

Rückkehr

Sind Abschiebungen rechtsstaatlich notwendige Instrumente oder Maßnahmen, die der Willkür Tür und Tor öffnen? Schickt Deutschland zu viele Menschen zurück oder zu wenige? Und wie funktioniert die Kooperation mit den Herkunftsländern? Die Debatte um Rückkehr und Reintegration erhitzt die Gemüter in Deutschland und Europa. Ein Versuch, Nüchternheit in die Diskussion zu bringen.

Von Mona Lou Günnewig und Victoria Rietig

„Abschiebungen sind unmenschlich“

Nein. Abschiebungen sind menschlich schwierig, aber nicht unmenschlich. Rückkehr und Abschiebungen sind legitime Bestandteile funktionierender Asyl- und Migrationssysteme. Dabei spielen sich oft menschliche Tragödien ab, werden Träume und Hoffnungen zerstört. Doch die Abschiebungen sind rechtens, solange die Rechte und die Würde der Betroffenen gewahrt bleiben.

Abschiebungen sind der letzte Teil eines oft jahrelangen Prozesses im Rahmen und unter dem Schutz des Rechtsstaats. Ein Beispiel: Wenn in Deutschland das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) einen Asylantrag ablehnt, stellt es einen negativen Asylbescheid aus und erlässt die Abschiebungsandrohung, so-

fern keine Duldung erteilt wird. Mit der Abschiebungsandrohung wird eine 30-Tage-Frist festgelegt, innerhalb derer der oder die Betroffene das Land verlassen muss. Allerdings wird diese Frist sehr häufig überzogen. So nehmen die meisten abgelehnten Asylbewerber ihr Recht wahr, vor dem Verwaltungsgericht Klage gegen die Ablehnung zu erheben.

Drei von vier negativen Bescheiden werden von den Gerichten noch einmal überprüft; die Ausreisefrist wird bis zur Gerichtsentscheidung verlängert. Erst wenn das Gericht die Ablehnung des Asylantrags bestätigt und die Person auch bis zum Ende dieser Frist das Land nicht verlassen hat, kann die zuständige Ausländerbehörde die Abschiebung einleiten.

Abschiebungen sind also der Vollzug rechtsstaatlicher Entscheidungen. Setzen Behörden

die Entscheidungen, die am Ende eines aufwändigen und teuren Asylverfahrens stehen, nicht konsequent um, so beschädigt dies die Glaubwürdigkeit des Migrations- und Asylsystems. Wenn die Entscheidung am Ende keinen Einfluss darauf hat, ob jemand bleiben darf oder gehen muss, dann stellt sich die Frage, wozu Deutschland dieses Verfahren überhaupt durchführt.

Bei der Umsetzung von Abschiebungen besteht allerdings zweifelsohne die Gefahr von Menschenrechtsverletzungen. Das Europäische Komitee zur Verhütung der Folter (CPT) veröffentlichte im Mai 2019 einen Bericht über einen vom Komitee begleiteten Abschiebeflug von München nach Kabul. In dem Bericht wurde unter anderem unverhältnismäßige Gewaltanwendung durch die begleitenden Beamten der Bundespolizei be-

mängelt. Auch wenn Vollzugsbeamte speziell für Abschiebungen geschult werden – es bleiben auch für sie häufig Extremsituationen. Eine unabhängige Kontrolle von Abschiebungen, sei es durch das CPT oder durch zivilgesellschaftliche Organisationen, wird daher unerlässlich bleiben.

„Abschiebungen sind unfair“

Ja, oft. Auch Abschiebungen, die rechtens sind, können unfair sein. Das hat drei Gründe. In Deutschland sind Rückkehrpolitik und der Vollzug von Abschiebungen Ländersache. Einige Länder verfolgen ausdrücklich das politische Ziel, die Rückführungszahlen zu erhöhen. Andere Landesregierungen lehnen Abschiebungen tendenziell ab; sie versuchen, Anreize für mehr freiwillige Rückkehr zu setzen.

Diese unterschiedliche politische Prioritätensetzung kann dazu führen, dass ein ähnlicher Fall in Bayern und Bremen vollkommen unterschiedlich gehandhabt wird. Für Deutschland ist das die Normalität des Föderalismus. Für die Betroffenen ist das unfair.

Zweitens herrscht in der Öffentlichkeit häufig der Eindruck, dass „die Falschen“ abgeschoben werden. Gemeint sind damit oft abgelehnte Asylbewerber oder andere Menschen, die zwar kein Aufenthaltsrecht in Deutschland haben, aber gut in die Gemein-

Bild nur in
Printausgabe
verfügbar

Nicht unmenschlich, aber oft unfair: Deutschlands föderale Struktur bringt es mit sich, dass Abschiebungsfragen je nach Bundesland unterschiedlich gehandhabt werden.

schaft vor Ort integriert sind. In der Tat ist der Zugriff auf gut integrierte Personen oft einfacher. Denn wer eine feste Wohnung und einen Job hat, kann dort einfacher aufgegriffen werden als jemand, der untergetaucht ist und dessen Aufenthaltsort den Behörden nicht bekannt ist.

Auch für Familien mit Kindern im schulpflichtigen Alter ist ein Untertauchen in die Illegalität häufig keine Option. Diese paradox anmutende Logik – besser integriert gleich besser abschiebbar – befördert natürlich den gesellschaftlichen Widerstand gegen Abschiebungen. Und wenn am Ende sogar Kinder zur Abschiebung der Familie aus der Schule abgeholt werden, ist der öffentliche Widerstand besonders lautstark.

Doch das bringt eine dritte Form der Unfairness hervor: Es gibt nicht wenige Fälle, bei denen sich Kommunal- oder Landespolitiker nach einem öffentlichen Aufschrei dafür einsetzen, drohende Abschiebungen gut integrierter Ausreisepflichtiger doch noch zu verhindern. Das mag menschlich verständlich und vielleicht sogar sinnvoll sein – unfair ist es dennoch. Denn Ausreisepflichtige, die weniger gut in der Politik vernetzt sind, haben keine solchen Fürsprecher, die ihre Abschiebung stoppen können.

„Deutschland hat bei Abschiebungen ein Vollzugsdefizit“

Das stimmt – die Zahlen sind allerdings mit Vorsicht zu genießen.

Migrationsstatistiken sind in Deutschland notorisch umstritten. Ein Beispiel: Oft ist die Rede von einer knappen Viertelmillion Menschen, die Deutschland trotz Ausreisepflicht nicht verlassen. Diese Zahl stammt aus dem Ausländerzentralregister, das im Juni 2019 rund 246 000 ausreisepflichtige Personen verzeichnete. Doch mehr als drei Viertel dieser Menschen, rund 190 000, sind im Besitz einer Duldung, haben also ein Anrecht darauf, zeitweise in Deutschland zu bleiben. Wenn Geduldete in Deutschland bleiben, liegt das an gesetzlichen Vorgaben, nicht an einem Vollzugsdefizit.

Eine andere Statistik aber deutet auf ein solches Defizit hin. Sie zeigt, dass mehr als die Hälfte aller Abschiebungen scheitert. Von 57 000 geplanten Abschiebungen wurden im Jahr 2018 knapp 31 000 nicht vollzogen. Die Gründe für das Scheitern sind vielfältig: Die abzuschiebenden Personen sind am Abholungstag nicht in ihrer Unterkunft anzutreffen, neue Asylgründe kommen ans Licht und die Betroffenen stellen einen Folgeantrag, die Abschiebung muss wegen Widerstands oder einer Selbstverletzung des Ausreisepflichtigen abgebrochen werden, oder es mangelt schlicht an Personenbegleitern der Bundespolizei.

Die eigentlich bevorzugte Alternative zur Abschiebung ist die freiwillige Ausreise, oft auch geförderte Ausreise genannt. Die Zahl derer, die Deutschland mithilfe eines Rückkehrförderprogramms verlassen, ist allerdings trotz politischer Bemühungen und finanzieller Anreize recht niedrig. Im Jahr 2018 reisten 16 000 Personen mithilfe des größten Rückkehrprogramms, genannt REAG-GARP, aus Deutschland aus. Etwa 9000 von ihnen waren ausreisepflichtig.

Aber diese Zahl bildet nur einen Teil freiwilliger Ausreisen ab. Neben REAG-GARP gibt es weitere Förderprogramme der Bundesländer und Kommunen, deren Ausreisen aber nicht einheitlich erfasst werden. Zudem gibt es keine aussagekräftigen Statistiken darüber, wie viele Menschen Deutschland eigenständig verlassen, also weder durch Abschiebung noch im Rahmen eines Förderprogramms. Deshalb ist eines klar: Ohne eine bessere Datenerfassung bleibt eine faktenbasierte Debatte über das tatsächliche Ausmaß des Vollzugsdefizits schwierig.

„Die Duldung ist ein Status, der nicht existieren sollte“

Ja, das kann man so sagen. Die Duldung ist das „Es-ist-kompliziert“-Kästchen für den Beziehungsstatus zwischen Staat

und Ausländer. Die Duldung ist kein Aufenthaltstitel, sondern die Bescheinigung, dass es zurzeit unmöglich ist, die Ausreisepflicht gegenüber der geduldeten Person durchzusetzen. Der Staat konstatiert also, dass eine Person zwar eigentlich ausreisepflichtig ist und keinen legalen Aufenthaltstitel in Deutschland hat, akzeptiert aber dennoch, dass die Person zeitweise im Land bleibt, weil sogenannte „rechtliche oder tatsächliche Gründe“ der Ausreise im Wege stehen – etwa, wenn keine Reisedokumente vorliegen, eine Krankheit besteht, der Herkunftsstaat die Rücknahme verweigert oder für das Herkunftsland ein Abschiebestopp gilt.

Die Duldung ist also eine Behelfslösung, die in der Theorie nur auf kurze Dauer angelegt ist. In der Praxis aber sieht die Situation oft anders aus. Mitte 2019 lebten mehr als 190 000 Menschen mit Duldung in Deutschland – jeder Zehnte davon bereits seit mehr als acht Jahren. Mehr als 10 000 Geduldete sind sogar seit mehr als 15 Jahren im Land.

Solche Langzeitduldungen sind schlecht für alle Beteiligten: Die Geduldeten leben in ständiger Unsicherheit und Angst vor einer Abschiebung, die oft jahrelang – teils jahrzehntelang – nicht passiert. Für die Ausländerbehörden bedeuten Duldungen einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand, wenn sie die Bescheinigung immer wieder in kurzen Zeitabständen erneuern müssen. Zudem kann der prekäre rechtliche Status die Integration erschweren, wenn

Ausländerbehörden Arbeitsverbote für Geduldete aussprechen und den Zugang zu Integrationskursen beschränken.

Es gibt zwei Wege, um die Zahl der Duldungen zu reduzieren: Entweder die Geduldeten verlassen das Land oder sie wechseln in einen legalen Aufenthaltsstatus. Doch statt sich darauf zu konzentrieren, hat Deutschland im vergangenen Jahr neue Unterkategorien der Duldung geschaffen. So führte das im Sommer 2019 verabschiedete Geordnete-Rückkehr-Gesetz die sogenannte „Duldung für Personen mit ungeklärter Identität“ ein. Menschen, die über ihre Identität getäuscht haben oder bei der Beschaffung von Passersatzpapieren nicht in ausreichendem Maße mitwirken, sollen diesen Status erhalten, der sie rechtlich noch schlechter stellt.

Unter dem Stichwort „Spurwechsel“ haben Politik und Medien zeitgleich über Möglichkeiten debattiert, von der Duldung in einen legalen Aufenthaltsstatus zu wechseln. Doch am Ende haben sich die Befürworter der „Beschäftigungsduldung“ durchgesetzt, was eine weitere Unterkategorie der Duldung für gut integrierte Ausreisepflichtige ist, die ihren Lebensunterhalt durch Arbeit selbst sichern können.

Langfristig sollte die Bundesregierung weniger Energie darauf verwenden, neue Kategorien der Duldung zu schaffen, und stattdessen versuchen, die Zahl und Dauer der Duldungen in Deutschland zu reduzieren. Dazu gehört einerseits eine ef-

fektivere Rückkehrpolitik; andererseits geht es aber auch darum, einen legalen Aufenthaltsstatus für die Menschen zu schaffen, die gesellschaftlich in Deutschland verankert sind und in deren Fall eine Abschiebung auch langfristig keine reelle Option ist. Solche Möglichkeiten der Regularisierung gibt es bereits – Ausländerbehörden nutzen sie aber bisher recht sparsam.

„Zumindest in der Rückkehrfrage sind sich die EU-Staaten einmal einig“

Sagen wir mal: weitgehend einig. Im Unterschied etwa zur Frage nach der Verteilung von in Europa ankommenden Asylsuchenden ist die Erhöhung der Rückkehrzahlen eines der wenigen Migrationsziele, über das in der Europäischen Union grundsätzlich Einigkeit besteht.

Ein konkreter Vorschlag, wie die EU dieses Ziel erreichen will, ist die geplante Reform der sogenannten EU-Rückführungsrichtlinie von 2008, durch die Rückkehrverfahren beschleunigt und die Rückkehrzahlen erhöht werden sollen.

Daneben haben Rat und Parlament im November 2019 eine neue Verordnung über die europäische Grenzschutzagentur Frontex verabschiedet, die ein erweitertes Mandat für die operative Unter-

stützung der Mitgliedstaaten bei Rückführungen vorsieht, um die Vollzugseffizienz zu erhöhen.

Doch auch beim Thema Rückkehr sind sich die EU-Mitgliedstaaten letztlich weniger einig, als es zunächst scheint. Länder wie Ungarn und Italien standen der Ausweitung des Mandats von Frontex lange Zeit skeptisch gegenüber, da sie in der Rückkehrfrage keine nationale Souveränität an eine EU-Agentur abgeben wollten. Was die Reform der Rückführungsrichtlinie angeht, so haben Mitgliedstaaten noch keine abschließende Einigung zu dem aktuellen Vorschlag erzielt.

Auch wenn diese Einigung sich wahrscheinlich mittelfristig herstellen lässt – das zweite große Problem der europäischen Rückkehrpolitik bleibt weiterhin ungelöst: die uneinheitliche Rückkehrpraxis. So gibt es beispielsweise keine gemeinsame Liste sicherer Herkunftsstaaten, was dazu führt, dass einige EU-Mitgliedstaaten Migranten in Länder wie Afghanistan zurückführen, andere nicht.

Auch bei der Förderung der freiwilligen Rückkehr führt die uneinheitliche Praxis zu Problemen. Unterschiedliche Länder bieten unterschiedliche Fördersummen an, was dazu führen kann, dass ausreisepflichtige Migranten von einem Land ins nächste reisen, um dort von höheren Förderbeträgen zu profitieren. Zum tatsächlichen Ausmaß dieses „assistance shopping“ genannten Phänomens gibt es keine verlässlichen Daten.

Bild nur in Printausgabe verfügbar

Leben in Unsicherheit und Angst: Deutschland hat ein Vollzugsdefizit bei Abschiebungen. Mit Notlösungen wie der Duldung ist allerdings auf Dauer auch keinem geholfen.

Eines ist jedoch klar: Auch wenn die europäischen Staaten eine effizientere Rückkehrpolitik als gemeinsames Ziel deklarieren, bleibt der Weg zur Umsetzung dieser Politik noch lang und strittig.

„Die Herkunftsländer kooperieren nicht ausreichend bei der Rücknahme ihrer Staatsbürger“

Ja und nein. Eine Zusammenarbeit mit europäischen Ländern beim Thema Rückkehr ist in den Herkunftsländern nichts, womit sich innenpolitisch punkten ließe. Erstens verlieren Familien bei einer Rückkehr den Zugriff

auf die Rücküberweisungen ihrer Verwandten im Ausland. Rücküberweisungen in Entwicklungsländer übersteigen das finanzielle Volumen der offiziellen Entwicklungshilfe im Schnitt um ein Dreifaches.

Zweitens erwecken Bilder von in Handschellen am Flughafen ankommenden Rückkehrern den Eindruck, das eigene Land lasse zu, dass seine Bürger von den Europäern erniedrigt werden. Und drittens kann die oft schwache Wirtschaft der Länder den Rückkehrern kaum Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt bieten.

Viele Herkunftsländer haben daher wenig Interesse daran, ihre Staatsbürger zurückzunehmen. Einige verweigern Abschiebungen mit Charterflügen, verzögern die Identifizierung ihrer Staatsbürger und die Ausstellung von Pass-

ersatzpapieren oder stellen Reisepapiere aus, die nur für einen sehr kurzen Zeitraum gültig sind.

Aber nur mit dem Finger auf die Herkunftsländer zu zeigen, greift zu kurz. Viele Probleme sind in Deutschland hausgemacht. So liegen manchmal fertige Passersatzpapiere in den Botschaften der Herkunftsländer, die von den deutschen Behörden nicht abgeholt werden, da sie die Abschiebungen nicht wie geplant durchführen können. Die Herkunftsländer schütteln dann zu Recht den Kopf über die deutsche Ineffizienz und den ihnen umsonst verursachten Verwaltungsaufwand für die Identifizierung und Ausstellung von Reisepapieren.

Angesichts solcher Schwächen sollte Deutschland sich bei der Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern ehrlicher machen. Auch das gehört dazu, wenn die Bundesregierung Partnerländer und ihre Interessen ernst nehmen will.

„Mit Projekten zur Rückkehr wird die Entwicklungspolitik zur Erfüllungsgehilfin der Ordnungspolitik“

Ein klares Nein. Einige Experten äußern scharfe Kritik am Engagement der Entwicklungspolitik bei der Reintegration von Rückkehrern. Im Fokus steht insbesondere das Programm des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zu-

sammenarbeit und Entwicklung mit dem Namen „Perspektive Heimat“. Dessen Ziel ist es, Rückkehr nachhaltiger zu gestalten und Rückkehrern und potenziellen Migranten Perspektiven in ihren Heimatländern aufzuzeigen.

Die Maßnahmen sind vielfältig. Erstens öffnet die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) einige ihrer Projekte in Herkunftsländern für Rückkehrer. Zweitens betreibt sie sogenannte „Beratungszentren für Jobs, Migration und Reintegration“ in einigen Herkunftsländern, wo sich Rückkehrer und die lokale Bevölkerung über Arbeitsmöglichkeiten vor Ort und in Deutschland informieren können. Drittens sollen sogenannte Reintegrationsscouts die Rückkehrberatungsstellen in Deutschland durch Informationen über Herkunftsländer unterstützen.

Was in der Theorie vielversprechend klingt, wird in der Praxis kritisch beäugt. Der Stein des Anstoßes: Die Entwicklungspolitik verzweige sich gegenüber ordnungspolitischen Zielen und laufe Gefahr, sich vom Innenressort

instrumentalisieren zu lassen. Es müsse eine klare Trennlinie geben zwischen Rückkehr, die in das innenpolitische Ressort falle, und Reintegration, die entwicklungs-politischer Natur sei.

Diese Kritik geht jedoch fehl. Denn in der Realität ist die Trennlinie zwischen Rückkehr und Reintegration kaum greifbar. Klar ist, dass das Innen- und das Entwicklungsministerium unterschiedliche Ziele verfolgen: das BMI den Vollzug des Aufenthaltsrechts und das BMZ die Förderung der Entwicklung von Ländern, die oft auch Herkunftsorte von Migranten sind. Die Ziele der beiden Ressorts mögen zeitweise miteinander im Konflikt stehen, doch beide Interessen sind legitim – keines ist dem anderen moralisch vorzuziehen. Auch wenn es in der Zusammenarbeit zuweilen knirscht – der „ressortkohärente Ansatz“ oder „whole-of-government-approach“ ist wichtig für die nachhaltige Rückkehr von Migranten. Die Kooperation der Ressorts sollte zwar kritisch begleitet, doch unbedingt fortgeführt und ausgebaut werden. **IP**



Mona Lou Günnewig

arbeitet im Migrationsprogramm der DGAP.



Victoria Rietig

leitet das Migrationsprogramm der DGAP.