegt, die in die „Best.-Rück Luft“ eingegangen sind. Die „Best.-Rück Luft“ ist darüber hinaus an weitere Regelungen internationaler Abkommen angelehnt wie den maßgeblichen Übereinkommen über die internationale Zivilluftfahrt (Chicagoer Abkommen, Tokioter Abkommen). Zum Chicagoer Abkommen wurden von der International Civil Aviation Organization (ICAO) Anhänge (Anexe) verabschiedet, von denen Nr. 9a relevant für die Rückführung ist. Diese Bestimmungen sind in der Regel Bestandteil der Rücknahmeabkommen, die in den letzten Jahren abgeschlossen wurden (Noll 1997: 439). Nicht endgültig gelöst ist der Literatur zufolge die Frage der Bordgewalt, wenn eine rückzuführende Person Widerstand leistet. Sobald die Außentüren des Flugzeugs geschlossen sind, unterliegen die Polizeivollzugsbeamten dem Kommando des Flugkapitäns. Nach Auffassung des BMI können die Beamten auf Aufforderung des Kapitäns tätig werden (Delegationsmodell). Baumann (2000) bezweifelt aber, dass die Kompetenz des Flugkapitäns ausreicht, die notwendigen Gewaltbefugnisse gegenüber dem Rückzuführenden für die Durchsetzung der Abschiebung während des gesamten Fluges auszuüben. Diese Frage müsse international geklärt werden. Hailbronner (2002) vertritt dagegen die Meinung, dass die Beamten der Bundespolizei unabhängig vom Piloten tätig werden können. Dieser aber habe das stärkere Recht, sofern die Sicherheit der Maschine und die Aufrechterhaltung der Ordnung an Bord betroffen seien.

Betreuung nach der Rückführung

Die Zuständigkeit der Bundespolizei reicht bei einer begleiteten Rückführung nur bis zur Übergabe des Rückzuführenden an die Behörden im Zielstaat. Wäre eine weitere Betreuung notwendig, z.B. im Falle der Ab-

¹⁴⁴ Vgl. oben Kap. 3.1.

schiebung einer blinden Person, muss dafür ggf. das jeweilige Bundesland bzw. die zuständige ABH sorgen (Interview Bundespolizeidirektion).

Damit die rückzuführenden Personen im Zweifelsfall nicht ohne jedes Bargeld ins Zielland fliegen müssen, was im übrigen ein Weigerungsgrund sein könnte zu fliegen, weil sie dann die Weiterreise vom Flughafen nicht antreten könnten, geben die Ausländerbehörden oder die Bundespolizei ggf. ein Handgeld. Sofern die Bundespolizei die Auslage tätigt, wird das Geld von den Ausländerbehörden zurückgefordert. Einige Länder wie Nordrhein-Westfalen oder Rheinland-Pfalz haben dafür 2004 einen eigenen Haushaltstitel geschaffen.¹⁴⁵

Den deutschen Behörden obliegt es ansonsten nicht, dem Verbleib zurückgeführter Personen im Heimatland nachzugehen. Werden jedoch nach einer Abschiebung konkrete Vorwürfe über Menschenrechtsverletzungen gegenüber dieser Person erhoben, prüft das Auswärtige Amt diese Vorwürfe.¹⁴⁶

4.3.5 Nachhaltigkeit von zwangsweiser Rückkehr

Wie oben erläutert (vgl. Kap. 4.3) führen Ausweisung, Zurückschiebung oder Abschiebung zu einem Wiedereinreiseverbot, das grundsätzlich unbefristet gilt, aber auf Antrag regelmäßig befristet werden kann (§ 11 Abs. 1 AufenthG). Dabei entfaltet die Rückführung für sich noch einmal eine Sperrwirkung unabhängig von jener der Ausweisung. Eine erfolgte Rückführung wird mit der entsprechend befristeten Einreisesperre im Ausländerzentralregister und in den Fahndungshilfen der Polizei (INPOL) sowie im Schengener Informationssystem (SIS) registriert, was eine Einreisesperre für den gesamten Schengenraum bedeutet. Der Antrag auf Befristung kann auch nach der Ausreise gestellt werden; da es jedoch bei einer Rückführung immer auf den Vollzug ankommt, kann hier grundsätzlich

145 Die Handgelderlasse sehen die Bedürftigkeit als Voraussetzung für die Zahlung. Es handelt sich um eine freiwillige Leistung des Landes. Hamburg nimmt Zahlungen im Einzelfall nach Maßgabe der individuellen Umstände vor.

146 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abg. Ulla Jelpke (PDS) „Abschiebung hier aufgewachsener Migrantinnen und Migranten“ (Bundestags-Drs. 14/2221 vom 29.11.1999, S. 2).

nur eine nachträgliche Prüfung erfolgen (Renner 2005: § 11 AufenthG Rn 5). Die Befristung kann dazu dienen, die Folgen für die persönliche Lebensführung des betroffenen Ausländers zu mildern und kann verhindern, dass bei generalpräventiven Überlegungen die Folgen unverhältnismäßig wären. Bei der Bewertung kommt es jedoch auf das Verhalten des Ausländers vor und nach der Ausreise an (VAH AufenthG Nr. 11.1.4.3; 11.1.4.4.2). Über die Dauer der Frist ist gesetzlich nichts festgelegt. Sie richtet sich nach Erwägungen, ob der Zweck der Fernhaltung erreicht worden ist, über die zwischenzeitliche Entwicklung der Sachlage, nach der Gefahrenprognose, ob die Abschiebungskosten und andere Verbindlichkeiten beglichen sind. Eine kurze Frist kann unter Umständen gerechtfertigt sein, z.B. wenn eine Eheschließung mit einem deutschen oder einem in Deutschland lebenden ausländischen Partner ansteht (Renner 2005: § 11 AufenthG Rn 12).

Verstöße gegen das Wiedereinreiseverbot sind nach § 95 Abs. 2 Nr. 1a und Abs. 3 AufenthG – auch schon hinsichtlich des Versuches – strafbewehrt. Die Zahlen solcher Verstöße lassen sich durch die Anschreibung der Einreisesperre im SIS an den Personenfahndungstreffern nach Art. 96 SDÜ ablesen. Im Vergleich zu den Zahlen der jährlichen Rückführungen fallen sie relativ gering aus: 2.094 in 2003, 1.083 in 2004, 506 in 2005, 503 in 2006.

5 Bilaterale und multilaterale Kooperation

Jede Rückführung eines Ausländers in seinen Heimatstaat setzt voraus, dass er dort auch einreisen darf und wieder aufgenommen wird. Nach internationalem Gewohnheitsrecht hat jeder Staat die Pflicht, seine eigenen Staatsbürger - auch gegen deren Willen - zurückzunehmen, wenn der Aufnahmestaat dies verlangt. Dies beinhaltet, dass die Herkunftsstaaten zügig die notwendigen Reisepapiere ausstellen, sofern dies erforderlich ist.¹⁴⁷ Die Rücknahme von Angehörigen dritter Staaten kann dagegen nur auf der Basis internationalrechtlicher Verträge geklärt werden. Rückübernahmeabkommen sind das entsprechende Instrument, in dem die Modalitäten der Rückübernahme geregelt werden, z.B. wie eine Staatsangehörigkeit nachgewiesen werden muss (Hailbronner 1996; Lehguth et al. 1998: 60-62.).

Rückübernahmeabkommen sind für ein „effektives Rückkehrmanagement“ notwendig. Dieses sollte zudem möglichst einheitlich in Europa ausgestaltet sein, damit die einzelnen Mitgliedstaaten nicht gegeneinander ausgespielt werden können. Sollte es jedoch nicht möglich sein, zu vollen Abkommen zu kommen, sind auch Verfahrensabsprachen möglich oder rein technische Absprachen (Memoranda of Understanding) (BMI 2006a: 167).

Einige Autoren geben zu bedenken, dass der Ausbau eines Vertragssystems den Anschein erwecken könnte, der völkerrechtliche Grundsatz der Rücknahme eigener Staatsbürger sei eigentlich schwach und käme nur noch nach Aushandlung derartiger Verträge zum Tragen. Der Grundsatz könne ebenso geschwächt werden, wenn die Abkommen regelmäßig mit Gegenleistungen, z.B. wirtschaftlichen oder sozialen Hilfen, verbunden werden. Daher führt Deutschland keine Zug-um-Zug-Verhandlungen.

¹⁴⁷ Das beinhaltet auch, dass sich ein Staat seiner Verpflichtung nicht dadurch entzieht, dass er die betreffenden Personen ausbürgert und staatenlos macht (Lehguth et al. 1996: 63).

Entsprechende Hilfen für die Vertragsstaaten, die aus entwicklungspolitischer Sicht ggf. migrationsrelevant sein können, werden nicht direkt mit den Rückübernahmeabkommen verbunden (Schneider 2006: 73f., 81).

Überblick über Rückübernahmeabkommen

Durch Rückübernahmeabkommen wird keine Pflicht zur Rückführung begründet. Es wird lediglich vereinbart, dass die Vertragspartner auf Anforderung gewisse Gruppen von Personen zurücknehmen. Lehniguth et al. (1998: 64f.) unterscheiden die Abkommen nach den jeweiligen Gruppen, die zurückgenommen werden:

- > eigene Staatsbürger
- > eigene Staatsbürger und staatenlos gewordene Personen der Vertragsparteien
- > eigene Staatsbürger, staatenlos gewordene und fremde Staatsangehörige, die sich unerlaubt im Hoheitsgebiet der anderen Vertragspartei aufhalten
- > fremde Staatsangehörige, die zum Zweck des Transits in den Zielstaat durch das Hoheitsgebiet einer Vertragspartei gebracht werden können.

Dazu gibt es noch eine Vielzahl internationaler Abkommen, die jeweils bezogen auf ihren Vertragsgegenstand Rückübernahmeklauseln enthalten.¹⁴⁸

Verträge, welche die Staatsbürger der Vertragsparteien betreffen, sollen die bestehenden völkergewohnheitsrechtlichen Pflichten bekräftigen. Sie gewinnen ihre politische Bedeutung dadurch, dass in verschiedenen Fällen, in denen Staaten die Rückübernahme gar nicht oder nur unter sehr erschwerten Bedingungen akzeptierten, Einigung erzielt werden konnte. Insofern macht es aus Sicht des Aufnahmestaates Sinn, auf solche „Problemstaaten“ einzuwirken und entsprechende Verträge abzuschließen. Sie enthalten in der Regel folgende Bestandteile:

¹⁴⁸ Dazu gehören auch Abkommen über den kleinen Grenzverkehr oder große multilaterale Abkommen wie das AKP-EG-Partnerschaftsabkommen Art. 13 Abs. 5 c (Abl. L 209 vom 11.08.2005).

- > Anerkennung der völkerrechtlichen Pflicht zur Rückübernahme
- > Regelungen über den Nachweis und die Glaubhaftmachung der Staatsangehörigkeit
- > Regelungen über das Rückübernahmeverfahren
- > die Pflicht zur Rücknahme der rückzuführenden Person, sofern sie irrtümlicherweise doch nicht die Staatsangehörigkeit des Vertragspartners besitzt
- > eine „Unberührtheitsklausel“, die die „non refoulement“-Verpflichtungen aus der Genfer Flüchtlingskonvention nicht einschränkt
- > Regelungen zur Kostentragung
- > Datenschutzbestimmungen (in neueren Abkommen) (Lehguth et al. 1998: 65-67).

In der Regel sind die deutschen bilateralen Abkommen gegenseitig. Ausnahmen bilden die Abkommen mit Marokko, Algerien und Vietnam. Das Abkommen mit Vietnam weicht auch noch dahingehend von anderen Verträgen ab, als dass neben der Rückführung auch Bestimmungen zur freiwilligen Rückkehr enthalten sind, sofern die betreffenden Vietnamesen nicht im Besitz der erforderlichen Heimreisepapiere sind (Lehguth et al. 1998: 69).

Verträge, die auch fremde Staatsangehörige mit einschließen, sind von Deutschland bereits in den 1950er und 1960er Jahren mit fast allen westeuropäischen Staaten geschlossen worden. Neben den genannten Vertragsbestandteilen enthalten sie regelmäßig zusätzlich Angaben zu Rückübernahmefristen und Regelungen zur Glaubhaftmachung der unerlaubten Einreise aus dem Hoheitsgebiet des Vertragspartners (Lehguth et al. 1998: 71f.). Solche Verträge verfolgen indirekt auch das Ziel, dass die Vertragspartner ihrerseits für bessere Grenzkontrollen sorgen, damit keine unerlaubte Einreise von ihrem Territorium aus stattfindet (Noll 1997: 419).

Die Verträge zur Regelung der Durchbeförderung (Transit) erlauben, fremde Staatsangehörige ohne Transitvisum durch den Vertragsstaat zu befördern. Es kann auch geregelt werden, inwiefern die rückzuführenden Personen dabei von Sicherheitskräften des Aufnahmestaates oder des Transitstaates begleitet werden. Derartige Verträge haben ihre Berechtigung, wenn die Transitstaaten wenig Bereitschaft zeigen, fremde Staatsangehörige selbst zurückzunehmen. Deutschland hat dieses Instrument z.B. für die Rückführung nach Bosnien-Herzegowina eingesetzt. Gleichzeitig dringt Deutschland aber auch darauf, dass die Transitstaaten vermehrt Sorge für jene Migranten tragen, die durch ihr Hoheitsgebiet wandern (Lehnguth et al. 1998: 72f.; Schneider 2006: 73).

Ordnet man die deutschen Abkommen¹⁴⁹ nach regionalen Aspekten, liegt ein Schwerpunkt bisher auf den Staaten Ost- und Südosteuropas. Diese Verträge wurden zu Beginn der 1990er Jahre geschlossen. Sie galten zuerst v.a. für die jeweils eigenen Staatsangehörigen, wurden jedoch mit der Zeit angepasst, als deutlich wurde, dass diese Staaten auch als Transitstaaten genutzt wurden. Zum Teil mit Blick auf die absehbare Erweiterung der EU wurden diese Verträge mit finanziellen Zusatzprotokollen ergänzt¹⁵⁰, die dazu dienen sollten, die finanziellen und administrativen Herausforderungen durch erhöhte Rückführungszahlen zu tragen und ein tragfähiges Asylsystem aufzubauen. Die Verträge sind mittlerweile auch weitgehend ergänzt um die Aufnahme fremder Staatsangehöriger (Schneider 2006: 75-77).

Eine weitere Gruppe bilden die Abkommen mit den nord- und westeuropäischen Staaten aus den 1950er und 1960er Jahren, die sukzessive modernisiert werden. Weitere Verträge bestehen mit Staaten in Afrika und Asien, zu denen die nicht-reziproken Verträge mit Vietnam, Algerien und Marokko gehören. Durchbeförderungsabkommen für die Rückführung nach Bosnien-Herzegowina schließlich wurden in den 1990er Jahren mit einer Reihe von Staaten abgeschlossen (Volckens 2005: 63).

¹⁴⁹ Siehe die Liste deutscher Abkommen im Anhang.

¹⁵⁰ Z.B. Mitte der 1990er Jahre mit Polen und der Tschechischen Republik.

In der Gesamtschau lässt sich feststellen, dass Deutschland ein relativ umfassendes System von Rückübernahmeabkommen aufgebaut hat, das weiter ausgebaut wird. Allein von 2000 bis Mitte 2006 wurden zwölf Verträge abgeschlossen. Weiterhin finden gegenwärtig Verhandlungen mit dem Libanon, Georgien, Äthiopien und Nigeria statt. Hinzu kommen diejenigen Rückübernahmeverträge, die seitens der Europäischen Kommission geschlossen wurden (Schieffer 2003; Kruse 2004). Hinsichtlich der Bewertung der Verträge weisen Hailbronner/Häußler (2001: 230f.) darauf hin, dass es nicht ohne weiteres möglich ist, deren Effizienz zu bestimmen, da die jeweiligen Regelungen, z.B. für die Identitätsfeststellungen, selbst bei Definitionen durch die betroffenen Länder durch strenge Auslegung blockiert werden. Nach ihrer Auffassung sei ein abschließendes Urteil über die Effizienz solcher Abkommen erst möglich, wenn auch Nachweispflichten für Herkunftsstaaten Teil der Verträge werden würden (s.a. Koser 2000: 72).

Kooperation mit Transit-/Rückkehrländern und internationalen Organisationen

Die Zusammenarbeit mit den Transit- und Rückkehrstaaten funktioniert in unterschiedlicher Weise. Bei Fragen des Transits werden z.B. technische Vereinbarungen getroffen, welche die Rückführung vereinfachen. So hat z.B. der Inspekteur der Bundespolizei mit seinem russischen Amtskollegen 2005 eine Vereinbarung getroffen, nach der die Russische Föderation bei der Durchbeförderung nach Vietnam über den Flughafen Domoedowo Unterstützung leistet (Interview Bundespolizeidirektion).

Bei Fragen der Rückführung stellen verschiedene Herkunftsländer Bedingungen wie die Begrenzung der Zahl von Rückzuführenden pro Flug oder die Koppelung der Rücknahme an finanzielle Zusagen. Auch wird die Abwicklung der Rückführung teilweise erschwert, wenn Begleitbeamte keine Visa erhalten oder Mehrfachvisa verweigert werden und immer

wieder (teure) Einmal-Visa beantragt werden müssen (Interview Bundespolizeidirektion).

Sind Staaten grundsätzlich bereit, Rückübernahmeverträge abzuschließen, können sich die Verhandlungen hinziehen, wenn gewisse Klauseln nicht erwünscht sind, z.B. die Rücknahme von Drittstaatlern. In einigen Fällen kann es auch zu Unstimmigkeiten über die vertraglich festgelegte Rücknahmepaxis kommen. Diese bestehen z.B. mit der UN-Übergangsverwaltung im Kosovo UNMIK. Die Bundesländer, die in den Kosovo zurückführen, sind der Auffassung, dass sich die UNMIK über mit dem BMI getroffene Absprachen¹⁵¹ hinweg setzt, eigenständig über den Gesundheitszustand von Rückzuführenden, Fragen der Familientrennung oder Zugehörigkeit zu einer ethnischen Gruppe befindet und Rückgeführte zum Teil abweist und zurückschickt (IMK 2005; Dethloff 2006: 143).

Die Kooperation mit der UNMIK ist dennoch weitgehend, da im dortigen Rückführungsbüro (Office for Communities Returns and Minority Affairs / OCRM) ein deutscher Verbindungsbeamter eingesetzt wird. Neben der Kooperation mit der IOM (vgl. Kap. 4.2) arbeitet die Bundesrepublik Deutschland auch mit dem UNHCR zusammen. Die Regionalvertretung für Deutschland, Österreich und die Tschechische Republik stellt z.B. Informationen über Herkunftsländer bereit, die beim Bundesamt in die ZIRF eingespeist werden (vgl. Kap. 4.2.2). Zusammen mit dem BAMF und der IOM nahm der UNHCR 2005 auch an Informationsveranstaltungen zur freiwilligen Rückkehr nach Afghanistan teil. Die deutsche Vertretung steht zudem in enger Verbindung zu den bundesweit agierenden Verbänden, um ggf. Einzelfallprüfungen hinsichtlich der Möglichkeit von "dauerhaften Lösungen" für Flüchtlinge durchzuführen (Interview UNHCR).¹⁵²

151 Memorandum of Understanding zwischen BMI und UNMIK zur Abschiebung von Angehörigen ethnischer Minderheiten in das Kosovo vom 31.03.2003.

152 Dauerhafte Lösungen sind für den UNHCR die Rückkehr in das Heimatland, die Integration im Aufnahmeland oder die Weiterwanderung in einen Drittstaat. Zwei Mitarbeiter in der Vertretung in Berlin sind dort zuständig für den Kosovo bzw. für Irak und Afghanistan (Interview UNHCR). Siehe auch BMZ 2006.

6 Schlussfolgerungen



Diese Studie nimmt die freiwillige und die zwangsweise Rückkehr von vorwiegend ausreisepflichtigen Drittstaatsangehörigen gemeinsam in den Blick. Angesichts einer lediglich begrenzten Zahl existierender Untersuchungen, die sich jeweils nur auf Teilaspekte beziehen, ist sie damit offenbar die erste Studie, die ein derart breites Spektrum im Überblick abdeckt.

Der Begriff der Rückkehr ist in Deutschland rechtlich nicht definiert. Zu zwangsweiser Rückkehr gibt es eine Vielzahl von Begriffen, welche die einzelnen Phasen des Verfahrens bezeichnen (z.B. Ausweisung, Abschiebungsandrohung, Sicherungshaft, Abschiebung) und die im AufenthG klar bestimmt sind. Die freiwillige Rückkehr hingegen wird zwar in Gesetzestexten erwähnt, jedoch weder als Gesamtes noch in ihren Einzelschritten näher bezeichnet. Über die Definition, was Freiwilligkeit bei der geförderten freiwilligen Rückkehr bedeutet, gibt es in der öffentlichen Diskussion unterschiedliche Auffassungen.

Die Kategorien von Rückkehrern sind, selbst wenn die Betrachtung auf den Bereich der ausreisepflichtigen Personen beschränkt bleibt, vielfältig – in der Regel abhängig vom weiteren Rechtsstatus und den Möglichkeiten der Vollziehbarkeit der Ausreisepflicht. Ebenso lassen sich all jene, die die (geförderte) freiwillige Rückkehr in Anspruch nehmen, entsprechend ihres Rechtsstatus in verschiedene Kategorien einteilen.

Für den gesamten Bereich der Rückkehr zeigen die Daten seit 2000 einen Rückgang bei den Personen, die rückgeführt werden bzw. die freiwillig zurückkehren. Die Datenlage insgesamt lässt sich nur bedingt als zufrieden stellend bezeichnen. Einerseits gibt es eine Reihe von Daten sowohl für den Bereich der zwangsweisen wie der freiwilligen Rückkehr. Andererseits können viele Fragen nicht mit dem vorhandenen Datenmaterial beantwortet werden. Dazu gehören Angaben zu jenen, die ihrer Ausreisepflicht unmittelbar und ohne Förderung nachkommen, die als Einzel-

personen oder im Familienverband zurückkehren oder zurückgeführt werden oder die von Programmen jenseits von REAG/GARP gefördert werden. Ebenso wenig kann deutlich nachvollzogen werden, in welchem Umfang vollziehbar gewordene Ausweisungen jeweils zu einer Rückführung oder freiwilligen Rückkehr führen. Weiterhin fehlen aussagekräftige Zahlen zum Umfang der Abschiebungshaft in Deutschland.

Die politische Diskussion in Deutschland dreht sich darum, inwiefern die bestehenden Regelungen ggf. weiter ausgebaut oder – im Fall der freiwilligen Rückkehr - reformiert werden sollten. Bei der zwangsweisen Rückkehr steht die konsequente Fortführung der Politik im Vordergrund, was im Wesentlichen in Übereinstimmung mit der europäischen Strategie der Harmonisierung im Bereich der Bekämpfung illegaler Migration geschieht. Die Förderung der freiwilligen Rückkehr soll weiter intensiviert werden, wobei v.a. die Verbesserung der Qualität im Vordergrund steht, während die zahlenmäßige Steigerung als Erfolg versprechend erscheint. In der Öffentlichkeit gibt es von NGOs sowie Wohlfahrts- und kirchlichen Verbänden Kritik sowohl gegen die zwangsweise als auch gegen die freiwillige Rückkehr. Dabei werden viele Aspekte der zwangsweisen Rückkehr aus grundsätzlichen Erwägungen kritisiert (Abschiebungen, Abschiebungshaft, Ausreiseseinrichtungen etc.). Die (geförderte) freiwillige Rückkehr wird zum Teil als Ergänzung der Politik der zwangsweisen Rückkehr kritisiert. Gleichzeitig wird sie aber zunehmend von einer Reihe von Akteuren der Flüchtlingsberatung als humanitäre Alternative akzeptiert und in die Beratungsprogramme integriert.

In rechtlicher Hinsicht liegt der zwangsweisen Rückkehr ein ausführliches System zugrunde, das anlassbezogen in Details vom Gesetzgeber weiter entwickelt wird, sowohl was die Regelungen im Innern als auch die internationale Seite (Rückübernahmeabkommen etc.) betrifft. Das beinhaltet auch die europäischen Richtlinien und Entscheidungen im Rückführungsbereich, die umgesetzt worden sind und angewandt werden. Der Bund gibt v.a. mit dem Aufenthaltsgesetz einen Rahmen vor, der von den Ländern umgesetzt wird, da diese für die Ausführung der zwangsweisen

Rückkehr zuständig sind. Die freiwillige Rückkehr wird dagegen über Programme gesteuert.

Grundsätzlich lässt sich beobachten, dass es im gesamten Bereich der Rückkehr eine Vielzahl staatlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure gibt. Die einzelnen Verfahrensschritte sind vielfältig, folgen zum Teil aufeinander oder laufen parallel. Die Kosten der Rückkehr sind nicht ohne weiteres zu beziffern, da nicht eindeutig ist, welche Kosten jeweils mit einberechnet werden. Zwar gibt es eine Reihe diesbezüglicher Daten, doch existiert keine umfassende Erfassung der Kosten in Bund und Ländern. Ebenso wenig wurde bisher eine wissenschaftliche Evaluation der Rückkehrmaßnahmen vorgenommen. Dafür wäre zu klären, was die Evaluationskriterien sein und inwieweit dabei nur Faktoren im Inland oder auch in den Heimatländern eine Rolle spielen sollten.

Die Analyse der freiwilligen Rückkehr hat deutlich gemacht, dass es zwar eine Reihe von Erklärungsansätzen für Rückkehrmotivationen gibt, empirisch abgesicherte Erkenntnisse für die v.a. hier betrachtete Gruppe der ausreisepflichtigen Personen jedoch fehlen. Das betrifft besonders die Rolle, die der Heimatkontext bei Rückkehrentscheidungen spielt. Die Rückkehrberatung nimmt vielfältige Formen an, die sich danach grob differenzieren lassen, inwiefern die Frage der Rückkehr Haupt- oder nur Teilaspekt der Beratung ist. Es scheint jedoch Konsens zu sein, dass eine Beratung, die tatsächlich zu einer Rückkehr führen soll, so früh wie möglich ansetzen sollte.

Der überwiegende Teil der Rückkehrförderung erfolgt durch die finanzielle Förderung der Reisekosten durch das REAG/GARP-Programm. Es gibt jedoch auch Initiativen, die sich mit langfristigerer Perspektive in den Heimatländern der Rückkehrer engagieren. Derartige Projekte zeigen deutliche Auswirkungen hinsichtlich der Nachhaltigkeit von Rückkehr und haben einen fließenden Übergang zu Projekten der Entwicklungszusammenarbeit. Dieser Zusammenhang konnte im Rahmen der Studie nicht abgedeckt werden, verdient aber dringend eine Vertiefung.¹⁵³

153 Siehe dazu näher den Beitrag von Laaser in diesem Band.

Bei der Betrachtung der zwangsweisen Rückkehr wurde deutlich, dass trotz umfangreicher Regelungen die Hauptprobleme bei der Durchsetzung der Ausreisepflicht in der Identifizierung und Beschaffung von Pass- oder Passersatzpapieren liegen. Dafür verantwortlich sind mangelnde Kooperation ausreisepflichtiger Personen und/oder Probleme bei der Beschaffung dieser Papiere bei ausländischen Vertretungen. Als Lösungsstrategien wurden erhöhte Spezialisierung und Zentralisierung bei der Abwicklung der Passbeschaffung und Rückführung gewählt (z.B. Clearingstellen/Zentrale Ausländerbehörden/Zentrale Rückführungsstellen). Die Maßnahmen, die für die Identifizierung der Ausreisepflichtigen gewählt werden, sind vielfältig und reichen von der regelmäßigen Befragung bis zur Einweisung in Ausreiseeinrichtungen. Die Bedingungen der Abschiebungshaft, die maximal achtzehn Monate betragen darf, können sich je nach Organisation der Haft in den zuständigen Bundesländern unterscheiden. Die Rückführungsmaßnahmen selbst können auf dem Luft-, Land- und Seeweg stattfinden, wobei den ganz überwiegenden Anteil der Luftweg einnimmt. Der Ablauf und die Bedingungen (z.B. Einsatz physischer Gewalt) sind weitestgehend geregelt, ebenso wie die Ausbildung des begleitenden Personals. Über die Frage der Flugreisetauglichkeit bei der Rückführung gibt es jedoch eine bereits länger anhaltende Diskussion. Die Frage der Nachhaltigkeit von zwangsweiser Rückkehr kann aus der deutschen Perspektive nur dahingehend beantwortet werden, dass relativ wenig Verstöße gegen Wiedereinreisesperren festgestellt werden. Zur Nachhaltigkeit der Rückkehr im Heimatland können dagegen keine Aussagen gemacht werden, da kaum Studien zu dieser Frage vorliegen.

Forschungsperspektiven, die sich aus dem mit dieser Studie präsentierten Überblick ergeben, können in verschiedene Richtungen gehen. Es bietet sich an, die Gesamtschau zu erweitern und die Remigration von (nicht ausreisepflichtigen) ausländischen Arbeitskräften, Bildungsmigranten und weiteren Gruppen mit einzubeziehen, um mögliche Verbindungen oder Synergieeffekte, z.B. bei der Rückkehrberatung, zu identifizieren. Im Bereich der freiwilligen Rückkehr sollten weitere Erkenntnisse

über Motivationsstrukturen und die Wirkung von Anreizen gesammelt werden. Das weist weiter zu den Fragen der Nachhaltigkeit von freiwilliger und zwangsweiser Rückkehr und den Auswirkungen auf die Heimatländer, die bisher nur ungenügend – wenn überhaupt – geklärt sind. Unter dem Aspekt, dass Rückkehr nicht notwendig ein definitiver (Re-)Migrationsprozess ist, bietet es sich hier auch an, die Forschungen mit wissenschaftlichen Untersuchungen zu zirkulärer Migration zu verbinden. Hinsichtlich der zwangsweisen Rückkehr sind Untersuchungen naturgemäß schwieriger. Aber auch hier könnte beispielsweise daran gearbeitet werden, Indikatoren zu entwickeln, um die Effizienz einzelner Maßnahmen (z.B. Ausreiseeinrichtungen) besser bewerten zu können.

Anhang

Literaturverzeichnis

- Amnesty International (2000-2006):** Jahresbericht, Frankfurt am Main: Fischer-Taschenbuchverlag.
- Amnesty International (2006a):** Rückführung „irregulärer“ Migranten: Die Perspektive der Menschenrechte. Anmerkungen vom Europäischen Büro von Amnesty International zum Entwurf der Richtlinie über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger KOM(2005) 391 endg., Online: <http://www2.amnesty.de/internet/Gutachte.nsf/abfa3d9860847807c1256aa3004afabc/972f3b79c793be39c12571c0003df500?OpenDocument>.
- Amore, Katia (2002):** Repatriation or Deportation? When the Subjects Have no Choice, in: Migration 39/40/41, 153-171.
- AWO Bremerhaven/Heimatgarten (2005):** Pilotprojekt - Ländertutoriell begleitete, freiwillige Rückkehr von Flüchtlingen und humanitäre Reintegration. Ein ergänzender Handlungsansatz in der Praxis von Heimatgarten, Online: http://www.heimatgarten.de/pdf/Pilotprojekt_Westafrika.pdf.
- Babo, Markus (2001a):** Ein eigenes Asylkontingent für Kirchen und humanitäre Organisationen?, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 21, 269-272.
- Babo, Markus (2001b):** Flüchtlingsschutz durch Kirchenasyl. Gefahr oder Chance für den Rechtsstaat?, in: AWR-Bulletin 39 (2001), 191-204.
- Babo, Markus (2004):** Abschiebungshaft – Eine Herausforderung für den Rechtsstaat, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 24, 359-367.
- Barkan, Elazar (2004):** Rückführung von Flüchtlingen – Brückenschlag über ethnische Klüfte?, in: Mittelweg 36 13(5), 61-83.

- Baumann, Karsten (2000):** Die „Bordgewalt“ bei Abschiebungen auf dem Luftweg als Rechtsproblem, in: Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht 49, 174-183.
- Bayerisches Staatsministerium des Innern (2002):** Erste Bayerische Ausreiseeinrichtung Fürth Hafenstraße – Konzept. München.
- Bayerisches Staatsministerium des Innern (2003):** Pressemitteilung Nr. 460/03 vom 10. September 2003.
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2005):** 6. Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin/Bonn.
- Beichel-Benedetti, Stephan/Gutmann, Rolf (2004):** Die Abschiebungshaft in der gerichtlichen Praxis, in: Neue Juristische Wochenschrift Heft 42, 3015-3020.
- 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 – Sustained Return in the Balkans: Beyond Property Restitution and Policy, in: International Migration 44(3), 5-13.
- Black, Richard/Gent, Saskia (2004a):** Defining, Measuring and Influencing Sustainable Return: The Case of the Balkans, Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty, Working Paper T7, Sussex.
- Black, Richard/Gent, Saskia (2006):** Sustainable Return in Post-Conflict Contexts, in: International Migration 44(3), 15-37.
- Black, Richard/Koser, Khalid/Munk, Karen (2004):** Understanding voluntary return, Home Office Online Report 50/04, London: Home Office, Research, Development and Statistics Directorate.
- Blitz, Brad K. (2005):** Refugee Returns, Civic Differentiation, and Minority Rights in Croatia 1991-2004, in: Journal of Refugee Studies 18/3, 362-386.

- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2006a):** Dokumentation Expertentreffen „Erfahrungsaustausch freiwillige Rückkehr“, Nürnberg.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2006b):** Jahresanalyse der Entwicklung der Ausreisezahlen im REAG/GARP-Programm 2005 einschließlich internationaler Vergleich, Nürnberg.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2006c):** Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Asyl- und Migrationspolitik der europäischen Union, Nürnberg: BAMF.
- Bundesministerium des Innern (2002):** Verfassungsschutzbericht 2001, Berlin: BMI.
- Bundesministerium des Innern (2003):** Bundesgrenzschutz-Jahresbericht 2002, Berlin: BMI.
- Bundesministerium des Innern (2005):** Bestimmungen über die Rückführung ausländischer Staatsangehöriger auf dem Luftweg (Best.-Rück Luft), Stand 02.05.2005.
- Bundesministerium des Innern (2006a):** Bericht zur Evaluierung des Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und der Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz), Berlin: BMI.
- Bundesministerium des Innern (2006b):** Praktiker-Erfahrungsaustausch im Rahmen des Zuwanderungsgesetzes am 30. und 31. März 2006 im Bundesministerium des Innern, (Anlagenband I zum Bericht zur Evaluierung des Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und der Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz)), Berlin: BMI.
- Bundesministerium des Innern (2006c):** Stellungnahmen der Innenministerien der Länder, von Ressorts sowie Verbänden und Kirchen im Rahmen der Evaluierung des Zuwanderungsgesetzes (Anlagenband II zum Bericht zur Evaluierung des Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und der Regelung des Aufenthalts und

der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz)), Berlin: BMI.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (2006): Die Zusammenarbeit des BMZ mit dem Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR), (BMZ Spezial 138), Berlin: BMZ.

Bundesrat (2005): Beschluss des Bundesrates zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger KOM(2005) 391 endg., BR-Drs. 705/05, Berlin.

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 (2006): The EU Return Policy: Premises and Implications, Research Report – MIREM project, Florenz: European University Institute, Online: http://www.mirem.eu/research/reports/mechanisms-eu_return_policies.pdf.

Council of Europe (1999): Report to the German Government on the visit to Frankfurt am Main Airport carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 25 to 27 May 1998, CPT/Inf (99) 10 [Part 1], Strasbourg.

Council of Europe (2003a): Report to the German Government on the visit to Germany carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 3 to 15 December 2000, CPT/Inf (2003) 20, Strasbourg.

Council of Europe (2003b): Stellungnahme der Regierung der Bundesrepublik Deutschland zum Bericht des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) anlässlich seines Besuches in Deutschland vom 3. bis 15. Dezember 2000, CPT/Inf (2003) 21, Straßburg.

- Curle, 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 1/06, 18-22.
- Deppe, Rainer/Sonnenfeld, Christa** (2006): Abschiebungsgegner ohne Rechte, in: Till Müller-Heidelberg et al. (Hg.): Grundrechte-Report 2006. Zur Lage der Bürger- und Menschenrechte in Deutschland, Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch-Verlag, 97-101.
- Dethloff, Fanny** (2006): Aufwachen erlaubt. Abschiebungen in Krisengebiete, in: Till Müller-Heidelberg et al. (Hg.): Grundrechte-Report 2006. Zur Lage der Bürger- und Menschenrechte in Deutschland, Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch-Verlag, 140-144.
- Deutscher Caritasverband** (2006): Evaluierung des Zuwanderungsgesetzes – Bericht des Deutschen Caritasverbandes, in: Bundesministerium des Innern: Stellungnahmen der Innenministerien der Länder, von Ressorts sowie Verbänden und Kirchen im Rahmen der Evaluierung des Zuwanderungsgesetzes (Anlagenband II zum Bericht zur Evaluierung des Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und der Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz)), Berlin: BMI, 393-418.
- Diakonisches Werk in Hessen und Nassau** (Hg.) (2005): Verantwortung für traumatisierte Flüchtlinge. Bericht der unabhängigen Kommission „Abschiebung kranker Flüchtlinge und ethische Verantwortung“, Frankfurt am Main: Diakonisches Werk in Hessen und Nassau.
- 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.

- Ellermann, Antje (2005):** Coercive Capacity and the Politics of Implementation, in: *Comparative Political Studies* 38(10), 1219-1244.
- Ellermann, Antje (2006):** Street-level Democracy: How Immigration Bureaucrats Manage Public Opposition, in: *West European Politics* 29(2), 293-309.
- Europäische Kommission (2002a):** Grünbuch über eine Gemeinschaftspolitik zur Rückkehr illegal aufhältiger Personen, KOM(2002) 175, Brüssel.
- Europäische Kommission (2002b):** Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament über eine Gemeinschaftspolitik zur Rückkehr illegal aufhältiger Personen, KOM(2002) 564, Brüssel.
- Europäische Kommission (2005a):** Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, KOM(2005) 391 endg., Brüssel.
- Europäische Kommission (2005b):** Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Aufstellung eines Rahmenprogramms für Solidarität und die Steuerung der Migrationsströme für den Zeitraum 2007-2013, KOM(2005) 123 endg., Brüssel.
- Europäische Kommission (2006):** Mitteilung der Kommission über politische Prioritäten bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung von Drittstaatsangehörigen, KOM(2006) 402 endg., Brüssel.
- European Commission (2006):** Research Study III Specifications. Final Version 22nd February 2006, MIGRAPOL European Migration Network Doc. 77, Brüssel.
- European Council on Refugees and Exile (ECRE) (2003):** Position on Return by the European Council on Refugees and Exiles, Online: <http://www.ecre.org/files/returns.pdf>.
- Flüchtlingsrat (2004):** Aktuelle Lagerpolitik in Niedersachsen, in: *Flüchtlingsrat. Zeitschrift für Flüchtlingspolitik in Niedersachsen*, Heft 100, 9-13.

- Ghosh, Bimal** (2000): Return Migration: Reshaping Policy Approaches, in: ders. (Hg.): Return Migration. Journey of Hope or Despair?, Genf: IOM/United Nations, 181-226.
- Gierlichs, Hans Wolfgang** (2006): Zur psychiatrischen Versorgung im Kosovo, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 26(8), 277-280.
- Gräfenstein, Evelyn** (2003): Art. 3 EMRK und die Behandlung von Strafgefangenen, in: Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe 52(1), 10-16.
- Grimm, Simone** (2004a): The Return of Illegal Refugees and Deportation Practice in the Federal Republic of Germany (Part I), in: AWR-Bulletin 42/1, 15-35.
- Grimm, Simone** (2004b): The Return of Illegal Refugees and Deportation Practice in the Federal Republic of Germany (Part II), in: AWR-Bulletin 42/2, 24-44.
- Habbe, Heiko** (2005): Hauptsache raus. Abschiebep Praxis am Beispiel Hamburg, in: Till Müller-Heidelberg et al. (Hg.): Grundrechte-Report 2005. Zur Lage der Bürger- und Menschenrechte in Deutschland, Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch-Verlag, 62-65.
- Hailbronner, Kay** (1996): Rückübernahme eigener und fremder Staatsangehöriger. Völkerrechtliche Verpflichtungen der Staaten, Heidelberg: Müller.
- Hailbronner, Kay** (1999): Art. 3 EMRK – ein neues Konzept der Schutzgewährung?, in: Die Öffentliche Verwaltung 52(15), 617-624.
- Hailbronner, Kay** (2002): Zwangsweise Rückführungen ausreisepflichtiger Ausländer auf dem Luftweg und internationales Luftverkehrsrecht, in: Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht 51, 199-218.
- Hailbronner, Kay** (2005a): Country Report Germany, in: Kay Hailbronner (Hg.): Study on „Refugee Status in EU Member States and Return Policies“ – Final Report, o.O. [Straßburg]: European Parliament, 405-430.
- Hailbronner, Kay** (2005b): Freiwillige oder zwangsweise Rückkehr illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger im EU-Recht – auf dem Weg zu

einer europäischen Rückführungspolitik, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 25(11), 349-360.

Hailbronner, Kay (2006): Ausländerrecht Kommentar, 50. Aktualisierung Dezember 2006, Heidelberg: Müller.

Hailbronner, Kay/Häußler, Ulf (2001): Germany, in: Bruno Nascimbene (Hg.): Expulsion and Detention of Aliens in the European Union Countries, Mailand: Giuffrè Editore, 223-260.

Hardwig, Thomas (2003): Evaluierung der Umsetzung der Nationalen Durchführungsprogramme 2000 und 2001 der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen des Europäischen Flüchtlingsfonds (EFF), Göttingen: Soziologisches Forschungsinstitut e.V. an der Georg-August-Universität Göttingen.

Haßdenteufel, Katja (2002): Die Landesunterkunft für Ausreisepflichtige in Ingelheim im Spiegel des Menschenrechtsdiskurses, Diplomarbeit, Fachbereich Sozialwesen, Katholische Fachhochschule Mainz, Online: http://www.ausreisezentren.de/az/Publikationen/LUfA_Ingelheim_im_Spiegel_des_Menschenrechtsdiskurses.pdf.

Hatz, Sina (2005): Auswertung Kleiner Anfragen in den Länderparlamenten zur Situation der Abschiebungshaft, o.O. [Darmstadt]: Interkultureller Rat, Online: <http://www.interkultureller-rat.de/Themen/Abschiebehaft/L%4nderstatistikAbschiebehaft04-05-Endf.pdf>

Heek, Thomas (2004): Das Projekt X in Braunschweig, in: Flüchtlingsrat. Zeitschrift für Flüchtlingspolitik, Heft 100, 20-22.

Heinhold, Hubert (2003): Unter welchen Umständen ist eine freiwillige Rückkehr für Geduldete möglich und zumutbar?, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 23(7), 218-225.

Heinhold, Hubert (2004a): Abschiebungshaft in Deutschland. Die rechtlichen Voraussetzungen und der Vollzug, Karlsruhe: von Loeper Literaturverlag.

Heinhold, Hubert (2004b): Aktuelle Rechtsprechung zur Abschiebungshaft, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 24, 185-188.

- 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 am Main: Fischer Taschenbuch-Verlag, 150-153.
- Heinhold, Hubert** (2006): Aktuelle Rechtsprechung zur Abschiebungs- haft, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 26, 360-366.
- Hemingway, Bernd/Beckers, Hans** (2003): Förderung der freiwilligen Rückkehr ausländischer Mitbürger, in: Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (Hg.), Wanderungsbewegungen, (Schriftenreihe 10), 131-159.
- Horstkotte, Hartmuth** (1999): Realität und notwendige Grenzen der Abschiebehaft, in: Neue Kriminalpolitik 4/1999, 31-36.
- Hruschka, Constantin** (2005): Das neue Flüchtlingsrecht im Praxistest. Flüchtlingsrechtliche Veränderungen durch das Zuwanderungsgesetz, in: Till Müller-Heidelberg et al. (Hg.): Grundrechte-Report 2005. Zur Lage der Bürger- und Menschenrechte in Deutschland, Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch-Verlag, 154-157.
- Huber, Bertold** (2002): Die Änderung des Ausländer- und Asylrechts durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 787-794.
- Innenministerkonferenz** (2005): Pressemitteilung zur 179. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren in Karlsruhe, Stuttgart.
- International Organization for Migration** (2003): REAG/GARP-Programm ab 2003, Merkblatt für deutsche Behörden, Mitglieder der Wohlfahrtsverbände, Fachberatungsstellen, Zentrale Rückkehrberatungsstellen, Ausländerbeauftragte und den Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR), Berlin/Bonn.

- International Organization for Migration (2004):** Return Migration: Policies & Practices in Europe, Genf: IOM.
- International Organization for Migration (2005):** REAG/GARP-Programm ab 2005, Merkblatt für deutsche Behörden, Mitglieder der Wohlfahrtsverbände, Fachberatungsstellen, Zentrale Rückkehrberatungsstellen, Ausländerbeauftragte und den Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR), Berlin/Nürnberg.
- International Organization for Migration (2006):** 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.
- Internationale Organisation für Migration/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2005):** Wir helfen Ihnen bei der Rückkehr in Ihr Heimatland. Freiwillige Rückkehr oder Weiterwanderung – Unterstützung durch die Internationale Organisation für Migration (IOM) und die Zentralstelle für Informationsvermittlung zur Rückkehrförderung (ZIRF) im Rahmen des REAG/GARP-Programms, Broschüre, Nürnberg.
- Jäger, Torsten (2004):** Auswertung Kleiner und Großer Anfragen zum Themenfeld Abschiebungshaft in den Länderparlamenten, o.O. [Darmstadt]: Interkultureller Rat, Online: [http://www.interkultureller-rat.de/Themen/Abschiebehaft/Abschiebungshaft _Laendersituation.pdf](http://www.interkultureller-rat.de/Themen/Abschiebehaft/Abschiebungshaft_Laendersituation.pdf).
- Just, Wolf-Dieter/Sträter, Beate (2001):** „Unter dem Schatten deiner Flügel...“ Empirische Untersuchung über den Erfolg und Mißerfolg von Kirchenasyl, Bonn: BAG Asyl in der Kirche.
- Kälin, Walter (1999):** Tragweite und Begründung des Abschiebungshindernisses von Art. 3 EMRK bei nichtstaatlicher Gewalt, in: Kay

Hailbronner/Eckart Klein (Hg.): Einwanderungskontrolle und Menschenrechte - Immigration Control and Human Rights. Beiträge anlässlich des Symposiums am 29./30. Juni 1998 in Potsdam, Heidelberg: Müller, 51-68.

- Kalkmann, Michael** (2006): Zur Dublin-Praxis in Deutschland und Europa, in: Beitrag zum 6. Berliner Symposium 2006 „Asyl in Europa“: Arbeitsforum 1, Online: http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteure/Newsletter_Anhaenge/113/kalkmann.pdf.
- 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, Studiengang „Soziale Arbeit: Beratung und Management“, Fachbereich Bildungswissenschaften, Universität Duisburg-Essen.
- King, Russell** (2000): Generalizations from the History of Return Migration, in: Bimal Ghosh (Hg.): Return Migration. Journey of Hope or Despair?, Genf: IOM/United Nations, 7-55.
- Koser, Khalid** (2000): Return, Readmission and Reintegration: Changing Agendas, Policy Frameworks and operational Programmes, in: Bimal Ghosh (Hg.): Return Migration. Journey of Hope or Despair?, Genf: IOM/United Nations, 57-99.
- Kreienbrink, Axel/Sinn, Annette** (2007): Umfang und Struktur der illegal aufhältigen Migrantenbevölkerung in Deutschland. Eine Analyse verschiedener Indikatoren, (Working Paper), Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (im Erscheinen).
- Kruse, Imke** (2004): Boundaries of Power: The EU's Struggle for Readmission Agreements, Paper presented at the 5th Mediterranean Social and Political Research Meeting of the Mediterranean Programme of the Robert Schuman Centre for Advanced Studies at the European University Institute, Florence and Montecatini Terme 24-28 March 2004, Workshop 03 „International Migration: A Positive Sum

Game?“ jointly organised with the Institut Europeu de la Mediterra-
nia (IEMed), Barcelona, Online: [http://www.eui.eu/RSCAS/
RestrictedPapers/conmed2004free/03-200403-Kruse.pdf](http://www.eui.eu/RSCAS/RestrictedPapers/conmed2004free/03-200403-Kruse.pdf).

- Laaser, Mirjam** (2006): Rückkehr und Entwicklung – Folgen von Rückkehr
im Herkunftsland. Expertise für das Bundesamt für Migration und
Flüchtlinge, Bielefeld 2006 (siehe in diesem Band S. 337ff.).
- Lang, Elisabeth** (2006): Jahresrückblick Dublinverfahren 2005, in: Der
Einzelentscheider-Brief 13, Heft 4/06, 1-3.
- Landeshauptstadt München** (2004): Coming Home - Hilfe für Rückkeh-
rer und Wiederaufbau, Projektbericht 1.11.2003 bis 31.12.2004, Mün-
chen.
- Landeshauptstadt München** (2005): Coming Home - Hilfe für Rückkeh-
rer und Reintegration, Projektbericht 1.11.2004 bis 31.10.2005, Mün-
chen.
- Lehnguth, Gerold/Maaßen, Hans-Georg/Schieffer, Martin** (1998): Rück-
führung und Rückübernahme. Die Rückübernahmeabkommen der
Bundesrepublik Deutschland. Textsammlung mit Einführung und
Erläuterungen (Schriftenreihe zur ZFSH/SGB 3), Starnberg: Verlag
R.S. Schulz.
- Leskovar, Gerd** (2000): Die Durchsetzung der Ausreisepflicht im Spiegel
der neueren Rechtsprechung, in: Nordrhein-Westfälische Verwal-
tungsblätter 14, Heft 12, 449-457.
- Lindemann** (2006): Möglichkeiten zur Beseitigung von Rückführungshin-
dernissen im Rahmen der Klärung der Identität der Zurückzufüh-
renden und der Passersatzbeschaffung, in: Bundesministerium des
Innern: Praktiker-Erfahrungsaustausch im Rahmen des Zuwande-
rungsgesetzes am 30. und 31. März 2006 im Bundesministerium des
Innern (Anlagenband I zum Bericht zur Evaluierung des Gesetzes
zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und der Rege-
lung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und
Ausländern (Zuwanderungsgesetz)), Berlin: BMI, 212-219.

- Löffelsend, Rudi** (2006): Reintegrationsmodell der Landesregierung NRW und der Caritas Essen in Skopje, in: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Dokumentation Expertentreffen „Erfahrungsaustausch freiwillige Rückkehr“, Nürnberg, 26-28.
- Lucas, Torsten/Möller, Birgit/Heckl, Ulrike** (2000): TherapeutInnen, Flüchtlinge und Abschiebung. Zur Funktion und Problematik von Begutachtungen bezüglich Traumatisierung und Reisefähigkeit, in: Zeitschrift für Politische Psychologie 8/9, 397-412.
- Maaßen, Hans-Georg** (1998): Abschiebungsschutz aus Art. 3 EMRK auch bei nicht vom Staat ausgehenden Menschenrechtsverletzungen und allgemeinen dem Ausländer im Herkunftsland drohenden Gefahren für Leib, Leben und Gesundheit?, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 18(3), 107-115.
- Mahnig, Hans/Giger, Beat** (2000): Rückkehrpolitik in Europa: ein historischer Abriss der Erfahrungen Deutschlands, Frankreichs und der Niederlande, in: Asyl. Schweizerische Zeitschrift für Asylrecht und Asylpraxis 15(1), 23-30.
- Martini-Emden, Dietmar** (2000): Problemstellung und Intention des Modellversuchs einer Landesunterkunft für Ausreisepflichtige in Rheinland-Pfalz. Vortragsmanuskript für das 8. Migrationspolitische Forum „Alternativen zur Abschiebungshaft“, Berlin 3. Mai 2000, Online: <http://migration.uni-konstanz.de/content/center/events/de/events/Martini-Emden.htm>.
- Martini-Emden, Dietmar** (2006): Rückkehr, in: Bundesministerium des Innern: Praktiker-Erfahrungsaustausch im Rahmen des Zuwanderungsgesetzes am 30. und 31. März 2006 im Bundesministerium des Innern (Anlagenband I zum Bericht zur Evaluierung des Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und der Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz), Berlin: BMI, 204-207.
- Marx, Reinhard** (2006): Thesen zu einer gemeinsamen Rückführungspolitik der Europäischen Gemeinschaften gegenüber illegal aufhältigen

Drittstaatsangehörigen. Vortragsmanuskript für das 25. Migrationspolitische Forum „Die Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger“, Berlin 30. Januar 2006, Online: <http://migration.uni-konstanz.de/content/center/events/de/events/mpf25/Marx.pdf>.

- Meier, Thomas** (1999): Gegenwärtige Probleme des Schutzes sowie der Repatriierung von Flüchtlingen in Afrika, in: Die Friedens-Warte 74(3), 331-345.
- Melchior, Klaus** (2000): Eingriffe in die Freiheit der Person durch den Bundesgrenzschutz (BGS) im Flughafenbereich bei der Einreise und bei Rückführungen, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 20, Heft 3, 110-115.
- Melter, Claus** (2000): Zwischen Aktion und Resignation. Flüchtlinge und Initiativgruppen im Widerstand gegen Abschiebungen, Karlsruhe: von Loeper Literaturverlag.
- Mesovic; Bernd** (2003): Aufforderung zum Abtauchen. Ausreisezentren: Produktionsstätten von Hoffnungslosigkeit, in: Till Müller-Heidelberg et al. (Hg.): Grundrechte-Report 2003. Zur Lage der Bürger- und Menschenrechte in Deutschland, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch-Verlag, 37-40.
- Mesovic, Bernd** (2005): Verteilung der Verantwortung in einem „Sauhaufen“. BGS-Beamte wegen Tod von Aamir Ageeb bei der Abschiebung bestraft, in: Till Müller-Heidelberg et al. (Hg.): Grundrechte-Report 2005. Zur Lage der Bürger- und Menschenrechte in Deutschland, Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch-Verlag, 57-61.
- Middeke, Andreas** (2004): Posttraumatisierte Flüchtlinge im Asyl- und Abschiebungsprozess, in: Deutsches Verwaltungsblatt 119(3), 150-159.
- Moritz, Peter** (2003): Rückkehrmanagement – Das Bundesamt als „Zentralstelle für Informationsvermittlung zur Rückkehrförderung“ (ZIRF), in: Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (Hg.), Wanderungsbewegungen, (Schriftenreihe 10), 121-130.

- Motte, Jan** (2000): Nicht Ausländer-, sondern Strukturpolitik: die bundesdeutsche Praxis der Rückkehrförderung in den 80er Jahren, in: Bernhard Santel/Hermann Schock (Bearb.): Einwanderung im Spiegel sozialwissenschaftlicher Forschung, Opladen: Leske + Budrich, 55-72.
- Müller, Stephan** (1995): Politische und gesellschaftliche Bedingungen einer Rückkehr nach Bosnien-Herzegowina. Ergebnisse einer Befragung bosnischer Vertriebener, in: Südosteuropa 44(9/10), 593-613.
- Niedersächsischer Landesrechnungshof** (2004): Jahresbericht des Niedersächsischen Landesrechnungshofs 2004 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung – Bemerkungen und Denkschrift zur Haushaltsführung des Landes Niedersachsen für das Haushaltsjahr 2002 (Niedersächsischer Landtag - Drs. 15/1050), Hannover.
- Noll, Gregor** (1997): The Non-Admission and Return of Protection Seekers in Germany, in: International Journal of Refugee Law 9, 415-452.
- Noll, Gregor** (2000): Protecting Dignity and Human Rights of Different Categories of Returnees, in: Bimal Ghosh (Hg.): Return Migration. Journey of Hope or Despair?, Genf: IOM/United Nations, 101-151.
- Paul, Gerd/Sebastian, Maren** (2004): Evaluierung der Umsetzung des Nationalen Durchführungsprogramms 2002 der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen des Europäischen Flüchtlingsfonds (EFF), Göttingen: Soziologisches Forschungsinstitut e.V. an der Georg-August-Universität Göttingen.
- Paul, Gerd/Sebastian, Maren** (2005): Evaluierung der Umsetzung des Nationalen Durchführungsprogramms 2003 der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen des Europäischen Flüchtlingsfonds (EFF), Göttingen: Soziologisches Forschungsinstitut e.V. an der Georg-August-Universität Göttingen.
- Pfaff, Victor** (2003): Zur Rückführung afghanischer Staatsangehöriger, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 23(7), 225-231.
- Praschma, Ursula Gräfin** (2006): Die Förderung der freiwilligen Rückkehr durch das Bundesamt, in: Bundesamt für Migration und

Flüchtlinge: Dokumentation Expertentreffen „Erfahrungsaustausch freiwillige Rückkehr“, Nürnberg, 19-21.

Pro Asyl (2006): Ein Jahr Zuwanderungsgesetz. Stellungnahme zur Evaluierung des Zuwanderungsgesetzes, in: Bundesministerium des Innern: Stellungnahmen der Innenministerien der Länder, von Ressorts sowie Verbänden und Kirchen im Rahmen der Evaluierung des Zuwanderungsgesetzes (Anlagenband II zum Bericht zur Evaluierung des Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und der Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz)), Berlin: BMI, 492-531.

Pütter, Norbert (2000): „Ausländerpolizeien“. Von der Amtshilfe zur gezielten Überwachung, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 65 (1/2000), 36-41.

Renner, Günter (2004): Abschiebungshaft – Praxis und Kritik. Überarbeiteter Vortrag anlässlich des „Studientages Abschiebungshaft“ in der Hochschule für Philosophie in München am 29. September 2004, Online: <http://www.migrationsrecht.net>.

Renner, Günter (2005): Ausländerrecht. Ausländergesetz und Freizügigkeitsgesetz/EU, Artikel 16 GG und Asylverfahrensgesetz sowie arbeits- und sozialrechtliche Vorschriften – Kommentar, München: Beck.

Rogge, John R. (1994): Repatriation of Refugees, in: Tim Allen/Hubert Mor-sink (Hg.): When Refugees Go Home. African Experiences, Genf: UNRISD, 14-49.

Röhl, Katharina (2004): Abschiebung – eine Menschenrechtsfrage, in: Forum Recht 04/2004, 112-113.

Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration (2004): Migration und Integration. Erfahrungen nutzen, Neues wagen. Jahresgutachten 2004, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Schieffer, Martin (2003): Community Readmission Agreements with Third Countries – Objectives, Substance and Current State of Negotiation, in: European Journal of Migration and Law 5, 343-357.

- Schlüter, Barbara** (2004): Der Vollzug der Freiheitsstrafe im Lichte des Art. 3 EMRK, in: Robert Esser/et al.(Hg.): Die Bedeutung der EMRK für die nationale Rechtsordnung, Berlin: BWV, 89-99.
- Schmidt-Fink, Ekkehart** (2006): Historische Erfahrungen mit Remigration und Rückkehrpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Expertise für das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Saarbrücken 2006 (siehe in diesem Band S. 239ff.).
- Schneider, Barbara Meike** (2006): Die Rückkehrpolitik Deutschlands als Mittel der Migrationsteuerung. Rückführung und Rückkehrförderung ausreisepflichtiger Drittstaatsangehöriger, Diplomarbeit, Studiengang Soziologie, Fakultät Sozial- und Wirtschaftswissenschaften, Otto-Friedrich-Universität Bamberg.
- Schneider, Florian** (2000): Lufthansa in Turbulenzen, in: *ila* 237, Juli/August 2000, 53-54.
- Schröder, Tim** (2006): Die Fördermöglichkeiten bei der Rückkehr von Ausländern mit Finanzinstrumenten der EU, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 26(1), 8-14.
- Schwidden, Frank/Wollenschläger, Michael** (2000): Die Abschiebung straffälliger Ausländer in Deutschland – Innere Sicherheit contra Menschenrechte, in: *AWR-Bulletin* 38, Nr. 3/4, 170-188.
- Seel, Lothar** (2001): Zuständigkeitsabgrenzung zwischen den Ausländerbehörden und der Polizei bei der Abschiebung von Ausländern, in: *Thüringische Verwaltungsblätter* 10, Heft 2, 34-37.
- 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 (Forschungsberichte des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge 2), Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- Steinke, Karolin** (2002): Die Fenster sind unerreichbar, in: „Sind Sie mit der Abschiebung einverstanden?“ Beiträge zu einer Ethnologie der Abschiebehaft in Berlin, hg.v. Projektstudium Abschiebehaft, Humboldt-Universität zu Berlin, Berlin: Kramer, 35-46.

- Steinke, Ron** (2004): Hamburger Abschiebepaxis: Bloß raus, in: Forum Recht 04/2004, 125-127.
- Stiftung Bürgerhilfe Solidarität** (2005): Rahmenkonzeption Mikrokredite, Online: http://www.heimatgarten.de/englisch/pdf/Rahmenkonzept_Micro.pdf.
- Storr, Christian/et al.** (2005): Kommentar zum Zuwanderungsgesetz – Aufenthaltsgesetz und Freizügigkeitsgesetz/EU, Stuttgart: Boorberg.
- Thal, Alexander** (2005): Verletzen Ausreisezentren die Menschenrechte? Eine Untersuchung unter dem Blickwinkel der Menschenwürde und der Menschenrechte, 4. akt. Auflage, München: Res Publica, Online: <http://www.ausreisezentren.de/az/Infomaterial/Untersuchung4.pdf>.
- Unabhängige Kommission Zuwanderung** (2001): Zuwanderung gestalten – Integration fördern. Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“, Berlin.
- UNHCR** (1993): Draft, Protection Guidelines on Voluntary Repatriation, Division of International Protection, Genf.
- UNHCR** (1996): Handbook Voluntary Repatriation: International Protection, Genf: UNHCR.
- UNHCR** (2005): Anmerkungen zu dem Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, o.O..
- United Nations – Committee against Torture** (2003): Considerations of Reports submitted by States Parties under Article 19 of the Convention. Third periodic reports of States parties due in 1999. Addendum Germany [2 September 2002] (CAT/C/49/Add.4).
- United Nations – Committee against Torture** (2004): Considerations of Reports submitted by States Parties under Article 19 of the Convention. Conclusions and recommendations of the Committee against Torture. Germany (CAT/C/CR/32/7) (unedited version).

- Unkel, Wibke (2004):** Berücksichtigung der Europäischen Menschenrechtskommission in der neueren Rechtsprechung der bundesdeutschen Verwaltungsgerichte. Eine Untersuchung am Beispiel des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 16.12.1999 – 4 CN 9.98 – zu Art. 6 Abs. 1 S. 1 EMRK und der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung zu Art. 3 EMRK, (Schriften zum Verwaltungsrecht 5), Hamburg: Dr. Kovac.
- Vogelskamp, Dirk/Just, Wolf-Dieter (1996):** Zufluchtsort Kirche. Eine empirische Untersuchung über den Erfolg und Mißerfolg von Kirchenasyl, Köln: BAG Asyl in der Kirche.
- Volckens, Vera Cinzia (2005):** Die Aufnahme und Rückführung von Bürgerkriegsflüchtlingen anhand des Beispiels der Flüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina, Berlin: Pro Business.
- Wegner, Jörg (1996):** Die Abschiebungshaft auf dem verfassungsrechtlichen Prüfstand, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 16, 44-85.
- Welte, Hans-Peter (2002):** Illegaler Aufenthalt in Deutschland, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 22(2), 54-58.
- Westphal, Manuela/Behrens, Birgit (2006):** Rückkehrberatung und Rückkehrunterstützung der pädagogischen Arbeit im Bereich Migration, Asyl und Menschenhandel. Expertise für das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Osnabrück 2006 (siehe in diesem Band S. 299ff.).
- Widgren, Jonas (1999):** Rückkehr nach Bosnien-Herzegowina. Lektionen für eine europäische Migrationspolitik, in: Internationale Politik 54(4), 31-38.
- Wolff, Theresia (2002):** Die Bedeutung der posttraumatischen Belastungsstörung für Aufenthalt und Rückkehr von Flüchtlingen, in: Asylmagazin 6/2002, 10-15.

Zimmer, Anja (1998): Abschiebungsschutz durch Art. 3 EMRK im Fall nichtstaatlicher Gewalt, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 18(3), 115-125.

Interviews

Bundespolizeidirektion (2006): Frau Hitz/Herr Stein, Bundespolizeidirektion Koblenz, Koordinierungsstelle des Bundes für Rückführungsangelegenheiten, Gespräch am 11.07.2006.

IOM (2006): Frau Schauer, Internationale Organisation für Migration, Öffentlichkeitsarbeit (Büro Nürnberg), Gespräch am 25.09.2006.

UNHCR (2006): Frau Büllsbach, UNHCR Regionalvertretung für Deutschland, Österreich und die Tschechische Republik (Büro Nürnberg), Gespräch am 30.10.2006.

Statistiken

Tabelle 10: Im AZR gespeicherte Ausweisungstatbestände zum 31.12.2005

Ausweisung Stand 31.12.2005	
Ausweisungsverfügung, Wirkung befristet, noch nicht vollziehbar	141
Ausweisungsverfügung, Wirkung unbefristet, noch nicht vollziehbar	7.864
Ausweisungsverfügung erlassen, Wirkung befristet, sofort vollziehbar	256
Ausweisungsverfügung erlassen, Wirkung unbefristet, sofort vollziehbar	7.804
Ausweisungsverfügung erlassen, Wirkung befristet, unanfechtbar	197
Ausweisungsverfügung erlassen, Wirkung unbefristet, unanfechtbar	14.251
nach § 5 Abs. 5 FreizügigG/EU (Verlust des Rechts auf Einreise und Aufenthalt) festgestellt, unanfechtbar	0
nach § 6 Abs. 1 FreizügigG/EU (Verlust des Rechts auf Einreise und Aufenthalt) festgestellt, unanfechtbar	45
Gesamtsumme:	30.558

Quelle: AZR

Tabelle 11: Personen mit hinzugespeicherter vollziehbarer bzw. unanfechtbarer Ausweisung (2000-2005)

Gesamtbestand zum 30.11.2006

	Kalenderjahr					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Baden-Württemberg	2.010	1.803	2.118	2.336	2.245	1.922
Bayern	1.843	1.814	1.840	1.809	1.895	1.421
Berlin	319	531	778	613	332	180
Bremen	87	103	85	181	165	96
Hamburg	1.771	1.969	1.425	1.167	873	536
Hessen	2.856	2.734	2.466	2.675	2.073	1.310
Niedersachsen	969	912	959	1.008	782	512
Nordrhein-Westfalen	2.300	2.681	2.884	3.281	2.750	1.903
Rheinland-Pfalz	418	407	426	432	296	194
Saarland	44	47	72	63	42	19
Schleswig-Holstein	192	199	274	189	146	68
Brandenburg	224	204	223	147	165	82
Mecklenburg-Vorpommern	70	59	61	41	40	19
Sachsen	1.257	1.121	804	523	455	338
Sachsen-Anhalt	168	181	155	155	108	96
Thüringen	197	184	158	149	100	61
Gesamt	14.725	14.949	14.728	14.769	12.467	8.757

Quelle: AZR

**Tabelle 12: Abschiebung auf dem Luftweg
nach Staatsangehörigkeit - Top 10 (2000-2005)**

2000		2001	
BR-Jugoslawien	7.089	Türkei	4.097
Türkei	4.982	BR - Jugoslawien	3.576
Rumänien	1.966	Ukraine	2.158
Ukraine	1.951	Rumänien	1.685
Bulgarien	1.282	Bulgarien	1.244
Bosnien-Herzegowina	1.124	Polen	902
Polen	1.062	Litauen	847
Vietnam	940	Russ. Föderation	722
Mazedonien	881	Vietnam	717
Moldau	869	Moldau	693
Gesamt	25.223	Gesamt	25.223
2002		2003	
BR - Jugoslawien	4.916	Serbien u. Montenegro	4.437
Türkei	4.531	Türkei	4.182
Bulgarien	1.608	Bulgarien	1.518
Ukraine	1.556	Rumänien	1.445
Rumänien	1.343	Ukraine	1.189
Vietnam	952	Vietnam	992
Polen	806	Russische Föderation	648
Litauen	755	Litauen	621
Russ. Föderation	744	Polen	552
Bosnien-Herzegowina	640	Algerien	540
Gesamt	26.286	Gesamt	23.944
2004		2005	
Serbien u. Montenegro	4.421	Serbien u. Montenegro	2.930
Türkei	3.666	Türkei	2.849
Bulgarien	1.208	Vietnam	934
Vietnam	1.036	Bulgarien	879
Rumänien	1.013	Rumänien	862
Ukraine	998	Ukraine	776
Russische Föderation	782	Russische Föderation	565
Georgien	575	Algerien	377
Algerien	531	Albanien	372
Bosnien-Herzegowina	463	Bosnien-Herzegowina	336
Gesamt	21.970	Gesamt	16.865

Quelle: Bundespolizeidirektion

Tabelle 13: Abschiebungen nach Bundesländern und Staatsangehörigkeiten (2000-2005)
Teil 1

	2000		2001		2002	
Baden-Württemberg	Jugoslawien	1.817	Jugoslawien	1.080	Jugoslawien	1.265
	Türkei	631	Türkei	448	Türkei	442
	Bosnien und Herzegowina	181	Bosnien und Herzegowina	100	Rumänien	120
Bayern	Jugoslawien	1.180	Jugoslawien	652	Jugoslawien	625
	Türkei	360	Türkei	280	Türkei	354
	Rumänien	324	Rumänien	245	Rumänien	208
Berlin	Ukraine	495	Ukraine	611	Ukraine	413
	Bulgarien	338	Bulgarien	265	Bulgarien	330
	Jugoslawien	186	Jugoslawien	199	Jugoslawien	246
Bremen	Türkei	65	Türkei	87	Türkei	67
	Russische Föderation	26	Bulgarien	24	Bulgarien	26
	Bulgarien	15	Russische Föderation	12	Jugoslawien	16
Hamburg	Türkei	171	Türkei	171	Türkei	192
	Rumänien	58	Bulgarien	69	Bulgarien	101
	Ägypten	38	Armenien	68	Jugoslawien	99
Hessen	Türkei	686	Türkei	546	Türkei	549
	Jugoslawien	322	Jugoslawien	385	Jugoslawien	530
	Kolumbien	253	Kolumbien	136	Ukraine	121
Niedersachsen	Türkei	424	Türkei	368	Türkei	378
	Jugoslawien	312	Jugoslawien	206	Jugoslawien	258
	Rumänien	99	Rumänien	102	Russische Föderation	87
Nordrhein-Westfalen	Jugoslawien	1.100	Jugoslawien	915	Jugoslawien	1.439
	Türkei	772	Türkei	693	Türkei	847
	Russische Föderation	193	Ukraine	260	Ukraine	214
Rheinland-Pfalz	Jugoslawien	315	Jugoslawien	301	Jugoslawien	223
	Türkei	187	Türkei	120	Türkei	141
	Vietnam	48	Algerien	40	Algerien	31
Saarland	Jugoslawien	102	Türkei	98	Türkei	72
	Türkei	91	Jugoslawien	35	Jugoslawien	60
	Pakistan	19	Algerien	15	Algerien	29
Schleswig-Holstein	Türkei	72	Jugoslawien	88	Türkei	111
	Jugoslawien	71	Türkei	83	Jugoslawien	94
	Rumänien	25	Russische Föderation	24	Bosnien und Herzegowina	22
Brandenburg	Vietnam	229	Vietnam	203	Vietnam	181
	Jugoslawien	82	Ukraine	88	Bulgarien	68
	Ukraine	74	Jugoslawien	49	Türkei	48
Mecklenburg-Vorpommern	Türkei	78	Bosnien und Herzegowina	67	Türkei	95
	Jugoslawien	76	Türkei	66	Jugoslawien	60
	Armenien	72	Jugoslawien	66	Vietnam	55
Sachsen	Ukraine	227	Ukraine	223	Ukraine	175
	Rumänien	220	Rumänien	205	Jugoslawien	106
	Jugoslawien	125	Jugoslawien	114	Vietnam	106
Sachsen-Anhalt	Vietnam	182	Vietnam	131	Vietnam	166
	Jugoslawien	128	Jugoslawien	66	Jugoslawien	116
	Türkei	118	Türkei	58	Türkei	114
Thüringen	Jugoslawien	121	Jugoslawien	137	Jugoslawien	80
	Moldau, Republik	72	Türkei	44	Türkei	58
	Vietnam	51	Vietnam	42	Vietnam	43

Quelle: AZR

**Tabelle 13: Abschiebungen nach Bundesländern und Staatsangehörigkeiten (2000-2005)
Teil 2**

		2003	2004	2005		
Baden-Württemberg	Jugoslawien	1.070	Jugoslawien	540	Serbien und Montenegro	467
	Türkei	469	Türkei	458	Türkei	381
	Rumänien	134	Serbien und Montenegro	268	Jugoslawien	240
Bayern	Jugoslawien	526	Jugoslawien	360	Serbien und Montenegro	247
	Türkei	318	Türkei	281	Türkei	204
	Rumänien	231	Rumänien	173	Ukraine	194
Berlin	Ukraine	203	Jugoslawien	232	Jugoslawien	155
	Bulgarien	182	Ukraine	203	Bulgarien	154
	Jugoslawien	232	Bulgarien	182	Ukraine	136
Bremen	Türkei	34	Bulgarien	63	Bulgarien	31
	Bulgarien	34	Türkei	47	Türkei	28
	Russische Föderation	26	Russische Föderation	30	Rumänien	16
Hamburg	Türkei	222	Serbien und Montenegro	228	Türkei	181
	Jugoslawien	129	Türkei	194	Serbien und Montenegro	108
	Rumänien	125	Rumänien	82	Bulgarien	67
Hessen	Türkei	722	Türkei	734	Türkei	467
	Jugoslawien	477	Jugoslawien	335	Serbien und Montenegro	167
	Bulgarien	143	Serbien und Montenegro	167	Jugoslawien	151
Niedersachsen	Türkei	290	Türkei	253	Türkei	234
	Jugoslawien	274	Jugoslawien	243	Serbien und Montenegro	185
	Rumänien	77	Serbien und Montenegro	130	Russische Föderation	82
Nordrhein-Westfalen	Jugoslawien	1.368	Jugoslawien	1.261	Türkei	606
	Türkei	853	Türkei	763	Jugoslawien	566
	Rumänien	202	Serbien und Montenegro	312	Serbien und Montenegro	465
Rheinland-Pfalz	Jugoslawien	177	Jugoslawien	190	Türkei	99
	Türkei	163	Türkei	116	Jugoslawien	87
	Vietnam	53	Russische Föderation	50	Serbien und Montenegro	52
Saarland	Türkei	109	Türkei	89	Türkei	51
	Jugoslawien	61	Serbien und Montenegro	36	Vietnam	22
	Vietnam	17	Russische Föderation	27	Serbien und Montenegro	18
Schleswig-Holstein	Türkei	114	Türkei	110	Türkei	93
	Jugoslawien	66	Jugoslawien	48	Jugoslawien	22
	Rumänien	22	Russische Föderation	31	Rumänien	12
Brandenburg	Vietnam	235	Vietnam	206	Vietnam	271
	Jugoslawien	40	Türkei	64	Russische Föderation	45
	Türkei	37	Ukraine	44	Ukraine	41
Mecklenburg-Vorpommern	Türkei	74	Türkei	67	Türkei	52
	Jugoslawien	74	Jugoslawien	59	Vietnam	32
	Vietnam	52	Armenien	49	Jugoslawien	29
Sachsen	Ukraine	112	Vietnam	122	Vietnam	136
	Vietnam	105	Ukraine	84	Türkei	82
	Jugoslawien	84	Türkei	74	Jugoslawien	71
Sachsen-Anhalt	Vietnam	119	Vietnam	138	Vietnam	139
	Jugoslawien	98	Jugoslawien	93	Jugoslawien	58
	Türkei	98	Türkei	69	Türkei	48
Thüringen	Jugoslawien	74	Jugoslawien	42	Türkei	38
	Türkei	36	Türkei	29	Vietnam	25
	Vietnam	31	Vietnam	27	Jugoslawien	22

Quelle: AZR

**Tabelle 14: Personen mit vollzogener Abschiebung nach Bundesländern
lt. AZR (2000-2005)**

	Kalenderjahr					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Baden-Württemberg	3.988	2.792	2.962	2.820	2.583	2.261
Bayern	3.725	2.867	2.868	2.820	2.800	2.280
Berlin	2.186	1.971	1.908	1.564	1.362	1.117
Bremen	200	215	197	167	238	147
Hamburg	700	790	863	1.006	1.001	743
Hessen	2.645	2.378	2.521	2.641	2.724	1.976
Niedersachsen	1.801	1.515	1.651	1.497	1.552	1.209
Nordrhein-Westfalen	4.682	4.252	4.993	5.039	5.035	3.794
Rheinland-Pfalz	1.050	851	796	840	882	618
Saarland	362	270	320	327	294	184
Schleswig-Holstein	355	380	431	377	442	271
Brandenburg	784	687	641	558	615	552
Mecklenburg-Vorpommern	424	429	365	380	395	254
Sachsen	1.277	1.109	1.014	781	788	782
Sachsen-Anhalt	615	470	589	477	505	425
Thüringen	624	495	404	354	319	250
Gesamt	25.418	21.471	22.523	21.648	21.535	16.863

**Tabelle 15: Personen mit vollzogener Abschiebung nach Alter und Geschlecht
lt. AZR (2000-2005)**

Alter	2000				2001			
	männlich	weiblich	unbe- kannt	gesamt	männlich	weiblich	unbe- kannt	gesamt
bis unter 18 Jahre	1.066	987	3	2.056	867	812	1	1.680
18 bis unter 20 Jahre	151	139		290	110	95		205
20 bis unter 30 Jahre	4.168	1.009	1	5.178	3.905	901	5	4.811
30 bis unter 40 Jahre	8.837	1.608	2	10.447	7.323	1.376	7	8.706
40 bis unter 50 Jahre	4.423	962	1	5.386	3.581	719	1	4.301
50 bis unter 60 Jahre	1.301	337		1.638	1.114	307	1	1.422
ab 60 Jahre	272	138	2	412	226	98		324
Gesamt	20.218	5.180	9	25.407	17.126	4.308	15	21.449

Alter	2002				2003			
	männlich	weiblich	unbe- kannt	gesamt	männlich	weiblich	unbe- kannt	gesamt
bis unter 18 Jahre	1.004	984	1	1.989	1.078	936	2	2.016
18 bis unter 20 Jahre	129	105		234	211	107		318
20 bis unter 30 Jahre	4.320	1.128	5	5.453	4.843	1.231	9	6.083
30 bis unter 40 Jahre	7.203	1.413	6	8.622	6.376	1.266	8	7.650
40 bis unter 50 Jahre	3.678	845	2	4.525	3.215	804	3	4.022
50 bis unter 60 Jahre	1.064	326	1	1.391	949	324	3	1.276
ab 60 Jahre	213	82		295	182	90	1	273
Gesamt	17.611	4.883	15	22.509	16.854	4.758	26	21.638

Alter	2004				2005			
	männlich	weiblich	unbe- kannt	gesamt	männlich	weiblich	unbe- kannt	gesamt
bis unter 18 Jahre	1.204	1.067	2	2.273	809	724	1	1.534
18 bis unter 20 Jahre	344	135		479	286	108	1	395
20 bis unter 30 Jahre	5.319	1.280	6	6.605	4.714	1.018	7	5.739
30 bis unter 40 Jahre	5.841	1.231	8	7.080	4.570	853	7	5.430
40 bis unter 50 Jahre	2.909	785	2	3.696	2.142	595	1	2.738
50 bis unter 60 Jahre	850	301		1.151	609	231	3	843
ab 60 Jahre	159	91		250	121	61		182
Gesamt	16.626	4.890	18	21.534	13.251	3.590	20	16.861

Quelle: AZR

Tabelle 16: Begleitung bei Abschiebungen auf dem Luftweg (2000-2005)

	Gesamtzahl	davon		von Begleiteten durch		Begleitung durch		
		unbegleitet	begleitet	Bund Land	Private	PVB der BPOL	Bundesländer	Private
2000	32.443	22.481	9.962	3.458	6.504	4.889	91	3.976
2000	25.223	19.598	5.625	2.648	2.977	4.168	177	2.556
2000	26.286	18.527	7.759	3.434	4.325	4.455	261	2.616
2000	22.516	14.474	8.024	3.263	4.779	4.447	202	3.087
2000	21.970	14.221	7.749	4.338	3.411	5.389	305	3.425
2010	16.865	10.657	6.208	3.660	2.548	4.991	197	3.068

Quelle: Bundespolizeidirektion

Tabelle 17: Gescheiterte Rückführungen nach Grund (2000-2005)*

	Jahr					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Sicherheitsbedenken LVG		144	124	138	154	95
passiver Widerstand	473	306	198	251	244	222
aktiver Widerstand		128	62	87	59	76
Flugangst	8	3	6	4	7	0
medizinische Gründe		89	108	127	119	94
keine gültigen Dokumente	88	108	109	97	90	61
Selbstverletzung				14	13	11
Eilanträge				144	147	91
sonstige	34			86	127	145
Gesamt	603	778	607	948	960	795

* ohne sonstige Gründe (u.a. verspätete oder nicht erfolgte Zuführung, Stornierung im Vorfeld etc.)

Quelle: Bundespolizeidirektion

Tabelle 18: Übernahmeersuchen im Rahmen des Dublin-Verfahrens (2000-2005)

Jahr	Übernahmeersuchen an die Mitgliedstaaten			
	gestellt	Ablehnungen	Zustimmungen	Überstellungen
2000	3.917	1.315	3.651	2.142
2001	4.255	1.108	2.641	1.640
2002	4.729	1.449	3.387	2.058
2003	4.883	889	2.967	1.562
2004	6.939	1.326	5.591	3.328
2005	5.527	1.561	4.358	2.583

Jahr	Übernahmeersuchen an Deutschland			
	gestellt	Ablehnungen	Zustimmungen	Überstellungen
2000	7.247	1.485	5.662	2.008
2001	6.838	1.147	5.437	2.739
2002	8.649	1.472	7.005	3.312
2003	7.475	1.195	6.229	2.913
2004	8.581	1.651	7.080	4.150
2005	6.255	1.626	4.632	3.127

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

Tabelle 19: Ausreisen unter dem REAG/GARP-Programm nach Staatsangehörigkeit, Alter und Geschlecht (2003-2005) Teil 1

	Anzahl Personen	Geschlecht		2003 Altersgruppen					
		M	W	0-12	13-18	19-30	31-45	46-60	über 60
Serbien-Montenegro	5.065	2.818	2.247	1.527	539	1.295	1.225	383	96
Türkei	765	521	244	146	93	200	236	68	22
Russische Föderation	627	328	299	158	69	162	173	55	10
Iran	513	376	137	72	29	139	197	61	15
Bosnien-Herzegowina	443	236	207	117	28	120	99	31	48
Bulgarien	415	217	198	125	34	127	93	32	4
Slowakei	375	208	167	172	49	81	59	14	0
Irak	316	246	70	49	9	82	130	32	14
Vietnam	280	220	60	23	6	48	169	30	4
Armenien	250	137	113	60	23	48	66	43	10
Gesamt	11.588	6.866	4.722	2.945	1.069	3.066	3.198	986	324

Tabelle 19: Ausreisen unter dem REAG/GARP-Programm nach Staatsangehörigkeit, Alter und Geschlecht (2003-2005) Teil 2

	Anzahl Personen	Geschlecht		2004 Altersgruppen					
		M	W	0-12	13-18	19-30	31-45	46-60	über 60
Serbien-Montenegro	3.224	1.760	1.464	981	376	787	764	244	72
Türkei	923	604	319	215	98	270	245	74	21
Irak	824	641	183	115	56	254	289	87	23
Russische Föderation	553	294	259	144	49	148	148	57	7
Iran	464	338	126	51	36	145	164	47	21
Bulgarien	461	249	212	101	46	172	108	30	4
Vietnam	378	297	81	22	2	77	226	42	9
Bosnien-Herzegowina	311	175	136	74	21	66	89	34	27
Armenien	224	121	103	58	18	43	55	35	15
Afghanistan	209	159	50	25	17	68	58	18	23
Gesamt	9.961	6.133	3.828	2.266	890	2.772	2.859	872	302

	Anzahl Personen	Geschlecht		2005 Altersgruppen					
		M	W	0-12	13-18	19-30	31-45	46-60	über 60
Serbien-Montenegro	1.970	1.111	859	577	206	534	439	165	49
Türkei	743	468	275	191	93	196	191	66	6
Irak	688	522	166	107	50	202	260	57	12
Iran	410	295	115	55	15	118	161	45	16
Russische Föderation	399	214	185	118	24	121	106	24	6
Afghanistan	316	254	62	35	19	124	88	33	17
Vietnam	312	241	71	17	3	71	181	32	8
Bulgarien	272	129	143	69	25	91	61	22	4
Aserbaidschan	249	155	94	60	20	78	70	21	0
Bosnien-Herzegowina	177	95	82	41	16	36	44	26	14
Gesamt	7.465	4.684	2.781	1.645	561	2.151	2.236	677	195

Quelle: IOM

Tabelle 20: Ausreisen unter dem REAG/GARP-Programm nach Aufenthaltsdauer, Reiseweg und Aufenthaltsstatus (2004-2005)

	Aufenthaltsdauer in Deutschland				Reiseweg		Personenkreis (*)						
	0 bis 6 Monate	über 6 bis 12 Monate	über 12 Monate bis 3 Jahre	über 3 Jahre bis 5 Jahre	über 5 Jahre	Flug	Land	1	2	3	4	5	6
2004	1.673	857	2.436	1.740	3.255	7.336	2.625	234	602	1.720	6.960	311	117
2005	920	637	1.594	1.603	2.711	6.194	1.271	170	188	660	5.956	176	106
2004 (*) Personenkreis:													
1- anerkannte Flüchtlinge													
2- Ausländer mit Aufenthalt aus völkerrechtlichen, politischen oder humanitären Gründen													
3- Asylbewerber im Asylverfahren													
4- Abgelehnte Asylbewerber													
5- Personen, die sich illegal in Deutschland aufhalten													
6- Opfer von Zwangsprostitution oder Menschenhandel													
7- Ehemalige vietnamesische Vertragsarbeiter													
8- Unbekannt													
2005 (*) Personenkreis:													
1- anerkannte Flüchtlinge													
2- Ausländer mit Aufenthalt aus völkerrechtlichen, politischen oder humanitären Gründen													
3- Asylbewerber im Asylverfahren													
4- Abgelehnte Asylbewerber													
5- Personen, die sich illegal in Deutschland aufhalten													
6- Opfer von Zwangsprostitution oder Menschenhandel													
7- Ehemalige vietnamesische Vertragsarbeiter													
8- Personen aus Serbien-Montenegro, Afghanistan oder dem Irak mit Einreisdatum gemäß Punkt 2.1.6. des REAG-Merkblattes													

Quelle: IOM

Liste der Abkommen zur Erleichterung der Rückkehr ausreisepflichtiger Ausländer (Stand Januar 2007)

Rückübernahmeabkommen der Bundesrepublik Deutschland

Länder	Unterzeichnung	Inkrafttreten (vorl. Anwendung)	Fundstellen
Albanien	18.11.2002	01.08.2003	BGBl. II 2003 Nr. 7, S. 194
Algerien	14.02.1997	12.05.2006 (01.11.1999)	BGBl. II 2004 Nr. 1, S. 16
Armenien	16.11.2006		BGBl. II 2006 Nr. 33, S. 1405
Benelux	17.05.1966	01.07.1966	BAnz. 1966 Nr. 131
Bosnien und Herzegowina	20.11.1996	14.01.1997	BGBl. II 1997 Nr. 12, S. 742
Bulgarien	01.02.2006	01.05.2006	BGBl. II 2006 Nr. 8, S. 259
Dänemark	15.05.1954	01.06.1954	BAnz. 1954 Nr. 120
Estland	16.12.1998	01.03.1999	BGBl. II 2000 Nr. 12, S. 570
Frankreich	10.02.2003	01.07.2005	BGBl. II 2006 Nr. 4, S. 99 ff.
Hongkong	17.11.2000	17.02.2001	
Kroatien	25.04.1994	22.10.1997	BGBl. II 1998 Nr. 1, S. 9
Lettland	16.12.1998	01.02.1999	BGBl. II 2000 Nr. 12, S. 579
Litauen	16.12.1998	01.02.2000	BGBl. II 2000 Nr. 12, S. 588
Marokko	22.04.1998	01.06.1998	BGBl. II 1998 Nr. 23, S. 1148
Mazedonien	24.06.2002	01.05.2004	BGBl. II 2002 Nr. 38, S. 2526
Norwegen	18.03.1955	18.03.1955	BAnz. 1955 Nr. 84
Österreich	16.12.1997	15.01.1998	BGBl. II 1998 Nr. 3, S. 80
Polen (Abkommen m.d. Schengenstaaten)	29.03.1991	01.05.1991	BGBl. II 1993 Nr. 23, S. 1099
Polen (Warschauer Protokoll über Festlegung zu techn. Bedingungen)	29.09.1994	29.09.1994	BGBl. II 1994 Nr. 60, S. 3775
Rumänien	24.09.1992	01.11.1992	BGBl. II 1993 Nr. 8, S. 220
Rumänien (Rückübernahme von Staatenlosen)	09.06.1998	01.02.1999	BGBl. II 1999 Nr. 7, S. 172
Schweden	15.05.1954	01.06.1954	BAnz. 1954 Nr. 120
Schweiz	20.12.1993	01.02.1994 (01.02.1996)	BGBl. II 1996 Nr. 26, S. 945
Serbien (Abkommen wird auch für Montenegro angewandt)	16.09.2002	01.04.2003	BGBl. II 2002 Nr. 41, S. 2762
Slowakei	19.02.2003	20.05.2003	BGBl. II 2003 Nr. 12, S. 446
Südkorea	10.12.2004	22.03.2005	BGBl. II 2005 Nr. 6, S. 193
Tschechien	03.11.1994	01.01.1995	BGBl. II 1995 Nr. 5, S. 133
Ungarn	01.12.1997	01.01.1999	BGBl. II 1999 Nr. 5, S. 90
Vietnam	21.07.1995	21.09.1995	BGBl. II 1995 Nr. 27, S. 743

Rückübernahmeabkommen der Gemeinschaft (EU)

Länder	Unterzeichnung	Inkrafttreten (vorl. Anwendung)	Fundstellen
Albanien	18.12.2004	01.05.2006	Amtsblatt der Europäischen Union 2005 Nr. L124/21
Hongkong	27.11.2002	01.03.2004	Amtsblatt der Europäischen Union 2004 Nr. L17/25
Macao	13.10.2003	01.06.2004	Amtsblatt der Europäischen Union 2004 Nr. L143/99
Russische Föderation	25.05.2006		Ratsdok. 8859/06 v. 17.05.2006
Sri Lanka	04.06.2004	01.05.2006	Amtsblatt der Europäischen Union 2005 Nr. L124/43

Quelle: BMI

**Durchbeförderungsabkommen der Bundesrepublik Deutschland
(zwangsweise Rückführung)**

Länder	Unterzeichnung	Inkrafttreten (vorl. Anwendung)	Fundstellen
Albanien (Durchbeförderung jugosl. Staatsangeh. in das Kosovo)	27.01.2000	(01.04.2000)	
Mazedonien (Durchbeförderung jugosl. Staatsangeh. in das Kosovo)	11.10.1999	(11.10.1999)	
Polen (Durchbeförderung von Drittstaatsangehörigen)	23.03.2006	01.08.2006	

Quelle: BMI

Durchreise- bzw. Transitabkommen der Bundesrepublik Deutschland (freiwillige Rückkehr)

Länder	Unter- zeichnung	Inkrafttreten (vorl. Anwendung)	Fundstellen
Mazedonien (Transit jugosl. Staatsangeh. in das Kosovo)	11.10.1999	(11.10.1999)	
Albanien (Transit jugosl. Staatsangeh. in das Kosovo)	27.01.2000	(01.04.2000)	
Kroatien, Österreich, Schweiz, Slowenien (Transit und Durchbeförderung nach Bosnien und Herzegowina)	29.05.1996	01.07.1996	BGBl. II 1996 Nr. 49, S. 2656
Albanien, Bosnien und Herzegowina, Italien, Kroatien, Österreich, Schweiz, Slowenien, Ungarn, Niederlande, Luxemburg (Transit nach Jugoslawien)	21.03.2000	20.04.2000 11.08.2001 Beitritt Niederlande, Luxemburg	BGBl. II 2001 Nr. 15, S. 536

Quelle: BMI

Theorieansätze zur Erklärung von Rückkehr und Remigration

Edda Currle*



1 Einleitung: Der Begriff der Remigration im Kontext des Migrationsprozesses



„Remigration“ und „Rückkehr“ bezeichnen Teilbereiche von Migrationsprozessen, die aus den unterschiedlichsten Gründen erfolgen können. Grundsätzlich wird der Begriff der Rückkehrmigration verwendet, wenn Personen in ihr Herkunftsland zurückkehren, nachdem sie eine signifikante Zeit außerhalb dieses Landes verbracht haben.¹ Bei der Definition der Zeitspanne im Aufnahmeland sollte zwischen dauerhafter (gemäß der Definition der Vereinten Nationen ab einem Jahr Aufenthalt) und temporärer Migration (unter einem Jahr Aufenthalt) unterschieden werden.

Bei Rückkehrern wird prinzipiell unterschieden zwischen freiwilliger und erzwungener Rückkehr, wobei diese beiden Kategorien nicht immer trennscharf sind.² Eine freiwillige Rückkehr kann auf Initiative der

* Zuerst veröffentlicht als Edda Currle (2006): Theorieansätze zur Erklärung von Rückkehr und Remigration, in: soFid Migration und ethnische Minderheiten 2006/2, 7-23.

1 Grundsätzlich lassen sich Repatriierungsfälle in dieses Schema schlecht einordnen. Folgt man der oben genannten Definition, zählt z.B. die Zuwanderung von Spätaussiedlern nicht zur Remigration, da in diesen Fällen die zuwandernden Personen nicht selbst aus Deutschland emigriert waren.

2 So erfolgt eine „freiwillige“ Rückkehr unter Inanspruchnahme von Rückkehrhilfen in vielen Fällen gezwungenermaßen, da den Akteuren keine andere Wahl bleibt.

Migranten und mit Hilfe des jeweiligen Staates oder unterstützender Organisationen erfolgen. In der Kategorie der erzwungenen Rückkehr („forced migration“) werden Begriffe wie „Rückführung“, „Abschiebung“, „Ausweisung“ oder „Deportation“ verwendet.³ Die unfreiwillige Rückkehr wird veranlasst durch staatliche Autorität, wobei auch hier Unterstützung durch Nichtregierungsorganisationen erfolgen kann.

Rückkehrer lassen sich auch nach ihren Intentionen unterscheiden (z.B. Brecht 1995: 67ff.): In Deutschland war die Rückkehr von Gastarbeitern die bislang quantitativ bedeutsamste Rückkehrform. Die zirkuläre Migration definiert eine mehrfache Rückkehr. Weitere Typen sind: Rückkehr von im Ausland ausgebildeten Fachkräften, die Rückkehr nach der Pensionierung, die „Rückkehr der helfenden Hände“, d.h. nach humanitären Einsätzen oder von Entwicklungshelfern, die Rückkehr von Militärpersonal und die erzwungene Rückkehr. Im muslimischen Raum von Bedeutung ist ferner die – oft jahrelang andauernde – Wallfahrtsmigration nach Mekka sowie die „nostalgische Remigration“ in das Land der Vorfahren, wobei dies im eigentlichen Sinne keine echte Remigration darstellt, da der Remigration keine Emigration aus diesem Land vorangegangen ist. Schwachpunkt von Brechts Aufzählung ist allerdings die fehlende Berücksichtigung einzelner Gruppen wie z.B. Au-Pairs oder die fehlende Ausdifferenzierung der erzwungenen Rückkehrer.

Prinzipiell stellt sich bei der Analyse von Rückkehrern das Problem ihrer statistischen Erfassung. So können anhand der amtlichen deutschen Wanderungsstatistik keine Aussagen zum Umfang von Rückkehrbewegungen getroffen werden, da die fallbezogene Statistik keine Auskunft über die Motive von Migration zulässt. Länder wie Frankreich, Griechenland oder Spanien besitzen keine Abwanderungsstatistik. Auf dieses Problem wies bereits King im Jahr 1978 (176) hin. Gmelch (1980: 135f.) sah darin

3 An dieser Stelle erscheint es sinnvoll, sich an die von der Europäischen Kommission (2005: 15) vorgeschlagene Terminologie zu halten, wonach „Rückführung“ die „freiwillige oder erzwungene Rückkehr in das Herkunfts-, Transit- oder ein anderes Drittland meint, während die „Abschiebung“ die „Vollstreckung der Rückkehrverpflichtung, d.h. die tatsächliche Verbringung aus dem Land“ meint.

einen Grund für die lange Zeit andauernde Vernachlässigung von Remigrationsbewegungen in der wissenschaftlichen Forschung. Einen Überblick über die vorhandenen Daten zu Rückkehrbewegungen bietet Koser (2000: 59ff.).

Die folgende Systematisierung theoretischer Ansätze, die sich mit Remigration und Rückkehr auseinandersetzen, hat zum Ziel, einen Überblick über die verschiedenen Herangehensweisen zu geben. Darauf aufbauend wird beurteilt, welche Ansätze den verschiedenen Typen von Remigranten sowie den im Folgenden geschilderten Forschungsfragen in welchem Umfang gerecht werden können.

2 Theorieansätze zum Thema Remigration und Rückkehr



In seinem 1974 veröffentlichten bibliographischen Essay systematisierte Bovenkerk als erster die bis dato vorhandene Literatur nach theoretischen Gesichtspunkten. Für die 1970er Jahre stellte Bovenkerk noch einen Mangel an Literatur fest, welche die *Einflüsse von Rückkehrern auf ihr Heimatland* (Stichwort: „Innovation durch Rückkehr“) beschreibt. Als auch heute noch gültige Forschungsschwerpunkte zu Rückkehr und Remigration formulierte er weiterhin die *Typologisierung der Akteure*, die Frage nach den *Motiven zur Rückkehr* sowie die *Reintegrationsfähigkeit der Rückkehrer* (Bovenkerk 1974: 31ff.).⁴

4 Bovenkerk (1974: 46ff.) definierte für die Forschung der Zukunft neun für ihn relevante Forschungsvariablen. Sein Ansatz gehört zu den strukturellen Ansätzen und wurde von King (1978, 1986) und Gmelch (1980) weiterentwickelt (s. Punkt 2.2).

Einen ersten Aufschwung in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dem Thema Remigration gab es zu Beginn der 1960er Jahre. Sie bezog sich im Wesentlichen auf drei Gruppen: Auf die Rückkehr von Arbeitskräften aus den USA nach Italien, Puerto Rico und Mexiko, auf britische Rückkehrer aus Australien und Kanada sowie auf Remigranten von Großbritannien in die Karibik (King 1986a: 2f.). Anfang der 1970er Jahre, als es mit Beginn der Rezession zu einer Umkehrung der Migrationsbewegungen aus den Aufnahmeländern heraus kam, folgte eine weitere große Anzahl an Studien. Im deutschsprachigen Raum fanden zumeist die türkischen Rückkehrer als größte Abwanderergruppe Beachtung. Besonders intensiv wurde in den Jahren zwischen 1976 und 1986 publiziert.⁵ In den 1990er Jahren ließ das Interesse am Thema Remigration zunächst deutlich nach (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 1994: 9). Mit der zunehmenden Mobilität von Menschen, der Zunahme temporärer Wanderungsbewegungen, der steigenden Anzahl illegaler Migranten und abgelehnter Asylbewerber sowie infolge der Fluchtbewegungen innerhalb Europas während der Jugoslawien-Krise rückte Remigration wiederum in den Blickpunkt der politischen und wissenschaftlichen Aufmerksamkeit (Ghosh 2000a: 2).

Remigration wird in geographischen, soziologischen, politikwissenschaftlichen und volkswirtschaftlichen Ansätzen behandelt. Während geographische Ansätze Wanderungsursachen und -konsequenzen wie die Änderung demographischer und sozioökonomischer Strukturen in Herkunfts- und Zielländern betrachten, um zu Typologien zu gelangen, befassen sich soziologische Studien umfassend mit den Lebensbedingungen der Immigranten, ihrer Integration und mit Motiven, Ursachen und Konsequenzen von Remigration. Rein volkswirtschaftliche Ansätze betrachten gesamtwirtschaftliche Wirkungen von Migration, behandeln ihre Rolle für Wirtschaftswachstum, Entwicklung und Arbeitsmarkt und beschreiben mögliche Modernisierungsprozesse im Herkunftsland (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 1994: 9). Politikwissenschaftliche Arbeiten schließlich bewerten Rückkehrförderungsmaßnahmen, befassen sich mit

5 Stellvertretend für die große Anzahl an Studien sei an dieser Stelle die umfassende Analyse türkischer Rückkehrer von isoplan genannt (Jurecka/Werth 1980).

der Entwicklung neuer Politiken v.a. auf europäischer Ebene oder beurteilen die Chancen für Entwicklungsländer aufgrund der Rückkehr von Remigranten.

Die im Folgenden beschriebenen theoretischen Ansätze spiegeln die historischen Entwicklungen der Remigration im vergangenen Jahrhundert wider. Sie integrieren dabei die bereits von Bovenkerk 1974 identifizierten Forschungsschwerpunkte in unterschiedlichem Maße, können also zum Teil nicht alle Forschungsfragen beantworten. Besondere Aufmerksamkeit wird den soziologischen Ansätzen gewidmet. Von den rein ökonomisch orientierten Ansätzen (Punkt 2.1) über die strukturellen Ansätze (Punkt 2.2) wurden mit der neueren soziologischen Forschung immer komplexere Annäherungen an das Thema möglich (Punkt 2.3). In 2.4 werden schließlich politikwissenschaftliche Ansätze behandelt. Rein volkswirtschaftliche Theorien, welche die Auswirkungen von Migration und Remigration auf die Volkswirtschaften der Herkunfts- oder Zielländer zu erklären versuchen, werden in dieser Studie nicht berücksichtigt.

2.1 Ökonomisch orientierte Ansätze

2.1.1 Neoklassischer Ansatz

Der neoklassische Ansatz setzt am Individuum an und geht von der Annahme aus, dass die Entscheidung zur internationalen Migration darauf zurückgeht, eine Verbesserung der eigenen wirtschaftlichen Situation zu erreichen. Die Annahme, in Aufnahmeländern höhere Einkommen erzielen zu können, erzeugt einen Anreiz, die Kosten der Wanderung über Grenzen hinweg auf sich zu nehmen. Anreize bieten ferner ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht oder die Möglichkeit, die eigene Familie nachkommen lassen zu können. Soziale Bindungen werden grundsätzlich als Kostenfaktor angesehen: Bestehende soziale Bindungen im Heimatland senken die Kosten der Rückkehr und erhöhen die Kosten, im Gastland zu verbleiben, während soziale Bindungen im Gastland den gegenteiligen Effekt haben.

Die Variable Zeit übt insofern einen Einfluss auf die Entscheidung zur Rückkehr aus, als dass die Kosten für eine Rückkehr umso höher angesetzt werden, je länger der Aufenthalt im Aufnahmeland angedauert hat.

Neoklassische Ansätze betrachten Remigration konsequenterweise als individuelle Entscheidung, die aufgrund der Tatsache getroffen wird, dass angestrebte Migrationsziele wie eine Einkommensverbesserung, die Steigerung des Humankapitals oder ein dauerhafter Aufenthaltstitel nicht erreicht wurden. Eine Rückkehr ins Heimatland wird in dieser Sichtweise *immer* als Ergebnis einer fehlgeschlagenen Migration angesehen, da die Migranten die Kosten der Migration falsch kalkuliert und den erwarteten höheren Nutzen nicht erreicht haben (Cassarino 2004: 255; Constant/Massey 2002: 9f.).

2.1.2 New Economics of Labour Migration (NELM)

Im Gegensatz zum neoklassischen Ansatz sieht der Ansatz der „New Economics“ die Rückkehr als eine logische Folge einer kalkulierten Strategie und als Resultat erfolgreich erreichter Ziele an. Der Ansatz geht von der Annahme aus, dass eine internationale Wanderung nur für einen bestimmten Zeitraum geplant wird. Diese Zeitspanne wird über die Versorgung der Haushalte definiert: Der Migrant setzt sich zum Ziel, ein höheres Einkommen als im Herkunftsland zu erzielen, um Ersparnisse anzulegen und gleichzeitig Rücküberweisungen für die Versorgung seiner Haushaltsmitglieder im Herkunftsland vornehmen zu können. Im Gegensatz zur neoklassischen Theorie ist ihr eigener Status für die Migranten im Aufnahmeland irrelevant. Auch die Erhöhung von Humankapital spielt als Ziel für sie keine Rolle. Die Planung des Migrationsprozesses übt damit von Beginn an Einfluss auf das (berufliche) Verhalten des Migranten im Aufnahmeland aus: Emigration findet statt, um temporären Schwächen des heimischen Marktes auszuweichen. Sobald ihre rein ökonomisch orientierten Ziele wie ein höheres Einkommen oder ein bestimmter Sparbetrag im Aufnahmeland erreicht sind, kehren die Migranten zurück. Die Rückkehr wird von

den „New Economics of Labour Migration“ stets als Ergebnis erfolgreicher Erfahrungen im Aufnahmeland angesehen. Variablen wie Identität, Staatsangehörigkeit, Geburtsort oder sozioökonomischer Status im Herkunftsland spielen für Rückkehrentscheidungen keine Rolle. Remigration wird somit Teil eines ökonomisch rational kalkulierten Migrationsplans: Die Rückkehr erfolgt nicht als Niederlage, sondern wird als Teil einer „Erfolgsgeschichte“ gesehen (Cassarino 2004: 255f.; Constant/Massey 2002: 10f.).

2.1.3 Der Vergleich der ökonomisch orientierten Ansätze

Die ökonomisch orientierten Ansätze unterscheiden sich grundlegend in ihren Ansatzpunkten. Während die Neoklassik von der Annahme ausgeht, dass Personen dauerhaft emigrieren, um in den Aufnahmegesellschaften ihr Einkommen zu maximieren, geht der „New Economics“-Ansatz grundsätzlich von einer befristeten Emigration aus. In beiden Ansätzen besitzen die Migranten klar definierte Strategien und versuchen, mit ihren Entscheidungen auf die Unsicherheiten des Marktes zu reagieren. Manko des „New Economics“-Ansatzes ist die Beschränkung der Motivation von Migranten auf rein ökonomische Faktoren. Deren Erklärungskraft für die Motive zu Emigration und Rückkehr ist jedoch letztendlich beschränkt. Neoklassische Ansätze hingegen integrieren soziale Bindungen als Kosten.

Integrationsprobleme nach der Rückkehr und Einflüsse auf das Herkunftsland stehen weder im Mittelpunkt des Interesses von Neoklassikern noch von Vertretern der „New Economics“. Migranten werden lediglich als Überbringer oder Träger ausländischen Kapitals gesehen. Wenig Erklärungspotenzial (Neoklassik) bzw. gar keines (New Economics) wird den im Aufnahmeland erworbenen Fähigkeiten zugedacht. Die allein aufgrund ökonomischer Faktoren getroffenen Entscheidungen können zudem nicht erklären, welche Zielgebiete die Individuen für ihre Rückkehr wählen, da soziale, ökonomische oder politische Verhältnisse der Rückkehrländer nicht in die Analyse einbezogen werden. Da die Situation nach der Rück-

kehr nicht in den klassischen Analysebereich ökonomisch orientierter Ansätze fällt, können Rückkehrerfahrungen der Individuen somit auch nicht systematisch verglichen werden (Cassarino 2004: 256).

Constant und Massey bestätigten in einer Studie zur Rückkehr von Gastarbeitern aus Deutschland zwischen 1984 und 1997 das Erklärungspotenzial beider Varianten, da sie zum Teil Einkommensmaximierer, zum Teil zielorientierte Einkommensverbesserer im Sinne der „New Economics“ in ihrer Analyse fanden. Die Autoren betonen die hohe Relevanz von Rücküberweisungen in das Heimatland als erklärende Variable, die beide Gruppen voneinander unterscheidet (Constant/Massey 2002: 32ff.).

Nach Dustmann ist ein für eine Remigration optimaler Zeitpunkt dann erreicht, wenn die Kosten im Aufnahmeland die Nutzen überwiegen. Daraus resultieren unterschiedliche Motive zur Remigration, die neben wirtschaftlichen Variablen wie Einkommensunterschieden zwischen Gast- und Heimatland oder dem kumulierten Kapital auch Humankapital berücksichtigen (Dustmann 1996: 226f.). Dustmann sieht Migration als Teil eines Lebenszyklusmodells an und entwickelte ein Modell, welches darauf abzielt, die Aufenthaltsdauer potenzieller Remigranten zu bestimmen, sowie zu erklären versucht, welchen Zeitpunkt Individuen für eine Rückkehr ins Heimatland festlegen (Dustmann 1994; Dustmann/Kirchkamp 2002). Problematisch in diesem neoklassischen Modell ist jedoch beispielsweise die Operationalisierung des potenziellen Einkommens eines Rückkehrers in seinem Herkunftsland (vgl. auch Brecht 1995: 74f.).

2.2 Strukturelle Ansätze

In den vor allem von Soziologen oder Geographen vertretenen strukturellen Ansätzen wird Rückkehrmigration nicht allein in Abhängigkeit von der individuellen Erfahrung des Migranten verstanden, sondern es wird auch die Abhängigkeit von sozio-politischen Bedingungen des Herkunftslandes berücksichtigt. Strukturelle Ansätze unterscheiden sich damit grundlegend von den in 2.1 dargestellten ökonomisch orientierten Ansätzen und gehen über die alleinige Betrachtung von Arbeitsmigranten

hinaus. Remigration kann in strukturellen Ansätzen sowohl als Erfolgsgeschichte als auch als Scheitern im Aufnahmeland erklärt werden. Grundsätzlich gehen strukturelle Ansätze davon aus, dass Migranten die Realitäten der Herkunftsländer in Bezug zu ihren Erwartungen setzen, die sie an das Aufnahmeland haben, um dann eine Entscheidung für oder gegen Remigration zu treffen (Cassarino 2004: 257). Unfreiwillige Rückkehrbewegungen stehen jedoch, wie bei den ökonomisch orientierten Ansätzen, nicht im Mittelpunkt des Interesses der Strukturalisten.

Cerese (1974) entwickelte anhand der Analyse italienischer Arbeitsmigranten in den USA vier Typen von Rückkehrern und verband deren Situation im Aufnahmeland, ihre persönlichen Erfahrungen und den Rückkehrtypus mit den Gegebenheiten, in welche die Migranten zurückkehrten. Er betrachtete also auch Erfolg oder Misserfolg im Land der Rückkehr sowie das mögliche Potenzial für wirtschaftliche Innovationen im Herkunftsland. Personen, die sich in die Aufnahmegesellschaft nicht integrieren konnten, kehren laut Cerese aufgrund von Misserfolg („Return of failure“) zurück. „Return of conservatism“ betrifft Individuen, die den sozialen Kontext, den sie verlassen, nicht ändern wollen. Ihre Planung sieht deshalb vor, mit genügend Kapital ins Herkunftsland zurückzukehren, um dort unter besseren persönlichen Bedingungen leben zu können. Cereses dritte Gruppe umfasst Personen, die sich für die Rückkehr in ihr Heimatland entscheiden, um dort ihren Lebensabend zu verbringen („Return of retirement“). „Return of innovation“ schließlich verspricht dem Herkunftsland die meiste Dynamik. Personen dieser Kategorie verwenden ihre im Aufnahmeland erworbenen Fähigkeiten, um ihre Ziele im Herkunftsland zu verwirklichen. Sie besitzen das größte Innovationspotenzial (zitiert nach King 1978: 178 und Cassarino 2004: 257f.). Cerese gab jedoch selbst zu bedenken, dass bestehende Macht- und Herrschaftsstrukturen in den Herkunftsländern eine Veränderung der Gegebenheiten durch Rückkehrmigranten relativ unwahrscheinlich machen können (zitiert nach Cassarino 2004: 258). Dieser „Mythos der Modernisierung“ wurde in mehreren Studien bestätigt (vgl. King 1978: 179f.). Rogers unternimmt den Versuch, analytische

Gründe für diesen „Mythos“ zu finden und beklagt in diesem Zusammenhang inadäquate Analysen, inadäquate Samplings sowie unrealistische Normerwartungen (Rogers 1984: 292ff.).

Gmelch (1980) setzte auf der Grundlage von Cereses Typologie die Intention zur Rückkehr mit der Motivation hierzu in Beziehung. Die Entscheidung zur Rückkehr wird in seinem Ansatz bestimmt durch die antizipierten individuellen Möglichkeiten sowohl im Aufnahme- als auch im Herkunftsland. Eine Planung von Rückkehrentscheidungen ist in diesem Ansatz ausgeschlossen, da situative Faktoren einbezogen und abgeschätzt werden müssen. Gmelch sah Migranten zu einem Großteil als schlecht vorbereitet für eine Rückkehr an, da sie über den gesellschaftlichen Wandel in ihrem Herkunftsland häufig schlecht informiert seien und eine Rückkehr von industrialisierten Ländern in weniger entwickelte Länder häufig mit nicht-intendierten Problemen verbunden sei. Diese beschreibt er detailliert (Gmelch 1980: 143f.).

King (1978; 1986; 2000) typisierte Rückkehrmigranten anhand der ökonomischen Situation der Herkunfts- im Vergleich zu den Aufnahmeländern. Er lenkte den Blick erstmals auf Phänomene der Kettenmigration und betonte die Notwendigkeit, ein Bündel an ökonomischen, sozialen, familiären oder lebenszyklischen und politischen Variablen sowohl in den Aufnahme- als auch in den Herkunftsländern zu betrachten, um die Motive der Migranten zu ergründen (King 1978: 175f.; 2000: 13ff.). King beschreibt drei Analyseeinheiten – die Situation im Herkunftsland, die zur Emigration bewogen hat, die Lage im Aufnahmeland, die zur Remigration veranlasst hat, und letztlich die Verhältnisse nach der Remigration (King 1986a: 4).

Innovativ bei strukturellen Ansätzen ist die Berücksichtigung der Situation in den Herkunftsländern nach der Rückkehr. Sie sind damit in der Lage, auf Forschungsfragen der Reintegration und der ökonomischen Entwicklung in den Herkunftsländern einzugehen. Der strukturelle Ansatz zeigt, dass nicht allein Qualifikation und finanzielles Kapital Rückkehrerwartungen herausbilden; auch die Machtverhältnisse, Traditionen und Werte haben entscheidenden Einfluss darauf, ob Migranten ihre Migrati-

onserfahrungen in den Herkunftsländern investieren. „Zeit“ und „Raum“ bilden dabei die zwei entscheidenden Variablen: „Zeit“ bezieht sich auf den Statuswandel des Migranten im Aufnahmeland sowie auf den Wandel der Herkunftsgesellschaft im Zeitraum der Abwesenheit des Migranten. Der Prozess der Reintegration hängt dabei von der Aufenthaltsdauer im Aufnahmeland ab – je länger die Abwesenheit, desto schwieriger gestaltet sich die Rückkehr. Gleichzeitig muss die Aufenthaltsdauer den Migranten die Möglichkeit bieten, ihre Fähigkeiten auszubauen, um sie als Reinvestition einbringen zu können. King (1986: 19) schlägt als Optimum keinen allzu kurzen, aber auch keinen allzu langen Aufenthalt vor, bleibt mit dieser Aussage jedoch recht vage. Rückkehrer scheitern bei dem Versuch, ihre Interessen zu verfolgen, wenn sie zu lange von der Heimat getrennt waren. In dieser Zeit scheinen sie ihre sozialen Netzwerke und Beziehungen zu verlieren, die Bindungen zum Herkunftsland werden schwach. Vom *Zielraum* – rural oder urban geprägt – hängt ebenfalls ab, wie sich der Reintegrationsprozess gestaltet. Passen Rückkehrer sowohl Erwartungen als auch Verhalten den lokalen, rural geprägten Herkunftsgesellschaften an, um wieder akzeptiert zu werden, tendieren sie dazu, ihre Ersparnisse eher unproduktiv zu verwenden, z.B. in Form von Luxusgütern. Der Verlust sozialer Netzwerke im Herkunftsland betrifft vor allem Migranten, die von traditionell geprägten Gebieten in moderne Länder wandern, zwischen denen wenig Verbindungen und Informationstransfers existieren. Rückkehrer sind aus diesem Grund nicht in der Lage, die Situation zu Hause optimal einschätzen zu können. Dies ist jedoch für eine erfolgreiche Reintegration von großer Bedeutung (s.a. Cassarino 2004: 261).

Im Zentrum des Interesses von Strukturalisten steht, im Gegensatz zu dem von Vertretern ökonomisch orientierter Ansätze, zum einen die Frage, wie Remigranten die (ökonomische) Entwicklung in den Herkunftsländern beeinflussen können, und zum anderen, welche Faktoren auf den individuellen Integrationsprozess der Rückkehrer Einfluss nehmen können. Beide Analysebereiche – Herkunfts- und Aufnahmeland – werden in die Beurteilung des Rückkehrerfolges einbezogen.

Strukturalisten tendieren jedoch ebenfalls dazu, die Migrationserfahrungen der Rückkehrer auf die bloße Akquirierung von Fähigkeiten und Kapital zu reduzieren. Dementsprechend werden die Auswirkungen der Remigration auf die Herkunftsländer fast ausschließlich in ökonomischen Dimensionen gemessen (s. hierzu Gmelch 1980: 146ff., der berufliche Fähigkeiten und Investition von Erspartem als Dimensionen anführt). Wenige Studien beschäftigten sich mit dem Transfer neuer Ideen, Werte oder Einstellungen (Gmelch 1980: 150f.). Da die Intentionen der Rückkehrer als fast ausschließlich ökonomisch motiviert angesehen werden, werden bestehende kulturelle, historische oder soziale Verbindungen zwischen Herkunfts- und Aufnahmeländern zur Erklärung von Wanderungsbewegungen in die Analyse von Strukturalisten ebenfalls nicht mit einbezogen (s.a. Cassarino 2004: 260).

Ein frühes Beispiel für die Zusammenführung strukturalistisch geprägter Aufsätze und Ausarbeitungen für den deutschsprachigen Raum ist die Veröffentlichung von Körner und Werth (1981). Sie versammelten zahlreiche Beiträge eines internationalen Symposiums zu Rückwanderung und Reintegration und rückten neben der Bewertung der Rückkehrförderungsprogramme die Entwicklung in den Herkunftsländern ins Zentrum der Aufmerksamkeit. Weitere Beispiele sind die Veröffentlichungen von Kubat (1984) und King (1986) mit zahlreichen Beiträgen, wobei neben verschiedenen Länderstudien, welche v.a. die Auswirkungen von Rückkehrern und ihre Anpassungs- und Integrationsprobleme beleuchten, methodologische Grundsatzfragen erörtert werden. Allen Arbeiten gemeinsam ist jedoch die fehlende Berücksichtigung unfreiwilliger Rückkehrbewegungen.

2.3 Neuere soziologische Ansätze

Neuere soziologische Ansätze gehen auf die mittlerweile enorme Komplexität und Heterogenität des Remigrationsphänomens ein und berücksichtigen die Auswirkungen der Globalisierung genauso wie die Veränderung des weltweiten Transportwesens. Sie sind daher im Gegensatz zu

den früheren soziologischen Ansätzen dazu in der Lage, zirkuläre Migrationsbewegungen besser erklären zu können. Zum Teil können sie darüber hinaus unfreiwillige Rückkehrbewegungen konzeptionell einbinden.

2.3.1 Transnationalismus

Der Transnationalismus-Ansatz versucht, einen theoretischen und konzeptionellen Rahmen zu entwickeln, um die sozialen und ökonomischen Verbindungen zwischen Herkunfts- und Aufnahmeländern in die Analyse von Migrationsbewegungen einbeziehen zu können. Es wird davon ausgegangen, dass die Verbindungen zwischen Herkunfts- und Aufnahmeländern Einfluss auf die Identität von Migranten nehmen. Diese Verbindungen werden weder in strukturalistischen noch in ökonomisch orientierten Ansätzen berücksichtigt. Ziel der Vertreter transnationalistischer Ansätze ist es, die Dynamik von Migrationsbeziehungen, d.h. die Hin- und Rückwanderungsbewegungen von Migranten erklären zu können. Rückkehr wird dabei nicht als Endpunkt eines Migrationszyklus gesehen; Rückkehrmigration ist vielmehr Teil eines zirkulären Systems sozialer und wirtschaftlicher Beziehungen. Im Gegensatz zu Strukturalisten gehen Transnationalisten davon aus, dass Rückkehrer ihre Reintegration durch regelmäßige Besuche im Heimatland gezielt vorbereiten. Zu diesem haben sie starke Bindungen, auch in Form von Rücküberweisungen, aufrecht erhalten. Transnationale Migranten unterhalten wirtschaftliche, politische und soziale Netzwerke, die mehrere nationalstaatliche Gesellschaften umspannen können. Die Zugehörigkeit zu einem solchen Netzwerk wird definiert über ein gemeinsames Herkunftsland oder eine gemeinsame ethnische Herkunft (Cassarino 2004: 261f.).

Der konzeptionelle Rahmen des Ansatzes beruht auf zwei miteinander verbundenen Analyseeinheiten: der transnationalen Identität und der transnationalen Mobilität. Die transnationale Identität besteht aus der im Herkunftsland erworbenen Identität in Kombination mit der im Aufnahmeland hinzu gewonnenen Identität. Die Transnationalisten gehen

also von „doppelten Identitäten“ aus und beharren nicht so sehr auf konfliktierenden Identitäten. Vertreter transnationalistischer Ansätze betrachten Rückkehrer, obwohl sie mit sozialen und beruflichen Problemen konfrontiert sind, durch ihre transnationale Mobilität als besser vorbereitet auf den Reintegrationsprozess. Ihre subjektiven Eindrücke der Heimat und ihre selbst zugeschriebene Identität nehmen Einfluss auf ihre Entscheidung zur Rückkehr und auf den Prozess der Reintegration. Rückkehr findet dann statt, wenn genügend Ressourcen erworben wurden und die Bedingungen im Heimatland als günstig erachtet werden (Cassarino 2004: 262ff.). Eine tiefer gehende Analysemöglichkeit für die Motivationen der Rückkehrer bietet der transnationale Ansatz jedoch nicht.

Das große Verdienst des transnationalen Ansatzes besteht darin, im Gegensatz zu den Strukturalisten Rückkehr nicht als unbedingten Endpunkt einer Migrationsgeschichte anzusehen. Er bietet somit einen Ansatzpunkt, zirkuläre Migrationsbewegungen erklären zu können. Kritiker sehen es allerdings zum Teil als unplausibel an, warum die Bindungen an die eigene Community im Gastland die Reintegration und eine Anpassung an die Gesellschaft im Herkunftsland erleichtern können (Cassarino 2004: 265).

2.3.2 „Social network theory“

Während Migranten in transnationalistischen Ansätzen ihre Rückkehr durch Ressourcenmobilisierung innerhalb der eigenen Community betreiben, gehen Vertreter von Netzwerktheorien davon aus, dass Migranten gemeinsame, grenzüberschreitende Interessensnetzwerke unabhängig von der ethnischen Zugehörigkeit dazu benutzen, um ihre Rückkehr vorzubereiten. Gemeinsam ist beiden Theorien die Annahme, dass Migranten starke Bindungen an ihr Heimatland aufrecht erhalten. Diese Bindungen gehen bei den Netzwerktheoretikern jedoch nicht auf eine gemeinsame ethnische Herkunft, sondern vielmehr auf bereits gemachte Migrationserfahrungen zurück (Cassarino 2004: 265f.).

Die Mitgliedschaft in sozialen Netzwerken ist nicht garantiert, denn zum einen sind solche Netzwerke lose organisiert; die Zugehörigkeit muss vom Migrant selbst festgelegt werden. Zum anderen hängt diese Zugehörigkeitsdefinition von den anderen Mitgliedern ab. Ein Netzwerk existiert demnach dann, wenn subjektiv die gemeinsamen Interessen wahrgenommen werden. Dabei können die Netzwerke, die ein System sozialer Beziehungen etablieren, eine tatsächliche oder eine assoziative gemeinsame Basis besitzen. Die organisationssoziologischen Charakteristiken der grenzüberschreitenden Netzwerke korrespondieren dabei immer mit dem wirtschaftlichen, sozialen und politischen Kontext in den Herkunfts- und Aufnahmeländern und unterscheiden sich von transnationalen Beziehungen in Bezug auf Organisationsstrukturen, Ziele und Zusammensetzungen (Cassarino 2004: 265ff.). Cassarino weist jedoch darauf hin, dass frühere Migrationserfahrungen und die Zugehörigkeit zu einem Netzwerk nicht allein Erfolg oder Misserfolg eines Rückkehrers bestimmen. Vielmehr muss das soziale Kapital ebenso in die Analyse einbezogen werden, was als Hauptkritikpunkt an der Theorie der sozialen Netzwerke angesehen werden kann (Cassarino 2004: 266). Cassarino entwickelte daraus ein Modell, das im Folgenden vorgestellt wird:

Ausgehend davon, dass im Hinblick auf ihren rechtlichen Status, ihre Aufenthaltsdauer, ihre Ressourcenmobilisierung und ihre Motivationen Rückkehrer in der heutigen Zeit eine enorm heterogene Gruppe bilden, schreibt Cassarino den verschiedenen Typen unterschiedliches Potenzial für eine positive Auswirkung auf die Entwicklung ihres Heimatlandes zu. Er nennt vier Gründe, warum eine Erweiterung der bislang vorgestellten Ansätze unabdingbar sei (Cassarino 2004: 269ff.):

1. Die Diversifizierung der Migrantenströme macht es notwendig, den Blick über die Arbeitsmigranten hinaus auf Studenten, Asylbewerber und Flüchtlinge zu richten.
2. Die Liberalisierung der Märkte hat bessere Bedingungen für Rückkehrer geschaffen.

3. Die grenzüberschreitende Mobilität hat durch die Verbilligung der Transportkosten zugenommen.
4. Die weltweite Kommunikation erlaubt einen verbesserten Informationsfluss, der die grenzüberschreitenden Bindungen verstärkt und Migranten bei der Vorbereitung auf ihre Rückkehr unterstützt.

Der Einfluss, den Rückkehrer auf die Entwicklung ihres Heimatlandes nehmen können, hängt nach Cassarino von ihrer Vorbereitung der Rückkehr ab. Diese Vorbereitung benötigt Zeit und Ressourcen. Darüber hinaus spielt die Freiwilligkeit der Rückkehr eine große Rolle: Findet Rückkehr freiwillig statt, kann eine bessere Vorbereitung als bei erzwungener Rückkehr erfolgen. In Abhängigkeit von der Ressourcenmobilisierung und des Vorbereitetseins auf die Rückkehr existieren verschiedene Typen von Rückkehrern. Die Ressourcenmobilisierung geht auf die soziale Netzwerktheorie zurück und beinhaltet „greifbare“ und „nicht greifbare“ Ressourcen, die während der eigenen Migrationsgeschichte erworben wurden. Die Ressourcen variieren in Abhängigkeit von den Migrationserfahrungen und dem sozialen Hintergrund des Migranten.

Ob Migranten auf die Rückkehr vorbereitet sind (preparedness), hängt nicht allein von der Absicht, nach Hause zurückzukehren (willingness) ab, sondern auch von der tatsächlichen und aktuellen Bereitschaft zur Rückkehr (readiness). Um die analytische Verbindung zwischen Rückkehrmigration und Entwicklung im Herkunftsland zu stärken, muss Rückkehr – laut Cassarino – nicht einfach als Absichtserklärung operationalisiert werden. Eine positive Entwicklung für das Heimatland findet dann statt, wenn der Rückkehrer zum Zeitpunkt der Rückkehr tatsächlich dafür bereit war.

Die Unterscheidung von „willingness“ und „readiness“ hat mehrere analytische Vorteile: Migranten können nach dieser Systematik durchaus ihre Absicht zur Rückkehr bekunden. Aufgrund bestehender Verhältnisse im Herkunfts- oder Aufnahmeland kann es ihnen jedoch unter Umständen

nicht möglich sein, entsprechende Ressourcen für eine Rückkehr zu mobilisieren, um gut für die Aufnahme im Heimatland vorbereitet zu sein. Dies erklärt Misserfolge im Reintegrationsprozess, auch wenn die Rückkehr freiwillig erfolgt ist. Zum anderen bietet sich die Möglichkeit, „forced migration“ in die Analyse einzubeziehen: Personen, welche keinerlei Absicht hegen, nach Hause zurückzukehren und all ihre Kräfte für einen weiteren Aufenthalt im Aufnahmeland aufwenden, erreichen dementsprechend niemals ein entsprechendes Niveau an Rückkehrvorbereitung. Sie weisen ein geringes Innovationspotenzial für das Heimatland auf.

In Bezug auf die Verbindung zwischen Rückkehrmigration und Entwicklung im Herkunftsland macht Cassarino Unterschiede in der Art der Ressourcenmobilisierung und des Grades an „Vorbereitetsein“ aus. Dies erfolgt unabhängig vom rechtlichen Status, welchen die Migranten in den Aufnahmegesellschaften erlangt haben. Entsprechend unterschiedlich sind die Auswirkungen auf die Entwicklung im Herkunftsland. Die dazu gehörende These lautet: Je höher das Niveau an „preparedness“ ausfällt, die wiederum von „willingness“ und „readiness“ abhängt, desto wahrscheinlicher werden die positiven Effekte für das Herkunftsland.

Ein weiterer Vorteil der Analyse besteht darin, die verschiedensten Migrationstypen einbeziehen zu können. Der Ansatz zeigt zudem, dass der Grad an „Vorbereitetsein“ nicht nur von den eigenen Migrationserfahrungen im Ausland abhängt, sondern auch von der Perzeption des institutionellen, politischen und wirtschaftlichen Wandels im Herkunftsland. Das Vorbereitetsein hängt somit nicht nur von Bedingungen im Aufnahme-, sondern auch von Bedingungen im Herkunftsland ab und bestimmt so Erfolg oder Misserfolg des Reintegrationsprozesses. Cassarinos Ansatz bietet auch die Möglichkeit, rechtliche Veränderungen im Aufnahmeland in die Analyse einzubeziehen. So könnten migrationspolitische Steuerungsversuche einen Einfluss auf die potenzielle erneute Rückkehrmöglichkeit *nach* der Remigration ausüben: Muss ein Remigrant um seine erneute Einreise fürchten, wird eine Rückkehr ins Heimatland unwahrscheinlicher.

Cassarino unterscheidet in seiner Theorie drei verschiedene Typen, abhängig vom Grad der „preparedness“ (2004: 274ff.). In Abhängigkeit von der Aufenthaltsdauer und der Erreichung ihrer Ziele haben Migranten mehr oder weniger Zeit zur Ressourcenmobilisierung. Dementsprechend unterschiedlich gestalten sich die Bedingungen für den Reintegrationsprozess. Zum ersten Typus zählen Rückkehrer, deren hoher Grad an „preparedness“ ihnen erlaubt, ihre Rückkehr autonom zu organisieren. Diese Personen hatten genug Zeit, ihre Ressourcen für eine positiv verlaufende Rückkehr zu mobilisieren sowie Kosten und Nutzen einer Rückkehr gegeneinander abzuwägen. Durch Kontakte zum Herkunftsland sind sie in der Lage, die Entwicklungen in den Herkunftsländern in ihre persönliche Analyse einfließen zu lassen. Cassarino geht hier von einer Aufenthaltsdauer von mindestens vier Jahren aus. Personen der zweiten Kategorie hingegen sind auf ihre Rückkehr schlechter vorbereitet, da ihre Aufenthaltsdauer im Aufnahmeland zu kurz war, um genügend materielle und immaterielle Ressourcen zu mobilisieren. Diese Migranten gehen davon aus, dass die Kosten für einen weiteren Aufenthalt höher liegen als die Kosten einer Rückkehr. Cassarino legt für diese Kategorie die Zeitspanne der Aufenthaltsdauer fest auf sechs Monate bis zu drei Jahren. Überhaupt nicht auf eine Rückkehr vorbereitet sind schließlich Personen, die das Aufnahmeland z.B. aufgrund von Abschiebungsanordnungen verlassen müssen und keinerlei Motivation besitzen, in ihr Heimatland zurückzukehren, da sie die Umstände im Aufnahmeland als wesentlich günstiger beurteilen (Cassarino 2004: 272ff.).

Cassarinos Ansatz, der auf den Überlegungen der Netzwerktheoretiker fußt, ist als umfassendster Ansatz in der Lage, für alle relevanten Forschungsfragen - Typen von Remigration, Motive, Reintegration und Auswirkungen auf die Herkunftsländer – eine analytische Grundlage zu schaffen. Die folgende Abbildung verdeutlicht dies:

ranten wurden durch die Programme de facto motiviert, in ihr Heimatland zurückzukehren? Hönekopp z.B. befragte im Jahr 1984 knapp 2.000 Antragsteller auf Rückkehrhilfe. Ausgehend von der Situation und den Zukunftsvorstellungen vor der Rückkehr sollte der berufliche und soziale Integrationsprozess im Heimatland nachvollzogen werden. Zielsetzung der Untersuchung war, „Möglichkeiten und Notwendigkeiten einer Unterstützung von Rückkehrern abzuleiten“. Hönekopps Studie lässt somit Verbindungen zwischen Rückkehrprogrammen und Rückkehrmotiven zu, da eine zentrale Fragestellung die Auswirkungen der Rückkehrförderung auf die Rückkehr war (Hönekopp 1987: 324ff.). Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung beauftragte im Jahr 1993 das isoplan-Institut mit der Analyse beruflicher Wiedereingliederungsmaßnahmen türkischer Rückkehrer (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 1994). Brecht veröffentlichte 1995 anhand einer Auswertung des Sozioökonomischen Panels eine umfassende statistische Analyse zur Rückkehr von Gastarbeitnehmern und untersuchte Faktoren, die auf die Entscheidung zur Remigration Einfluss ausüben. Die Arbeit enthält zusätzlich eine detaillierte Wirkungsanalyse bereits erfolgter Rückkehrförderungsmaßnahmen (Brecht 1995: 202ff.).

Eine weitere, aktuelle politikwissenschaftliche Betrachtungsweise ist die Einbeziehung entwicklungspolitischer Maßnahmen für die Herkunftsländer von Seiten der Aufnahmeländer und die Wechselwirkung von Rückkehr und Entwicklungschancen. In diesem Zusammenhang existiert eine Reihe von Studien, die im Aufbau von „Diaspora-Netzwerken“, in der Rückkehr von Migranten oder aber in der Kombination beider Faktoren Chancen für Entwicklungsländer sehen. Gemeinsames Ziel der von Hunger (2003: 59ff.) zusammengefassten Studien ist es, „allgemeine Bedingungen für einen positiven Effekt der Elitenwanderungen auf die abgebenden Entwicklungsländer auszumachen und die Ergebnisse auf andere Länder zu übertragen“ (Hunger 2003: 59).⁶ Olesen (2002) untersucht

6 Folgende Variablen erscheinen in diesem Zusammenhang von Bedeutung: „Rückwanderungsanreize und Entwicklungsfortschritte im Herkunftsland, die Positionierung und Etablierung der Auswanderer im Aufnahmeland, der Aufbau von transnationalen Netzwerken und eine offizielle Rückwanderungspolitik der Herkunftsländer“ (Hunger 2003: 59).

in diesem Zusammenhang die Rolle von Rückwanderung bei der Entwicklung von ärmeren Ländern, indem er ein vom Durchschnittseinkommen der Länder abhängiges „Migrationsband“ definiert, innerhalb dessen „brain gain“ wahrscheinlich wird (Olesen 2002: 136ff.).

Manko dieser Untersuchungen ist die Beschränkung auf die Wanderung Hochqualifizierter. Zwangsweise erfolgte Rückführungen können im Konzept nicht berücksichtigt werden. Die Studien beschränken sich lediglich auf einen Teilaspekt der Rückwanderung, und zwar auf ihre Auswirkungen auf das Herkunftsland, und in diesem Zusammenhang auf die Analyse möglicher entwicklungspolitischer Maßnahmen.

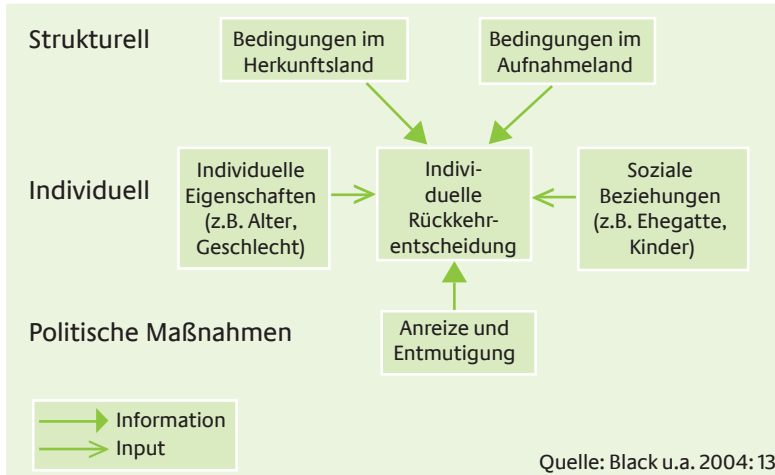
3 Beispiele für aktuelle Forschungsergebnisse



Aktuelle soziologische Studien zu Rückkehrentscheidungen gehen nicht von Migranten als reinen Nutzenmaximierern aus, sondern berücksichtigen eine Vielzahl an Einflussvariablen, die auf die Entscheidung zur Rückkehr oder für einen Verbleib im Gastland einwirken können. Sowohl die gesellschaftliche Situation im Herkunfts- als auch die individuelle und gesellschaftliche Ausgangslage im Aufnahmeland werden in die theoretischen Annahmen eingebunden. Unterschiedliche Schwerpunkte werden gesetzt, wobei gilt, dass vor allem die Forschung zu den Auswirkungen von Rückkehr auf das Heimatland mittlerweile vorangetrieben worden ist. Zudem werden zunehmend erzwungene Rückkehrbewegungen analysiert.

Black u.a. (2004; 2004a) verfassten im Auftrag des britischen Innenministeriums eine empirische Studie zu *freiwilligen* Rückkehrern. Ihr Modell beinhaltet sowohl strukturelle und individuelle Faktoren, die auf die Entscheidung zur Rückkehr Einfluss nehmen können, als auch politische Maßnahmen.

Abbildung 2: Faktoren zur Bestimmung der Rückkehrentscheidung nach Black



Black u.a. stellen in ihren Analysen zudem ein Raster zur Verfügung, mit dem die „Nachhaltigkeit“ der Rückkehr anhand dreier Dimensionen gemessen werden soll. Eine „nachhaltige“ Rückkehr, d.h. eine erfolgreiche Integration im Herkunftsland ist dann erreicht, wenn die „physische“ Integration der Personen gelungen ist, d.h. wenn keine erneute Emigration stattfindet. Ein adäquates Niveau an Wohlstand spiegelt die sozioökonomische Integrationsdimension wider, während die politische Integration dann als gelungen angesehen wird, wenn der Remigrant einem gewissen Sicherheitsstandard unterliegt und weder staatliche Gewalt noch Verfolgung fürchten muss (Black u.a. 2004: 25ff.). Auch Stepputat (2004) plädiert für eine „nachhaltige Reintegration“ („sustainable reintegration“) von Rückkehrern als Aufgabe der Politik, die davon ausgeht, dass Remigration auch zirkuläre Migration bedeuten kann und die Relevanz von Netzwerken über die Grenzen hinweg berücksichtigt.

Zwangswise Rückführungen, insbesondere von ehemaligen Flüchtlingen, sind erst in den 1990er Jahren zunehmend in den Blickpunkt wissenschaftlicher Forschung gelangt. Dies erklärt auch den aktuell noch gültigen Mangel an Theorien, die „forced migration“ konzeptionell inkludie-

ren können. Einen Überblick über relevante Forschungsfragen, am Rückführungsprozess beteiligte Institutionen und die vorhandene wissenschaftliche Literatur bietet Bradley (2006). Ein Beispiel für eine Studie, die sich mit Rückkehr und Integration unfreiwilliger Remigranten beschäftigt, ist die von Koser 2001 vorgelegte Analyse abgelehnter Asylbewerber und irregulärer Migranten im Auftrag der IOM (Koser 2001). Insbesondere die Probleme mit der Rückführung und Repatriierung bosnischer Flüchtlinge in Europa ab Mitte/Ende der 1990er Jahre induzierten weitere Studien, die sich mit dem Thema befassten (z.B. Black/Koser/Walsh 1997; Black/Koser 1999; Walsh/Black/Koser 1999). Wenige Veröffentlichungen versuchten bislang, den verschiedenen Formen der Rückkehr Rechnung zu tragen (ein Beispiel bietet der Sammelband von Ghosh 2000).

Die aktuelle politikwissenschaftliche Literatur beschäftigt sich zumeist mit der zu entwickelnden gemeinsamen Rückkehrpolitik der Europäischen Union als Mittel der Migrationssteuerung (z.B. Bouteillet-Paquet 2003) und analysiert in diesem Zusammenhang in vergleichender Weise die bisherigen Rückkehrpolitiken und Rücknahmeabkommen der europäischen Länder. Hierzu existieren zahlreiche Beispiele: Reermann 1997; Rogers 1997; ICMPD 1999; Ghosh 2000b; Nascimbene 2001; Gibney/Hansen 2003; IOM 2004; Hailbronner 2005. Von Interesse sind ferner die Programme internationaler Organisationen zur Unterstützung von Rückkehrern, die analytisch vergleichend dargestellt werden (z.B. Koser 2000: 80ff.; Ghosh 2000b: 192ff.).


4 Fazit

Die historische Entwicklung hat die Entwicklung theoretischer Ansätze zu Remigrationsbewegungen entscheidend geprägt. Ökonomisch orientierte Ansätze gingen zu Beginn noch von Migrant*innen aus, die sich dann zur (freiwilligen) Rückkehr entschlossen, wenn sie ihre Ziele erreicht hatten. Im Mittelpunkt des Interesses struktureller Ansätze stehen die Suche nach den Motiven von Rückkehrern sowie die Frage nach deren Reintegrationsfähigkeit und nach dem Innovationspotenzial für die Herkunftsländer. In Deutschland fiel die Weiterentwicklung dieser Ansätze mit den Rückkehrbewegungen der ehemaligen „Gastarbeiter“ zusammen. Während in den 1990er Jahren das Interesse an Rückkehrmigration zunächst noch gering war, kam das Thema mit der zunehmenden Globalisierung, mit dem Anstieg der irregulären Migration sowie der Flüchtlings- und Asylbewerberzahlen auf die politische und damit auch auf die wissenschaftliche Agenda. Die neueren soziologischen Ansätze versuchen, der zunehmenden Differenzierung Rechnung zu tragen. Im Zentrum politikwissenschaftlicher Analysen steht aktuell die Ausformulierung einer gemeinsamen europäischen Remigrationspolitik.

Es hat sich gezeigt, dass die verschiedenen Theorieansätze nicht alle in der Lage sind, auf die verschiedenen Remigrationstypen einzugehen. Dies gilt insbesondere für den neoklassischen Ansatz sowie für den Ansatz der „New Economics“. Erst die neueren soziologischen Ansätze sind imstande, auch zwangsweise Rückführungen konzeptionell integrieren zu können. Sie gehen damit auch am besten auf alle relevanten Forschungsfragen ein und berücksichtigen beide Analyseabschnitte – den Aufenthalt im Aufnahmeland und den Aufenthalt nach der Rückkehr im Herkunftsland.

Literaturverzeichnis



- Black, Richard/Koser, Khalid/Walsh, Martha (1997):** Conditions for the Return of Displaced Persons from the European Union. Final Report, Sussex: Sussex Centre for Migration Research.
- Black, Richard/Koser, Khalid (Hg.) (1999):** The end of the refugee cycle? Refugee repatriation and reconstruction, New York: Berghahn books.
- Black, Richard/Koser, Khalid/Munk, Karen (2004):** Understanding voluntary return. Home Office Online Report 50/04. London: Home Office, Research, Development and Statistics Directorate.
- Black, Richard/Gent, Saskia (2004):** Defining, Measuring and Influencing Sustainable Return: The Case of the Balkans. Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty: Sussex. Working Paper T7, December 2004.
- Bouteillet-Paquet, Daphné (2003):** Passing the Buck: A Critical Analysis of the Readmission Policy Implemented by the European Union and its Member States, in: European Journal of Migration and Law 5, 359-377.
- Bovenkerk, Frank (1974):** The sociology of return migration: A bibliographic essay. The Hague: Martinus Nijhoff.
- Bradley, Megan (2006):** Return of Forced Migrants. FMO Research Guide, April 2006, Oxford: Refugee Studies Centre, Online: <http://www.forcedmigration.org/guides/fmo042/>.
- Brecht, Beatrix (1995):** Analyse der Rückkehr von Gastarbeitern, Berlin: Verlag für Wissenschaft und Forschung.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hg.) (1994):** Die berufliche Reintegration türkischer Remigranten aus Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der Kleinindustrie, Bonn: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.
- 

- Cassarino, Jean-Pierre** (2004): Theorising return migration: The conceptual approach to return migrants revisited, in: *International Journal on Multicultural Societies* 6, 253-279.
- Cerese, Francesco P.** (1974): Expectations and reality: a case study of return migration from the United States to Southern Italy, in: *International Migration Review* 8, 245-262.
- Constant, Amelie/Massey, Douglas S.** (2002): Return Migration by German Guestworkers: Neoclassical versus New Economic Theories, in: *International Migration* 40, 5-36.
- Dustmann, Christian** (1994): Return intentions of migrants: Theory and evidence. Discussion Paper No. 906, February 1994, London: Centre for Economic Policy Research.
- Dustmann, Christian** (1996): Return migration. The European experience, in: *Economic Policy* 22, 214-250.
- Dustmann, Christian/Kirchkamp, Oliver** (2002): The optimal migration duration and activity choice after re-migration, in: *Journal of Development Economics* 67, 351-372.
- Ghosh, Bimal** (Hg.) (2000): Return migration: Journey of Hope or Despair?, Genf: International Organization for Migration/United Nations.
- Ghosh, Bimal** (2000a): Introduction, in: ders. (Hg.): Return migration: Journey of Hope or Despair?, Genf: International Organization for Migration/United Nations, 1-5.
- Ghosh, Bimal** (2000b): Return Migration: Reshaping Policy Approaches. In: ders. (Hg.): Return migration: Journey of Hope or Despair?, Genf: International Organization for Migration/United Nations, 181-226.
- Gibney, Matthew J./Hansen, Randall** (2003): Deportation and the liberal state: the forcible return of asylum seekers and unlawful migrants in Canada, Germany and the United Kingdom. *New Issues in Refugee Research: Working Paper No. 77*, Genf: UNHCR.
- Gmelch, George** (1980): Return Migration, in: *Annual Review of Anthropology* 9, 135-159.

- Gümrükcü, Harun** (1989): Auf dem Rückweg in die Türkei, in: Nord-Süd aktuell 3, 531-539.
- Hailbronner, Kay** (2005): Study on „Refugee Status in EU Member States and return policies“. Final report, o.O: European Parliament.
- Heyden, Helmut** (1984): Rückkehrförderung und Ausländerpolitik, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 4, 5-9.
- Hönekopp, Elmar** (1987): Rückkehrförderung und die Rückkehr ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Familien, in: ders. (Hg.): Aspekte der Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland, (Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 114), Nürnberg: IAB, 287-342.
- Hunger, Uwe** (2003): Brain drain oder brain gain: Migration und Entwicklung, in: Thränhardt, Dietrich/Hunger, Uwe (Hg.): Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat, (Leviathan Sonderheft 22/2003), Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 58-75.
- ICMPD** (1999): Return and readmission of illegal migrants. Final report of the meeting held in Paris on 23-24 September 1999, Wien: ICMPD.
- International Organization for Migration** (2004): Return Migration: Policies and Practices in Europe. Genf: IOM.
- Jurecka, Peter/Werth, Manfred** (1980): Mobilität und Reintegration. Analyse der wirtschaftlichen, sozialen und entwicklungspolitischen Effekte der Migration von ausländischen Arbeitnehmern – untersucht am Beispiel der Rückwanderung in die Türkei, Saarbrücken: Iso-plan.
- King, Russell** (1978): Return migration: a neglected aspect of population geography, in: Area 10, 175-182.
- King, Russell** (Hg.) (1986): Return migration and regional economic problems, London: Croom Helm.
- King, Russell** (1986a): Return migration and regional economic development: an overview, in: ders. (Hg.): Return migration and regional economic problems, London: Croom Helm, 1-37.

- King, Russell** (2000): Generalizations from the History of Return Migration, in: Ghosh, Bimal (Hg.): Return migration: Journey of Hope or Despair?, Genf: International Organization for Migration/United Nations, 7-55.
- Körner, Heiko** (1984): Return Migration from the Federal Republic of Germany, in: Kubat, Daniel (Hg.): The Politics of Return. International Return Migration in Europe, Rom: Centro Studi Emigrazione, 175-186.
- Körner, Heiko/Werth, Manfred** (Hg.) (1981): Rückwanderung und Reintegration von ausländischen Arbeitnehmern in Europa. Beiträge zu einem internationalen Symposium des isoplan-Instituts in Saarbrücken am 16. und 17. Oktober 1980, Saarbrücken: Breitenbach.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften** (2005): Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, KOM(2005) 391 endg.
- Koser, Khalid** (2000): Return, Readmission and Reintegration: Changing Agendas, Policy Frameworks and Operational Programmes, in: Ghosh, Bimal (Hg.): Return migration: Journey of Hope or Despair?, Genf: International Organization for Migration/United Nations, 57-99.
- 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. IOM Migration Research Series No. 4. Genf: IOM.
- Kubat, Daniel** (Hg.) (1984): The Politics of Return. International Return Migration in Europe, Rom: Centro Studi Emigrazione.
- Nascimbene, Bruno** (Hg.) (2001): Expulsion and detention of aliens in the European Union, Mailand: Giuffrè Editore.
- Olesen, Henrik** (2002): Migration, Return, and Development: An Institutional Perspective, in: International Migration 40, 125-149.

- Reermann, Olaf** (1997): Readmission Agreements, in: Hailbronner, Kay/Martin, David A./Motomura, Hiroshi (Hg.): Immigration Admissions. The Search for Workable Policies in Germany and the United States, Providence: Berghahn, 121-145.
- Rogers, Rosemarie** (1984): Return Migration in Comparative Perspective, in: Kubat, Daniel (Hg.): The Politics of Return. International Return Migration in Europe, Rom: Centro Studi Emigrazione, 277-299.
- Rogers, Rosemarie** (1997): Migration Return Policies and Countries of Origin, in: Hailbronner, Kay/Martin, David A./Motomura, Hiroshi (Hg.): Immigration Admissions. The Search for Workable Policies in Germany and the United States, Providence: Berghahn, 147-204.
- Sievekings, Klaus** (1984): Wirtschafts- und sozialrechtliche Wechselwirkungen bei der Rückkehrförderung, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 4, 12-15.
- Stepputat, Finn** (2004): Dynamics of return and sustainable reintegration in a ‚mobile livelihood‘-perspective. DIIS Working Paper 2004/10, Kopenhagen: Danish Institute for International Studies.
- Walsh, Martha/Black, Richard/Koser, Khalid** (1999): Repatriation from the European Union to Bosnia-Herzegovia, in: Black, Richard/Koser, Khalid (Hg.): The end of the refugee cycle? Refugee repatriation and reconstruction, New York: Berghahn, 110-125.



Historische Erfahrungen mit Remigration und Rückkehrpolitik in der Bundesrepublik Deutschland

Ekkehart Schmidt-Fink



1 Einleitung und Problemstellung



Remigration bzw. Rückkehrbewegungen und damit auch Reintegrationsprobleme gibt es, seit Wanderungsbewegungen existieren. Schon sehr frühzeitig gab es in Deutschland und anderen Zuwanderungsländern (z.B. Niederlande) auch Maßnahmen zur flankierenden Unterstützung von Rückkehrern. Erste vereinzelte Forschungsarbeiten und Aufsätze zu Fragen der Rückkehr und Reintegration erschienen jedoch erst Anfang der 1960er sowie Anfang der 1970er Jahre. Vor allem in den frühen 1980er, aber auch in den frühen 1990er Jahren entstand dann eine nahezu unüberschaubare Fülle solcher Studien, während das Thema in der jüngeren Vergangenheit nur noch selten behandelt wird. Zentrale Fragestellung vieler Untersuchungen waren zum einen die Motive von Migranten, nach einem kürzeren oder längeren Aufenthalt in Deutschland in ihr Heimatland zurückzukehren.¹ In einzelnen Arbeiten wurden auch Typologien der Remig-

1 Einen allgemeinen Überblick geben Ammassari/Black, 2001. Die meisten Studien zur Rückkehrmotivation bzw. zur Frage der Rückkehr oder des Verbleibs konzentrieren sich jedoch auf nationale Gruppen von Arbeitsmigranten, v.a. die Türken (Isoplan 1983, Mehrländer 1986), die Italiener (Vigorelli 1969) und die Griechen (K. Unger 1983, L. Unger 1986, Fakiolas/Voß 1989). Das Thema wird bis heute im Rahmen von Studien zu Identitätsfragen und dem „Mythos Rückkehr“ behandelt, z.B. Gruner-Domic (2005).

ration erarbeitet, die die Rückkehrmotive systematisieren.² Zum anderen wurde die konkrete Wiedereingliederung von Migranten im Herkunftsland untersucht. Diese Arbeiten konzentrierten sich meist auf Probleme der beruflichen, sozialen oder schulischen Reintegration.³ Fast alle Studien beziehen sich auf Arbeitsmigranten, einige auf Bildungsmigranten, aber nur wenige auf die Reintegration von Flüchtlingen.⁴ Wenngleich neuere Arbeiten fehlen⁵, ist der Forschungsstand insgesamt als gut einzuschätzen.

Die seitens verschiedener deutscher Institutionen vor allem seit Mitte der 1970er Jahre angebotenen rückkehrbezogenen Beratungs- und Fördermaßnahmen sind dagegen kaum systematisch und in zeitlicher Entwicklung dargestellt worden.⁶ Einige dieser Maßnahmen bestehen kontinuierlich seit einigen Jahrzehnten. Viele bestanden jedoch nur wenige Jahre, leisteten kurzfristigen Erfordernissen Genüge oder sind als lediglich „symbolisch“ zu bezeichnen. Der folgende Abriss soll die Rückkehrpolitik in ihrer im Zeitablauf wechselnden Ausrichtung darstellen: als Wandel in der Konzentration auf zunächst entwicklungspolitische, dann arbeitsmarktpolitische und schließlich flüchtlingsorientierte Ansätze.

Zum Verständnis der nachstehenden Ausführungen ist begrifflich zu unterscheiden zwischen Rückkehr-, Rückführungs- und Reintegrations-

2 Erwähnenswert sind v.a. Cerase (1974) und K. Unger (1981).

3 Zu nennen sind insbesondere Studien zur Rückkehr in die ehemaligen Anwerbeländer, so zur Türkei (Eggeling 1978, Jurecka/Werth 1980, Wagenhäuser 1981, Schmidt 1985, Akcayli 1986, Osiander/Zerger 1988, Hansen 1989, Menzel/Volz 1990, Firat 1990, Isoplan 1995, Wolbert 1995 und Rittersberger-Tilic 1997), zum ehemaligen Jugoslawien (Körner 1981, Isoplan 1987), zu Griechenland (Collaros/Moussouru 1978, Kapsalis 1987, Drakos 1989, Aidinidis 1990, Hopf 1992, Hampel 1998 und Gontovos 2000), zu Spanien (Initiativgruppe APOYAR 1980, Mertins 1981, Gracia-Tardio/Weidlich 1984 und Laue 1990) sowie zu Italien (Vigorelli 1969, Kammerer 1981, Behrmann/Abate 1984, Schulte 1986 und Bechtle-Kümmund 1989).

4 Eine Ausnahme bildet die Untersuchung von Sieber/Scholer (2001) zu bosnischen Rückkehrern.

5 Eine Ausnahme ist Weiss (2005) zu vietnamesischen Rückkehrern. Zu erwähnen sind jedoch längere Medienberichte, so zuletzt Schwarz (2003) über jugendliche Rückkehrer im Irak und Vermeer (2006) über eine 2004 eingerichtete Rückkehrerschule.

6 Zu nennen sind lediglich Isoplan (1979), Lutze (1994) und AGEF (2002).

maßnahmen. Während die ersten beiden der Unterstützung der freiwilligen bzw. erzwungenen Rückkehr als Wanderung an sich dienen, haben letztere das Ziel, zu einem Gelingen der konkreten Wiedereingliederung vor Ort beizutragen. Zur Begriffsklärung ist ferner festzustellen, dass die ersten beiden Maßnahmetypen in der Öffentlichkeit häufig bewusst oder unbewusst missverständlich in einen falschen politischen Kontext gestellt wurden und insbesondere Rückführungsmaßnahmen nicht als sozialpolitische Aufgabe, sondern als Instrument einer eher ausländerfeindlichen Politik interpretiert wurden.

Zunächst soll jedoch ein statistischer Überblick über die Zu- und Fortzüge der wichtigsten Migrantengruppen gegeben werden, um dann die Rückkehrpolitik der Bundesregierung im Kontext der Ausländerpolitik darzustellen. Auf einen Überblick über Phasen und Typen der Rückkehr- und Reintegrationspolitik auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene folgt eine Darstellung der Maßnahmen und Akteure nach Verabschiedung des Rückkehrhilfegesetzes 1983 sowie eine Einordnung derzeitiger Maßnahmen in den historischen Kontext.

2 Zu- und Rückwanderung von ausländischen Arbeitnehmern, Flüchtlingen und anderen Migrantengruppen

Seit 1954 summiert sich die Zahl der Zuzüge in die Bundesrepublik auf rund 33 Millionen Menschen (davon über ein Viertel Deutsche, insbesondere Aussiedler), die der Fortzüge auf rund 24 Millionen Menschen (ebenfalls größtenteils Ausländer) (Meier-Braun 2002: 16). Von Ende der 1950er bis Ende der 1980er Jahre dominierten im Mittelmeerraum angeworbene Arbeitsmigranten und ihre Familienangehörigen das Zu- und

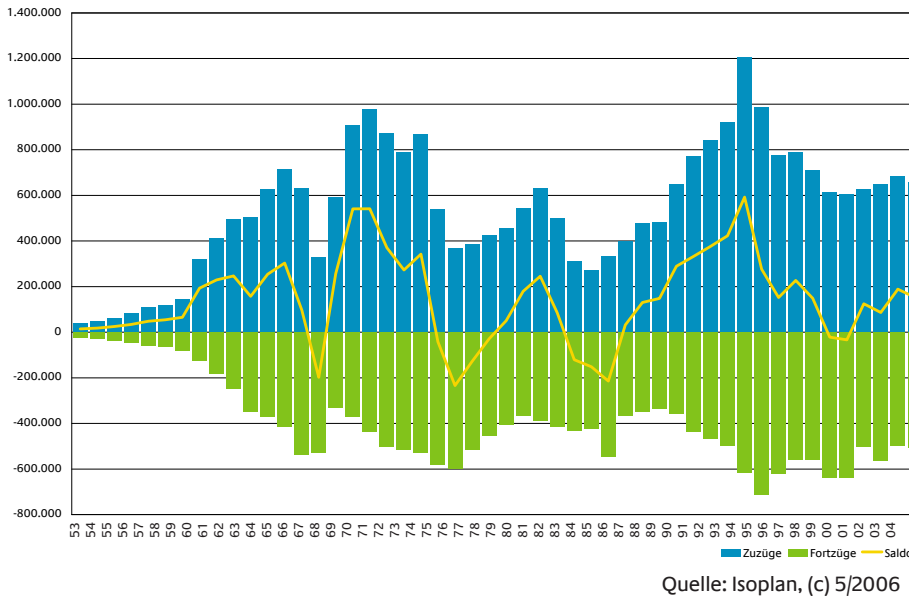
Rückwanderungsgeschehen. Seit dem Umbruch in Osteuropa stellen Ausiedler, Flüchtlinge, Asylbewerber sowie reguläre und irreguläre Kurzzeitmigranten das Gros der Zu- und Fortzüge. Ihre Zukunftsvorstellungen können anhand des Spektrums „Rückkehr- versus Verbleibabsicht“ beschrieben werden: Während bei einem Großteil der Bildungsmigranten und (bis in die 1970er Jahre) der angeworbenen Arbeitsmigranten von einer kurz- bis mittelfristigen Rückkehr auszugehen war, ist ein Rückkehrwunsch der Aussiedler bislang fast auszuschließen. Letztere sind auch die einzige Migrantengruppe, deren Verbleib durch ihre kulturelle Prägung und ihren Status als Deutsche politisch gewünscht war und ist. Die Rückkehr bzw. Rückführung der Fluchtmigranten erfolgt dagegen kaum selbstbestimmt, sondern als Folge aufenthaltsrechtlicher Entscheidungen.

Freiwillige oder durch äußere Umstände erzwungene Rückkehrbewegungen von Migranten in die Heimat lassen sich in Deutschland seit Mitte der 1950er Jahre in größerem Umfang beobachten. Allein in den 1990er Jahren gab es über fünf Millionen Rückkehrer. Zu unterscheiden sind u.a.: die Rückkehr von „Gastarbeitern“, die Pendel- oder zirkuläre Migration (mit mehrfacher Rückkehr), die Rückkehr von Akademikern und Fachkräften („brain return“), die Rückkehr von Rentnern und die erzwungene Rückkehr u.a. abgelehnter Asylbewerber (Brecht 1994: 67-68).

Bei den Rückkehrbewegungen (siehe Graphik 1) lassen sich fünf Phasen unterscheiden:

1953 – 1967	Zunehmende Rückkehr von Fachkräften und Arbeitsmigranten (Rotation)
1968 – 1975	Zunehmende Rückkehr während der 1. Krise der Ausländerbeschäftigung
1976 – 1988	Konsolidierung von Zuwanderung und Rückkehr
1989 – 1993	Flüchtlinge als zunehmend dominante Rückkehrergruppe
1994 – heute	Konsolidierung, Rückkehr v.a. osteuropäischer Kurzzeitmigranten

Graphik 1: Wanderungen von Ausländern nach und aus Deutschland (1953-2004)



In den Anwerbejahren von 1953 bis 1967 stieg die jährliche Rückkehrerzahl von wenigen Tausend kontinuierlich bis 500.000 zur Zeit der Wirtschaftskrise 1966/67, als viele ausländische Arbeitnehmer entlassen wurden und zu ihren Familien in die Heimat zurückkehrten. In der zweiten Phase zwischen den Rezessionen von 1967/68 und 1975 stieg die bislang jährlich durchschnittliche Rückkehrerzahl von 300.000 gleichmäßig bis auf 600.000 auf dem Höhepunkt der Ölkrise 1973. In der dritten Phase sank die jährliche Zahl der Rückkehrer mit der nun vorherrschenden Familienzusammenführung wieder von 500.000 (1977) auf 350.000 (1979), um dann stetig wieder bis auf 400.000 im Jahr 1983 zu steigen.

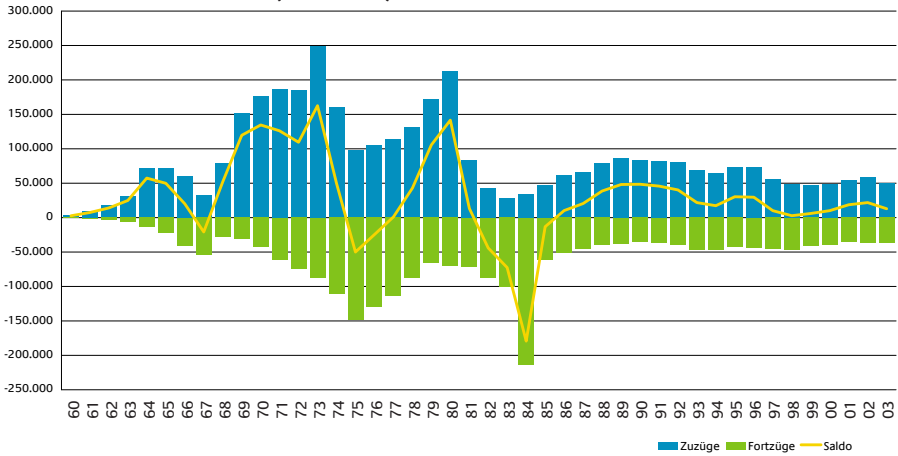
Das Jahr 1984 fällt mit einem durch das Rückkehrhilfegesetz (siehe Kap. 4.1.2) ausgelösten singulären Rückkehrschub von rund 550.000 Personen, darunter allein 210.000 Türken, von denen sich die

meisten sehr kurzfristig entschieden, aus der Reihe. Bis 1988 betrug die Rückkehrerzahl jährlich nur noch rund 350.000. An Bedeutung gewann nun die Rückkehr von Studenten und abgelehnten Asylbewerbern.

Seit 1989 änderten sich die Rahmenbedingungen der Migration: die Öffnung Osteuropas, die deutsche Einheit, die Auswirkungen der Kriege im ehemaligen Jugoslawien mit von 1990 – 1993 enorm hohen Flüchtlingszuzügen, die Erweiterung der EU sowie die Verschlechterung der Situation von Wirtschaft und Arbeitsmarkt sowohl in Deutschland als auch in den Heimatländern. Die Zahl der Rückkehrer stieg kontinuierlich auf rund 710.000 im Jahre 1993, schwankte danach zwischen jährlich 500.000 und 640.000, bis die Höchstzahl im Jahr 2004 mit 700.000 fast wieder erreicht wurde. Hinter den hohen Zahlen des vergangenen Jahrzehnts verbergen sich zunächst v.a. rückkehrende Bürgerkriegsflüchtlinge, später auch Werkvertragsarbeitnehmer und Saisonarbeiter aus Osteuropa, deutsche Auswanderer sowie Unionsbürger (Isoplan 2000c). Der Saldo von Zu- und Fortzügen war 1997/1998 erstmals seit 1985 wieder negativ.

Die Analyse der Wanderungsbewegungen von und in die Türkei und das ehemalige Jugoslawien – neben der ehemaligen UdSSR die wichtigsten Herkunftsländer – zeigt exemplarisch die Dimension und Differenziertheit in den Ursachen der Zu- und Fortzüge. Im Falle der Türken zeigen sich bis 1983 drei Zuzugsphasen und zeitlich versetzt drei Rückkehrphasen ähnlichen Umfangs, die stark die deutsche Arbeitsmarktlage, aber auch wirtschaftliche und politische Krisen in der Türkei (u.a. zwei Militärputsche als Rückkehrhemmnis) widerspiegeln. Danach pendeln sich die Wanderungen auf relativ hohem Niveau ein.

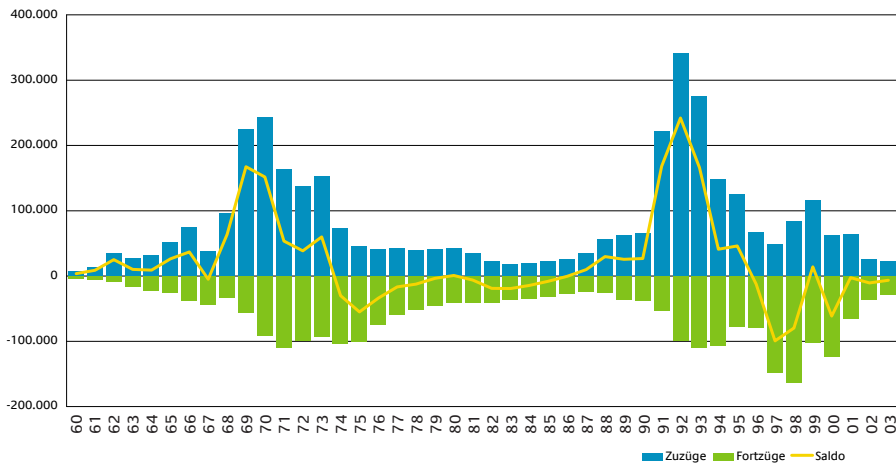
Graphik 2: Wanderungen von Türken zwischen dem Bundesgebiet und der Türkei (1960-2003)



Quelle: Isoplan, (c) 12/2004

Dagegen zeigen sich bei den Jugoslawen zwei klar getrennte Phasen. Auf eine weitgehend abgeschlossene Arbeitsmigrationsphase von Zuzug, Fortzug und Verbleib bis 1981 folgt bis 1988 die schon bei den Türken beobachtete Konsolidierung. Mit dem abrupten Zuzug der Bürgerkriegsflüchtlinge Anfang der 1990er Jahre beginnt dann eine zweite Phase, die derzeit zum Abschluss kommt.

Graphik 3: Wanderungen von Ausländern aus Jugoslawien bzw. dem ehemaligen Jugoslawien zwischen dem Bundesgebiet und ihrem Heimatland (1960-2003)



Quelle: Isoplan, (c) 5/2006

3 Die Rückkehrpolitik der Bundesregierung im Kontext der Ausländerpolitik

Die Ausländer- und Rückkehrpolitik der Bundesregierung in den vergangenen 50 Jahren lässt sich grob in fünf Phasen unterteilen, die sich vor allem in Bezug auf die jeweils wichtigsten Migrantengruppen, inhaltliche Schwerpunkte und die Intensität politischer Regulierungsversuche unterscheiden:

1955 – 1972	Anwerbung von Arbeitsmigranten
1973 – 1979	Anwerbestopp, Familienzusammenführung
1979 – 1989	Erste Ansätze einer Integrationspolitik parallel dazu Rückkehrförderung
1990 – 1998	Asyl- und Aussiedlerzuzug
1998 – heute	Bekenntnis zum Einwanderungsland

In den Jahren zwischen der ersten Anwerbevereinbarung 1955 und dem Anwerbestopp 1973 kann in Bezug auf Arbeitsmigranten weder von einer Rückkehr- noch einer Integrationspolitik der Bundesregierung gesprochen werden. In dieser ersten Phase der Ausländerpolitik wurde die Ausländerbeschäftigung als vorübergehende Erscheinung in einem Land gesehen, das sich nicht als Einwanderungsland verstand; Ausländerpolitik beschränkte sich auf Arbeitsmarktpolitik und Ausländerrecht (Meier-Braun 2002: 30). Zwar gab es schon seit Ende der 1950er Jahre ein entwicklungs-politisches Programm zur Unterstützung rückkehrender Akademiker und Fachkräfte, aber keine Politik der Schaffung von Anreizen zur Rückkehr.

Mit dem Anwerbestopp wurde – als unbeabsichtigte Nebenwirkung – die Rückkehrbereitschaft stark eingeschränkt bzw. auf unbestimmte Zeit

hinausgeschoben (Brecht 1994: 25). Die Politik des folgenden Jahrzehnts kann als diffus und konzeptionslos bezeichnet werden (Herbert 2001: 244f., 248, 261; Meier-Braun 2002: 46f., 60). In der bis 1979 dauernden zweiten Phase der Ausländerpolitik ging es um die Konsolidierung der Ausländerbeschäftigung und die Familienzusammenführung. Als Leitlinien definierte eine Regierungskommission 1977: Deutschland ist kein Einwanderungsland, der Anwerbestopp wird beibehalten, angeworbene Ausländer sollten in ihre Heimat zurückkehren, wozu eine Verstärkung ihrer Rückkehrbereitschaft und -fähigkeit bei gleichzeitigem Angebot einer „Integration auf Zeit“ dienen sollte. Diese, die faktisch sich abzeichnende Einwanderungssituation ignorierenden und in sich uneinheitlichen und widersprüchlichen Empfehlungen wurden die Grundlage der Politik bis weit in die 1980er Jahre (Herbert 2001: 245; Mehrländer/König/Krause 1991: 134; Meier-Braun 2002: 42-46, 49). Die Erwartung einer hohen Rückkehrneigung der meist gering qualifizierten Arbeitsmigranten zum Ende der Vollbeschäftigungszeit (1973 – 1985) hatte sich durch veränderte Rückkehrbedingungen (ökonomische und soziale Krise in der Türkei, Nachzug von Familienangehörigen) als falsch erwiesen.

So stand von 1979/80 an erstmals die Integration im Mittelpunkt der Diskussion. Zu einer konsequenten Integrationspolitik, wie sie u.a. der Ausländerbeauftragte Heinz Kühn in einem Memorandum 1979 gefordert hatte, kam es jedoch nicht – mit weit reichenden Folgen. In einer Phase latenter Missstimmung über eine als zu hoch empfundene Zahl von Ausländern (insbesondere Türken), steigender Ausländerfeindlichkeit und Druck der konservativen Opposition bestätigte ein Kabinettsbeschluss 1981 die Wende zu einer Zuzugsbegrenzungs- und Ausländerreduzierungs politik, welche die dritte Phase bis 1989 prägen sollte. Vor dem Hintergrund der weit verbreiteten Auffassung, das „Ausländerproblem“ lasse sich am besten durch deren Rückkehr lösen, näherte sich die sozialliberale Koalition in ersten Konzepten der Linie Baden-Württembergs an, das sich schon früher für finanzielle Anreize zur Rückkehrförderung eingesetzt hatte (Herbert 2001: 246f.; Meier-Braun 2002: 48f., 53, 57; Schulte 1985: 98f.).

Beim Regierungswechsel 1982 hob Bundeskanzler Kohl die als dringlich empfundene Ausländerpolitik als einen von vier Schwerpunkten künftiger Regierungsarbeit hervor. In den Koalitionsvereinbarungen wurden, ausgehend von der Feststellung, Deutschland sei kein Einwanderungsland, drei Zielsetzungen genannt: 1. Integration der hier lebenden Ausländer; 2. Förderung der Rückkehrbereitschaft; 3. Verhinderung eines weiteren Zuzugs. Ausgeführt wurden jedoch im Wesentlichen nur die Punkte 2 und 3. Die Ausländerpolitik blieb trotz anders lautender Versprechungen „weder klar und vorausschauend noch berechenbar“ (Herbert 2002: 249f.; Meier-Braun 2002: 60).

In Übernahme der sozialliberalen Konzepte sollte die Rückkehrbereitschaft der Ausländer durch zeitlich begrenzte finanzielle Anreize gefördert werden. Die Kommission „Ausländerpolitik“ legte im März 1983 einen Bericht vor, dessen Zielrichtung in der folgenden zweiten Regierungserklärung zur Grundlage der Ausländerpolitik erklärt wurde. In Bezug auf die Rückkehrförderung sollten möglichst viele Ausländer dazu bewegt werden, ihre Rückkehr bereits jetzt umzusetzen. Fraglich waren jedoch vier Punkte: Wer konnte zur Rückkehr bewegt werden – alle oder nur die Arbeitslosen? Wie sollte das finanziert werden? Würden sie sich nach der Rückkehr beruflich reintegrieren können? Wie war die Rückkehroption insbesondere mit Blick auf die sprachliche und soziale Integration der zweiten Generation in deutschen Regelschulen zu vereinbaren? Die Thematik wurde während der 1980er Jahre zu einem Hauptstreitpunkt innerhalb der Koalition (Herbert 2001: 250f.). Es war „ein die politischen Parteien übersteigendes politisches Kräftefeld“ entstanden, in dem „sich die Befürworter von Einwanderung und Integration den Befürwortern von Rückkehr und einer konsequenten Nicht-Einwanderungspolitik in zunehmender Schärfe gegenüberstanden“ (Herbert 2001: 255).

Das im November 1983 verabschiedete Rückkehrhilfegesetz bot Ausländern zwei kombinierbare finanzielle Anreize zur Entscheidungshilfe: Rückkehrhilfe und Rückkehrförderung durch vorzeitige Auszahlung der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung (siehe Kap. 4.1.2). Bewertet

wurde das Gesetz unterschiedlich. Die einen empfanden es als Ausdruck einer unsozialen „Hau-ab-Politik“, andere beklagten, die Ausländer erhielten zu viele (Steuer-)Gelder – die finanziellen Vorteile für die deutsche Sozialversicherung übersehend, da die Arbeitgeberanteile in den Kassen verblieben (Herbert 2001: 254f.; Meier-Braun 2002: 61). Der Versuch, gleichzeitig die Integration der Zuwanderer und eine Rückkehr möglichst vieler zu fördern, sollte sich als Illusion erweisen (Meier-Braun 2002: 147).

In der vierten Phase der Ausländerpolitik, von 1990 bis zum erneuten Regierungswechsel 1998, wiederholte sich die Diskussion um die Zuwanderung bei der Asyl- und später Aussiedlerpolitik. Nun standen nicht mehr „türkische Gastarbeiter“, sondern das Asylrecht und insbesondere sein „Missbrauch“ im Zentrum der Debatte um eine Begrenzungs politik (Meier-Braun 2002: 71ff.). Mit der Verabschiedung des Asylkompromisses in einer Zeit einmalig hoher Zuwanderungszahlen von Asylbewerbern und Flüchtlingen gewann die Thematik der Rückführung von Flüchtlingen, v.a. aus dem ehemaligen Jugoslawien, an Bedeutung.

Die fünfte Phase der Ausländerpolitik, seit 1998 anhaltend, lässt sich unter der Überschrift „Schluss mit der Lebenslüge, Bekenntnis zum Einwanderungsland?“ zusammenfassen. Die Ausländerpolitik rückte so stark wie nie zuvor in den Brennpunkt der deutschen Innenpolitik (Meier-Braun 2002: 140). Mit dem Anfang 2005 nach spektakulären Debatten in Kraft getretenen Zuwanderungsgesetz kam es erstmals zu einer umfassenden Regelung von Zuwanderung und Integration. Abgesehen von lokalen und regionalen Debatten über Fragen der Ausweisung und Abschiebung von einerseits lang ansässigen geduldeten Asylbewerbern und Flüchtlingen, andererseits Flüchtlingen aus Afghanistan, dem Kosovo und dem Irak haben Rückkehrfragen in der Öffentlichkeit an Bedeutung verloren. Es zeichnet sich jedoch auf europäischer Ebene und aufgrund der schwierigen Arbeitsmarktlage in Deutschland ab, dass die Bedeutung des Themas in der Politik und bei arbeitslosen Migrant*innen wieder zunimmt.

4 Maßnahmen der deutschen Rückkehr- und Reintegrationspolitik

Diese kurze Übersicht stellt die Maßnahmen der Bundesregierung, der Länder und Kommunen sowie weiterer Institutionen dar, wobei erstere nach Oberzielen und -phasen (entwicklungs-, arbeitsmarkt-, flüchtlings- und schulpolitisch) eingeteilt werden können.

4.1 Maßnahmen auf Bundesebene

Maßnahmen zur Rückkehrförderung lassen sich unterteilen in:

- > Beratung und Information für Rückkehrinteressierte
- > persönliche finanzielle Anreize bzw. Unterstützungen
- > Ausbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen zur Vorbereitung der Rückkehr
- > Vermittlung bzw. Schaffung von Arbeitsplätzen im Heimatland
- > Unterstützung bei der gesellschaftlichen (auch: schulischen) Reintegration.

Durch die – allerdings wenig stringente – Bündelung solcher Maßnahmen sollte v.a. mit Blick auf Arbeitsmigranten erreicht werden, dass eine Rückkehr ökonomisch attraktiv und zur annehmbaren Alternative zum Verbleib in Deutschland wird (Bischoff/Teubner 1991: 120).

4.1.1 Entwicklungspolitische Förderung der Rückwanderung und Reintegration seit Anfang der 1970er Jahre

Ein Großteil der in Deutschland lebenden Migranten stammte in den 1970er Jahren – wie heute – aus Kooperationsländern der Entwicklungszusammenarbeit. Viele waren und sind Studenten und berufserfahrene Fachkräfte, z.B. Ärzte und Ingenieure. In den 1970er Jahren kamen dazu noch über 10.000 Praktikanten. Die damals entwickelte Reintegrati-

onsförderung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) zielte darauf ab, das Know-how dieser Menschen für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung ihrer Heimatländer zu nutzen, insbesondere zum Abbau des dortigen Fachkräftemangels. Die damals sehr ausdifferenzierten und z.T. heute noch existierenden Programme richteten sich mit unterschiedlichsten Maßnahmen unter Beteiligung vieler Institutionen und koordiniert durch die Zentralstelle für Arbeitsvermittlung (ZAV) v.a. an Fachkräfte (Isoplan 1979: 9, 12).

Die ZAV als internationale Personalagentur der Bundesagentur für Arbeit (BA) vermittelt im Bereich der internationalen Arbeitsvermittlung seit Ende der 1950er Jahre Fach- und Führungskräfte ins Ausland und nach Deutschland. Darüber hinaus bietet sie im Rahmen der Reintegrationsprogramme seit 1971 Zuschussprogramme für Staatsangehörige aus Entwicklungsländern an, die eine berufliche Reintegration in ihrem Heimatland anstreben (Zentralstelle für Arbeitsvermittlung 1994: 6, 16f.; Isoplan 1979: 12).

1981/82 übertrug das BMZ die Koordination und Durchführung der entwicklungspolitischen Reintegrationsförderung dem Centrum für internationale Migration und Entwicklung (CIM), einer in Frankfurt am Main angesiedelten Arbeitsgemeinschaft der deutschen Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ) und der BA (Stevens/Werth 1984: 90). Das Reintegrationsprogramm wird federführend von der ZAV im CIM durchgeführt.

Zu den ersten Programmen gezielter Reintegrationsförderung gehörten rückkehrvorbereitende Seminare, Fortbildungspraktika und Beratungen, mit denen einzelnen Rückkehrern jene Informationen und zusätzliche Kenntnisse vermittelt werden sollten, „die Voraussetzung sind für eine erfolgreiche Anwendung des während des Studiums oder der beruflichen Tätigkeit in Deutschland erworbenen Wissens“ (Isoplan 1979: 12). Die berufliche Eingliederung wurde als Kernfrage der Reintegration gesehen und war zugleich Ansatzpunkt zur Umsetzung entwicklungspolitischer Ziele.

Zu den ehrgeizigsten Programmen gehörten die Arbeitnehmerprogramme für türkische Rückkehrer („Türkei-Programm“), durch die ab 1973/74 türkische Arbeitnehmer-Gesellschaften (TANG) gefördert wurden. Nach ersten, schon Ende der 1960er Jahre geführten Gesprächen zwischen beiden Regierungen wurde hierzu 1972 das deutsch-türkische Abkommen über die Förderung der beruflichen Wiedereingliederung von türkischen Arbeitnehmern, die in Deutschland beschäftigt waren („Ankara-Abkommen“), geschlossen. Grundgedanke war, die Rückkehr industrieerfahrener Arbeiter für die Industrialisierung der Heimat zu nutzen. Über 200.000 Arbeitnehmer (Rückkehrer und in Deutschland Verbliebene) investierten ihr Sparkapital in Aktien von rund 200 TANG, die bis Mitte der 1980er Jahre über 100 kleine und mittlere Industriebetriebe mit über 15.000 Arbeitsplätzen aufbauten. Die Betriebe wurden durch Preinvestment- und Feasibilitystudien, besondere Fortbildungsprogramme, den Einsatz integrierter Experten und einen besonderen Reintegrationsfonds unterstützt. Trotz dieses hohen Einsatzes waren langfristig, u.a. wegen Management- und Finanzierungsproblemen, aber auch wegen der sich dramatisch verschlechternden Wirtschaftslage der Türkei Ende der 1970er Jahre nur wenige wirtschaftlich erfolgreich (Isoplan 1979: 14f.; Werth 1980: 20f.; Werth 1981: 77-98; Hemmersbach 1991: 9-11; Isoplan 1995: 99; Schulte 1985: 113ff.).

Die TANG konnten seit 1973 aus einem besonderen Reintegrationsfonds, zu dem beide Regierungen beitrugen, Investitions- und Erweitungskredite beantragen: dem deutsch-türkischen Kredit-Sonderfonds (KSF II in Abgrenzung zu dem später aufgelegten KSF I zur Förderung türkischer Einzelexistenzgründer). Beide Kreditprogramme führte zunächst die CIM, ab 1987 die GTZ, ab 1990 die Deutsche Ausgleichsbank (DtA) und seit 1999 die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG) mit zwei türkischen Partnerbanken durch. Die deutsche Beteiligung endete 1994. Da die Kapitalbereitstellung durch Einrichtung eines revolving Fonds erfolgte, liefen Teile des Programms fort (Stevens/Werth 1984: 92; Isoplan 1995: 98f.).

Neben dem „Türkei-Programm“ unterstützte das BMZ von 1975 bis 1980 auf der Grundlage eines Regierungsprotokolls mit der Regierung von Süd-Korea in Ausbildungsprogrammen die Rückkehr koreanischer Fachkräfte. Zu nennen sind die Ausbildung von Instruktoeren der Metall- und Elektroindustrie durch Siemens in Bocholt, von Industriemeistern durch das Zentrum für Internationale Zusammenarbeit (das schon 1974 koreanische Bergarbeiter im deutschen Steinkohlebergbau für eine Rückkehr schulte) und die Umschulung von Krankenpflegerinnen zu Fremdsprachenkorrespondentinnen durch die Akademie Klausenhof (Isoplan 1979: 16f.).

Im Rahmen von sog. Absolventenprogrammen wurden ferner rückkehrende Akademiker und Fachkräfte aus Entwicklungsländern in reintegrationsvorbereitenden Maßnahmen von bis zu einem Jahr Dauer gezielt auf den Einsatz im Heimatland vorbereitet. Insbesondere erhielten sie fachlich oder national aufgeteilte Schulungskurse von bis zu einem Jahr Dauer zur Anpassung ihrer Qualifikation an den Einsatz in Entwicklungsländern. Innerhalb dieser Zeit war eine zweimonatige Zwischenheimreise zur Arbeitsplatzsuche vorgesehen. Träger der Programme waren sieben Bildungseinrichtungen: die TU Braunschweig (für Bauingenieure; Planen und Bauen in Entwicklungsländern), die TU und die FU Berlin (Veterinärmediziner; Einsatz in Entwicklungsländern), die Universität Clausthal-Zellerfeld, der Carl-Duisberg-Arbeitskreis (CDA) in Stuttgart, die Kübel-Stiftung (Internationale Managementpraxis), die Friedrich-Thieding-Stiftung des Hartmannbundes (Ärzte), das Bildungswerk der Bayerischen Wirtschaft/BBW in Riedenburg (ausgerichtet auf die Türkei und Indonesien) sowie das Deutsche Institut für tropische und subtropische Landwirtschaft/DITSL in Witzenhausen bei Kassel (Agrarwissenschaftler, Hochschuldidaktik). Die ZAV übernahm die Kosten der Träger, gab den Teilnehmern Unterhaltsstipendien und übernahm einen Teil der Reise- und Gepäckkosten. Damit verbunden war die Verpflichtung, nach Kursende zurückzukehren (Isoplan 1979: 18-24; Interview Gerd Müller 2006).

Nennenswerte weitere Einzelprogramme und Träger sind:

- > Die Unterstützung des LARAP-Programms (Latin American Reintegration Assistance Programme) des Zwischenstaatlichen Komitees für Europäische Wanderung (ICEM) sowie die Förderung von Selbsthilfeinitiativen afro-asiatischer, indischer bzw. indonesischer Studenten wie AASF (s.u.), ARIA (Association for Reintegration of Indians from Abroad) und PPI (Perhimpunan Pelajar Indonesia) u.a. durch die Konrad-Adenauer-Stiftung. Auch die Friedrich-Ebert-Stiftung, die Otto-Benecke-Stiftung und der Katholische Akademische Ausländerdienst unterstützten Rückkehrer durch Seminare und Reintegrationshilfen (Isoplan 1979: 18, 26-28, 31).
- > Der 1974 gegründete Arbeitskreis Afrikanisch-Asiatischer Akademikerinnen und Akademiker in der 1959 gegründeten Afrikanisch-Asiatischen Studienförderung e.V. (AASF) in Göttingen veranstaltet seit vielen Jahren mit Unterstützung der ZAV und des World University Service (WUS) aus Mitteln des BMZ Reintegrationsseminare mit dem Schwerpunkt auf Afrika- und Asien-Themen (Isoplan 1979: 28). Der Förderung von Existenzgründungen kommt dabei besondere Bedeutung zu. Der Arbeitskreis veröffentlicht seit 1991 auch Jahrbücher, z.B. zum Thema „Rückkehr nach Afghanistan“ und publiziert im 21. Jahrgang die Zeitschrift „Afrika-Asien-Rundbrief“, u.a. mit Erfahrungsberichten von Rückkehrern.
- > Die Programme für Koreaner und die Absolventenprogramme waren stark auf die Vorbereitung der Reintegration ausgerichtet und zielten auf eine Eindämmung der abträglichen Wirkungen des „brain drain“ (Schultz 1981: 109-117). Während sie bis in die 1980er Jahre auf der Grundlage von Durchführungshinweisen durchgeführt wurden, erließ das BMZ 1987 bzw. 1989 konkrete Richtlinien für die Zuschussprogramme der ZAV: das EF-Programm (Einarbeitungszuschuss: Zahlung einer finanziellen Un-

terstützung für Berufsanfänger für eine Dauer von bis zu zwölf Monaten) und das RF-Programm (Programm zur Gewährung von Gehaltszuschüssen an rückkehrende Fach- und Führungskräfte) (Isoplan 1995: 95f., 101; Interview Gerd Müller 2006). Ab 1990/91 erfolgte seitens des BMZ ein Wechsel der Strategie. Statt der relativ teuren berufsvorbereitenden Kurse zahlt die ZAV seitdem Leistungen für die Rückkehr und finanziert die Reintegration durch Zuschüsse vor Ort (u.a. Gehaltszuschüsse). 2003 wurden neue Richtlinien erlassen, mit denen die entwicklungspolitische Ausrichtung stärker in den Vordergrund gerückt wurde. Während vorher die Förderung von Einzelpersonen unter gesamtwirtschaftlicher Sicht erfolgte, bemüht man sich nun um eine „Entwicklungszusammenarbeit aus einem Guss“ durch Länderschwerpunkte und bevorzugte Sektoren. Derzeit erfolgt eine weitere Überarbeitung, um von einer breiten Länderstreuung weg hin zu einer Fokussierung auf etwa 23 Schwerpunktländer ab 2007 zu kommen (Interview Gerd Müller 2006). Ziel bleibt, Rückkehrern in ihrer Heimat Stellen zu vermitteln, in denen sie ihr Fachwissen optimal einsetzen können.⁷

- > Von 1989 bis 1999 führte die Deutsche Ausgleichsbank (DtA) im Auftrag des BMZ ein Existenzgründerprogramm durch. 1999 wurde es auf die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG) übertragen. Mitarbeiter der DEG beraten Fachkräfte in Entwicklungsländern, die sich nach ihrem Aufenthalt in Deutschland daheim mit kleinen oder mittleren Unternehmen selbständig machen wollen und vergeben über lokale Partnerbanken Darlehen und Bürgschaften für Existenzgründer in Slowenien, Kroatien, Mazedonien, Albanien, den palästinensischen Gebieten, Vietnam, Eritrea und Chile (seit 2000 nicht mehr in der Türkei). Antragsberechtigt sind Fachkräfte mit fachlich-unternehmerischer Qualifikation (Isoplan 1999a; AGEF 2002: 28).

⁷ http://www.bmz.de/de/wege/bilaterale_ez/zwischenstaatliche_ez/reintegration/index.html

- > Im Rahmen von Fachkräfteprogrammen (FKP) des BMZ hat Anfang der 1990er Jahre die Förderung von Existenzgründungen und beruflicher Eingliederung von rückkehrenden ausländischen Fachkräften an Bedeutung gewonnen. Es entstanden einige länderspezifische FKP als Maßnahmenbündel, die zwischen der Bundesregierung und den Ländern Jugoslawien (von 1989, ausgesetzt bei Kriegsausbruch), Chile (1990), Slowenien (1992) und Kroatien (1992) vereinbart wurden. In diesem Rahmen wurden durch die Deutsche Ausgleichsbank zinsgünstige Kredite vergeben. Eine Förderung mittels befristeter Gehaltszuschüsse gab es auch für Fachkräfte aus Afghanistan, Vietnam, Mosambik, Äthiopien und einer Reihe osteuropäischer Staaten (Schönmeier 1991: 11ff.; Junker 1993: 11; AGEF 2002: 24). Des Weiteren zu nennen ist die spezifisch auf die Situation ehemaliger DDR-Kontraktarbeiter zugeschnittene Fachkräfteförderung durch Beratung und (nur für Mosambikaner 1990 bis 1992) Qualifizierung (Interview Schönmeier 2006).
- > Seit 1992 führt SOLWODI e.V. (Solidarity with women in distress) über den WUS im Auftrag der ZAV ein BMZ-finanziertes Rückkehrerinnenprojekt durch, das sich an allein stehende mittellose Arbeits- und Heiratsmigrantinnen aus Entwicklungsländern sowie (aus Spenden finanziert) mittel- und osteuropäischen Staaten richtet, die mindestens ein Jahr in Deutschland gelebt haben und in ihr Heimatland zurückkehren wollen bzw. müssen. Ihnen werden über Kontakte zu Organisationen vor Ort u.a. Stipendien für eine berufliche Aus- und Weiterbildung, Einarbeitungszuschüsse an Arbeitgeber und Darlehen für eine Existenzgründung vermittelt (Solwodi 2005: 74f.).
- > Die 1992 gegründete Arbeitsgruppe Entwicklung und Fachkräfte im Bereich der Migration und der Entwicklungszusammenarbeit (AGEF) führt im Auftrag der ZAV für rückkehrende Fach- und Führungskräfte sowie Flüchtlinge grenzüberschreitende Arbeitsver-

mittlungen und arbeitsmarktbezogene Qualifizierungen in bestimmten Zielländern durch. Sie leistet Beratungsarbeit sowie aktive Stellenbeschaffung, d.h. sie berät Rückkehrinteressierte zu beruflichen Fragen und führt über Außenbüros Projekte der beruflichen und sozialen Reintegration insbesondere von rückkehrenden Flüchtlingen in ausgewählten Herkunftsländern (u.a. seit 1996 in Bosnien-Herzegowina, seit 2000 im Kosovo und seit 2002 in Afghanistan) durch.⁸

- InWEnt (Internationale Weiterbildung und Entwicklung) (früher: Carl Duisberg Gesellschaft und Stiftung für Internationale Entwicklung) unterstützt im Rahmen ihrer Nachkontakarbeit seit langem den Aufbau von Rückkehrervereinigungen durch bzw. für die Teilnehmer ihrer Trainings-, Austausch- und Fremdsprachenprogramme. Ein 1998 herausgegebenes Adressverzeichnis listet 83 Rückkehrervereinigungen in 59 außereuropäischen Ländern auf (Isoplan 1999b). Neben InWEnt setzt sich auch die ZAV für das Entstehen von Rückkehrervereinigungen in einer Reihe von Entwicklungsländern ein. So wurde die 1999 von der Robert-Bosch-Stiftung initiierte Rückkehrervereinigung ADA (Almanya'dan Kesin Dönüs Yapan Ailelerin Kültür, Dayanisma ve Yardimlasma Dernegi) in Antalya/Türkei von 2000 an kurzzeitig durch die Finanzierung einer Mitarbeiterin (Rückkehrerin) unterstützt (Isoplan 2000a).

Weiter zu nennen sind Alumni-Programme zur Nachbetreuung ehemaliger Studierender aus Entwicklungsländern des Deutschen Akademischen Austauschdienstes (DAAD) sowie der Humboldt-Stiftung, das Ärz-

8 Ferner bietet eine 1998 von der AGEF eingerichtete Webseite www.getjobs.net (German Experienced and/or Trained Personnel Job Service) Links zu rückkehrrelevanten Einrichtungen und einen weltweiten Stellenpool (mit Konzentration auf bestimmte Länder). Bewerber, die eine qualifizierte Arbeitsstelle suchen, können ihr Bewerberprofil vor und nach der Rückkehr in dieser Fachkraft- und Stellenbörse online veröffentlichen. In den Herkunftsländern arbeitet AGEF mit Alumni- und Fachkräfteorganisationen und zurückgekehrten Fachexperten bei verschiedenen Institutionen sowie den Reintegrationsberatern vor Ort in den Bereichen Jobsuche, Informationserarbeitung und -vermittlung sowie beschäftigungswirksamer Projektarbeit zusammen. Siehe http://www.getjobs.net/index.php?path=gj_af_mb&cmenu=ri_allgemein.

teprogramm zur Förderung der Rückkehr und beruflichen Eingliederung von Ärzten und Zahnärzten aus Entwicklungsländern durch Zuschüsse, durchgeführt in Zusammenarbeit mit der Universität Heidelberg im Auftrag des BMZ (AGEF 2002: 26f.), ein Praktikantenprogramm der GTZ, ein Studienbegleitprogramm (STUBE) und die Reintegrationsmaßnahmen von „Dienste in Übersee“.

4.1.2 Das Rückkehrhilfegesetz (RückHG) von 1983

Vor dem Hintergrund eines Anstiegs von Arbeitslosigkeit und Ausländerfeindlichkeit kam es 1983 zu einem qualitativen Sprung in der Rückkehr- und Reintegrationspolitik. Der Deutsche Bundestag verabschiedete am 10.11.1983 das „Gesetz zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern“ (RückHG), das am 01.12.1983 in Kraft trat.⁹ Ein wesentlicher Inhalt war das an anspruchsberechtigte angeworbene Arbeitsmigranten¹⁰ gerichtete Angebot einer finanziellen Rückkehrhilfe zusätzlich zur – für alle Nationalitäten möglichen – vorzeitigen Beitragsersatzung aus der Rentenversicherung (nur Arbeitnehmerbeiträge) und staatlich bezuschusste Bausparverträge und Spareinlagen. Dieses Angebot, das nur für Anträge galt, die bis zum 30.06.1984 gestellt wurden, war davon abhängig, dass der Arbeitnehmer mit seiner ganzen Familie bis spätestens September 1984 auf Dauer Deutschland verließ. Die Höhe der Rückkehrhilfe betrug pro Arbeitnehmer 10.500 DM (wenn der Ehepartner auch arbeitete, erhielt er ebenfalls diesen Grundbetrag) zuzüglich 1.500 DM für jedes Kind. Der Betrag reduzierte sich jedoch, wenn keine Ausreise erfolgte, ab dem zweiten Monat der Arbeitslosigkeit um 1.500 DM bzw. 750 DM bei Kurzarbeit. Als Ausnahme galt, wenn erst das Schuljahresende abgewartet werden sollte.

9 BGBl I S. 1377; BGBl. III 89-9.

10 In Bezug auf die Rückkehrhilfe anspruchsberechtigt waren Arbeitnehmer aus Jugoslawien, Korea, Marokko, Portugal, Spanien, Tunesien und der Türkei, wenn sie nach dem 30.10.1983 in Folge der Stilllegung des ganzen Betriebes oder von wesentlichen Betriebsteilen oder durch Konkurs arbeitslos geworden waren (bei Entlassungen zum 31. 10.1983 konnte damit schon Rückkehrhilfe gewährt werden) oder mindestens ein halbes Jahr vor Antragstellung von Kurzarbeit betroffen waren (mindestens 20 % Arbeitsausfall).

Zu beantragen war die Rückkehrhilfe beim zuständigen Arbeitsamt, das gemäß § 7 gehalten war, Rückkehrwillige über die Leistungen nach dem Gesetz zu beraten (s.u.) (Isoplan 1983-1999: 4f., 8).

Vor dem Hintergrund der von ihnen verlangten Entscheidung über Verbleib oder Rückkehr beantragten insgesamt etwa 140.000 ausländische Arbeitnehmer die vorzeitige Auszahlung ihrer Rentenversicherungsbeiträge, knapp 17.000 beantragten die Rückkehrbeihilfen aufgrund von Konkurs oder Betriebsstilllegung. Viele bereuten ihre Entscheidung später, da sich die soziale und berufliche Reintegration meist schwieriger erwies als erwartet. Die Zahl der aufgrund des Gesetzes zurückgekehrten Ausländer schätzte die Bundesregierung auf 300.000 und sah darin einen Erfolg ihrer Politik. Die Wirkung des Gesetzes wird heute jedoch anders gesehen. Unter Berücksichtigung des „Mitnahmeeffektes“ durch vorherigen Aufschub einer ohnehin geplanten Rückkehr sowie der Tatsache, dass die Rückkehrerzahlen seit 1973 immer über 365.000 gelegen haben, relativieren sich die gewünschten Wanderungsfolgen des Gesetzes. Dagegen wirkte es sich auf die Sozialkassen im Sinne einer „Spar- und Sanierungsmaßnahme für die Rentenversicherung auf Kosten der ausländischen Arbeitnehmer“ positiv aus (Herbert 2001: 255; Meier-Braun 1988: 48ff., 60f.; Hönekopp 1987: 287-342).

Von nicht zu unterschätzender Bedeutung war jedoch die Symbolwirkung des Gesetzes, das bis Ende der 1990er Jahre bei gleichzeitig fehlender schlüssiger Integrationspolitik als Signal verstanden werden musste, in Deutschland langfristig nicht erwünscht zu sein. Dabei war auch von Bedeutung, dass die meisten nach Ablauf des Gesetzes verbliebenen Arbeitsmigranten eine Rückkehr vorerst nicht als Option sahen. Vor dem Hintergrund, dass es insgesamt gesehen in der Regierungszeit der CDU-FDP-Koalition bis 1998 zu einer starken Zunahme der Ausländerzahlen kam, ist die Rückkehrförderpolitik eher als Scheinlösung und symbolische Maßnahme mit Blick auf die beunruhigte deutsche Bevölkerung zu sehen, der konsequente Maßnahmen zur Reduzierung der Ausländerzahlen vorgeführt

werden sollten und die tatsächlich auch den Eindruck einer Massenabwanderung hatte (Meier-Braun 2002: 52, 60f., 147; Herbert 2001: 256f.).

Parallel wurden mit einer Reihe von Herkunftsländern Sozialversicherungsabkommen unterzeichnet. Von 1986 bis 1993 galt zudem das Gesetz über eine Wiedereingliederungshilfe im Wohnungsbau, das die Nutzung in Deutschland abgeschlossener Bausparverträge auch im Heimatland ermöglichte. Mit der Novellierung des Ausländergesetzes wurde 1997 unter bestimmten Bedingungen eine gesetzliche Wiederkehrproption für Migranten eingeführt (Bundesministerium des Innern 1998: 93, 97).

4.1.3 Arbeitsmarktpolitische Programme der Rückkehrförderung seit 1983

Wenngleich es durch den Regierungswechsel 1982 zu einer Kompetenzverlagerung in der Ausländerpolitik vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA) zum Bundesministerium des Innern (BMI) kam (Meier-Braun 2002: 68), wurde das BMA durch das RückHG zum Hauptakteur der nun stärker arbeitsmarkt- und sozialpolitisch ausgerichteten Rückkehrpolitik. Die oben vorgestellten entwicklungspolitischen Zuschussprogramme vom BMZ/ZAV wurden parallel fortgesetzt. Ergänzend zu der durch diese Programme möglichen Unterstützung von Existenzgründungen wurde die Erhöhung der Reintegrationsfähigkeit durch Qualifizierung ein Kernziel des BMA-Ansatzes. Dahinter stand auch der Gedanke, dass Migranten von Qualifizierungsmaßnahmen profitieren, ob sie nun im Lande verbleiben oder zurückkehren. Die BMA-Maßnahmen der Rückkehr- und Reintegrationsförderung konzentrierten sich auf die Türkei und hierbei wiederum vor allem auf die Kooperation mit der deutschen und türkischen Wirtschaft bzw. Kammern und Verbänden. Neben den stark ausgebauten Beratungs- und Informationsmaßnahmen wurden eine Reihe beruflicher Modellprojekte gefördert.

Beratungs- und Informationsmaßnahmen für Rückkehrer gemäß § 7 RückHG seit 1983

Während Rückkehrprämie und -hilfe des RückHG nur zeitlich befristet in Anspruch genommen werden konnten, gibt es seit 1983 einen unbefristeten Rechtsanspruch auf eine umfassende Beratung für jeden Ausländer, der sich mit dem Gedanken trägt, in sein Heimatland bzw. das seiner Eltern zurückzukehren. Festgeschrieben wurde dieser Anspruch in § 7 RückHG („Beratung“), dem einzigen bis heute gültigen Gesetzesteil.¹¹

Auf dieser rechtlichen Grundlage baute die „Rückkehrberatung“ auf: ein von bundesweit zunächst 50 Stützpunktarbeitsämtern und später über 500 Beratern von Arbeitsämtern und Wohlfahrtsverbänden¹² von 1983 – 1997 bereitgestelltes unverbindliches und ergebnisoffenes Angebot der Beratung über Fördermöglichkeiten sowie Lebens- und Arbeitsbedingungen in den Heimatländern. Die Beratung erlebte in der Folge zwei Reformen. Zunächst erfolgte 1997 eine Konzentration der begleitenden Information und Schulung auf die Arbeitsämter bzw. deren beauftragte Berater. Dieses Netz von Beratern wurde ergänzt durch sechs so genannte Schwerpunktarbeitsämter in Großstädten mit je zwei eigens für diese Aufgabe bestellten und gesondert geschulten Mobilitätsberatern. Seit Oktober 2004 werden die internationalen Aufgaben der BA, insbesondere die Beratung von Migranten aus Europa und der Aufgabenbereich der Vermittlung von Arbeitssuchenden innerhalb Europas, gebündelt durch den Europa-Service der BA (ES-BA) wahrgenommen. Bis dato waren die europäischen Aktivitäten der BA – die Service-Einheiten EURES (Europäische Arbeitsvermittlungsdienste = European Employment Services), Euroguidance und die

11 Darin heißt es: „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. Die Beratung wird durch die Bundesanstalt für Arbeit nach fachlichen Weisungen des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung oder durch nicht bundeseigene andere Stellen durchgeführt. Die aus der Beratungsarbeit entstehenden Kosten für Schulung und Information der Berater sowie Kosten der Koordinierung trägt der Bund.“

12 Die Arbeiterwohlfahrt war u.a. zuständig für Türken, die Diakonie für Griechen und andere katholische Migranten, die Caritas für Jugoslawen, Spanier und Portugiesen.

Mobilitätsberatung – auf mehrere Schultern verteilt (Franz 2004: 18). Die Berater an den 15 ES-BA-Standorten sind heute eine Anlaufstelle für alle Personen, die im europäischen Ausland Arbeit suchen, sowie für Rückkehrinteressierte aus der EU und Drittstaaten, d.h. sie vereinen die genannten Aufgaben in einer Stelle.

Der Europa-Service der BA mit seinen Mobilitätsberatern ist Bestandteil der ZAV. An ihrem Standort Frankfurt/Main (in der Arbeitsgemeinschaft CIM) bietet sie Informationen und Beratung für Rückkehrer und Institutionen, Arbeitsvermittlung, finanzielle Förderung sowie Nachkontakte. Neben ihr als Hauptakteur beschäftigen sich heute die Arbeitsgruppe Entwicklung und Fachkräfte im Bereich der Migration und Entwicklungszusammenarbeit (AGEF), der WUS und die DEG mit der Durchführung der Reintegrationsförderung. Die Begleitung der Rückkehrberatung bzw. Mobilitätsberatung, insbesondere die Schulung der Berater, wird bis heute aus Mitteln des BMAS finanziert.

Die ZAV bietet heute unter bestimmten Voraussetzungen finanzielle Hilfen für die Rückkehr und die berufliche (Wieder-)Eingliederung an. Im Wesentlichen sind dies Zuschüsse zu den Rückreise- und Gepäcktransportkosten, Gehaltszuschüsse für die Dauer von 6, 12, 18 oder 24 Monaten (bis 2003 nur 12 Monate) sowie Arbeitsplatzausstattungs Zuschüsse für Fachkräfte (APA-Programm). Es handelt sich um ein die früheren RF- und EF-Programme zusammenfassendes entwicklungspolitisches Förderprogramm, das im Auftrag des BMZ zur Unterstützung des beruflichen Know-How-Transfers eingesetzt wird (Gespräch Gerd Müller 2006; Isoplan 2003b).

Das Arbeitsplatzausstattungsprogramm (APA) wird in Zusammenarbeit von ZAV und WUS umgesetzt. Das Programm soll v.a. bei der beruflichen Reintegration unterstützen, da rückkehrende Hochschulabsolventen und Fachkräfte ihr in Deutschland erworbenes Wissen an ihrem Arbeitsplatz im Heimatland oft nicht optimal umsetzen können. Der WUS berät deshalb im Auftrag der ZAV rückkehrinteressierte Fach- und Führungskräfte aus Afrika, Asien und Lateinamerika bei der Antragstellung und der technischen Abwicklung des Programms. Die Finanzierung der Arbeits-

platzausstattung erfolgt aus Mitteln des BMZ. Durch das Programm kann ein entwicklungspolitisch bedeutsamer Arbeitsplatz¹³ in einem Entwicklungsland mit einer Arbeitsplatzausstattung einmalig mit bis zu 10.000 Euro gefördert werden. Es werden Kosten übernommen für Maschinen und Geräte, Lehr- und Lernmaterial und den Transport der geförderten Ausstattung ins Zielland.

Rückkehrinteressierten bietet der WUS folgende weitere Hilfestellungen an:

- > Besuch länderspezifischer reintegrationsvorbereitender Seminare für ausländische Studierende, Hochschulabsolventen und Fachkräfte (im Auftrag der ZAV)
- > Aufrechterhaltung des Kontakts zurückgekehrter Ausbildungsabsolventen aus Entwicklungsländern nach Deutschland im Rahmen eines Nachkontaktprogramms (u.a. zum Kennenlernen und gegenseitiger Unterstützung künftiger Rückkehrer aus Deutschland)
- > Besuch von über den WUS geförderten Fachkräftevereinigungen im Zielland, die als Anlaufstelle bei der Suche nach Arbeitsplätzen helfen und Existenzgründer beraten.

Der Schwerpunkt der Aktivitäten der 1988 durch mehrere Großunternehmen, das Institut der deutschen Wirtschaft und das Bundesministerium für Arbeit (BMA) in Köln gegründeten „Koordinierungsstelle zur Förderung der Reintegration durch Qualifizierung und Existenzgründung gGmbH (KFR)“, die im Jahr 1999 umbenannt wurde in „Koordinierungsstelle für berufliche Mobilität und Integration im Ausland gGmbH (KMI)“, lag

13 Unter einem „entwicklungspolitisch bedeutsamen Arbeitsplatz“ wird ein Arbeitsplatz verstanden, der für die Entwicklung des jeweiligen Landes von Bedeutung ist, so z.B. in den Sektoren wirtschaftliche und soziale Infrastruktur, Gesundheitswesen, Umweltschutz, Land- und Forstwirtschaft, Energieversorgung, gewerbliche Berufsausbildung sowie Aus- und Fortbildung. Antragsberechtigt sind Fachkräfte aus Entwicklungsländern, die in Deutschland aus- und/oder fortgebildet worden sind bzw. eine mehrjährige Arbeits- oder Berufserfahrung erworben haben und aufgrund ihrer Ausbildung und/oder beruflichen Qualifikation fähig sind, sich nachhaltig für Entwicklungsaufgaben in ihrem Land einzusetzen, eine arbeitnehmerische Tätigkeit nachweisen können und vor nicht mehr als zwei Jahren zurückgekehrt sind.

anfangs bei der Vermittlung von Maschinenspenden in die Türkei und der Förderung der dualen Ausbildung. Schwerpunktland war die Türkei, wo man u.a. mit Unternehmen, der Handwerkskonföderation TESK und der Stiftung MEKSA zusammenarbeitete und in Izmit von 1995 bis 2000 mit Unterstützung der Mannesmann AG ein Rückkehrberatungsbüro¹⁴ unterhielt. Hauptaufgabe war die Koordination der Aktivitäten von Staat und Wirtschaft im Hinblick auf die Reintegration rückkehrender Arbeitsmigranten. Von 1997 bis 2000 entwickelte sie im Auftrag des BMI auch Programme für Osteuropa und führte im BMA-Auftrag in Zusammenarbeit mit der Bundesagentur für Arbeit „Jobbörsen“ durch, bei denen in Kooperation mit Mobilitätsberatern türkische Arbeitsuchende aus Deutschland mit Arbeitgebern aus der Türkei in Kontakt gebracht wurden, um ihnen neben Stellen auch die Möglichkeit sog. „Schnupperpraktika“ anzubieten (Isoplan 2000b; Bundesministerium des Innern 1998: 96, 139). Die KMI wurde jedoch wegen zu geringer Effektivität im Jahr 2000 wieder aufgelöst.

Ergänzend zu den o.g. Beratungsmaßnahmen wurde das Isoplan-Institut (seit 2004 Isoplan CONSULT) durch das BMA (seit 2004 durch die ZAV) bereits 1984 mit der Durchführung begleitender Maßnahmen zur Rückkehr- bzw. Mobilitätsberatung beauftragt. Hierzu zählen neben Vernetzungsaktivitäten und einer Verweisberatung insbesondere rund acht mehrtägige Schulungsveranstaltungen pro Jahr für Berater (Seminare, Workshops und Bildungsreisen) sowie verschiedene Informationsmedien. An die Stelle der von 1984 bis 1997 jährlich aktualisierten umfangreichen Beraterhandbücher „der Rückkehrberater“ zu Griechenland, Jugoslawien, Portugal, Spanien und der Türkei sind neue Informationsmedien getreten, die denselben Zweck in zeitgemäßer Form erfüllen. Neben der Internet-Datenbank „Mobilität und Integration“ mit rückkehrrelevanten Informationen zu den Zielländern bzw. -regionen Afghanistan, Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Kroatien, Slowenien und der Türkei sowie Faltblättern in türkischer und serbokroatischer Sprache, wurden bis Anfang 2006 elf Ausgaben zweisprachiger „Erstinformationen“ für Rückkehrer in die Türkei, nach Kroatien und Bosnien-Herzegowina erstellt und zum Teil in drei Auflagen

14 Ein im Sommer 2003 durch die ZAV in Istanbul eingerichtetes neues Büro für Rückkehrerberatung wurde Ende 2004 wieder aufgelöst (Schmidt-Fink 2003: 14).

aktualisiert. Die Berater wurden in bislang 22 Ausgaben eines speziellen Informationsbriefes über aktuelle Themen informiert.

Die Berater verweisen Rückkehrinteressierte an die entwicklungs- politisch ausgerichteten Zuschussprogramme der ZAV (s.o.) und die damals begleitend vom BMA durchgeführten Modellprojekte (s.u.). Sie können ferner Bezieher von Arbeitslosengeld zum Zweck der Aufnahme einer Beschäftigung finanziell unterstützen, auch wenn sie dazu nicht in Deutschland bleiben (§ 53 SGB III „Mobilitätsbeihilfen“). Möglich sind u.a. die Zahlung von Rückkehr-, Umzugs- und Trennungsbeihilfen. Für Personen, die aus dem Bezug von Arbeitslosengeld I über das Hartz-IV-Pro- gramm in den Bezug von Arbeitslosengeld II wechseln und bei den ARGE in den Kommunen gemeldet sind, ist das SGB II gültig. Gemäß § 16 „Leis- tungen zur Eingliederung in Arbeit“ können sie diese Leistungen ebenfalls beziehen, ggf. auch als Selbständige, da das Gesetz von der „Aufnahme einer Beschäftigung“ ausgeht. Beide Instrumente werden jedoch eher sel- ten genutzt (Interview Gerd Müller 2006).

Modellprojekte

Neben dem gesetzlich vorgeschriebenen Aufbau eines Beratungsan- gebotes wurden seit Ende der 1980er Jahre eine Reihe von Modellprojek- ten, insbesondere für jugendliche türkische Rückkehrer in der Türkei, durch das BMA gefördert:

- > Von 1988 bis Ende der 1990er-Jahre führten das Institut der deut- schen Wirtschaft Köln und das Bildungswerk der Hessischen Wirtschaft in Frankfurt am Main im Auftrag des BMA binationale Ausbildungsmaßnahmen für Jugendliche aus Italien, Griechen- land, Portugal, Spanien und der Türkei durch. Ihnen sollten mit einer Berufsausbildung die Eingliederung in den deutschen Ar- beitsmarkt erleichtert und zugleich Kenntnisse vermittelt wer- den, die – sofern gewünscht – einen Berufseinstieg im Heimat- land möglich machen (o.A. 1996: 5).

- > In der Nachfolge eines vom BMA geförderten Pilotprojekts der ESB (Europäisches Schulungszentrum für berufliche Bildung Bad Neustadt/Saale) von 1986 bis 1988 bot das Deutsche Erwachsenen-Bildungswerk e.V. in Bamberg (DEB) von 1990 bis 2002 mit finanzieller Förderung des BMA türkischen Jugendlichen einen dreijährigen kostenlosen Lehrgang zur Qualifizierung im Hotel- und Gaststättenbereich an. Ziel der in Kooperation mit einer Hotelkette und dem türkischen Erziehungsministerium umgesetzten Ausbildungsmaßnahme war die Reintegration junger Türken, die bereits zurückgekehrt waren bzw. zurückkehren wollten. Trotz der Orientierung auf die Türkei war eine förmliche Rückkehrverpflichtung mit der Teilnahme nicht verbunden. Die Ausbildung fand zunächst in Bad Neustadt/Saale und Göynük/Antalya (Praktikumsphase) statt, wurde Ende der 1990er Jahre aber ganz in die Türkei verlegt (o.A. 1987; Isoplan 1995: 80-86; Isoplan 1998; AGEF 2002: 22).
- > Von 1989 bis 1995 wurde in Marmaris/Türkei unter der Trägerschaft der türkischen MEKSA-Stiftung sowie mit Unterstützung der Stadt und des Verbandes der Hotelunternehmer ein modellhaftes Ausbildungsprogramm im Deutsch-Türkischen Ausbildungszentrum für Tourismus und Hotelgewerbe (TAMEM) gestartet. Im Rahmen des vom BMZ/GTZ durchgeführten dualen Ausbildungsprojekts förderte das BMA einen für rückkehrende türkische Jugendliche vorgesehenen Ausbildungsteil. Die dreijährige Ausbildung (nur zwei Jahre für Jugendliche, die nach der Rückkehr ein Anadolu-Gymnasium besucht haben) führte zu den Berufen Koch/Köchin, Restaurantfachmann/-fachfrau und Hotel-fachmann/-fachfrau. Nach Ablauf der Förderung wurde das Projekt fortgeführt und durch Projekte in Köycegiz und Icmeler ergänzt (Isoplan 1995: 86-88; Isoplan 1997: 6).

- > Ab 1996 führte die türkisch-deutsche Gesundheitsstiftung in Ankara eine vierjährige Ausbildung in der Altenpflege und zum Medizinisch-Technischen Assistenten durch (Isoplan 1997: 8).
- > In Polatli bei Ankara wurde von 1998 bis 2001 für junge Rückkehrer ein Ausbildungsgang zum CNC-Industriemechaniker durchgeführt (Isoplan 1997: 8).
- > Zuletzt konnten arbeitslose türkische Jugendliche, deren Familien nach längerem Deutschland-Aufenthalt in die Türkei zurückkehrten, von 2000 bis 2004 in der Türkei eine duale Ausbildung zum Kraftfahrzeugmechaniker nach deutschem Muster machen. Das Projekt stand unter fachlicher Leitung der Dekra Akademie Stuttgart, wurde vom BMA gefördert und von der deutschen Automobilindustrie in Izmit unterstützt (Isoplan 2001a).

2004 wurde mit dem Dekra-Projekt das letzte dieser Programme ersatzlos eingestellt. Im April 2005 unterzeichneten Vertreter der BA und der türkischen Arbeitsverwaltung ISKUR jedoch eine Vereinbarung über die Zusammenarbeit beider Institutionen. Hierbei erklärte sich die Türkei bereit, Maßnahmen zur Integration von qualifizierten türkischen Bürgern durchzuführen, die freiwillig in ihre Heimat zurückkehren wollen (esf/BA 2005).

4.1.4 Schulpolitische Begleitmaßnahmen der auswärtigen Kulturpolitik

Ausgelöst durch das RückHG haben einige Bundesländer (z.B. Bayern, NRW, Berlin und Bremen) Lehrer für die Betreuung der Rückkehrer-kinder beurlaubt und aus eigenen Mitteln finanziert in die Türkei entsandt („Landeslehrer“). Sie sollten den Schülern bei der schwierigen Eingewöhnung helfen. In Verbindung mit der ZAV und der Internationalen Organisation für Migration (IOM), die auf der Grundlage einer Pauschalzuwendung der ZAV die finanzielle Betreuung übernahm, konnten ab 1984 auch durch den Bund deutsche Lehrkräfte („Bundeslehrer“) für staatliche Schulen in der Türkei entsandt werden. Federführend koordiniert über die Zen-

tralstelle für Auslandsschulen (ZfA) wurden zeitweilig bis zu 70 (heute noch rd. 15) Lehrkräfte an Schulen mit hohem Rückkehreranteil entsandt. Nach Ablauf der Landesprogramme wurden einige Landeslehrer vom Bund übernommen. Die Schulen und Lehrer werden von einem ebenfalls von der ZfA entsandten Fachberater betreut (Schmidt 2001: 44).

Dieses Sonderprogramm war nur an großen Schulen umsetzbar und nur in der Türkei möglich, weil hier an bestehende Strukturen (Fremdsprachenunterricht mit ausländischen – auch deutschen – Lehrern) angeknüpft werden konnte. Die türkische Regierung erließ ein Gesetz zur rechtlichen Stellung ausländischer Lehrer und stellte in Istanbul-Üsküdar eine eigene Schule für Rückkehrer zur Verfügung. In den weiteren Jahren bis Mitte der 1990er Jahre wurde in zeitweilig über 20 Anadolu-Schulen deutschsprachiger Fachunterricht erteilt. In einem offiziellen Zusatz zum Kulturabkommen konnten alle Fragen der Lehrerentsendung geregelt werden. Auf deutscher Seite wurde eine Ständige Arbeitsgruppe von Auswärtigem Amt, ZfA, ZAV, IOM sowie den Kultusministerien von NRW und Bayern gebildet (Schmidt 2001: 44).

Perspektivisch für die berufliche Zukunft der Rückkehrerjugendlichen nach ihrem Schulabschluss wurden an deutschsprachig orientierten Fachbereichen einiger türkischer Universitäten (u.a. Germanistik an der Hacettepe Universität Ankara) einige Jahre lang Studiengänge durch den DAAD unterstützt (Interview Schmidt 2006).

In anderen Rückkehrländern gab es keine vergleichbaren schulischen Maßnahmen. Erwähnenswert ist jedoch eine aufgrund einer Privatinitiative in Griechenland entstandene Rückkehrerschule sowie die Aufnahme von Schülern und Azubis an Deutschen Schulen in Chile und Namibia, die im Zuge der Deutschen Einheit nach 1990 aus der DDR in ihre Heimat zurückkehrten. Als Privatschulen sind die Deutschen Schulen autonom in ihrer Aufnahmepolitik; sie konnten mit Sondermitteln des Bundes jedoch zu einer Aufnahme bewegt werden. In andere Länder rückkehrende Jugendliche aus der DDR konnten mangels deutscher Schulen vor Ort nicht weiter betreut werden (Interview Schmidt 2006).

4.1.5 Maßnahmen zur Rückführung von Flüchtlingen und Asylbewerbern

Bei den Maßnahmen zur Rückführung ist zwischen „large“ und „small scale“-Programmen zu unterscheiden. Während mit ersteren die Rückkehr großer Gruppen – z.B. Bürgerkriegsflüchtlingen aus Bosnien-Herzegowina – unterstützt wird, bemühen sich letztere um individuelle Lösungen (AGEF 2002: 17). Als weltweit bedeutendste Organisation zur Förderung der freiwilligen Rückkehr von Asylbewerbern und Flüchtlingen bietet die IOM Rückkehrern eine Basisbetreuung, welche die Erledigung der Rückkehrformalitäten, des Transports sowie Informationen über die Situation der Zielregion umfasst (Gesellschaft für bedrohte Völker 2003: 4). Insbesondere vermittelt sie Förderungen über zwei seit über 25 Jahren bestehenden zusammengefassten Programme: REAG (Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany) und GARP (Government Assisted Repatriation Programme). Diese staatlich geförderten Programme unterstützen Asylbewerber, abgelehnte Asylbewerber, Flüchtlinge, so genannte „Illegale“ und Opfer von Menschenhandel, die freiwillig auf Dauer in ihre Heimat zurückkehren oder in ein Drittland weiterwandern wollen und dafür über keine eigenen finanziellen Mittel verfügen. Die IOM führt die Programme im Auftrag des BMI und zuständiger Länder in Zusammenarbeit mit Kommunen, Wohlfahrtsverbänden, Beratungsstellen und dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) durch. Übernommen werden Kosten für den Transport sowie Reisebeihilfen (aus dem REAG) und – je nach Rückkehrland (nur migrationspolitisch wichtige Zielländer) – unterschiedlich hohe Starthilfen (aus dem GARP). Während sich von 1999 bis 2001 die gemeinsame Rückkehrförderung von Bund und Ländern auf das ehem. Jugoslawien konzentrierte, erfolgte ab 2002 die Wiederaufnahme der weltweiten Förderung (s. Krienbrink, Kap. 4.2 in diesem Band).

Finanziert werden die Programme je zur Hälfte über den Bund und das jeweilige Bundesland. Seit Anfang 2003 ist die Bewilligung der Bundesmittel dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) übertragen

worden (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2005: 67). Zum Teil gibt es Überschneidungen zu BMZ-Programmen, so dass sich die Programme ergänzen können.

Ferner kann die IOM Personen, die nicht über REAG/GARP gefördert werden können, sowie Personen, die Unterstützung benötigen (z.B. Auswanderer, Studenten etc. sowie eventuell erforderliche Begleitpersonen) über SMAP (Special Migrants Assistance Programme) günstige Flugtarife anbieten (Internationale Organisation für Migration/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2004: 11). Eine besondere Förderung erfolgt seit 2004 bis auf weiteres für Staatsangehörige aus Afghanistan, dem Irak und Angehörige der Minderheiten aus dem Kosovo, indem die GARP-Starthilfe auf 500 Euro pro Erwachsenen und 250 Euro pro Kind bis zum vollendeten 12. Lebensjahr (Familienhöchstbetrag 1.500 Euro) angehoben wurde.

Seit 1996 vermittelt die bereits genannte AGEF freie Stellen, die von internationalen Unternehmen und Organisationen in Bosnien-Herzegowina für Rückkehrer angeboten werden. Der Senat von Berlin hat die AGEF beauftragt, das Programm „Förderung der freiwilligen Rückkehr von Bürgerkriegsflüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien“ durchzuführen. Im Rahmen dieses Programms können Flüchtlinge, die aus Berlin zurückkehren, durch Lohnkosten-, Existenzgründungs- oder Ausbildungszuschüsse gefördert werden. In Bosnien-Herzegowina kooperiert die AGEF mit dem Caritasverband für das Bistum Essen und der Caritas Banja Luka und bot bis Ende 2001 auch Weiterbildungen für Rückkehrer an (Isoplan 2001b: 7-9).

Im Kosovo wurden im Rahmen des Projekts „Arbeit für Kosova“ seit 2000 aus EU-Mitteln und seit 2001 durch das BMZ aus Stabilitätsmitteln u.a. Jobbörsen, Seminare und Ausbildungsprojekte für Rückkehrer durchgeführt (Isoplan 2001c: 7). Seit 2005 ist die AGEF auch in Belgrad vertreten.¹⁵ Da es in Afghanistan einen Mangel an Fachkräften zum Wiederaufbau des Landes gibt, wurde die AGEF 2002 von der ZAV mit der Durchführung verschiedener Beschäftigungsfördermaßnahmen in Afghanistan beauftragt. In acht afghanischen Städten wurden Beschäftigungs-Förderzentren (Emp-

15 http://www.agef.net/AGEF_BELGRAD/index.php?site=7&active=7&lang

loyment Promotion Centres) eingerichtet. Finanziert durch das BMZ wird das Programm „Return to Employment in Afghanistan“ (REA) durchgeführt. Zielgruppe sind vorrangig aus Deutschland zurückgekehrte Afghanen, die in ihrem Herkunftsland eine berufliche Tätigkeit aufnehmen wollen, dazu ggf. eine Anpassungsqualifizierung benötigen oder eine Existenzgründung planen (Isoplan 2003a).

Deutschland unterstützt ferner seit 2001 das „Freiwillige Rückkehrprogramm“ des UNHCR mit über 20 Mio. EUR (Isoplan 2003a). Das seit 2002 von der IOM umgesetzte „Qualified Afghan Program“ steht Afghanen mit besonderer beruflicher Qualifikation offen. Sie kehren mit einer Garantie für eine ihnen entsprechende Qualifikation für sechs Monate oder ein Jahr nach Afghanistan zurück und können danach entscheiden, ob sie bleiben oder zurückkehren wollen. Andere freiwillig Rückkehrende können an wirtschaftsorientierten Trainingsprogrammen zur Förderung der Qualifikation im Bereich von Handel und Büroarbeit teilnehmen. Finanziert wird das Programm von den EU-Staaten und Australien (Gesellschaft für bedrohte Völker 2003: 4).

4.2 Maßnahmen auf Ebene der Länder, Kommunen und sonstiger Institutionen

Neben der Bundesregierung haben einige Bundesländer und Kommunen sowie Institutionen eigene reintegrationsbezogene Fördermaßnahmen für Arbeitsmigranten oder Flüchtlinge aufgelegt, die kaum dokumentiert sind und daher nur beispielhaft dargestellt werden können.

Maßnahmen der Länder

- 1985 wurde in Berlin aufgrund des hohen Anteils türkischer Migranten die Berliner Gesellschaft für deutsch-türkische wirtschaftliche Zusammenarbeit mbH (BGZ) gegründet. Sie hat die Förderung wirtschaftlicher Selbsthilfeeinrichtungen durch Beratung, Planung und Betreuung zum Ziel (Bischoff/Teubner 1991: 121). Die BGZ kooperierte später im Zusammenhang mit der Einführung

der dualen Ausbildung in der Türkei, an der deutsche Unternehmen interessiert waren, mit der türkischen MEKSA-Stiftung. Ab Mitte der 1990er Jahre hat das Land Berlin mittels zweier Programme insbesondere türkische Rückkehrer – in Ausnahmefällen auch mit Umzugskostenbeihilfe und Überbrückungsgeld für Arbeitslose – gefördert (Isoplan 1997: 12). Ab 1998 führte Berlin auch ein Starthilfeprogramm zur freiwilligen Rückkehr von Bürgerkriegsflüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien durch. Finanziert wird es aus Einsparungen bei der Sozialhilfe und Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG). Sie erhalten zusätzlich zu den Leistungen aus dem REAG/GARP-Programm der IOM eine finanzielle Starthilfe. Die aufnehmenden Kommunen erhielten bis 2000 eine Aufbauhilfe für Infrastrukturprojekte. Ein Sonderprojekt „Hausbau für Berliner Rückkehrer nach Bosnien“ wurde 1997 bis 2000 von der EU finanziert. Seit 2000 erhalten Rückkehrer in den Kosovo über AGEF Hilfen bei der Integration in den Arbeitsmarkt. Ferner wird die Weiterwanderung in die USA und ein Wiederaufbauprojekt für die Unterstützung der Rückkehr von Roma aus Berlin nach Bosnien-Herzegowina gefördert (AGEF 2002: 18).

- > Im Technischen Anadolu-Gymnasium Haydarpasa in Istanbul bot ein ursprünglich im Rahmen der Technischen Zusammenarbeit vom Land Baden-Württemberg finanziell gefördertes Projekt von 1987 bis 1995 jungen Rückkehrern aus Baden-Württemberg eine fünfjährige Ausbildung als Fachkraft für Steuerungs- und Regeltechnik. Später beteiligten sich zahlreiche türkische Industrieunternehmen in Form der TEGEV-Stiftung an dem vom Institut für Projektplanung/Stuttgart durchgeführten Projekt (Zwick 1996: 3).
- > Die Caritas im Ruhrbistum Essen bemühte sich von 1992 bis 1997 mit einem wirtschaftlichen und sozialen Umfeldprogramm um die Reintegration von knapp 600 zwischen 1991 und 1993 freiwillig

lig zurückgekehrten Roma in Skopje/Mazedonien. Das Reintegrationsprogramm war 1990 von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen ins Leben gerufen worden als präventive Maßnahme gegen Fluchtursachen. Abgelehnten Asylbewerbern sollte eine Alternative zur Abschiebung geboten werden. Die geschaffenen Strukturen bestehen bis heute fort (Stockmann 2005).

- > Neben anderen Ländern fördert auch der Freistaat Bayern in Zusammenarbeit mit den Wohlfahrtsverbänden und dem Europäischen Flüchtlingsfonds (EFF) seit 2003 spezialisierte Fachberatungsstellen für Rückkehrfragen. Nach dem Vorbild des Projektes „Coming home“ der Stadt München (s.u.) gründete sich 2003 die erste Zentrale Rückkehrberatung für Flüchtlinge Bayerns (ZRB) für die Region Nordbayern in Nürnberg, 2004 die ZRB Südbayern in Augsburg und Ende 2004 die ZRB Westbayern in Würzburg. Hier haben sich verschiedene Wohlfahrtsverbände und Bezirksregierungen zu Trägerkooperationen zusammengeschlossen, die vom EFF gefördert werden (Schätzlein 2005: 6f.).

Am Beispiel Würzburg soll der Hintergrund der ZRB kurz beschrieben werden. Einige Jahre vor ihrer Gründung hatten die Ausländerbehörden Konzepte entwickelt, „mit denen sie versuchten, abgelehnte Asylbewerber schneller in ihre Herkunftsländer zurückzuschicken“. In Bayern erfolgte dies im Rahmen eines „Integrierten Konzepts für eine konsequente Aufenthaltsbeendigung in Bayern“ (Schätzlein 2005: 5). Dazu gehörten der Betrieb von Ausreisereinrichtungen und die Umwandlung von Ausländerämtern in „Zentrale Rückführungsstellen“. Die bisherige Zentrale Ausländerbehörde, angesiedelt an der Aufnahmeeinrichtung Würzburg, wurde so zu einer Außenstelle der „Zentralen Rückführungsstelle Nordbayern“. Muttersprachliche Mitarbeiter konzentrieren sich auf ausreisepflichtige Flüchtlinge aus China, dem Maghreb sowie dem Nahen und Mittleren Osten. Durch steigenden Ausreisedruck und Schwierigkeiten im Ver-

ständnis der Förderprogramme suchten diese verstärkt die Flüchtlingsberater der Wohlfahrtsverbände auf. Da diese jedoch nur eingeschränkt Kontakte in die Herkunftsländer und finanzielle Hilfen vermitteln konnten und es zudem zu Kürzungen der staatlichen Förderung für die Flüchtlingsberatungsstellen kam, übernahm der Caritasverband für die Diözese Würzburg e.V. die Federführung für die Einrichtung der ZRB Westbayern, die im Oktober 2004 gegründet wurde und seit Januar 2005 durch den EFF gefördert wird. In der ZRB arbeiten der Caritasverband, das Bayerische Rote Kreuz und die Regierung von Unterfranken zusammen. Das aus Beratung, Qualifizierung und Direkthilfen bestehende Angebot versteht sich sowohl als „ergebnisoffene Perspektivberatung“ für Flüchtlinge im Asylverfahren, die eine Duldung haben oder bleibeberechtigt sind, als auch als Lobby für die Vertretung ihrer Probleme und Bedürfnisse u.a. gegenüber politischen Entscheidungsträgern. Auf der Grundlage von Recherchen über die Situation und Kontakten zu Einrichtungen in den Herkunftsländern wird gemeinsam mit den Flüchtlingen eine Zukunftsperspektive erarbeitet. Im Falle einer Rückkehrentscheidung werden Direkthilfen geleistet, so u.a. Hilfe bei der Organisation der Heimreise, Hilfe bei Krankheiten und persönlichen Schwierigkeiten, finanzielle Hilfen und Existenzgründungsförderung aus den Programmen REAG und GARP sowie Rückkehrhilfen des Freistaates Bayern (Schätzlein 2005: 5-7). Letztere werden in begründeten Einzelfällen in Form finanzieller Zuschüsse von in der Regel 300 bis 500 Euro, selten bis zu 3.000 Euro ausgezahlt, so z.B. für Existenzgründungsvorhaben oder aufgrund erhöhter Transportkosten, beispielsweise bei Familien, die sich schon mehrere Jahre in Deutschland aufgehalten haben (Interview Gertraud Müller 2006).

- > Seit dem 01.07.2005 bietet der Caritasverband in Nordrhein-Westfalen eine Rückkehrberatung an, die vom Land Nordrhein-

Westfalen ebenfalls im Rahmen von REAG/GARP gefördert wird. Unter anderem beraten einige Beratungsstellen des Raphaels-Werks (u.a. in Aachen und Essen) mit Blick auf eine freiwillige Rückkehr. Ende 2005 wurden seitens der Diözesan-Caritasdirektoren aus NRW zudem Leitlinien dazu formuliert. Nach Eigeneinschätzung des Raphaels-Werks Essen hat in dem Sinne ein „Paradigmenwechsel“ stattgefunden, als dass die Flüchtlingsberatung „früher einseitig auf die Fragen von Bleiberecht und Integration ausgerichtet“ war, Flüchtlinge sich nun aber auch zeitig mit Fragen der Weiterwanderung bzw. Rückkehr auseinandersetzen sollten (Raphaels-Werk 2006: 46).

- > Das Land Rheinland-Pfalz gewährte im Rahmen der „Landesinitiative Rückkehr 2005“ Opfern von Menschenhandel oder Zwangsprostitution zusätzlich zum REAG/GARP-Programm eine Rückkehrhilfe in Form von unterstützenden Reintegrationsmaßnahmen (Sachleistungen), die auch von der IOM oder SOLWODI bzw. von diesen beauftragten Organisationen im Zielland durchgeführte Betreuungsmaßnahmen umfasste (o.A. 3/2005: 37).
- > Zu nennen ist schließlich die Arbeiterwohlfahrt Schleswig-Holstein e.V., die seit Anfang 2006 mit Mitteln der EU und des Landes eine „Mobile Perspektivenberatung für rückkehrwillige Flüchtlinge“ anbietet.¹⁶

Maßnahmen der Kommunen

- > Die Stadt München (Sozialreferat) bietet im Rahmen des Projekts „Coming Home“ seit 1996 eine spezialisierte Rückkehrberatung für Flüchtlinge und Asylbewerber an, die durch den EFF und das Bayerische Sozialministerium gefördert wird. Rückkehrinteressierte erhalten eine individuelle, unverbindliche Beratung und Förderung, die ihren Bedürfnissen und Potenzialen entspricht. Auf Wunsch wird ein individuelles Rückkehrkonzept erarbeitet. Geboten wird Hilfe zur Selbsthilfe, d.h., „Perspektiven werden

¹⁶ <http://cms.awo-sh.de/cms/index.php?id=189>.

nicht für, sondern gemeinsam mit dem Rückkehrer entwickelt“, um eine humane Rückkehr („freiwillige Rückkehr in Würde“) und die dauerhafte Reintegration zu ermöglichen.¹⁷ Über die Beratung hinaus zählen zu den Angeboten: die Beantragung einer Kostenübernahme für die Heimreise (u.a. Übernahme der Reisekosten durch die IOM); die Zahlung einer Wiedereingliederungshilfe für besonders bedürftige Personen und Familien; die Beantragung der Kostenerstattung von Medikamenten und medizinischen Hilfsmitteln; Qualifizierungsmaßnahmen zur Verbesserung der Chancen für einen beruflichen Wiedereinstieg in der Heimat (PC-Kurse, handwerkliche Kurse und individuelle Praktika); organisatorische und finanzielle Unterstützung bei Existenzgründungsvorhaben (Kurse und Zuschüsse); die Förderung von Hilfsprojekten in den Zielländern, möglichst unter Beteiligung von Rückkehrern; Information über zusätzliche Fördermöglichkeiten anderer Hilfsorganisationen sowie die Nachbetreuung nach Rücksendung eines Rückkehrfragebogens (u.a. mit Situationsbeschreibung) einige Wochen nach der Rückkehr, u.a. durch finanzielle Hilfen bei Notlagen und Vermittlung an geeignete Hilfsorganisationen sowie weitere Auskünfte.¹⁸ Das Flüchtlingsamt der Stadt München hat ferner von 1998 bis 1999 das von der EU finanzierte Existenzgründerprogramm „Re-

17 Von 1996 bis 2005 wurden 50.920 Beratungen (davon 18.339 persönlich) durchgeführt, 10.067 Personen wurden durch die IOM gefördert, 1.576 erhielten eine finanzielle Förderung über den EFF, 952 Personen durchliefen Qualifizierungsmaßnahmen. In den vergangenen Jahren lag ein Schwerpunkt auf der Unterstützung von Kosovo-Albanern, Afghanen und Irakern (<http://www.muenchen.de/Rathaus/soz/wohnenmigration/rueckkehrhilfen/137916/hilfsangebote.html>).

18 2006 wurden sieben Mitarbeiter/innen mit unterschiedlichen Aufgaben- und Länderschwerpunkten im Büro für Rückkehrhilfen beschäftigt. Drei muttersprachliche Berater organisieren Hilfen für Flüchtlinge aus Südosteuropa, v.a. aus dem Kosovo und Serbien-Montenegro. Für Flüchtlinge aus Asien und Afrika steht jeweils eine Beraterin zur Verfügung. Ein Mitarbeiter organisiert Qualifizierungsangebote und betreut Kursteilnehmer (http://www.muenchen.de/Rathaus/soz/wohnenmigration/rueckkehrhilfen/137914/coming_home.html).

constructing economy“ zur Vorbereitung der Existenzgründung von bosnischen Fachkräften durchgeführt (AGEF 2002: 28).

- > Ein ähnliches Programm wie das o.g. in Berlin finanziert seit Ende der 1990er Jahre der Landkreis Tuttlingen, ebenfalls aus Einsparungen aus der Sozialhilfe und dem AsylbLG (AGEF 2002: 20).
- > Die Stadt Essen hat 2004 ein Rückführungs- und Reintegrationsprogramm zugunsten von Roma in Serbien begonnen, bei dem eingesparte Sozialhilfemittel für die Umsetzung praktischer Hilfen v.a. für die schulische Integration von Kindern eingesetzt werden (Stockmann 2005: 73f.).

Auch Kommunen in den Heimatländern von Migranten zeigen sich gelegentlich an Maßnahmen zur Förderung der Ansiedlung von Rückkehrern interessiert. So setzte ein Kommunalpolitiker in den vergangenen Jahren die Idee eines „deutschen Dorfes“ (Dogil Maeul) im südkoreanischen Namhae um: Rückkehrenden koreanischen Rentnern wurden preiswerte Grundstücke zur Verfügung gestellt, damit sie ihre Ersparnisse in Häuser investieren. Sie sollten allerdings deutschen Baustils sein, um eine Touristenattraktion zu schaffen (Sussebach 2005: 71.; Schnepfen 2006: 7). Auch an der türkischen Küste haben Baufirmen seit den 1990er Jahren ganze Hochhaussiedlungen für Rückkehrer mit eigener Infrastruktur und mit privatem Wachschatz errichtet (Kölnischer Kunstverein et al. 2005: 256f.).

Maßnahmen sonstiger Institutionen

Der Evangelische Entwicklungsdienst (EED) unterstützt jährlich etwa 10 bis 15 entwicklungspolitisch interessante Rückkehrvorhaben mit Beihilfen mit den Programmen RE24 (früher REO) (24 Monate Unterstützung für Absolventen) und RE36 (36 Monate Unterstützung für Berufserfahrene) (Interview Gerd Müller 2006).

In Bosnien-Herzegowina wurden nach dem Daytoner Abkommen eine Reihe von Organisationen mit deutscher Beteiligung auch mit auf

Rückkehrer ausgerichteten Projekten aktiv. Zu nennen sind der „Service of Goodness“, ein Beratungsangebot unter Beteiligung der Inneren Mission München, oder das „Deutsche Beratungsbüro für rückkehrfördernde Maßnahmen“ (Isoplan 2000d). Die Initiative „Hilfe von Mensch zu Mensch e.V.“ engagierte sich in der Rückkehrförderung sozial benachteiligter Familien, u.a. allein erziehender Mütter (AGEF 2002: 20).

Die Flüchtlingsnot durch den Krieg in Bosnien-Herzegowina ist für einige Initiativen der Auslöser auch langfristiger reintegrationsfördernder Programme gewesen. Dies gilt in besonderer Weise für das Projekt „Heimatgarten“ der Arbeiterwohlfahrt Bremerhaven, das seit 1998 aus dem EFF gefördert wird. Hier werden bundesweit rückkehrwillige alte und pflegebedürftige Menschen bei der Rückkehr unterstützt. Es wird einzelfallbezogen bei der Klärung aller Probleme der Rückkehr, Unterbringung und medizinischen Versorgung geholfen, wobei vor Ort mit Hilfseinrichtungen zusammengearbeitet wird. Für zunächst ein Jahr werden auch die Kosten für Unterkunft, Verpflegung und Versorgung übernommen. Während zunächst Bosnien-Herzegowina und der Kosovo im Vordergrund standen, ist das Projekt nun weltweit tätig mit einem Pilotprojekt in West-Afrika und seit 2005 auch für Rückkehrer in zwölf GUS-Staaten.¹⁹

Auch einige Wohlfahrtsverbände führen z.T. aus dem EFF geförderte Rückkehrprogramme durch. Zu nennen ist z.B. der Landesverband Saarland des Deutschen Roten Kreuzes (Isoplan 2005: 38). Ferner haben einige Unternehmen für ihre Mitarbeiter v.a. in den 1970er Jahren Reintegrationsmaßnahmen durchgeführt. Zu nennen sind die Ruhrkohle AG, die Ford AG, die Mannesmann AG und die Siemens AG. Auch aus wirtschaftlichem Interesse unterstützen einige Firmen unabhängig von öffentlichen Aufträgen Rückkehrer. So berät die 2003 gegründete und u.a. auf die Beratung von Investitionen und Gründungsvorhaben in der Türkei spezialisierte Aktas Unternehmensberatung in Recklinghausen u.a. auch Rückkehrer (Interview Gerd Müller 2006).²⁰

19 <http://www.heimatgarten.de>

20 <http://www.aktas.biz>

5 Perspektiven (unter besonderer Berücksichtigung der europäischen Ebene)



Durch das 2005 in Kraft getretene Zuwanderungsgesetz ist das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge mit der „Gewährung der Auszahlungen der nach den Programmen zur Förderung der freiwilligen Rückkehr bewilligten Mittel“ (§ 75 Nr. 7 AufenthG) beauftragt worden. Zu den Programmen selbst, die sich sowohl auf Flüchtlinge und Asylbewerber als auch auf Arbeitsmigranten beziehen, gibt es keine inhaltlichen Aussagen. Die Empfehlungen der Zuwanderungskommission hierzu – Förderung der Rückkehr von Fachkräften als „Verantwortung der Industrieländer“ für „die Wohlfahrt anderer Staaten“ und als Ausgleich für deren Know-how-Verlust durch Abwanderung – wurden im Gesetz nicht aufgegriffen. Das Recht auf Information und Beratung rückkehrinteressierter Ausländer bleibt jedoch bestehen: Artikel 11 Abs. 21 ZuwG nimmt am RückHG eine formale Anpassung der Begrifflichkeiten an das neue Aufenthaltsrecht vor, ändert inhaltlich jedoch nichts (Isoplan 2002).

Das BAMF richtete im Zusammenhang mit den neu übertragenen Aufgaben bei der Förderung der freiwilligen Rückkehr und Rückkehrmanagement 2004 eine Zentralstelle für Informationsvermittlung zur Rückkehrförderung (ZIRF) ein. Aufgaben sind die Beschaffung, Sammlung, Aufbereitung und Weitergabe von Informationen für Behörden (v.a. Ausländerbehörden), sonstige beteiligte Institutionen sowie rückkehrbereite Personen. Das ZIRF bietet Informationen über Rückkehrförderung allgemein, zu Arten, Inhalten, Trägern und Fördervoraussetzungen der bestehenden



Förderangebote, über bundesweite Beratungsmöglichkeiten sowie spezifische Informationen über die Herkunftsländer.²¹

Der Stellenwert einer koordinierten Rückkehrförderung ist hierdurch sicherlich gestiegen. Bei einer Einordnung der heute in Deutschland bestehenden Maßnahmen in den beschriebenen historischen Kontext ist einerseits eine deutliche Schwerpunktverlagerung rückkehrorientierter Maßnahmen von der Zielgruppe der angeworbenen Arbeitsmigranten hin zu Flüchtlingen zu konstatieren, andererseits von ausbildungs- und berufsorientierten Maßnahmen hin zu oft rein finanziellen Unterstützungsprogrammen. In den Herkunftsländern werden kaum noch entwicklungspolitisch orientierte Projekte umgesetzt. Wenn, dann dienen sie der Verringerung von Fluchtursachen. Vielleicht zeigt sich hier ein Trend zurück zu diesbezüglich entwicklungspolitischen Maßnahmen, allerdings mit Blick auf andere Zielgruppen als in den 1970er Jahren. „Entwicklungspolitik als Flüchtlingspolitik“ wäre ein Konzept, das seitens des BMZ bereits in den 1990er Jahren durchdacht wurde (Stü 1994).

Perspektivisch zeichnet sich eine steigende Bedeutung europaweiter bzw. internationaler Maßnahmen und deren Nutzung auch durch deutsche Einrichtungen ab. Supranationale Organisationen haben in vielfältiger Weise Forderungen für Reintegrationshilfen erarbeitet, so schon 1969 und 1978 der Europarat, später die IOM, die ILO, die EU und die OECD (Brecht 1994: 227f.). Heute sind europaweit u.a. im Auftrag der EU und staatlicher Institutionen v.a. die IOM und der UNHCR im Rahmen von Rückführungsmaßnahmen für Flüchtlinge tätig. Bevor abschließend die v.a. auf Rückführung ausgerichtete Entwicklung der Politik auf europäischer Ebene beschrieben wird, lohnt ein Exkurs zur Rückkehr- und Reintegrationspolitik anderer EU-Staaten.

21 So schulte die ZIRF in den vergangenen zwei Jahren in Außenstellen der Aufnahmeeinrichtungen Einzelentscheider des BAMF, die insbesondere afghanische Flüchtlinge über Rückkehrhilfen informieren sollten. In dieser „Verweisberatung“ wird informiert und allgemein auf Unterstützungsmöglichkeiten verwiesen. Sie erhebt nicht den Anspruch, individuelle Einzelfallhilfe zu geben (Schätzlein 2005: 5ff.; http://www.bamf.de/cln_043/nn_765108/DE/Migration/Rueckkehrfoerderung/Infoveranstaltung/infoveranstaltung-node.html__nnn=true).

5.1 Rückkehr- und Reintegrationsprogramme europaweit

Das wohl erste nennenswerte Rückkehrprogramm in Europa war das Ende der 1960er Jahre von den Niederlanden für Migranten aus der Türkei und den Maghrebländern initiierte Programm REMPLOD („Reintegration for employment and development“). 1976 wurde auf der Grundlage eines Abkommens zwischen den Niederlanden und der Türkei ein sog. „Holland Fonds“ eingerichtet, mit dessen Hilfe die Ersparnisse türkischer Arbeitsmigranten in sinnvolle rückkehrbezogene Investitionen umgewandelt werden konnten (Isoplan 1983-1999: TR 1, M 10, 4). Von diesen Programmen ließen sich in den 1970er Jahren deutsche Stellen inspirieren.

Eine Bestandsaufnahme offizieller Rückkehrprogramme europäischer Länder zeigte 1993, dass in 12 Ländern Fördermaßnahmen bestanden, darunter die wichtigsten Zuzugsländer. Sie ließen sich drei Typen von Programmen zuordnen: 1. Finanzielle Beihilfen zur Rückkehr (u.a. seit 1977 Rückkehrhilfen in Frankreich); 2. Sozialpolitische Programme (u.a. Übertragung von Ansprüchen auf Sozialleistungen, Unterstützung bei der Wohnraumbeschaffung und der Eingliederung in den Arbeitsmarkt); 3. Entwicklungspolitische Maßnahmen (wobei dieser Ansatz in Deutschland am stärksten ausgeprägt war) (Werth 1993). Eine weitere Bestandsaufnahme 1995 konzentrierte sich auf die Beschreibung einzelner Ländermaßnahmen (Werth 1995).

Einen Vergleich von Reintegrationspolitiken und -ansätzen verschiedener EU-Länder führte 2002 auch ein EU-gefördertes Projekt der AGEF durch. Ziel des Projekts „Reintegration Approaches and Policies on EU level – Analysis and Recommendations“ war die Entwicklung von Handlungsstrategien und -empfehlungen für politische Entscheidungsträger sowie für Beratungs- und Durchführungsorganisationen auf EU-Ebene (Isoplan 2002). Als eine u.a. in Großbritannien und Dänemark, aber bislang nicht in Deutschland praktizierte Maßnahme erwiesen sich sog. „go-and-see-visits“: Rückkehrinteressierten wird die Möglichkeit geboten, sich vor Ort ein Bild über die Situation im Zielland zu machen und eine Rückkehr vorzubereiten (AGEF 2002: 17).

Auch eine Untersuchung der IOM konstatierte 2004 eine steigende Bedeutung von Rückkehrprogrammen, besonders zur Förderung der Rückkehr abgelehnter Asylbewerber. Vor allem Programme zur Unterstützung der freiwilligen Rückkehr (Assisted Voluntary Return Programs/AVR) haben zugenommen: Genannt wurden über 20 AVR in 18 Ländern, während es 1994 erst vier gab. Das deutsche REAG-Programm ist deren ältestes (International Organization for Migration 2004).

5.2 Rückführungspolitik der EU

Die Steuerung der Migration u.a. durch finanzielle Mittel steht seit einigen Jahren auf der EU-Agenda. Um die Rückübernahme von Drittstaatsangehörigen durch ihr Herkunftsland zu erleichtern, beschloss die EU 1994, einen gemeinsamen Musterentwurf eines Rückübernahmeabkommens als Verhandlungsbasis zugrunde zu legen, wenn ein Mitgliedstaat ein solches Abkommen abzuschließen wünscht. Deutschland hat, wie andere EU-Länder auch, seitdem mit gut 30 Staaten solche bilateralen Rückübernahmeabkommen geschlossen, zuletzt 2006 mit Bulgarien. Sie dienen der Erleichterung der Rückübernahme von Personen mit rechtswidrigem Aufenthalt in einem Mitgliedstaat durch ihr Herkunftsland (Kreienbrink, Kap. 5, in diesem Band).

Durch den Vertrag von Amsterdam wurde der Europäische Rat 1999 ermächtigt, gesetzliche Bestimmungen „im Bereich der illegalen Einwanderung und des illegalen Aufenthaltes, einschließlich der Rückführung illegal aufhältiger Personen“ anzunehmen. Mit dem Tampere-Programm wurde dies bekräftigt. In der folgenden Umsetzungsphase des Programms hat die Europäische Kommission 2001 den Bedarf nach gemeinsamen Grundsätzen, Normen und Maßnahmen bei der Schaffung einer Rückkehr- und Rückübernahmepolitik formuliert. 2002 folgte das „Grünbuch über eine Gemeinschaftspolitik zur Rückkehr illegal aufhältiger Personen“, in dem Grundsätze formuliert und der Gedanke einer verstärkten Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern fortentwickelt wurde – auch im Hinblick auf weitere Rückübernahmeabkommen. Ferner wurde eine Auswertung der Rückkehrprogramme der Mitgliedstaaten angeregt mit dem Ziel, be-

währte Praktiken später in der Praxis anzuwenden (Schneider 2006: 44; Schröder 2006: 9).

Die erste bedeutende Verpflichtungserklärung, die der Rat nach dem Grünbuch und den Mitteilungen der Kommission angenommen hat, war 2002 das „Rückkehr-Aktionsprogramm“, bestehend aus vier Teilen: Direkte verstärkte praktische Zusammenarbeit, gemeinsame Mindeststandards zur Rückkehr, landesspezifische Programme sowie verstärkte Zusammenarbeit mit Drittländern. Der Rat nahm 2004 erste Schlussfolgerungen über best practices bei der Rückkehrförderung – bezogen auf illegal Aufenthaltige aus bestimmten Herkunftsländern – an. Zu ihnen gehörten u.a. die Rückkehrberatung, der Abschluss von Rückübernahmeabkommen auf EU-Ebene und die Zusammenarbeit mit Behörden der Herkunfts- und Transitländer (Schneider 2006: 45).

Auf der Grundlage der Ergebnisse des Tampere-Programms verabschiedete der Europäische Rat im November 2004 das sog. Haager Programm, das für die Zeit von 2005 bis 2010 u.a. Maßnahmen im Rückführungsbereich vorsieht (Schröder 2006: 9). Ihm folgend kam die Kommission im April 2005 der Aufforderung zur Einleitung der Vorbereitungsphase für einen Europäischen Rückkehrfonds und dessen Einrichtung bis zum Jahr 2007 nach, indem sie einen Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Fonds für den Zeitraum 2008 bis 2013 vorlegte. Der Vorläufer des Rückkehrfonds diente dazu, mit einer Finanzausstattung von 15 Mio. Euro Rückkehrprojekte zu unterstützen und erste praktische Erfahrungen zu sammeln. Einer weiteren Forderung des Haager Programms kam die EU-Kommission im November 2005 nach, als sie einen Sonderbeauftragten für eine gemeinsame Rückübernahmepolitik ernannte (Schneider 2006: 27, 45-48; Schröder 2006: 12).

5.3 Aktuelle Programme auf EU-Ebene

Im Bereich von Rückkehr und Reintegration förderte die EU zunächst v.a. Projekte mit Mitteln aus Regionalprogrammen, so das für den Wiederaufbau und die Stabilisierung des Balkan konzipierte CARDS, das

2000 auf Vorläuferprogramme für Nicht-Beitrittskandidaten folgte. Es dient u.a. der Hilfe für die Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen, insbesondere beim Wiederaufbau von Infrastruktur und Wohnhäusern sowie der Unterstützung lokaler Hilfseinrichtungen für Rückkehrer. Aktuell gibt es im Wesentlichen vier Programme, aus denen rückkehrbezogene Maßnahmen gefördert werden können: AENEAS, ARGO, der Europäische Flüchtlingsfonds (EFF) und der schon genannte Rückkehrfonds der EU (Schröder 2006: 10).

Der 2000 eingerichtete und bis 2010 verlängerte EFF sieht auch finanzielle Maßnahmen in Bezug auf die freiwillige Rückkehr und Rückführung von Flüchtlingen vor, die auch in Deutschland genutzt werden. Der EFF wird hier vom BAMF verwaltet. Das 2004 eingerichtete Programm für die finanzielle und technische Hilfe für Drittländer im Migrations- und Asylbereich (AENEAS) unterstützt Drittländer u.a. bei der Rückübernahme und Reintegration (Schneider 2006: 22; Schröder 2006: 10f.).

Im Rahmen des 2002 eingerichteten ARGO-Programms zur Flankierung der europäischen Asyl- und Migrationsrechtsharmonisierung im Verwaltungsbereich fand im April 2005 im BAMF in Nürnberg eine Fachtagung internationaler Experten zum Thema der Förderung der freiwilligen Rückkehr von Flüchtlingen statt. Vorrangiges Ziel war, die internationale Zusammenarbeit bei der Planung und Durchführung gemeinsamer Rückkehrförderprogramme zu intensivieren. Mit dem Informationsaustausch über den Stand der Rückkehrförderung und die bestehenden EU-weiten Hilfsangebote wurde ein erster Schritt zum Aufbau eines internationalen Netzwerkes sowie zur europäischen Harmonisierung der Rückkehrhilfe geleistet. Als Fazit hieß es, eine freiwillige Rückkehr sei gegenüber der zwangsweisen Rückführung von Flüchtlingen die humanere, nachhaltigere und kostengünstigere Lösung (BAMF 2/2005; Schneider 2006: 65).

Zu den weiteren, von der EU und anderen internationalen Organisationen geförderten Programmen, zum Beispiel zur Rückkehr nach Afghanistan, gehören das Programm „Return, Reception and Reintegration of Afghan Nationals to Afghanistan (RANA)“, das von der IOM im Auftrag der

EU durchgeführt wird. Es soll Rückkehrern in Afghanistan in einem Ausbildungszentrum in Kabul Ausbildungsmöglichkeiten bieten (Internationale Organisation für Migration/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2004: 11). An EU-Programmen zu nennen sind schließlich einige im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative EQUAL geförderte Entwicklungspartnerschaften, die seit 2002 u.a. Qualifizierungsmaßnahmen für Flüchtlinge durchführt, deren Rückkehrnotwendigkeit absehbar ist.²²

6 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen



Durch die historische Entwicklung haben sich verschiedene Stränge rückkehr-, rückführungs- und reintegrationspolitischer Maßnahmen entwickelt, die jeweils – abhängig von den als dringlich empfundenen Problemen – ganze Dekaden dominierten. Die vielfältigen Programme sind hier nicht zu bewerten. Es kann aber vermutet werden, dass v.a. solche Maßnahmen erfolgreich waren, in denen ein ganzheitlicher bzw. integrierter Ansatz – für bestimmte Gruppen oder Einzelpersonen – verfolgt wurde und die in Kooperation mit dem Zielland umgesetzt wurden (Brecht 1994: 227ff.). Die mit einer Rückkehr verbundenen Schwierigkeiten lassen sich kaum mit auf nur einen Problembereich (von schulischen und beruflichen Fragen bis hin zur sozialen Sicherung) ausgerichtete Maßnahmen lösen. Zu berücksichtigen sind die individuelle Situation (Kapitalausstattung, Qualifikation und familiäre Situation), die politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen im Zielland, aber auch Hindernisse im Aufnahmeland (fehlende Wiederkehrproption bei missglückter Reintegration und fehlende Transfermöglichkeiten von Sozialversicherungsleistungen) – Faktoren, die miteinander interagieren (Brecht 1994: 215f.).

²² So u.a. das süddeutsche SEPA-Projekt (isoplan 2005; www.equal-sepa.de).

Rückkehr- oder Rückführungsprogramme sind geeignet, bestimmten Gruppen die Rückkehr zu erleichtern. Sie sollten jedoch – wenn möglich - verknüpft werden mit Reintegrationsmaßnahmen, die sich als Integrationsprojekte im Herkunftsland verstehen (Stockmann 2005: 76), kommt doch eine Rückkehr nach vielen Jahren des Auslandsaufenthalts meist einer erneuten Auswanderung gleich. Optimal erscheinen insbesondere Programme, bei denen Betreuungseinrichtungen im Ziel-land integrierend tätig sind. Eine best-practice-Untersuchung wichtiger Projekte wäre in diesem Zusammenhang sehr sinnvoll.

Insgesamt ist zu konstatieren, dass es wenig Austausch zwischen den Maßnahmen der Bundesministerien und keine einheitliche umfassende Politik gibt. Zwar gab es – anders als heute – in den 1970er Jahren ein Koordinationsgremium des BMZ und in den 1980er Jahren einen Koordinationskreis des BMA sowie Einzelinstitutionen in der Rolle koordinierender Akteure von zusammenhängenden Maßnahmen. Es ist jedoch nie ein ressortübergreifendes Koordinationsgremium für alle Maßnahmen eingerichtet worden. Ob die ZIRF eine solche Rolle wird einnehmen können, ist noch nicht abzusehen.

Auf der Ebene der Beratungspraxis gab es diesen ressortübergreifenden Austausch durch die Suche nach Unterstützung für Rückkehrer, unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus. Zu denken ist z.B. an entwicklungspolitisch motivierte Qualifizierungs- und Existenzgründungsmaßnahmen (auch) für Flüchtlinge. Schließlich ist ein historisch gewachsenes Instrumentarium entstanden, das prinzipiell für alle im rückkehr- und reintegrationspolitischen Bereich tätige Berater und Institutionen nutzbar ist. Eine diesbezügliche Vernetzung von Maßnahmen und Zielgruppen ist jedoch u.a. abhängig von geeigneten Informationsmedien, die über den Horizont einer Förderschiene hinaus informieren. Solche bestehen bislang nicht.

Literaturverzeichnis



- AGEF (Hg.) (2002):** European Reintegration Networking. Reintegration in Deutschland – Politische Entscheidungsträger, Akteure, Programme, Berlin 2002, Online: <http://www.reintegration.net/deutschland> (17.05.2006).
- Aidinidis, Konstantinos (1990):** Zur griechischen Arbeitsemigration unter besonderer Berücksichtigung der Remigrationsproblematik. Eine empirische Untersuchung (Diss.), Universität Hannover.
- Akcayli, Nurhan (1986):** Die türkischen Rückkehrer und ihre Chancen in der Türkei – Auswirkungen des Rückkehrförderungsgesetzes aus türkischer Sicht, in: Meys, Werner/Sen, Faruk (Hg.): Zukunft in der Bundesrepublik oder Zukunft in der Türkei? Eine Bilanz der 25jährigen Migration von Türken, Frankfurt am Main, 27-46.
- Ammassari, Savina/Black, Richard (2001):** Harnessing the potential of migration and return to promote development, (IOM migration research series no.5), Genf.
- Bechtle-Künemund, Karin (1989):** Rückkehr nach Monopoli, Frankfurt am Main.
- Behrmann, Meike/Abate, Carmine (1984):** Die Germanesi. Geschichte und Leben einer süditalienischen Dorfgemeinschaft und ihrer Emigranten, Frankfurt am Main.
- Bischoff, Detlef/ Teubner, Werner (1991):** Zwischen Einbürgerung und Rückkehr. Ausländerpolitik und Ausländerrecht in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin.
- Brecht, Beatrix (1994):** Remigration der Gastarbeiter – Statistische Modellierung von Rückkehrprozessen (Diss.), Konstanz.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hg.) (2005):** Migration, Integration und Asyl in Zahlen, 13. Auflage, Nürnberg.



- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2005):** EU-Harmonisierung der freiwilligen Rückkehr von Flüchtlingen, in: AiD - Integration in Deutschland 21, Online-Ausgabe 2/2005.
- Bundesministerium des Innern (1998):** Ausländer- und Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn.
- Cerese, Francesco (1974):** Expectations and Reality. A Case Study of Return Migration from the United States to Southern Italy, in: International Migration Review 8, 245-262.
- Drakos, Georg (1989):** Die Remigration griechischer Gastarbeiterkinder in das Schulsystem Griechenlands (Diss.), Köln.
- Eggeling, Willi-Johannes (1978):** Zurückgekehrte Gastarbeiter in der Türkei, in: Geographische Rundschau 30(3), 101-103.
- esf/BA (2005):** Deutsch-türkische Zusammenarbeit der Arbeitsverwaltungen, in: AiD – Integration in Deutschland 21, Online-Ausgabe 2/2005.
- Fakiolas, Rossetos/Voß, Werner (1989):** Wanderungsbewegungen aus und nach Griechenland seit 1973, Saarbrücken/Fort Lauderdale.
- Firat, Ibrahim (1990):** Nirgends zu Hause? Türkische Schüler zwischen Integration in der BRD und Remigration in die Türkei (Diss.), Frankfurt am Main.
- Franz, Vanessa (2004):** Gebündelte Kompetenz. Neustrukturierung der Bundesagentur für Arbeit, in: AiD – Integration in Deutschland 20, Ausgabe 4/2004, 18.
- Gesellschaft für bedrohte Völker (Hg.) (2003):** Düstere Perspektiven für Flüchtlingsrückkehr nach Afghanistan. Bericht einer Abklärungsreise. Dokumentation, Bern.
- Gontovos, Konstantinos (2000):** Psychologie der Migration. Über die Bewältigung von Migration in der Nationalgesellschaft, Hamburg/Berlin.
- Gracia-Tardio, M.T./Weidlich, D. (1984):** Die Rückkehr der spanischen Jugendlichen. Der Wunsch, „wie die anderen (como uno mas) zu sein“, in: Informationen zur Ausländerarbeit, Heft 4, 68-71.

- Gruner-Domic, Sandra** (2005): *Latinas in Deutschland. Eine ethnologische Studie zu Migration, Fremdheit und Identität*, Münster.
- Hampel, Doris** (1998): *Regressive Interimsprache. Langzeitstudie zur Rezeption und Produktion von Laut- und Schriftsprache bei griechischen Remigrantenkindern* (Diss.), Eichstätt.
- Hansen, Roland** (1989): *Türkische Deutsche, deutsche Türken oder „ein bißchen von da und ein bißchen von da“*. Re-Migration und Identitätskonflikte türkischer Jugendlicher aus Izmir, (asa Studien 17), Saarbrücken/Fort Lauderdale.
- Hemmersbach, Hans** (1991): *Rückkehr und Reintegrationschancen*, in: AiD - Ausländer in Deutschland 7, Ausgabe 4/1991, 9-11.
- Herbert, Ulrich** (2001): *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge*, München.
- Hönekopp, Elmar** (1987): *Rückkehrförderung und Rückkehr ausländischer Arbeitnehmer – Ergebnisse des Rückkehrförderungsgesetzes, der Rückkehrhilfe-Statistik und der IAB-Rückkehrerbefragung*, in: ders. (Hg.): *Aspekte der Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland*, (Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 114), Nürnberg, 287-342.
- Hopf, Diether** (1992): *Schulische Wiedereingliederung von Remigrantenkindern in Griechenland. Integrationshilfen durch Förderkurse*, Münster/ New York.
- Initiativgruppe APOYAR** (1980): *Reintegrationsprobleme spanischer Emigrantenkinder*, in: *Deutsch lernen* 4/1980, 53-62.
- Internationale Organisation für Migration/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (Hg.) (2004): *Wir helfen Ihnen bei der Rückkehr in Ihr Heimatland*, Nürnberg.
- International Organization for Migration** (Hg.) (2004): *Return Migration – Policies & Practices in Europe*, Genf, 2004.

- Isoplan** (Hg.) (1979): **Betrifft: Reintegration.** Zur Mitwirkung der Fachkräfte aus Entwicklungsländern in der Bundesrepublik Deutschland am Aufbau ihrer Heimatländer. Initiativen, Programme, Beiträge, Bonn.
- Isoplan** (Hg.) (1983): **Rückkehr- und Verbleibabsichten türkischer Arbeitnehmer,** (CIM Arbeitsmaterialien 3), Saarbrücken/Fort Lauderdale.
- Isoplan** (Hg.) (1983-1999): **Der Rückkehrberater.** Saarbrücken. [jährlich aktualisierte Loseblattsammlung].
- Isoplan** (1987): **Rückkehr und Reintegration jugoslawischer Arbeitnehmer aus der Bundesrepublik Deutschland,** hg. v. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, (Forschungsbericht 163 Sozialforschung), Saarbrücken.
- Isoplan** (1995): **Die berufliche Reintegration türkischer Remigranten aus Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der Kleinindustrie,** hg. vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, (Forschungsbericht 246 Sozialforschung), Bonn 1995.
- Isoplan** (Hg.) (1997): **Berufliche Qualifizierung und Förderprogramme.** Erstinformation für Rückkehrer 1/97, Saarbrücken.
- Isoplan** (Hg.) (1998): **Die HOGA-Kurse für Rückkehrer in der Türkei,** in: **Mobilität und Integration, Informationsbrief für Berater 3/1998, 10.**
- Isoplan** (Hg.) (1999a): **Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH: Förderung für Existenzgründer,** in: **Mobilität und Integration, Informationsbrief für Berater 2/1999, 8.**
- Isoplan** (Hg.) (1999b): **Rückkehrerkontakte weltweit,** in: **Mobilität und Integration, Informationsbrief für Berater 3/1999, 6.**
- Isoplan** (Hg.) (2000a): **Neu in Antalya: ADA – ein reger Rückkehrerverein,** in: **Mobilität und Integration, Informationsbrief für Berater 1/2000, 6.**
- Isoplan** (Hg.) (2000b): **Netzwerke: Viele Wege.....,** in: **Mobilität und Integration, Informationsbrief für Berater 1/2000, 7.**
- Isoplan** (Hg.) (2000c): **Statistik: 555.000 Rückkehrer 1999,** in: **Mobilität und Integration, Informationsbrief für Berater 3/2000, 8**

- Isoplan (Hg.) (2000d):** Nachkriegszeit ohne Ende – Chancen und Probleme der Reintegration in Bosnien-Herzegowina, in: *Mobilität und Integration, Informationsbrief für Berater* 3/2000, 9-10.
- Isoplan (Hg.) (2001a):** Kfz-Ausbildung in der Türkei, in: *Mobilität und Integration, Informationsbrief für Berater* 1/2001, 2.
- Isoplan (Hg.) (2001b):** . „Der Jugend eine Chance“. Ein Berufs-Orientierungs- und Integrationsprogramm für arbeitslose Jugendliche aus der Region Banja Luka (BiH), in: *Mobilität und Integration, Informationsbrief für Berater* 1/2001, 5-9.
- Isoplan (Hg.) (2001c):** Rückkehr nach Kosovo. „Arbeit für Kosova“ – AGEF-Projekt fortgesetzt, in: *Mobilität und Integration, Informationsbrief für Berater* 3/2001, 7-9.
- Isoplan (Hg.) (2002):** Vorwort, in: *Mobilität und Integration, Informationsbrief für Berater* 1/2002, 1.
- Isoplan (Hg.) (2003a):** Afghanistan: AGEF baut Beratungsinfrastruktur auf, in: *Mobilität und Integration, Informationsbrief für Berater* 1/2003, 3.
- Isoplan (Hg.) (2003b):** ZAV-Förderprogramm optimiert, in: *Mobilität und Integration, Informationsbrief für Berater* 1/2003, 4.
- Isoplan (2005):** Weißbuch Flüchtlinge und Asylbewerber/innen im Saarland 2004, Saarbrücken.
- Junker, Serena (1993):** Reintegrationsprogramme für Ausländer in Deutschland, in: *AiD - Ausländer in Deutschland* 9, Ausgabe 2/1993, 10-11.
- Jurecka, Peter/Werth, Manfred (1980):** *Mobilität und Reintegration*, Saarbrücken.
- Kammerer, Peter (1981):** Reintegrationsprobleme von Rückwanderern in Monopoli (Apulien), in: Körner, Heiko/Werth, Manfred: *Rückwanderung und Reintegration von ausländischen Arbeitnehmern in Europa. Beiträge zu einem internationalen Symposium des Isoplan-Instituts in Saarbrücken am 16. und 17. Oktober 1980, Saarbrücken/Fort Lauderdale*, 49-62.

- Kalpaka, Annita** (1986): Handlungsfähigkeit statt „Integration“. Schuli-
sche und außerschulische Lebensbedingungen und Entwicklungs-
möglichkeiten griechischer Jugendlicher, München.
- Kapsalis, A.** (1987): Verhaltensauffälligkeiten und Schulprobleme von Re-
migrantenkindern in Griechenland, in: *Ausländerkinder* 30/1987,
22-45.
- Kölnischer Kunstverein et al.** (Hg.) (2005): Projekt Migration. Ausstel-
lungsführer, Köln.
- Körner, Heiko** (1981): Die Entwicklung von Rückkehrerbetrieben in Jugo-
slawien, in: Körner, Heiko/Werth, Manfred: Rückwanderung und
Reintegration von ausländischen Arbeitnehmern in Europa. Beiträ-
ge zu einem internationalen Symposium des Isoplan-Instituts in
Saarbrücken am 16. und 17. Oktober 1980, Saarbrücken/Fort Lau-
derdale, 99-108.
- Laue, Barbara** (1990): Identitätsprobleme spanischer Remigrantenkinder.
Leben im Spannungsfeld zwischen zwei Ländern, Frankfurt am
Main.
- Lutze, Karin** (1994): Rückkehrhilfen. Ein Leitfaden für Interessenten und
Berater, hg. v. der Ausländerbeauftragten des Senats, Berlin.
- Meier-Braun, Karl-Heinz** (1988): Integration und Rückkehr? Zur Auslän-
derpolitik des Bundes und der Länder, insbesondere Baden-
Württemberg, München.
- Meier-Braun, Karl-Heinz** (2002): Deutschland, Einwanderungsland,
Frankfurt am Main.
- Mehrländer, Ursula/Hofmann, Roland/König, Peter/Krause, Hans-
Jürgen** (1991): Situation der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer
Familienangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland - Reprä-
sentativuntersuchung '80 -, hg.v. Bundesministerium für Arbeit und
Sozialordnung, (Forschungsbericht 50), Bonn.
- Mehrländer, Ursula** (1986): Rückkehrabsichten der Türken im Verlauf des
Migrationsprozesses 1961-1985, in: Meys, Werner/Sen, Faruk (Hg.):

Zukunft in der Bundesrepublik oder Zukunft in der Türkei? Eine Bilanz der 25jährigen Migration der Türken. Frankfurt, 53-72.

- Menzel, Jochen/Volz, Bettina** (1990): Yeni Bir Hayat – Ein neues Leben. Biographien türkischer Rückkehrerjugendlicher, (asa-Texte), Berlin.
- Mertins, Günter** (1981): Rückwanderung spanischer Arbeitnehmer aus dem europäischen Ausland. Räumliches Verteilungsmuster und Investitionsverhalten in Spanien, in: Körner, Heiko/Werth, Manfred (Hg.): Rückwanderung und Reintegration von ausländischen Arbeitnehmern in Europa. Beiträge zu einem internationalen Symposium des Isoplan-Instituts in Saarbrücken am 16. und 17. Oktober 1980, Saarbrücken/Fort Lauderdale, 63-75.
- o.A.** (1987): Berufliche Qualifizierung für die Türkei. Ausbildung im Hotel- und Gaststättengewerbe, in: AiD – Ausländer in Deutschland 3, Ausgabe 3/1987, 2-3.
- o.A.** (1996): Binationale Ausbildungsprojekte, in: AiD – Ausländer in Deutschland 12, Ausgabe 2/1996, 5.
- Osiander, Klara/Zerger, Johannes** (1988): Rückkehr in die Fremde. Die Problematik der Remigration junger Türken/-innen und deren Familien in ihr Heimatland. Oder: „Keine Ahnung und zurück“. Augsburg.
- Raphaels-Werk (Hg)** (2006): Jahresbericht 2005, Hamburg.
- Rittersberger-Tilic, Helga** (1997): Die Rückkehrergemeinschaft in einer türkischen Kleinstadt (Diss.), Essen.
- Schätzlein, Isabell** (2005): Rückkehrberatung durch Wohlfahrtsverbände – warum?, in: Zentrale Rückkehrberatung in Westbayern (Hg.): Erfahrungsbericht, Würzburg, 4-7.
- Schmidt, Ekkehart** (1985): Bericht über eine Studienreise in die Türkei vom 16. Juli bis 26. September 1985 zum Thema: Integrations-schwierigkeiten türkischer Rückwanderer-kinder in der Türkei, Marburg.
- Schmidt-Fink, Ekkehart** (2003): 20 Jahre Rückkehrhilfegesetz (RückHG), in: AiD – Ausländer in Deutschland 19, Ausgabe 4/2003, 14.

- Schmidt, Walter** (2001): 29 Jahre in der Zentralstelle für das Auslandsschulwesen – Rückblick und Ausblick, in: Internationaler Arbeitskreis Sonnenberg in Zusammenarbeit mit der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW): Neue Akzente in der Auswärtigen Kulturpolitik. Schulische Arbeit zwischen Ökonomisierung und interkulturellem Auftrag. Dokumentation der Sonnenberg-GEW-Tagung vom 19.-24. November 2000, Braunschweig, 17-52.
- Schneider, Iris unter Mitarbeit von Sergo Mananashvili** (2006): Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Asyl- und Migrationspolitik der Europäischen Union, hg. v. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.
- Schneppen, Anne** (2006): Zwist im deutschen Dorf. Südkoreaner, die nach Jahrzehnten in Deutschland zurückgekehrt sind, finden in einer neuen Siedlung keine Heimat, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 99, 28.04.2006, 7.
- Schönmeier, Hermann W.** (1991): Präzisierung der Zielgruppe und der Aufgabenstellung eines Fachkräfteprogramms Vietnam, in: Schönmeier, Hermann W. (Hg.): Prüfung der Möglichkeiten eines Fachkräfteprogramms Vietnam, Saarbrücken/Fort Lauderdale, 7-18.
- Schröder, Tim** (2006): Die Fördermöglichkeiten bei der Rückkehr von Ausländern mit Finanzinstrumenten der EU, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 26(1), 8-14.
- Schulte, Axel** (1985): Rückkehr der Arbeitsemigranten – ein normaler Prozess?, in: Schulte, Axel/Eckl, Jürgen/Hartwig, Hans/Müller, Monika/Scheinhardt, Saliha/Trabandt, Cornelia/Vink, Jan/Zein, Abudin: Ausländer in der Bundesrepublik, Frankfurt am Main, 85-145.
- Schulte, Axel** (1986): Produktive Rückkehr? Rückwanderung, Beschäftigungsproblematik und Kooperativen in einer abhängig entwickelten Region. Das Beispiel Süditalien, Berlin.
- Schultz, Siegfried** (1981): Ansätze zur Eindämmung der abträglichen Wirkungen des „brain drain“ durch gezielte Reintegrationsmaßnahmen, in: Körner, Heiko/Werth, Manfred: Rückwanderung und Rein-

tegration von ausländischen Arbeitnehmern in Europa. Beiträge zu einem internationalen Symposium des Isoplan-Instituts in Saarbrücken am 16. und 17. Oktober 1980, Saarbrücken/Fort Lauderdale, 109-118.

Schwarz, Karl-Peter (2003): Gleich vor dem Gesetz – aber nicht vor Gericht. Die Logik der kollektiven Vergeltung/ Kroaten tun sich schwer mit serbischen Rückkehrern/ Neue Minen im Vorgarten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 254, 01.11.2003, S. 3.

Sieber, Anja/Scholer, Martine (2001): Vom Umgang mit zwei Lebenswelten – Die Rückkehr in ein zerstörtes Land. Bosnische Jugendliche im Spannungsfeld zwischen Rückkehr und Reintegration, Bern.

Solwodi Deutschland e.V.(Hg.) (2005): Jahresbericht 2004, Boppard-Hirzenach.

Stevens, Willi/Werth, Manfred (1984): Chancen der beruflichen Wiedereingliederung und Existenzgründung für türkische Rückkehrer. Untersuchung über institutionelle Rahmenbedingungen der Rückkehrer unter besonderer Berücksichtigung von Chancen eines Betriebsaufbaus in organisierten Kleinindustrieregionen, (CIM-Arbeitsmaterialien 5), Saarbrücken/Fort Lauderdale.

Stockmann, Martin (2005): Erfahrungen aus Reintegrationsprogrammen, in: Matter, Max (Hg.): Die Situation der Roma und Sinti nach der EU-Osterweiterung, Bonn, 69-76.

Stü (1994): Entwicklungspolitik als Flüchtlingspolitik. Bonn unterstützt Rückkehrwillige, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 85, 13.04.1994, 6.

Sussebach, Henning: Unser deutsches Dorf, in: DIE ZEIT Nr. 42, 13.10.2005, 71.

Unger, Klaus (1981): Migration und Regionalstruktur in Griechenland, in: Körner, Heiko/Werth, Manfred (Hg.): Rückwanderung und Reintegration von ausländischen Arbeitnehmern in Europa. Beiträge zu einem internationalen Symposium des Isoplan-Instituts in Saarbrücken am 16. und 17. Oktober 1980, Saarbrücken/Fort Lauderdale.

- Unger, Klaus (1983):** Die Rückkehr der Arbeitsemigranten. Eine Studie zur Remigration nach Griechenland, (Bielefelder Studien zur Entwicklungssoziologie 17), Saarbrücken/Fort Lauderdale.
- Unger, Liana (1986):** Zweite Generation und Rückwanderung: Rückkehr in die Heimat oder in die Fremde, Saarbrücken/Fort Lauderdale.
- Vermeer, Andréa (2005):** Die Schule der Rückkehrerkinder. „Keine Ahnung, was jetzt aus mir wird“, Bericht für die ARD, 22.12.2005, Online: http://www.tagesschau.de/aktuell/meldungen/0,1185,OID5072260_REF1,00.html.
- Wagenhäuser, Franz J.A. (1981):** Gastarbeiterwanderung und Wandel der Agrarstruktur am Beispiel von drei ost-zentralanatolischen Dörfern, (Sozialökonomische Schriften zur Agrarentwicklung 42), Saarbrücken/Fort Lauderdale.
- Weiss, Karin (2005):** Vietnam: Netzwerke zwischen Sozialismus und Kapitalismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 27/2005, S. 24-30.
- Werth, Manfred (1980):** Türkische Arbeitnehmergeellschaften. Zwischenbericht, Saarbrücken/Istanbul.
- Werth, Manfred (1981):** Anmerkungen zur Wirksamkeit deutscher Reintegrationsprogramme für türkische Arbeitnehmer, in: Körner, Heiko/Werth, Manfred (Hg.): Rückwanderung und Reintegration von ausländischen Arbeitnehmern in Europa. Beiträge zu einem internationalen Symposium des Isoplan-Instituts in Saarbrücken am 16. und 17. Oktober 1980, Saarbrücken/Fort Lauderdale, 77-98.
- Werth, Manfred (1993):** Reintegrationsmaßnahmen in Europa: Eine Bestandsaufnahme, in: Ausländer in Deutschland 9, Ausgabe 2/1993, 7-9.
- Werth, Manfred (1995):** Review of Official Aid Programs for the Reintegration of Migrants, hg. v. Europarat/European Committee on Migration, Strasbourg.
- Wolbert, Barbara (1995):** Der getötete Paß. Rückkehr in die Türkei. Eine ethnologische Migrationsstudie, Berlin.

Wolfram, Jutta (2001): „Heimat ist wie eine Göttin der Antiquität“. Lebensperspektiven junger griechischer MigrantInnen und RemigrantInnen – kreativ geschrieben, Frankfurt am Main.

Zentralstelle für Arbeitsvermittlung (1993): Jahresbericht 1992 – Auslandsabteilung der ZAV, Frankfurt am Main.

Zentralstelle für Arbeitsvermittlung (1994): 40 Jahre Zentralstelle für Arbeitsvermittlung, Nürnberg.

Zwick, Martin (1996): Berufsstart in einem fremden Land. Probleme, aber auch Chancen für Rückkehrer, in: AiD – Ausländer in Deutschland 12, Ausgabe 2/1996, 1-3.

Experteninterviews

Gerd Müller (2006) : Gerd Müller, Zentralstelle für Arbeitsvermittlung, Gespräch am 12.05.2006.

Gertraud Müller (2006): Gertraud Müller, Mitarbeiterin der Zentralen Rückkehrberatung, Gespräch am 08.05.2006.

Schmidt (2006): Walter Schmidt, ehem. Leiter der Zentralstelle für das Auslandsschulwesen, Gespräch am 03.05.2006.

Schönmeier (2006): Hermann W. Schönmeier, AGEF, Gespräch am 29.05.2006.

Rückkehrberatung und Rückkehrunterstützung der pädagogischen Arbeit im Bereich Migration, Asyl und Menschenhandel

Strukturen, Spezifika und Entwicklungen
in Deutschland

Manuela Westphal und Birgit Behrensen
unter Mitarbeit von Magdalena Wille



1 Einleitung

Dieser Beitrag behandelt Angebote der Rückkehrberatung und Rückkehrunterstützung im Bereich von Migration, Asyl und Menschenhandel in den letzten fünf Jahren in Deutschland. Beschrieben werden Projekte und Beratungsstellen der pädagogischen Arbeit, die in institutionalisierter Weise Rückkehrberatung und -unterstützung für Flüchtlinge und Asylsuchende anbieten.¹ Diese werden seit mehr als 25 Jahren für (Arbeits-) Migrant*innen² sowie für Flüchtlinge und Asylsuchende³ in Deutsch-

1 Hier werden v.a. Programme der Rückkehrberatung und -unterstützung jenseits der von BAMF oder IOM durchgeführten Maßnahmen dargestellt. Es sei darauf hingewiesen, dass in der Praxis häufig eine Kombination verschiedener Maßnahmen erfolgt, welche die Programme von IOM, insbes. REAG und GARP, einbezieht.

2 Siehe Schmidt-Fink in diesem Band.

3 1979 wurde vom Ministerium für Familie, Jugend und Gesundheit erstmalig die International Organisation for Migration (IOM) beauftragt, ein Rückkehrförderungsprogramm einzuführen (IOM 2003).

land praktiziert (IOM 2003). Für Letztere wurde die Rückkehrberatung und -unterstützung verstärkt in den 1990er Jahren entwickelt, als aufgrund der Kriege auf dem Balkan, in Sri Lanka und in den kurdischen Siedlungsgebieten sowie durch politische Verfolgungen im Iran, Irak und Nigeria die Asylbewerberzahlen in Deutschland drastisch anstiegen. Besonders für Flüchtlinge aus Bosnien und dem Kosovo wurden spezielle Rückkehrprogramme geschaffen. Seit den letzten fünf Jahren richtet sich der Fokus zunehmend auf eine weitere Gruppe: abgelehnte Asylsuchende, Asylsuchende mit einer Aufenthaltsgestattung, Asylsuchende, die ihren Asylantrag zurückziehen, Flüchtlinge mit einer Duldung, unbegleitete minderjährige Flüchtlinge und Kontingentflüchtlinge. Im Kontext dieses Beitrages wird diese Zielgruppe unter dem Terminus „Asylsuchende und Flüchtlinge“ zusammengefasst.

Da ein Großteil der bundesweit vorhandenen Angebote heute unter dem Begriff der „freiwilligen“ Rückkehr stattfindet, sei darauf hingewiesen, dass sich für diesen Begriff weder auf internationaler⁴ noch auf nationaler Ebene bisher eine einheitliche Definition durchgesetzt hat. Je nach Programmausgestaltung können unter dem Aspekt der „freiwilligen“ Rückkehr alle Ausreisenden gemeint sein, die nicht einer zwanghaften Rückführung unterliegen.

4 Der UNHCR definiert die freiwillige Rückkehr als das Ergebnis 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 in den beiden Staaten, dem Herkunftsland und dem Asylland“ (UNHCR 1993: 52), verbunden mit einer „Abwesenheit von Maßnahmen, die den Flüchtling zur Heimkehr drängen“ (UNHCR 1996). ECRE unterscheidet zwischen erstens freiwilliger Rückkehr als Rückkehr von Menschen, die aus der Situation eines legalen Aufenthaltsstatus im Aufnahmeland zurückkehren, zweitens rechtsverbindlicher Rückführung („mandatory return“) als Rückkehr aus einer Situation, in der der legale Aufenthalt im Aufnahmeland beendet ist und drittens erzwungener Rückkehr oder Abschiebung („forced return“) als Rückkehr aus einer Situation, in der die Betroffenen mit Sanktionen oder Gewalt zur Rückkehr gezwungen werden. IOM differenziert zwischen Freiwilligkeit ohne und mit Zwang (IOM 2004: 10), eine Unterscheidung, die letztlich der Frage der Übernahme von Ausreisekosten dient. Siehe auch Kreienbrink in diesem Band, Kap. 2.1.

2 Forschungsstand



Rückkehrberatung und -unterstützung in Deutschland sind kaum erforscht. Allein die Rückkehr der ehemaligen „Gastarbeiter“ war bisher Gegenstand wissenschaftlicher Analysen (s. in diesem Band Schmidt-Fink). Erste Ansätze einer wissenschaftlichen Untersuchung von Rückkehrberatung und -unterstützung für Flüchtlinge und Asylsuchende liefert die AGEF (2002). Die IOM-Studie „Return Migration, Policies & Practices in Europe“ (2004) befasst sich mit der Rückkehrpolitik in 27 europäischen Ländern, darunter auch Deutschland. Demnach existieren heute mehr als 20 Assisted Voluntary Return Programms (AVR) im Gegensatz zu vier Programmen vor 10 Jahren (IOM 2004: 7). Dies lässt auch für Deutschland eine schnelle Entwicklung und einen Ausbau des Bereichs der Rückkehrberatung und -unterstützung erkennen, der aber in seiner Gesamtheit noch nicht erfasst ist. Es besteht weder eine umfassende Gesamtübersicht für Deutschland über die aktuellen – meist finanziell unterstützenden – Programme, noch eine umfassende wissenschaftliche Evaluation der verschiedenen Projekte und Beratungsstellen. Es finden sich lediglich sporadisch erhobene statistische Daten von vereinzelt Beratungsstellen. Auch steht ein wissenschaftlicher Diskurs zur Rückkehrförderung und zum damit verbundenen Begriff der „freiwilligen“ Rückkehr aus. Der Diskurs findet stattdessen vorwiegend unter nichtwissenschaftlichen Experten statt (z.B. Fachzeitschriften der Wohlfahrtsverbände, Dokumentationen von Fachtagungen, Publikationen von Flüchtlingshilfeorganisationen).



3 Analytischer und empirischer Rahmen



Das Ziel der Analyse ist die Herausarbeitung der Strukturen, Spezialisierungen und Entwicklungen der aktuellen bundesdeutschen Situation zur Rückkehrberatung und -unterstützung. Diese wird anhand exemplarischer Beispiele dargestellt. Grundlage bildet eine Untersuchung der Selbstdarstellungen von Projekten und Beratungsstellen im Kontext der Rückkehrberatung und -unterstützung. Auswahlkriterium war deren Selbstverständnis, d.h. sofern diese ihre Arbeit oder einen Teil ihrer Arbeit als Rückkehrberatung und -unterstützung betitelten, wurden sie in die Analyse aufgenommen. Es wurden vorhandene Konzepte und Leitlinien für Angebote der Rückkehrberatung und -unterstützung verschiedener Träger und Projekte einbezogen. Dabei handelt es sich um:

- > Wohlfahrtsverbände und freie Träger: Anfragen in Hauptgeschäftsstellen sowie bei den Referenten im Bereich Migration nach bundesweiten Gesamtkonzepten, Leitlinien oder Positionspapieren
- > Weitere Projekte, die sich direkt mit dieser Thematik befass(t)en
- > Fachberatungsstellen für Frauen und Opfer von Frauenhandel, die Rückkehrberatung anbieten
- > Verwaltungseinrichtungen der Länder, Kreise und Kommunen: Adressengenerierung durch Anfragen bei den Ausländerbeauftragten und Innenministerien der Länder; Anfragen nach Konzepten bei Zentralen Aufnahmestellen und Zentralen Ausländerbehörden mit der Bitte, die Anfrage an Außenstellen und Gemeinschaftsunterkünfte weiterzuleiten; gesonderte Anfragen bei

den Innenministerien der Bundesländer, die Ausreisezentren betreiben; Anfragen bei Landkreisen und Kommunen, die Rückkehrberatungs- und Rückkehrunterstützungsangebote zur Verfügung stellen bzw. bei denen Projekte etabliert sind oder waren.

Folgende Dokumente wurden durch mündliche und schriftliche Anfragen sowie weitere Recherchen gewonnen: Konzepte von Beratungsstellen, Projekten und Institutionen; Erfahrungsberichte; Memoranda von Telefoninterviews (MT); Pressemitteilungen; schriftliche Antworten auf Anfragen; schriftliche oder elektronische Veröffentlichungen. Die Auswertung erfolgte nach der Dokumentenanalyse nach Mayring (1999). Nach Sichtung der Materialien erschien folgende Kategorisierung sinnvoll:

- > 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.

Herausgearbeitet wurden: Struktur und Spezifika der Beratungsansätze; Vorgehen bei der Beratung; Formen der Unterstützung; Angebote der Begleitung nach der Rückkehr; Qualifikationen des Personals. Im Querschnitt durch die einzelnen Ansätze wurden zudem genderrelevante Beobachtungen sowie Entwicklungen und zukünftige Tendenzen in der Rückkehrberatung und -unterstützung herausgearbeitet.

4 Analyse



4.1 Integrierte Rückkehrberatung und Rückkehrunterstützung

Integrierte Rückkehrberatung und -unterstützung bieten die Migrationsberatungsstellen der Spitzenverbände der Wohlfahrtsverbände und der freien Träger als Bestandteil der Allgemeinen Migrationsberatung an.⁵ Zentral ist einerseits der explizite Verzicht auf schriftliche Konzepte für diese Beratung und für das Vorgehen bei einer solchen Beratung sowie andererseits die Aussage, dass Rückkehrberatung und -unterstützung im Rahmen der allgemeinen Migrationsberatung eine eher untergeordnete Rolle spielt. In einzelnen Fällen werden die potenziellen Rückkehrenden an kompetentere „Fachstellen“ weitervermittelt. Mit Hinweis auf die „normale Sozialberatung“ (MT: Sozialdienst Katholischer Frauen) oder die nicht gezielte „Akquise der Klienten“ (MT: Caritasverband Koblenz) werden meist alle Migranten als potenzielle Zielgruppe einer Rückkehrberatung angegeben. Bei der „faktischen Zielgruppe“ handelt es sich in der Regel um die der Flüchtlinge und Asylsuchenden:



„Die RB findet innerhalb der Allgemeinen Sozialberatung für Migranten statt. Die RB ist für alle Migranten offen, die Klienten sind meistens Flüchtlinge und Arbeitsmigranten“ (MT: Caritasverband Darmstadt).

Allerdings zeigt sich die Entwicklung, dass Flüchtlinge und Asylsuchende auch von den Ausländerbehörden geschickt werden, um bei der Migrationsberatung über die Möglichkeiten einer „freiwilligen“ Rückkehr zu sprechen:

5 Hierzu gehören z.B. Hilfen bei Fragen zum Aufenthaltsstatus, Hilfen bei Arbeits-, Sozialhilfe- oder Rentenangelegenheiten, in familiären, schulischen oder psychosozialen Konfliktsituationen, zu Rückkehrmöglichkeiten, zu Aus- und Weiterbildung, Arbeits- und Ausbildungsplatzsuche (www.awo-owl.de/pages/angebote/migrantinnenundmigranten.html?res=1280).

„In der Beratungsstelle der AWO Bremen-Nord ergibt sich die RB zum einen daraus, dass das Sozialamt oder die Ausländerbehörde Klienten schickt. Zum anderen ergibt sich eine RB auch aus der allgemeinen Sozialberatung“ (MT: Arbeiterwohlfahrt KV Bremen-Nord, Beratungsstelle für Flüchtlinge).

Eine besondere Spezifizierung von Seiten der Migrationsberatungsstellen bei Rückkehrberatung und -unterstützung nach Ländern, ethnischen Gruppen oder Geschlecht liegt in der Regel nicht vor. Meist beschränkt sich die Rückkehrberatung und -unterstützung auf die Vorbereitung der finanziellen Unterstützung und auf die konkrete Vorbereitung der Ausreise:

„Zuerst soll mit der Person überlegt werden, was es für Möglichkeiten und Ansprechpartner gibt. Weiterhin sollen die Beweggründe für eine Rückkehr geklärt werden“ (MT: Diakonieverein Migration).


Üblich ist ferner die Vermittlung der finanziellen Unterstützung über die Programme REAG/GARP, Hilfen durch IOM oder die Kommunen/Länder:

„[...] mit dem Einverständnis des Klienten wird die zuständige Ausländerbehörde kontaktiert und ein Antrag bei IOM gestellt. Bezüglich der Höhe des Rückkehrgeldes wurde von der Interviewten ein Betrag von 1000 € genannt, der sich aus den Mitteln von IOM und aus einer Mitfinanzierung der Kommune ergibt“ (MT: Sozialdienst Katholischer Frauen).

Sozialarbeiterische Unterstützung erfolgt durch Hilfen bei der konkreten Vorbereitung der Ausreise:


„Die Unterstützung durch die Beratungsstelle erfolgt durch das gemeinsame Ausfüllen der Anträge von IOM für das REAG oder GARP-Programm. Die Sozialarbeiterin übergibt dem Klienten nach erfolgreicher Antragstellung auch das Flugticket und den Barbetrag“ (MT: Caritas und Evangelische Kirchengemeinde).

Konkrete Angebote der Begleitung nach der Rückkehr werden von Seiten der Beratungsstellen in der Regel nicht geleistet. Vereinzelt wird versucht, Kontakt zu Stellen im Ausland herzustellen. Hierbei ist kein einheitliches Vorgehen erkennbar. Eine spezielle Qualifikation, Aus-, Fort- oder Weiterbildung für Rückkehrberatung und -unterstützung in Form von methodischer und inhaltlicher Qualifizierung fand eher nicht statt. Ebenso wenig existiert ein allgemein gültiges methodisches Vorgehen. Eine Weiterqualifizierung im weitesten Sinne erfolgt in einzelnen Fällen durch eigene Informationsbeschaffung oder durch Zusammenarbeit mit anderen Behörden:



„Es erfolgte keine spezielle Qualifikation. Eine Supervision, ein Austausch oder eine Rücksprache mit Kollegen wäre möglich. Im Kreis Friesland existiert der Arbeitskreis Rückführung, der sich einmal pro Monat für konkrete Fallbesprechungen trifft. Der Arbeitskreis besteht aus zwei Personen der Ausländerbehörde, einer Person des Diakonischen Werks, einer Person von Amnesty International und einer Person vom Sozialamt“ (MT: Diakonieverein Migration).

Ausnahmen bilden mitunter Beratungsstellen, die mit einem gezielten Rückkehrprojekt vernetzt sind, z.B. durch denselben Träger:



„Eine Qualifizierung für die RB erfolgte durch Weiterbildung in Form von AWO-internen Schulungen, Veranstaltungen, z.B. vom Innensenator oder von „Heimatgarten“, sowie durch selbständiges Gesetzesstudium, Informationsbeschaffung durch das Internet (durch die ZIRF-Datenbank) und durch jahrelange Erfahrung mit der Thematik“ (MT: Arbeiterwohlfahrt KV Bremen-Nord, Beratungsstelle für Flüchtlinge).

4.2 Gezielte Rückkehrberatung und Rückkehrunterstützung

Die AGEF (2002: 1) unterscheidet zwischen drei Programmtypen:

- > Reine Rückkehrprogramme, welche finanzielle Unterstützung in Form von Reise- und Transportkosten sowie gegebenenfalls finanzielle Starthilfe bieten,
- > Programme zur wirtschaftlichen Reintegration von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen inkl. Weiterbildungsangebote, Einarbeitungs- und Gehaltszuschüsse, sowie
- > Existenzgründungsprogramme.

Diese Klassifizierung ist auf die gegenwärtige Rückkehrberatung und -unterstützung nicht mehr übertragbar, da in der Praxis heute Überschneidungen und Verknüpfungen der Unterstützungsleistungen stattfinden. Verdeutlicht wird die gezielte Rückkehrberatung und -unterstützung anhand zweier bundesweit bekannter Pionierprojekte, „Coming Home“ (München)⁶ und „Heimatgarten“ (AWO)⁷, sowie anschließend anhand exemplarischer Darstellungen auf den Ebenen der Länder, Kreise, Kommunen und Städte.


„Coming Home“ will erstens Flüchtlinge unterstützen, sich dauerhaft in ihre Herkunftsländer zu integrieren, und möchte zweitens Unterstützungsnetzwerke in Deutschland, Europa und in den Herkunftsländern schaffen. Auf lokaler Ebene bestehen Kontakte z.B. zu Migrantenvereinen, Selbsthilfegruppen und dem Flüchtlingsrat. Auf nationaler Ebene nutzt die Beratungsstelle die nationalen Hilfsprogramme REAG/GARP und vermittelt bestimmte Zielgruppen in andere spezifischere Projekte, z.B. in das Projekt „Heimatgarten“ der AWO oder an Solwodi⁸ (Coming Home 2003: 24f.). Bei diesem Projekt liegt eine besondere Spezifizierung der Rückkehrberatung und Rückkehrunterstützung nach Ländern, ethnischen Gruppen und Ge-

6 Projekte von „Coming Home“ werden z. Zt. zum fünften Mal vom Sozialreferat der Stadt München zusammen mit der Europäischen Union durchgeführt. Die Darstellung bezieht sich auf die letzten beiden Projekte.

7 „Heimatgarten“ der AWO-Bremerhaven arbeitet seit 1999 zu Rückkehrberatung und -unterstützung (Tegler 2005: 46).

8 Vgl. Kap. 4.4.

schlecht vor: länderspezifische Beratungsangebote, spezielle Angebote für allein stehende Frauen und Mütter, Personen mit besonderen Problemlagen, darunter Alte, Kranke, psychisch Belastete sowie Personen mit besonderen Problemlagen, beispielsweise unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (Landeshauptstadt München 2003: 7ff.). Innerhalb der Gesamtzielgruppe der Flüchtlinge und Asylsuchenden werden Flüchtlinge mit kurzer Aufenthaltsdauer noch einmal gesondert behandelt:



„Flüchtlinge und Asylsuchende aus Osteuropa, die weniger als sechs Monate in Deutschland leben, die nicht aus aktuellen Bürgerkriegsgebieten geflohen sind oder deren Asylanträge als „offensichtlich unbegründet“ abgelehnt oder zurückgezogen wurden, erhalten in der Regel neben den IOM-Reisebeihilfen keine weitere finanzielle Unterstützung“ (Landeshauptstadt München 2003: 7).

Das Projekt „Heimatgarten“ bietet Rückkehrberatung und -unterstützung für so genannte „vulnerable persons“, alte, behinderte und traumatisierte Flüchtlinge, nach Bosnien-Herzegowina. Durch das Projekt erfolgt eine zweijährige Nachbetreuung und Reintegration der Flüchtlinge im Heimatland.⁹ Die Aktivitäten haben sich auf alle Länder des westlichen Balkans sowie weitere Länder erweitert (AWO Bremerhaven 2004: 2). Hier liegt eine besondere Spezifizierung bei der Rückkehrberatung und -unterstützung zum einen nach Ländern, zum anderen nach Zielgruppen vor. Schwerpunkte der Arbeit bilden zur Zeit die Länder des Westbalkans, die Länder der GUS, der Nordirak und die Türkei, wo sich um regionale Vernetzungen bemüht wird. In Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Serbien, Kosovo, Polen, der Ukraine und Moldawien existieren bereits Vertretungen vor Ort. Weiterhin existieren Projekte in den Bereichen Trauma, Mikrokredite und unbegleitete minderjährige Flüchtlinge.¹⁰

9 Der Flüchtlingsrat Hamburg nennt es schockierend, dass Traumatisierte, Kranke, Roma und andere Flüchtlinge, die aufgrund ihrer besonderen Situation einen Abschiebeschutz haben, zu einer „freiwilligen“ Rückkehr bewegt werden sollen. Die Behauptung, dass sie aufgrund der Isolation in Deutschland dort besser aufgehoben seien, wird bezweifelt. Kritisiert wird auch die niedrige Unterstützung, die zudem auf zwei Jahre begrenzt ist (www.fluechtlingsrat-hamburg.de [10.04.2006]).

10 www.heimatgarten.de

Beide Projekte betonen die Freiwilligkeit als Grundprinzip. Nach „Coming Home“ ist die Arbeit effektiver, wenn Asylsuchende und Flüchtlinge zu einem möglichst frühen Zeitpunkt ihres Aufenthaltes informiert sind.

Das Ziel der Beratung bei „Coming Home“ ist die Entwicklung einer realistischen Einschätzung individueller Perspektiven (Landeshauptstadt München 2004: 5). Dabei werden die laufenden Beratungs- und Hilfsangebote sowohl den sich ändernden juristischen Weisungslagen als auch den aktuellen Bedingungen in den Heimatländern angepasst (Landeshauptstadt München 2003: 5f.). Die Formen der Unterstützung sind individuell abgestimmt: Qualifizierungsmaßnahmen etwa in Informations- und Kommunikationstechnologien oder Deutschkursen, gezielte Weiterbildungen, Firmenpraktika, Unterstützung bei der Suche nach einem Arbeitsplatz im Rückkehrland, Existenzgründungsseminare und Hilfen zur Existenzgründung. Bei der finanziellen Förderung handelt es sich um ein Budget von „Coming Home“ bis zu einer Höchstgrenze von 1.500 Euro pro Person als Starthilfe für bedürftige und mittellose Rückkehrende. Der ausgezahlte Durchschnittsbetrag liegt bei 200 Euro. Weiterhin werden Migrantenvereine in München und Hilfsprojekte in den Rückkehrländern unterstützt (Landeshauptstadt München 2003: 14ff.) Im Rahmen der Begleitung nach der Rückkehr wird die aktuelle Lebenssituation der Betroffenen nachverfolgt. Weiterhin wird versucht, Verbindungen zu Organisationen im Heimatland herzustellen, bei Bedarf weiterhin als Ansprechpartner zur Verfügung zu stehen und gegebenenfalls weitere Hilfen zu organisieren. Im Rahmen von Projektreisen werden einzelne Rückgekehrte besucht (Landeshauptstadt München 2003: 19).

Konkrete Hilfen bei „Heimatgarten“ konzentrieren sich ebenfalls auf den Einzelfall, wobei mit zahlreichen Vereinen, lokalen Initiativen, sozialen und kirchlichen Gruppen, Flüchtlingsorganisationen und Migrationsberatungsstellen kooperiert wird. Die Angebote der Formen der Unterstützung bilden Beratung und Vorbereitung der Rückkehr, Rückkehrbegleitung und Hilfen zur Reintegration, nachgehende Betreuung in den

Bereichen Wohnen, Arbeit, wirtschaftliche Existenzbildung, Gesundheit und soziale Infrastruktur. Ein weiteres Angebot soll in Zukunft die rückkehrorientierte Ausbildung und Qualifizierung bieten. In diesem Kontext arbeitet „Heimatgarten“ an einer Modellkonzeption für die „freiwillige“ Rückkehr unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge mit. Unter dem Stichwort soziale Solidarität werden Hilfsprojekte¹¹ in verschiedenen Ländern durchgeführt. Der Schwerpunkt der Arbeit liegt auf den Angeboten der Begleitung nach der Rückkehr. Für das Jahr 2005 sind darunter wirtschaftliche Hilfen in Form von Mikrokrediten für Auswahlprojekte in Südosteuropa und Afrika, die Einrichtung von Koordinierungsstellen für Rückkehrer in Rumänien und Bulgarien und die Schaffung eines integrierten Wohn- und Beschäftigungsprojektes für Roma im Kosovo zu fassen. Im Bereich der transnationalen Netze arbeitet das Rückkehrprojekt an der institutionellen und fachlichen Qualifizierung der transnationalen, europäischen Partnerschaften.

„Coming Home“ fördert des Weiteren die Fachkompetenz von Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen im Arbeitsbereich Rückkehrberatung. 2003 und 2004 fanden Seminare zum Ansatz und zur Arbeitsweise bei der Beratung zur Unterstützung der „freiwilligen“ Rückkehr, zu Hilfsmöglichkeiten von „Coming Home“ und anderen Organisationen, Ausreisenvorbereitungen sowie Fallberatung in Arbeitsgruppen statt (Landeshauptstadt München 2004: 28). Auch bei „Heimatgarten“ fand im Jahr 2005 eine Qualifizierung von (ehrenamtlichen) ländertutoriellen Rückkehrbegleiterinnen statt. Inwieweit weitere interne Qualifizierungsmaßnahmen durchgeführt werden, konnte nicht nachvollzogen werden.

11 Zu den Projekten gehören u.a.: KUM (Partnerschaften für bosnische Kinder), Hummel (Humanitäres Möbellager), Stiftung Solidarität (Mikrokredite).

4.2.1 Gezielte Rückkehrberatung und -unterstützung mit Verantwortlichkeiten auf der Ebene der Bundesländer: Fünf Variationen Ausreisezentren¹² am Beispiel Fürth (Bayern):

Mit Ausreisezentren soll die Rückkehr und Mitwirkungsbereitschaft ausreisepflichtiger Flüchtlinge und Migranten gefördert werden. Ermöglichen soll dies eine „rückführungsorientierte Betreuung und Beratung“, unterstützt durch ein vielfältiges Bündel von Maßnahmen wie die Beschränkung der Bewegungsfreiheit, Entzug des „Taschengeldes“ nach Asylbewerberleistungsgesetz und Botschaftsvorführungen (Thal 2003: 156). Das in der Verantwortung vom bayerischen Staatsministerium des Innern betriebene Ausreisezentrum Fürth ist, im Gegensatz zu einigen anderen Ausreisezentren, auf die Unterbringung männlicher Erwachsener spezialisiert, die ausreisepflichtig sind und die sich einer Aufenthaltsbeendigung widersetzen. Die Dauer des durchschnittlichen Aufenthalts in der Ausreiseeinrichtung liegt derzeit bei 12 Monaten. Schwerpunkt ist die rückkehrorientierte Beratung: Aufklärung über die rechtliche Situation, Förderung der Bereitschaft, sich mit einer Rückkehr auseinander zu setzen, Vermittlung von Informationen über die aktuellen Verhältnisse im Rückkehrland sowie über Rückkehrhilfe- und Reintegrationsprogramme der Zentralen Rückkehrberatungsstelle (ZRB) und anderer Stellen (z.B. IOM). Die ZRB hat eigene Projekte entwickelt, die der beruflichen Qualifizierung dienen und zur Rückkehr entschlossenen Personen die Reintegration erleichtern sollen (s.u.). Ferner kann dort auf spezielle, zum Teil erstsprachliche Beratungsangebote zurückgegriffen werden (Bayerisches Staatsministerium des Inneren 2004). Bezüglich der Qualifikation und Weiterbildung des Personals liegen keine weiteren Informationen vor.

Landesunterkünfte für Ausreisepflichtige (LufA) am Beispiel Trier (Rheinland-Pfalz):

Innerhalb der in Verantwortung des rheinland-pfälzischen Ministeriums des Innern und für Sport betriebenen Landesunterkunft für Ausrei-

12 § 61 (2) Satz 2 Aufenthaltsgesetz regelt die Einrichtung von Ausreisezentren inklusive der Beratung mit dem Auftrag, „durch Betreuung und Beratung die Bereitschaft zur freiwilligen Ausreise zu fördern“.

sepflichtige bietet die Ökumenische Beratungsstelle für Flüchtlinge des Diakonischen Werks des Evangelischen Kirchenkreises Trier und des Caritasverbandes der Region Trier, finanziert aus Landes- und EFF-Mitteln, mit Büros in dem Gebäude der Landesunterkunft psycho-soziale Betreuung durch Fachpersonal an. Seit dem 01.07.2004 werden Dauererkrankte, Pflegefälle und Personen über 65 Jahre gesondert gefördert. Die Ausreisepflichtigen sollen bis zur „freiwilligen“ Ausreise oder bis zur Abschiebung in der LufA verbleiben. Zur Vermeidung von Abschiebehaft soll durch eine Kombination von psychosozialer Betreuung und ausländerrechtlicher Beratung bei den Flüchtlingen die Bereitschaft geschaffen werden, bei der Passbeschaffung mitzuwirken, um letztlich freiwillig auszureisen. Die Rückkehrberatung beinhaltet Informationen über Rückkehrhilfen und Rückkehrprogramme und sonstige finanzielle Hilfen bei „freiwilliger“ Rückkehr sowie Unterstützung bei der Planung und Vorbereitung einer Rückkehr (Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz, 15.12.2005). Als Form der Unterstützung wird bei einer „freiwilligen“ Ausreise eine finanzielle Unterstützung¹³ geleistet. Weiterhin wird eine Unterstützung bei der Gewährung von Sachleistungen von bis zu 1800 Euro pro Person angeboten. Für die Gruppe der „vulnerable persons“ (Dauererkrankte, Pflegefälle und Personen über 65 Jahre) werden zusätzlich entstehende Kosten, höchstens jedoch 25.000 Euro pro Person, übernommen (Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz 2004). Bezüglich der Qualifikation/Weiterbildung des Personals lagen keine Informationen vor.

Zentrale Erstaufnahmeeinrichtungen/Außenstellen am Beispiel der Zentralen Ausländer- und Aufnahmebehörden (ZAAB) Bramsche (Niedersachsen):

Die in Verantwortung des niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport betriebene ZAAB Bramsche, Außenstelle der Zentralen Aufnahme- und Ausländerbehörde Oldenburg, wird als Gemeinschaftsunter-

13 Diese erfolgt in Höhe von 260 Euro pro Einzelperson, Ehepaare 390 Euro, Kind 65 Euro, Höchstbetrag je Familie 520 Euro. Alleinerziehende Elternteile erhalten 260 Euro und pro Kind 65 Euro mit einem Höchstbetrag von 390 Euro.

kunft gemäß § 53 Asylverfahrensgesetz mit einer Belegungsgröße von durchschnittlich 550 Bewohnern geführt (ZAAB Bramsche 2004a: 1). Die Einrichtung sieht ihre primäre Aufgabe darin, Asylsuchende mit einem abgeschlossenen negativen Asylverfahren sowie diejenigen, bei der von Verwaltungsseite von einem negativen Beschluss ausgegangen wird, Beratungen sowie Qualifizierungen mit dem Ziel der „freiwilligen“ Rückkehr anzubieten (ZAAB Bramsche 2004a). In der Beratung sollen Rückkehrperspektiven gemeinsam mit den Betroffenen entwickelt werden. Es wird hierzu vertraulich und unverbindlich ein persönliches Profil entwickelt, eine Perspektivenklärung vorgenommen und Informationen über behördliche und außerbehördliche Beratungsstellen sowie über Rückkehrprogramme und andere Hilfen gegeben und ferner Ansprechpartner und Hilfen vor Ort vermittelt. Die Formen der Unterstützung gliedern sich in finanzielle Hilfen inkl. Leistungen durch das REAG/GARP-Programm, Aufstockung dieser finanziellen Hilfen, Gepäckkostenzuschuss, Übernahme von Herrichtungskosten für Wohnraum. Medizinische Hilfen beinhalten die Übernahme von Medikamentenkosten im Herkunftsland für einen beschränkten Zeitraum, die Beschaffung von Hilfsmitteln im Krankheitsfall oder bei Behinderungen sowie Informationen über die Behandlungsmöglichkeiten und Kostenübernahme im Heimatland. Existenzgründungshilfen beinhalten die Vermittlung und Organisation von Hilfestellungen vor Ort, die gemeinsame Ausarbeitung von Businessplänen und die Beschaffung handwerklicher und technischer Geräte. Berufliche Qualifizierung erfolgt durch Kurse in den Bereichen Computer, Elektriker, Gärtner, Kinderbetreuung, Maler, Näherei, Sanitär/Heizung, Schweißen/Löten und Tischler. Die ZAAB Bramsche bietet zielgerichtete Berufsqualifizierungen durch Kurse und Praktika an. Kooperiert wird mit der AGEF und der Zentralen Arbeitsvermittlung der Bundesagentur in Frankfurt (ZAV).¹⁴ Die Hilfen bei der Vorbereitung und Durchführung der Rückkehr beinhalten die Beschaffung der notwendigen Dokumente und Begleitung der Rückkehrer zum Flughafen. Angebote der Begleitung nach der Rückkehr existieren

14 Die Internationale Arbeitsvermittlung der ZAV unterstützt unter dem Dach der Arbeitsgemeinschaft CIM (Centrum für internationale Migration und Entwicklung) rückkehrinteressierte Fachkräfte aus Entwicklungs- und Transformationsländern bei der beruflichen Eingliederung in ihrem Heimatland (www.zav-reintegration.de/index.htm).

tieren in Form einer Übernahme von Medikamentenkosten und einem Angebot der Vermittlung von Ansprechpartnern und Hilfen vor Ort (ZAAB Bramsche 2004a: 1ff.). Bezüglich der Qualifikation/Weiterbildung des Personals lagen keine Informationen vor.

Zentrale Rückkehrberatung (ZRB) als bayerische Variante:

Im Rahmen des Programms zur Förderung der „freiwilligen“ Rückkehr- und Reintegrationsberatung von Flüchtlingen durch das bayerische Staatsministerium für Arbeit, Sozialordnung, Familie und Frauen wurden ab dem Jahr 2003 Rückkehrberatungsstellen gefördert (Bayerisches Staatsministerium für Arbeit, Sozialordnung, Familie und Frauen 2006: 1). Die zentrale Rückkehrberatung für Flüchtlinge (ZRB) wurde mit Mitteln des EFF als Kooperationsprojekt mit der freien Wohlfahrtspflege in Zusammenarbeit mit der Landesaufnahmestelle konzipiert (ZRB Nordbayern 2004: 2). In 2003 nahm die ZRB für Nordbayern in Nürnberg, 2004 die ZRB Südbayern in Augsburg und im Oktober 2004 die ZRB Westbayern in Würzburg (ZRB Westbayern 2004: 6) ihre Arbeit auf. Die ZRBs Westbayern und Nordbayern befinden sich auf den Geländen zweier Aufnahmeeinrichtungen. Die Zielgruppe der ZRBs bilden Flüchtlinge, die vor der Frage der Rückkehr stehen: Flüchtlinge im Asylverfahren, rechtskräftig abgelehnte Asylsuchende und Flüchtlinge mit einer Duldung oder einer Aufenthaltserlaubnis. Das Angebot umfasst Beratung, Qualifizierung und Direkthilfen (ZRB Nordbayern 2004: 5). Die ZRBs verstehen ihr Angebot als ergebnisoffene Perspektivenberatung:

„Dabei ist es unser Anliegen, Flüchtlinge umfassend zu informieren und zu unterstützen, damit sie eine Entscheidung für ihre Zukunft treffen können, wie auch immer diese Entscheidung ausfällt. Rückkehrberatung ist ein Prozess, in dessen Verlauf der Ratsuchende eine realistische Einschätzung bezüglich seiner Perspektiven in Deutschland bzw. in seiner Heimat gewinnen sollte“ (ZRB Südbayern 2005: 7).

Die Beratungstätigkeit beinhaltet individuelle Situationsanalysen, Klärung der Aufenthalts- und Rückkehrperspektiven, Information über die aktuelle Situation im Heimatland und über die Unterstützungsmöglichkeiten der ZRB sowie die Vereinbarung über konkrete Schritte. Unter den Formen der Unterstützung sind die Qualifizierungsangebote und die so genannten direkten Hilfen zu fassen. Bei den Qualifizierungsmaßnahmen variieren die Angebote je nach Anzahl und Bedürfnissen der Klientel. Sie lassen sich generell in die folgenden Maßnahmen kategorisieren: Qualifizierungsmaßnahmen (z.B. Nähkurse), Vermittlung in Praktika (ZRB Nordbayern 2004: 5f.) sowie Schritte zu einer Existenzgründung¹⁵ (ZRB Südbayern 2005: 10). Die direkten Hilfen umfassen Hilfe bei der Beschaffung von Heimreisedokumenten, Vermittlung von Zug- und Flugtickets, Transportkostenzuschuss, Hilfe bei Krankheit und persönlichen Schwierigkeiten sowie finanzielle Hilfen (ZRB Westbayern 2004: 7). Ratsuchende in besonderen Lebenslagen, bei Krankheit oder hohem Alter erhalten über die bayerischen Rückkehrhelfmittel des Sozialministeriums weitere Hilfen. Eine Begleitung nach der Rückkehr kann in Einzelfällen fortgesetzt werden, z.B. um weitere finanzielle Unterstützung zu organisieren. Projektreisen der Mitarbeiterinnen bilden einen Bestandteil der Nachbetreuung (ZRB Nordbayern 2004: 7f.). Das Personal ist auf bestimmte Herkunftsländer spezialisiert und entsprechend qualifiziert. Die ZRB Nordbayern entwickelte kurz nach Projektbeginn mit Unterstützung einer professionellen Projektberaterin Beratungsstandards, um ein gleich bleibendes Niveau zu garantieren. Zur Sicherung einer qualifizierten und realistischen Beratung arbeiten die ZRBs eng mit den internationalen Organisationen der Wohlfahrtsverbände, der AGEF, dem UNHCR und mit verschiedenen humanitären Organisationen zusammen (ZRB Nordbayern 2004: 5f.).

15 Dazu zählt die Erstellung eines Existenzgründungsplans, die Beurteilung der persönlichen Eignung des Rückkehrenden, evtl. Teilnahme an einem Existenzgründungsseminar und an einer Qualifizierungsmaßnahme sowie die finanzielle Förderung und Weiterbetreuung im Rückkehrland.

Rückkehr- und Weiterwanderungsberatungsstelle als Berliner Variante:

Die „freiwillige“ Rückkehr wird im Land Berlin zentralisiert wahrgenommen. Seit 1996 besteht dort die Rückkehr- und Weiterwanderungsstelle in Trägerschaft mit dem Landesamt für Gesundheit und Soziales als Durchführungsbehörde. Sie hilft bei Fragen zur Realisierung der Rückkehr, zu Ansprüchen der Förderung der Ausreise mit öffentlichen Mitteln und der in Frage kommenden Beihilfen. Sie stellt den Kontakt zu anderen Behörden und Durchführungsorganisationen her.¹⁶ Die Formen der Unterstützung gliedern sich, neben der Beratung, in verschiedene, auch vermittelte finanzielle Leistungen. Als persönliche Hilfen werden im Rahmen der Programme zur Förderung der „freiwilligen“ Rückkehr finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt. Bei der Begleitung nach der Rückkehr werden vorrangig Hilfen Dritter organisiert.¹⁷ Bezüglich der Qualifikation/ Weiterbildung des Personals lagen keine Informationen vor.

4.2.2 Gezielte Rückkehrberatung und -unterstützung mit Verantwortlichkeiten auf der Ebene der Kreise: Zwei Variationen

Zwei für das Engagement der Kreise typische Projekte sind das Projekt des Landkreises Waldeck-Frankenberg¹⁸ in Hessen und das „Modell Rhein-Lahn-Kreis (RLK)“ in Rheinland-Pfalz. Während der Landkreis Waldeck-Frankenberg in Zusammenarbeit mit den umliegenden Landkreisen seit Jahren Rückkehrprojekte durchführt, die unter anderem durch den EFF unterstützt werden, bietet das „Modell Rhein-Lahn-Kreis (RLK)“ durch das an der Kreisverwaltung angegliederte Büro für interkulturelle Angelegenheiten die „freiwillige“ Ausreise für Asylsuchende und Flüchtlinge als modellhafte Dienstleistung an, „[...] die von Flüchtlingen in Anspruch genommen werden kann (Hervorheb. i. Orig.) und von diesen beantragt werden muss“ (Kreisverwaltung des RLK 2004: 3). Eine Zusammenarbeit er-

16 <http://www.berlin.de/SenGesSozV/lageso/ruw.html>

17 www.berlin.de/SenGesSozV/lageso/pdf/ruw2.pdf

18 Weitere Träger sind der Schwalm-Eder-Kreis, der Werra-Meißner-Kreis, der Landkreis Fulda sowie der Landkreis und die Stadt Kassel.

folgt mit der Ausländerbehörde und der Beratungsstelle für Asylsuchende des Kreises. Beim Modell des RLK werden dem Ausländer- und Aussiedlerbeauftragten des Landkreises durch die Ausländerbehörde alle ausreisepflichtigen Personen gemeldet, damit dieser sie zu einer „freiwilligen“ Ausreise motivieren kann (Kreisverwaltung des RLK 2004: 2ff.). Das Ziel des Modells ist es, die Ausreise so human wie möglich zu gestalten. Alternativ wird auf Wunsch die Weiterreise in ein Drittland geprüft. Die Ausreise wird erst nach einem Ausschluss aller anderen Möglichkeiten organisiert und durchgeführt (Kreisverwaltung des RLK 2004:8). Beim Modell des RLK holt sich der Ausländer- und Aussiedlerbeauftragte im Vorfeld der Beratung Informationen über die näheren Umstände des Einzelfalls ein. Beim Beratungsgespräch erfolgt eine Klärung der Möglichkeiten bezüglich einer Aufenthaltsperspektive sowie der rechtlichen Situation. Im Fall eines Entschlusses zur „freiwilligen“ Rückkehr werden als Form der Unterstützung durch den Ausländer- und Aussiedlerbeauftragten die Ausreisemodalitäten über IOM in Form der Beantragung von Fördermitteln im Rahmen der REAG/GARP-Programme geklärt. Bei der schriftlichen Erklärung der „freiwilligen“ Ausreise ist die Ausländerbehörde im RLK grundsätzlich dazu bereit, den weiteren Aufenthalt für einen bestimmten Zeitraum zu verlängern (Kreisverwaltung des RLK 2004: 3ff). Angebote der Begleitung nach der Rückkehr bestehen hier nicht.

Beim Projekt des Landkreises Waldeck-Frankenberg erfolgt die angebotene Rückkehrberatung und -unterstützung durch, „intensive persönliche Beratung und Versorgung mit Informationen über die Situation in der Heimatregion“.¹⁹ Zu den Formen der Unterstützung zählen finanzielle Rückkehrhilfen, Ausstattung mit Sachmitteln²⁰ und die Organisation der notwendigen Sachgütertransporte ins Heimatland. Die Angebote der Begleitung nach der Rückkehr beinhalten auch persönliche Besuche der Projektmitarbeiter in die Herkunftsländer. Eine Vernetzung mit Organisatio-

19 Selbstdarstellung des Landkreises Waldeck-Frankenberg auf der Homepage des BAMF (http://www.bamf.de/clin_042/nn_564404/SharedDocs/Projekte/DE/Integration/EFF/Reintegration/kreisausschuss-des-landkreises-waldeck-frankenber.html).

20 Darunter sind Existenzgründungshilfen und notwendige medizinische Versorgungsgüter zu verstehen.

nen in den Zielländern rückt dabei zunehmend in den Fokus, um die Reintegration zu erreichen.

Bezüglich der Qualifikation/Weiterbildung des Personals beim Projekt des Landkreises Waldeck-Frankenberg lagen keine Informationen vor. Beim RLK hat der für die Rückkehrberatung zuständige Ausländer- und Aussiedlerbeauftragte die Qualifikation eines Sozialwissenschaftlers (Kreisverwaltung des RLK 2004: 3).

4.2.3 Gezielte Rückkehrberatung und -unterstützung mit Verantwortlichkeiten auf der Ebene von Kommunen: Zwei Variationen

Die Projekte „Chance Heimat“ der Arbeitsgemeinschaft Dritte Welt e.V. (AGDW) in Stuttgart und das Projekt Beratungsstelle „Freiwillige Rückkehr“ in Mainz liefern zwei Varianten für gezielte Rückkehrberatung und -unterstützung mit Verantwortlichkeiten auf der Ebene von Kommunen. Durch das Projekt „Chance Heimat“ wird seit 2004 eine kommunale Beratungsstelle für die Rückkehr von ausreisepflichtigen Ausländern etabliert mit dem Ziel, eine vernetzt arbeitende Informationsquelle für Rückkehrwillige und verschiedene Organisationen, Ämter und Institutionen vor Ort zu sein (AGDW 2004: 1). Als Formen der Unterstützung bietet „Chance Heimat“ Informationen und Hilfen bei der Beantragung von Hilfemaßnahmen²¹ für die Wiedereingliederung an. Als Angebot der Begleitung nach der Rückkehr wird eine Anlaufstelle im Herkunftsland festgelegt (AGDW 2004: 2f.), zu der bereits im Vorfeld Kontakt geknüpft wurde. Weitere Angebote der Unterstützung sind Reintegrationsmaßnahmen im Bereich Wohnen, Ausbildung und Arbeit und Existenzgründung. Während in der Beratung die Klärung der ausländerrechtlichen Situation sowie die Möglichkeit der Rückkehr im Erstgespräch erörtert und durch die Ausarbeitung eines Plans mit den notwendigen Schritten für das Verlassen des Lan-

21 Z.B. die Organisation des Rücktransports, Organisation der materiellen Hilfen von bestehenden Programmen.

des²² konkretisiert werden, betont die Beratungsstelle „Freiwillige Rückkehr“ in Mainz stärker die individuelle Beratung. Ihr Angebot richtet sich besonders an Personen mit einem ungesicherten Status, die zurückkehren wollen.²³ Bezüglich der Qualifikation/Weiterbildung des Personals lagen für beide Projekte keine Informationen vor.

4.3 „Mischformen“ integrierter und gezielter Rückkehrberatung und Rückkehrunterstützung

Ein typisches Beispiel für die neue Tendenz zu Mischformen liefert das Projekt „Dignity“ des AWO-Kreisverbands Esslingen. Das Projekt richtet sich generell an alle in staatlichen Gemeinschaftsunterkünften und kommunalen Unterkünften untergebrachten Flüchtlinge und Asylsuchenden innerhalb des Landkreises Esslingen. Erklärtes Ziel ist „im Spannungsfeld zwischen Bleiberecht und Rückkehr [...] die notwendige Anpassung an die momentanen Lebensverhältnisse zu unterstützen als auch die Möglichkeiten zur Wahrung, Pflege und dem Erhalt der bisherigen Kultur auszuloten und diesen gerecht werden. Ziel soll der Erhalt der Reintegrationsfähigkeit im Falle einer freiwilligen oder erzwungenen Rückkehr ins Heimatland sein bei gleichzeitiger Bewältigung des Asylalltages im Aufnahme-land Deutschland“ (AWO Kreisverband Esslingen 2004: 5).

Zentral ist dabei die umfassende psychosoziale Beratung, die auch als Voraussetzung für eine erfolgreiche Rückkehr gesehen wird:

„Denn dies ist, jedenfalls so wie wir es begreifen, sehr viel mehr als die ansonsten vielerorts übliche bloße REAG-Beantragung bei IOM durch Sozialdienste oder Ausländerbehörden. Unsere diesbezügliche Tätigkeit geht also sehr viel weiter als die bloße Antragsweiterleitung an IOM“ (AWO Kreisverband Esslingen 2004: 6).

²² Dazu zählt z.B. die Kündigung der Wohnung oder das Beenden eines Schuljahres.

²³ <http://www.mainz.de/WGAPublisher/online/html/default/hthn-6lladw>.

Als Voraussetzung für eine Perspektivabklärung werden ein vertrauensvoller Kontakt zu den Flüchtlingen, Kenntnisse zum Stand des Asylverfahrens und zum sozialen Umfeld gesehen, ebenso wie die Notwendigkeit, den richtigen Zeitpunkt für das Einfließen der Rückkehrperspektive im Beratungsprozess abzuwarten (AWO Kreisverband Esslingen 2004: 6). Aus diesem Grund plant der AWO Kreisverband, eine ausführliche, freiwillige, ergebnisoffene Rückkehrberatung einzuführen. Dabei ist Rückkehrberatung und -unterstützung auch organisatorisch eng mit dem Flüchtlingssozialdienst verbunden. Die Formen der Unterstützung im Falle der Ausreise sind: Klärung der rechtlichen Voraussetzungen sowie indirekte und direkte Hilfen. Es soll eine berufliche, soziale und/oder gesundheitliche Vorsorge und Vorbereitung einer Rückkehr getroffen werden.

4.4 Gemeinsamkeiten und Unterschiede

In Deutschland existiert zurzeit keine bundesweit einheitliche Form der Rückkehrberatung und -unterstützung. Erkennen lässt sich jedoch eine gemeinsame basale Grundstruktur:

- > Zielgruppe: Asylsuchende und Flüchtlinge mit Unterscheidung zwischen denjenigen, deren Asylverfahren negativ beendet wurde, und denjenigen, die sich im laufenden Verfahren befinden
- > Beratungsmethode: individueller Beratungsansatz
- > Formen der Unterstützung: mindestens direkte oder vermittelte finanzielle Hilfen durch die laufenden IOM-Programme; häufig Qualifizierungen/Hilfe bei Existenzgründungen/Mikrokrediten.

Unterschiede bestehen in verschiedenen Bereichen: Das inhaltliche Vorgehen bei der Beratung variiert bezüglich des sofortigen Einstiegs in die „reine“ Rückkehrberatung und -unterstützung oder der Frage, ob erst eine generelle Perspektivenklärung stattfindet. Unterschiede bestehen weiterhin in den unterschiedlichen Arten der Spezialisierung, etwa auf bestimmte Länder oder Gruppen. Interessant ist, dass einige Projekte sich gerade auf diejenigen konzentrieren, für die eine „freiwillige“ Rückkehr aus rechtlicher und humanitärer Sicht nicht akut ist, etwa chronisch oder

psychisch kranke Menschen sowie unbegleitete minderjährige Flüchtlinge. Bei den Formen der Unterstützung variieren die Angebote zur Qualifizierung erheblich. Erkennen lässt sich eine Tendenz zur bedürfnisgerechten Angebotsvielfalt. Aufgrund fehlender wissenschaftlicher Evaluationen bleibt die Qualität dieser Angebote aber offen. Weiterhin müssen die Lebenssituation und der asylrechtliche Status einbezogen werden. So sind die Angebote von Rückkehrberatung und -unterstützung dahingehend zu unterscheiden, ob sie etwa in einer staatlichen zentralisierten Unterkunft oder außerhalb stattfinden. Dies ist gerade vor dem Hintergrund der im Beratungskontext relevanten Freiwilligkeit zu beachten²⁴. Darüber hinaus unterscheiden sich die Angebote der Rückkehrberatung und -unterstützung in ihrem Vorgehen hinsichtlich des Beginns der Beratung bezüglich des Stands des Asylverfahrens. Diese Frage stellt jedoch eher ein Politikum als ein methodisches Vorgehen dar. Bezüglich der Angebote der Betreuung nach der Rückkehr lassen sich keine verallgemeinerbaren Strukturen finden.

Abschließend ist festzustellen, dass die finanzielle Unterstützung je nach den bereitgestellten Mitteln der Länder, Kreise und Kommunen und den bestehenden Abschiebestopps für bestimmte Gruppen von Flüchtlingen variiert.

4.5 Gender Mainstreaming im Kontext von Rückkehrberatung und Rückkehrunterstützung

Hinsichtlich der Beratungen wurden kaum Unterschiede zwischen den Geschlechtern erwähnt. Abgesehen von den speziellen Angeboten für Frauen als Opfer von Zwangsprostitution und Menschenhandel richten sich Rückkehrberatung und -unterstützung unterschiedslos an Männer und Frauen. Bei den bisher wenig untersuchten Qualifizierungsangeboten lässt sich – abgesehen von Computer- und Deutschkursen, die vereinzelt speziell für Frauen angeboten werden – keine Reflexion von Gender erkennen. Aufgrund der vorhandenen Informationen lässt sich vermuten, dass die Qualifizierungsmaßnahmen eher an hiesige Geschlechterstereotypen

²⁴ Behrensen/Groß 2004.


der Berufswelt anschließen und weniger an denen der Herkunftsländer orientiert sind.

Im Spektrum der Frauenberatungsstellen lässt sich vor allem integrierte Rückkehrberatung und -unterstützung finden, wenn es um die Opfer von Frauenhandel²⁵ geht. Bei Fachberatungsstellen mit dieser Zielgruppe bestehen Angebote wie die „Organisation der Rückreise ins Heimatland“ (Mitternachtsmission Heilbronn), „Hilfe bei der Rückkehr ins Heimatland“ (Franka e.V.) sowie „Unterstützung bei den notwendigen Vorbereitungen für die Rückkehr, möglichst mit Kontaktadressen in den Heimatländern“ (KOOFRA, Koordinierungsstelle gegen Frauenhandel e.V.). Die Rückkehrberatung und -unterstützung beinhaltet beispielsweise die Organisation der Rückreise in Kooperation mit anderen Institutionen und die Erledigungen der notwendigen Formalitäten, die Sicherung der weiteren Begleitung der Frau im Heimatland, die psychosoziale Begleitung und Unterstützung bis zum Zeitpunkt der Ausreise und in Einzelfällen die Zusammenarbeit mit NGOs im Heimatland (KOBRA)²⁶. Im Bereich der gezielten Rückkehrberatung und -unterstützung existiert durch die Organisation Solwodi (Solidarity with women in distress) seit 1992 ein bundesweites Förderprogramm der Rückkehrhilfe zur Ermöglichung einer geordneten Rückkehr und eines wirtschaftlichen Neuanfangs. Die Zielgruppe bilden in der Regel Frauen, die als Arbeits- oder Heiratsmigrantinnen nach Deutschland gekommen sind oder die Opfer von Menschenhandel wurden. Solwodi bietet Einzelfallberatungen zu konkreten Problemen, individuellen Fähigkeiten und Bedürfnissen, rechtlichen Problemen, Ausreiseformalitäten und Zukunftsperspektiven an. Die Formen der Unterstützung unterteilen sich in finanzielle Rückkehrhilfen in Form von Direkthilfen zu Reise- und Transportkosten, Überbrückungsgelder für die ersten Monate nach der Rückkehr, Fördermittel zur beruflichen Eingliederung in Form

25 Unter Frauenhandel versteht der Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess (KOK), wenn „Frauen mittels Täuschung, Drohungen, Gewaltanwendung angeworben werden und im Zielland zur Aufnahme und Fortsetzung von Dienstleistungen und Tätigkeiten gebracht oder gezwungen werden, die ausbeuterisch oder sklavenähnlich sind, d.h. ihre verbrieften Menschenrechte verletzen.“ (<http://www.kok-potsdam.de/index.php?idcat=18&lang>).

26 <http://www.kobra-beratungsstelle.de/beratung.html>.

von einjährigen Stipendien, Einarbeitungszuschüsse für die Dauer eines Jahres und Darlehen für Geschäftsgründungen. Im Sinne einer Begleitung nach der Rückkehr sieht Solwodi das langfristig angelegte Beratungsprogramm als eine Voraussetzung, um die Nachhaltigkeit von Fördermaßnahmen zu unterstützen. Auch die Zusammenarbeit mit NGOs in den Herkunftsländern gilt als ein wichtiger Baustein. Solwodi erarbeitet,



„[...] in Kooperation mit lokalen NRO in den jeweiligen Zielländern eine durchgehende einzelfallbezogene Beratung und Begleitung der Rückkehrerin vom Erstkontakt in Deutschland bis zum Abschluss einer beruflichen Fördermaßnahme im Herkunftsland“ (Solwodi 2004: 75).

Die lokale NGO unterstützt die Frauen bei der Neuorientierung; bei Bedarf erfolgt z.B. eine Vermittlung in therapeutische Maßnahmen oder in sichere Unterkünfte. Sie berät bei der Arbeitssuche und bietet Hilfestellung bei einer Existenzgründung (Solwodi 2004: 74ff.).

4.6 Entwicklungen und Tendenzen der Rückkehrberatung und Rückkehrunterstützung

Das Angebot der Rückkehrberatung und -unterstützung hat sich in den letzten fünf Jahren mehr und mehr auf die Zielgruppe der Flüchtlinge und Asylsuchenden spezialisiert. Die Anzahl der Projekte steigt stetig. Obwohl Rückkehrberatung und -unterstützung von Migranten für die Wohlfahrtsverbände kein grundsätzlich unbekanntes Feld ist und sie in den letzten Jahren in verschiedenen Projekten und Beratungsstellen mit dieser Thematik arbeiten, hat eine verbandsinterne und überverbandliche Diskussion auf Länder- und Bundesebene erst im letzten Jahr verstärkt stattgefunden. Dabei werden „äußerer Druck und finanzielle Anreize“ (Löffelend 2006: 1, vgl. auch DRK Generalsekretariat 2006) als Hintergrund der Notwendigkeit einer Positionierung benannt. Unterschiede reichen von einem Verständnis der Rückkehrhilfe als einem integralen Bestandteil der Flüchtlingshilfe bis hin zur Formulierung von Zweifeln an der Gewährleistung von hinreichender Sicherheit nach der Rückkehr, die eine Rückkehr

in Sicherheit und Würde nicht garantieren kann. Grundsätzliche Kriterien bilden die Freiwilligkeit der Klienten und die Möglichkeit, die Entscheidung zu widerrufen. Des Weiteren lassen sich Tendenzen erkennen, die Rückkehrberatung und -unterstützung zu zentralisieren, etwa in dem geplanten Aufbau einer bundesweiten Agentur für „freiwillige“ Rückkehr durch die AWO Bremerhaven. Als weitere Tendenz lässt sich beobachten, dass eine Hinwendung zu Flüchtlings- und Asylbewerbergruppen zu erkennen ist, die nach geltender Rechtslage aufgrund ihrer besonderen Situation einen zumindest momentanen Abschiebeschutz erhalten: beispielsweise Traumatisierte, (chronisch) kranke Personen, ethnische Minderheiten oder unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (Dünwald 2005: 24). Über die im Kontext dieser Expertise dargestellten Projekte hinaus ist auch die Förderung der „freiwilligen“ Ausreise in Abschiebehaft als Tendenz zu erkennen, so etwa in einem Folgeprojekt von „Coming Home“, das dazu beitragen soll, Abschiebungen zugunsten „freiwilliger“ Ausreisen zu vermeiden und die Haftzeiten zu verkürzen.²⁷

Erste Tendenzen einer wissenschaftlichen Weiterentwicklung von Rückkehrberatung und -unterstützung lassen sich in zwei Ansätzen im Projekt „Heimatgarten“ in Kooperation mit der psychologischen Modell- und Forschungsambulanz der Universität Konstanz und der Universitätsklinik Charité in Berlin erkennen. Erstens werden Fortbildungsangebote für das Beratungspersonal von „Heimatgarten“ entwickelt. Zweitens wird damit begonnen, bestehende Programme von „Heimatgarten“ im Hinblick auf ihre Effizienz zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen.²⁸

27 http://www.muenchen.de/Rathaus/soz/wohnenmigration/rueckkehrhilfen/137914/coming_home.html

28 www.heimatgarten.de/pdf/BueroprofilHeimatgartenBerlin.pdf

5 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen



In Bezug auf die aktuelle Situation der Rückkehrberatung und -unterstützung in Deutschland ist festzustellen, dass sich der Bereich zum einen im Aufbau befindet und sich zum anderen besonders seit dem Zuwanderungsgesetz stetig erweitert. Die unterschiedlichen Deutungen der Rückkehrberatung und -unterstützung aus Sicht der Anbieter zeigt die Notwendigkeit, eine einheitliche und handhabbare Definition von „freiwilliger“ Rückkehr vorzulegen. Die Entwicklung der Angebote verlagert sich in Richtung gezielter Rückkehrberatung. Diese Entwicklung vollzieht sich entgegen der Forderung von Flüchtlingshilfeorganisationen und Teilen der Wohlfahrtsverbände, die dafür plädieren, Rückkehrberatung und -unterstützung als integrierten Bestandteil der Flüchtlingsberatung beizubehalten.²⁹ Während integrierte Rückkehrberatung und -unterstützung am Selbstverständnis der Flüchtlingssozialarbeit von Wohlfahrtsverbänden und freien Trägern ansetzt, birgt die gezielte Rückkehrberatung und -unterstützung, insbesondere aufgrund der hier stattfindenden Kooperation mit staatlichen Institutionen, die Gefahr, dass die Durchsetzung des Ausländerrechts und Ziele der Kostenersparnis humanitäre Leitbilder in der Praxis verdrängen. Die Entwicklung der Rückkehrunterstützung geht mittlerweile konzeptionell und praktisch über eine reine Finanzierung der Reise- und Gepäckkosten hinaus, nämlich vor allem in Form von Qualifizierung sowie einer Vermittlung an geeignete Hilfsorganisationen im Rückkehrland.

²⁹ Vgl. „Rückkehrberatung für Flüchtlinge“, Thesenpapier der Bundesarbeitsgemeinschaft Pro Asyl.

Eine wissenschaftliche Reflexion des Themenfeldes ist nur vereinzelt auf der Ebene der Projektoptimierung vorhanden. Es fehlt an einer transparenten wissenschaftlichen Evaluation dieser Arbeit. So ist beispielsweise in vielen Fällen die Qualität der Qualifizierungsmaßnahmen für die potentiellen Rückkehrer, insbesondere im Hinblick auf ihren Nutzen nach der Rückkehr, nicht einzuschätzen. Kritisch betrachtet werden muss zudem, dass in der Beratungspraxis oftmals ohne eine konkrete Beratungsmethode gearbeitet wird. Zwar finden sich vereinzelt interne Weiterbildungen und Fachtagungen, aber es fehlt an einheitlichen und transparenten Standards der Qualifikation für diese schwierige Arbeit.

Anhang

Literaturverzeichnis



- Behrens, Birgit/Groß, Verena (2004):** Auf dem Weg in ein „normales Leben“? Eine Analyse der gesundheitlichen Situation von Asylsuchenden in der Region Osnabrück, Forschungsergebnisse des Teilprojektes „Regionalanalyse“ im Rahmen der EQUAL-Entwicklungspartnerschaft, SpuK-Sprache und Kultur: Grundlagen für eine effektive Gesundheitsversorgung, Osnabrück.
- 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, 57-61.
- Bundesarbeitsgemeinschaft Pro Asyl (2005):** Rückkehrberatung für Flüchtlinge, Thesenpapier der Bundesarbeitsgemeinschaft Pro Asyl, in: „Der Schlepper“, Das Quartalsmagazin des Schleswig-Holsteinischen Flüchtlingsrates: Landesflüchtlingsräte zur Bundestagswahl, Nr. 31, 36.
- Cornelius, Marlis (2005):** Freiwillige Flüchtlingsrückkehr und Reintegration aus nationaler und internationaler Sicht, in: Heimatgarten Freiwillige Rückkehr und Humanitäre Reintegration von Flüchtlingen (Hg.): Dokumentation der Tagung: Freiwillige Rückkehr und Reintegration von Flüchtlingen, Bremerhaven, 8-10.
- Deutsches Ausländerrecht (2005),** 20. Auflage, München: Beck.
- Dünwald, Stefan (2005):** Rückkehr ohne Konzept, in: „Der Schlepper“, Das Quartalsmagazin des Schleswig-Holsteinischen Flüchtlingsrates: Landesflüchtlingsräte zur Bundestagswahl, Nr. 32, 24-25.
- International Organisation for Migration (2004):** Return Migration: Policies & Practices in Europe, Geneva: United Nations Publications.



- Landeshauptstadt München, Sozialreferat, Amt für Wohnen und Migration (2003):** Coming Home, Hilfe für Rückkehrer und Wiederaufbau, Projektbericht 01.10.2002-30.11.2003, München.
- Landeshauptstadt München, Sozialreferat, Amt für Wohnen und Migration (2004):** Coming Home, Hilfe für Rückkehrer und Wiederaufbau, Projektbericht 01.11.2003 bis 31.12.2004, München.
- Löffelsend, Rudi (2006):** Pro Rückkehrberatung, Plädoyer in einer verbandsinternen Debatte, in der das Thema heiß umkämpft ist, in: Caritas in NRW, Heft 1, (Online: <http://www.caritas-nrw.de/cgi-bin/showcontent.asp?ThemaID=134>).
- Mayring, Philipp (1999):** Einführung in die Qualitative Sozialforschung, 4. Auflage, München: Deutscher Studienverlag.
- Stahl, Silvester (2002):** Deutschland: Bayern richtet Ausreisezentren ein, in: Migration und Bevölkerung, Ausgabe 08/02.
- Neuffer, Manfred (2002):** Case Management, in: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hg.): Fachlexikon der sozialen Arbeit, 5. Auflage, Frankfurt am Main, 185.
- Thal, Alexander (2003):** Besser fahren mit Ausreisezentrum, in: Blätter für Deutsche und Internationale Politik, Heft 2, 153-156.
- Tegeler, Volker (2004):** Neue Wege der Freiwilligen Flüchtlingsrückkehr und Reintegration, in: Heimatgarten Freiwillige Rückkehr und Humanitäre Reintegration von Flüchtlingen (Hg.): Dokumentation der Tagung: Freiwillige Rückkehr und Reintegration von Flüchtlingen, Bremerhaven, 4-6.
- Tegeler, Volker (2005):** Konzept und Handlungsansatz in der freiwilligen Rückkehrhilfe und humanitären Integration von Flüchtlingen, Informationen-Einschätzungen-Standpunkte, in: Heimatgarten Freiwillige Rückkehr und Humanitäre Reintegration von Flüchtlingen (Hg.): Dokumentation der Tagung: Gehen oder bleiben – Freiwillige Rückkehr und Humanitäre Reintegration von Flüchtlingen, Bremerhaven, 46-52.

- UNHCR (1993):** Draft, Protection Guidelines on Voluntary Repatriation, Division of International Protection, Genf.
- UNHCR (1996):** Handbook, Voluntary Repatriation: International Protection, Genf.
- Zentrale Rückkehrberatung für Flüchtlinge in Nordbayern (2004):** Projektbericht 1. Juni 2003-31. Juli 2004, Nürnberg.
- Zentrale Rückkehrberatung für Flüchtlinge in Südbayern (2005):** Projektbericht 1. Juli 2004-30. September 2005, Augsburg.
- Zentrale Rückkehrberatung für Flüchtlinge in Westbayern (2004):** Erfahrungsbericht, Würzburg.

Internetquellen

- AWO Bremerhaven,** Freiwillige Rückkehr und humanitäre Reintegration in Berlin, Online: www.heimatgarten.de/pdf/BueroprofilHeimatgartenBerlin.pdf [10.05.2006].
- AWO Bremerhaven,** Konzeption einer Agentur für Freiwillige Flüchtlingsrückkehr, Bremerhaven 2004, Online: www.fluechtlingsrat-hamburg.de/content/ak_080704_heimatgarten.html [10.04.2006].
- AWO-Konzept,** Konzeption einer Agentur für Freiwillige Flüchtlingsrückkehr, 2004, Online: www.fluechtlingsrat-hamburg.de/content/ak_heimatgarten.pdf [10.04.2006].
- AWO Ostwestfalen-Lippe,** Angebote für Migranten und Migrantinnen, Aufgaben der Beratungszentren, Online: www.awo-owl.de/pages/angebote/migrantinnenundmigranten.html?res=1280 [29.04.2006].
- Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen,** Migration und Integration, Herbstkonferenz der Integrationsbeauftragten der Bundes und der Länder in München, Online: www.stmas.bayern.de [06.04.2006].
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge,** Integration, Europäischer Flüchtlingsfonds, Reintegration, Projekt: Unterstützung der freiwillig-

ligen Rückkehr von Vertriebenen, Flüchtlingen und Asylsuchenden, Online: www.bamf.de/cln_043/nn_564404/SharedDocs/Projekte/DE/Integration/EFF/Reintegration/kreisausschuss-des-landkreises-waldeck-frankenberg.html [11.04.2006].

Bundesministerium des Innern, Die Programme REAG und GARP, Stand Januar 2006, Online: www.bmi.bund.de [22.04.2006].

Drehscheibe, Online-Lexikon: Ausländer, Fremdenfeindlichkeit, Extremismus, Thema: Rückkehr, Online: www.drehscheibe.org [10.04.2006].

Entenmann, Tina (2002): Reintegration in Deutschland - Politische Entscheidungsträger, Akteure und Programme, erstellt im Auftrag von Arbeitsgruppe Entwicklung und Fachkräfte im Bereich der Migration und Entwicklungszusammenarbeit (AGEF), Berlin: Online: www.reintegration.net/deutschland/ [11.04.2006].

European Council on Refugees and Exiles, Position on Return, Oktober 2003, European Refugee Council, Online: www.ecre.org [10.04.2006].

Franka e.V. zum Schutz von Frauen, die Opfer von Menschenhandel geworden sind, Online: www.franka-kassel.de [20.04.2006].

Flüchtlingsrat Hamburg, Einschätzungen des Flüchtlingsrates zum AWO Projekt, 08.07.2004, Online: www.fluechtlingsrat-hamburg.de [10.04.2006].

Heimatgarten, Projekt der Arbeiterwohlfahrt Bremerhaven, Online: www.heimatgarten.de [03.04.2006].

Internationale Arbeitsvermittlung - Reintegration, Online: www.zav-reintegration.de/index.htm [11.05.2006].

Wohlfahrtsverbände, Fachberatungsstellen, Ausländerbeauftragte und den Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR), REAG/GARP-Programm ab 2003, Online: www.innenministerium.baden-wuerttemberg.de/sixcms/media.php/1227/REAG-GARP%20Merkblatt_lang.pdf [21.04.2006].

- Kobra**, Koordinierungs- und Beratungsstelle für die Opfer von Frauenhandel, Online: www.kobra-beratungsstelle.de/beratung.html [10.04.2006].
- KOOFRA**, Koordinierungsstelle gegen Frauenhandel e.V. , Online: www.koofra.de [20.04.2005].
- Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess**, Frauenhandel/Menschenhandel, Online: www.kok-potsdam.de/index.php?idcat=18&lang=1 [08.05.2005].
- Landesamt für Gesundheit und Soziales**, Arbeit der Beratungsstelle, Online: www.berlin.de/SenGesSozV/lageso/pdf/ruw1.pdf [07.05.2006].
- Landesamt für Gesundheit und Soziales**, Die Rückkehr- und Weiterwanderungsberatungsstelle, Online: <http://www.berlin.de/SenGesSozV/lageso/ruw.html> [07.05.2006].
- Landesamt für Gesundheit und Soziales**, Leistungen der Beratungsstelle, Online: www.berlin.de/SenGesSozV/lageso/pdf/ruw2.pdf [07.05.2006].
- Landkreis Waldeck-Frankenberg**, Textmeldung, 2003, Online: www.landkreis-waldeck-frankenber.de/Allgemein/Index/index.htm [07.05.2006].
- Martini-Emden, Dietmar**, Offene Worte eines Bürokraten zum Sinn und Zweck von Ausreisezentren, Rede vom 03.05.2000: Problemstellung und Intention des Modellversuchs einer Landesunterkunft für Ausreisepflichtige in Rheinland Pfalz, Online: www.nolager.de [10.04.2006].
- Mitternachtsmission Heilbronn**, Online: www.diakonie-heilbronn.de [20.04.2006].
- Solwodi**, Jahresbericht 2004 über die Arbeit von Solwodi, Online: www.solwodi.de/index.php/155/0/ [10.04.2006].
- Solwodi**, Solwodi-Rückkehrhilfe, Online: www.solwodi.de [20.04.2006].

Tätigkeitsbereiche der Europäischen Union, Zusammenfassung der Gesetzgebung, Europäischer Flüchtlingsfonds, Online: www.europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/l33078.htm [29-04.2006].

ZRB Westbayern, Das Projekt, Warum Rückkehrberatung? – Das Projekt in Würzburg, Online: www.zrb-westbayern.de [10.04.2006].

Graue Literatur

Aktionsgemeinschaft Dritte Welt e.V. (AGDW) (2004): Projektkonzeption: „Wieder zuhause“, Konzeption einer Beratungsstelle für die Rückkehr von Flüchtlingen und hilfesuchenden Ausländern auf dem Gebiet der Stadt Stuttgart, Stuttgart.

Arbeiterwohlfahrt Bezirk Westliches Westfalen e.V. (2005): Deutsches Rotes Kreuz Landesverband Westfalen und Landesverband Nordrhein, Entwurf einer gemeinsamen Konzeption zur Rückkehrgestaltung und Unterstützung bei der Humanitären Re-Integration für Flüchtlinge in NRW.

Bayerisches Staatsministerium für Arbeit, Sozialordnung, Familie und Frauen (2006): Rückkehrberatung und Rückkehrhilfen, Datenerhebung der Universität Osnabrück für das Europäische Migrationsnetzwerk, München.

Bayerischer Landtag (2004): Schriftliche Anfrage der Abgeordneten Renate Ackermann (Bündnis 90/Die Grünen) vom 25.05.2004 zum Ausreisezentrum im mittelfränkischen Fürth und Antwort des Innenministers Günther Beckstein vom 02.04.2004, Effizienz des Ausreisezentrums Fürth, München 2004.

Bayerischer Landtag (2005): Beschluss betreffend Antrag der Abgeordneten Margarete Bause, Dr. Sepp Dürr, Ulrike Gote, Renate Ackermann, Christine Kamm, Maria Scharfenberg, Christine Stahl, Simone Tolle und Fraktion BÜNDNIS 90 DIE GRÜNEN; Bericht zu bestimmten Gemeinschaftsunterkünften, (Drs. 15/2959) München.

- Caritas NRW (2005):** Leitlinien für Rückkehrberatung der verbandlichen Caritas in NRW, beschlossen durch die Direktoren der Diözesanverbände in NRW.
- Diakonie (1996):** Aufnahme und Schutz von bedrohten Menschen – den Flüchtlingen eine Chance, Rahmenkonzeption zur Flüchtlingsarbeit des Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirche in Deutschland, Stuttgart.
- DRK Generalsekretariat (2006):** Entwurf DRK-Position zur Perspektivenberatung und Rückkehrunterstützung, Berlin.
- Flüchtlingsrat Schleswig Holstein (2006):** Presseerklärung, Kein Aprilscherz: Dauerkasernierung von Schutzbedürftigen, Kiel 31.03.2006.
- Kreisverwaltung des Rhein-Lahn Kreises (2004):** Das „Modell Rhein-Lahn Kreis“, Abschiebungen verhindern durch Förderung der freiwilligen Ausreise, Beratung, Organisation und Durchführung, Bad Ems.
- Landtag Rheinland-Pfalz (2004):** Kleine Anfrage der Abgeordneten Friedel Grützmaker (Bündnis 90/Die Grünen) und Antwort des Ministeriums des Innern und für Sport zur Landesunterkunft für Ausreisepflichtige (II), Mainz 2004.
- Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz (2004a):** Förderung der freiwilligen Rückkehr von in der Landesunterkunft für Ausreisepflichtige (LUfA) untergebrachten Personen.
- Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz (2004b):** Verfahrensregeln für die Landesunterkunft für Ausreisepflichtige bei der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion, Mainz 15.12.2004.
- Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz, Abteilung 1 (2005):** Bericht zur Landesinitiative Rückkehr.
- Niedersächsisches Innenministerium für Inneres und Sport (2006):** Stellungnahme zur Anfrage bezüglich der Expertise für das Europäische Migrationsnetzwerk zum Thema Rückkehrberatung und Rückkehrunterstützung, Hannover.

- Städtetag Baden-Württemberg, Innenministerium Baden-Württemberg, Landkreis Baden-Württemberg (2005):** Dokumentation Fachtagung, „Freiwillige Rückkehr von Flüchtlingen“, Landeshauptstadt Stuttgart, Rathaus, Großer Sitzungssaal, 22.11.2005.
- Zentrale Aufnahme und Ausländerbehörde Oldenburg, Außenstelle Bramsche (2004a):** Konzept der Rückkehrberatung, Bramsche.
- Zentrale Aufnahme und Ausländerbehörde Oldenburg, Außenstelle Bramsche (2004b):** Kein Asyl: Was dann?, Bramsche.

Interviewleitfaden

- > Welche Personen bilden die Zielgruppe für Ihre Rückkehrberatung und Rückkehrunterstützung?
- > Existiert eine Spezifikation der Hilfen, z.B. in den Bereichen: Länder, Familien oder Frauen?
- > Wie erfolgt(e) die Akquise der Zielgruppe?
- > Welche Formen der Unterstützung bieten Sie an?
- > Bestehen Kontakte zu Einrichtungen im Ausland?
- > Wie gehen Sie (methodisch) bei der Beratung vor?
- > Wie haben Sie und Ihre Mitarbeiter sich für die Beratung qualifiziert?

Memoranden zu den Telefoninterviews

Im Rahmen der Datenerhebung wurden mit zwölf Migrationsberatungsstellen der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege und freien Trägern jeweils ein Telefoninterview mittels eines Interviewleitfadens (s.o.) geführt. Die Aussagen wurden in Stichpunkten mitgeschrieben und im Memorandum zu Sätzen ausformuliert. Bei allen interviewten Beratungsstellen lag kein schriftliches Konzept zu Rückkehrberatung und

-unterstützung vor. Auf Nachfrage wurde ebenfalls verneint, dass die Thematik der Rückkehrberatung als Unterpunkt in dem Gesamtkonzept der Beratungsstelle vorkommen würde. Es handelte sich durchgängig um Angebote im Bereich der integrierten Rückkehrberatung und -unterstützung. Die Beratungsstellen befanden sich in den Bundesländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, NRW, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Bremen.

Die in den Memoranden festgehaltenen Aussagen beruhen auf den Informationen der Telefoninterviews und sind nicht immer vollständig oder widerspruchsfrei.

Liste der Telefonpartner

- Arbeiterwohlfahrt KV Bremen-Nord**, Beratungsstelle für Flüchtlinge.
- Arbeiterwohlfahrt KV Ostprignitz-Ruppin e.V.**, Ausländerberatungsstelle für die Region (Brandenburg).
- Begegnungszentrum für Ausländer und Deutsche**, Ibbenbüren (NRW).
- Caritasverband Darmstadt e.V.**, Migrationsdienst Heppenheim, Heppenheim, Rheinland-Pfalz.
- Caritas und Ev. Kirchengemeinde**, Beratungszentrum für Flüchtlinge, Göttingen (Niedersachsen).
- Caritasverband Koblenz e.V.**, Migrationsdienst, Beratungsstelle für ausländische Flüchtlinge, Koblenz (Rheinland-Pfalz).
- Diakonieverein Migration**, Beratung für Ausländer, Aussiedler und Flüchtlinge e.V., Elmshorn (Niedersachsen).
- Diakonisches Werk Braunschweig**, Kreisstelle Wolfenbüttel, Dezentrale Flüchtlingsberatung, Wolfenbüttel (Niedersachsen).
- Diakonisches Werk Segeberg**, Migrationssozialberatung, Segeberg (Schleswig-Holstein).

Psychosoziales Zentrum für Migranten in Vorpommern e.V.,
Greifswald (Mecklenburg-Vorpommern).

Refugium Wesermarsch e.V., Brake (Niedersachsen).

Sozialdienst Katholischer Frauen, Asyl und Flüchtlingshilfe,
Recklinghausen (NRW).

Rückkehr und Entwicklung

Folgen von Rückkehr im Herkunftsland

Mirjam Laaser



1 Fragestellung



Dieser Beitrag widmet sich den Wechselwirkungen zwischen Remigration und Entwicklung. Dabei sollen vor allem zwei Aspekte berücksichtigt werden:

- > Staatliche Rückkehrprogramme und andere politische Maßnahmen, die auf das Verhältnis von Remigration und Entwicklung einwirken. Das heißt konkret: Inwiefern gehen Rückkehrpolitiken und -programme explizit auf ein solches Verhältnis ein?
- > Empirische Ergebnisse über Effekte der Rückkehr in den Bereichen *Wirtschaft/Arbeitsmarkt* (Arbeitsmöglichkeiten, Start-up-Unternehmungen, Auswirkungen auf Konsum/Preisniveaus, Verdrängungs-/Multiplikatoreffekte, Lohnentwicklung, Sparen, Investitionen), im Bereich des *Sozialen* (Familie, Bildung, Geschlechtergerechtigkeit), der *Politik* (Demokratisierung, Menschenrechte, Konflikte) und des *Wissens* (Wissenstransfer). D.h. liegen hierzu empirische Erkenntnisse vor und welche Auswirkungen können eintreten bzw. sind beobachtet worden?

2 Einführung und Problemstellung



Die Untersuchung der Zusammenhänge von Remigration und Entwicklung ist in der Forschung und Literatur als eher jung einzuschätzen. Die seit den 1960er Jahren geführte Diskussion des Phänomens der Abwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte, des sog. „brain drain“, entwickelte sich zu dem wohl prominentesten Beispiel im Zusammenhang mit Migration und Entwicklung. Eine Rezeption in der entwicklungspolitischen Diskussion fand hier zumeist hinsichtlich der entstehenden Entwicklungshemmnisse für die jeweiligen Herkunftsländer der Migranten statt.¹ Unterschiedliche Disziplinen haben sich seitdem mit Mustern der Reintegration im Herkunftsland beschäftigt. Trotz divergierender Ansätze werden in der Regel drei miteinander verknüpfte Elemente thematisiert. Dies sind: der Ort der Reintegration, die Dauer und Art der Migrationserfahrung im Ausland und die Umstände, die zur Rückkehr motivieren und so den Integrationsprozess im Herkunftsland prägen (Cassarino 2006a: 1).² Obwohl staatliche Rückkehrerprogramme (etwa Arbeitnehmergeellschaften für Remigranten in der Türkei) schon in den 1970er Jahren Aspekte der Remigration thematisierten, rückte in der Wissenschaft die Rückkehrproblematik erst seit der europäischen Konferenz zu „International Return Migration“ in Rom (November 1981) explizit ins Zentrum der Betrachtung und fand in Verbindung mit einer Entwicklungsorientierung in Form von Wirkungsanalysen Eingang in die wissenschaftliche Literatur.³

Im Kontext der heutigen Debatten um die Globalisierung und den in diesem Zusammenhang analysierten Grenzüberschreitungen und Prozessen der Hybridisierung (Sassen 2000: 32, Nederveen-Pieterse 1995: 51,

1 Zur Geschichte des sog. „brain drain“ Galinski (1986: 12 ff.).

2 Zu den unterschiedlichen Schulen bzgl. Rückkehr und einer ausführlichen Bibliographie Cassarino (2006b).

3 Siehe den Sammelband der Konferenzbeiträge von Kubat (1984). Eine Fülle von Beispielen der sog. Wirkungsanalysen werden von Martin (2005: 19) aufgeführt.

Hannerz 2000: 12) wird (Re-)Migration neu interpretiert. Mittlerweile wird Migration als transnationales Phänomen in einer „interdependenten Welt“ beschrieben, so auch die Global Commission for International Migration (GCIM 2005: 4). Die Kommission betont die Notwendigkeit zu größerer Kohärenz und Kooperation, um eine effektivere Steuerung von internationaler Migration zu erreichen. Angesichts aktueller Transformationsprozesse erscheint hier die Analyse von Migration in einer Perspektive „Transnationaler Sozialer Räume“ (Faist 2000) sinnvoll. Perspektiven der „brain circulation“ sind an die Stelle der herkömmlichen Paradigmen von „brain drain“ vs. „brain gain“ gerückt (Black/King 2004: 80). In diesem Zusammenhang werden auch Remigration und die vielfältigen damit zusammenhängenden sozialen und ökonomischen Beziehungen immer relevanter, zumal Herkunfts- und Niederlassungsländer über Migrationssysteme (Kritz/Zlotnik 1992: 2ff.) und Migrationsnetzwerke und -kreisläufe (Pries 2001: 34 ff.), u.a. in Form von grenzübergreifenden Praktiken und Routinen, eng verbunden sind. Im Hinblick auf die Umsetzung der „Millennium Development Goals“⁴ rücken so kohärente Gesamtstrategien ins Zentrum der Betrachtung (Klemp 2000: 60).

3 Stand der aktuellen Forschung



Aspekte von „Rückkehr und Entwicklung“ werden zunehmend im Zusammenhang mit der Analyse des sog. „Nexus von Migration und Entwicklung“ (Nyberg-Sørensen 2002) thematisiert. Dieser Forschungskomplex gründet sich u.a. auf das Anliegen, Migrationsflüsse, die bzgl. ihrer Entwicklungsfunktion jahrelang mit einem negativen Vorzeichen versehen wurden (vgl. die Debatte zum sog. brain drain), zu einem Vorteil für

4 <http://www.un.org/millenniumgoals/>

entwicklungstheoretische Überlegungen zu wenden (Black/King 2004: 77). Eine systematische Remigrationsforschung gibt es jedoch nicht (Martin 2005: 20). Dies wird auch an der Variationsbreite der verwendeten Termini im englisch- sowie deutschsprachigen Raum deutlich („return migration“, „remigration“, „homeward migration“, „return flow“, „Rückkehr“, „Remigration“, „Reintegration“ und „Repatriierung“). Als Gemeinsamkeit teilen diese Begriffe grenzüberschreitende Wanderungsprozesse. Bei diesen steht die Rückkehr in die ursprünglichen Herkunftsländer mit dem Ziel, sich dort dauerhaft niederzulassen, im Vordergrund (Gmelch 1980: 136). Auch wenn Rückkehr als Spezialfall der Migration zunehmend thematisiert wird, geht der Trend, laut zugänglicher Statistiken, nach wie vor in die Richtung zunehmender Emigration (Black/King 2004: 80), das heißt, dass Menschen ihr Ursprungsland verlassen möchten.

Die existierende Literatur zum Themenkomplex „Rückkehr und Entwicklung“ konzentriert sich vor allem auf ökonomische Effekte, insbesondere finanzielle Transfers (sog. „remittances“) als neues „Entwicklungsmantra“ (Hermele 1997: 139 f.). Diese haben direkt zunächst nichts mit der konkreten Rückkehr eines Migranten zu tun (Nyberg-Sørensen et al. 2002: 23), drücken aber bestehende Beziehungen zum Herkunftsland aus (Faist 2006: 12). Die Schaffung einer gemeinsamen Identität und damit einhergehende Verpflichtungsstrukturen bieten für die Migranten die Chance, sich im Herkunftsland einen Status zu schaffen, diesen zu festigen oder gar zu erhöhen. Diese Handlungen sind als Formen der sozialen Ein- oder Rückbettung im Sinne von Granovetter (1985) in die Herkunftsgesellschaft zu verstehen.

Die Euphorie hinsichtlich der Transferzahlungen ist vor allem auf die beeindruckenden Zahlen zurückzuführen, die darauf verweisen, dass Transferzahlungen, die Migranten in ihre Herkunftsländer leisten, die Summe der Zahlungen, die im Rahmen der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit von Nord nach Süd geleistet werden, bei weitem übersteigen (Ratha 2003: 158). Die tatsächliche Höhe der Transferzahlungen dürfte die offiziellen Werte noch um einiges übertreffen. So in West-Afrika bzw.

Pakistan, wo informelle Kanäle für Transferzahlungen genannt werden (Black/King 2004: 79; Hugo 2003: 9). Frühere Studien, die auf mögliche negative Effekte der Transfers verwiesen (so z.B. die Gefahr der Förderung von Inflation durch Transferzahlungen), werden heute als Fehlinterpretationen der Wirtschaften des Südens gesehen (Hermele 1997: 136-139). Inzwischen wird davon ausgegangen, dass Transferzahlungen Multiplikatoreffekte nach sich ziehen. Obwohl der Großteil dieser Zahlungen dem Bereich der privaten Konsumtion zugeschlagen werden muss, sind die Schaffung einer lokalen Nachfrage und sekundäre Konsequenzen (Zahlung von Gehältern, Kauf von Rohmaterialien, vermehrte Spareinlagen, die wiederum Möglichkeiten entsprechender Institute erweitern, Kleinkredite zu geben etc.) von zunehmender Relevanz (Hermele 1997: 139). So auch hinsichtlich des Arbeitsmarktes: Stahl und Habib beziffern den Arbeit beschaffenden Effekt der Transferzahlungen von 200.000 Migranten aus Bangladesch (unter Einbezug der oben genannten Multiplikator-Effekte im Zusammenhang mit Transferzahlungen) mit 570.000 Arbeitsplätzen in Bangladesch selbst (Stahl/Habib 1991: 175).

Trotz des Umfangs der Transferzahlungen existieren diverse kritische Stimmen, insbesondere hinsichtlich der Transaktionskosten für Überweisungen und den Bedingungen, unter denen die Transfers stattfinden (Cassarino 2005b: 3). Ebenfalls wird die indirekte Besteuerung von Diaspora-Gruppen (Faist 2006: 13 f.) und die geringe Nachweisbarkeit makroökonomischer Effekte (Fischer et al. 1997: 73 ff.) kritisch gesehen. Indessen weist Guarnizo für El Salvador makroökonomische Wirkungen besonderer Art nach, so z.B. die Nutzung von Transferzahlungen als „Sicherheit“ für den Zugang zu Krediten (Guarnizo 2003: 687).

Neben ökonomischen Effekten werden „Rückkehr und Entwicklung“ im Zusammenhang mit Bildungsmigration diskutiert. Auf die Debatte des „brain drain“ vs. „brain gain“ wurde bereits verwiesen. Lösungsansätze, die dem Abwandern von Fachkräften entgegenwirken (Obiah 1993), aber auch die (ökonomisch produktive) Umsetzung des Erlernenen innerhalb der eigenen Herkunftsgesellschaft sind an dieser Stelle hinsichtlich

ihrer entwicklungspolitischen Relevanz zu nennen. In diesem Zusammenhang wird die Hoffnung formuliert, dass die (zumeist in Europa und Kanada/USA ausgebildeten) hoch qualifizierten Rückkehrer an Schlüsselpositionen im öffentlichen und privaten Sektor in ihren Herkunftsländern tätig werden und hier als „broker“ signifikanten Einfluss auf das Geschehen nehmen könnten (Ammassari 2004: 134). Inwieweit dies allerdings tatsächlich geschieht bleibt fraglich.⁵ Es gibt in der neueren wissenschaftlichen Literatur widersprüchliche Verweise auf den Verbleib der Rückkehrer in ihrer Profession. Die Vision des „brokers“ an Schlüsselpositionen wird beispielsweise in Studien zu Westafrika, die unter den jüngeren Rückkehrern (im Gegensatz zu Rückkehrern der ersten Generation) die Tendenz zu Aktivitäten im Bereich selbständiger Geschäftstätigkeiten konstatieren (Ammassari 2004: 141), unterlaufen. Geschäftstätigkeiten in der lokalen Wirtschaft können durchaus eine Entwicklungsfunktion einnehmen (Laaser 2005: 265); sie ziehen aber nicht notwendigerweise die erhofften Veränderungen z.B. in lokalen Verwaltungsstrukturen und den Wissenstransfer innerhalb der Professionen nach sich.

Die sog. „social remittances“, also nicht monetäre Transfers wie Wissen, grenzübergreifende soziale Beziehungen und kulturelle Praktiken, sind in diesem Zusammenhang als zentrale Faktoren zu sehen, die in der wissenschaftlichen Literatur hinsichtlich des Themas „Rückkehr und Entwicklung“ unzureichend erforscht sind (Ammassari 2004: 134).⁶ Genau hier spielen aber gerade die unter Punkt 2 der Fragestellung genannten Aspekte (Auswirkungen auf Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Sozialbereich, Politik, Wissen) eine entscheidende Rolle. Rückkehrer sind potenzielle Träger von Kapital, Technologie und Unternehmertum (McCormick/Wahba 2002:

5 Hierzu verspricht das neue Forschungsprojekt „International Students as Bridging Brokers in Transnational Knowledge Flows“ am Forschungsschwerpunkt Transnationalisierung und Entwicklung, Fakultät für Soziologie der Universität Bielefeld, neue Erkenntnisse.

6 Bei den Recherchen für diesen Beitrag hat sich herausgestellt, dass eine beachtliche Zahl an Artikeln vorgibt, die konkrete Rückkehr und in diesem Zusammenhang „social remittances“ zu thematisieren (u.a. in Titeln, Abstracts etc.), letztendlich aber bei der Betrachtung und Analyse von monetären Transfers verbleibt.

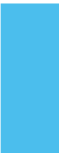
500), also von Faktoren, die zur Entwicklung in den jeweiligen Heimatländern beitragen können. Dies erfordert eine systematische sozialwissenschaftliche Analyse der tatsächlichen Situation der Rückkehrer. Es beinhaltet auch die Einbeziehung der zumeist prekären Situation in den Herkunftsländern (wirtschaftlich wie sozial), die häufig mit den Gründen für die ursprüngliche Emigration im Zusammenhang steht. Erkenntnisse diesbezüglich liegen in der wissenschaftlichen Literatur derzeit nur bruchstückhaft vor.

4 Analytischer und empirischer Rahmen



Die vorliegende Arbeit basiert auf einer intensiven Auswertung vorhandener wissenschaftlicher Literatur, politischer Programme und Informationen aus dem Internet. Die verwendeten empirischen Studien sind in einer großen Bandbreite von quantitativen bis zu qualitativen/ethnographischen Arbeiten anzusiedeln und geben einen umfassenden Einblick in sehr unterschiedliche Kontexte.

Für die Analyse von Zusammenhängen zwischen „Rückkehr und Entwicklung“ wird ein weit gefasster Entwicklungsbegriff in Anlehnung an den des „United Nations Development Programme“ vorgeschlagen (UNDP 2004). Hier wird Entwicklung aufbauend auf Amartya Sens Arbeiten zu „development as freedom“ (Sen 1999: 3) als Zunahme an Wahlmöglichkeiten („enlarging people’s choices“) der betroffenen Personen und Organisationen in den zu untersuchenden Bereichen Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Soziales, Politik und Wissen definiert. Mit einer weiten Fassung des Entwicklungsbegriffes rücken im folgenden Kapitel 5 auch Zusammenhänge ins Blickfeld (z.B. der Sinn „unproduktiver“ Investitionen), die bei einer zu engen Betrachtung evtl. an den Rand gedrängt worden wären.



5 Analyse der Fragestellung mit Schwerpunktsetzung



5.1 Rückkehrprogramme

Inzwischen werden vermehrt Remigrations- bzw. Repatriierungsprogramme von Herkunftsstaaten und Niederlassungsstaaten sowie der Europäischen Union (EU), der Weltbank, der International Organisation for Migration (IOM) und anderen internationalen Organisationen erarbeitet. Eine Studie der „Global Commission on International Migration“ (GCIM) empfiehlt die Förderung von Kurzzeitmigranten als Entwicklungsstrategie, da gerade hier die Transfers als besonders wertvoll eingeschätzt werden. Demnach rückt die Betrachtung bestehender politischer Maßnahmen, die Rückkehr in den Zusammenhang mit verschiedenen Formen von Kurzzeit- und Langzeitmigration stellt, mehr und mehr in den Vordergrund (GCIM 2005: 31).

In Deutschland werden seit den 1980er Jahren Rückkehrprogramme implementiert, so z.B. die Zahlung von Prämien an rückkehrwillige Arbeitsmigranten, die im Zusammenhang mit dem „Gesetz zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern“ 1983 das erste Mal realisiert wurde (Entenmann 2002: 17). In der Regel wird zwischen Rückreiseprogrammen, Programmen zur wirtschaftlichen Reintegration und Existenzgründerprogrammen differenziert und darüber hinaus eine Unterteilung nach individuellen Maßnahmen bzw. Programmen zur Reintegration großer Gruppen von Migranten (z.B. Flüchtlingen) vorgenommen (ebd.).

Im Folgenden werden beispielhaft Rückkehrprogramme mit einem explizit entwicklungspolitischen Ansatz dargestellt. Ein Schwerpunkt wird hierbei auf den deutschen Kontext gelegt; ergänzend werden Beispiele aus der Europäischen Union sowie Afrika und Asien herangezogen.

5.1.1 Programme zu Rückkehr und Berufseinstieg in Deutschland

Das Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) fördert die berufliche Reintegration von Fachkräften aus Entwicklungsländern, die in Deutschland durch Studium, Ausbildung oder Berufserfahrung Wissen erworben haben, das bei einer Rückkehr eingesetzt werden kann. Als Durchführungsorganisationen für diese Programme sind die Zentralstelle für Arbeitsvermittlung (ZAV), die Arbeitsgemeinschaft Entwicklung und Fachkräfte (AGEF) und das Centrum für Internationale Migration (CIM) zu nennen.

Für die Region Kosovo und den Wiederaufbau Afghanistans führt die AGEF beispielsweise Sonderprogramme durch, deren Schwerpunkte unter dem Begriff „Beschäftigungsförderung“ zusammengefasst werden können. Gemeinsam mit dem World University Service e.V. (WUS) werden so beispielsweise Reintegrationsseminare für junge Akademiker angeboten. Im Vordergrund stehen die Hilfe bei der Arbeitssuche im Herkunftsland, Vernetzung von Fachkräften, Bezuschussung von Reisekosten sowie Kosten für Materiallieferungen, die finanzielle Aufbesserung des Gehaltes und Hilfen bei der Arbeitsplatzausstattung. Die Unterstützung bei der Ausstattung am Arbeitsplatz ist ausdrücklich an den Arbeitgeber gerichtet (dies ist in entwicklungspolitischer Hinsicht von Bedeutung), um möglichst vielen Menschen den Zugang zu verbesserten Arbeitsbedingungen zu erschließen. Das zentrale Programm nennt sich „Zuschüsse zur Ausstattung am Arbeitsplatz für Fachkräfte aus Entwicklungsländern“ (APA). Des Weiteren werden unter der Federführung von CIM ähnliche Programme zur Rückkehr und Integration sowie Zuschüsse zur Ausstattung am Arbeitsplatz durchgeführt.

Die Förderung und Vernetzung der ehemaligen Stipendiaten in Form von Alumni-Vereinen stellt eine neue Möglichkeit des Deutschen Akademischen Austauschdienstes (DAAD) dar, den akademischen Austausch zwischen Deutschland und seinen Partnerländern zu intensivieren und somit zur Internationalisierung und Entwicklung der Hochschulen beizutragen. Das Aufrechterhalten der Verbindung zu deutschen Hoch-

schulen ist ein zentraler Faktor, um die Entwicklung der Entwicklungsländer voranzutreiben. So sollen auch die Erfahrungen und Kenntnisse, die Studierende während ihres Studien- und Forschungsaufenthaltes in Deutschland gewonnen haben, zukünftigen Stipendiaten zugute kommen. Für rückkehrende Studierende aus den Ländern Südost- und Osteuropas (Bulgarien, Rumänien, GUS-Staaten) gibt es Möglichkeiten der Unterstützung von Forschungsvorhaben (z.B. Anschaffung von Computern). Die Rückkehrer können zudem Zuschüsse zum Erwerb von Fachliteratur zur wissenschaftlichen Weiterbildung erhalten und nach dreijähriger beruflicher Tätigkeit im Herkunftsland die Wiedereinladung für Kurzaufenthalte in Deutschland beantragen. Für die Entwicklungsländer Lateinamerikas, Afrikas und Asiens gibt es weiterhin in Zusammenarbeit mit dem BMZ Möglichkeiten der Sachmittelförderung im Zusammenhang mit konkreten Forschungsprojekten im Herkunftsland. Unterstützt werden hier vorrangig die Festigung der Wissenschaftsbeziehungen mit dem Ausland und die Unterstützung von Lehre, Forschung und Entwicklung an Hochschulen und vergleichbaren Institutionen.

Die praxisorientierten Weiterbildungsangebote von InWEnt (Internationale Weiterbildung und Entwicklung), auch gefördert durch das BMZ, sind ein weiteres Programm, in dem in Form von Alumni-Netzwerken die in Deutschland fortgebildeten Fach- und Führungskräfte begleitet und mit einem E-Learning-Angebot (Global Campus 21) dabei unterstützt werden, ihre neu erworbenen Kompetenzen umzusetzen. Die Netzwerke bieten zudem die Möglichkeit zum überregionalen Erfahrungs- und Wissensaustausch. InWEnt ist allerdings nur am Rande als „Rückkehrer“-Programm anzusehen, da es sich hier um ein Fortbildungsprogramm für Personen aus den sog. Entwicklungsländern handelt. Diese „Nachkontaktangebote“ gibt es ebenfalls von politischen Stiftungen und anderen Institutionen, die Stipendien vergeben.⁷

Der Evangelische Entwicklungsdienst (EED) vermittelt im Rahmen der Reintegrationsprogramme für Fachkräfte ohne bzw. mit Berufserfah-

7 So z.B.: Abteilung Tropenhygiene und öffentliches Gesundheitswesen - ATHÖG (Ärzteprogramm), Carl Duisberg Gesellschaft, Heinrich Böll Stiftung, Friedrich Ebert Stiftung, Katholischer Akademischer Austauschdienst etc.

rung auch in Deutschland lebende Fachkräfte aus Entwicklungsländern an seine lokalen und internationalen Partnerorganisationen. Es können Beihilfen für die bei der Ausreise entstehenden zusätzlichen Kosten, für Reisekosten, Gepäcktransport, Kranken- und Unfallversicherung für die ersten drei Monate nach Ausreise und eine Reintegrationsbeihilfe beantragt werden.⁸

Auch ist der Arbeitskreis der Afrikanisch-Asiatischen Studienförderung e.V. zu nennen, eine Selbsthilfeorganisation, deren Hauptaktivität darin besteht, reintegrationsvorbereitende Seminare zu konzipieren und durchzuführen.

5.1.2 Programme zur Existenzgründung

Die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG) bietet Existenzgründungsdarlehen für Fachkräfte aus Entwicklungsländern an.⁹ Die in Deutschland erworbenen fachlichen, branchenspezifischen und unternehmerischen Qualifikationen können in den Herkunftsländern mit Hilfe eines langfristigen Existenzgründungsdarlehens umgesetzt werden.

Ebenfalls sind zwei EU-geförderte Projekte des Münchener Sozialreferates zu nennen: In dem Projekt „Reconstructing Economy“, ein Existenzgründungsprojekt für Bosnier (Abschluss 1999), und dem Nachfolgeprojekt „Coming Home“ (Abschluss Ende 2005) wurden Rückkehrbeihilfen und Beratung für Flüchtlinge und Asylbewerber angeboten.¹⁰

8 Im Januar 2006 wurde eine interne Evaluation des EED-Reintegrationsprogramms durchgeführt, die Erkenntnisse über mögliche Entwicklungseffekte verspricht. Zum Zeitpunkt der Erstellung der Expertise lag diese allerdings noch nicht der Öffentlichkeit vor.

9 Das Existenzgründungsdarlehen gibt es nur für Fachkräfte aus den Ländern Afghanistan, Eritrea, Kroatien, Palästinensische Gebiete, Türkei und Vietnam.

10 Zu Einzelheiten siehe http://www.muenchen.de/Rathaus/soz/wohnenmigration/rueckkehrhilfen/137914/coming_home.html.

5.1.3 Rückkehrprogramme in den Mitgliedstaaten der EU

Aus den Analysen geht hervor, dass die EU-Staaten der Rückkehr von Migranten mit sehr unterschiedlichen Politiken begegnen. Reintegration wird zumeist nicht als Teil der offiziellen Migrationspolitik angesehen, auch wenn es einige staatlich finanzierte Programme zur Reintegration gibt (AGEF o.J.: 29). Auch in der Europäischen Union liegt der Schwerpunkt auf Programmen, die Rückkehrwillige individuell fördern (s.o.). Lediglich einige Programme weisen explizit entwicklungspolitisch relevante Komponenten auf:¹¹

Das „European Council for Refugees and Exiles“ (ECRE) betrachtet sog. „go-and-see-visits“ als essentiell. Diese Kurzbesuche in den Herkunftsländern, die der Orientierung dienen und es den Migranten ermöglichen sollen, Möglichkeiten und Risiken einer Rückkehr besser abschätzen zu können, werden z.B. von Großbritannien, Norwegen und Dänemark durchgeführt. In einer empirischen Studie wird allerdings darauf verwiesen, dass die Rückkehrwilligen diese Maßnahme nicht als sinnvoll zur Förderung der Rückkehr betrachten (Black et al. 2004: 21).¹²

Die Niederlande haben 1996 ein Reintegrationsprogramm für abgewiesene Asylsuchende aus Angola und Äthiopien initiiert (Gefaciliteerde Terugkeer van Afgewesen Asielzoekers, GTAA). Hier wurden Projekte gefördert, bei denen das Gemeinwohl im Vordergrund stand. Das Ziel bestand in der konkreten Förderung der lokalen Bevölkerung (ausführlich hierzu siehe Koser 2001: 16 f.). Trotz dieses fortschrittlichen Ansatzes wollte letzt-endlich nur eine sehr kleine Anzahl der Betroffenen gefördert werden. Versuche der niederländischen Regierung, das Programm auf multilaterale Ebene zu heben, scheiterten bislang. Grund dafür ist das Interesse der Länder innerhalb der EU, die Herkunftsländer für Projekte in Betracht zu ziehen, aus denen die meisten der Asylsuchenden kommen oder erwar-

¹¹ Zu einer Übersicht bestehender Ansätze AGEF (o.J.: 29 ff. und 33 ff.).

¹² Als sehr viel bedeutender wurde z.B. der Zugang zu Krediten eingeschätzt (Black et al. 2004: 21).

tet werden (Koser 2001: 17). Da dies je nach EU-Land sehr unterschiedlich ist, konnte bislang keine gemeinsame Basis gefunden werden.¹³

Schweden nutzt ein Freiwilligenprogramm, das ursprünglich für Studierende angelegt war, um Flüchtlingen die Möglichkeit zu geben, in ihren Herkunftsländern (zumeist Somalia, Eritrea und Äthiopien) tätig zu werden. Der Großteil ist anschließend, und dies kann als Erfolg interpretiert werden, im Herkunftsland geblieben (European Reintegration Networking 2004: 3).¹⁴

Ebenfalls als erfolgreich werden Projekte diverser Nichtregierungsorganisationen beschrieben, die die Repatriierung von Flüchtlingen aus Bosnien-Herzegowina und Kosovo begleitet haben. So wurde im Rahmen des „Dutch Repatriation Act“ (REAN) bzw. dem „Fund to Assist Reinstallation of Returnees from the Netherlands to Bosnia Herzegovina“ (FARRN) die Rückkehr der Flüchtlinge mit dem Wiederaufbau der Region verknüpft, d.h. die Flüchtlinge wurden in den Aufbauprozess einbezogen. Die deutsche AGEF engagierte sich in diesem Zusammenhang im Bereich des Vor-Ort-Trainings der Betroffenen und begleitete die Durchführung und Evaluation der Projekte („Förderprogramm zur Unterstützung der Beschäftigung in Bosnien-Herzegowina“)¹⁵. Dieses EU-Modellprojekt integriert die Rückkehrer nachhaltig in lokale Unternehmen und eröffnet so diverse Entwicklungsmöglichkeiten.

Irland führte 2001 unter Federführung der „International Organisation for Migration“ (IOM) ein Pilotprojekt zur Reintegration von Migranten aus Rumänien und Nigeria durch und Portugal bietet ein Programm für

-
- 13 Koser beschreibt weitere Programme aus dem europäischen Kontext (Frankreich, Schweiz), die aber vornehmlich Existenzgründungen oder Beihilfen zum Berufseinstieg umsetzen (Koser 2001: 16-20).
- 14 Dieser Erfolg hat sicher auch damit zu tun, dass insbesondere der Krieg zwischen Eritrea und Äthiopien beigelegt wurde.
- 15 Das Angebot bestand aus einem Investitionskostenzuschuss, Rückerstattung der steuerlichen Abgaben, Förderung für die erste Einstellung bei Unterzeichnung eines unbefristeten Arbeitsvertrags, Lohnkostenzuschuss und Förderung einer neuen Existenzgründung. Es gibt in diesem Zusammenhang auch Programme zur Förderung der Beschäftigung junger Hochschulabsolventen ohne Berufserfahrung, zur Beschäftigung von Invaliden und ein Programm zur Beschäftigung im Bereich Landwirtschaft.

Fachkräfte mit individueller Beratung, Erstattung von Reisekosten und einer finanziellen Eingliederungsunterstützung. In beiden Fällen haben die Programme nur wenig Anklang gefunden (AGEF o.J.: 33).

Weiterhin bieten Österreich, Dänemark, Finnland, Deutschland (s.o.), Norwegen und Portugal Beratungsmöglichkeiten zum Themenkomplex Remigration und Entwicklung an.

Zusammenfassend ist bzgl. der Europäischen Union festzustellen, dass es zwar durchaus einzelne Initiativen in Form von Beratung, Reisekostenbeihilfen und finanziellen Starthilfen gibt, diese aber lediglich als Leistungen an Individuen zu betrachten sind und der Bezug zu Entwicklung fraglich bleibt. Solange das Umfeld der Remigranten nicht einbezogen wird, und das ist beim Großteil der Ansätze der Fall, werden die zu erwartenden Entwicklungseffekte als gering eingeschätzt.

5.1.4 Rückkehr(er)programme von Herkunftsländern

Beispiel Senegal: Senegal, u.a auf Grund der zunehmenden Verarmungsprozesse seit Jahren ein Emigrationsland, hat in Zusammenarbeit mit dem französischen Development Fund (CFD), dem amerikanischen Entwicklungsdienst (USAID), diversen Nichtregierungsorganisationen, der EU und dem United Nations Population Fund (UNFPA) Programme zur Reintegration von Migranten umgesetzt. Nach einigen Fehlschlägen früherer Projekte mit dem CFD (ausführlich siehe Diatta/Mbow 1999: 247 f.) wurde 1987 ein „Bureau d’Accueil, Orientation et de Suivi des Actions de Réinsertions des Emigrés“ (BAOS) ins Leben gerufen, das den Prozess der Integration in die lokale Ökonomie durch unterstützende Maßnahmen begleitete.¹⁶ So genannte „training-for-return“-Maßnahmen stellten sich allerdings als Fehlschlag heraus, da das in Frankreich vermittelte Wissen nicht individuell auf die Migranten zugeschnitten wurde, die lokalen Realitäten zu wenig in dem Programm Berücksichtigung fanden und lediglich die Familienoberhäupter explizit in das Programm einbezogen

16 Die Kreditvergabe wurde unterstützt durch Machbarkeitsstudien, Treffen mit Migranten, Unterstützung bei der Beantragung von Krediten und anderen administrativen Aufgaben.

wurden (Diatta/Mbow 1999: 249). Ziel war es, Migranten zur Rückkehr zu bewegen und sie als aktiv Handelnde in den ökonomischen und sozialen Entwicklungsprozess zu integrieren. Diatta und Mbow zählen u.a. die systematische Aufklärung von Senegalesen im Ausland, Schaffung von finanziellen Anreizen, neue Möglichkeiten der Mobilisierung von Ersparnissen, technische und finanzielle Unterstützung von Individuen und Gruppen von Rückkehrern sowie Begleitung und Supervision der umgesetzten Projekte zu den bestehenden Maßnahmen (Diatta/Mbow 1999: 250 f.). Das „Ministry for External Affairs and Senegalese Residents Abroad“ (MAESE) bezog mit Verbänden, Netzwerken der Emigranten, Dorfgruppen, Jugend- und Frauenorganisationen und der Verwaltung auf unterschiedlichen Ebenen ein sehr großes Umfeld in den Reintegrationsprozess mit ein (Diatta/Mbow 1999: 251). Trotz all dieser Bemühungen ist der Erfolg der Programme bislang vornehmlich im Bereich der Absicherung der Transferzahlungen zu sehen. Eine tatsächliche Entwicklung weg von individuellen Ersparnissen hin zu einer produktiven Investition würde durch investitionsfreundlichere Rahmenbedingungen im Privatsektor sicher begünstigt werden (ebd. 254). Auch stellt der sehr niedrige Ausbildungsstand der Rückkehrer ein Problem dar.

Beispiel Indien: Die Arbeitsmigration niedrig Qualifizierter in den Mittleren Osten bzw. die Golfstaaten spielt in Indien seit den 1970er Jahren eine bedeutende Rolle. Allerdings erst seit Mitte der 1990er Jahre sah beispielsweise die Regierung des Bundesstaates Kerala Handlungsbedarf und begann mit dem Aufbau einer Abteilung, die mit den Belangen der (Re-)Migranten betraut wurde.¹⁷ Zunächst wurde ein Programm initiiert, in dem die Ermöglichung von Investitionen¹⁸ und Wohlfahrtsaspekte¹⁹ im Vordergrund standen (Nair 1999: 222 f.). Konkret beschränkten sich die

17 Bislang hat es allerdings keine Formulierung einer offiziellen Politik bzgl. (Re-)Migration gegeben (Nair 1999: 223).

18 Beispielsweise das Kanalisieren der Transferzahlungen in produktive Sektoren wie Infrastruktur und Tourismus.

19 So z.B. eine Unfallversicherung bzw. Versicherung im Falle des Todes; die Unterstützung der Familien in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Recht etc. ; Provisionen für die Anstellung eines Rückkehrers.

Maßnahmen auf das Schaffen von Investitionsanreizen und attraktiven Sparmöglichkeiten, die sich positiv auf das Sparverhalten und Transferzahlungen auswirken sollen. Die Bewertung eines solchen Programms ist hinsichtlich der Auswirkungen auf die Wirtschaft mit äußerst gedämpftem Optimismus zu sehen (Nair 1999: 225). Die Gründung von Kleinunternehmen, dem häufigsten Tätigkeitsbereich der niedrig qualifizierten Rückkehrer, wird durch ihre vergleichsweise geringen Ersparnisse und die niedrige technische Kompetenz unterlaufen. Zwar gibt es in Indien generelle Kredit- und Beratungsprogramme für Kleinunternehmer; keines ist allerdings auf die Bedürfnisse der Rückkehrer ausgerichtet. Nair schlägt diesbezüglich insbesondere die Ausweitung von Programmen auf folgende Bereiche vor: Monitoring der Migrationsflüsse und Erstellen einer Datenbank der Migranten, Beratung und Weiterbildung der Rückkehrer auf lokalem Niveau, Aufbau einer verlässlichen Infrastruktur (z.B. Zugang zu Elektrizität), auf Rückkehrer zugeschnittene Investitionsprogramme in den Bereichen Tourismus und Landwirtschaft sowie generell die Schaffung eines investitionsfreundlichen Klimas (Nair 1999: 226 ff.).

Ein weiteres Beispiel zu Indien ist die Förderung von (temporärer) Rückkehr hochqualifizierter Inder. Der Boom in der Computerindustrie um Bangalore wird u.a. auf indische Emigranten im amerikanischen Silicon Valley zurückgeführt (Cornelius et al. 2001).²⁰ Die indische Regierung reagierte auf sich bietende Möglichkeiten, Zugang zu entsprechendem Know-how zu erlangen, beispielsweise mit Steueranreizen für ständig im Ausland lebende Personen und strebte so die Nutzung von deren Wissen u.a. für bessere Ausstattung lokaler Firmen, aber auch die Wahrnehmung neuer Möglichkeiten für im Ausland arbeitende indische Firmen an. Als (symbolisches) Steuerungsinstrument ist der besondere Einwohner-Status zu sehen, der diesen Hochqualifizierten angeboten wird. Er ist vergleichbar mit einer doppelten Staatsbürgerschaft und bietet zusätzliche Rückkehroptionen (vgl. Faist 2006: 18).

20 Ähnliche Zusammenhänge werden für ehemalige Festlandchinesen in Taiwan beschrieben, die inzwischen den Hauptteil der Direktinvestitionen in China leisten, ohne dauerhaft zurückzukehren (ausführlich Tseng 2000).

An den Beispielen der Rückkehrerprogramme der Herkunftsländer wird besonders deutlich, dass Aspekte von „Rückkehr und Entwicklung“ nicht auf den Fokus der Verbindungen von Westeuropa/Nordamerika zu Entwicklungsländern beschränkt bleiben kann. Ganz im Gegenteil spielen hier durchaus auch andere Aspekte, wie die zu Indien beschriebene Süd-Süd-Verknüpfung, eine bedeutende Rolle.²¹ Deutlich wird auch die Disparität bzgl. der Rückkehrertypen. Ein zentraler Aspekt ist hierbei die Analyse, wer überhaupt das Interesse hat zurückzukehren. Der Großteil der Programme ist auf qualifizierte bis hoch qualifizierte Rückkehrer zugeschnitten. Diese stellen eine vergleichsweise geringe Anzahl dar. Die Mehrheit der Rückkehrer (siehe z.B. das obige Beispiel zu Indien), aber auch Flüchtlinge etc. sind zumeist ausgesprochen niedrig qualifiziert, so dass entsprechende Programme auf Weiterqualifizierung und Trainingsmaßnahmen Wert legen sollten.

Weiterhin, so wird in aktuellen Diskussionen immer wieder deutlich, sollte das starke Missverhältnis zwischen Schutz- und Entwicklungszielen in Ländern der Europäischen Union durch ausreichende Mittel für Entwicklungszwecke ergänzt werden, zumal die Verknüpfung von Migration und Entwicklung auch seitens der Europäischen Kommission ein - so wörtlich - „signifikantes Potential zur Förderung der Entwicklungsziele“ birgt (Commission of the European Communities 2005: 2). Hinderlich ist hierbei sicher auch die nach wie vor dominante nationale Verortung der Migrationspolitik. Absichten der Koppelung von (Re-)Migration und Entwicklung müssten an dieser Stelle konsequent umgesetzt werden.²²

Die gesellschaftlichen Konsequenzen von Entwicklung oder Prozesse der Schaffung von sozialem und kulturellem Kapital werden in den Rückkehrprogrammen – wenn überhaupt – nur am Rande berücksichtigt (Gosh 1997: 2; European Reintegration Networking 2004: 3). Hierzu gehören die Berücksichtigung der Situation in der Herkunftsgesellschaft sowie

21 Die Bedeutung der Süd-Süd-Verbindung wird auch von Black und King hinsichtlich West-Afrikas hervorgehoben (Black/King 2004: 78).

22 Faist im Rahmen der Podiumsdiskussion: Die europäische Migrationspolitik – Eine Chance für den Süden? In der Reihe Bonner Impulse. Europas Verantwortung für diese Eine Welt. Eine Debatte zwischen Politik, Wissenschaft und Zivilgesellschaft, 04.04.2006.

daraus resultierende Handlungsoptionen ebenso wie die Motivation und Einstellungen der Migranten. Als ein Schritt in die richtige Richtung wäre beispielsweise die Förderung eines gesamten (nachhaltig produktiven) Arbeitsplatzes zu nennen. Hierbei müssten (wie auch bei anderen politischen Maßnahmen) insbesondere folgende Kriterien erfüllt werden: den Einbezug der Gesellschaft (sog. „community orientation“), generelle Maßnahmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen, eine wirtschaftlich, politisch und sozial investitionsfreundliche Umgebung bzw. Investitionsanreize und bzgl. der Rückkehrer spezielle Trainingsmaßnahmen, damit sie in die Strukturen der Herkunftsgesellschaft integrierbar sind. Zugleich ist es notwendig, den Kontakt zu den Rückkehrern aufrecht zu erhalten (Koser 2001: 32 ff.).²³ Zu ergänzen wäre an dieser Stelle die Förderung von Eigeninitiative als zentraler Kategorie in Entwicklungsprozessen. Zusammenfassend sind ganzheitliche, strukturfördernde Ansätze gefragt.

5.2 Empirische Arbeiten

Die Ergebnisse empirischer Untersuchungen bzgl. der Entwicklungsfunktion von „Rückkehrern“ ergeben ein facettenreiches Bild. Es gibt eine Fülle von Forschungen aus dem internationalen Kontext, hier vor allem im Bereich des Themenkomplexes „Migration und Entwicklung“ allgemein. Speziell zum Thema „Rückkehr und Entwicklung“ und damit einhergehender Entwicklungspotenziale ist die wissenschaftliche Literatur dagegen weitaus dürftiger einzuschätzen. Trotzdem, so zeigen u.a. die viel versprechenden Analysen von Ammassari zu Ghana und der Elfenbeinküste (2004), Thomas-Hope zu Jamaika (1999) und Diatta/Mbow zu Senegal (1999), zeichnen die empirischen Studien insgesamt ein sehr interessantes Bild hinsichtlich des von Rückkehrern initiierten Entwicklungspotenzials und darauf aufbauend Möglichkeiten entsprechender Förderungsprogramme. Die Fallbeispiele aus dem internationalen Zusammen-

²³ Entenmann zitiert ein bereits 1993 abgeschlossenes, aber als erfolgreich zu wertendes Projekt der Caritas Essen (Reintegrationsprogramm für Roma aus Nordrhein-Westfalen in Skopje, Mazedonien). Insbesondere die Förderung von Eigeninitiative, der Einbezug des Umfeldes/aller wesentlichen Lebensbereiche, die regionale Einschränkung etc. werden als Erfolgsfaktoren gewertet, bedeuten aber auch einen hohen zeitlichen und finanziellen Aufwand (Entenmann 2002: 31 ff.).

hang verweisen auf die Notwendigkeit, zwischen den jeweiligen Kontexten zu differenzieren und die regionalen Besonderheiten mit zu berücksichtigen. D.h. die Forschungsergebnisse sind im Verhältnis zu dem Land oder der Region zu verstehen, in dessen/deren Zusammenhang sie erhoben wurden, und somit nicht uneingeschränkt verallgemeinerbar. Eine Kontextualisierung ist als wesentliche Voraussetzung zur weiteren Ableitung politischer Maßnahmen zu sehen.

Obwohl die Bedeutung der Transfers (finanziell wie sozio-kulturell bzw. politisch) auf der Hand liegt und Migranten in der Regel Kontakt zu ihrer Herkunftsgesellschaft aufrecht erhalten und eine Ideologie der Rückkehr verfolgen, kehren nur wenige tatsächlich zurück. Auch wenn insbesondere in solchen Fällen von einem „Mythos der Rückkehr“ (Anwar 1979) gesprochen werden muss und man hier die schrittweise Entbettung aus der Herkunftsgesellschaft ablesen kann, werden die Kontakte zur Herkunftsregion als außerordentlich wichtig beschrieben (Lockwood 1990: 349). Die Beziehungen zwischen Herkunftsgesellschaft und den Migranten sind durch ineinander verwobene Prozesse der Entbettung und Rückbettung zu charakterisieren und befinden sich in einem permanenten Veränderungsprozess. D.h., selbst wenn die Rückkehrer nicht in ihrem Herkunftsdorf siedeln, werden in der Regel Zahlungen für Schulgelder oder andere Leistungen für Verwandte getätigt, die von entwicklungspolitischer Relevanz sind.

Als zentrale Kategorien nehmen die in Verbindung mit dieser Expertise analysierten empirischen Studien Bezug auf den Beitrag, den Rückkehrer zur sozio-ökonomischen Entwicklung ihrer Herkunftsländer leisten, sowie auf Probleme der Reintegration der Rückkehrer in ihre Herkunftsgesellschaft. Hinsichtlich des Themenbereiches sozio-ökonomischer Entwicklung werden zwei Linien verfolgt, einerseits die Auswirkungen der Investition von Ersparnissen und Transferzahlungen auf die Herkunftsregion und andererseits der Transfer von sozialem und kulturellem Kapital.

5.2.1 Transferzahlungen und Investition von Ersparnissen

Transferzahlungen und die Investition von Ersparnissen werden in der Literatur sehr unterschiedlich bewertet. In erster Linie werden die sehr positiven Einschätzungen bzgl. der Möglichkeiten, die sich durch Investitionen in den Herkunftsgesellschaften eröffnen, thematisiert. Nicht außer Acht gelassen werden dürfen aber auch die Einschätzungen, die den Bereich der Transferzahlungen in Konfliktregionen erörtern. Die Literatur bzgl. der Transferzahlungen von Flüchtlingen in ihre Herkunftsregionen ist dürftig (Nyberg-Sørensen et al. 2002: 25). Es gibt viele offene Fragen darüber, inwieweit diese Transfers eine Hilfe für die Betroffenen sind (z.B. in Form der Unterstützung des Wiederaufbaus einer Region, Unterstützung in Flüchtlingslagern), gleichzeitig aber die Reproduktion der Konfliktproblematik bedeuten (Van Hear 2002: 222; Faist 2006: 24 f.) – so z.B. in Form des Anheizens von Konflikten von außerhalb des Landes oder Förderung von Unabhängigkeitsbestrebungen. Insgesamt ist festzustellen, dass Transferzahlungen und die Investition von Ersparnissen, so der allgemeine Tenor der empirischen Arbeiten, zumeist große Veränderungen für die Herkunftsgesellschaft bedeuten (Kabki et al. 2004: 90).

Rückkehrer haben multiple Strategien entwickelt, um nach der Rückkehr ihren Lebensunterhalt zu sichern. Die Investition in den Kauf oder die Renovierung eines Hauses ist zumeist ein erster Schritt hierzu. Diese Investitionsstrategie (häufig zurückzuführen auf eine traditionelle Verbundenheit zum Land) gekoppelt mit der Anschaffung von Konsumgütern führte zur Kritik der Investition in „unproduktive Aktivitäten“ (Am-massari 2004: 134; Kabki et al. 2004: 91 ff.). Inwieweit diese Kritik berechtigt ist, bleibt zu klären. Viele der Investitionen sind mit den Bedürfnissen verknüpft, sich einen vergleichsweise gehobenen Lebensstandard leisten zu können und zumindest symbolisch an den Fortschritten der Moderne teilhaben zu können. So ist auch der Bau eines Hauses nicht nur negativ zu sehen. Reichert beschreibt am Beispiel Ägyptens, dass der Bau eines Hauses und damit die Gründung eines eigenen Haushalts als moderne Entwicklung zu verstehen ist (zumal, wenn ein junges Paar in Ägypten traditi-

onell zunächst im Haus der Eltern wohnen bleibt) (Reichert 1993: 49). Ebenso ist die Betonung der (symbolischen) Teilhabe an der Weltkultur hinsichtlich des sozialen und kulturellen Einflusses als sehr hoch einzuschätzen (Reichert 1993: 52; Evers/Gerke 1999: 148).

Der Versuch, grundlegende Bedürfnisse der weiteren Verwandtschaft zu decken, hat als ein weiterer Faktor großen Einfluss auf die Investitionsstrategien der Rückkehrer (Kabki et al. 2004: 95 f.). Die soziale Einbettung, z.B. in Form spezifischer Reziprozität und fokussierter Solidarität, hängt nicht nur von den sie umgebenden Arrangements ab, sondern könnte ohne sie nicht funktionieren (Granovetter/Swedberg 1992: 9; Faist 2000: Kap.4; Hefner 1998: 32). Handlungen, Interaktionen und Transaktionen werden zur spezifischen Handlungsumwelt in Bezug gesetzt (Elwert 2002: 33f; Lachenmann 2001: 17; Schlee/Werner 1996: 12; Schrader 2001: 4). An den positiven Zusammenhängen hinsichtlich des Ausmaßes der Transferzahlungen und Ersparnisse sowie einem signifikanten Einfluss der Familie auf die Art der Investitionen lässt sich die soziale Einbettung beispielsweise feststellen (Thiemoko 2004: 171).

Dagegen stehen diverse Verpflichtungen gegenüber der Verwandtschaft, so z.B. in Form der Finanzierung der Schulbildung von Verwandten, der Vergabe von Krediten oder Verantwortlichkeiten in Fällen von Krankheit und Tod (Kabki et al. 2004: 92-94). Als äußerst komplexes System verlaufen parallel zu Einbettungsprozessen auch Prozesse der Entmischung und Distanzierung, die letztendlich zu sog. Entbettungsprozessen führen können (als extremster Fall wäre hier der vollständige Rückzug aus der Herkunftsregion zu nennen). Distanzierungsprozesse können aber durchaus in Form der Einbindung durch Landerwerb mit der sog. Rückbettung einhergehen. Die Oszillation zwischen Ent- und Rückbettung und die große Variationsbreite der parallelen Einbindung in unterschiedliche soziale Beziehungen verdeutlichen sich vollziehende Transformationsprozesse (Laaser 2005: 163). Angesichts zunehmender Verarmungsprozesse im Großteil der Herkunftsländer werden immer mehr Verpflichtungen an die Rückkehrer herangetragen. Die bestehenden Belastungen werden u.a.

darin deutlich, dass vermehrt in Häuser in urbanen Zentren investiert wird (im Gegensatz zum Kauf eines Hauses direkt im Heimatdorf), um so eine Distanz zu bestehenden Verpflichtungsnetzwerken zu schaffen (Kabki et al. 2004: 91). Dies ist ein Hinweis auf stattfindende Entbettungsprozesse. Die Unterstützung der Verwandtschaft eines Rückkehrers bedeutet zwar neue Möglichkeiten, ist aber wegen der häufig einseitigen Abhängigkeitsstrukturen risikoreich (so können sich der Verlust des Jobs oder andere Verpflichtungen einschränkend auswirken) (ebd.: 92). Auffällig ist die in der Literatur wiederkehrende Kritik am Investitionsverhalten der Rückkehrer, so z.B. am Verschwendungsverhalten bei Ausgaben für Beerdigungsfeierlichkeiten (Kabki et al. 2004: 93). Hier ist der soziale Druck gegenüber den Rückkehrern als enorm hoch einzuschätzen. Dies trifft allerdings auch für Personen der Herkunftsgesellschaft zu, die z.B. als Geschäftsleute einen hohen sozialen Status haben (Laaser 2005: 151 ff.).

Investitionen in Land, Haus und Konsumgüter sind nicht generell als unproduktiv zu werten, wie dies in den wissenschaftlichen Analysen zu Rückkehrern häufig anklingt. Eigentum von Land spielt beispielsweise im afrikanischen Lebensalltag eine bedeutende Rolle. Dies lässt sich z.B. an den Investitionsstrategien von Geschäftsleuten zeigen. Bei ihnen ist Landerwerb nach Absicherung der Grundbedürfnisse und Schulbildung für die Angehörigen noch vor Re-Investitionen in das eigene Geschäft angesiedelt (Laaser 1996: 69 ff.). Die Investition in Land und Haus bedeutet (u.a. durch Möglichkeiten der Vermietung und Verpachtung) eine grundlegende Absicherung im Alter, die durchaus als nachhaltig zu bezeichnen ist.

Der indirekte Einfluss auf Entwicklungsprozesse in der Herkunftsgesellschaft manifestiert sich in individuellen, von Rückkehrern finanzierten Aktivitäten, die notwendige Dienstleistungen für die lokale Gemeinschaft erbringen. Transferzahlungen und Investitionen „in die Familie“ tragen signifikant zum Wohlergehen und im weitesten Sinne der „Erweiterung von Wahlmöglichkeiten“ (i.S. der UNDP 2004) innerhalb der Herkunftsgesellschaft bei, sind allerdings risikobehaftet, da sofort bei der Einstellung der Zahlungen (z.B. von Schulgeld) ein Rückfall in die Armut absehbar ist

(Kabki et al. 2004: 85 bzgl. Transfers Niederlande/Ghana). Die oben erwähnten Prozesse der Ein- und Rückbettung gehören ebenso zum Handlungsrepertoire der Rückkehrer wie Prozesse der Distanzierung. Die Kritik der „unproduktiven Investition“ (s.o.) steht hier gegenüber dem Potenzial der Armutsminderung i.S. der Millennium Development Goals (MDG). Obwohl sich auch hier die Bedeutung des Nexus von Migration und Entwicklung zeigt, wird ein Zusammenhang in den MDG nicht speziell thematisiert. Ein besonders deutliches Beispiel sind in diesem Kontext die von Rückkehrern initiierten „Entwicklungsinitiativen“ mit dem Ziel des Aufbaus der lokalen Infrastruktur, Erwerb von medizinischen Instrumenten, Schulbüchern und Uniformen oder der Bau von Gemeindehäusern (Kabki et al. 2004: 94; s.a. zu Mexiko Goldring 2002; Smith 1998).

Die Investition in selbständige Geschäftstätigkeiten ist ein weiterer zentraler Bereich, in dem Rückkehrer aktiv werden. Die Tendenz zu Tätigkeiten in der Privatwirtschaft (häufig unabhängig von den ausgeübten Berufen im vorherigen Aufnahmeland) wird von mehreren Autoren deutlich hervorgehoben (u.a. Colton zu Jemen 1993: 879; Ammassari 2004 zu Ghana und Elfenbeinküste; Reichert 1993 zu Ägypten).²⁴ Dem Engagement in Geschäftstätigkeiten in den Bereichen Handel, Transport, Restaurants und Produktion wird durchaus ein Potenzial hinsichtlich der Schaffung von Arbeitsplätzen zugeschrieben (Kabki et al. 2004: 92; Reichert 1993: 58). Reichert stellt in diesem Zusammenhang allerdings starke Differenzen zwischen ruralen und urbanen Gebieten fest. Vorteilhaft sind vor allem Investitionen in den boomenden Geschäftssektoren der Städte. Entwicklungen auf dem Land beschreibt er hingegen als involutionär (Reichert 1993: 58).²⁵ Insbesondere die Armutsbevölkerung profitiert von selbständigen Geschäftstätigkeiten (Harper 1984: 1; Laaser 2005: 252), so dass es an dieser Stelle sinnvoll wäre, bestehende Programme zur Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen auszuweiten.

24 Zu Geschäftstätigkeiten im transnationalen Raum s.a. Disbudak (2004).

25 Dieser Zusammenhang kann hinsichtlich der Entwicklungen genereller selbständiger Tätigkeiten in Kenia bestätigt werden. Der häufig durch soziale Beziehungen geprägte Charakter der Aktivitäten führt ebenso wie die für Kleinunternehmer häufig schwierigen Investitionsbedingungen zu Tätigkeiten an Schnittstellen von formellen und informellen Bereichen (Laaser 2005: 7).

Insgesamt ergibt sich ein facettenreiches Bild ausgeübter Aktivitäten. Dabei steht die Verflechtung unterschiedlicher Tätigkeitsbereiche ebenso wie deren Aufwertung und Ausweitung, neben Vorsorge, Kooperation und im weitesten Sinne einem „guten Leben“, im Mittelpunkt der Betrachtung (Biesecker et al. 2000: 29/50 f.; Lachenmann 1996: 13; 1998: 314 ff.). Die Verbesserung des Lebensstandards in Form der Unterstützung der Familie, des Baus von Häusern, des Erwerbs von Land und des Aufbaus selbständiger Geschäftstätigkeiten ist ein zentraler Aspekt und als Symbol der Reintegration, das von der Herkunftsgesellschaft erwartet wird, zu verstehen (Colton 1993: 879 f.). Transfers und Investitionen im Bereich der Unterstützung der Familie sind als direkter Einfluss zu werten. Der Einfluss in Form von Investitionen in ökonomische Aktivitäten, von denen die Gemeinschaft als Ganzes profitieren kann, ist eher indirekt oder mittelfristig ersichtlich.

Die beschriebenen Absicherungen durch das Engagement der Rückkehrer haben insbesondere in den ländlichen Regionen zu Transformationsprozessen geführt, die allerdings nicht nur auf die Rückkehrer zurückgeführt werden können. Reichert beschreibt für den ägyptischen Kontext beispielsweise, dass sich das Investitionsverhalten der Dorfbewohner weitgehend mit dem der Rückkehrer deckt (Reichert 1993: 51). Vielmehr führt das Zusammenwirken von Redistribution der Transfers, das generelle Wachstum des Bausektors, die Schaffung neuer Arbeitsplätze durch Transfers und die Liberalisierung der Ökonomie mit dem generellen Boom privater Geschäftsaktivitäten in Handel und Produktion zu den erwähnten Transformationsprozessen (Reichert 1993: 51 f.).

5.2.2 Transfer von sozialem und kulturellem Kapital

Der Bereich des Transfers von Ideen und Möglichkeiten der Partizipation an der Wissensgesellschaft spielt an vielen Stellen in den Bereich der oben thematisierten Investitionen zur Absicherung des Lebens hinein, zumal er die Basis für Innovation, Produktivität und Entwicklung darstellt. Die Kernfrage zentriert sich auf das Ausmaß an Möglichkeiten, die Rück-

kehrer haben, ihre erworbenen Kenntnisse in nationale, regionale und lokale Ressourcen umzusetzen.

Die hohe Relevanz des Themas wird besonders deutlich, wenn man den Bereich individueller Geschäftstätigkeiten verlässt und die Initiation von Entwicklungsprozessen beispielsweise in den Bereichen „good governance“, Demokratie oder Menschenrechte in den Herkunftsländern einbezieht. Es gibt unterschiedliche Formen des Transfers von politisch-kulturellem Kapital, die durch den oben genannten Transfer von Ideen stark beeinflusst werden und, so wird z.B. bzgl. des Einflusses von Diaspora-Gruppierungen konstatiert, vom sog. „long-distance nationalism“ bis hin zur Bildung neuer Nationalstaaten reichen können (Faist 2006: 24). In diesem Kontext ist der Einfluss auf politische Entwicklungen in Form der Mediation zwischen konkurrierenden Gruppen sowie Beiträgen zu Schlichtung und Wiederaufbau zentral. Als prominentes Beispiel ist hier die südafrikanische Diaspora zu Zeiten der Apartheid bzw. neueren Datums der Einfluss der ugandischen und nigerianischen Diaspora zu nennen. „Good governance“, Rechtsstaatlichkeit, Umsetzung der Menschenrechte und Demokratisierung sind die Schlagwörter, die in diesem Zusammenhang Verwendung finden (Faist 2006: 24). An dieser Stelle kann wiederum auch die oben schon erwähnte Kehrseite hinsichtlich des Einflusses auf Konfliktregionen eine bedeutende Rolle spielen.²⁶

Der Großteil der Literatur, die auf den Bereich der Umsetzung von Wissen und in Verbindung damit die Initiierung von Transformationsprozessen eingeht, bezieht sich zumeist auf hochqualifizierte Rückkehrer.²⁷ Ammassari analysiert in diesem Zusammenhang im historischen Rückblick auf Ghana von Rückkehrern dominierte Prozesse der „Nationenbildung“. Diese Rückkehrer arbeiteten beispielsweise in Schlüsselpositionen im öffentlichen und privaten Sektor und haben aufgrund ihrer verantwortungsvollen Position großen Einfluss auf Entwicklungsprozesse genommen – so z.B. auf die Politik, auf Demokratisierungsprozesse und auf die

²⁶ So z.B. von Exil-Gruppierungen wie den Kosovo-Albanern im Kosovo, den Mujahedin im Iran oder den tschetschenischen Freiheitskämpfern in Tschetschenien (Faist 2006: 24).

²⁷ Siehe diesbezüglich die Aufzählung älterer Studien in Ammassari (2004: 134).

Umsetzung des Gedankenguts aus den Aufnahmegesellschaften (Ammassari 2004: 134; vgl. auch Appleyard 1999; Barré et al. 2003; Meyer/Charum 1995).

Diese Prozesse der „Nationenbildung“ werden heute immer wieder von einer vermehrten Orientierung in Richtung von Tätigkeiten im Privatsektor überlagert (Ammassari 2004: 148; s.a. Kap. 5.2.1). Ammassari verweist darauf, dass die erste Generation der Rückkehrer, von einer Idealvorstellung der „Nationenbildung“ beeinflusst, insbesondere im öffentlichen Sektor tätig wurde. Diese Ideale nehmen heute bei der jungen Generation der Rückkehrer nicht immer eine vorrangige Position ein. Der Privatsektor verspricht profitablere Möglichkeiten, steht für einen wirtschaftlichen Entwicklungsmotor, ermöglicht eigenverantwortliches Arbeiten und macht Erfolge direkt sichtbar, so z.B. positive Effekte in der Arbeitsumgebung, die v.a. davon geprägt sind, dass ein Wissens- und Erfahrungserwerb im Aufnahmeland stattfand und im heimatlichen Kontext sinnvoll angewandt werden kann (Ammassari 2004: 141; Athukorala 1990: 332). Zentrale Veränderungen werden für folgende Bereiche festgehalten: Entwicklung technischen Wissens, Verbesserung der organisatorischen Infrastruktur und Managementpraktiken sowie eine Zunahme an Arbeitsmoral und Produktivität (ein Problem, das u.a. im afrikanischen Kontext häufig als Entwicklungshemmnis beschrieben wird).

Ein weiteres Beispiel hinsichtlich des Transfers von sozialem und kulturellem Kapital beschreibt Chandra anhand der Prozesse sozialer Mobilität der indischen Patidar (Chandra 1997: 169). Die Migration nach Ostafrika und Remigration nach Indien ermöglichte den Patidars, die Zwänge ihrer Kaste zu umgehen. Der soziale Aufstieg in die Mittelposition zwischen die afrikanische und die europäische Bevölkerung in Afrika war bei ihrer Remigration nach Indien für den Aufstieg in eine höhere Kaste ausschlaggebend. Auf ähnliche Prozesse wurde bereits im Zusammenhang mit dem Zugewinn an Status durch vorherige Migration bzw. Auslandsaufenthalte verwiesen.

Neben diesen positiven Effekten ist die Rückkehr in die Herkunftsgesellschaft allerdings auch durch einige ambigüose Komponenten geprägt. Konkrete Probleme des Verlustes von sozialen Fähigkeiten im Ausland, das sog. „deskilling“, wird in neueren Studien nicht bestätigt (Ammassari 2004: 149). Trotzdem, so kann festgehalten werden, birgt der Aufenthalt im Ausland, verstärkt durch den Faktor Zeit, Probleme hinsichtlich der gegenseitigen Erwartungen. Insbesondere in den Bereichen Professionalität, Gehaltsvorstellungen (vor allem bei hochqualifizierten Rückkehrern) und im Bereich Gender führen bestehende Disparitäten zwischen Herkunftsland und Aufnahmeland zumeist zu einer hohen Frustration (Christou 2006: 87, 97; Ammassari 2004: 145). Ferner können andere Erwartungen an das Lebensumfeld und die gestiegenen Konsumstandards beispielsweise in entlegenen Gebieten nicht befriedigt werden (Lockwood 1990: 349). Die Frustration kann zudem dadurch erhöht werden, dass die in Europa/USA erworbenen Kenntnisse z.B. in ländlich geprägten Regionen häufig nicht anwendbar oder nicht relevant sind. Aus der Perspektive der Herkunftsgesellschaft ergibt sich das Problem der erhöhten Konkurrenz um lokale Ressourcen, Arbeitsplätze und Land (Lockwood 1990: 368 zu Französisch Polynesien).

Die Bedeutung sozialer Beziehungen und familiärer Bindungen ist für niedrig qualifizierte Rückkehrer ungleich größer als für hochqualifizierte Rückkehrer (Thiemoko 2004: 172). Soziale Netzwerke zur Heimatregion sind die Hauptquelle für Informationen auch hinsichtlich der oben erwähnten Investitionen in Geschäftstätigkeiten. Thiemoko schlägt folglich als politische Maßnahme die konkrete Förderung des größeren sozialen Umfeldes der Rückkehrer in der Herkunftsgesellschaft in Form von Trainings bzgl. Investitionsmöglichkeiten und Management vor. Grillo und Riccio (2004) beschreiben in ihrer empirischen Studie verschiedene Unternehmen (Import-Export-Firmen in den Branchen Fisch bzw. Kunsthandwerk sowie ein Theaterprojekt). Durch die besondere lokale Einbindung wird verdeutlicht, wie schwer es für politische Förderungsmaßnahmen ist, genau an diesem Punkt einzugreifen, da bestehende Netzwerke

und Arrangements in komplexe ökonomische, soziale und politische Kontexte auf lokaler Ebene eingebettet sind. Hier könnte die als sehr stark beschriebene Tendenz der Bildung von Vereinen/Assoziationen einen Einstieg in die lokalen Zusammenhänge geben (Grillo/Riccio 2004: 101 ff.; Faist 2006: 15). Eine weitere Möglichkeit der Förderung der lokalen Produktion und des internationalen Handels im Zusammenhang mit Rückkehrern wird in der Erschließung neuer Märkte zwischen Herkunftsland und Aufnahmeland gesehen. Die Nostalgie bzgl. lokaler Produkte und Werte könnte hierzu einen Beitrag leisten (Thiemoko 2004: 172; Newland 2003: 3).

Die Rückkehr, so wurde deutlich, steht in direktem Zusammenhang mit Kontakten zu Verwandten und/oder Bekannten in den Herkunftsländern. Der Wunsch, die heimatische Lebensart in den Alltag zu integrieren, und die Konstruktion (oder das „remake“ Buijs 1993: 18) einer bedeutungsvollen Identität im Kontext der Herkunftsgesellschaft verdeutlichen die existierenden Verflechtungen (Salih 2002: 66). Die Aufrechterhaltung der Beziehung zum Herkunftsland (in Form von Landbesitz, dem Netzwerk von Unterstützung, Handelsbeziehungen etc.) ist angesichts der gesellschaftlichen Umbrüche von großer Bedeutung und nicht notwendiger Weise als „unproduktiv“ zu werten. Die Erhaltung des erlangten Status und Investitionen in soziale Beziehungen sind als erster Schritt im Prozess der Erweiterung von Wahlmöglichkeiten anzusehen. Das daraus resultierende Handlungsrepertoire kann hierbei von informellen Ressourcenflüssen innerhalb von Verwandtschaftsnetzen über Zusammenschlüsse auf Dorfebene, Kooperationen von Geschäftsleuten bis hin zu formaler Organisation bzw. Vernetzung und Aufbau von Organisationen reichen. Die differenzierte Betrachtung der Ressourcenflüsse erscheint hier hinsichtlich der Überlegungen zur Stärkung erfolgreicher Transfers als besonders wichtig. Umgekehrt sind Prägung, Erfahrungen und der Erwerb von Wissen im Aufnahmeland als Schlüsselkategorien zu nennen. Martin verweist in diesem Zusammenhang auf die Ausbildung von Lebensstilen, die auf den Migrationshintergrund zurückzuführen sind, und bezeichnet die von

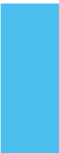
ihr untersuchten Bildungsmigranten im ghanaischen Kontext als geprägt von „national lives“ und „transnational identities“ (Martin 2005: 309). Dieser Zusammenhang darf bei der Analyse von „Rückkehr und Entwicklung“ nicht außer Acht gelassen werden. Um nachhaltige Rückkehr zu erwirken, ist es folglich um so notwendiger, den Rückkehrern dauerhaft Zugang zur weiteren internationalen, professionellen wie sozialen Welt zu gewähren, in der sie jahrelang gelebt und gearbeitet haben (Black/King 2004: 80).

6 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen



Rückkehrer sind als bedeutende Akteure in ökonomischen, sozio-politischen wie auch kulturellen Entwicklungsprozessen ihrer Herkunftsgesellschaften zu sehen – einerseits indirekt durch finanzielle Transferzahlungen ins Heimatland, andererseits durch temporäre oder auch dauerhafte Rückkehr und damit einhergehende Investitionen, Transfer von Wissen sowie Transfer von sozialem bzw. kulturellem Kapital und Unternehmertum. Die sozialen bieten ebenso wie die finanziellen Transfers für die Beteiligten eine Erweiterung an Wahlmöglichkeiten im Sinne des Entwicklungsverständnisses der UNDP.

Eine Analyse von „Rückkehr und Entwicklung“ macht, so wird insbesondere in den empirischen Untersuchungen deutlich, nur in einem transnationalen Rahmen Sinn, denn auch Rückkehrer brechen (genauso wie Emigranten) grenzübergreifende Beziehungen in den seltensten Fällen ab (Faist 2006: 26 ff.). So rückt auch die Relevanz des Potenzials von temporärer Remigration (i.S. einer „brain circulation“) in den Vordergrund. Die Aufrechterhaltung von Kontakten und der Austausch in beiden Richtungen sind als zentrale Bestandteile bestehender Beziehungen zu werten und wirken sich direkt auf die Rückkehrer aus. Hier wäre die Etablierung entsprechender Politiken und einheitlicher rechtlicher Regelungen innerhalb der EU wünschenswert.



Es wurde deutlich, dass jegliche Vorhaben im Zusammenhang mit Remigration, ob von entwicklungspolitischer Seite oder seitens individueller Investitionen, ohne Berücksichtigung ihrer Einbettung in politische, soziale und kulturelle Zusammenhänge nicht sinnvoll sind (Grillo/Riccio 2004: 109). Folglich ist die Differenzierung nach regionalen Spezifika, also eine Kontextualisierung der jeweiligen Remigrationsprozesse, die Art der lokalen Einbindung, aber auch eine Differenzierung hinsichtlich Nord-Nord-, Nord-Süd- oder Süd-Süd-Remigration ein entscheidender Aspekt bei der Analyse bestehender Beziehungen. Ebenso ist die Berücksichtigung der unterschiedlichen Ausbildungsgrade der Rückkehrer, die Zeit, die im Ausland verbracht wurde (und damit einhergehend häufig auch das Alter der Rückkehrer) sowie die Art der Mobilität bzw. der Hintergrund für die Migration (Arbeitsmigration, Bildungsmigration, Flüchtlinge etc.) von Bedeutung. Diese Aspekte sind gerade für die Möglichkeiten, wie Rückkehrer sich in ihren Herkunftsländern einbringen können, zentral.

Wenn auch ein überwiegend positiver Effekt auf lokale Entwicklungsprozesse konstatiert wird, so entstehen institutionelle Brücken, die die potenziellen Rückkehrer mit ihren Herkunftsländern verbinden, nicht über Nacht (Nyberg-Sørensen 2002: 21). Die niedrige Qualifikation des Großteils der Rückkehrer bedeutet, dass die zu erwartende Akkumulation an Realkapital vergleichsweise niedrig einzuschätzen ist. Zwar kann man die Erhöhung des Lebensstandards als bedeutenden Entwicklungsschritt bezeichnen (auf die positiven Effekte hinsichtlich der Armutsminderung und Unterstützung von Haushalten wurde verwiesen), die Möglichkeiten von Transfers hinsichtlich der nachhaltigen Rekonstruktion und Transformation der Herkunftsgesellschaften ist jedoch schwer abzuschätzen.

Die zumeist katastrophale Lage auf dem Arbeitsmarkt in den Herkunftsländern steht in direktem Zusammenhang mit dem zu verzeichnenden Boom von Tätigkeiten in der Selbständigkeit der Rückkehrer. Dies ist hinsichtlich möglicher Entwicklungspotenziale und Förderungsprogramme von großer Bedeutung. In diese Zusammenhänge spielt auch hinein, dass insbesondere Tätigkeiten im Bereich der niedrig qualifizierten Mig-

ranten zum Zwecke der Überlebenssicherung (z.B. selbständige Geschäftstätigkeiten an Schnittstellen zwischen formellen und informellen Bereichen) nicht Mustern der offiziellen Seite folgen. Das Dilemma besteht folglich darin, dass letztendlich Entscheidungen auf sehr unterschiedlichen Ebenen getroffen werden und die tatsächlichen Entscheidungsträger – die Rückkehrer – bzgl. ihrer Investitionen nur wenig (oder gar keine) Erfahrung in den Bereichen Zusammenarbeit und Koordination der Förderung von Entwicklung haben (vgl. Nyberg-Sørensen 2002: 28). Zudem hat der Großteil der Migranten lediglich eine überschaubare Menge an Ersparnissen zur Verfügung. Bezieht man die Verpflichtungen gegenüber der näheren Verwandtschaft und Konsuminteressen mit ein, bleibt selten so viel übrig, dass eine größere Investition möglich ist.

Die „neue Weltsicht“, die das Arbeitsleben ebenso wie das Familienleben beeinflusst, zieht an dem Punkt, an dem sich die Zahl der Verpflichtungen gegenüber der Herkunftsgesellschaft bündeln, auch Prozesse der Distanzierung, also Entbettung nach sich. Durch das wechselseitige Überlappen von traditionellen und modernen Werten und Normen und durch parallel und quer zueinander verlaufende Prozesse der Schaffung von Nähe (Einbettung), aber auch von Entmischung und Distanzierung (Entbettung) sind die Rückkehrer in Transformationsprozesse eingebunden, die ihre Tätigkeiten bestimmen.

Die so häufig zitierten Transferzahlungen können die gesamte Entwicklungsproblematik nicht allein lösen. Es handelt sich letztendlich um privates Kapital, über dessen Verwendung von offizieller Seite nicht verfügt werden kann. Inwieweit die Herkunftsländer den Prozess der Reintegration der Rückkehrer begleiten und nutzen können, ist schwer einzuschätzen, insbesondere da z.B. die Infrastruktur im Großteil der Herkunftsländer nicht darauf ausgelegt ist, die Potenziale der Rückkehrer systematisch aufzufangen und zu koordinieren. Politische Maßnahmen können allerdings die Bedingungen von Transferzahlungen deutlich verbessern: Einerseits hinsichtlich billiger, schneller und sicherer Transfermöglichkeiten, andererseits hinsichtlich der Verbesserung der Umsetzung von Entwicklungspotenzialen. Diesbezüglich nennt die Europäische Kommission

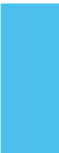
die Notwendigkeit des verbesserten Zugangs zu Daten bzgl. Transferzahlungen, Transparenz von Transaktionskosten und auch einen verbesserten Zugang zu Banken und Finanzdienstleistungen in den Herkunftsländern (Commission of the European Communities 2005: 4 ff.) Dies ist vor allem im Bereich der Investitionen der Ersparnisse von hoher Relevanz. Der Zugang zu Kleinkrediten (und dies gilt nicht nur für Rückkehrer) stellt zumeist die größte Hürde bei Unternehmensgründungen dar. Angesichts der gehäuften Tätigkeiten in der Selbständigkeit ist hier in Maßnahmen zur Förderung der Investitionsneigung (einschließlich der Vergabe von Krediten) sowie in Trainings zu Existenzgründungen ein entscheidender Ansatzpunkt zu sehen. Die Entwicklung institutioneller Strukturen kann hier als Konsequenz der sich ausweitenden Wahlmöglichkeiten, eng verknüpft mit den lokalen und transnationalen sozialen Strukturen, gesehen werden.

Die vorhandenen Positivbeispiele hochqualifizierter Rückkehrer an Schlüsselpositionen beschränken sich zwar zum Großteil auf Erkenntnisse bezüglich temporärer Remigration (siehe die Beispiele zu Indien bzw. China), bieten aber Anlass zu verhaltener Hoffnung, an dieser Stelle einen entwicklungspolitischen Ansatzpunkt zu haben. Maßnahmen für niedrig qualifizierte Rückkehrer, die den Großteil der Rückkehrer ausmachen, dürfen hierbei jedoch nicht vernachlässigt werden.

Für die weitere Analyse dieses vielversprechenden und zum großen Teil unterforschten Bereiches wären (systematisch angelegte) vergleichende Forschungen zu den tatsächlichen Realitäten der Rückkehrer, ihren Investitionsstrategien, Organisationsformen und dem großen Bereich der sozialen Transfers erforderlich. Schließlich zieht dies die Notwendigkeit des Mainstreamings von (Re-)Migration in bestehende Programme der Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit nach sich. Ein Abgleich mit bestehenden Programmen im Rahmen der offiziellen Entwicklungspolitik eröffnet insbesondere im Bereich der langjährigen Erfahrungen der Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen bezüglich der Förderung von Investitionstätigkeiten von Rückkehrern sinnvolle Ergänzungen.

Literaturverzeichnis



- AGEF** (Arbeitsgruppe Entwicklung und Fachkräfte im Bereich der Migration und der Entwicklungszusammenarbeit) (o.J.): Reintegration Approaches and Policies on the EU level – Analysis and Recommendations. Final Report. European Reintegration Networking. Online: www.reintegration.net/europa/doc1_project_engl.htm.
- Ammassari, Savina** (2004): From Nation-Building to Entrepreneurship: The Impact of Elite Return Migrants in Côte d’Ivoire and Ghana, in: *Population, Space and Place* 10, 133-154.
- Anwar, Muhamad** (1979): *The Myth of Return*, London: Heinemann.
- Appleyard, Reginald** (Hg.) (1999): *Migration and Development*, New York: United Nations.
- Athukorala, Premachandra** (1990): International Contract Migration and the Reintegration of Return Migrants: The Experience of Sri Lanka, in: *International Migration Review* 24(2), 323-346.
- Barré, Philippe/Hernandez, Victor /Meyer, Jean-Baptiste/Vinck, Dominique** (Hg.) (2003): *Diasporas scientifiques. Expertise collégiale*. Institut de Recherche sur le Développement, Paris: Ministère des Affaires Etrangères.
- Biesecker, Adelheid/Mathes, Maite/Schön, Susanne/Scurrell, Babette** (Hg.) (2000): *Vorsorgendes Wirtschaften. Auf dem Weg zu einer Ökonomie des guten Lebens*, Netzwerk Vorsorgendes Wirtschaften, Bielefeld: Kleine.
- Black, Richard/King, Russel** (2004): Editorial Introduction: Migration, Return and Development in West Africa, in: *Population, Space and Place* 10, 75-83.
- 

- Black, Richard/Koser, Khaled/Munk, Karen (2004):** Understanding Voluntary Return. Sussex Centre for Migration Research. Online Report 50/04, Online: <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs04/rdsolr5004.pdf>.
- Buijs, Gina (Hg.) (1993):** Migrant Women. Crossing Boundaries and Changing Identities, Oxford: Berg.
- Cassarino, Jean-Pierre (2006a):** MIREM, Return Migration to the Maghreb. Collective Action to Support the Reintegration of Migrants in their Country of Origin. Online: http://www.mirem.eu/mirem?set_language=en.
- Cassarino, Jean-Pierre (2006b):** Approaching Return Migration. Scholarly Approaches to Return Migration. Online: <http://www.mirem.eu/research/schools>.
- Chandra, Vibha Puri (1997):** Remigration: Return of the Prodigals – An Analysis of the Impact of the Cycles of Migration and Remigration on Caste, in: *International Migration Review* 31(1), 162-170.
- Christou, Anastasia (2006):** Crossing Boundaries – Ethnicising Development – Gendering Labour: Gender Ethnicity and Social Networks in Return Migration, in: *Social & Cultural Geography* 7(1), 87-102.
- Colton, Nora Ann (1993):** Homeward Bound Yemeni Return Migration, in: *International Migration Review* 27(4), 870-882.
- Commission of the European Communities (2005):** Migration and Development: Some Concrete Orientations. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2005) 390 final, Brussels.
- Cornelius, Wayne A./Thomas, A./Espenshade, J./Salehyan, I. (2001):** The International Migration of Highly Skilled: Demand, Supply, and Development Consequences in Sending and Receiving Countries, La Jolla, CA: Centre for Comparative Immigration Studies, University of California, San Diego.

- Diatta, Angeliqne Marie/Mbow, Ndiaga** (1999): Releasing the Development Potential of Return Migration: The Case of Senegal, in: *International Migration* 37(1), 243-257.
- Disbudak, Cem** (2004): Transnational and Local Entrepreneurship, in: Faist, Thomas/Özveren, Eyüp (Hg.): *Transnational Social Spaces. Agents, Networks and Institutions*, Aldershot: Ashgate, 143-162.
- Elwert, Georg** (2002): Switching Identity Discourses: Primordial Emotions and the Social Construction of We-Groups, in: Schlee, Günther (Hg.): *Imagined Differences. Hatred and Construction of Identity*, Münster u.a.: Lit, 33-54.
- Entenmann, Tina** (2002): Reintegration in Deutschland – Politische Entscheidungsträger, Akteure, Programme. Berlin: AGEF/European Reintegration Networking, Online: <http://www.reintegration.net/deutschland/index.htm>.
- European Reintegration Networking** (2004): Returnees as a potential within development cooperation. Online Report: http://www.reintegration.net/europa/doc2_.htm.
- Evers, Hans-Dieter/Gerke, Solvay** (1999): Globalized Market Culture and Market Fundamentalism, in: Fardon, Richard/Binsbergen, Richard van/Dijk, Rijk van (Hg.): *Modernity on a Shoestring. Dimensions of Globalization, Consumption and Development in Africa and Beyond*, (EIDOS-Konferenz Den Haag: 13.-16. März 1997), Leiden u.a.: EIDOS, 141-152.
- Faist, Thomas** (2000): *The Volume and Dynamics of International Migration and Transnational Social Spaces*, Oxford, Oxford University Press.
- Faist, Thomas** (2006): *Transnational Social Spaces and Development: Exploring the Changing Balance between Communities, States and Markets*. Centre on Migration, Citizenship and Development (COMCAD) Working Paper No.11/2006.

- Fischer, Peter/Martin, Reiner/Straubhaar, Thomas** (1997): Should I Stay or Should I Go?, in: Hamar, Tomas/Brochmann, Grete/Tamas, Kristof/Faist, Thomas (Hg.): International Migration, Immobility and Development; Multidisciplinary Perspectives, Oxford: Berg, 49-90.
- Galinski, Doris** (1986): Brain Drain aus Entwicklungsländern. Theoretische Grundlagen und entwicklungspolitische Konsequenzen, Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Global Commission on International Migration** (2005): Migration in einer interdependenten Welt: Neue Handlungsprinzipien. Bericht der Weltkommission für internationale Migration, Berlin: Moser (Originaltitel: Migration in an interconnected world: New directions for Action, Online: <http://www.gcim.org/attachments/gcim-complete-report-2005.pdf>).
- Gmelch, George** (1980): Return Migration, in: Annual Review of Anthropology 9, 135-159.
- Goldring, Luis** (2002): The Mexican State and Transmigrant Organizations: Negotiating the Boundaries of Membership and Participation, in: Latin American Research Review 17, 55-99.
- Gosh, Bimal** (1997): Migration and Development: Some Selected Issues. Paper prepared for the International Organisation for Migration, presented at the Second Regional Conference on Migration, Panama.
- Granovetter, Mark** (1985): Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness, in: American Journal of Sociology 91, 481-510.
- Granovetter, Mark/Swedberg, Richard** (1992): Introduction, in: Granovetter, Marc/Swedberg, Richard (Hg.): The Sociology of Economic Life, Boulder: Westview, 1-26.
- Grillo, Ralph/Riccio, Bruno** (2004): Translocal Development: Italy, Senegal, in: Population, Space and Place 10, 99-111.
- Guarnizo, Luis Eduardo** (2003): The economics of transnational living, in: International Migration Review, 37(3), 666-699.

- Hannerz, Ulf** (2000): Flows, Boundaries, Hybrids. Keywords in transnational Anthropology. Working Paper WPTC-2K-02, Oxford, Online: www.transcomm.ox.ac.uk/working_papers.htm.
- Harper, Malcolm** (1984): Entrepreneurship for the Poor, London: Intermediate Technology Publications.
- Hefner, Robert W.** (1998): Market Cultures, Boulder u.a.: Westview Press.
- Hermele, Kenneth** (1997): The Discourse on Migration and Development, in: Hammar, Tomas/Brochmann, Grete/Tamas, Kristof/Faist, Thomas (Hg.): International Migration, Immobility and Development, Oxford: Berg, 133-158.
- Hugo, Graeme** (2003): Migration and Development: A Perspective from Asia, (IOM Migration Research Series No. 14), Geneva: International Organization for Migration.
- Kabki, Mirjam/Mazzucato, Valentina/Appiah, Ernest** (2004): ‚Wo benaane eye bebre‘: The Economic Impact of Remittances of Netherlands-Based Ghanaian Migrants on Rural Ashanti, in: Population, Space and Place 10, 85-97.
- Klemp, Ludgera** (2000): Entwicklungspolitik im Wandel. Von Entwicklungshilfe zur globalen Strukturpolitik, in: DSE Themendienst 11, 39-62.
- Koser, Khalid** (2001): The Return of Rejected Asylum Seekers and Irregular Migrants, Geneva: IOM.
- Kubat, Daniel** (Hg.) (1983): The Politics of Return. International Return Migration in Europe. Proceedings of the First European Conference on International Return Migration, Rome, Nov. 11-14, 1981, Rome/New York: Centro Studi Emigrazione/Centre for Migration Studies.
- Laaser, Mirjam** (1996): Kleinhändlerinnen zwischen ökonomischer Rationalität und sozialen Beziehungen: das Beispiel Nairobi, Kenia. Unveröffentlichte Diplomarbeit, Fakultät für Soziologie, Universität Bielefeld.

- Laaser, Mirjam** (2005): Geschäftsfrauen im urbanen Afrika: zwischen Verpflichtungen, Verflechtungen und Handlungsspielräumen in der Metropole Nairobi. Unveröffentlichte Dissertation, Fakultät für Soziologie, Universität Bielefeld.
- Lachenmann, Gudrun** (1996): Transformationsprozesse in Westafrika – Widersprüche und Chancen für Frauenpolitik und Wandel der Geschlechterverhältnisse, in: *Asien Afrika Lateinamerika* 24, 231-251.
- Lachenmann, Gudrun** (1998): Strukturanpassung aus Frauensicht: Entwicklungskonzepte und Transformationsprozesse, in: Klingebiel, Ruth/Randeria, Shalini (Hg.): *Globalisierung aus Frauensicht. Bilanzen und Visionen*, Bonn: Dietz, 294-319.
- Lachenmann, Gudrun** (2001): Geschlechtsspezifische Einbettung der Wirtschaft, in: Lachenmann, Gudrun/Dannecker, Petra (Hg.): *Die geschlechtsspezifische Einbettung der Ökonomie. Empirische Untersuchungen über Entwicklungs- und Transformationsprozesse*, Münster u.a.: Lit, 15-47.
- Lockwood, Victoria** (1990): Development and Return Migration to Rural French Polynesia, in: *International Migration Review* 24(2), 347-371.
- Martin, Jeannett** (2005): „Been-To“, „Burger“, „Transmigranten?“. Zur Bildungsmigration von Ghanaern und ihrer Rückkehr aus der Bundesrepublik Deutschland, (Beiträge zur Afrika-Forschung), Münster: Lit.
- McCormick, Barry/Wahba, Jackline** (2002): Return International Migration and Geographical Inequality: The Case of Egypt, in: *Journal of African Economies* 12(4), 500-532.
- Meyer, Jean-Baptiste/Charum Jorge** (1995): „La „fuite des cerveaux“ est-elle épuisée?“, in: *Cahiers des Sciences Humaines* 31(4), 1003-1017.
- Nair, Gopinathan** (1999): Return of Overseas Contract Workers and their Rehabilitation and Development in Kerala (India). A Critical Account of Policies, Performance and Prospects, in: *International Migration* 37, 209-231.

- Nederveen-Pieterse, Jan** (1995): Globalization as Hybridization, in: Featherstone, Mike/Lash, Scott/Robertson, Roland (Hg.): *Global Modernities*, London: Sage, 45-68.
- Newland, Kathleen** (2003): Migration as a Factor in Development and Poverty Reduction. Online: www.migrationinformation.org/Feature/print.cfm?ID=136.
- Nyberg-Sørensen, Nina/Van Hear, Nicholas/Engberg-Pedersen, Poul** (2002): The Migration-Development Nexus. Evidence and Policy Options. State of the Art Overview, in: *International Migration Review* 40(5), 3-48 (auch als CDR Working Paper, 02.6. Centre for Development Research: Copenhagen).
- Obiah, G.C.** (1993): Brain Drain and African Development: a Descriptive Framework Deriving Indirect Benefits, in: *Journal for Third World Studies* 10(2), 74-97.
- Pries, Ludger** (2001): *Internationale Migration*. Bielefeld: transcript.
- Ratha, Dillip** (2003): Workers' Remittances: an Important and Stable Source of External Development Finance, in: World Bank (Hg.): *Global Development Finance 2003: Striving for Stability in Development Finance*, Washington D.C.: World Bank, 157-175.
- Reichert, Christoph** (1993): Labour Migration and Rural Development in Egypt. A Study of Return Migration in Six Villages, in: *Sociologia Ruralis* 33(1), 42-60.
- Salih, Ruba** (2002): Shifting Meanings of 'Home': Consumption and Identity in Moroccan Women's Transnational Practices between Italy and Morocco, in: Al-Ali, Nadjje/Koser, Khalid (Hg.): *New Approaches to Migration?: Transnational Communities and the Transformation of Home*, London u.a.: Routledge, 51-67.
- Sassen, Saskia** (2000): *Machtbeben. Wohin führt die Globalisierung?* Stuttgart/München: Deutsche Verlags-Anstalt.

- Schlee, Günther** (2001): Einleitung, in: Horstmann, Alexander/Schlee, Günther (Hg.): *Integration durch Verschiedenheit. Lokale und Globale Formen interkultureller Kommunikation*, Bielefeld: transcript, 17-46.
- Schlee, Günther/Werner, Karin** (1996): Inklusion und Exklusion: Die Dynamik von Grenzziehungen im Spannungsfeld von Markt, Staat und Ethnizität, in: Schlee, Günther/Werner, Karin (Hg.): *Inklusion und Exklusion*, Köln: Köppe, 9-36.
- Schrader, Heiko** (2001): Akteurstheoretische Modifikation für die kulturvergleichende Soziologie am Beispiel Russlands, Arbeitsbericht Nr. 10, Fakultät für Geistes-, Sozial- und Erziehungswissenschaften, Institut für Soziologie, Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg, Online: <http://www.uni-magdeburg.de/isoz/publikationen/download/10.pdf>.
- Sen, Amartya** (1999): *Development as Freedom*, Oxford u.a.: Oxford University Press.
- Smith, Robert C.** (1998): Transnational Localities: Community, Technology and the Politics of Membership within the Context of Mexico and US Migration, in: Smith, M.P./Guarnizo, L.E. (Hg.): *Transnationalisms from Below*, New Brunswick u.a.: Transaction Publishers, 196-238.
- Stahl, Charles/Habib, Ansanul** (1991): Emigration and Development in South and Southeast Asia, in: Papademetriou, Demetrios (Hg.): *The Unsettled Relationship*, New York u.a.: Greenwood, 163-80.
- Thiemoko, Richmond** (2004): Migration, Return and Socio-economic Change in West-Africa: The Role of Family, in: *Population, Space and Place* 10, 155-174.
- Thomas-Hope, Elizabeth** (1999): Return Migration to Jamaica and its Development Potential, in: *International Migration* 37(1), 183-203.
- Tseng, Yen-Fen** (2000): The Mobility of Entrepreneurs and Capital: Taiwanese Capital-Linked Migration, in: *International Migration* 38(2), 143-166.

United Nations Development Programme (UNDP) (2004): Human Development Report. Online: <http://hdr.undp.org/hd/>.

Van Hear, Nicholas (2002): Sustaining Societies under Strain. Remittances as a Form of Transnational Exchange in Sri Lanka and Ghana, in: Al-Ali, Nadjé/Koser, Khalid (Hg.): New Approaches to Migration?: Transnational Communities and the Transformation of Home, London u.a.: Routledge, 51-67.

Internetquellen

<http://www.agef.net>

<http://www.cimonline.de/de/>

<http://www.deginvest.de>

<http://www.eed.de>

<http://www.inwent.org>

<http://www.un.org/millenniumgoals/>

<http://www.wusgermany.de>

<http://www.zav-reintegration.de>

Anhang

Institutionen und Organisationen

Die Auflistung enthält Ministerien, Behörden, Institutionen, Verbände, Nichtregierungsorganisationen und Netzwerke, die sich in ihrer Arbeit (auch) mit Fragen der freiwilligen und zwangsweisen Rückkehr beschäftigen.²⁸

Bundesministerien und Bundesbehörden

■ Bundesministerium des Innern

Dienstsitz Berlin
 Alt-Moabit 101 D
 10559 Berlin
 Tel.: 030-18681-0
 Fax: 030-18681-2926
 E-Mail: poststelle@bmi.bund.de
 Internet: www.bmi.bund.de

■ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Adenauerallee 139 - 141
 53113 Bonn
 Tel. (Zentrale): 01888-535-0
 Fax: 01888-535-3500
 E-Mail: info@bmz.bund.de
 Internet: www.bmz.de

■ Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

Bundeskanzleramt
 Willy-Brandt-Straße 1
 10557 Berlin
 Tel.: 030-4000-1640 oder
 01888-400-1640
 Fax: 030-4000-1606 oder
 01888-400-1606
 E-Mail:
[internetpost@integrations-
 beauftragte.de](mailto:internetpost@integrationsbeauftragte.de)
 Internet:
www.integrationsbeauftragte.de

■ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

90343 Nürnberg
 Tel.: 0911-943-0
 Fax: 0911-943-1000
 E-Mail: info@bamf.de
 Internet: www.bamf.de

²⁸ Die Liste erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

■ **Bundespolizeidirektion**

Koordinierungsstelle des Bundes für Rückführungsangelegenheiten
Roonstraße 13
56068 Koblenz
Tel.: 0261-399-0
Fax: 0261-399-218
E-Mail: bpold@polizei.bund.de
Internet: www.bundespolizei.de

■ **Bundesverwaltungsamt**

50728 Köln
Tel.: 01888-358-0
Fax: 01888-358-2823
E-Mail: poststelle@bva.bund.de
Internet:
www.bundesverwaltungsamt.de

Behörden in den Ländern

■ **Baden-Württemberg**

- ▶ Innenministerium des Landes Baden-Württemberg
Dorotheenstraße 6
70173 Stuttgart
Tel.: 0711-231-4 (Zentrale)
E-Mail: pressestelle@im.bwl.de
Internet:
www.innenministerium.baden-wuerttemberg.de

- ▶ Regierungspräsidium Karlsruhe
Landesaufnahmestelle für Flüchtlinge
Durlacher Allee 100
76137 Karlsruhe
Tel.: 0721-926-7105
Fax: 0721-694755
E-Mail: poststelle@rpk.bwl.de

■ **Bayern**

- ▶ Bayerisches Staatsministerium des Innern
Odeonsplatz 3
80539 München
Tel. (zentral): 089-2192-01
Fax (zentral): 089-2192-12225
E-Mail: poststelle@stmi.bayern.de
Internet: www.stmi.bayern.de

- ▶ Regierung von Mittelfranken
Zentrale Rückführungsstelle Nordbayern
Wilhelm-Busch-Str. 2
95447 Bayreuth
Tel.: 0921-75754-36
Fax: 0921 75754-32

▶ Regierung von Oberbayern
in München
Zentrale Rückführungsstelle
Südbayern
Boschetsrieder Str. 41
81379 München
Tel.: 089-6240-40
Fax: 089-6240-4710
E-Mail:
zentrale.rueckfuehrungsstelle.
suedbayern@reg-ob.bayern.de

▶ Landeshauptstadt München
- Sozialreferat
Amt für Wohnen und Migration -
Büro für Rückkehr- und
Integrationshilfen
Coming Home
Franziskanerstr. 8
81669 München
Tel.: 089-233-40636
E-Mail:
reintegration@muenchen.de
Internet: [www.muenchen.de/
reintegration](http://www.muenchen.de/reintegration)

■ Berlin

▶ Senatsverwaltung für Inneres
des Landes Berlin
Klosterstraße 47
10179 Berlin
Tel.: 030-9027-0
Fax: 030-9027-2880
E-Mail:
poststelle@seninn.verwalt-
berlin.de
Internet: [www.berlin.de/sen/
inneres/index.html](http://www.berlin.de/sen/
inneres/index.html)

▶ Landeseinwohneramt Berlin
Nöldnerstr. 34-36
10317 Berlin
Tel.: 030-90269-0
Fax: 030-90259-0

▶ Zentrale Aufnahmeeinrichtung
des Landes
Berlin für Asylbewerber
Freidrich-Krause-Ufer 24
13353 Berlin
Tel.: 030-90269-4500
Fax: 030-90269-4601
E-Mail: [poststelle@lageso.verwalt-
berlin.de](mailto:poststelle@lageso.verwalt-berlin.de)

■ Brandenburg

▶ Ministerium des Innern des Lan-
des Brandenburg
Henning-von-Tresckow-Str. 9-13
14467 Potsdam
Tel.: 0331-866-0
E-Mail:
poststelle@mi.brandenburg.de
Internet:
[www.mi.brandenburg.de/cms/
list.php/mi](http://www.mi.brandenburg.de/cms/
list.php/mi)

▶ Zentrale Ausländerbehörde
des Landes Brandenburg
Poststr. 72
15890 Eisenhüttenstadt
Tel.: 03364-4270
Fax: 03364-44318
E-Mail: zab@brandenburg.de

Bremen

- ▶ Der Senator für Inneres und Sport der Freien Hansestadt Bremen
Contrescarpe 22/24
28203 Bremen
Tel.: 0421-361-9011
Fax: 0421-361-9009
E-Mail:
office@inneres.bremen.de
Internet:
www.inneres.bremen.de

Hamburg

- ▶ Behörde für Inneres der Freien und Hansestadt Hamburg
Johanniswall 4
20095 Hamburg
Tel.: 040-42839-0
Fax: 040-42839-1908
E-Mail:
poststelle@bfi-a.hamburg.de
Internet:
www.innenbehoerde.hamburg.de
- ▶ Einwohner-Zentralamt Hamburg
Ausländerbehörde
Amsinckstr. 28
20097 Hamburg
Tel.: 040-42839-2298
Fax: 040-42839-3510
E-Mail:
poststelle@bfi-hamburg.de

Hessen

- ▶ Hessisches Ministerium des Innern und für Sport
Friedrich-Ebert-Allee 12
65185 Wiesbaden
Tel.: 0611-353-0
Fax: 0611-353-1766
E-Mail:
poststelle@hmdi.hessen.de
Internet: www.hmdi.hessen.de
- ▶ Regierungspräsidium Darmstadt
Zentrale Ausländerbehörde
Wilhelminenstraße 1-3
64283 Darmstadt
Tel.: 06151-12-0
Fax: 06151-12-8975
E-Mail: poststelle@rpda.hessen.de
- ▶ Regierungspräsidium Gießen
Zentrale Ausländerbehörde
Landgraf-Philipp-Platz 1-7
35390 Gießen
Tel.: 0641-9232-150-156
Fax: 0641-9232-175
E-Mail: rp-giessen@rpgi.hessen.de
- ▶ Regierungspräsidium Kassel
Zentrale Ausländerbehörde
Kurt-Schumacher-Strasse 31
34117 Kassel
Tel.: 0561-106-01446
Fax: 0561-106-1639

■ Mecklenburg-Vorpommern

- ▶ Innenministerium des Landes Mecklenburg-Vorpommern
Arsenal am Pfaffenteich
Alexandrinestraße 1
19055 Schwerin
Tel.: 0385-588-0
Fax: 0385-588-2972
0385-588-2974
E-Mail:
poststelle@im.mv-regierung.de
Internet:
www.mv-regierung.de/im/
- ▶ LAFL Mecklenburg-Vorpommern
Nostorfer Straße 1
19258 Nostorf-Horst

■ Niedersachsen

- ▶ Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport
Lavesallee 6
30169 Hannover
Tel.: 0511-120-0
Fax: 0511-120-6550
E-Mail:
poststelle@mi.niedersachsen.de
Internet:
www.mi.niedersachsen.de
- ▶ ZAAB Oldenburg
Zentrale Aufnahme- und
Ausländerbehörde
Klostermark 70-80
26135 Oldenburg
Tel.: 0441-9202-0
Fax: 0441-9202-129

- ▶ Zentrale Aufnahme- und
Ausländerbehörde (ZAAB)
Braunschweig
Boeselagerstr. 4
38108 Braunschweig
Tel.: 0531-3547-0
Fax: 0531-3547-200

■ Nordrhein-Westfalen

- ▶ Innenministerium des Landes
Nordrhein-Westfalen
Haroldstraße 5
40213 Düsseldorf
Tel.: 0211-871-01
Fax: 0211-871-3355
E-Mail poststelle@im.nrw.de
Internet: www.im.nrw.de
- ▶ Zentrale Ausländerbehörde
Bielefeld
Am Stadtholz 24/26
33609 Bielefeld
Tel.: 0521-51-8711
Fax: 0521-51-8788
E-Mail: ZAB@Bielefeld.de
- ▶ Zentrale Ausländerbehörde
für Asylbewerber
in Dortmund
Kaiserstr. 129
44143 Dortmund
Tel.: 0231-5184-0
Fax: 0231-51843-54
E-Mail: zab@dortmund.de

▶ Zentrale Ausländerbehörde Köln
ZAB Köln
Blaubach 13
50676 Köln
Tel.: 0221-221-25620
Fax: 0221-22125675
E-Mail: zab@stadt-koeln.de
Internet: www.stadt-koeln.de

▶ Stadtverwaltung Düsseldorf
-ZAB-
Erkrather Str. 349
40231 Düsseldorf
Tel.: 0211-89-260
Fax: 0211-89-26203
E-Mail: zab@stadt.duesseldorf.de

■ Rheinland-Pfalz

▶ Ministerium des Innern und für
Sport des Landes Rheinland-Pfalz
Schillerplatz 3-5
55116 Mainz
Tel.: 06131-16 0
Fax: 06131-163595
E-Mail: poststelle@ism.rlp.de
Internet: www.ism.rlp.de

▶ AE Trier
Aufnahmeeinrichtung Trier
Dasbachstr. 19
54292 Trier

■ Saarland

▶ Ministerium für Inneres,
Familie, Frauen und Sport
des Landes Saarland
Franz-Josef- Röder-Straße 21
66119 Saarbrücken
Tel.: 0681-501-00
Fax: 0681-501-2234
E-Mail:
poststelle@innen.saarland.de
Internet:
www.innen.saarland.de

▶ ZAST Saarbrücken
Talstraße 2-10
66119 Saarbrücken

■ Sachsen

▶ Sächsisches Staatsministerium
des Innern
Wilhelm-Buck-Straße 2-4
01097 Dresden
Tel.: 0351-564-0
Fax: 0351-564-3199
E-Mail: info@smi.sachsen.de
Internet: www.smi.sachsen.de

▶ Regierungspräsidium Chemnitz
Zentrale Ausländerbehörde
Adalbert-Stifter-Weg 25
09131 Chemnitz
Tel.: 0371-4599-0
Fax: 0371-4599-240/210
E-Mail:
poststellezab@rpc.sachsen.de

■ Sachsen-Anhalt

- ▶ **Ministerium des Innern des Landes Sachsen-Anhalt**
Halberstädter Straße 2/
am „Platz des 17. Juni“
39112 Magdeburg
Tel.: 0391-56701
Fax: 0391-5675290
E-mail: poststelle@mi.lsa-net.de
Internet: www.mi.sachsen-anhalt.de

- ▶ **Landkreis Halberstadt**
Zentrale Abschiebungsstelle
Friedrich-List-Str. 1 a
38820 Halberstadt
Tel.: 03941-664-261/-268
Fax: 03941-664260
E-Mail: zabst@zabst.mi.lsa-net.de

■ Schleswig-Holstein

- ▶ **Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein**
Düsternbrooker Weg 92
24105 Kiel
Tel.: 0431-988-3000
Fax: 0431-988-3003
E-Mail:
pressestelle@im.landsh.de
Internet:
www.im.schleswig-holstein.de

- ▶ **LFA Schleswig-Holstein**
Landesamt für
Ausländerangelegenheiten
Haart 148
24539 Neumünster

■ Thüringen

- ▶ **Thüringer Innenministerium**
Steigerstraße 24
99096 Erfurt
Tel.: 036137-900
(Behördenzentrale)
Fax: 0361-37-93111
E-Mail:
poststelle@tim.thueringen.de
Internet:
www.thueringen.de/de/tim/

- ▶ **Zentrale Abschiebestelle**
Innenministerium Erfurt
Weimarplatz 4
99423 Erfurt
Tel.: 0361-37934-17-o-31
Fax: 0361-37934-45
E-Mail:
hjaeger@tim.thueringen.de

Kirchliche Organisationen

- **Deutsche Bischofskonferenz**
Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz
Pater Dr. Hans Langendörfer SJ
Kaiserstrasse 161
53113 Bonn
Tel.: 0228-103-0
Fax: 0228-103-299
E-Mail: sekretariat@dbk.de
Internet: www.dbk.de

■ **Deutscher Caritasverband e.V.,**

Berliner Büro
Reinhardtstraße 13
10117 Berlin
Tel.: 030-284447-42
Fax: 030-284447-55
E-Mail: pressestelle@caritas.de
Internet: www.caritas.de
(weitere Landesverbände)

■ **Evangelische Kirche in Deutschland**

Herrenhäuser Str. 12
30419 Hannover
Tel.: 0511-27 96-0
Fax: 0511-27 96-707
E-Mail: info@ekd.de
Internet: www.ekd.de

■ **Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e. V.**

Stafflenbergstraße 76
70184 Stuttgart
Tel.: 0711-2159-0
Fax: 0711-2159-288
E-Mail: diakonie@diakonie.de
Internet: www.diakonie.de
(weitere Landesverbände)

■ **Bundesarbeitsgemeinschaft Asyl in der Kirche e. V.**

Lindenstr. 85
10969 Berlin
Tel.: 030-2589-8891
Fax: 030-2589-8964
E-Mail: info@kirchenasyl.de
Internet: www.kirchenasyl.de

Internationale Organisationen

■ **amnesty international**

Sekretariat der deutschen Sektion
Büro Bonn
Heerstr. 178
53111 Bonn
Tel.: 0228-98373-0
Fax: 0228-630036
E-Mail: info@amnesty.de
Internet: www.amnesty.de

■ **IOM Berlin**

Inselstr. 12
10179 Berlin
Tel.: 030-278778-0
Fax: 030-278778-99
E-mail: iom-germany@iom.int
Internet: www.iom.int/germany

■ **IOM Nürnberg**

Frankenstr. 210
90461 Nürnberg
Tel.: 0911-4300-0
Fax: 0911-4300-260
E-mail: iom-germany@iom.int
Internet: www.iom.int/germany

■ **UNHCR Deutschland**

Wallstr. 9-13
D-10179 Berlin
Tel. 030-202202-0
Fax 030-202202-20
E-mail: gfrbe@unhcr.org
Internet: www.unhcr.de

Bundesweite Verbände, Vereine, Netzwerke

■ **AGEF g GmbH**

Postfach 660123
D-10267 Berlin
Tel.: 030-501-0850
Fax: 030-509-7804
E-mail info@agef.de
Internet: www.agef.net

■ **agisra e.V.**,

Arbeitsgemeinschaft gegen
internationale sexistische und
rassistische Ausbeutung
Ludolfusstr. 2-4
60487 Frankfurt/M.
Tel.: 069-777752
Fax: 069-777757
E-Mail: info@agisra.de
Internet: www.agisra.de

■ **AWO Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e.V.**

Marie-Juchacz-Haus
Oppelner Straße 130
53119 Bonn
Tel.: 0228-6685-0
Fax: 0228-6685-209
E-Mail: info@awo.org
Internet: www.awo.org

■ **Centrum für Internationale Migration und Entwicklung (CIM)**

Mendelssohnstr. 75-77
60325 Frankfurt am Main
Tel.: 069-719121-0
Fax: 069-719121-19
E-mail: cim@gtz.de
Internet: www.cimonline.de

■ **DEG - Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft**

Postfach 45 03 40
50878 Köln
Tel.: 0221-4986-15 83
Fax: 0221-4986-14 72
Internet: www.deginvest.de

■ **Deutscher Paritätischer Wohl- fahrtsverband Gesamtverband**

Oranienburger Str. 13-14
10178 Berlin
Tel.: 030-24636-0
Fax: 030-24636-110
E-Mail:
fluechtlingshilfe@paritaet.org
Internet: www.paritaet.org

■ **DRK-Generalsekretariat, Team 44 - Migration und Integration**

Carstennstraße 58
12205 Berlin
Tel.: 030-85404-0 (Zentrale)
Fax: 030-85404-451 (Team 44)
Internet:
www.drk.de/migrationsarbeit

- **Forschungsgesellschaft
Flucht und Migration e.V.**
Mehring-Hof
Gneisenaustr. 2a
10961 Berlin
Fax: 030-69582973
E-Mail: ffm.berlin@freenet.de
Internet: www.ffm-berlin.de

- **Gesellschaft für bedrohte Völker**
Stumpfbiel 11-13
37073 Göttingen
Tel.: 0551-499060
Fax: 0551-58028
E-Mail: info@gfbv.de
Internet: www.gfbv.de

- **Informationsverbund Asyl e.V.**
Greifswalder Straße 4
10405 Berlin
Fax: 030-46793329
E-Mail: kontakt@asyl.net
Internet: www.asyl.net

- **Interkultureller Rat
in Deutschland**
Geschäftsstelle
Göbelstraße 21
64293 Darmstadt
Tel.: 06151-339971
Fax: 06151-3919740
E-Mail:
info@interkultureller-rat.de
Internet: www.interkultureller-
rat.de

- **isoplan CONSULT**
- Sozioökonomische Forschung
und Beratung, Zwick und
Schmidt-Fink GbR
Martin-Luther-Str. 20
66111 Saarbrücken
Tel.: 0681-93646-0
Fax: 0681-93646-11
E-Mail: consult@isoplan.de
Internet: www.isoplan.de

- **Komitee für Grundrechte
und Demokratie**
Elke Steven
Aquinostr 7-11
50670 Köln
Tel.: 0221-97269-20 und -30
Fax: 0221-97269-31
Email:
info@grundrechtekomitee.de
Internet:
www.grundrechtekomitee.de

- **PRO ASYL**
Postfach 160 624
60069 Frankfurt/M.
Tel.: 069-230688
Mo-Fr: 10.00-12.00 und 14.00-16.00
Fax: 069-230650
E-Mail: proasyl@proasyl.de
Internet: www.proasyl.de

- **UNO-Flüchtlingshilfe e.V.**
Wilhelmstr. 42
53111 Bonn
Tel.: 0228-62986-0
Fax: 0228-62986-11
E-Mail: info@dsuf.de
Internet: www.uno-
fluechtlingshilfe.de/

■ **Zentralstelle für
Arbeitsvermittlung (ZAV)**
Kundenreaktionsmanagement
Villemombler Str. 76
53123 Bonn
E-Mail: Bonn-
ZAV.KRM@arbeitsagentur.de
Internet: www.zav-
reintegration.de

Flüchtlingsräte

■ **Baden-Württemberg**

Flüchtlingsrat
Baden-Württemberg e.V.
Urbanstr. 44
70182 Stuttgart
Tel.: 0711-5532834
Fax: 0711-5532835
E-Mail: info@fluechtlingsrat-
bw.de
Internet: www.fluechtlingsrat-
bw.de

■ **Bayern**

Flüchtlingsrat Bayern
Augsburger Str. 13
80337 München
Tel.: 089-762234
Fax: 089-762236
E-Mail: bfr@ibu.de
Internet: www.bayerischer-
fluechtlingsrat.de

■ **Berlin**

Flüchtlingsrat Berlin
Georgenkirchstr 69-70
10249 Berlin
Tel.: 030-24344-5762
Fax: 030-24344-5763
E-Mail: buero@fluechtlingsrat-
berlin.de
Internet: www.fluechtlingsrat-
berlin.de

■ **Brandenburg**

Flüchtlingsrat Brandenburg
Eisenhartstr. 13
14469 Potsdam
Tel. / Fax: 0331-716499
E-Mail:
fluechtlingsratbrb@jpberlin.de
Internet: www.fluechtlingsrat-
brandenburg.de

■ **Bremen**

Verein Ökumenischer Ausländer-
arbeit im Lande Bremen e.V.
Berckstr. 27
28359 Bremen
Tel. / Fax: 0421-8007004
E-Mail:
fluechtlingsarbeit@kirche-
bremen.de

Hamburg

Flüchtlingsrat Hamburg
c/o Werkstatt 3
Nernstweg 32 – 34
22765 Hamburg
Tel.: 040-431587
Fax: 040-4304490
E-Mail: info@fluechtlingsrat-hamburg.de
Internet: www.fluechtlingsrat-hamburg.de

Hessen

Flüchtlingsrat Hessen
Frankfurter Str. 46
35037 Marburg
Tel.: 06421-166902
Fax: 06421-166903
E-Mail: hfr@proasyl.de
Internet: www.fr-hessen.de

Mecklenburg-Vorpommern

Flüchtlingsrat
Mecklenburg-Vorpommern e.V.
Postfach 11 02 29
19002 Schwerin
Tel.: 0385-5815790
Fax: 0385-5815791
E-Mail: flue-rat.m-v@t-online.de
Internet:
www.fluechtlingsrat-mv.de

Niedersachsen

Niedersächsischer Flüchtlingsrat
Langer Garten 23 B
31137 Hildesheim
Tel.: 05121-15605
Fax: 05121-31609
E-Mail: nds@nds-fluerat.org
Internet: www.nds-fluerat.org

Nordrhein-Westfalen

Flüchtlingsrat NRW
Bullmannau 11
45327 Essen
Tel.: 0201-89908-0
Fax: 0201-89908-15
E-Mail:
info@fluechtlingsrat-nrw.de
Internet:
www.fluechtlingsrat-nrw.de

Rheinland-Pfalz

Arbeitskreis Asyl Rheinland-Pfalz
c/o Pfarramt für Ausländerarbeit
Kurhausstr. 8
55543 Bad Kreuznach
Tel.: 0671-8459-152, -153
Fax: 0671-8459-154
E-Mail: info@asyl-rlp.org
Internet: www.asyl-rlp.org

Saarland

Saarländischer
Flüchtlingsrat e.V.
Kaiser Friedrich Ring 46
66740 Saarlouis
Tel.: 06831-4877938
Fax: 06831-4877939
E-Mail:
fluechtlingsrat@asyl-saar.de
Internet: www.asyl-saar.de

Sachsen

Flüchtlingsrat Sachsen
Kreischauer Straße 3
01219 Dresden
Tel.: 0351-4714039, 4692607
Fax: 0351-4692508
E-Mail: SFReV@t-online.de
Internet: www.saechsischer-
fluechtlingsrat.de

Sachsen-Anhalt

Flüchtlingsrat Sachsen-Anhalt
Schellingstr. 3-4
39104 Magdeburg
Tel.: 0391-5371279
Fax: 0391-5371280
E-Mail:
frsa-magdeburg@web.de ,
frsa@gorbat.de
Internet: www.fr-sa.de

Schleswig-Holstein

Flüchtlingsrat
Schleswig-Holstein
Oldenburger Str. 25
24143 Kiel
Tel.: 0431-735000
Fax: 0431-736077
E-Mail: office@frsh.de
Internet: www.frsh.de

Thüringen

Flüchtlingsrat Thüringen
Warsbergstr 1
99092 Erfurt
Tel.: 0361-21727-20, -11
Fax: 0361-21727-27
E-Mail:
info@fluechtlingsrat-thr.de
Internet:
www.fluechtlingsrat-thr.de

Autorenverzeichnis



- Birgit Behrensen, Dr.**, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Fachbereich Erziehungs- und Kulturwissenschaften der Universität Osnabrück, und u.a. tätig für die EQUAL-Entwicklungspartnerschaft „SPUK - Sprache und Kultur: Grundlage für eine effektive Gesundheitsversorgung“.
Kontakt: Tel.: 0541-969-4060,
E-mail: birgit.behrensen@uni-osnabrueck.de

- Edda Currle**, Dipl.-Dokumentarin (FH) und Dipl.-Politologin, ist wissenschaftliche Angestellte am „europäischen forum für migrationsstudien (efms)“ an der Universität Bamberg.
Kontakt: Tel.: 0951-93202016,
E-mail: edda.currle@sowi.uni-bamberg.de

- Axel Kreienbrink, Dr.**, ist Leiter des Referats „Migrations- und Integrationsforschung: Schwerpunkt Weltweite Migration, Islam und Demographie“ beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge in Nürnberg.
Kontakt: Tel.: 0911-943-4405,
E-mail: axel.kreienbrink@bamf.bund.de

- Miriam Laaser, Dr.**, ist Referentin für entwicklungsbezogene Bildung beim Ev.-luth. Missionswerk in Niedersachsen.
Kontakt: E-mail: m.laaser@elm-mission.net

- Ekkehard Schmidt-Fink**, Dipl.-Volkswirt, ist Geschäftsführer der „isoplan CONSULT - Sozioökonomische Forschung und Beratung“ in Saarbrücken.
Kontakt: Tel.: 0681-93646-23,
E-mail: schmidt@isoplan.de

■ **Manuela Westphal**, Prof. Dr., ist Juniorprofessorin für Allgemeine Pädagogik und Frauenforschung an der Universität Osnabrück und Mitglied im Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS).

Kontakt: Tel.: 0541-969-4693,

E-mail: manuela.westphal@uos.de

■ **Magdalena Wille**, Master of Arts, Internationale Migration und Interkulturelle Beziehungen und Dipl.-Sozialpädagogin/Sozialarbeiterin (FH), ist wissenschaftliche Hilfskraft am Fachbereich Erziehungs- und Kulturwissenschaften der Universität Osnabrück.

Kontakt: E-Mail: m.wille@uos.de



Impressum

Herausgeber:

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
Frankenstraße 210
90461 Nürnberg

Tel.: (0911) 943 - 4401
Fax: (0911) 943 - 4007
email: info@bamf.bund.de
Internet: www.bamf.de

Gesamtverantwortung:

Antje Kiss
Dr. Axel Kreienbrink

Layout:

Gertraude Wichtrey

Stand:

April 2007
Bundesamt für Migration und Flüchtlinge,
Nürnberg 2007

ISBN: 3-9807743-8-4

Für nichtgewerbliche Zwecke sind Vervielfältigung 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.