
Deutsche Rückkehrpolitik und Abschiebungen

Zehn Wege aus der Dauerkrise



Victoria Rietig
Leiterin,
Programm Migration



Mona Lou Günnewig
Mitarbeiterin,
Programm Migration

Die deutsche Rückkehrpolitik steckt tief in der Krise. Scheiternde Abschiebungen, überhöhte Erwartungen an die freiwillige Rückkehr, komplexe Strukturen und eine vergiftete und emotionale Diskussionskultur – all diese Probleme muss Deutschland angehen, um seine Rückkehrpolitik effektiver, menschlicher und ehrlicher zu machen.

– Bund und Länder sollten die zersplitterten Verantwortlichkeiten stärker bündeln, um Rückkehrentscheidungen einheitlicher und fairer zu machen. Zudem sollten sie die Zahl und Dauer von Duldungen reduzieren, Daten nutzerfreundlicher veröffentlichen und verbindliche Standards für die Rückkehrberatung einführen.

– Bund und Länder sollten das Monitoring-System bei Abschiebungen ausbauen und Kosten und Nutzen neuer Abschiebehaftplätze sowie das Anker-Konzept kritisch überprüfen. Bei der Zusammenarbeit mit Herkunftsländern sollte Deutschland strategischer vorgehen und seine Reintegrationshilfen auf Nachhaltigkeit überprüfen.

– Medien, Politiker und andere Multiplikatoren sollten Rückkehr weniger als „Schmuddelthema“ diskutieren und mehr als legitimen Teil funktionierender Migrationssysteme. Sie sollten rhetorisch abrüsten, um faktenbasierte und pragmatische Lösungen zu finden.

Danksagung

Diese DGAP Analyse ist das Ergebnis von Recherchen der Autorinnen zwischen Juli 2019 und Mai 2020, ermöglicht durch die großzügige Unterstützung einer Vielzahl von Personen und Institutionen.

Herzstück der Forschung waren rund 30 Interviews mit Entscheidern, Praktikern und Experten der deutschen Rückkehrlandschaft. Unser großer Dank gilt allen Interviewpartnern für ihre Offenheit im Gespräch und für ihre Bereitschaft, Auszüge des vorliegenden Textes gegenzulesen und kritisch zu kommentieren. Insbesondere danken wir Bernward Ostrop für die konstruktive Rezension des Gesamttextes.

Den Insassen der Abschiebehafteinrichtung am Münchner Flughafen danken wir für ihre Bereitschaft, trotz ihrer schwierigen Lage mit uns zu sprechen und von ihren Erfahrungen zu berichten.

Großer Dank gilt auch dem Bundespolizeipräsidium, insbesondere Hauke Blohm und Wolfgang Stöckel, für ihre Bereitschaft, uns über das Interview hinaus Einblicke in die Arbeit der Bundespolizei zu gewähren, insbesondere die Möglichkeit, als Beobachterinnen bei einem Teil der Verwendungsfortbildung zum Personenbegleiter Luft zugegen zu sein. Den Ausbildern und Auszubildenden danken wir für die offenen Worte zu den Beweggründen ihrer Teilnahme an der Fortbildung und zu ihren Erfahrungen mit Abschiebungen.

Wir danken zudem ausdrücklich Staatsminister Joachim Herrmann und den Vertretern des Bayerischen Staatsministerium des Inneren, für Sport und Integration sowie des Landesamts für Asyl und Rückführungen für die großzügigen Einblicke, die sie uns in die Rückkehrarbeit des Freistaats gewährt haben, insbesondere die Möglichkeit, die Anker-Einrichtung Manching/Ingolstadt sowie die Abschiebehafteinrichtungen Eichstätt und München Flughafen zu besuchen.

Ohne die großzügige Unterstützung der Stiftung Mercator im Rahmen des Migration Messenger-Projekts an der DGAP hätten wir diese Studie nicht umsetzen können. Wir danken der Stiftung Mercator, insbesondere Luisa Elsig und dem Europa-Team, für das unvoreingenommene Interesse an unserer Forschungsarbeit und die ausgezeichnete und kollegiale Zusammenarbeit bei der Umsetzung des Projekts.

Inhalt

Executive Summary	04
Einführung	06
Probleme der deutschen Rückkehrpolitik	09
1) Strukturelle Probleme	09
a) Zersplitterte Verantwortlichkeiten	
b) Schlechte Datengrundlage	
c) Geringe Bedeutung der Ausreisepflicht	
d) Drehtürphänomen: Rückkehrende Rückkehrer	
2) Probleme bei freiwilliger Rückkehr	18
a) Überhöhte Erwartungen	
b) Schwankende Qualität der Rückkehrberatung	
c) Ethische Probleme der Anreizsetzung	
3) Probleme bei Abschiebungen	24
a) Scheitern von Abschiebungen	
b) Risiko von Rechtsbrüchen	
c) Schleppende Kooperation mit Herkunftsländern	
Aktuelle Trends in der deutschen Rückkehrpolitik	30
1) Gesetzliche Verschärfungen	
2) Ausweitung der Abschiebehaft	
3) Zentralisierung	
4) Verflechtung von Innen- und Entwicklungsressorts	
Zehn Handlungsempfehlungen für Bund, Länder und Gesellschaft	37
1) Verantwortlichkeiten bündeln	
2) Mehr Datentransparenz ermöglichen	
3) Anzahl und Dauer von Duldungen reduzieren	
4) Verbindliche Standards und Ausbildung für Rückkehrberater festlegen	
5) Monitoring-System für Abschiebungen ausbauen	
6) Rückkehrkooperationen strategischer aufbauen	
7) Reintegrationshilfen nachhaltiger gestalten	
8) Kosten und Nutzen neuer Abschiebehaftplätze berechnen	
9) Anker-Konzept kritisch prüfen	
10) Rhetorisch abrüsten	
Anhang: Liste der Interviewpartner	50
Bibliografie	52

Deutschlands Rückkehrpolitik steckt in der Dauerkrise. Eine Viertelmillion Menschen lebt heute ohne legalen Aufenthaltsstatus in Deutschland, doppelt so viele wie vor sieben Jahren. Es ist das erklärte Ziel der Regierung, dass Ausreisepflichtige Deutschland verlassen, doch nur wenige tun es: Im vergangenen Jahr reisten etwa 13.000 Personen freiwillig aus, d.h. mithilfe einer finanziellen Förderung. 22.000 verließen Deutschland zwangsweise, d.h. sie wurden abgeschoben. Die politische und mediale Debatte um Rückkehr und Abschiebungen lastet die Schuld an dieser Situation oft vor schnell und einseitig den nicht ausreisenden Migranten oder ihren Herkunftsländern an, doch viele Probleme sind hausgemacht.

Die Herausforderungen der Rückkehrpolitik fallen in drei Kategorien.

1. Strukturelle Probleme: Die Rückkehrpolitik ist ein föderaler Flickenteppich, in dem Hunderte von staatlichen Akteuren uneinheitlich vorgehen, was den Eindruck befördert, Entscheidungen seien unfair und es würden „immer die Falschen abgeschoben“. Dazu kommt, dass vier von fünf Ausreisepflichtigen im Besitz einer Duldung sind, die ihnen bescheinigt, dass Deutschland sie zumindest zeitweise nicht abschieben kann – die Ausreisepflicht ist also eher theoretische Pflicht als praktische Verpflichtung. Wer sich selbst ein Bild der Lage machen will, scheitert nicht selten daran, dass grundlegende Daten und Statistiken nicht existieren oder für die Öffentlichkeit kaum zugänglich sind.

2. Probleme der freiwilligen bzw. geförderten Rückkehr: Die freiwillige Rückkehr ist in Deutschland politisch und gesellschaftlich beliebter als die erzwungene Rückkehr, denn sie gilt als menschlicher und ist zudem kostengünstiger. Doch die Erwartungen an die freiwillige Rückkehr als Alternative zur Abschiebung sind überhöht, zumal einer ihrer wichtigsten Pfeiler, gute und erreichbare Beratung, nicht flächendeckend sichergestellt ist. Außerdem wirft sie schwerwiegende ethische Fragen auf, wie etwa die Förderung der Rückkehr in unsichere Länder.

3. Probleme der erzwungenen Rückkehr bzw. Abschiebungen: Jede zweite Abschiebung scheitert, doch die Gründe, an denen sie scheitern, sind oft unklar. Klar ist hingegen, dass bei jeder Abschiebung das Risiko von Menschenrechtsverletzungen besteht, nicht zuletzt, weil Vollzugsbeamte heute häufiger körperliche Gewalt einsetzen als

noch vor wenigen Jahren. Schließlich ist die zähe Zusammenarbeit mit vielen Herkunftsländern, die sich weigern, ihre Staatsbürger zurückzunehmen, ein weit reichendes und medial präsenteres Problem.

Die Antwort der Politik auf diese vielschichtigen Herausforderungen lautete in den letzten Jahren primär: mehr Härte. Neue Gesetze verstärken den Druck auf Ausreisepflichtige und begünstigen zunehmend das schärfste Schwert des Rechtsstaats, die Inhaftnahme von Menschen. Gleichzeitig versuchen viele Akteure, Prozesse effizienter zu gestalten, sowohl durch Zentralisierung als auch durch eine engere Zusammenarbeit der beteiligten Ministerien. Diese Ansätze sind legitim und verständlich, aber sie reichen nicht aus, um die wirklichen Probleme anzugehen.

Dieser Bericht schlägt zehn Maßnahmen vor. Das Ziel: die Rückkehrpolitik in Deutschland einheitlicher, menschlicher und zugleich ehrlicher zu machen.

1. Bund und Länder sollten die **Verantwortlichkeiten der Rückkehrpolitik strukturell reformieren**. Erstens sollten die Bundesländer Rückkehrzuständigkeiten stärker bündeln und entsprechende Stellen finanziell und personell adäquat ausstatten, um einheitlichere Entscheidungen und Prozesse zu ermöglichen. Zweitens sollte das Training von Vollzugsbeamten, die Abzuschiebende transportieren, zentralisiert auf Bundesebene angesiedelt werden, um sicherzustellen, dass alle Beamten eine vergleichbare und qualitativ hochwertige Ausbildung erhalten, bevor sie im menschenrechtlich sensiblen Bereich der Abschiebung tätig werden. Langfristig sollten zudem, drittens, das BAMF zu einer zentralen Ausländerbehörde und die Bundespolizei zur zentralen Vollzugsbehörde umgebaut werden. Dies könnte die immensen Unterschiede – und damit Ungerechtigkeiten – in der Vollzugspraxis reduzieren. Eine Kommission aus Praktikern und Experten könnte gemeinsam Vorschläge entwickeln, wie ein solcher struktureller Umbau vorgenommen werden könnte.

2. Bundes- und Landesakteure (wie das BMI, das BAMF, die Bundespolizei, das ZUR und die Landesregierungen) sollten **aktuelle und vergleichbare Daten** zu Rückkehr erheben und sie der Öffentlichkeit **nutzerfreundlicher zugänglich machen**. Alle Akteure sollten darauf hinarbeiten, vergleichbare Zahlen zur geförderten Rückkehr vorzulegen, und

die Frage klären, woran Abschiebungen tatsächlich im Einzelnen scheitern. Insbesondere sollten sie die unklaren Kategorien „Stornierung“ und „nicht erfolgte Rückführung“ aufschlüsseln, an denen mehr als neun von zehn Abschiebungen scheitern.

3. Bund und Länder sollten die **Zahl und Dauer der Duldungen reduzieren**. Der Staat sollte einerseits in Fällen, in denen er die Ausreisepflicht über lange Zeit nicht vollziehen kann, stärker die Möglichkeiten nutzen, Betroffene in einen regulären Status zu überführen (Wege aus der Duldung). Andererseits sollte er die Durchsetzung der Ausreisepflicht bestimmter Gruppen priorisieren. Eine ausgewogene Strategie sollte also auf den zwei Pfeilern von Regularisierung und Rückkehr aufbauen.

4. Bund und Länder sollten einheitliche und **verbindliche Qualitätsstandards der Rückkehrberatung etablieren**, um das Potenzial freiwilliger Rückkehr zu stärken. Dazu gehört eine verpflichtende Ausbildung für Berater und eine langfristige finanzielle Ausstattung von staatlichen und freien Beratungsstellen.

5. Der Bund sollte ein **effektiveres System zur Beobachtung von Abschiebungen etablieren**. Das derzeit nur punktuelle Monitoring und die internen Beschwerdemechanismen sind unzureichend. Der Bund sollte eine unabhängige staatliche Stelle schaffen, um Abschiebungen flächendeckend zu beobachten. Eine neutrale Ombudsperson sollte darüber hinaus individuelle Hinweise auf Rechtsbrüche bei Abschiebungen sammeln und überprüfen.

6. Deutschland sollte in der **Zusammenarbeit mit Herkunftsländern strategischer vorgehen**. Die Entscheidung, mit welchen Ländern Deutschland die Rückkehrkooperation priorisiert, sollte auf fundierten Analysen fußen statt darauf, wo „die Tür offensteht“. Positive Anreize für Kooperation sind wichtig, aber Deutschland sollte auch rote Linien definieren, deren Überschreiten negative Folgen nach sich zieht.

7. Bund und Länder sollten **Rückkehr- und Reintegrationsprogramme nachhaltiger gestalten**. Der Fokus sollte auf Sach- statt Geldleistungen und auf Jobbeschaffung statt nur Ausbildung liegen. Monitoring von Rückkehrern sollte Standard sein, ebenso wie die Zusammenarbeit mit schon früher ausgereisten Rückkehrern, die oft glaubwürdiger sind als offizielle Stellen.

8. Politiker und andere Multiplikatoren sollten **Kosten und Nutzen neuer Abschiebehaftplätze belegen können**, bevor sie den weiteren Ausbau fordern. Statt die geringe Anzahl von Haftplätzen zu beklagen, sollten sie das relevantere Kriterium, nämlich die wesentlich höheren jährlichen Haftkapazitäten, besprechen und prüfen, wie weit diese tatsächlich ausgelastet sind. Im Wissen um die hohen finanziellen und menschlichen Kosten von Abschiebehaft sollten zudem pragmatische Alternativen zur Haft verstärkt diskutiert und genutzt werden.

9. Die Bundesregierung sollte das **Konzept der Anker-Einrichtungen kritisch überprüfen**. Bisher fällt der Nutzen bescheiden aus (geringfügige Verkürzung des Asylverfahrens), die finanziellen und menschlichen Kosten jedoch hoch (Gewalt, Isolation).

10. Die deutsche Gesellschaft, also Medien, Politiker und andere Multiplikatoren, sollten **rhetorisch abrüsten**. Die Debatte um Rückkehr und Abschiebungen ist geprägt von Emotionen, Moral, Angst und Vorwürfen. Wir brauchen eine größere gesellschaftliche Wertschätzung der Menschen, die im Bereich Rückkehr arbeiten – sei es auf Seiten der Behörden oder der Zivilgesellschaft. Das Thema Rückkehr wird auf Jahrzehnte hinaus in der politischen Debatte Deutschlands relevant bleiben. Rückkehr darf nicht länger Schmutzthema sein, sondern muss als das anerkannt werden, was es ist – ein essenzieller und legitimer Teil funktionierender Migrationspolitik.

Einführung

Die Schwierigkeiten der deutschen Rückkehrpolitik drängen zunehmend ins Licht der Öffentlichkeit. Erklärtes Ziel der Regierung ist es, Migranten¹ ohne Bleiberecht in ihre Herkunftsländer zurückzuschicken. Die Zahl der in Deutschland lebenden Ausreisepflichtigen steigt jedoch seit Jahren kontinuierlich an. Heute liegt sie bei einer Viertelmillion Menschen, mehr als doppelt so viele wie 2013². Nur verhältnismäßig wenige Ausreisepflichtige verlassen tatsächlich das Land – im letzten Jahr reisten etwa 13.000 Menschen freiwillig aus, 22.000 wurden abgeschoben³. An Versuchen mangelt es nicht, doch mehr als die Hälfte aller Abschiebungen aus Deutschland scheitert.⁴ Zudem besitzen vier von fünf Ausreisepflichtigen eine Duldung, weil ihre Abschiebung zeitweise nicht vollzogen werden kann, oft weil sie keine Dokumente besitzen.⁵ Versuche, die Ausreisepflicht besser durchzusetzen, wie das „Geordnete-Rückkehr-Gesetz“ im letzten Jahr sind zwar voll von rhetorischer Härte, entfalten aber nur geringe Wirkung.⁶

Die Rückkehrdebatte ist hitzig und schwankt zwischen zwei Extremen. Eine Seite spricht von „Abschiebehysterie“⁷ und vergleicht die erzwungene Rückkehr mit Verteilungen im Mittelalter – ein

grausames Spektakel, das lediglich der Abschreckung diene⁸. Die andere Seite kreiert den Ausdruck „Anti-Abschiebe-Industrie“⁹ und suggeriert, dass Menschen im großen Stil und aus Profitgründen den Vollzug des Rechtsstaats behindern würden. Die mediale Berichterstattung ist voll von Appellen an Moral und Emotion; der Vorwurf des Staatsversagens allgegenwärtig.

Für die Betroffenen ist Rückkehr oft das Zerschneiden eines Traums. Für unsere Gesellschaft ist Rückkehrpolitik das Eingeständnis, dass die Willkommenskultur eine Kehrseite hat, die Menschen ausschließt und die oft hart und hässlich erscheint. Für die Politik schließlich ist das Thema Rückkehr oft mit dem Vorwurf des Scheiterns verbunden.

Deutschland steht mit diesem Problem nicht allein da. Die 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union forderten 2019 eine knappe halbe Million Menschen ohne Aufenthaltsrecht auf, ihr Staatsgebiet zu verlassen, aber nur etwa 140.000 Personen kamen dieser Aufforderung tatsächlich eigenständig nach oder wurden abgeschoben.¹⁰

Wer hofft, das Thema möge wieder von der politischen Tagesordnung verschwinden, wird enttäuscht werden. Rückkehr wird auch in Zukunft für die deutsche Migrationsdebatte wichtig bleiben, denn Deutschland ist der größte Migrationsmagnet in Europa – für legale wie für illegale Migration.¹¹ Auch

1 Dieser Bericht nutzt grundsätzlich die männliche Form von Substantiven, also Migrant, Flüchtling, Rückkehrer, Abzuschiebender etc. Personen anderen Geschlechts schließen wir in dieser Anrede mit ein. Die Autorinnen entscheiden sich bewusst gegen alternative Schreibweisen (wie das Binnen-I, das Sternchen, oder das Ausschreiben der männlichen und weiblichen Form). Dies geschieht der besseren Lesbarkeit halber und im Wissen um die politische und gesellschaftliche Debatte. Vgl. Wizorek, Anne, Gendergerechte Sprache? Prof, in: NDR Kultur, 13.09.2019, https://www.ndr.de/kultur/gedankenzeit1440_page-2.html (Zugriff: 28.04.2020) und Lühmann, Hannah, Gendergerechte Sprache? Contra!, in: NDR Kultur, 13.09.2019, https://www.ndr.de/kultur/gedankenzeit1442_page-2.html (Zugriff: 28.04.2020).

2 Deutscher Bundestag, Drucksache 19/18201, Antwort der Bundesregierung: Abschiebungen und Ausreisen 2019, 19.03.2020, S.46, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/182/1918201.pdf> (Zugriff: 21.04.2020) und Hoffmeyer-Zlotnik, Paula, Rückkehrpolitik in Deutschland im Kontext europarechtlicher Vorschriften, 2017, S.18, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/11b_germany_effectiveness_of_return_final_de.pdf (Zugriff: 04.03.2020).

3 Deutscher Bundestag, Drucksache 19/18201, Antwort der Bundesregierung: Abschiebungen und Ausreisen 2019, 19.03.2020, S.2 und 39, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/182/1918201.pdf> (Zugriff: 21.04.2020).

4 Deutscher Bundestag, Drucksache 19/18201, Antwort der Bundesregierung: Abschiebungen und Ausreisen 2019, 19.03.2020, S.29f, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/182/1918201.pdf> (Zugriff: 21.04.2020) und WELT, Seit 2015 ist die Hälfte der Abschiebungen gescheitert, in: WELT, 28.02.2019, https://www.welt.de/newsticker/dpa_nt/infoline_nt/brennpunkte_nt/article189544107/Seit-2015-ist-die-Haelfte-der-Abschiebungen-gescheitert.html (Zugriff: 28.04.2020).

5 Deutscher Bundestag, Drucksache 19/18201, Antwort der Bundesregierung: Abschiebungen und Ausreisen 2019, 19.03.2020, S.46, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/182/1918201.pdf> (Zugriff: 21.04.2020).

6 Lückhoff, Janina, Abschiebegesetz bislang wenig effektiv, in: tagesschau.de, 21.02.2020, <https://www.tagesschau.de/inland/geordnete-rueckkehr-101.html> (Zugriff: 04.03.2020).

7 Nora Brezger, Flüchtlingsrat Berlin.

8 Rede eines Vertreters einer zivilgesellschaftlichen Organisation bei der Fachtagung „Rückkehr um jeden Preis?“ von Brot für die Welt, medico international, PRO ASYL und der Heinrich-Böll-Stiftung am 21.10.2019.

9 ZEIT ONLINE, „Anti-Abschiebe-Industrie“ ist Unwort des Jahres, in: ZEIT ONLINE, 15.01.2019, <https://www.zeit.de/kultur/2019-01/anti-abschiebe-industrie-unwort-des-jahres-2018-sprache> (Zugriff: 18.03.2020).

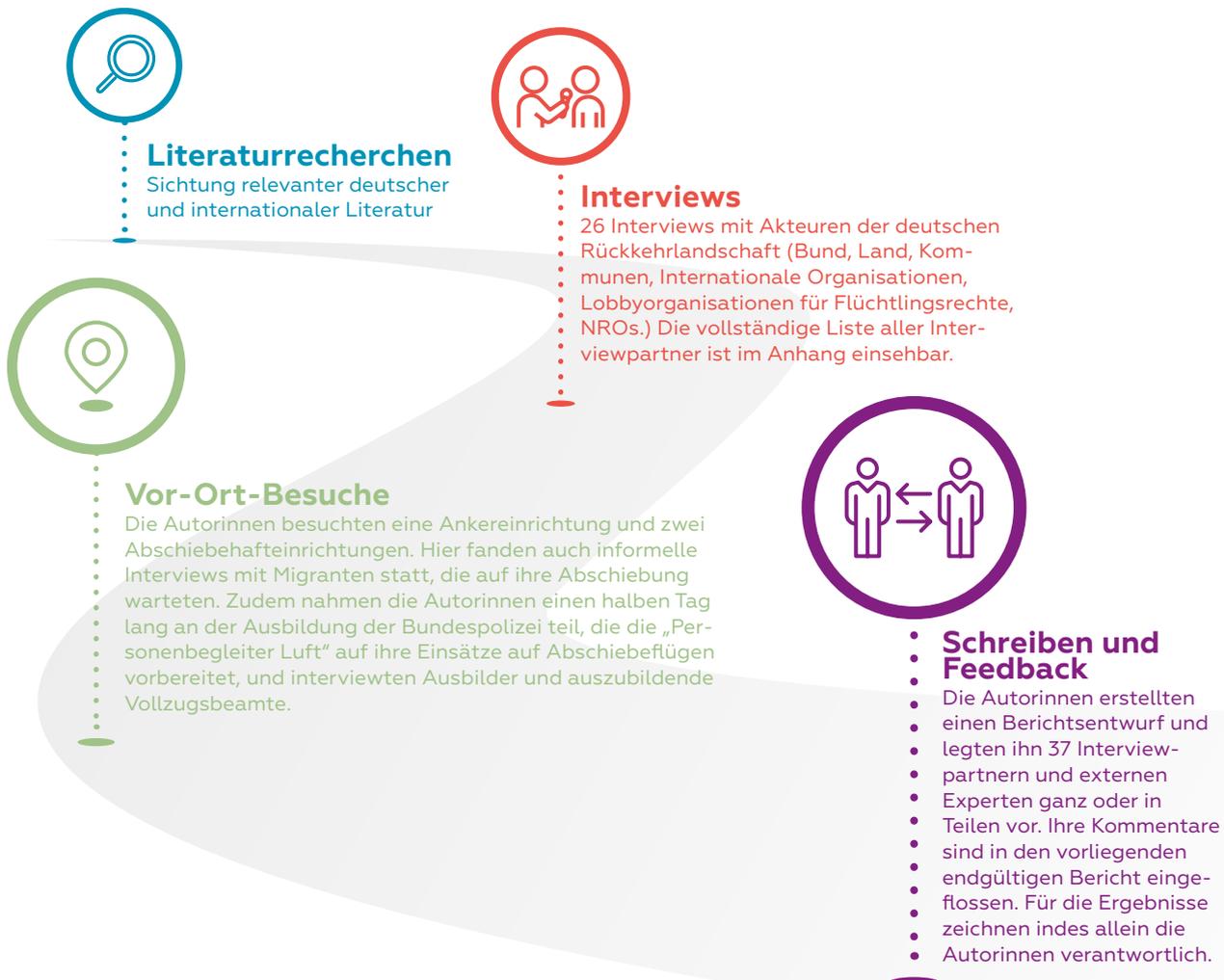
10 Eurostat, Third country nationals ordered to leave - annual data (rounded), http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_eiord&lang=en (Zugriff: 21.04.2020) und Eurostat, Third country nationals returned following an order to leave - annual data (rounded), http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_eirtn&lang=en (Zugriff: 21.04.2020).

11 Die Autorinnen verwenden den Begriff „illegale Migration“, um den Akt der Einreise und/oder den Aufenthalt in einem Land ohne die dafür notwendigen Genehmigungen zu beschreiben, spricht jedoch von „irregulären Migranten“, da sie die Auffassung vertreten, dass Menschen nicht als illegal bezeichnet werden sollten. Die Autorinnen treffen diese Wahl im Wissen, dass viele Leser andere Begrifflichkeiten bevorzugen mögen, was angesichts der teils scharfen Terminologie-debatte von Migrationsexperten und –praktikern nicht verwundert. Für mehr Informationen vgl. BMI, Illegale Migration, <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/migration/illegale-migration/illegale-migration-node.html> (Zugriff: 08.04.2020), Mediendienst Integration, Leben ohne Papiere - Irreguläre Einwanderer, <https://mediendienst-integration.de/migration/irregulaere.html> (Zugriff: 08.04.2020) sowie Europäische Kommission, Glossar Asyl und Migration, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/docs/01-homeaffairs-glossary-de-ld.pdf (Zugriff: 20.03.2020).

international steigt die Aufmerksamkeit für das Thema. Die Rückkehr von Migrant*innen in ihre Herkunftsländer ist eine der drei sogenannten „dauerhaften Lösungen“ (durable solutions), die das UN-Flüchtlingswerk (UNHCR) für Flüchtlinge vorsieht. In internationalen Vereinbarungen wie dem UN-Migrationspakt und dem UN-Flüchtlingspakt¹² wird Rückkehr als zentraler Teil von Migrationspolitiken betont. Die Zahl der Schutzsuchenden steigt weltweit und gleichzeitig gibt es immer weniger Länder, die bereit sind, sie aufzunehmen. Nicht alle Menschen, die in Deutschland und Europa Asyl beantragen, haben einen Anspruch auf Schutz. Solange dies so ist, bleibt das Thema Rückkehr bedeutsam.

Deutschland muss dringend eine bessere Rückkehrpolitik entwickeln. Dazu braucht es eine sachlichere Debatte zum Thema Rückkehr, die auf Fakten basiert, pragmatische Lösungen findet und auf die Dämonisierung abweichender Meinungen verzichtet. Allzu oft dominieren extreme Ansichten und Parteien die Rückkehrdebatte. Moderate Kräfte müssen das heiße Eisen Rückkehr in all seinen Formen anpacken, also nicht nur die freiwillige, sondern auch die erzwungene Rückkehr. Die vorliegende Analyse soll zur Versachlichung der Rückkehrdebatte beitragen, indem sie faktenbasierte Informationen liefert, Argumente und Gegenargumente möglichst ausgewogen darstellt und konkrete Handlungsempfehlungen liefert.

VIER SCHRITTE – WIE DIESER BERICHT ENTSTAND



Diese Analyse beantwortet drei Leitfragen:

1. Welche Probleme hat die deutsche Rückkehrpolitik aktuell? (Kapitel 2)
2. Welche Trends sind sichtbar und in welche Richtung steuerten Politik und Gesellschaft in den letzten Jahren? (Kapitel 3)
3. Wie kann die deutsche Gesellschaft inklusive ihrer Bürger, Politiker, Entscheider, Medien und zivilgesellschaftlichen Organisationen, dazu beitragen, die deutsche Rückkehrpolitik planbarer und effizienter, aber auch fairer und menschlicher zu machen? (Kapitel 4)

Kapitel 2 analysiert die vielfältigen Herausforderungen, die Deutschland im Bereich Rückkehr hat. Dazu gehören strukturelle Probleme, wie die komplexen Verantwortlichkeiten verschiedener Akteure, aber auch die schlechte Datenlage und der Bedeutungsverlust der Ausreisepflicht aufgrund der vielen und teils langjährigen Duldungen. Ein weiteres Problem ist das Drehtürphänomen, das beschreibt, dass Menschen nach der Rückkehr in ihre Herkunftsländer auf illegalem Wege wieder nach Deutschland einreisen. Die freiwillige Rückkehr krankt an überhöhten Erwartungen: Zwar investiert die deutsche Politik hohe Summen in die freiwillige Rückkehr, doch die Effekte dieser Ausgaben bleiben teils unklar. Zudem schwankt die Qualität von Rückkehrberatungen erheblich und die Anreizsetzung von Förderprogrammen wirft zum Teil ethische Probleme auf. Auch bei der erzwungenen Rückkehr hakt es. Viele Abschiebungen scheitern, aber die Gründe dafür sind umstritten und politisiert. Rechtsverletzungen und schlechte Behandlung von Migranten während des Abschiebevorgangs sind nur schwer nachweisbar. Nicht zuletzt ist die teils schleppende Kooperation mit Herkunftsländern eine weitere Schwachstelle Deutschlands im Bereich Rückkehr.

Kapitel 3 beschreibt und bewertet vier Trends, die die aktuelle Rückkehrpolitik und -debatte prägen. Erstens zielen gesetzliche Verschärfungen darauf ab, den Druck auf Ausreisepflichtige zu erhöhen. Zweitens erhöht Deutschland zunehmend die Zahl der Abschiebehaftplätze. Drittens versuchen viele Akteure, der Zersplitterung von Verantwortlichkeiten durch Zentralisierungsmaßnahmen entgegenzuwirken. Viertens ist die Arbeit der Innen- und Entwicklungsressorts des Bundes immer enger miteinander verzahnt.

Kapitel 4 schlägt zehn konkrete Handlungsempfehlungen für Politik, Medien und Zivilgesellschaft vor, um die Rückkehrpolitik in Deutschland effizienter und humaner zu gestalten. Das Ziel der Empfehlungen ist es nicht nur, die Politik an sich zu verbessern, sondern auch Material für eine breitere gesellschaftliche und fachliche Debatte zu liefern, wie Deutschland seine vielfältigen Herausforderungen im Bereich Rückkehr angehen und handlungsfähiger werden kann.

Probleme im Bereich Rückkehr

Die Herausforderungen im Bereich Rückkehr sind vielfältig und überlappend, aber sie können in drei Kategorien eingeteilt werden: erstens strukturelle Probleme, zweitens Probleme im Bereich der freiwilligen bzw. geförderten Rückkehr und drittens Probleme im Bereich der erzwungenen Rückkehr bzw. bei Abschiebungen.

1) Strukturelle Probleme

A) KOMPLEXE ZUSTÄNDIGKEITEN

Ein grundlegendes Problem deutscher Rückkehrpolitik ist, dass die Aufgabenteilung vielschichtig und schwer zu durchdringen ist. Verantwortlichkeiten verteilen sich auf vier Ebenen (vgl. Infografik „Wer ist wer? Akteure der deutschen Rückkehrpolitik“).

Der Bund gibt die Leitlinien und die gesetzlichen Rahmenbedingungen der Rückkehrpolitik vor. Für die Ausgestaltung und den Vollzug dieser Politik sind hingegen die Bundesländer zuständig. Jedes Bundesland setzt seine eigenen politischen Prioritäten, die – je nach Regierungskonstellation – auch im Konflikt zu den Zielen des Bundes stehen können. Die Länder entscheiden außerdem eigenständig darüber, wie die Zuständigkeiten im Rückkehrbereich zwischen den jeweiligen Landesbehörden aufgeteilt sind. Dieselbe Aufgabe wird also in verschiedenen Bundesländern von unterschiedlichsten Akteuren wahrgenommen. So ist beispielsweise in den meisten Ländern die Landespolizei für den Transport von Abzuschiebenden vom Wohnort zum Flughafen zuständig. In Hamburg, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen sind dies jedoch die Zentralen Ausländerbehörden und in Niedersachsen schuf das Land eigens für diese Aufgabe einen speziellen Vollzugsdienst.

Auch die kommunale Ebene spielt in der Rückkehrpolitik eine bedeutende Rolle, denn die etwa 600 Ausländerbehörden sind mit weitreichenden Verantwortlichkeiten ausgestattet: Sie erteilen und entziehen Aufenthaltstitel, ordnen Abschiebungen an und können beim Haftrichter Abschiebehaft beantragen. Dabei verfügen die Mitarbeiter der Ausländerbehörden teils über große Ermessensspielräume. Die genaue Auslegung einer Bundes- oder Landesregelung kann sich also von Ausländerbehörde zu Ausländerbehörde unterscheiden.¹³

Hinzu kommen internationale und europäische Akteure: Die Internationale Organisation für Migration (IOM) setzt im Auftrag von Staaten weltweit Rückkehrförderprogramme um. Die Europäische Agentur für Grenz- und Küstenwache, Frontex, finanziert und unterstützt Deutschland bei der logistischen Umsetzung von Abschiebungen mit Charterflügen. Das International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) unterstützt EU-Mitgliedstaaten dabei, nationale Systeme zur Rückkehrbeobachtung zu stärken, und Frontex dabei, einen Pool von Rückkehrbeobachtern aufzubauen.

Parallel zu diesen staatlichen Verantwortlichkeiten engagieren sich nicht-staatliche Akteure wie Flüchtlingsräte, zivilgesellschaftliche Organisationen wie Wohlfahrtsverbände, Migrantenorganisationen, Stiftungen sowie wissenschaftliche Akteure wie Think Tanks und Universitäten in der Debatte.

Angesichts der Vielzahl der involvierten Akteure sind die Prozesse und die Abstimmung der Rückkehrpolitik untereinander kompliziert und oft langwierig. Das Ergebnis ist, dass Entscheidungen und Prozesse sowohl für Betroffene als auch für Außenstehende oft wenig nachvollziehbar, willkürlich und intransparent erscheinen. Ein Gesprächspartner resümiert das Problem treffend: „In der Formel Eins ist das Auto das Schnellste, bei dem die unterschiedlichen Teile besonders gut aufeinander abgestimmt sind. Wir haben einen 750-PS-Motor und kommen nicht vom Fleck.“¹⁴

¹³ In allen Bundesländern gibt es außerdem Härtefallkommissionen, die Ausländern nach Artikel 23 AufenthG aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder wegen eines besonderen politischen Interesses Deutschlands Aufenthalt gewähren können. Auch das Petitionsrecht nach Art. 17 GG kann gegenüber Landesparlamenten und Bundestag genutzt werden, um im Einzelfall ein Aufenthaltsrecht zu erwirken. .

¹⁴ Anonym.

Was ist was? Rückkehr – Terminologie¹⁶

Die komplexe Terminologie der Rückkehrpolitik erschwert Außenstehenden den Zugang zum Thema und macht Diskussionen anfällig für Fehlinterpretationen und Polemik. Welcher Laie kennt schon den Unterschied zwischen einer Zurückweisung (die vor der Grenzüberquerung stattfindet) und einer Zurückschiebung (die nach der Grenzüberquerung, aber in Grenznähe stattfindet)? Wer weiß, dass das Wort „Rückführung“ von einigen Akteuren synonym mit „Abschiebung“ verwandt wird, von anderen dagegen als Oberbegriff für alle Arten der Rückkehr? Auch dass eine „Ausreisepflicht“ in den meisten Fällen nicht bedeutet, dass eine Person tatsächlich ausreisen muss, stiftet Verwirrung. Der Kasten „Was ist was? Rückkehr-Terminologie“ soll Klarheit zu zentralen Begriffen der Rückkehrpolitik schaffen.

RÜCKKEHR:

Rückkehr ist der Oberbegriff für den Prozess der Ausreise eines Migranten in sein Heimatland oder in ein auf dem Weg nach Deutschland durchquertes Land. Rückkehr kann freiwillig (also ohne staatlichen Zwang) oder unfreiwillig (mit staatlichem Zwang) stattfinden, mit oder ohne finanzielle Förderung, eigenständig oder von staatlichen Stellen organisiert.

RÜCKKEHRPOLITIK:

Rückkehrpolitik ist der Oberbegriff für alle Maßnahmen, die mit der Beendigung des Aufenthalts von Ausländern in Deutschland einschließlich ihrer physischen Verbringung außerhalb der deutschen Grenzen in Zusammenhang stehen.

FREIWILLIGE / GEFÖRDERTE RÜCKKEHR:

Freiwillige Rückkehr ist der Vorgang, wenn Migranten Deutschland ohne Zwang verlassen. Deutschland und viele europäische Länder fördern die freiwillige Rückkehr von Migranten, z.B. durch finanzielle Unterstützung oder Sachleistungen wie Zugang zu Qualifizierungsangeboten. Der Begriff ist jedoch umstritten, da die tatsächliche Freiwilligkeit nicht immer gegeben ist. Beispielsweise haben ausreisepflichtige Personen, die eine Ausreiseaufforderung erhalten haben, nur die Wahl, innerhalb einer bestimmten Frist und bei Bedarf mit Fördermitteln auszureisen oder abgeschoben zu werden. Einige Akteure sprechen daher lieber von „geförderter Rückkehr“.

UNFREIWILLIGE RÜCKKEHR / ABSCHIEBUNG:

Eine Abschiebung ist der Vorgang, wenn Migranten Deutschland unter staatlichem Zwang verlassen. Zwang kann den Einsatz körperlicher Gewalt (z.B. die Fixierung der ausreisepflichtigen Person während des Abschiebeflugs) beinhalten, jedoch bedeutet Zwang primär, dass staatliche Stellen eine Entscheidung durchsetzen, der die ausreisepflichtige Person nicht von selbst nachgekommen ist. Eine Abschiebung ist also der erzwungene Vollzug der Ausreisepflicht.

RÜCKFÜHRUNG:

Der Begriff Rückführung wird häufig synonym mit „Abschiebung“ verwendet, er ist aber nicht trennscharf. Einige Akteure verwenden ihn in Abgrenzung zur freiwilligen / geförderten Ausreise, um Maßnahmen unter Anwendung von Zwang (Abschiebungen, Dublin-Überstellungen, Zurückweisungen etc.) zu beschreiben, während andere Akteure darunter auch freiwillige / geförderte Ausreisen verstehen.

¹⁶ Eigene Darstellung basierend auf den folgenden Quellen: SVR, Rückkehrpolitik in Deutschland. Wege zur Stärkung der geförderten Ausreise, 2017, S.10, https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2017/03/SVR_FB_Rueckkehrpolitik.pdf (Zugriff: 04.03.2020), Hoffmeyer-Zlotnik, Paula, Rückkehrpolitik in Deutschland im Kontext europarechtlicher Vorschriften, 2017, S.19, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/11b_germany_effectiveness_of_return_final_de.pdf (Zugriff: 04.03.2020), BMI, Lexikon, https://www.bmi.bund.de/DE/service/lexikon/functions/bmi-lexikon.html?sessionid=398D6394DDF01E669C400496CE78BC72.1_cid287?cms_lv2=9391092 (Zugriff: 04.03.2020) und Mediendienst Integration, Abschiebungen und „freiwillige Ausreisen“, <https://mediendienst-integration.de/migration/flucht- asyl/abschiebungen.html> (Zugriff: 04.03.2020).

ZURÜCKWEISUNG:

Eine Zurückweisung ist die Verweigerung der Einreise an der Grenze durch die Bundespolizei, z.B. weil keine Einreiseerlaubnis vorliegt. Eine Zurückweisung unterbindet also eine illegale Einreise.

ZURÜCKSCHIEBUNG:

Eine Zurückschiebung ist das zeitnahe Verbringen einer illegal eingereisten Person, die in Grenznähe aufgegriffen wurde, in das Land, über das die Person nach Deutschland eingereist ist. Im Gegensatz zur Zurückweisung ist die Person bei der Zurückschiebung also bereits eingereist. Im Gegensatz zur Abschiebung ist die Zurückschiebung ein beschleunigtes Verfahren, da die Bundespolizei sie durchführen kann, ohne dass eine Ausländerbehörde sie anordnet und ohne dass die illegal eingereiste Person eine Frist zur freiwilligen Ausreise erhält. Eine Zurückschiebung ist nicht rechters, wenn die betroffene Person einen Asylantrag in Deutschland stellen will.

SELBSTÄNDIGE / EIGENSTÄNDIGE AUSREISE:

Selbstverständlich gibt es auch Ausländer, die Deutschland ohne Zwang und ohne staatliche Förderung verlassen. Dabei kann es sich um Ausländer mit einem legalen Aufenthaltsstatus handeln, die eigenständig entscheiden, ihren Aufenthalt in der Bundesrepublik zu beenden, oder um Ausreisepflichtige, die ihrer rechtlichen Pflicht nachkommen, ohne auf staatliche Unterstützung zurückzugreifen. Die Zahl der eigenständigen Ausreisen wird statistisch nicht erfasst, da nur wenige Personen, die Deutschland verlassen, dies behördlich melden oder an der Grenze erfasst werden.

DUBLIN-ÜBERSTELLUNG:

Bei einer Dublin-Überstellung bringt die Bundespolizei eine Person, für deren Asylantrag ein anderer EU-Mitgliedstaat¹⁷ zuständig ist, zurück in das nach dem Dublin-Verfahren zuständige Land. Eine Dublin-Überstellung findet also nicht statt, weil das BAMF eine inhaltliche Entscheidung über einen Asyl-

antrag getroffen hat, sondern weil ein anderes EU-Land für die Prüfung des Asylantrags der Person zuständig ist.

AUSWEISUNG:

Eine Ausweisung ist eine Verwaltungsentscheidung der Ausländerbehörden, die einer Person, z.B. weil sie eine schwerwiegende Straftat begangen hat, das Aufenthaltsrecht in Deutschland entzieht und eine Ausreisepflicht begründet. Um die Ausweisung zu vollziehen, muss die Person physisch das Land verlassen.

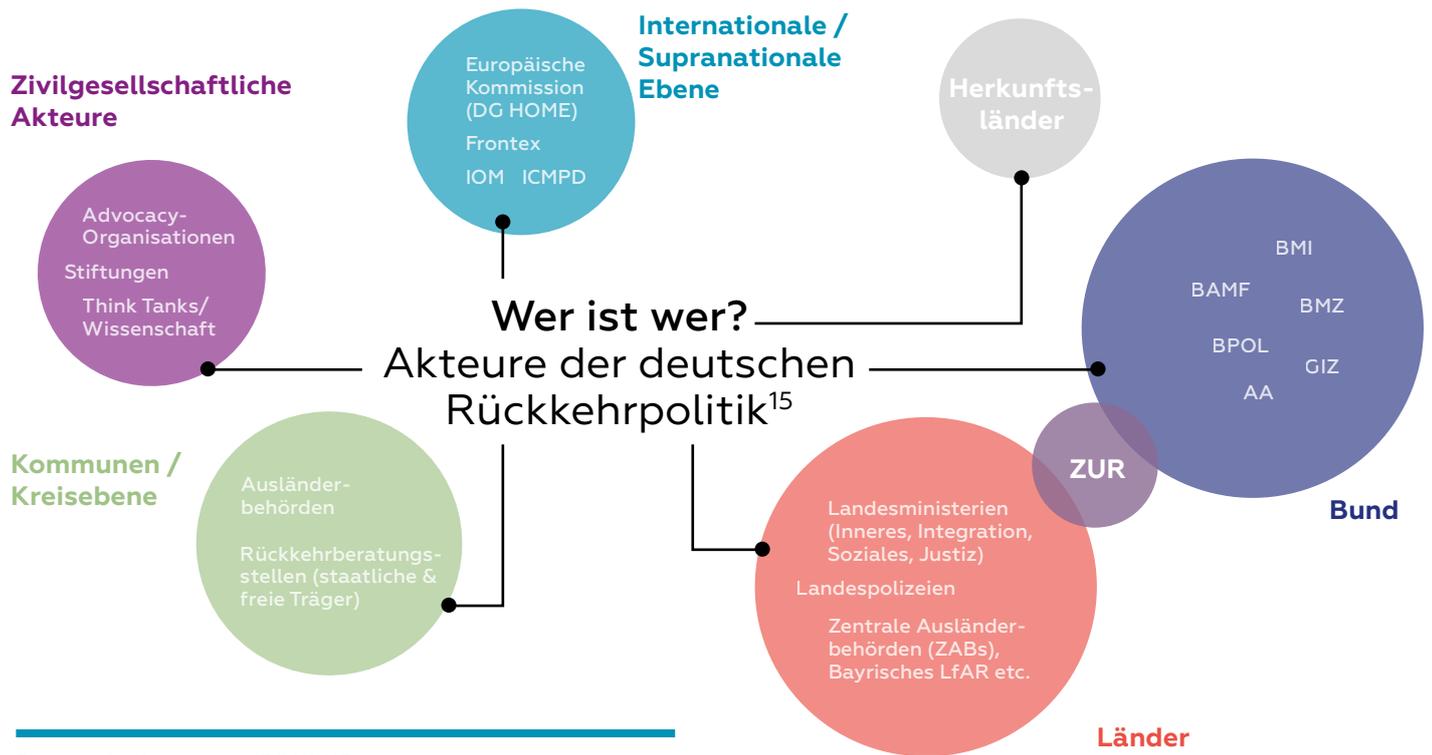
AUSREISEPFLICHT:

Personen ohne legalen Aufenthaltsstatus in Deutschland sind ausreisepflichtig. Ausreisepflichtig können Personen sein, deren Asylantrag abgelehnt wurde, deren Visum oder anderer Aufenthaltstitel in Deutschland abgelaufen ist, oder die illegal eingereist sind und nie einen legalen Aufenthaltsstatus hatten. Wer von der zuständigen Behörde (zumeist Ausländerbehörde oder BAMF) eine Rückkehrentscheidung, z.B. in Form einer Ausreiseaufforderung oder Abschiebungsandrohung bekommt, ist vollziehbar ausreisepflichtig. Innerhalb der Gruppe der vollziehbar Ausreisepflichtigen sind aber nur diejenigen unmittelbar ausreisepflichtig, die nicht im Besitz einer Duldung sind.

DULDUNG:

Die Duldung ist kein Aufenthaltsstatus, sondern lediglich eine Bescheinigung, dass die Abschiebung eines ausreisepflichtigen Ausländers für eine gewisse Zeit ausgesetzt wird, weil rechtliche oder tatsächliche Abschiebehindernisse dem Vollzug entgegenstehen. Das Fehlen von Identitätsdokumenten, medizinische Gründe oder ein für das Herkunftsland verhängter Abschiebestopp können ein solches Hindernis darstellen. Geduldete sind also eigentlich ausreisepflichtig, aber Deutschland erkennt an, dass es die Ausreisepflicht vorläufig nicht durchsetzen kann. Vier von fünf Ausreisepflichtigen in Deutschland besitzen eine Duldung.

¹⁷ Am Dublin-Verfahren beteiligen sich neben den EU-Mitgliedstaaten auch Norwegen, Island, die Schweiz und Liechtenstein.



Europäische Kommission (DG HOME)

- erarbeitet Vorschläge für Verordnungen und Richtlinien auf EU-Ebene (z.B. Rückkehr-Richtlinie)
- verhandelt EU-Rückübernahmeabkommen mit Herkunftsländern

Frontex

- unterstützt Behörden der EU-Mitgliedstaaten bei Organisation und Durchführung von Abschiebungen (insbesondere Finanzierung von Abschiebeflügen)

IOM

- setzt Rückkehrförderprogramme weltweit um (inklusive der deutschen Programme REAG-GARP und StarthilfePlus)

ICMPD

- führt im Rahmen des Forced-Return Monitoring (FRm) Projekts Trainings für Rückkehrbeobachter durch
- erarbeitet Standards, um auf eine Harmonisierung der Abschiebemonitoring-Systeme in Europa hinzuwirken

BMI

- erarbeitet Gesetzentwürfe auf Bundesebene
- verhandelt bilaterale Rückübernahmeabkommen mit Herkunftsländern (federführend)
- konzeptioniert und finanziert Rückkehrförderprogramme (REAG-GARP und StarthilfePlus)

BMZ

- finanziert Reintegrationsprogramme (Perspektive Heimat)

GIZ

- setzt Reintegrationsprogramme um, insbes. „Perspektive Heimat“
- baut und betreibt Migrationsberatungszentren
- stellt Reintegrationsscouts
- führt reintegrationsvorbereitende Qualifizierungsmaßnahmen durch

AA

- verfasst Lageberichte zu Herkunftsstaaten
- unterstützt Kommunikation mit Herkunftsländern

BPOL

- zuständig für Zurückweisung und Zurückschiebung illegal einreisender Ausländer an Landesgrenzen und Flughäfen
- begleitet Abschiebungen und Dublin-Überstellungen
- bildet Vollzugsbeamte zum „Personenbegleiter Luft“ (PBL) aus
- leistet in Einzelfällen Passersatzpapierbeschaffung in Amtshilfe

BAMF

- erlässt Asylbescheide und ggf. Abschiebungsandrohungen
- prüft zielstaatsbezogene Abschiebungsverbote
- unterstützt Bundesländer in Amtshilfe bei Passersatzbeschaffung für Herkunftsländer

ZUR

- koordiniert Arbeit von Bund und Ländern im Rückkehrbereich

Landesministerien (Inneres, Integration, Soziales, Justiz)

- entwickeln und finanzieren Rückkehrförderprogramme (REAG-GARP und Landesprogramme)
- betreiben Abschiebehafteinrichtungen

Zentrale Ausländerbehörden (ZABs), Bayrisches LfAR etc.

- führen Aufgaben im Rückkehrbereich (z.B. Passersatzbeschaffung, Koordinierung des Vollzugs von Abschiebungen etc.) zur Entlastung der Ausländerbehörden auf Kommunalebene zusammen

Landespolizeien

- transportieren Abzuschiebende vom Ort der Abholung zum Flughafen zur Übergabe an die BPOL (nicht in allen Bundesländern)

Ausländerbehörden

- treffen Maßnahmen der Aufenthaltsbeendigung bei Ausländern (z.B. Ausweisung, Erlass von Ausreiseaufforderungen gegenüber Visumsüberziehern etc.)
- prüfen praktische Abschiebehindernisse (z.B. Reiseuntauglichkeit)
- stellen Duldungen aus
- befüllen das AZR
- beantragen Abschiebehaft

Rückkehrberatungsstellen (staatliche & freie Träger)

- beraten zu Rückkehr Optionen und Förderprogrammen
- helfen Rückkehrwilligen, Förderanträge zu stellen

Herkunftsländer

- identifizieren ihre Staatsangehörigen und stellen Passersatzpapiere aus
- verhandeln Rückübernahmeabkommen oder Vereinbarungen zur Rücknahme ihrer Staatsbürger
- erteilen Landeerlaubnisse für Charter-Abschiebeflüge.

15 Eigene Darstellung der Autorinnen basierend auf Experteninterviews und Recherchen.

B) SCHLECHTE DATENGRUNDLAGE

Die Datengrundlage zum Thema Rückkehr ist in Deutschland ungenügend. Dies hat drei Gründe: Erstens erfassen die Bundesländer ihre Daten zu Rückkehr nach uneinheitlichen Standards, so dass sie oft nicht direkt vergleichbar sind und klare Aussagen zur bundesweiten Situation schwerfallen. Ein Beispiel: Zurzeit ist kaum zu ermitteln, wie viele Menschen jedes Jahr mithilfe von Förderung durch deutsche Steuergelder das Land verlassen. Zwar ziehen Fachleute und Medien regelmäßig die Zahlen des bundesweiten REAG/GARP-Programmes heran (vgl. Infobox „REAG/GARP auf einen Blick in Kapitel 2.2.a). Doch da Bundesländer und Kommunen zusätzliche Förderprogramme anbieten, sie aber deren Daten nicht in vergleichbarer Weise erfassen, bleibt die Gesamtschau neblig.¹⁸

Der zweite Haken ist, dass relevante Zahlen und Daten zur Rückkehrpolitik oft nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand öffentlich zugänglich sind. Das BAMF gibt zwar regelmäßig den Migrationsbericht heraus, der einige Informationen und Statistiken zum Thema Rückkehr beinhaltet, doch erscheint er gewöhnlich mit 18-monatiger Verzögerung. Aktuellere Daten zum Thema können den vielen Kleinen Anfragen der Oppositionsparteien im Bundestag entnommen werden, doch auch diese erscheinen nicht immer regelmäßig und Vergleiche über längere Zeiträume von einigen Jahren sind oft nicht möglich, da sich die Fragen ändern. Zudem sind die Antworten der Bundesregierung vor allem für Laien schwer durchdringbar. Häufige Verweise auf frühere Bundestagsdrucksachen machen das Lesen schwerfällig, ebenso wie die Tatsache, dass die Regierung Daten grundsätzlich in tabellarischer Form darstellt, statt sie visuell und leserfreundlich aufzubereiten. Kurzum, es erfordert viel Willen, Vorwissen und Geduld, um auf zentrale Daten der Rückkehrpolitik zuzugreifen. Die interessierte Öffentlichkeit muss sich entsprechend auf Presseberichte verlassen, die oft aktuellere Daten enthalten, aber je nach Medium selektiv und politisch gefärbt sein können.

Der dritte Grund ist, dass eine der wichtigsten Quellen für Migrationsstatistiken, das sogenannte Ausländerzentralregister (AZR), mit schweren Einschränkungen und Fehlern behaftet ist und oft nicht die Zahlen liefern kann, die für informierte politische Entscheidungen nötig wären. Drei primäre Akteure sind für das Funktionieren des Registers zuständig: Das Bundesverwaltungsamt zeichnet für den technischen Teil des AZR verantwortlich, die Ausländerbehörden (und einige weitere Stellen wie etwa Aufnahmeeinrichtungen, Gesundheitsämter, Meldebehörden etc.) befüllen das AZR mit den Daten und das BAMF (als sogenannte „Registerbehörde“) wertet die Inhalte aus und liefert der Politik die Statistiken, etwa im Rahmen parlamentarischer Anfragen.

Die mangelnde Belastbarkeit von AZR-Zahlen ist weithin bekannt.¹⁹ Die Einträge sind oft veraltet und nicht aussagekräftig, z.B. gibt es Zweifel an der Zahl der Ausreisepflichtigen. Im AZR verzeichnet sind derzeit eine knappe Viertelmillion, doch darin enthalten sind auch Einträge von Menschen, die selbstständig oder mit einem Förderprogramm ausgereist sind, dies jedoch nicht gemeldet haben. Eigentlich sollten Rückkehrer an der Grenze oder nach ihrer Ausreise eine sogenannte Grenzübertrittsbescheinigung (GÜB) bei einer deutschen Vertretung im Herkunftsland abgeben. Der Rücklauf ist aber unzureichend, auch weil es keinen Anreiz für die Abgabe des Papiers gibt. Nicht in der AZR-Zahl enthalten ist hingegen die Dunkelziffer von sich illegal in Deutschland aufhaltenden Migranten, die unbemerkt eingereist sind. Wie hoch diese Dunkelziffer tatsächlich ist, ist nicht bekannt. Die Fachwelt diskutiert neuere Schätzungen kritisch.²⁰

An Rufen nach Reform des AZR mangelt es nicht. Die von der Innenministerkonferenz eingesetzte Arbeitsgruppe Integriertes Rückkehrmanagement (AG IRM) fordert dringend eine Optimierung des Registers. Auch der Koalitionsvertrag von 2018 räumt der Erneuerung des AZR einen Absatz ein und erklärt die Absicht, es zu einem „zentralen Ausländerdateisystem“ auszubauen. Doch um das AZR umfassend zu bereinigen, müssten Beamte in Kleinstarbeit alle Eintragungen einzeln überprüfen. Als dies vor einigen Jahren in Hessen versuchsweise geschah, zeig-

¹⁸ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 19/18201, Antwort der Bundesregierung: Abschiebungen und Ausreisen 2019, 19.03.2020, S.42, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/182/1918201.pdf> (Zugriff: 21.04.2020) und Interview mit Mirko Heinke, Bundesministerium für Inneres, Bau und Heimat.

¹⁹ Vgl. Süddeutsche Zeitung, Im Graubereich, in: SZ.de, 02.06.2019, <https://www.sueddeutsche.de/politik/fluechtlingspolitik-im-graubereich-1.4471250> (Zugriff: 04.03.2020), Dummer, Niklas, Wie mit chaotischen Zahlen Flüchtlingspolitik gemacht wird, in: ZEIT ONLINE, 28.08.2018, <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2018-08/abschiebung-bundesregierung-auslaenderzentralregister-zahlen-schutzgesetze> (Zugriff: 04.03.2020) und Ghelli, Fabio, Gibt es zu wenige Abschiebungen?, 05.12.2017, <https://mediendienst-integration.de/artikel/gibt-es-zu-wenige-abschiebungen-abgelehnte-asylbewerber-ausreisepflichtige.html> (Zugriff: 04.03.2020).

²⁰ Rietig, Victoria, Der Disput um nicht-autorisierte Migranten, 2019, <https://dgap.org/de/forschung/publikationen/der-disput-um-nicht-autorisierte-migranten> (Zugriff: 04.03.2020).

te sich, dass etwa ein Drittel der Einträge nicht mehr zutraf. Ob dieser Anteil in anderen Bundesländern wesentlich höher oder niedriger liegt, ist ungewiss.²¹

Eines der Grundprobleme des AZR ist, dass es eine Funktion erfüllen soll, für die es nicht gebaut wurde. Ursprünglich sollte das AZR keine Grundlage für umfassende Migrationsstatistiken sein, sondern lediglich eine Hilfe für Ausländerbehörden, die schnell Informationen über den Aufenthaltsstatus einer Person suchten.²² Gibt es Neuerungen im Aufenthaltsrecht, ändern sich häufig auch die Informationen, die im AZR abgespeichert werden. Dies erschwert die vergleichende Analyse großer Datenmengen über einen längeren Zeitraum. Inwieweit die Regierung ihr Ziel verwirklichen kann, aus dem AZR das gewünschte „zentrale Ausländerdateisystem“ zu machen (beispielsweise durch das sogenannte „Zweite Datenaustauschverbesserungsgesetz“)²³, bleibt abzuwarten.

Die deutsche Rückkehrpolitik krankt also nicht nur daran, dass sie weitreichende politische Entscheidungen auf Grundlage lückenhafter Daten trifft, sondern auch daran, dass Journalisten, Wissenschaftler und die Öffentlichkeit unzureichenden Zugang zu den vorhandenen Daten haben. Das Ergebnis sind

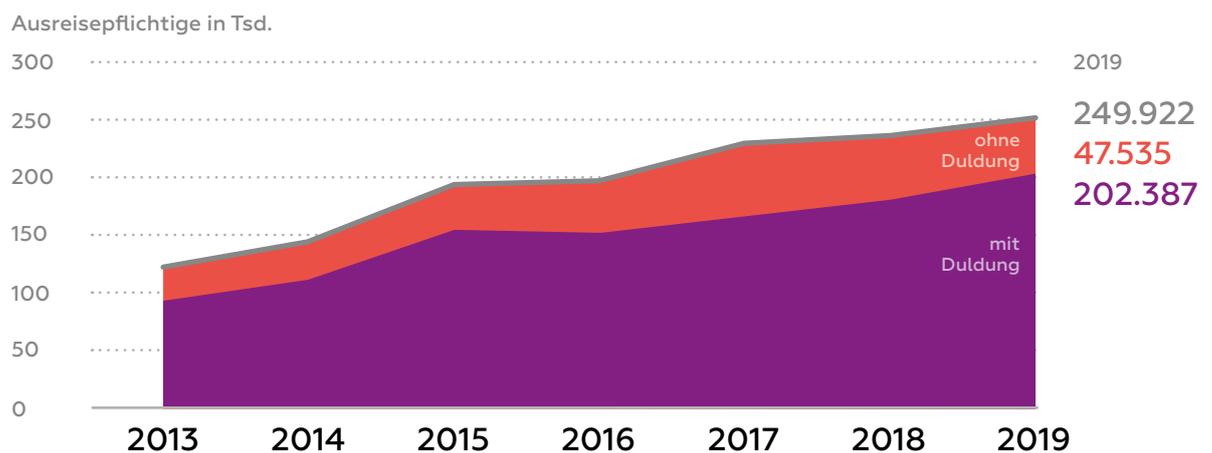
Politiken, die sich nicht immer an Fakten orientieren, und eine Debatte, die für statistische Verzerrungen, Fehlinterpretationen und Fake News anfällig ist.

C) GERINGE BEDEUTUNG DER AUSREISEPFLICHT

Seit 2013 hat sich die Anzahl der Ausreisepflichtigen mehr als verdoppelt, von etwa 120.000 auf eine Viertelmillion (vgl. Grafik Ausreisepflichtige mit und ohne Duldung, 2012-2019). Die Zahl der Ausreisepflichtigen ohne Duldung stieg von etwa 30.000 auf derzeit rund 50.000, die der Ausreisepflichtigen mit Duldung von weniger als 100.000 auf mehr als 200.000.

Zwar basieren diese Statistiken auf dem fehlerhaften AZR, aber der Aufwärtstrend ist unstrittig und in Anbetracht der Migrationsströme der letzten Jahre nicht verwunderlich. Es ist davon auszugehen, dass auch in den nächsten Jahren mehr und mehr Ausreisepflichtige registriert werden, da nach wie vor viele noch nicht endgültig entschiedene Verfahren bei den Verwaltungsgerichten liegen, von denen ein Teil in einer Ausreisepflicht münden wird.²⁴

AUSREISEPFLICHTIGE MIT UND OHNE DULDUNG, 2012-2019²⁵



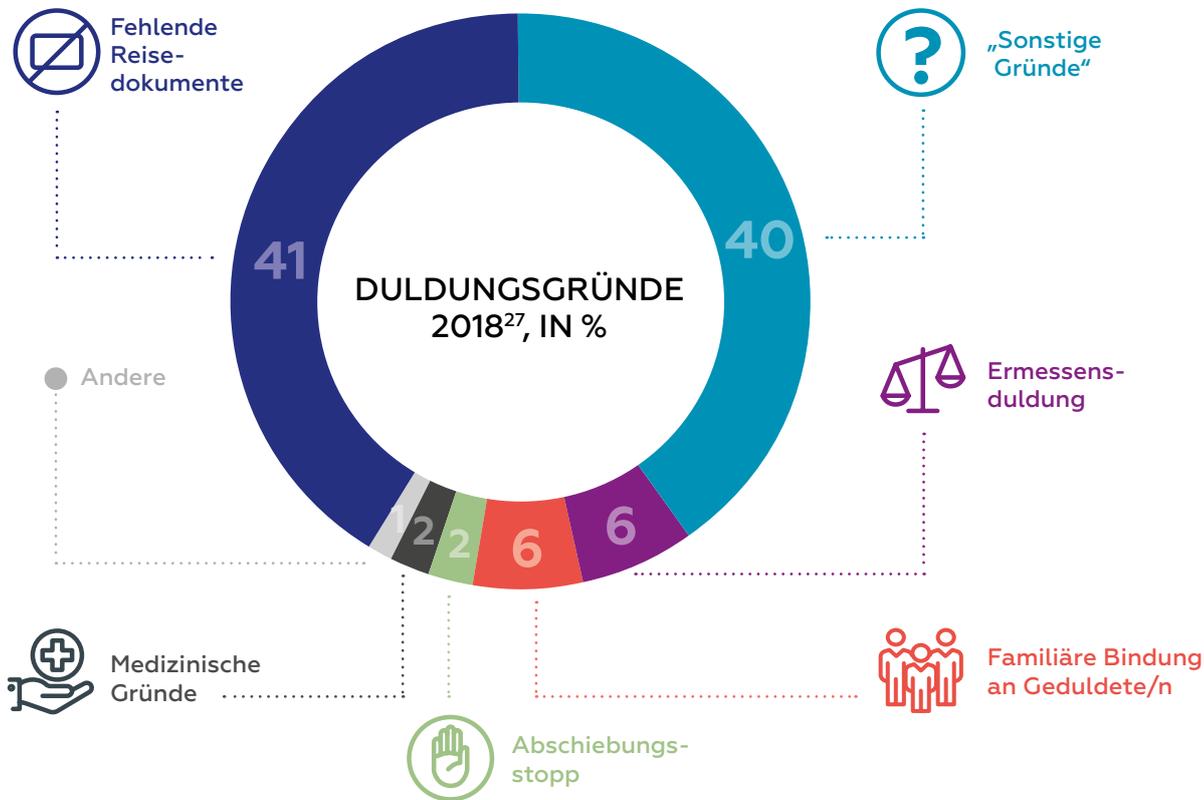
21 Dummer, Niklas, Wie mit chaotischen Zahlen Flüchtlingspolitik gemacht wird, in: ZEIT ONLINE, 28.08.2018, <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2018-08/abschiebung-bundesregierung-auslaenderzentralregister-zahlen-schutzgesetz> (Zugriff: 04.03.2020). Vgl. auch Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode, 2018, S.108, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1> (Zugriff: 04.03.2020); „Wir werden das Ausländerzentralregister (AZR) ertüchtigen, um belastbarere Auskünfte erhalten zu können, allen relevanten Behörden unkomplizierten Zugriff zu ermöglichen und es auch zur besseren Steuerung der Rückführung und freiwilligen Ausreise einsetzen zu können. Wir werden es in Zusammenarbeit mit den Ländern zu einem insgesamt den zeitgemäßen Anforderungen entsprechenden zentralen Ausländerdateisystem weiterentwickeln. Im Rahmen dieser Ertüchtigung werden wir auch den Bestand der tatsächlich zur Rückführung anstehenden Personen besser abbilden.“

22 Interview mit Herbert Albrecht und Ute Wiesner, Abteilung Ausländerangelegenheiten, Einwohneramt Nürnberg.

23 BMI, Zweites DAVG, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/faqs/DE/themen/migration/zweites-davg/zweites-davg.html> (Zugriff am 20.03.2020).

Für Kritik am Datenaustauschverbesserungsgesetz vgl. Caritas, Stellungnahme Referentenentwurf der Bundesregierung zur Verbesserung der Registrierung und des Datenaustausches zu aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken (Zweites Datenaustauschverbesserungsgesetz), https://fluechtlingsrat-berlin.de/wp-content/uploads/caritas_dw_datenaustausch.pdf (Zugriff: 08.04.2020).

24 Ghelli, Fabio, „Gibt es zu wenige Abschiebungen?“, 05.12.2017, <https://mediendienst-integration.de/artikel/gibt-es-zu-wenige-abschiebungen-abgelehnte-asylbewerber-ausreisepflichtige.html> (Zugriff: 04.03.2020).



Die Ausreisepflicht ist in Deutschland allerdings eher eine theoretische Pflicht als eine praktische Verpflichtung. Mehr als vier von fünf Ausreisepflichtigen sind in Deutschland im Besitz einer Duldung, die ihnen bescheinigt, dass sie zwar theoretisch ausreisepflichtig sind, doch der Staat zurzeit darauf verzichtet, diese Pflicht mit Zwang zu vollziehen.²⁶ Die Situation mutet paradox an: Es gibt zwar immer mehr Ausreisepflichtige, aber die Bedeutung dieser Pflicht ist verwischt. Teilen der Bevölkerung ist es schwer zu vermitteln, dass eine Ausreisepflicht für Migranten nicht automatisch eine Verpflichtung darstellt, tatsächlich das Land zu verlassen. Idealerweise wäre die Anzahl von Duldungen gering und die Dauer der Duldung kurz. In der Praxis ist jedoch das Gegenteil der Fall.

Reisedokumente geduldet werden. Bei weiteren vier von zehn sind jedoch nur „sonstige Gründe“ bekannt – eine Kategorie, die eigentlich als Notbehelf dienen sollte. (vgl. Grafik: „Duldungsgründe, 2018“). Relativ wenig fallen weitere Gründe ins Gewicht, etwa die sechs Prozent „Ermessensduldung“ aus humanitären oder persönlichen Gründen (wie die Beendigung eines Schulabschlusses oder einer Ausbildung) oder weil jemand familiär an eine weitere geduldete Person gebunden ist. Auch der oft medial zitierte Abschiebestopp und die medizinischen Gründe treffen nur auf jeweils zwei Prozent der Geduldeten zu. Nicht abgebildet sind hierbei allerdings Duldungen aus mehreren Gründen (etwa ein Kind ohne Identitätsdokumente, das seinen Schulabschluss macht und Kind ebenfalls geduldeter Eltern ist).

Die Gründe vieler Duldungen sind unklar. Bekannt ist, dass vier von zehn Personen wegen fehlender

Die Duldung ist das Jein des Aufenthaltsrecht. Sie ist kein Aufenthaltsstatus, sondern eine Behelfslösung,

²⁵ Für 2012–2016 vgl. Hoffmeyer-Zlotnik, Paula, Rückkehrpolitik in Deutschland im Kontext europarechtlicher Vorschriften, 2017, S.18, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/11b_germany_effectiveness_of_return_final_de.pdf (Zugriff: 04.03.2020). Für 2017 vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 19/633, Antwort der Bundesregierung: Zahlen in der Bundesrepublik Deutschland lebender Flüchtlinge zum Stand 31. Dezember 2017, 05.02.2018, <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/006/1900633.pdf> (Zugriff: 23.04.2020). Für 2018 vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 19/8021, Antwort der Bundesregierung: Abschiebungen und Ausreisen im Jahr 2018, 26.02.2019, S.33, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/080/1908021.pdf> (Zugriff: 08.04.2020). Für 2019 vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 19/18201, Antwort der Bundesregierung: Abschiebungen und Ausreisen 2019, 19.03.2020, S.46, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/182/1918201.pdf> (Zugriff: 21.04.2020).
²⁶ Leubeucher, Marcel, 200.000 erhalten die Nachricht, dass Deutschland sie nicht abschieben kann, in: WELT, 07.02.2020, https://www.welt.de/print/die_welt/politik/article205668155/200-000-erhalten-die-Nachricht-dass-Deutschland-sie-nicht-abschieben-kann.html (Zugriff: 04.03.2020).
²⁷ Deutscher Bundestag, Drucksache 19/8258, Antwort der Bundesregierung: Zahlen in der Bundesrepublik lebender Flüchtlinge zum Stand 31. Dezember 2018, 12.03.2019, S.38, <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/19/082/1908258.pdf> (Zugriff: 04.03.2020).

die viele Nachteile mit sich bringt.²⁸ Sie ist mit Unsicherheit und Frustration für die Geduldeten verbunden, die nicht wissen, in welchem Land sie ihre Zukunft planen können. Dies ist besonders belastend für die mehr als 50.000 Kinder mit Duldung – etwa drei von zehn Geduldeten sind minderjährig.²⁹ Die Duldung ist aber auch für die deutschen Behörden eine Belastung. Sie muss oft neu beantragt werden und die Prüfungen, ob Duldungsgründe weiter bestehen oder sich Fälle verändert haben, verursachen hohen administrativen Aufwand. In den letzten Jahren haben die Gesetzgeber neue Duldungsformen geschaffen, beispielsweise die „Duldung für Personen mit ungeklärter Identität“, auch als „Duldung light“ bezeichnet, sowie die 30-monatige „Beschäftigungsduldung“, die in eine Aufenthaltserlaubnis münden soll.³⁰

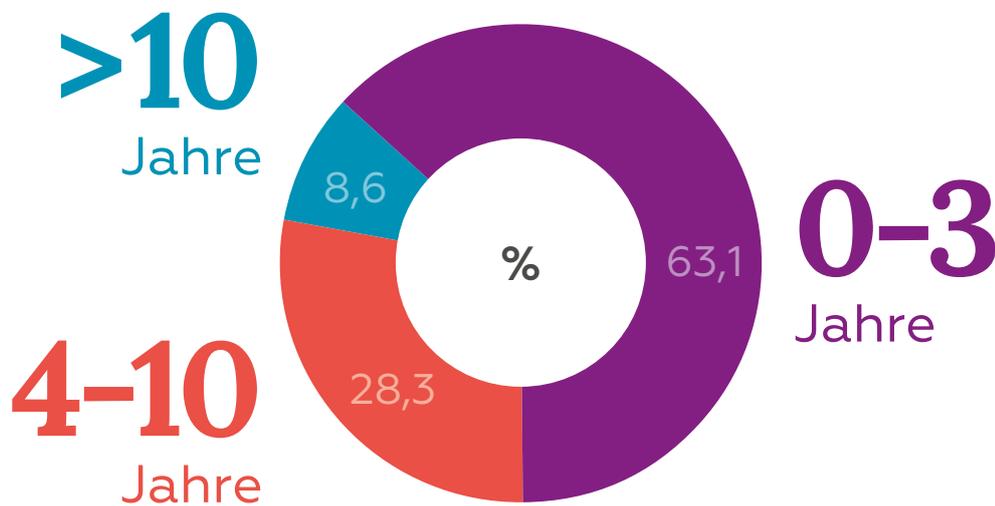
Die Duldung ist auf eine kurze Dauer angelegt, zieht sich aber in der Praxis oft in die Länge. Mehrmalige Verlängerungen führen in die Langzeitduldung. Die

Mehrzahl der Geduldeten (knapp zwei Drittel) werden seit weniger als drei Jahren geduldet, aber fast jeder Zehnte (9 Prozent, mehr als 15.000 Menschen) lebt bereits seit mehr als zehn Jahren in Kettenduldung. (vgl. Grafik Durchschnittliche Dauer von Duldungen in Deutschland, 2018). Diese Langzeitduldungen sind weder für die Integration von Menschen noch für den Vollzug der Ausreisepflicht sinnvoll. Experten und Politik kritisieren Kettenduldungen zwar seit Jahren, doch eine Wende ist nach wie vor nicht in Sicht.³¹

D) DREHTÜRPHÄNOMEN: RÜCKKEHRENDE RÜCKKEHRER

Es kommt vor, dass Migranten Deutschland zwar verlassen – mithilfe von Förderung oder unter Zwang – dann aber erneut einreisen. Rein rechtlich gesehen sind rückkehrende Rückkehrer kein Problem, solange die Remigration auf legalem We-

DURCHSCHNITTLICHE DAUER VON DULDUNGEN IN DEUTSCHLAND, 2018³²



²⁸ Vgl. Dienelt, Klaus, Duldung: Was ist eine Duldung und mit welchen Rechten ist sie verbunden?, 13.09.2016, <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdoessiers/233846/definition-fuer-duldung-und-verbundene-rechte?p=all> (Zugriff: 04.03.2020), Hügel, Volker Maria, Leben in der Warteschleife - Bleiberecht für Flüchtlinge, <https://heimatkunde.boell.de/2013/11/18/leben-der-warteschleife-bleiberecht-f%C3%BCr-fl%C3%BChtlinge> (Zugriff: 04.03.2020), PRO ASYL, Die Bleiberechtsregelung läuft ins Leere: Nur wenige Geduldete profitieren, 17.02.2017, <https://www.proasyl.de/news/die-bleiberechtsregelung-laeuft-ins-leere-nur-wenige-geduldeteprofitieren/> (Zugriff: 04.03.2020) und Senge, Katharina, Stand der Rückkehrpolitik in Deutschland, 2018, https://www.kas.de/documents/259121/4808398/DE_kas_ai_sonderheft_migration_senge_web.pdf/ea2979c3-c066-58c1-6263-a6a79c025685?version=1.0&t=1551101316081 (Zugriff: 04.03.2020).

²⁹ Deutscher Bundestag, Drucksache 19/8258, Antwort der Bundesregierung: Zahlen in der Bundesrepublik lebender Flüchtlinge zum Stand 31. Dezember 2018, 12.03.2019, S.37, <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/19/082/1908258.pdf> (Zugriff: 04.03.2020).

³⁰ BMI, Fragen und Antworten zum Entwurf des Geordnete-Rückkehr-Gesetzes, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/faqs/DE/themen/migration/rueckkehr/geordnete-rueckkehr-gesetz.html> (Zugriff: 07.04.2020) und BMI, „Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung im Bundesgesetzblatt verkündet“, 15.07.2019, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2019/07/duldungsgesetz-verkuendet.html> (Zugriff: 20.03.2020).

³¹ Vgl. SVR, Stellungnahme zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht (Geordnete-Rückkehr-Gesetz), 2019, S.5, https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2019/05/SVR_Stellungnahme_Ausreisepflicht.pdf (Zugriff: 04.03.2020).

³² Deutscher Bundestag, Drucksache 19/8258, Antwort der Bundesregierung: Zahlen in der Bundesrepublik lebender Flüchtlinge zum Stand 31. Dezember 2018, 12.03.2019, S.37, <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/19/082/1908258.pdf> (Zugriff: 04.03.2020).

ge geschieht. Nur wenn Abgeschobene oder ehemals geförderte Rückkehrer auf illegalem Weg zurückkehren, stellt dies einen Rechtsverstoß dar. Dieses als „Drehtürphänomen“ bekannte Problem ist nicht nur für Deutschland eine Herausforderung, sondern für alle Zielländer, die in die Rückkehr von Migranten investieren.³³

Wie so oft in der Rückkehrpolitik ist das Ausmaß des Problems jedoch schwer zu beziffern. Laut dem Migrationsbericht der Bundesregierung lag die Zahl der unerlaubten Wiedereinreisen in den Jahren 2017 und 2018 bei knapp 2.500 pro Jahr.³⁴ Medienberichte sprechen zwar häufig von tausenden oder gar zehntausenden Fällen, doch die den Berichten zugrunde liegenden Quellen vermischen legale und illegale Einreisen.³⁵ Es ist bekannt, dass zwischen 2015 und 2019 insgesamt etwa 4.000 Migranten, die durch REAG/GARP gefördert worden waren, wieder nach Deutschland eingereist sind.³⁶ Da jedoch keine Daten darüber vorliegen, ob diese Menschen einen legalen Aufenthaltsstatus hatten oder nicht, ist auch keine Aussage darüber möglich, wie viele der Rückkehrer regulär oder irregulär nach Deutschland zurückgekehrt sind.

Deutschland erlegt geförderten Rückkehrern normalerweise keine Wiedereinreisesperre auf.³⁷ Wer mit einem gültigen Visum oder anderem legalen Aufenthaltstitel wieder nach Deutschland einreist, muss allerdings die zuvor ausgezahlten Fördergelder zurückzahlen. Soweit die Theorie. In der Praxis zahlt jedoch nur ein Teil der dazu verpflichteten Migranten die Gelder zurück. Zwischen Januar 2017 und April 2019, also in einem Zeitraum von gut zwei Jahren, wurden Fördermittel in Höhe von rund 83.000 Eu-

ro zurückgezahlt.³⁸ Da die individuellen Reisebeiträge unterschiedlich hoch sind, ist nicht klar, wie viele Personen diese Gelder entrichteten und welcher Anteil der rückkehrenden Rückkehrer tatsächlich ihrer Pflicht zur Rückzahlung nachkam. Die Zahl der Menschen, die trotz Wiedereinreisesperre erneut nach Deutschland eingereist sind, ist ebenfalls unklar.³⁹

Problematisch ist die potenzielle Doppelförderung von wiedereinreisenden Rückkehrern. Zwar ist keine zweimalige Förderung durch das bundesweite REAG/GARP-Programm möglich, aber Gespräche mit Rückkehrberatungen zeigen, dass eine weitere Förderung durch landeseigene Programme trotzdem möglich ist. Einige Länder machen davon Gebrauch, weil es günstiger sein kann, eine einmalige Rückkehrprämie zu bezahlen als über lange Zeiträume die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zu schultern.⁴⁰

Interviewpartner betonen recht einstimmig, dass vor allem bei Abschiebungen innerhalb Europas, inklusive bei Dublin-Überstellungen, das Drehtürphänomen stark verbreitet sei. Der Leiter einer Abschiebeaufnahmestelle moniert, dass innerhalb Europas abgeschobene Migranten nicht selten unmittelbar wieder via FlixBus nach Deutschland zurückkehren.⁴¹ Bestätigt wird dies auch von einer leitenden Mitarbeiterin einer Berliner Landesbehörde. „Dublin ist ein zahnlöser Hund. Wir hatten schon Fälle, die morgens im Rahmen von Dublin nach Polen abgeschoben worden sind und abends wieder vor der Tür der Unterkunft standen und nach ihrem Zimmer Schlüssel gefragt haben.“⁴² Auch die Vertreterin eines Flüchtlingsrats schätzt die Quote hoch ein: „Versuchen tun es sicher weit über 50 Prozent.“⁴³

33 Rietig, Victoria und Dominguez-Villegas, Rodrigo, Stopping the Revolving Door: Reception and Reintegration Services for Central American Deportees, 2015, <https://www.migrationpolicy.org/research/stopping-revolving-door-reception-and-reintegration-services-central-american-deportees> (Zugriff: 04.03.2020), Black, Richard et.al., Pay-to-Go Schemes and Other Noncoercive Return Programs: Is Scale Possible?, 2011, <https://www.migrationpolicy.org/research/pay-go-schemes-and-other-noncoercive-return-programs> (Zugriff: 04.03.2020) und Kuschminder, Katie, Taking Stock of Assisted Voluntary Return from Europe: Decision Making, Reintegration and Sustainable Return – Time for a paradigm shift, 2017, https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/47064/RSCAS%202017_31.pdf?sequence=1&isAllowed=y (Zugriff: 04.03.2020).

34 BAMF, Migrationsbericht 2018, S.191,

<https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Migrationsberichte/migrationsbericht-2018.html?nn=403964> (Zugriff: 08.04.2020).

35 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, Tausende Asylbewerber bereits mehrmals abgeschoben, in: FAZ.net, 01.12.2013,

<https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/tausende-asylbewerber-bereits-mehrmals-abgeschoben-16513243.html> (Zugriff: 04.03.2020) und Leubeucher, Marcel, Tausende abgeschobene Asylbewerber wieder im Land, in: WELT, 01.12.2019, <https://www.welt.de/politik/article203950790/Wie-Clan-Chef-Miri-Tausende-abgeschobene-Asylbewerber-wieder-im-Land.html> (Zugriff: 04.03.2020).

36 Deutscher Bundestag, Drucksache 19/10535, Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 27. Mai 2019 eingegangenen Antworten der Bundesregierung, 31.05.2019, S.28, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/105/1910535.pdf> (Zugriff: 04.03.2020).

37 Gegen Asylsuchende aus sicheren Herkunftsländern, deren Antrag als offensichtlich unbegründet abgelehnt wurde, oder Asylsuchende, deren Zweit- oder Folgeanträge wiederholt als unzulässig abgelehnt wurden, kann allerdings unabhängig von der Art der Rückkehr ein Wiedereinreiseverbot verhängt werden, das in der Regel fünf Jahre gültig ist.

38 Deutscher Bundestag, Drucksache 19/10559, Antwort der Bundesregierung: Rückkehrförderung und erneute Einreise, 03.06.2019, S.11, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/105/1910559.pdf> (Zugriff: 04.03.2020).

39 Deutscher Bundestag, Drucksache 19/5818, Antwort der Bundesregierung: Abschiebungen, Rücküberstellungen und freiwillige Ausreisen seit 2013, 16.11.2018, S.26, <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/19/058/1905818.pdf> (Zugriff: 04.03.2020).

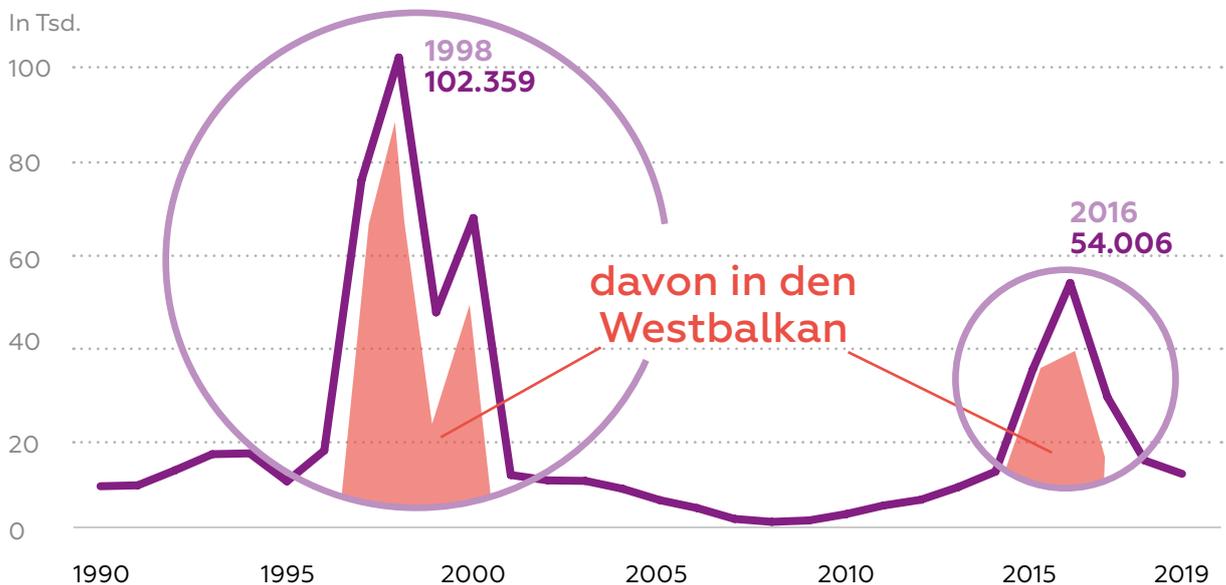
40 Deutscher Bundestag, Drucksache 19/10559, Antwort der Bundesregierung: Rückkehrförderung und erneute Einreise, 03.06.2019, S.9, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/105/1910559.pdf> (Zugriff: 04.03.2020) und Hannelore Thoeltdte, Leiterin des Referats Soziale Dienste, Landesamt für Flüchtlinge Berlin.

41 Florian Steinmetzer, Bayerisches Landesamt für Asyl und Rückführungen.

42 Hannelore Thoeltdte, Landesamt für Flüchtlinge Berlin.

43 Nora Brezger, Flüchtlingsrat Berlin.

REAG/GARP-GEFÖRDERTE AUSREISEN AUS DEUTSCHLAND, 1990-2019⁵⁴



2) Probleme der freiwilligen Rückkehr

A) ÜBERHÖHTE ERWARTUNGEN

Die freiwillige Rückkehr ist in Deutschland die präferierte Form der Rückkehr, denn sie gilt als humaner als die erzwungene Rückkehr und ist zudem wesentlich billiger.⁴⁴ Eine Studie der letzten Jahre schätzt, dass die Kosten erzwungener Rückkehr doppelt so hoch sind wie die der freiwilligen Rückkehr⁴⁵; eine andere Studie geht sogar von bis zu zehnmal höheren Kosten aus⁴⁶. Zudem bedarf es keiner Rückübernahmeabkommen mit Herkunftsländern, die notorisch schwierig und langwierig zu verhandeln sind. Auch führt sie zu weniger kritischer Berichterstattung als Abschiebungen. Die freiwillige Rückkehr ist daher „ökonomisch, politisch und moralisch schmackhafter“⁴⁷ als die erzwungene Rückkehr.

Das Konzept der freiwilligen Rückkehrförderung ist nicht neu. Erste Programme entstanden in den

1970er Jahren in den Niederlanden, Frankreich und in Deutschland.⁴⁸ Mit dem 1983 beschlossene „Rückkehrhilfegesetz“ setzte die deutsche Regierung finanzielle Anreize für die Rückkehr von Gastarbeitern von etwa 10.000 DM (etwa 5.000 EUR) pro Person. Die Debatte um Sinn und Unsinn dieser Investitionen, die sich vor nunmehr fast 40 Jahren entspannt, hat frappierende Parallelen zur heutigen Diskussion.⁴⁹

Vor allem europäische Länder fördern die freiwillige Rückkehr, einerseits über finanzielle Anreize, andererseits über Sachleistungen wie etwa Beratungen oder Trainings vor oder nach der Rückkehr ins Heimatland.⁵⁰ Die Kosten dafür sind beträchtlich. In den Jahren 2017 und 2018 gab Deutschland für die Programme REAG/GARP und Starthilfe Plus jeweils um die 30 Millionen Euro aus (vgl. Infobox: Das Rückkehrprogramm REAG/GARP auf einen Blick).⁵¹ Dazu kommen noch Kosten in unklarer (da nicht zentral abrufbarer) Höhe für weitere Programme auf Länder- und Kommunalebene sowie die Kosten für

⁴⁴ Vgl. EU-Rückführungsrichtlinie, 2008, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:EN:PDF> (Zugriff: 04.03.2020) und BMI, Instrumente des Rechtsstaats im Einklang: Rückkehr und Rückführungen, <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/migration/rueckkehrpolitik/rueckkehr-und-rueckfuehrungen/rueckkehr-und-rueckfuehrungen-node.html> (Zugriff: 04.03.2020).

⁴⁵ McKinsey, Rückkehr - Prozesse und Optimierungspotentiale, 2016, S.10, <https://fragdenstaat.de/dokumente/76/> (Zugriff: 04.03.2020).

⁴⁶ Black, Richard et.al., Pay-to-Go Schemes and Other Noncoercive Return Programs: Is Scale Possible?, 2011, S.5, <https://www.migrationpolicy.org/research/pay-go-schemes-and-other-noncoercive-return-programs> (Zugriff: 04.03.2020).

⁴⁷ Ebd., S.3.

⁴⁸ Ebd., S.9.

⁴⁹ Der Spiegel, Nimm deine Prämie und hau ab, in: Der Spiegel, 22.08.1983, <https://www.spiegel.de/spiegel/print/d-14021231.html> (Zugriff: 04.03.2020).

⁵⁰ Vgl. Kuschminder, Katie, Taking Stock of Assisted Voluntary Return from Europe: Decision Making, Reintegration and Sustainable Return – Time for a paradigm shift, 2017, S.5-6, https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/47064/RSCAS%202017_31.pdf?sequence=1&isAllowed=y (Zugriff: 04.03.2020).

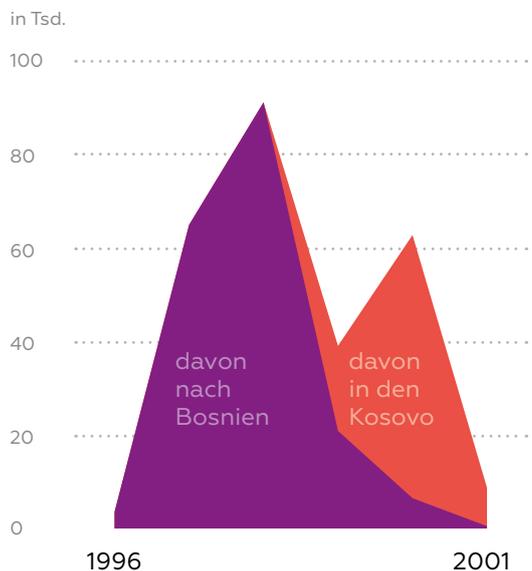
⁵¹ Deutscher Bundestag, Drucksache 19/10559, Antwort der Bundesregierung: Rückkehrförderung und erneute Einreise, 03.06.2019, S.7, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/105/1910559.pdf> (Zugriff: 04.03.2020).

Reintegrationsprogramme wie das BMZ-Programm „Perspektive Heimat“, die seit Programmbeginn 2017 bei etwa 350 Millionen Euro lagen.⁵² Ebenfalls zu Buche schlagen weitere Programme und Initiativen auf EU-Ebene, wie etwa das European Return and Reintegration Network (ERRIN).⁵³

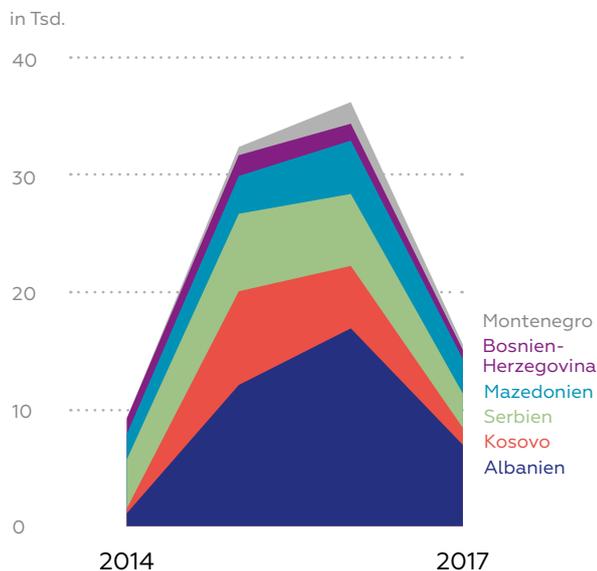
Diese Investitionen basieren auf zwei Erwartungen, die beide nicht falsch sind, aber überhöht. Zum einen ist die Annahme, dass Investitionen in die freiwillige Rückkehr die Zahl der Ausreisepflichtigen merklich reduzieren kann, kritisch zu betrachten. Denn nur etwas sechs von zehn der im Jahr 2019 durch REAG/GARP Geförderten waren überhaupt ausreisepflichtig (7.400 von 13.100). Von ihnen wiederum verfügte ein großer Teil (4.300) über eine Duldung.⁵⁵ Das Ziel, die Zahl der Ausreisepflichtigen durch die Förderung freiwilliger Rückkehr zu reduzieren, wird also zweifelsohne erreicht – aber eben nur in gut der Hälfte der Fälle.

Zweitens ist Förderung der freiwilligen Rückkehr zwar eine hilfreiche, aber keine ausreichende Bedingung für mehr Ausreisen. Denn: Mehr hilft nicht unbedingt mehr. Betrachtet man die Ausreisestatistiken der letzten 30 Jahre (vgl. Grafik „REAG/GARP-Ausreisen aus Deutschland, 1990-2019“), so lag die Zahl freiwilliger Rückkehrer fast immer unter 20.000 im Jahr. Einen starken Anstieg gab es nur zweimal – beide Male, als viele Menschen in den Balkan zurückkehrten. In den Jahren 1997 bis 2000, die den ersten großen Ausschlag der Kurve mit Höchstwerten von bis zu 100.000 Rückkehrern darstellen, kehrten neun von zehn geförderten Rückkehrern entweder nach Bosnien und Herzegowina oder in den Kosovo zurück. (vgl. Grafik „REAG/GARP-Ausreisen, nach Zielland, 1996-2001“). Zwischen 2014 und 2017, dem zweiten Ausschlag auf über 50.000 Rückkehrer, kehrten mehr als die Hälfte der Menschen in Balkanländer zurück, vor allem nach Albanien. (vgl. Grafik „REAG/GARP-Ausreisen nach Zielland, 2014-2017“).

REAG/GARP-AUSREISEN IN LÄNDER DES BALKANS, 1996-2001⁵⁶



REAG/GARP-AUSREISEN IN LÄNDER DES BALKANS, 2014-2017⁵⁷



52 Interview mit Bernard Braune, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.
 53 European Return and Reintegration Network, About ERRIN, <https://returnnetwork.eu/about-errin/> (Zugriff: 22.04.2020).
 54 Eigene Darstellung basierend auf E-Mail-Austausch mit Martin Schmitt, Internationale Organisation für Migration, 24.03.2020. Vgl. auch BAMF, Freiwillige Rückkehr, 19.02.2019, <https://www.bamf.de/DE/Themen/Statistik/FreiwilligeRueckkehr/freiwilligerueckkehr-node.html> (Zugriff: 28.04.2020).
 55 Deutscher Bundestag, Drucksache 19/18201, Antwort der Bundesregierung: Abschiebungen und Ausreisen 2019, 19.03.2020, S.40, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/182/1918201.pdf> (Zugriff: 21.04.2020). Ein ähnliches Bild ergibt sich auch für 2014-2017: zwischen 61 und 75 Prozent der Geförderten waren ausreisepflichtige abgelehnte Asylbewerber. (Deutscher Bundestag, Drucksache 19/10559, Antwort der Bundesregierung: Rückkehrförderung und erneute Einreise, 03.06.2019, S.2, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/105/1910559.pdf> (Zugriff: 04.03.2020)).
 56 Schneider, Jan und Kreienbrink, Axel, Rückkehrunterstützung in Deutschland, 2010, S.29, https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/EMN/Studien/wp31-emn-rueckkehrunterstuetzung.pdf?__blob=publicationFile&v=18 (Zugriff: 08.04.2020).
 57 Für 2017: Deutscher Bundestag, Drucksache 19/800, Antwort der Bundesregierung: Abschiebungen und Ausreisen im Jahr 2017, 20.02.2018, S.58, <https://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/008/1900800.pdf> (Zugriff: 08.04.2020), für 2016: Deutscher Bundestag, Drucksache 18/11112, Antwort der Bundesregierung: Abschiebungen im Jahr 2016, 09.02.2017, S.55: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/111/1811112.pdf> (Zugriff: 08.04.2020), für 2015: Deutscher Bundestag, Drucksache 18/7588, Antwort der Bundesregierung: Abschiebungen im Jahr 2015, 18.02.2016, S.46, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/075/1807588.pdf> (Zugriff: 08.04.2020), für 2014: IOM, Bericht über die Programme zur unterstützten freiwilligen Rückkehr der Internationalen Organisation für Migration in Deutschland 2014, S.28: http://germany.iom.int/sites/default/files/REAG/AVRR_Report_2014.pdf (Zugriff: 08.04.2020).

Es ist jedoch nicht klar, inwieweit das Angebot geförderter Rückkehr für die vielen Ausreisepflichtigen aus Ländern *außerhalb* Europas attraktiv sein kann. Studien zeigen, dass Menschen Rückkehrförderung umso weniger annehmen, je weniger sicher ihr Rückkehrland ist, je geringer das dortige BIP ist, und je weniger frei Menschen dort sind.⁵⁸ Afghanistan und Irak sind mittlerweile die Hauptherkunftsländer der Ausreisepflichtigen – jeder siebte Ausreisepflichtige kommt aus diesen beiden Ländern.⁵⁹ In der Tat nutzten 9.000 Afghanen und Iraker im Jahr 2016 die geförderte Ausreise, und etwa 4.000 im Folgejahr⁶⁰, doch die Hoffnung, dass finanziell höhere Angebote der freiwilligen Rückkehr tatsächlich wesentlich mehr Menschen aus diesen Ländern dazu motiviert, zurückzukehren, ist wahrscheinlich überhöht. Hohe Investitionen in freiwillige Rückkehr mögen durchaus die Zahlen ein wenig erhöhen, aber man muss davon ausgehen, dass die Gesamtzahl williger Rückkehrer gerade in unsichere, arme oder unfreie Herkunftsländer auch bei sehr hohen Investitionen begrenzt bleibt.

Neben der Situation der Herkunftsländer gibt es zudem zahlreiche weitere Faktoren, die die Motivation, an einem geförderten Rückkehr-Programm teilzunehmen, reduzieren können. Dazu gehören eine hohe Abhängigkeit der Familie im Herkunftsland von Rücküberweisungen⁶¹, die Angst vor dem sozialen Stigma des Scheiterns bei Familie und Freunden⁶², die Angst vor Gewalt und Verfolgung im Herkunftsland sowie die vergleichsweise besseren Lebensbedingungen in Deutschland⁶³. Auch die geringe Wahrscheinlichkeit einer Abschiebung bei Nicht-Inanspruchnahme der geförderten Rückkehr kann eine Rolle spielen.⁶⁴ Nicht zuletzt kann eine mangelnde

Verfügbarkeit oder schlechte Qualität von Beratung die Rückkehrwahrscheinlichkeit torpedieren.⁶⁵ Insbesondere dieser letzte Punkt, also die Frage wie leicht verfügbar, vertrauenswürdig und vollständig die Informationen sind, die potenzielle Rückkehrer von Beratungsstellen erhalten, ist ein weiterer wunder Punkt in Deutschlands Rückkehrpolitik.

B) SCHWANKENDE QUALITÄT DER RÜCKKEHRBERATUNG

Die kompetente Beratung von potenziellen Rückkehrern ist zentral für den Erfolg freiwilliger Rückkehrprogramme. Aber die Qualität der Rückkehrberatung in Deutschland schwankt. Das hat vier Gründe: Die Landschaft deutscher Rückkehrprogramme ist komplex und in ständigem Wandel und die vielen Rückkehrberatungsstellen stehen in teils schwierigem Verhältnis zueinander. Zudem steht die Finanzierung vieler Rückkehrberatungen auf wackligen Beinen und es gibt keine gesetzlichen und bundeseinheitlichen Qualitätsstandards für die Rückkehrberatung.

1. Die Zahl der Rückkehrprogramme ist schwer überschaubar.

Erstens ist die Landschaft der Rückkehrprogramme, in der sich die Mitarbeiter der Beratungsstellen zurechtfinden müssen, ein wahres Labyrinth.⁶⁶ Das wichtigste und älteste deutsche Rückkehrförderprogramm ist ein gemeinsames Programm von Bund und Ländern namens REAG/GARP, das seit 2017 durch das Programm StarthilfePlus ergänzt wird (vgl. Infobox: Das Rückkehrförderprogramm REAG/GARP auf einen Blick).

⁵⁸ Kuschminder, Katie, Taking Stock of Assisted Voluntary Return from Europe: Decision Making, Reintegration and Sustainable Return – Time for a paradigm shift, 2017, S.6, https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/47064/RSCAS%202017_31.pdf?sequence=1&isAllowed=y (Zugriff: 04.03.2020).

⁵⁹ Deutscher Bundestag, Drucksache 19/8258, Antwort der Bundesregierung: Zahlen in der Bundesrepublik lebender Flüchtlinge zum Stand 31. Dezember 2018, 12.03.2019, S.68, <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/19/082/1908258.pdf> (Zugriff: 04.03.2020).

⁶⁰ Eigene Berechnungen basierend auf Deutscher Bundestag, Drucksache 19/800, Antwort der Bundesregierung: Ausreisen und Abschiebungen im Jahr 2017, 20.02.2018, S.58, <https://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/008/1900800.pdf> (Zugriff: 08.04.2020) und Deutscher Bundestag, Drucksache 18/11112, Antwort der Bundesregierung: Abschiebungen im Jahr 2016, 09.02.2017, S.55, <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/111/1811112.pdf> (Zugriff: 08.04.2020).

⁶¹ Vgl. Grote, Janne, Irreguläre Migration und freiwillige Rückkehr – Ansätze und Herausforderungen der Informationsvermittlung, 2015, S.59-60, https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/EMN/Studien/wp65-emn-irregulaere-migration-freiwillige-rueckkehr.pdf?__blob=publicationFile&v=19 (Zugriff: 05.03.2020).

⁶² Vgl. Black, Richard et al., Pay-to-Go Schemes and Other Noncoercive Return Programs: Is Scale Possible?, 2011, S.17, <https://www.migrationpolicy.org/research/pay-go-schemes-and-other-noncoercive-return-programs> (Zugriff: 04.03.2020) und Grote, Janne, Irreguläre Migration und freiwillige Rückkehr – Ansätze und Herausforderungen der Informationsvermittlung, 2015, S.59-60, https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/EMN/Studien/wp65-emn-irregulaere-migration-freiwillige-rueckkehr.pdf?__blob=publicationFile&v=19 (Zugriff: 05.03.2020).

⁶³ BAMF/IOM, Geförderte Rückkehr aus Deutschland: Motive und Reintegration, 2019, S.43, <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Forschungsberichte/fb34-evaluation-starthilfeplus.html?nn=282772> (Zugriff: 06.04.2020).

⁶⁴ Black, Richard et al., Pay-to-Go Schemes and Other Noncoercive Return Programs: Is Scale Possible?, 2011, S.17, <https://www.migrationpolicy.org/research/pay-go-schemes-and-other-noncoercive-return-programs> (Zugriff: 04.03.2020).

⁶⁵ Vgl. Grote, Janne, Irreguläre Migration und freiwillige Rückkehr – Ansätze und Herausforderungen der Informationsvermittlung, 2015, S.5, https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/EMN/Studien/wp65-emn-irregulaere-migration-freiwillige-rueckkehr.pdf?__blob=publicationFile&v=19 (Zugriff: 05.03.2020).

⁶⁶ Vgl. BMI, Rückkehr- und Reintegrationsprogramme, <https://www.returningfromgermany.de/de/programmes> (Zugriff: 05.03.2020).

⁶⁷ IOM, REAG/GARP, <http://germany.iom.int/de/reaggarp> (Zugriff: 05.03.2020).

⁶⁸ BMI, REAG/GARP, <https://www.returningfromgermany.de/de/programmes/reag-garp> (Zugriff: 05.03.2020).

⁶⁹ Auch wenn Drittstaatsangehörige sich prinzipiell unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus bewerben können, kann nicht jeder heimreisewillige Ausländer REAG/GARP beantragen – Touristen oder Studenten, die ihr Studium abgebrochen haben, sind beispielsweise von der Förderung ausgenommen. Vgl. BAMF, REAG/GARP, 2019, <https://www.bamf.de/DE/Themen/Rueckkehr/FoerderprogrammREAGGARP/reaggarp-node.html> (Zugriff: 05.03.2020).

DAS RÜCKKEHRFÖRDERPROGRAMM REAG/GARP AUF EINEN BLICK:

REAG/GARP ist das wichtigste Rückkehrförderprogramm in Deutschland.

Name und Geschichte: REAG steht für „Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany“ (zu Deutsch: Reintegrations- und Emigrationsprogramm für Asylsuchende in Deutschland). Das Bundesministerium für Familie, Jugend und Gesundheit legte das Programm bereits im Jahr 1979 auf. Zehn Jahre später (1989) schuf das Innenministerium das GARP-Programm: „Government Assisted Repatriation Program“ (zu Deutsch: Regierungsunterstütztes Rückkehrprogramm). Anfang der 2000er Jahre wurden die beiden Programme unter Verwaltung des BMI zusammengeführt.⁷⁰

Leistungen & Förderberechtigung: Rückkehrer können über das Programm die Reisekosten für die Heimreise, ein zusätzliches Reisegeld, gegebenenfalls Kosten für medizinische Unterstützung sowie eine einmalige finanzielle Starthilfe erhalten, die abhängig vom Rückkehrland unterschiedlich hoch sein kann, grundsätzlich aber bei 1.000€ (500€ bei Minderjährigen) liegt.⁶⁸ Das Programm fördert die Rückkehr ins Heimatland oder in einen anderen Drittstaat,

nicht aber in einen anderen EU-Mitgliedstaat. Es steht Drittstaatsangehörigen weitgehend unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus offen.⁶⁹ Ausreisepflichtige können sich also genauso bewerben wie Menschen mit Aufenthaltsrecht.

Finanzierung und Umsetzung: Bund und Länder finanzieren und verwalten REAG/GARP gemeinsam. Jedes Jahr legen sie neu fest, in welche Länder die Rückkehr in welchem Umfang gefördert wird.⁷⁰ Sie greifen dabei auch auf Gelder des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds der EU (AMIF) zurück. Die IOM setzt das Programm um.

Verbindung mit Starthilfe Plus: Seit 2017 können Ausreisewillige unabhängig von der REAG/GARP-Förderung über das Programm StarthilfePlus weitere Hilfe beantragen, beispielsweise eine Wohnbeihilfe und eine zweite Starthilfe, deren Höhe ebenfalls vom Rückkehrland abhängig ist, aber für Einzelpersonen prinzipiell bei nochmals 1.000€ liegt. Diese wird erst 6 bis 8 Monate nach Ausreise im Heimatland ausgezahlt.⁷¹ Dieser erneute Kontakt von Rückkehrern mit den ausführenden Organisationen ermöglicht auch ein Monitoring. Im Gegensatz zu REAG/GARP verantwortet der Bund StarthilfePlus ohne die Länder; Umsetzer sind das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und die IOM.

Darüber hinaus kann jedes Bundesland eigene Rückkehrprogramme auflegen. Dazu zählen beispielsweise ein bayerisches Rückkehrprogramm, das unter anderem vorsieht, Rückkehrern in afrikanische Länder ein Jahr lang eine monatliche finanzielle Unterstützung in Höhe von 250 Euro zu zahlen.⁷² Die Förderrichtlinie des Landes Hessen ermöglicht es, Reisekosten und Starthilfe für Länder zu übernehmen, die von REAG/GARP und dem europäischen Förderprogramm ERRIN nicht abgedeckt werden. Zusätzlich erstattet Hessen zum Beispiel die Kosten für Übergepäck oder den Erwerb von Werkzeug, das für die Ausübung eines Berufs im Heimatland unabdingbar ist.⁷³

Auch Kommunen können eigene Rückkehrhilfen auszahlen. Kommunale Maßnahmen sind zwar selten,

dafür aber kreativ. So zeigt eine Studie, dass Gemeinden Rückkehrern das Geld, das sie durch ihre Ausreise an Kosten für Sozialhilfe und Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz einsparen konnten, als Starthilfe auszahlten.⁷⁴

Des Weiteren gibt es herkunftslandspezifische Rückkehrprogramme, an denen aber wiederum nicht immer alle Bundesländer mitwirken. Am Rückkehr- und Reintegrationsprojekt URA für den Kosovo beteiligen sich beispielsweise nur neun Bundesländer.⁷⁵ Und schließlich gibt es Akteure, die versuchen, die verbleibenden Löcher in diesem Flickenteppich zu schließen, wie die Nichtregierungsorganisation SOLWODI, deren Rückkehrförderung sich an Frauen in Notsituationen richtet.⁷⁶ Es ist also kein Wunder,

⁷⁰ BMI, Freiwillige Rückkehr ins Heimatland,

<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/topthemen/DE/topthema-freiwillige-rueckkehr/topthema-freiwillige-rueckkehr.html> (Zugriff: 05.03.2020).

⁷¹ BMI/BAMF/IOM, StarthilfePlus, 2020, https://files.returningfromgermany.de/files/StarthilfePlus_Erg%C3%A4nzende%20Reintegration.pdf (Zugriff: 05.03.2020).

⁷² LfAR, Bayerische Richtlinie zur Förderung der freiwilligen Rückkehr ins Herkunftsland „Bayerisches Rückkehrprogramm“, 2019, https://www.lfar.bayern.de/assets/stmi/lfar/bayerische_richtlinie_zur_foerderung_der_freiwililigen_rueckkehr_-_bayerisches_rueckkehrprogramm_-_vom_30.08.2019.pdf (Zugriff: 06.04.2020).

⁷³ Hessisches Ministerium des Innern, Informations- und Merkblatt zur Förderrichtlinie des Landes Hessen, 2018, https://rp-giessen.hessen.de/sites/rp-giessen.hessen.de/files/Informationsblatt_Hessen%C3%B6rderung_Freiwillige%20R%C3%BCckkehr_BF.PDF (Zugriff: 05.03.2020).

⁷⁴ Schmidt-Fink, Ekkehart, Erfassung der Rückkehrhilfesysteme in den Bundesländern, 2009, S.6, https://www.muenchen.info/soz/pub/pdf/303_rueckkehrhilfesysteme.pdf (Zugriff: 05.03.2020).

⁷⁵ BMI, URA, <https://www.returningfromgermany.de/de/programmes/ura> (Zugriff: 05.03.2020).

⁷⁶ SOLWODI, Rückkehrberatung, <https://www.solwodi.de/seite/353222/r%C3%BCckkehrberatung.html> (Zugriff: 05.03.2020).

wenn Rückkehrberater (von den Ausreisepflichtigen selbst ganz zu schweigen) sich in diesem Dschungel an Fördermöglichkeiten nicht immer zurechtfinden.

2. Die Arbeit der Rückkehrberatungsstellen ist nicht immer koordiniert.

Zweitens gibt es neben der großen Schar an Rückkehrprogrammen auch eine Vielzahl von Trägern, die Rückkehrberatungen durchführen. Zwar gibt es Initiativen und Treffen, bei denen die Beratungsstellen sich miteinander austauschen, doch die verschiedenen Anbieter sind sich untereinander nicht immer grün. Ein Interviewpartner bezeichnete die Rückkehrberatungslandschaft als ein „System der unterschiedlichen Interessen und Befindlichkeiten“.⁷⁷

Eine zentrale Konfliktlinie verläuft zwischen staatlichen Rückkehrberatungsstellen und freien Trägern. Manche staatliche Stellen werfen Wohlfahrtsverbänden vor, doch weiter nach Bleibeperspektiven für die Betroffenen zu suchen, also eher eine „Bleibeberatung“ als eine Rückkehrberatung zu verfolgen.⁷⁸ Einige freie Träger befürchten hingegen, dass staatliche Stellen nicht ergebnisoffen beraten, da auf ihnen der Druck lastet, die Rückkehrzahlen zu erhöhen.⁷⁹ Gespräche im Rahmen dieser Studie zeigten allerdings, dass auch staatliche Stellen sich von ordnungspolitischen Zielsetzungen distanzieren.⁸⁰ Es bleibt also offen, inwieweit die wahrgenommenen Motivationen der unterschiedlichen Beratungsstellen der Realität entsprechen.

Hinzu kommt, dass die Anzahl der Akteure der Rückkehrberatung seit einigen Jahren gewachsen ist, so dass etablierte und neue Ansätze nebeneinander bestehen. Beispielsweise ist seit 2017 auch die GIZ auf dem Parkett der Rückkehrberater aktiv. Die im Rahmen des Programms „Perspektive Heimat“ tätigen Reintegrationsscouts stellen den Beratern Informationen z.B. über die Arbeitsmarktsituation in einigen Herkunftsländern zur Verfügung. Die Scouts können

dabei auf die Expertise der Migrationsberatungszentren der GIZ zurückgreifen, die zurzeit Menschen in zehn Herkunftsländern vor Ort beraten und ihnen u.a. Weiterbildungen und Arbeit vermitteln.⁸¹ Die große Mehrheit der Gesprächspartner schätzt die Expertise der Reintegrationsscouts als „Berater der Berater“⁸². Gleichzeitig war der Markteintritt der GIZ einem Gesprächspartner jedoch als „überfallartig“⁸³ in Erinnerung. Die Rückkehrberatung ist also nicht nur eine Dienstleistung für Migranten, sondern auch ein Markt der Konkurrenten.

3. Die Finanzierung von Rückkehrberatungen ist oft unsicher.

Drittens haben viele Rückkehrberatungsstellen, unabhängig von ihrer Qualität, mit finanzieller Unsicherheit zu kämpfen. Dies gilt insbesondere für freie Träger. Viele Rückkehrberatungsstellen sind projektfinanziert. Das heißt, die Finanzierung ist oft nur für einen Zeitraum von wenigen Jahren gesichert und auch die Personalstellen sind in der Regel befristet, was zu einer hohen Personalfuktuation beiträgt. Auch manche erfolgreiche Projekte werden nach kurzer Zeit wieder eingestampft.⁸⁴ Eine Rückkehrberaterin bemängelt: „Bund und Länder investieren zwar viel Geld in die freiwillige Rückkehr, bzw. in die Prämien für die einzelnen Rückkehrer, und nicht in die Verstetigung von Beratungsstellen.“⁸⁵

4. Es gibt keine verbindlichen Standards der Rückkehrberatung – jeder kann sich Rückkehrberater nennen.

Viertens und letztens gibt es keine verbindlichen Qualitäts- und Ausbildungsstandards für die Rückkehrberatung. Dies führt zu deutlichen Defiziten. Ein Beispiel: Im gesamten Bundesgebiet gibt es etwa 1.000 Stellen, die berechtigt sind, REAG/GARP-Förderung zu beantragen, darunter staatliche und nichtstaatliche Träger. Laut Gesprächspartnern, denen interne Statistiken vorliegen, sind 60% der ein-

⁷⁷ Anonym.

⁷⁸ Interviews mit Wolfgang Nieter, Ständige Vertretung Deutschlands bei der NATO (zum Zeitpunkt des Interviews Bundesministerium für Inneres, Bau und Heimat) und Hauke Blohm, Bundespolizeipräsident.

⁷⁹ Feneberg, Valentin und Olivier-Mensah, Claudia, Gute Rückkehrpolitik braucht gute Rückkehrberatung, 2018, S.4-5, https://www.bicc.de/uploads/tx_bicctools/BICC_Policy_Brief_7_2018_01.pdf (Zugriff: 05.03.2020) und Interview mit Susanne Eikenberg, Jesuiten-Flüchtlingsdienst.

⁸⁰ Interview mit Hannelore Thoelldte, Landesamt für Flüchtlinge Berlin. Der Begriff „Ordnungspolitik“, ursprünglich aus wirtschaftlichem Kontext stammend, wird im Rahmen der Migrationsdebatte oft synonym mit Innenpolitik, Sicherheitspolitik und/oder vollzugsorientierter Politik genutzt.

⁸¹ GIZ, Individuelle Fördermaßnahmen und berufliche Perspektiven in der Heimat, https://www.giz.de/de/mit_der_giz_arbeiten/68352.html (Zugriff: 08.04.2020).

⁸² Interviews mit Hannelore Thoelldte, Landesamt für Flüchtlinge Berlin, Thomas Hampel und Martin Panten, Bayerisches Landesamt für Asyl und Rückführungen, Frank Höllriegel, Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration und Marion Lich, Büro für Rückkehrhilfen, Landeshauptstadt München.

⁸³ Anonym.

⁸⁴ Vgl. Grote, Janne, Irreguläre Migration und freiwillige Rückkehr – Ansätze und Herausforderungen der Informationsvermittlung, 2015, S.61, https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/EMN/Studien/wp65-emn-irregulaere-migration-freiwillige-rueckkehr.pdf?__blob=publicationFile&v=19 (Zugriff: 05.03.2020) und Interview mit Marion Lich, Büro für Rückkehrhilfen, Landeshauptstadt München.

⁸⁵ Susanne Eikenberg, Jesuiten-Flüchtlingsdienst.

gereichten Anträge fehlerhaft. Dabei mache es keinen Unterschied, ob es sich um Anträge von freien Trägern oder von staatlichen Stellen, wie etwa Ausländerbehörden, handele.⁸⁶

An dem Versuch, Standards zu setzen, mangelt es nicht. Die Arbeitsgemeinschaft „Freiwillige Rückkehr“ der Bund-Länder-Kommission „Integriertes Rückkehrmanagement“ (BLK-IRM) erarbeitete 2015 „Leitlinien für eine bundesweite Rückkehrberatung“.⁸⁷ Eine Rückkehrberaterin bemängelt knapp fünf Jahre später: „Mit den Leitlinien wird recht oberflächlich umgegangen. Die freiwillige Rückkehr müsste endlich auch unter qualitativen Gesichtspunkten ernst genommen werden.“⁸⁸ Es gibt zwar Weiterbildungsangebote für Rückkehrberater, unter anderem durch das Projekt IntegPlan der saarländischen Micado Migration GmbH⁸⁹ oder das Kompetenzzentrum Rückkehr des Diakonischen Werks Trier und Simmern-Trarbach⁹⁰. Aber diese Angebote sind optional. Eine Mindestausbildung, um Beratungsleistungen im Rückkehrbereich anbieten zu können, gibt es nicht. Auch fehlen Vorgaben zur personellen, räumlichen und finanziellen (Mindest-) Ausstattung einer Rückkehrberatungsstelle.⁹¹ Jeder kann sich Rückkehrberater nennen.

C) ETHISCHE PROBLEME DER ANREIZSETZUNG

Die freiwillige Rückkehr baut auf Anreizen für Rückkehrer auf, doch genau dies kann ethische Probleme aufwerfen.

Dies gilt beispielsweise für das „StarthilfePlus“-Programm und seinen von Kritikern unter dem Stichwort „Verzichtsprämie“ diskutierten Ansatz. Hier nach stellte Deutschland bis vor kurzem nicht nur

abgelehnten Asylbewerbern Rückkehrförderungen zur Verfügung, sondern auch Menschen, deren Asylverfahren noch lief, und bot ihnen zusätzlich eine Sonderprämie, wenn sie bereits vor der Asylentscheidung zurückkehrten – also ihre Anträge zurückzogen.⁹² Zu den Kritikern des Ansatzes zählte der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Migration und Integration (SVR), demzufolge „eine ‚Verzichtsprämie‘ mit der Schutzsuchende zur Aufgabe eines rechtsstaatlichen Verfahrens motiviert werden sollen, ethisch fragwürdig [erscheint].“⁹³ Schärfere Worte fand die Nichtregierungsorganisation ProAsyl. Sie sprach von „Grundrechten im Sonderangebot: 1.200 Euro für Rücknahme des Antrags“ und monierte: „Die individuelle Prüfung von Asylgründen in einem ordentlichen Verfahren gehört zu unseren Grundrechten – Asylsuchende haben ein Recht darauf. Mit dem neuen Programm versucht die Bundesregierung, Geflüchteten den Verzicht auf dieses Grundrecht mit Geldzahlungen schmackhaft zu machen.“⁹⁴ Interessanterweise erwähnen die 2019 angepassten Förderregeln von StarthilfePlus keinen zusätzlichen Anreiz für eine Ausreise vor Abschluss des Asylverfahrens mehr. Die Verzichtsprämie scheint also de facto abgeschafft.⁹⁵

Ethisch motivierte Kritik gibt es auch am Ansatz der Förderung freiwilliger Rückkehr in Konfliktgebiete. Da die IOM seit einigen Jahren mit Verweis auf die unsichere Lage keine Rückkehr mehr nach Syrien, Libyen, Eritrea und in den Jemen unterstützt, bieten Bund und Länder eine separate (an REAG/GARP und StarthilfePlus angelehnte) Förderung für diese Länder an. Sogenannte „antragsübermittelnde Stellen“, wie etwa Ausländerbehörden oder Rückkehrberatungsstellen, können in Eigenregie die Rückkehr in diese Länder finanzieren und dann beim BAMF einen Antrag auf Erstattung der Ausgaben stellen.⁹⁶ Dadurch ist es also möglich, mit staatlichen Geldern

⁸⁶ Anonym.

⁸⁷ BLK-IRM, Leitlinien für eine bundesweite Rückkehrberatung, 2015, https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Rueckkehr/leitlinien-zur-rueckkehrberatung.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (Zugriff: 05.03.2020).

⁸⁸ Marion Lich, Büro für Rückkehrhilfen, Landeshauptstadt München.

⁸⁹ IntegPlan, <https://www.integplan.de/> (Zugriff: 05.03.2020).

⁹⁰ Diakonischen Werk der Evangelischen Kirchenkreise Trier und Simmern-Trarbach, Kompetenzzentrum Rückkehr, <https://ekkt.ekir.de/index.php?id=2123> (Zugriff: 05.03.2020).

⁹¹ Interview mit Marion Lich, Büro für Rückkehrhilfen, Landeshauptstadt München.

⁹² Vgl. PRO ASYL, Grundrechte im Ausverkauf? Bundesregierung will für Verzicht auf Asyl zahlen, 03.02.2017, <https://www.proasyl.de/news/grundrecht-im-ausverkauf-bundesregierung-will-fuer-verzicht-auf-asyl-zahlen/> (Zugriff: 05.03.2020).

Schirmer, Klaus, Zermürbt vom deutschen Asylverfahren, in: Deutschlandfunk Kultur, 11.06.2018, https://www.deutschlandfunkkultur.de/geofoerderte-rueckkehrer-zermuerbt-vom-deutschen.976.de.html?dram:article_id=420131 (Zugriff: 05.03.2020) und Feneberg, Valentin, Rückkehrförderung auf dem Prüfstand: Eine kritische Diskussion der Evaluation des Programms „StarthilfePlus“, 22.01.2020, <https://blog.fluchtforchung.net/rueckkehrfoerderung-auf-dem-prufstand-eine-kritische-diskussion-der-evaluation-des-programms-starthilfeplus/> (Zugriff: 05.03.2020).

⁹³ SVR, Rückkehrpolitik in Deutschland. Wege zur Stärkung der geförderten Ausreise, 2017, S.40, https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2017/03/SVR_FB_Rueckkehrpolitik.pdf (Zugriff: 04.03.2020).

⁹⁴ PRO ASYL, Grundrechte im Ausverkauf? Bundesregierung will für Verzicht auf Asyl zahlen, 03.02.2017, <https://www.proasyl.de/news/grundrecht-im-ausverkauf-bundesregierung-will-fuer-verzicht-auf-asyl-zahlen/> (Zugriff: 05.03.2020).

⁹⁵ E-Mail-Austausch mit Sarah Tietze, Internationale Organisation für Migration, 21.04.2020.

⁹⁶ Vgl. BAMF, Merkblatt zur Refinanzierung freiwilliger Ausreisen nach Eritrea, Jemen, Libyen und Syrien 2019, 2019, https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Rueckkehr/merkblatt-refinanzierung-syrien.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (Zugriff: 05.03.2020).

BAMF, REAG/GARP, 2019, <https://www.bamf.de/DE/Themen/Rueckkehr/Foerderung/REAGGARP/reaggarp-node.html> (Zugriff: 05.03.2020) und BMI, REAG/GARP, <https://www.returningfromgermany.de/de/programmes/reag-garp> (Zugriff: 05.03.2020).

die Rückkehr von Menschen auch in Länder zu unterstützen, die das Auswärtigen Amt als nicht sicher einstuft. Im Jahr 2018 förderte die Bundesregierung 466 freiwillige Ausreisen nach Syrien. Die Zeitschrift Foreign Policy berichtete im Februar 2019 über zwei Syrer, die nach einer geförderten freiwilligen Rückkehr aus Deutschland in Syrien verschwunden und vom Assad-Regime verhaftet worden seien. Die Bundesregierung gibt an, die Angaben zu den beiden Fällen aufgrund fehlender Namen nicht überprüfen zu können.⁹⁹ Dies zeigt ein grundlegendes Problem auf: In unsicheren Ländern ist es nicht möglich, die Rückkehrer oder die Verwendung des ausgezahlten Geldes nachzuverfolgen. Verfechter der Förderung weisen allerdings darauf hin, dass die Alternative, also die Rückkehr nach Syrien und andere unsichere Länder nicht zu fördern, unfair gegenüber rückkehrwilligen Syrern wäre. Sie müssten dann ohne Hilfen zurückkehren, während beispielsweise Afghanen oder Iraker Hilfen erhalten.¹⁰⁰ Menschen, die aus familiären Gründen oder Heimatverbundenheit trotz schwerwiegender Risiken in ihr Herkunftsland zurückkehren wollen, soll die Förderung eine selbstbestimmte Entscheidung ermöglichen.¹⁰¹

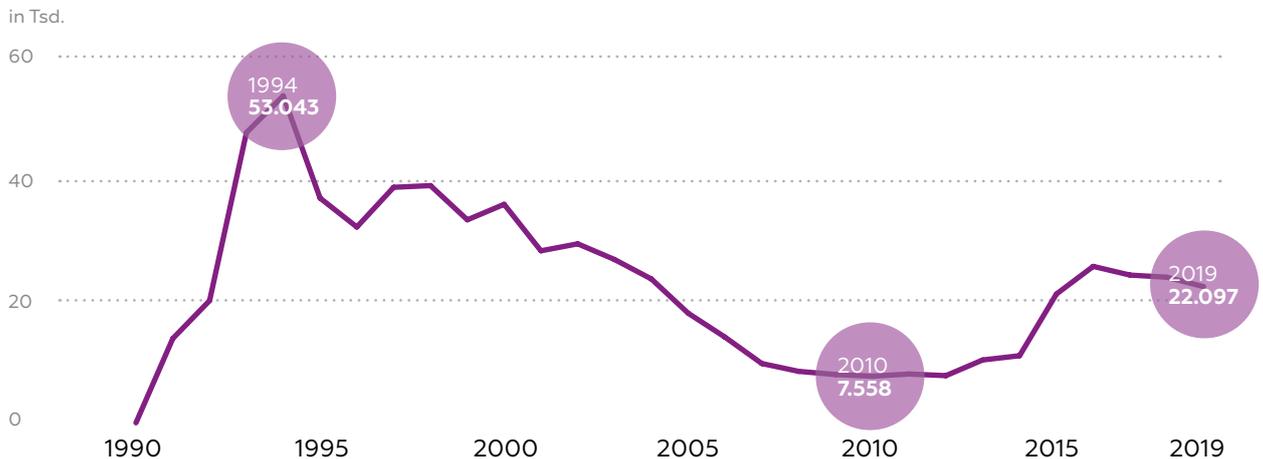
Beide Ansätze – Verzichtsprämie und Rückkehrförderung in unsichere Länder – stellen Deutschland also vor grundsätzliche ethische Fragen. Was wiegt schwerer: der Anspruch von Migranten auf Rückkehrhilfen, unabhängig vom Stand ihres Asylverfahrens oder ihrem Herkunftsland? Oder die Pflicht Deutschlands, nicht dazu beizutragen, dass Menschen in unsichere Länder zurückkehren? Beide Seiten können logisch stringent argumentiert werden. Wie so oft in der Rückkehrpolitik – und der Ethik – ist die Antwort eine Ermessenssache.

3) Probleme bei Abschiebungen

A) SCHEITERN VON ABSCHIEBUNGEN

Die Zahl der Abschiebungen aus Deutschland ist seit 2016 jedes Jahr leicht gesunken und lag 2019 bei etwas über 22.000. Historisch gesehen entspricht dies in etwa dem Durchschnitt: In den letzten 30 Jahren hat Deutschland insgesamt etwa 680.000

ABSCHIEBUNGEN AUS DEUTSCHLAND, 1990-2019¹⁰³



97 Deutscher Bundestag, Drucksache 19/9596, Antwort der Bundesregierung: Positive Anreize für die Rückkehrhilfe nach Syrien durch die Bundesregierung, 23.04.2019, S.2, <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/095/1909596.pdf> (Zugriff: 05.03.2020). Für Eritrea, Jemen und Libyen gilt das Refinanzierungsangebot des BAMF erst seit Anfang 2019. Bis April 2019 wurde jedoch keine Refinanzierungsanträge für eine freiwillige Rückkehr in diese Länder gestellt.

98 Vohra, Anchal, A Deadly Welcome Awaits Syria's Returning Refugees, in: FP, 06.02.2019, <https://foreignpolicy.com/2019/02/06/a-deadly-welcome-awaits-syrias-returning-refugees/> (Zugriff: 05.03.2020).

99 Deutscher Bundestag, Drucksache 19/9596, Antwort der Bundesregierung: Positive Anreize für die Rückkehrhilfe nach Syrien durch die Bundesregierung, 23.04.2019, S.2, <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/095/1909596.pdf> (Zugriff: 05.03.2020).

100 Interview mit Wolfgang Nieter, Ständige Vertretung Deutschlands bei der NATO (zum Zeitpunkt des Interviews Bundesministerium für Inneres, Bau und Heimat).

101 E-Mail-Austausch mit Wolfgang Nieter, Ständige Vertretung Deutschlands bei der NATO (zum Zeitpunkt des Interviews Bundesministerium für Inneres, Bau und Heimat), 14.04.2020.

102 Deutscher Bundestag, Drucksache 19/18201, Antwort der Bundesregierung: Abschiebungen und Ausreisen 2019, 19.03.2020, S.2, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/182/1918201.pdf> (Zugriff: 21.04.2020).

103 Für 1990-2017 BAMF, Migrationsbericht 2016-2017, S.189, https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Migrationsberichte/migrationsbericht-2016-2017.pdf?__blob=publicationFile (Zugriff: 21.04.2020). Für 2018 BAMF, Migrationsbericht 2018, S.195, <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Migrationsberichte/migrationsbericht-2018.html?view=renderPdfViewer&nn=403964> (Zugriff: 28.04.2020). Für 2019 Deutscher Bundestag, Drucksache 19/18201, Antwort der Bundesregierung: Abschiebungen und Ausreisen 2019, 19.03.2020, S.40, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/182/1918201.pdf> (Zugriff: 21.04.2020).

GRÜNDE FÜR DAS SCHEITERN VON ABSCHIEBUNGEN, 2019 ¹⁰⁷



Abschiebungen durchgeführt, davon besonders viele (bis zu 50.000 im Jahr) Mitte der 1990er Jahre und besonders wenige (weniger als 10.000 im Jahr) in den Jahren 2007-2012. Nach einem erneuten rapiden Anstieg 2015 und 2016 sanken die Zahlen wieder langsam und stetig auf den heutigen Stand (vgl. Grafik „Abschiebungen aus Deutschland, 1990-2019“).

Viel Aufmerksamkeit gilt seit einigen Jahren einem offensichtlichen Problem: Mehr als die Hälfte aller geplanten Abschiebungen aus Deutschland scheitern. Zahlreichen Medienberichten zufolge waren im Jahr 2018 etwa 57.000 Abschiebungen geplant, von denen jedoch 31.000 nicht durchgeführt wurden.¹⁰⁴ 2019 sah es ähnlich aus: Mehr als 32.000 Abschiebungen scheiterten, während etwa 22.000 Abschiebungen vollzogen wurden.¹⁰⁵ Als Gründe nennen Politik und Medien oftmals: Die Betroffenen seien am Tag der Abschiebung nicht an ihrem Wohnort anzutreffen, die Abzuschiebenden setzten sich gewalttätig zur Wehr, verletzten sich gar selbst, oder die Piloten oder Zielstaaten weigerten sich, die Abzuschiebenden mit- oder anzunehmen.

All diese Gründe sind richtig – aber ihre Gewichtung bleibt trotz vieler Diskussionen nach wie vor unklar. Parlamentarische Anfragen zeigen, dass etwas mehr als die Hälfte der Abschiebungen an einer sogenannten „Stornierung“ scheitern und ein weiteres Drittel an „Nicht erfolgter Zuführung“, d.h. etwa neun von zehn Abschiebungen scheitern bereits vor der Übergabe der Rückkehrer an die Bundespolizei (vgl. Grafik: „Gründe für das Scheitern von Abschiebungen, 2019“).¹⁰⁶

Doch die Begriffe „Stornierung“ und „Nicht erfolgte Zuführung“ sind dehnbar und wenig aussagekräftig. Was sich dahinter verbirgt, bleibt oft unklar. Ausländerbehörden können jederzeit eine gebuchte Abschiebung stornieren, ohne dass dabei klar nachzuvollzogen ist, warum dies der Fall ist. Es kann sein, dass storniert wird, weil eine Person nicht zu Hause anzutreffen war. Ob diese Person aber absichtlich untergetaucht ist, zufällig nicht zu Hause war oder vielleicht sogar bereits ausgeeist ist, ist unbekannt. Möglich ist auch, dass die Ausländerbehörde die Buchung in der Hoffnung vorgenommen

¹⁰⁴ Vgl. ZEIT ONLINE, Mehr als jede zweite Abschiebung gescheitert, in: ZEIT ONLINE, 24.02.2019, <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2019-02/migration-abschiebungen-gescheitert> (Zugriff: 05.03.2020) und Der Spiegel, Mehr als die Hälfte aller Abschiebungen 2018 gescheitert, in: Der Spiegel, 24.02.2019, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/bundespolizei-mehr-als-jede-zweite-abschiebung-2018-gescheitert-a-1254863.html> (Zugriff: 05.03.2020).

¹⁰⁵ Lückhoff, Janina, Abschiebengesetz bislang wenig effektiv, in: tagesschau.de, 21.02.2020, <https://www.tagesschau.de/inland/geordnete-rueckkehr-101.html> (Zugriff: 04.03.2020).

¹⁰⁶ Deutscher Bundestag, Drucksache 19/18201, Antwort der Bundesregierung: Abschiebungen und Ausreisen 2019, 19.03.2020, S.37, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/182/1918201.pdf> (Zugriff: 21.04.2020) und Der Spiegel, Deutsche Dreckarbeit, in: Der Spiegel, 02.03.2019, <https://magazin.spiegel.de/SP/2019/10/162665868/index.html> (Zugriff: 05.03.2020).

¹⁰⁷ Deutscher Bundestag, Drucksache 19/18201, Antwort der Bundesregierung: Abschiebungen und Ausreisen 2019, 19.03.2020, S.37, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/182/1918201.pdf> (Zugriff: 21.04.2020).

hat, dass bis zum Termin tatsächlich die benötigten Passersatzpapiere vorliegen, dies aber am Ende doch nicht geklappt hat. Das wiederum kann ein Versäumnis der Ausländerbehörde selbst sein oder anderer deutscher Stellen oder der Behörden der Herkunfts- und Zielländer. Doch damit nicht genug. Eine weitere Möglichkeit, die sich hinter dem Begriff „Stornierung“ verbirgt, ist, dass die betroffene Person doch noch Rechtsbehelfe eingelegt hat, die die Abschiebung zunächst unmöglich machen. Gründe hinter der Kategorie „Nicht erfolgte Zuführung“ können dieselben sein wie bei der „Stornierung“, also Nicht-Antreffen, administrative Hindernisse oder auch Krankheit der Betroffenen.¹⁰⁸ Auch Personal-mangel mag sich hinter diesen Kategorien verbergen. Viele Gesprächspartner betonten, die teils monatelangen Wartezeiten auf Abschiebebegleiter der Bundespolizei sei ein weiteres Hindernis für den Abschiebevollzug.¹⁰⁹

Tatsächliche statistische Klarheit gibt es also nur für den kleinen Bruchteil der Abschiebungen, die nach der Übergabe an die Bundespolizei scheitern. Gut fünf Prozent scheitern am Widerstand der Abzuschiebenden, z.B. wegen physischer Gewalt gegen Vollzugsbeamte wie Beißen, Treten oder Spucken, weniger als zwei Prozent daran, dass der Pilot oder die Fluggesellschaft sich weigert, die Personen mitzunehmen. Weniger als ein Prozent der Fälle scheitern an medizinischen Bedenken, wenn Ärzte die Betroffenen für fluguntauglich erklären, oder am Einlegen weiterer Rechtsbehelfe. Besonders auffällig ist die minimale Zahl der Fälle, in denen der Zielland sich weigert, die Person aufzunehmen – dies geschah 2019 in gerade einmal 16 Fällen, was weniger als 0,1 Prozent aller gescheiterten Abschiebungen entspricht. Wollen Herkunftsstaaten Abschiebungen blockieren, so stehen subtilere Mittel zur Verfügung (vgl. Kapitel „Schleppende Kooperation mit Herkunftsstaaten“). Auch Selbstverletzungen

oder versuchte Suizide, die Medienartikel oft nennen, sind mit weniger als 0,1 Prozent der Fälle eine Ausnahme.¹¹⁰

Die Debatte darum, was tatsächlich die Hauptgründe für das Scheitern von Abschiebungen sind, wer die Verantwortung dafür trägt und wie das Problem angegangen werden sollte, basieren also oft eher auf politischen Überzeugungen als auf belastbaren Daten.

B) RISIKO VON RECHTSBRÜCHEN

Abschiebungen können aus verschiedenen Gründen rechtswidrig sein. Die Behörden dürfen nicht gegen das Gebot der Nichtzurückweisung verstoßen, d.h. auch ausreisepflichtige Personen dürfen nicht in Länder abgeschoben werden, in denen ihr Leben oder ihre Freiheit bedroht ist, oder wo ihnen politische Verfolgung droht. Beispielsweise gilt für Syrien zurzeit ein vollständiger Abschiebestopp, aber nicht für andere kriegs- und krisengebeutelten Länder. So vollziehen einige Bundesländer Abschiebungen nach Afghanistan, was Politiker einiger Parteien und zivilgesellschaftliche Akteure scharf kritisieren.¹¹¹

Abschiebungen dürfen auch nur dann durchgeführt werden, wenn alle die Person betreffenden Verfahren tatsächlich abgeschlossen sind. Wird jemand abgeschoben, dessen Verfahren noch nicht endgültig abgeschlossen sind, ist dies rechtswidrig. Für das Jahr 2019 sind der Bundesregierung zwei Fälle rechtswidrigen Abschiebungen bekannt, bei denen noch Klageverfahren anhängig waren. Deutschland musste beide Personen wieder zurückholen.¹¹²

Aber selbst wenn Abschiebungen an sich rechtskonform sind, kann es bei der Umsetzung zu Menschenrechtsverletzungen oder Verletzungen anderer Rechte der Betroffenen kommen, beispiels-

¹⁰⁸ Süddeutsche Zeitung, Im Graubereich, in: SZ.de, 02.06.2019, <https://www.sueddeutsche.de/politik/fluechtlingspolitik-im-graubereich-1.4471250> (Zugriff: 04.03.2020) und Interview mit Wolfgang Stöckel, Bundespolizeipräsidium.

¹⁰⁹ Interviews mit Bernward Ostrop, Deutscher Caritasverband, Christian Klos, Bundesministerium für Inneres, Bau und Heimat, Herbert Albrecht und Ute Wiesner, Abteilung Ausländerangelegenheiten, Einwohneramt Nürnberg, Thomas Hampel und Martin Panten, Bayerisches Landesamt für Asyl und Rückführungen und Frank Höllriegel, Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration.

¹¹⁰ Deutscher Bundestag, Drucksache 19/18201, Antwort der Bundesregierung: Abschiebungen und Ausreisen 2019, 19.03.2020, S.31, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/182/1918201.pdf> (Zugriff: 21.04.2020), Der Spiegel, Deutsche Dreckarbeit, in: Der Spiegel, 02.03.2019, <https://magazin.spiegel.de/SP/2019/10/162665868/index.html> (Zugriff: 05.03.2020), Haltaufderheide, Ida, Abschiebung aus Polizei-Sicht: „Manche verletzen sich selbst, um bleiben zu dürfen“, in: FOCUS ONLINE, 20.10.2015, https://www.focus.de/politik/deutschland/gewaltsame-gegenwehr-abschiebung-aus-polizei-sicht-manche-verletzen-sich-selbst-um-bleiben-zu-duerfen_id_5026723.html (Zugriff: 05.03.2020) und Lau, Mariam, Für alle eine Qual, in: ZEIT ONLINE, 15.10.2015, <https://www.zeit.de/2015/42/abschiebung-fluechtlinge-berlin> (Zugriff: 05.03.2020).

¹¹¹ Deutsches Institut für Menschenrechte, Refoulement-Verbot, https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/service/glossar/?tx_contagged%5Bsource%5D=default&tx_contagged%5Buid%5D=804&cHash=3cfd41f096af4cdf7332ea5c958eded (Zugriff: 05.03.2020).

¹¹² Vgl. Reifenrath, Isabel, Was hat es gebracht?, in: tagesschau.de, 23.12.2019, <https://www.tagesschau.de/investigativ/afghanistan-fluechtlinge-115.html> (Zugriff: 05.03.2020), ZEIT ONLINE, „Die deutsche Abschiebepolitik hat keinen Bezug zur Realität“, in: ZEIT ONLINE, 27.11.2019, <https://www.zeit.de/politik/ausland/2019-11/sicherheitslage-afghanistan-abschiebungen-fluechtlinge-menschenrechte> (Zugriff: 05.03.2020) und Stahlmann, Friederike, Humanitäre Not und Gewalt - Rückkehr nach Afghanistan, in: Dahin wo der Pfeffer wächst (Heinrich-Böll-Stiftung), 2019, S.76-97, https://www.boell.de/sites/default/files/dahin-wo-der-pfeffer-waechst-heinrich-boell-stiftung.pdf?dimension1=division_midi (Zugriff: 05.03.2020).

¹¹³ Deutscher Bundestag, Drucksache 19/18201, Antwort der Bundesregierung: Abschiebungen und Ausreisen 2019, 19.03.2020, S.37, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/182/1918201.pdf> (Zugriff: 21.04.2020).

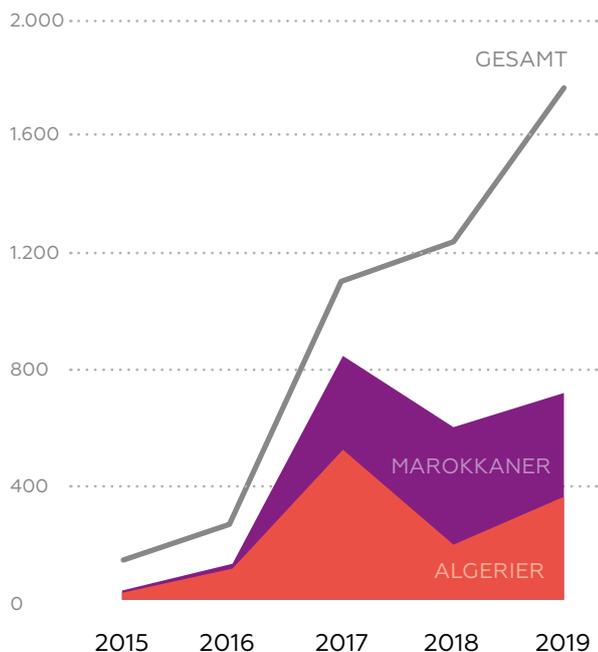
weise durch die rechtswidrige Trennung von Familien bei Abschiebungen oder die unverhältnismäßige Gewaltausübung von Sicherheits- und Begleitpersonal.¹¹⁴ Menschenrechtsorganisationen und Medien berichten immer wieder von Menschenrechtsverletzungen durch Vollzugsbeamte bei Abschiebungen.¹¹⁵ Das Anti-Folter-Komitee des Europarats (Committee for the Prevention of Torture, CPT) veröffentlichte im Mai 2019 den Bericht einer Delegation, die im August 2018 einen Abschiebungsflug von München nach Kabul begleitet hatte. Der Bericht kritisiert verschiedene Aspekte der deutschen Abschiebepaxis, unter anderem auch die Anwendung körperlicher Gewalt durch Begleitpersonal auf dem Flug.¹¹⁶

Bundespolizisten nutzen tatsächlich immer öfter sogenannte „Hilfsmittel der körperlichen Gewalt“, d.h. Hand- oder Fußfesseln, Festhaltegurte oder Klettband, um die Abzuschiebenden zu fixieren. In den Jahren 2015 bis 2019 haben sich die Fälle der Anwendung körperlicher Gewalt bei Abschiebungen mehr als verdreizehnfach, von etwa 130 auf knapp 1.800 Fälle (vgl. Grafik „Anwendung von Hilfsmitteln der körperlichen Gewalt, 2015-2019“). Abschiebungen sind also heute wesentlich öfter von Gewaltausübungen geprägt als noch vor wenigen Jahren. Besonders häufig fixieren Vollzugsbeamte Abzuschiebende aus Maghreb-Staaten, insbesondere Algerier und Marokkaner.¹¹⁷

C) SCHLEPPENDE KOOPERATION MIT HERKUNFTSLÄNDERN

Deutschland braucht für Rückführungen eine funktionierende Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern von Migranten. Doch die Regierungen von Herkunftsländern haben häufig wenig Interesse daran, ihre Staatsbürger zurückzunehmen, denn Geldtransfers von Migranten ins Heimatland (auch bekannt als Rücküberweisungen) sind eine wichtige Einnahmequelle für viele Herkunftsländer.¹¹⁹ Zudem gibt es in

ANWENDUNG VON HILFSMITTEL DER KÖRPERLICHEN GEWALT, 2015-2019¹¹⁸



den Herkunftsländern selbst oft wenig wirtschaftliche Perspektiven und kaum Infrastruktur zur Reintegration von Rückkehrern.¹²⁰ Abschiebungen werden häufig als demütigende Behandlung der eigenen Staatsangehörigen durch andere Staaten wahrgenommen, mit der die Regierungen der Herkunftsländer nicht assoziiert werden wollen – der politische Preis, mit europäischen Ländern bei Abschiebungen zusammenzuarbeiten, kann für Regierungen also hoch sein.

Einige Länder erschweren daher die Zusammenarbeit, etwa indem sie die Identifizierung ihrer Staatsangehörigen oder die Ausstellung von Reisepapieren verschleppen. In Anbetracht der vielen Duldungen, die

¹¹⁴ Vgl. TAZ, Alarmierende Abschiebepraktiken, in: taz, 23.10.2018, <https://taz.de/Vorwuerfe-gegen-Auslaenderbehoerde/!5545602/> (Zugriff: 05.03.2020), TAZ, Barfuß und in Unterwäsche, in: taz, 28.11.2018, <https://taz.de/Abschiebungen-aus-Berlin/!5551276/> (Zugriff: 05.03.2020) und Dassler, Sandra, Plötzlich ohne Mutter und Vater, in: Der Tagesspiegel, 17.06.2019, <https://www.tagesspiegel.de/berlin/abschiebung-in-brandenburg-plotzlich-ohne-mutter-undvater/24461998.html> (Zugriff: 05.03.2020).

¹¹⁵ Vgl. z.B. Flüchtlingsrat Berlin, Horror-Sammelabschiebung unter Federführung Berlins, 22.10.2018, <https://fluechtlingsrat-berlin.de/presseerklaerung/horror-sammelabschiebung-unter-federfuehrung-berlins/> (Zugriff: 18.03.2020) und TAZ, Alarmierende Abschiebepraktiken, in: taz, 23.10.2018, <https://taz.de/Vorwuerfe-gegen-Auslaenderbehoerde/!5545602/> (Zugriff: 05.03.2020).

¹¹⁶ CPT, Bericht an die deutsche Regierung über den Besuch des Europäischen Ausschusses zur Verhütung der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe in Deutschland, 2019, S.17, <https://rm.coe.int/1680945a2f> (Zugriff: 05.03.2020).

¹¹⁷ Deutscher Bundestag, Drucksache 19/8021, Antwort der Bundesregierung: Abschiebungen und Ausreisen im Jahr 2018, 26.02.2019, S.81-85, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/080/1908021.pdf> (Zugriff: 04.03.2020) und Deutscher Bundestag, Drucksache 19/18201, Antwort der Bundesregierung: Abschiebungen und Ausreisen 2019, 19.03.2020, S.38, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/182/1918201.pdf> (Zugriff: 21.04.2020).

¹¹⁸ Deutscher Bundestag, Drucksache 19/8021, Antwort der Bundesregierung: Abschiebungen und Ausreisen im Jahr 2018, 26.02.2019, S.81-85, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/080/1908021.pdf> (Zugriff: 04.03.2020) und Deutscher Bundestag, Drucksache 19/18201, Antwort der Bundesregierung: Abschiebungen und Ausreisen 2019, 19.03.2020, S.38, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/182/1918201.pdf> (Zugriff: 21.04.2020).

¹¹⁹ Vgl. Newland, Kathleen, Migrant Return and Reintegration Policy: A Key Component of Migration Governance, 2017, S.2, https://publications.iom.int/system/files/pdf/return_and_reintegration_policy.pdf (Zugriff: 05.03.2020).

¹²⁰ Vgl. Haase, Marianne und Honerath, Pia, Return Migration and Reintegration Policies: A Primer, 2016, S.8, https://www.giz.de/static/en/images/contentimages_320x305px/Haase_Honnerath-Return_migration_primer_Dec16.pdf (Zugriff: 05.03.2020).

wegen fehlender Pässe oder anderer Identifikationspapiere erteilt werden müssen, ist die Kommunikation zwischen den Botschaften der Herkunftsländer und den deutschen Behörden entscheidend, aber oftmals für beide Seiten frustrierend.¹²¹ Manche Herkunftsländer weigern sich zudem, Abschiebungen per Charterflug zu akzeptieren, weil sie Proteste und kritische mediale Berichterstattung befürchten. In diesen Fällen versucht Deutschland, Rückkehrer auf kommerziellen Flügen unterzubringen. Dies minimiert allerdings die Zahl der Rückkehrer, die auf einmal abgeschoben werden können, und birgt die Gefahr, dass der Pilot oder die Fluggesellschaft sich weigern, die Person mitzunehmen. Es gibt allerdings auch Länder, mit denen die Zusammenarbeit in den letzten Jahren Fortschritte gemacht hat, beispielsweise bei der (biometrischen) Identifizierung ihrer Bürger.¹²²

Eine besondere Herausforderung ist die Vielfalt der Herkunftsländer der Ausreisepflichtigen in Deutschland. Das Hauptherkunftsland ist in vielen Bundesländern unterschiedlich. Deswegen hat Bayern ein großes Interesse an funktionierender Kooperation mit Nigeria, während Baden-Württemberg den Austausch mit Gambia sucht. Für Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen ist es der Irak, für Sachsen, Hessen und Schleswig-Holstein ist es Afghanistan und für Sachsen-Anhalt Indien (vgl. Infografik „Anzahl Ausreisepflichtige und Hauptherkunftsländer, nach Bundesland“).¹²³

Die Kooperation mit Herkunftsländern gleicht einem komplexen Puzzlespiel, in dem eine Vielzahl von Akteuren und Interessen miteinander verschränkt werden müssen, um ein kohärentes Gesamtbild zu ergeben. Hierzu gehört auch, dass verschiedene Politikressorts ihre Positionen gegenüber den Herkunftsländern abstimmen müssen, was ein intensiver und kontroverser Prozess sein kann. Das Innenressort ist zwar eine treibende Kraft bei Rückübernahmeabkommen („Readmission Agreements“), aber

Vertreter von Außen- und Entwicklungspolitik und des Kanzleramts sind ebenfalls in die Verhandlungen mit Herkunftsländern eingebunden. Auch in den Herkunftsländern existieren divergierende Interessen und ihre Positionen können das Ergebnis interner Aushandlungsprozesse sein, die nicht immer klar oder von außen nachvollziehbar sind.

Besonders ernüchternd ist daher die Feststellung, dass die so mühsam verhandelten Rückübernahmeabkommen häufig keinen großen Erfolg bringen. Deutschland hat mehr als 30 formale bilaterale Rückübernahmeabkommen abgeschlossen, davon etwa die Hälfte mit Nicht-EU-Ländern.¹²⁵ Doch das Bestehen eines formalen Abkommens ist für die praktische Kooperation im Bereich Rückkehr nicht immer ausschlaggebend. So besteht beispielsweise seit 1998 ein bilaterales Rückübernahmeabkommen zwischen Deutschland und Marokko.¹²⁶ Die Rückführungszahlen nach Marokko stiegen aber erst nach 2016 tatsächlich signifikant an, nachdem die informellen Bemühungen um Kooperation deutlich verstärkt wurden.¹²⁷ Ein weiteres Beispiel ist Afghanistan, mit dem die EU eine weitreichende informelle Kooperation etabliert hat. Sie basiert jedoch nicht auf einem formalen Rückübernahmeabkommen, sondern lediglich auf einer Erklärung mit dem Titel „Joint way forward on migration issues between Afghanistan and the EU“. Afghanistan erlaubt darin unter anderem die Nutzung sogenannter „Laissez-passer“-Dokumente bei Rückführungen, d.h. die Ausstellung von Reisepapieren durch die EU.¹²⁸ Kritiker bemängeln diese zunehmende Informalisierung der Rückkehrkooperation, denn sie reduziert Transparenz und Möglichkeiten der parlamentarischen Kontrolle.¹²⁹

Die hier ausgeführte Gesamtschau zeigt, dass sich die aktuellen Herausforderungen auf viele Ebenen erstrecken. Das folgende Kapitel beschreibt und bewertet aktuelle Trends und Maßnahmen der Politik, die darauf abzielen, die Situation zu verbessern.

¹²¹ Vgl. Günnewig, Mona Lou und Rietig, Victoria, Rückkehr: 7 Thesen auf dem Prüfstand, in: Internationale Politik, 1/2020, <https://internationalepolitik.de/de/rueckkehr> (Zugriff: 05.03.2020), EMN, Umgang mit abgelehnten Asylbewerbern in Deutschland, 2016, S.20, https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/EMN/Studien/wp69-emn-umgang-abgelehnten-asylbewerbern.pdf?__blob=publicationFile&v=18 (Zugriff: 05.03.2020) und Handelsblatt, Viele Abschiebungen scheitern in Deutschland an fehlenden Papieren, in: Handelsblatt, 26.03.2018, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/migration-viele-abschiebungen-scheitern-in-deutschland-an-fehlenden-papieren/21113102.html?ticket=ST-13846621-PJq1QUyIBfh7VCx0Q49H-ap3> (Zugriff: 05.03.2018).

¹²² Interview mit Christian Klos, Bundesministerium für Inneres, Bau und Heimat.

¹²³ Deutscher Bundestag, Drucksache 19/18201, Antwort der Bundesregierung: Abschiebungen und Ausreisen 2019, 19.03.2020, S.46-51, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/182/1918201.pdf> (Zugriff: 21.04.2020).

¹²⁴ Deutscher Bundestag, Drucksache 19/18201, Antwort der Bundesregierung: Abschiebungen und Ausreisen 2019, 19.03.2020, S.46-51, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/182/1918201.pdf> (Zugriff: 21.04.2020).

¹²⁵ BMI, Abkommen zur Erleichterung der Rückkehr ausreisepflichtiger Ausländer, 2018, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/migration/rueckkehrfluechtlinge.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (Zugriff: 05.03.2020).

¹²⁶ BMI, Abkommen zur Erleichterung der Rückkehr ausreisepflichtiger Ausländer, 2018, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/migration/rueckkehrfluechtlinge.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (Zugriff: 05.03.2020).

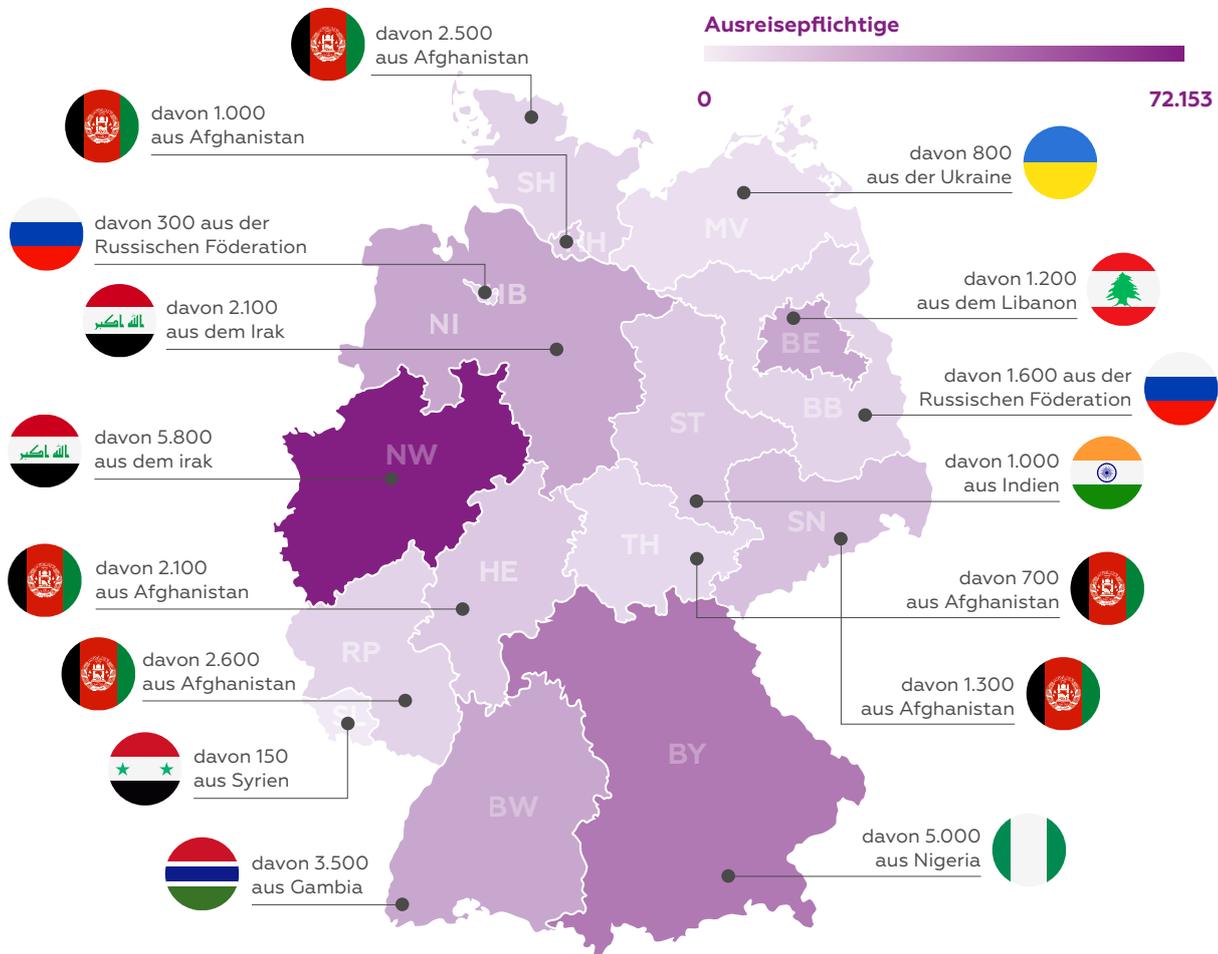
¹²⁷ Interview mit Christian Klos, Bundesministerium für Inneres, Bau und Heimat.

¹²⁸ European External Action Service, Joint Way Forward on Migration Issues between Afghanistan and the EU, 02.10.2016, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_afghanistan_joint_way_forward_on_migration_issues.pdf (Zugriff: 07.04.2020).

Für weitere Informationen zu den Readmission Agreements der EU vgl. European Commission, Return & readmission, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission_en (Zugriff: 07.04.2020).

¹²⁹ Vgl. Sundberg Diez, Olivia, Diminishing safeguards, increasing returns: Non-refoulement gaps in the EU return and readmission system, 2019, https://wms.flexious.be/editor/plugins/imagmanager/content/2140/PDF/Diminishing_safeguards.pdf (Zugriff: 05.03.2020).

ANZAHL AUSREISEPFLICHTIGE UND HAUPTKUNFTSLÄNDER 2019, NACH BUNDESLAND¹²⁴



	Ausreisepflichtige	davon ohne Duldung	Hauptherkunftsland	Anzahl Hauptherkunftsland	Prozent Hauptherkunftsland
Baden-Württemberg (BW)	27.312	3.433	Gambia	3.546	13%
Bayern (BY)	31.381	8.509	Nigeria	5.026	16%
Berlin (BE)	14.900	3.573	Libanon	1.153	8%
Brandenburg (BB)	6.795	1.155	Russische Föderation	1.553	23%
Bremen (HB)	3.101	486	Russische Föderation	296	10%
Hamburg (HH)	8.769	2.440	Afghanistan	1.070	12%
Hessen (HE)	12.956	3.262	Afghanistan	2.149	17%
Mecklenburg-Vorpommern (MV)	3.665	381	Ukraine	763	21%
Niedersachsen (NI)	23.318	4.474	Irak	2.137	9%
Nordrhein Westfalen (NW)	72.153	11.846	Irak	5.798	8%
Rheinland-Pfalz (RP)	10.981	1.987	Afghanistan	2.580	23%
Saarland (SL)	1.254	190	Syrien	147	12%
Sachsen (SN)	12.973	2.807	Afghanistan	1.342	10%
Sachsen-Anhalt (ST)	6.079	876	Indien	1.005	17%
Schleswig-Holstein (SH)	10.151	1.608	Afghanistan	2.489	25%
Thüringen (TH)	4.134	608	Afghanistan	733	18%

Aktuelle Trends der deutschen Rückkehrpolitik

Deutschland versucht seit der Migrationskrise von 2015/16 verstärkt, die unzähligen Probleme seiner Rückkehrpolitik anzugehen. Dabei scheinen die meisten politischen Initiativen von zwei Prinzipien geleitet zu sein: Zum einen vom Prinzip der Härte, nach dem Deutschland mehr Druck auf Ausreisepflichtige ausübt, sei es durch gesetzliche Verschärfungen oder durch die Ausweitung der Abschiebehaft. Zum zweiten vom Prinzip der Effizienzsteigerung, nach dem Aufgaben stärker gebündelt und zentralisiert werden und verschiedene Akteure ihre Arbeit besser miteinander verzahnen.

1) Gesetzliche Verschärfungen

Das Prinzip der Härte ist in vielen gesetzlichen Verschärfungen der letzten Jahre sichtbar. Mit dem ersten „Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht“ führte die Große Koalition im Juli 2017 eine Reihe von restriktiven Maßnahmen ein. Das Gesetz sanktioniert Menschen, die über ihre Identität täuschen oder nicht an ihrer Identitätsfeststellung mitwirken, mit Wohnsitzauflagen, gibt dem BAMF mehr Möglichkeiten, die Telefone von Asylsuchenden auszuwerten, erlaubt es den Ländern, Asylsuchende länger in Erstaufnahmeeinrichtungen unterzubringen und erweitert die Möglichkeiten der Abschiebehaft für gefährliche Ausreisepflichtige.¹³⁰

In die gleiche Richtung geht das Zweite Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht, besser bekannt als das „Geordnete-Rückkehr-Gesetz“, das im August 2019 in Kraft trat. Das Gesetz führt eine neue Form der Duldung ein, die sog. „Duldung light“ für Personen, die nicht ausreichend an der Klärung ihrer Identität mitwirken. Zudem erweitert es die Möglichkeiten, Ausreisepflichtige in Haft zu nehmen, und stellt es unter Strafe, wenn Beamte Informationen über geplante Abschiebungen durchstechen, also an Betroffene oder Helfer weitergeben.¹³¹ Beide Gesetze spiegeln den restriktiven Tenor des „Masterplan zur Ordnung, Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung“ wider, den Innenminister Horst Seehofer unter dem besser bekannten Namen „Masterplan Migration“ im März 2018 präsentierte.

Deutschland liegt mit der restriktiven Stoßrichtung seiner Gesetze auf einer Linie mit seinen europäischen Nachbarn. Zahlreiche Studien zeigen, dass die Verschärfung von Migrationsgesetzen und -politiken ein europaweiter Trend ist.¹³² Beispielsweise diskutierte die französische Regierung Ende 2019 gesetzliche Verschärfungen im Umgang mit illegaler Einwanderung und Rückführungen. Das französische Innenministerium kündigte eine Beschleunigung von Verfahren für Personen mit geringen Schutzaussichten, schnellere Dublin-Überstellungen, den Bau von mehr Haftanstalten und die Einschränkung des Zugangs von Migranten zu medizinischer Versorgung an.¹³³ Spanien erzielte kürzlich einen Erfolg vor dem Europäischen Menschenrechtsgerichtshof in Straßburg: Das Gericht erklärte die umgehende Abschiebung zweier Migranten, die die Zäune zur Enklave Melilla in Marokko überwunden hatten, durch die spanische Grenzpolizei für rechtens, obwohl den beiden Betroffenen kein Zugang zu einem individuellen Asylverfahren gewährt worden war.¹³⁴

Oppositionsparteien und Zivilgesellschaft in Deutschland kritisierten die Regierungslinie und den Fokus dieser einschränkenden Gesetze als einseitig und ungenügend. Die innenpolitische Sprecherin der

¹³⁰ BMI, Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht, 22.02.2017, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/gesetz-zur-besseren-durchsetzung-der-ausreisepflicht.html> (Zugriff: 07.04.2020).

¹³¹ BMI, Fragen und Antworten zum Entwurf des Geordnete-Rückkehr-Gesetzes, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/faqs/DE/themen/migration/ruueckkehr/geordnete-ruueckkehr-gesetz.html> (Zugriff: 07.04.2020).

¹³² ECRE, Asylum Information Database, Asylum systems in 2017. Overview of developments from selected European countries, 2018, http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/aida_2017update_countryoverviews.pdf (Zugriff: 04.05.2020) und De Haas, Hein, Natter, Katharina und Vezzoli, Simona, Growing Restrictiveness or Changing Selection? The Nature and Evolution of Migration Policies, in: International Migration Review, 2/2016, S.324-367, <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1111/imre.12288> (Zugriff: 05.04.2020).

¹³³ Hanke, Thomas, Frankreich verschärft seine Einwanderungspolitik, in: Handelsblatt, 06.11.2019, <https://www.handelsblatt.com/politik/international/haerte-und-selektion-frankreich-verschaerft-seine-einwanderungspolitik/25195290.html?ticket=ST-441856-XBUPEkKSeKqwj1gDd0D1-ap3> (Zugriff: 22.04.2020).

¹³⁴ Hempel, Klaus, Spaniens Abschiebepolitik rechtens, in: tagesschau.de, 13.02.2020, <https://www.tagesschau.de/ausland/egmr-abschiebepolitik-spanien-101.html> (Zugriff: 22.04.2020).

Linken bezeichnete das Geordnete-Rückkehr-Gesetz als „Hau-ab-Gesetz“ und als einen „Katalog der Grausamkeiten, der nur so strotzt vor Menschenverachtung“¹³⁵. In einem offenen Brief an die Mitglieder des Deutschen Bundestags forderten zweiundzwanzig zivilgesellschaftliche Organisationen im Mai 2019 die Abgeordneten auf, das Gesetz nicht zu verabschieden¹³⁶.

Ein halbes Jahr nach Verabschiedung kommen Wissenschaftler in einer ersten Zwischenbilanz zu dem nüchternen Schluss, dass das Gesetz in der Praxis nur geringe Wirkung hat. Wie so oft sind es die Länder, die entscheiden können, inwieweit sie von den Möglichkeiten des Bundesgesetzes Gebrauch machen – vielerorts scheint dieses jedoch nur als unverbindlicher Vorschlag zu gelten.¹³⁷ Die Charakterisierung des Geordnete-Rückkehr-Gesetzes als „Schaf im Wolfspelz“, dessen Effekte überschaubar sind, scheint sich zu bestätigen.¹³⁸

2) Ausweitung der Abschiebehaft

Ein besonders heiß diskutiertes Thema ist seit einigen Jahren das Thema Abschiebehaft. Eine Inhaftierung ist das letzte Mittel – und das schärfste Schwert – des Rechtsstaats, um den Vollzug von Abschiebungen zu sichern. Im Koalitionsvertrag von 2018 formulierten CDU, CSU und SPD den Anspruch, „Abschiebehaft und Ausreisegewahrsam [...] praktikabler aus[zu]gestalten, die Voraussetzungen ab[zu]senken und klarer [zu] bestimmen. Ziel ist, die Zuführungsquoten zu Rückführungsmaßnahmen deutlich zu erhöhen.“¹³⁹

Der Gesetzgeber hat in den letzten Jahren daher die rechtlichen Möglichkeiten zur Inhaftierung Ausreisepflichtiger stark ausgeweitet und vereinfacht. Das

Geordnete-Rückkehr-Gesetz beispielsweise erlaubt die zeitweise Unterbringung von Personen in Abschiebehäft in Gefängnissen, solange sie von Strafgefangenen räumlich getrennt sind – ein Schritt, den viele Akteure als gegen EU-Recht verstößend werten und kritisieren.¹⁴⁰ Zudem schafft das Gesetz mit der Mitwirkungshaft eine weitere Haftart, die sicherstellen soll, dass Ausreisepflichtige für den Rückkehrprozess wichtige Termine wahrnehmen, z.B. bei den Botschaften der Herkunftsländer oder beim Arzt.¹⁴¹ Den Ausreisegewahrsam, für den niedrigere Haftanforderungen angesetzt werden als für die klassische Sicherungshaft, hatte die damalige große Koalition erst 2015 geschaffen.¹⁴² (vgl. Infobox: Formen der Abschiebehäft in Deutschland) Obwohl der Gesetzgeber aber diese vielfältigen neue Haftformen geschaffen hat, sind Sicherungshaft und Überstellungshaft nach wie vor die meistgenutzten Abschiebehäftformen in Deutschland.¹⁴³

Um die Abschiebehäft verstärkt nutzen zu können, bauen Bundesländer seit einigen Jahren neue Abschiebehäfteinrichtungen (AHEs) oder erweitern die Kapazitäten bestehender Einrichtungen. Von knapp 400 Haftplätzen in sieben Bundesländern im Jahr 2013 stieg die Zahl bis 2018 auf 440 in acht Bundesländern.¹⁴⁶ Mittlerweile gibt es etwa 650 Abschiebehäftplätze in Deutschland, verteilt auf zehn Bundesländer. Ein weiterer Ausbau auf mehr als 1.000 Plätze in 13 Bundesländern ist geplant. Der stärkste Zuwachs steht in Bayern an, aber auch Länder, die zurzeit keine eigenen AHE haben (wie Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein) planen diese aufzubauen.¹⁴⁷ (vgl. Grafik „Abschiebehäftplätze in Deutschland“)

¹³⁵ Deutscher Bundestag, Bundestag stimmt für Gesetzentwürfe zum Asyl- und Aufenthaltsrecht, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2019/kw23-de-ausreisepflicht-645888> (Zugriff: 07.04.2020).

¹³⁶ ARD, Offener Brief gegen Abschiebebesetz, in: tagesschau.de, 30.05.2019, <https://www.tagesschau.de/inland/kritik-abschiebebesetz-101.html> (Zugriff: 07.04.2020).

¹³⁷ Lückhoff, Janina, Abschiebebesetz bislang wenig effektiv, in: tagesschau.de, 21.02.2020, <https://www.tagesschau.de/inland/geordnete-rueckkehr-101.html> (Zugriff: 04.03.2020).

¹³⁸ Thym, Daniel, Geordnete-Rückkehr-Gesetz - Ein Schaf im Wolfspelz. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 06.12.2019, <https://einspruch.faz.net/einspruch-magazin/2019-06-12/ein-schaf-im-wolfspelz/257315.html> (Zugriff: 11. Mai 2020)

¹³⁹ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode, 2018, S.108, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1> (Zugriff: 04.03.2020).

¹⁴⁰ Vgl. Migrationsrecht.net, Aufhebung des Trennungsgebots verstößt gegen Unionsrecht, in: migrationsrecht.net, 06.08.2019, <https://www.migrationsrecht.net/nachrichten-auslaenderrecht-europa-und-eu/aufhebung-des-trennungsgebots-verstoest-gegen-unionsrecht.html> (Zugriff: 07.04.2020) und PRO ASYL, Vorläufige Stellungnahme zum „Geordnete-Rückkehr-Gesetz (Arbeitsstand 22. Februar 2019)“, https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/Analyse-und-rechtliche-Bewertung_Geordnete-R%C3%BCckkehr-Gesetz_Arbeitsstand-22.02.2019.pdf (Zugriff: 28.04.2020).

¹⁴¹ BMI, Fragen und Antworten zum Entwurf des Geordnete-Rückkehr-Gesetzes, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/faqs/DE/themen/migration/rueckkehr/geordnete-rueckkehr-gesetz.html> (Zugriff: 07.04.2020).

¹⁴² BMI, BMI-Fact Sheet zur Durchsetzung der Ausreisepflicht (Abschiebung), 26.07.2016, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2016/07/factsheet-abschiebungen.html> (Zugriff: 07.04.2020).

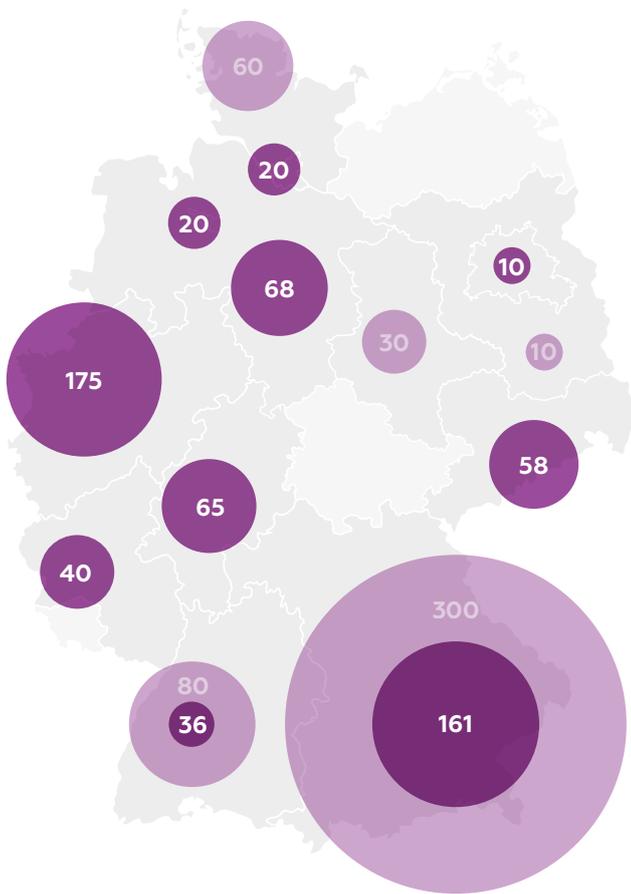
¹⁴³ Interviews mit Susanne Bettendorf und Helmut Stöckl, Abschiebehäfteinrichtung Eichstätt, Florian Steinmetzer, Bayrisches Landesamt für Asyl und Rückführungen und Stefan Keßler, Jesuiten-Flüchtlingsdienst.

¹⁴⁶ Deutscher Bundestag, Drucksache 19/5818, Antwort der Bundesregierung: Abschiebungen, Rücküberstellungen und freiwillige Ausreisen seit 2013, 16.11.2018, S.113, <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/19/058/1905818.pdf> (Zugriff: 04.03.2020).

¹⁴⁷ Breyton, Ricarda, „Die Kapazität genügt nicht dem tatsächlichen Bedarf“, in: WELT, 07.10.2019, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article201545862/Abschiebehäft-Die-Kapazitaet-genuegt-nicht-dem-tatsaechlichen-Bedarf.html> (Zugriff: 07.04.2020) und E-Mail-Austausch mit Stefan Keßler, Jesuiten-Flüchtlingsdienst, 12.02.2020.

FORMEN DER ABSCHIEBEHAFT IN DEUTSCHLAND¹⁴⁴

Haftart	Ziel	Bedingungen	Dauer
Sicherungshaft (nach § 63 Abs. 3 AufenthG)	Abschiebung sicherstellen	<ul style="list-style-type: none"> • Fluchtgefahr, z.B. wenn die betroffene Person über ihre Identität getäuscht hat oder sich bereits einer Abschiebung entzogen hat. • Abschiebung muss innerhalb von 3 Monaten durchgeführt werden 	maximal 3 Monate (Verlängerung auf max. 18 Monate)
Überstellungshaft (nach Art. 28 Dublin-III- Verordnung)	Dublin-Überstellung sicherstellen	<ul style="list-style-type: none"> • erhebliche Fluchtgefahr 	maximal 3 Monate
Ausreisegewahr- sam (nach § 62b AufenthG)	Abschiebung sicherstellen	<ul style="list-style-type: none"> • zeitnahe Durchführbarkeit der Abschiebung (innerhalb von 10 Tagen) • Unterbringung in direkter Nähe zum Flughafen • keine Fluchtgefahr notwendig¹⁴⁵ 	maximal 10 Tage
Mitwirkungshaft (nach § 62 Abs. 6 AufenthG)	Wahrnehmung eines Termins sicherstellen, der für die Durch- führung der Abschiebung not- wendig ist (z.B. bei der Bot- schaft des Herkunftslands zur Identifizierung & Ausstellung von Passersatzpapieren oder bei einem Arzt zur Überprüfung der Reisetauglichkeit).	<ul style="list-style-type: none"> • der Ausreisepflichtige ist zu dem Termin bereits einmal unentschuldig nicht erschienen 	maximal 14 Tage
Zurückweisungs- haft (nach § 15 Abs. 5 AufenthG)	Vollzug von Zurückweisungs- entscheidungen sicherstellen.	<ul style="list-style-type: none"> • die Zurückweisung einer Person an der Grenze kann (z.B. wegen fehlender Identitätspapiere) nicht sofort vollzogen werden 	maximal 6 Monate; Verlängerung auf max. 18 Monate möglich
Vorbereitungshaft (nach § 62 Abs. 2 AufenthG)	Abschiebung einer Person si- cherstellen, die aus Deutsch- land ausgewiesen werden soll, z.B. weil sie eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellt, wenn über die Ausweisung selbst noch nicht entschieden werden kann	<ul style="list-style-type: none"> • hohe Wahrscheinlichkeit, dass die Abschiebung ohne die Inhaftnahme wesentlich erschwert würde 	maximal 6 Wochen
Behördlicher Gewahrsam (nach § 62 Abs. 5)	Abschiebung sicherstellen, wenn die richterliche Anord- nung nicht vorher eingeholt werden kann	<ul style="list-style-type: none"> • Voraussetzungen für die Sicherungshaft liegen vor • richterliche Anordnung ist schnellstmöglich nachträglich einzuholen. 	bis die Vorführung beim Haftrichter möglich ist



ABSCHIEBEHAFTPLÄTZE¹⁴⁸

● **Stand 2020** ● **in Planung**

**Abschiebehaftplätze
(mit geplanten Plätzen)**

Baden-Württemberg (BW)	116
Bayern (BY)	461
Berlin (BE)	10
Brandenburg (BB)	10
Bremen (HB)	20
Hamburg (HH)	20
Hessen (HE)	65
Mecklenburg-Vorpommern (MV)	-
Niedersachsen (NI)	68
Nordrhein Westfalen (NW)	175
Rheinland-Pfalz (RP)	40
Saarland (SL)	-
Sachsen (SN)	58
Sachsen-Anhalt (ST)	30
Schleswig-Holstein (SH)	60
Thüringen (TH)	-

Viele Politiker begründen die Notwendigkeit einer größeren Zahl von Abschiebehaftplätzen damit, dass so der Vollzug von Abschiebungen sichergestellt werden könne. Im Oktober 2019 nannte beispielsweise Bundesinnenminister Horst Seehofer eine Zielgröße von 1.000 Abschiebehaftplätzen in Deutschland.¹⁴⁹ Doch auf welcher Grundlage dies berechnet wurde, konnten die zuständigen Behörden auf Nachfragen im Rahmen dieser Studie nicht sagen.¹⁵⁰ Den statistischen Beweis, dass mehr Haftplätze tatsächlich zu einer wesentlichen Steigerung der Erfolgsquote bei Abschiebungen führt, bleibt die Politik bislang schuldig.

Der Vergleich mit anderen europäischen Ländern ist nicht immer hilfreich. Zwar verfügen einige Länder über wesentlich mehr Haftplätze. Beispielsweise gab es in Frankreich im Jahr 2018 etwa 1.700 und in Italien 1.900 Plätze für migrationsbezogene Haft.¹⁵¹ Doch im gleichen Jahr schob Frankreich knapp 11.000 Personen und Italien etwa 5.000 ab¹⁵² – und damit wesentlich weniger als Deutschland. Die tatsächliche Zahl von Abschiebungen hängt von vielen Faktoren ab, von denen die Zahl der Haftplätze nur einer ist. Ob mehr Haftplätze also tatsächlich zu mehr Abschiebungen führen, mag von Land zu Land unterschiedlich sein. Für Deutschland bleibt die Lage unklar.

¹⁴⁴ Quellen der Darstellung: Keßler, Stefan, Abschiebungshaft, in: socialnet.de, 14.01.2019, <https://www.socialnet.de/lexikon/Abschiebungshaft> (Zugriff: 07.04.2020), Caritas, Abschiebung und Abschiebungshaft, in: Migration im Fokus, Deutscher Caritasverband, 2019, S.42-43, <https://www.caritas.de/fuerprofis/fachthemen/migration/fluchtpunkte/migration-im-fokus> (Zugriff: 07.04.2019) und Interview mit Stefan Keßler, Jesuiten-Flüchtlingsdienst.

¹⁴⁵ Die Voraussetzungen für die richterliche Anordnung von Ausreisegewahrsam sind bewusst niedriger als bei der Sicherungshaft. Fluchtgefahr muss nicht bestehen. Vgl. BfM, Fragen und Antworten zum Entwurf des Geordnete-Rückkehr-Gesetzes, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/faqs/DE/themen/migration/rueckkehr/geordnete-rueckkehr-gesetz.html> (Zugriff: 07.04.2020).

¹⁴⁸ E-Mail-Austausch mit Stefan Keßler, Jesuiten-Flüchtlingsdienst, 12.02.2020.

¹⁴⁹ Breyton, Ricarda, „Die Kapazität genügt nicht dem tatsächlichen Bedarf“, in: WELT, 07.10.2019, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article201545862/Abschiebehaft-Die-Kapazitaet-genuegt-nicht-dem-tatsaechlichen-Bedarf.html> (Zugriff: 07.04.2020).

¹⁵⁰ BfM, Fragen und Antworten zum Entwurf des Geordnete-Rückkehr-Gesetzes, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/faqs/DE/themen/migration/rueckkehr/geordnete-rueckkehr-gesetz.html> (Zugriff: 07.04.2020) und Interview mit Christian Klos, Bundesministerium für Inneres, Bau und Heimat.

¹⁵¹ Global Detention Project, Europe, <https://www.globaldetentionproject.org/regions-subregions/europe> (Zugriff: 21.04.2020).

¹⁵² Eurostat, Third-country nationals who have left the territory by type of return and citizenship, <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> (Zugriff: 21.04.2020).

3) Zentralisierung

In Anbetracht der zersplitterten Verantwortlichkeiten und Ineffizienzen gibt es seit mehreren Jahren Bestrebungen, einige Funktionen und Verantwortungen im Rückkehrbereich zu zentralisieren.

Im Bereich der Abschiebungen ist eine Zentralisierung auf Ebene der Bundesländer bereits im Aufenthaltsgesetz angelegt. Nach Paragraph 71 ist „Für die Vollziehung von Abschiebungen [...] in den Ländern jeweils eine zentral zuständige Stelle zu bestimmen.“ Allerdings sind die Länder frei in der Ausgestaltung dieser Vorgabe, sodass verschiedene Konstellationen entstanden sind. Mehrere Bundesländer haben sog. Zentrale Ausländerbehörden (ZAB) geschaffen, die Funktionen oder Aufgaben bündeln sollen, allerdings gibt es in NRW vier ZAB, in Brandenburg eine, und in Bayern sieben ZAB, die wiederum über das 2018 neu geschaffene Bayerische Landesamt für Asyl und Rückführungen (LfAR) koordiniert werden. Das LfAR bündelt landesweit die operativen Aufgaben im Bereich Rückkehr. Seine Aufgaben reichen von der Passersatzbeschaffung über die Koordinierung von Sammelabschiebungen und Programmen zur geförderten Rückkehr bis zum Betrieb der Abschiebungshafteinrichtung am Flughafen München und anderen Aufgaben.¹⁵³ In Niedersachsen werden andere Ansätze ausprobiert. Dort sind zwei zentrale Abschiebestellen in Planung, die administrative Aufgaben der Ausländerbehörden übernehmen sollen, wie etwa die Identitätsfeststellung und die Beschaffung von Passersatzpapieren, aber auch praktische Aufgaben wie den Vollzug der Abschiebungen.¹⁵⁴ Auch Brandenburg hat 2019 beschlossen, den Vollzug von Abschiebungen zu zentralisieren.¹⁵⁵ Es experimentieren also einige Bundesländer mit dieser Idee.

Neben diesen Zentralisierungsbemühungen der Länder gibt es auch Bestrebungen, einzelne Aufgaben des Rückkehrprozesses gleich ganz auf Bundesebene zu zentralisieren, beispielsweise der konfliktträchtige und diplomatisch sensible Bereich der

Passersatzbeschaffung.¹⁵⁶ Ausreisepflichtige können das Land nur verlassen, wenn ihre Herkunftsländer sie als ihre eigenen Staatsbürger identifizieren und ihnen Reisepässe oder Dokumente, die zur Einreise berechtigen, sogenannte Passersatzpapiere, ausstellen.¹⁵⁷ Doch die Beschaffung dieser Passersatzpapiere, kurz PEB¹⁵⁸ genannt, ist notorisch langwierig, da sie die Kooperation mit vielen Botschaften und konsularischen Vertretungen beinhaltet. Einzelne Ausländerbehörden haben jedoch nur begrenzte Hebel, um die Vertreter der Länder zur Zusammenarbeit zu bewegen. Grundsätzlich liegt die Verantwortung für PEB bei den Ländern, aber seit 2019 soll nun das BAMF in Amtshilfe die Länder insbesondere bei der PEB für bestimmte Herkunftsländer unterstützen. Damit übernimmt es eine Rolle, die zuvor die Bundespolizei innehatte.¹⁵⁹ Für einige Bundesländer wie Brandenburg, Bremen und das Saarland übernimmt der Bund die Aufgabe der Passersatzbeschaffung von 19 Herkunftsländern bereits vollständig.

Zudem gibt es Ansätze, die Kooperation zwischen Bundesländern zu stärken. Das 2017 von Bund und Ländern gegründete Gemeinsame Zentrum zur Unterstützung der Rückkehr (ZUR) mit Sitz in Berlin verlagert zwar keine Kompetenzen an den Bund, aber es hat den Auftrag, die Arbeit des Bundes und der Bundesländer besser zu koordinieren und zu unterstützen. Es ist keine eigene Behörde, sondern eine Bund-Länder-Kooperationsplattform unter Federführung des BMI, wo Vertreter der Bundesländer, des BAMF und der Bundespolizei rückkehrrelevante Aufgaben wahrnehmen, wie etwa Hilfe bei der Passersatzbeschaffung, Koordinierung zur besseren Auslastung von Charterflügen oder auch das Zusammenführen von Daten. Die Arbeitsfähigkeit und der Mehrwert des ZURs hängt allerdings vom Willen und der Unterstützung aller Beteiligten ab.¹⁶⁰

Der Zentralisierungstrend der letzten Jahre betrifft allerdings nicht nur Aufgaben, sondern auch Menschen. Dem Koalitionsvertrag zufolge sollte auch die Unterbringung von Asylbewerbern zentrali-

¹⁵³ LfAR, Über das LfAR, https://www.lfar.bayern.de/ueber_das_lfar/index.php (Zugriff: 08.04.2020) und Interviews mit Florian Steinmetzer, Thomas Hampel und Martin Panten, Bayerisches Landesamt für Asyl und Rückführungen und Frank Höllriegel, Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration.

¹⁵⁴ Vgl. Mdoloch, Peter, Zentrale Abschiebestellen für Niedersachsen, *Weser-Kurier*, 05.04.2019,

https://www.weser-kurier.de/region/niedersachsen_artikel,-zentrale-abschiebestellen-fuer-niedersachsen-_arid,1820221.html (Zugriff: 07.04.2020).

¹⁵⁵ Märkische Allgemeine, Land schiebt Ausreisepflichtige künftig zentral ab und entlastet damit die Kommunen, in: Märkische Allgemeine, 11.06.2019, <https://www.maz-online.de/Brandenburg/Brandenburg-schiebt-Ausreisepflichtige-kuenftig-zentral-ab-und-entlastet-damit-die-Kommunen> (Zugriff: 15.05.2020).

¹⁵⁶ Interview mit Christian Klos, Bundesministerium für Inneres, Bau und Heimat.

¹⁵⁷ Eine Ausnahme bilden die sog. Laisser-Passers, d.h. Dokumente, die Deutschland selbst ausstellt und die einige Herkunftsländern anerkennen.

¹⁵⁸ In manchen Kontexten wird statt der Bezeichnung PEB (Passersatzpapierbeschaffung) auch die Abkürzung PEP (Passersatzpapier) genutzt.

¹⁵⁹ Die Übernahme der Passersatzbeschaffung in Amtshilfe durch das BAMF ist umstritten. Einige Akteure bewerten die Übernahme dieser Verantwortung durch das BAMF negativ, da die Bundespolizei sich im Ausland einen Ruf als gleichwertiger Verhandlungspartner erarbeitet hat, während das BAMF im Ausland kaum bekannt ist. Andere Akteure bewerten dies hingegen positiv, da das BAMF sich bei Asylbewerbern bereits intensiv mit ihrer Identifizierung befasst hat und die Aufgabe der Passersatzbeschaffung eine primär verwaltungstechnische und nur in wenigen Fällen eine polizeiliche Aufgabe ist.

¹⁶⁰ Interview mit Mirko Heinke, Bundesministerium für Inneres, Bau und Heimat.

siert werden. Die sogenannten Anker-Einrichtungen (Ankunft, Entscheidung, kommunale Verteilung bzw. Rückführung)¹⁶¹ sollten dazu beitragen, dass alle beteiligten Behörden und Akteure direkt vor Ort Hand in Hand arbeiten können, so dass Asylverfahren „schnell, umfassend und rechtssicher bearbeitet werden“ und die Rückführung von Menschen ohne Bleibeperspektive erleichtert wird.¹⁶²

Heute, zwei Jahre nach dem Koalitionsvertrag, gibt es 15 Anker-Einrichtungen in Deutschland oder andere Einrichtungen, die das BMI als „funktionsgleich“ beschreibt.¹⁶³ Sieben der Einrichtungen befinden sich in Bayern, wo die CSU auch das Konzept der Anker ursprünglich entwickelte. Auch wenn nach Aussage des zuständigen Referats im Bundesinnenministeriums im Laufe der Zeit das Interesse der Länder an der Zusammenarbeit mit dem Bund zugenommen hat, wollen nach wie vor weniger als die Hälfte der Länder das Anker-Konzept bei sich umsetzen.¹⁶⁴ Flüchtlingsorganisationen, aber auch die Gewerkschaft der Polizei, weisen darauf hin, dass die Unterbringung Asylsuchender in isolierten Einrichtungen verstärkte Aggressionen und Gewalt begünstigen kann.¹⁶⁵

4) Verflechtung von Innen- und Entwicklungsressorts

Auf Bundesebene ist seit der Migrationskrise von 2015 ein Trend zu mehr Ressortkoordination sichtbar. In Deutschland ist dieses Konzept als „ressortkohärenter Ansatz“ und international als „whole of government approach“ bekannt. Der Grund liegt auf der Hand: Mehr Kooperation soll eine Politik aus einem Guss befördern und die Regierung mit einer Stimme sprechen lassen.

In der Rückkehrpolitik ist vor allem zwischen dem Bundesinnenministerium (BMI) und dem Bundesentwicklungsministerium (BMZ) eine engere Zusammenarbeit sichtbar. Seitdem sich das BMZ seit 2017 stark im Thema Reintegration engagiert und die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) damit beauftragt hat, das Programm „Perspektive Heimat“ aufzubauen, sind die Arbeitsbeziehungen der Ressorts intensiver geworden.¹⁶⁶

Ziel des Programms „Perspektive Heimat“ ist, Rückkehrern und potenziellen Migranten in ihren Herkunftsländern wirtschaftliche und soziale Perspektiven aufzuzeigen und ihre nachhaltige Reintegration zu fördern. Seit Gründung hat das BMZ etwa 350 Millionen Euro¹⁶⁷ investiert. Der Eckstein von „Perspektive Heimat“ ist das Programm Migration für Entwicklung (PME), das in 13 Ländern aktiv ist und in 10 davon Beratungszentren betreibt. Neben diesen Aktivitäten in den Herkunftsländern ist das PME auch in Deutschland tätig: Seine Reintegrations-Scouts fungieren als Berater für Rückkehrberatungsstellen (s. Kapitel zu Rückkehrberatung). Seit Gründung hat das PME rund 600.000 „individuelle Fördermaßnahmen“ durchgeführt, zu denen Beratungsgespräche mit potenziellen Migranten über legale Migrationsmöglichkeiten gehören, aber auch Training und Jobvermittlung vor Ort sowie Gründerförderung. Das BMZ gibt an, dass diese Hilfen etwa 45.000 Rückkehrer aus Deutschland und mehr als 50.000 Rückkehrer aus anderen Ländern erreicht hat.¹⁶⁸

Einige Akteure betrachten das Programm Perspektive Heimat und die enge Verzahnung des BMZ mit dem BMI jedoch mit Argwohn. Kritiker bemängeln vor allem die Vermischung von ordnungs- und entwicklungspolitischen Zielen, bei der die Gefahr bestehe, dass die Entwicklungspolitik hintanstellen müsse.¹⁶⁹

¹⁶¹ Die Schreibweise der Anker-Einrichtungen ist medial und politisch uneinheitlich. Der Koalitionsvertrag spricht von „AnKER“, das BMI von „Anker“, der Bayerische Flüchtlingsrat hingegen von „ANKER“. Die Autorinnen verwenden die Schreibweise „Anker“ aus Gründen der besseren Lesbarkeit.

¹⁶² Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode, 2018, S.108, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1> (Zugriff: 04.03.2020) und Glas, Andreas et. al, Das sind die sieben neuen Ankerzentren in Bayern, in: SZ.de, 01.08.2018, <https://www.sueddeutsche.de/bayern/ankerzentren-bayern-1.4075073> (Zugriff: 07.04.2020).

¹⁶³ BMI, Anker-Einrichtungen sind Erfolgsmodell, 01.08.2019, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2019/07/20190731-bilanz-1-jahr-ankerzentren.html> (Zugriff: 07.04.2020).

¹⁶⁴ E-Mail-Austausch mit Hans-Ulrich Berra, Bundesministerium für Inneres, Bau und Heimat, 30.03.2020.

¹⁶⁵ Vgl. Krone, Tobias, Ein bisschen erfolgreich, aber auch viel Kritik, in Deutschlandfunk Kultur, 12.11.2018, https://www.deutschlandfunkkultur.de/100-tage-anker-zentren-in-bayern-ein-bisschen-erfolgreich.1001.de.html?dram:article_id=432987 (Zugriff: 07.04.2020), NTV, „Wir sind keine Wachbataillone.“ Polizei-Gewerkschaft lehnt Ankerzentren ab, in: ntv, 04.05.2018, <https://www.n-tv.de/politik/Polizei-Gewerkschaft-lehnt-Ankerzentren-ab-article20418150.html> (Zugriff: 28.04.2020) und FOCUS ONLINE, „Nicht vertretbar: Polizeigewerkschaft stemmt sich gegen Seehofers Flüchtlingszentren“, in: FOCUS ONLINE, https://www.focus.de/politik/deutschland/grosses-gefahrenpotenzial-befuerchtet-nicht-vertretbar-polizeigewerkschaft-stemmt-sich-gegen-seehofers-fluechtlingszentren_id_8832738.html (Zugriff: 28.04.2020).

¹⁶⁶ BMZ, Das BMZ-Programm „Perspektive Heimat“, http://www.bmz.de/de/themen/Sonderinitiative-Fluchtursachen-bekaempfen-Fluechtlinge-reintegrieren/deutsche_politik/perspektive_heimat/index.jsp (Zugriff: 07.04.2020).

¹⁶⁷ Interview mit Bernard Braune, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

¹⁶⁸ E-Mail-Austausch mit Bernard Braune, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 27.03.2020.

¹⁶⁹ Feneberg, Valentin, „Perspektive Heimat“? Die neue Verbindung von Entwicklungspolitik und Rückkehrmaßnahmen für abgelehnte Asylsuchende, in: Fluchtforschungsblog, 08.01.2019, <https://blog.fluchtforschung.net/perspektive-heimat-die-neue-verbinding-von-entwicklungspolitik-und-rueckkehrmassnahmen-fur-abgelehnte-asylluchende/> (Zugriff: 07.04.2020) und Biehler, Nadine und Meier, Amrei, Rückkehr und Reintegration. Rückkehrförderung zwischen innenpolitischen Ansprüchen und entwicklungspolitischen Grundsätzen, 2019, <https://www.swp-berlin.org/publikation/migrationspolitik-und-entwicklungszusammenarbeit/> (Zugriff: 07.04.2020).

In der Tat sind BMI und BMZ zwei Akteure mit unterschiedlichen Interessen, die auch teilweise miteinander in Konflikt stehend. Während die Ordnungspolitik eine erfolgreiche Rückkehr oft mit dem Verbleib von Rückkehrern in ihrem Herkunftsland gleichsetzt, ist für die Entwicklungspolitik die wirtschaftliche und soziale Eingliederung der Person zum Nutzen der Entwicklung ihres Landes vordringlich. Für Ordnungspolitiker ist die Durchsetzung der Ausreisepflicht oberstes Ziel, für Entwicklungspolitiker zählen die Entwicklungseffekte, die durch nachhaltige Reintegration von Rückkehrern erzielt werden können. Beide Interessen sind jedoch legitim und Teil des demokratischen Konsenses in Deutschland. Vertreter beider Ministerien äußern sich positiv über die Zusammenarbeit, selbst wenn sich die ressortinhärenten Differenzen auch durch gute Arbeitsbeziehungen nicht gänzlich auflösen lassen.¹⁷⁰

Auffällig ist allerdings, dass andere Ressorts weniger eng in den Bereich Rückkehr eingebunden sind. Insbesondere das Auswärtige Amt spielt verglichen mit BMZ und BMI eine vergleichsweise kleine Rolle, was angesichts der Expertise und Beziehungen des AA in die Herkunftsländer etwas verwundern mag. Inwieweit diese Rollenteilung dadurch bedingt ist, dass das BMI und BMZ seit 2013 von Ministern der CSU und CDU geführt sind, während das Auswärtige Amt seit 2013 unter Leitung eines SPD-Ministers ist, ist unklar. Es bleibt abzuwarten, inwieweit sich der ressortkohärente Ansatz nach Ende der aktuellen Legislaturperiode auf andere Ministerien ausweiten wird. Wünschenswert wäre dies zweifelsohne – gerade für das Ziel, gegenüber den Herkunftsländern mit einer Stimme zu sprechen.

¹⁷⁰ Interviews mit Wolfgang Nietzer, Ständige Vertretung Deutschlands bei der NATO (zum Zeitpunkt des Interviews Bundesministerium für Inneres, Bau und Heimat) und Bernard Braune, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

Zehn Handlungsempfehlungen für Bund, Länder und Gesellschaft

Deutschland kann und muss einen Weg aus der Krise seiner Rückkehrpolitik finden. Die Rückkehrpolitik muss einheitlicher, menschlicher und zugleich ehrlicher werden, um das Vertrauen der Bevölkerung wiederzugewinnen und um die Handlungsfähigkeit Deutschlands im Bereich Rückkehr zu stärken.

Die Probleme bei der Rückkehr sind nicht nur bei den Migranten zu suchen, sondern auch bei den mangelhaften Prozessen der Rückkehrpolitik. Die hier beschriebenen Trends zeigen, dass die Schuld am Vollzugsdefizit oftmals einseitig den Ausreisepflichtigen oder ihren Herkunftsländern angelastet wird, obwohl die Problemanalyse zeigt, dass viele Hürden hausgemacht sind. Der Fokus der letzten Jahre lag auf gesetzlichen Verschärfungen, aber es mangelt nicht an restriktiven Gesetzen, sondern an gleicher und effektiver Umsetzung der Gesetzgebung und an der Anpassung dysfunktionaler Strukturen. Rhetorische Härte mag Teilen der Bevölkerung ein Gefühl von Sicherheit geben – doch die wahren Probleme löst sie nicht. Abschreckung mag ein legitimer Teil von Migrationspolitik sein, doch um eine Kehrtwende der Rückkehrpolitik zu befeuern, reicht sie nicht aus.

Die folgenden zehn Empfehlungen sollen die Rückkehrpolitik Deutschlands verbessern. Sie richten sich in erster Linie an Politiker und Entscheider in Bund und Ländern, aber auch an Journalisten und

andere Multiplikatoren, die die öffentliche Meinung von Rückkehr und Abschiebungen formen, und an andere interessierte Menschen in Deutschland.



VERANTWORTLICHKEITEN BÜNDELN

Bund und Länder sollten die Verantwortlichkeiten in drei Bereichen reformieren: Erstens sollten die Bundesländer die Rückkehrzuständigkeiten weiter bündeln und die entsprechenden Stellen finanziell und personell besser ausstatten. Zurzeit übernehmen die kommunalen Ausländerbehörden zentrale Aufgaben im Rückkehrbereich, obwohl sie häufig unter Personalmangel leiden. Die tarifliche Eingruppierung der Mitarbeiter ist relativ niedrig und die Arbeit im Rückkehrbereich leidet unter einem schlechten Ruf. Da überall im öffentlichen Dienst Personalknappheit herrscht, haben Mitarbeiter die freie Wahl und entscheiden sich oft lieber für weniger kontroverse Sachgebiete.¹⁷¹ Die Umsetzung des thematisch komplexen Ausländerrechts ist eine persönlich fordernde Aufgabe, die qualifiziertes und engagiertes Personal braucht. Status quo ist jedoch, dass Mitarbeiter permanent überlastet sind. Zudem haben die Mitarbeiter der Ausländerbehörden bei vielen Entscheidungen einen teilweise großen Ermessensspielraum.¹⁷² Der Ruf deutscher Rückkehrpolitik (und der Migrationspolitik insgesamt) kann nur so gut sein wie die Mitarbeiter, die sie nach außen repräsentieren und umsetzen. Hier sollten die Länder investieren. In jedem Bundesland sollte eine zentrale verantwortliche Stelle für die Rückkehrpolitik eingerichtet und ausreichend ausgestattet werden. So kann die Zahl der Schnittstellen von zurzeit 600 kommunalen Ausländerbehörden in Deutschland auf die 16 reduziert werden, die im Föderalismus angelegt sind.

Zweitens sollten Bund und Länder weitere Aufgaben des Rückkehrprozesses auf die Bundesebene heben. Im Bereich der Passersatzbeschaffung ist dies bereits teilweise geschehen, aber noch immer ist hier eine Vielzahl von Akteuren beteiligt. Dabei könnte ein einzelner bundesweit verantwortlicher Akteur den Herkunftsstaaten in Problemfällen mit wesentlich mehr Gewicht gegenüberreten. Darüber hinaus sollten auch die Abholung und der Transport

¹⁷¹ Interview mit Herbert Albrecht und Ute Wiesner, Abteilung Ausländerangelegenheiten, Einwohneramt Nürnberg.

¹⁷² Interview mit Herbert Albrecht und Ute Wiesner, Abteilung Ausländerangelegenheiten, Einwohneramt Nürnberg.

von Abzuschiebenden vereinheitlicht werden. Zurzeit sind verschiedenste Akteure für den Transport von Abzuschiebenden von ihrer Wohnung oder Unterkunft zum Flughafen zuständig: in Berlin die Landespolizei, in Hamburg und Schleswig-Holstein die zentralen Ausländerbehörden und in Niedersachsen ein spezieller Vollzugsdienst. In der Regel (aber nicht immer) übergeben diese Akteure Abzuschiebende am Flughafen an die Bundespolizei, die dann die Abzuschiebenden ins Flugzeug bringt und (oft, aber nicht immer) den Flug begleitet. Diese überlappenden Verantwortlichkeiten in einem menschlich so sensiblen Bereich sind ein Problem für die Rechenschaftspflicht, denn sie begünstigen Machtmissbrauch.¹⁷³ Einige Akteure schlagen vor, dass der gesamte Transport bei der Bundespolizei liegen sollte. Andere insistieren, dass die Bundespolizei nicht genügend Kapazitäten habe und Wartezeiten ohnehin bereits lang seien.¹⁷⁴

Eine Kompromisslösung könnte sein, nur Personal, das nach einheitlichen Qualitätsstandards der Bundespolizei ausgebildet ist, für den Transport von Abzuschiebenden einzusetzen. Die aktuelle Zusatzausbildung der Bundespolizei zum „Personenbegleiter Luft“ für Einsätze auf Abschiebeflügen betont Strategien zur Deeskalation. Oberstes Prinzip ist „Keine Rückführung um jeden Preis“. Dieser deeskalierende Ansatz des Bundespolizei-Trainings steht im Gegensatz zum vollzugsorientierten Ansatz, dessen oberstes Ziel die Durchsetzung des Rechts ist.¹⁷⁵ Eine Angestellte einer Zentralen Ausländerbehörde, die im Rahmen dieser Studie interviewt wurde, unterstrich, wie hilfreich das Training der Bundespolizei sei, und wies darauf hin, dass ihre Kollegen zwar Abschiebetransporte durchführten, aber uneinheitlich darauf vorbereitet würden.¹⁷⁶ Ein einheitliches Training für alle Vollzugsbeamten, die mit Abzuschiebenden in Kontakt sind, würde also nicht nur mehr Rechenschaftspflicht schaffen, sondern auch die Vollzugsbeamten selbst besser auf die schwierige Tätigkeit vorbereiten.

Drittens sollte langfristig das BAMF zu einer zentralen Ausländerbehörde des Bundes und die Bundespolizei zur zentralen Vollzugsbehörde für Rückführungen umgebaut werden. Zurzeit trifft in Deutschland das BAMF, eine Bundesbehörde, die

Asylentscheidungen, aber die Ausländerbehörden übernehmen dann die Umsetzung negativer Bescheide, obwohl sie als lokale Akteure oft geringere Ressourcen und weniger Vergleichsmöglichkeiten mit Fällen anderer Kommunen oder Länder haben. Für diese Aufteilung spricht, dass Ausländerbehörden die Personen und die Situation vor Ort kennen und am besten einschätzen können, ob eine Rückkehr sinnvoll und umsetzbar ist. Gegen diese Verantwortungsaufsplitterung spricht, dass sie Ineffizienz befördert und immense Unterschiede – und damit auch Ungerechtigkeiten – in der Vollzugspraxis schafft. Es ist zweifelsohne sinnvoll, dass lokale Akteure für die Integration vor Ort zuständig sind. Die Zuständigkeit für die Rückkehr aber sollte bei einer zentralen Stelle liegen, mindestens auf Landes-, langfristig aber auf Bundesebene. Dem stimmen auch die Vertreter einer Ausländerbehörde selbst zu: Zurzeit sei das BAMF „in der komfortablen Situation, wo es seine eigenen Entscheidungen nicht vollziehen muss“, geben sie zu bedenken. „Wir hätten nichts dagegen, wenn das BAMF seine eigenen Entscheidungen vollzieht.“¹⁷⁷

Die deutsche Politik sollte den Mut haben, offensichtlich defizitäre Strukturen – auch wenn diese historisch gewachsen sind – grundlegend umzubauen, um das Rückkehrsystem fairer, transparenter und einheitlicher zu machen. Eine Kommission aus Praktikern und Experten könnte gemeinsam Vorschläge für einen strukturellen Umbau entwickeln.



MEHR DATENTRANSPARENZ ERMÖGLICHEN

Das Bundesinnenministerium, das BAMF, die Bundespolizei sowie die Landesregierungen und das ZUR sollten aktuelle und vergleichbare Daten zu Rückkehr erheben und sie transparenter, umfassender und regelmäßiger der Öffentlichkeit zugänglich machen.

Konkret sollten sich die Bundesländer verpflichten, die folgenden Daten in möglichst vergleichbarer Form transparent zu machen: erstens die Daten aller freiwilligen Rückkehrförderprogramme inklusive der

¹⁷³ Interview mit Bernward Ostrop, Deutscher Caritasverband.

¹⁷⁴ Interview mit Thomas Hampel und Martin Panten, Bayerisches Landesamt für Asyl und Rückführungen und Frank Höllriegel, Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration.

¹⁷⁵ Interviews mit Hauke Blohm und Wolfgang Stöckel, Bundespolizeipräsidium und Jochen Gruben, Bundespolizei.

¹⁷⁶ Anonym.

¹⁷⁷ Interview mit Herbert Albrecht und Ute Wiesner, Abteilung Ausländerangelegenheiten, Einwohneramt Nürnberg.

Programme von Kommunen und landeseigene Programme. Momentan scheinen einige Bundesländer sich dagegen zu sperren, da sie Mehraufwand oder Kritik fürchten. Zweifelsohne bedeutet eine bundesweit einheitliche Zählweise geförderter Rückkehrer einen Mehraufwand für die Bundesländer, aber es ist eine essenzielle Bedingung, um die Rückkehrdebatte zu versachlichen. Deutschland muss eine Antwort auf die Frage haben, wie viele Menschen mit Förderung durch Steuergelder das Land verlassen. Zweitens sollten die Bundesländer vergleichbare Daten darüber erheben, woran Abschiebungen tatsächlich scheitern und welche Gründe sich hinter den unklaren Kategorien „Stornierung“ und „nicht erfolgte Zuführung“ verbergen. Nur wenn diese Informationen vorliegen, können faktenbasierte Strategien das Problem des Scheiterns von Abschiebungen angehen. Drittens sollten Bundesländer und Bund verlässlich erfassen und veröffentlichen, wie viele Menschen nach ihrer Rückkehr illegal nach Deutschland zurückkehren und wie oft Wiedereinreisesperren verhängt und gebrochen werden.

Zudem sollten Bund und Länder die Zahl der eigenständigen, aber nicht geförderten Ausreisen im AZR besser erfassen, indem sie eine finanziellen Prämie in Höhe von 10 oder 15 Euro bei Abgabe der Grenzübertrittsbescheinigung (GÜB) an der Grenze oder in der deutschen Botschaft im Herkunftsland anbieten. Dies könnte die hohe Zahl der Personen, die laut AZR „nach unbekannt verzogen“ sind, reduzieren und zudem die strittige Frage der Bundesländer klären, ob diese Personen als freiwillig ausgereist gelten sollten oder nicht.

Die Bundesregierung sollte aktuelle Daten zu Rückkehr und Migration regelmäßiger und umfassender veröffentlichen, um evidenzbasierte politische Entscheidungen zu ermöglichen und verzerrender Medienberichterstattung entgegenzuwirken. Der jährliche Migrationsbericht des BAMF ist umfassend, aber er erscheint mit 18 Monaten Verspätung, so dass er kein Bild der aktuellen Situation bietet.¹⁷⁸ Die monatliche BAMF-Publikation „Aktuelle Zahlen zu Asyl“ gibt einen guten Überblick über den Themenbereich Asyl. Ähnlich aktuelle Zahlen zum Thema Rückkehr (u.a. mit Informationen über geförderte Ausreisen,

Abschiebungen, Abschiebehaftnutzung, usw.) wären wünschenswert. Im ZUR werden viele dieser Zahlen bereits zentralisiert zusammengetragen, jedoch nicht öffentlich gemacht.

Auch das Datenformat ist entscheidend: Das BAMF sollte seine Statistiken (wie etwa die aktuellen Zahlen zu Asyl) nicht nur im PDF-Format anbieten, das es Medien und Wissenschaftlern unnötig schwer macht, Daten zu analysieren und visuell aufzubereiten, sondern sie standardmäßig auch in Excel oder anderen geeigneten Formaten auf seiner Webseite anbieten. Für den Migrationsbericht geschieht das seit diesem Jahr bereits.

International gibt es einige Länder und Akteure, die ihre Migrationsdaten nutzerfreundlicher aufbereiten als Deutschland dies bisher tut. Das Innenministerium Mexikos veröffentlicht beispielsweise jeden Monat detaillierte Migrationsstatistiken, u.a. zu aufgegriffenen Migranten und Abschiebungen, geteilt nach Herkunftsland und -region, Alter, Geschlecht und anderen Merkmalen.¹⁷⁹ In den USA veröffentlicht das Office of Immigration Statistics ähnlich dem BAMF ein migrationsstatistisches Jahrbuch sowie regelmäßige Kurzanalysen zu Unterthemen, die standardmäßig als Excel-Dokumente zur Verfügung stehen.¹⁸⁰ Regelmäßige Email-Updates mit Links zu neuen Tabellen und visualisierte Updates der relevanten Behörden zu irregulären Ankünften an der Grenze erleichtern es Journalisten und interessierten Bürgern, auf dem Laufenden zu bleiben.¹⁸¹ Eine ähnliche Funktion für Ankünfte in Europa erfüllt das UNHCR Datenportal, dessen interaktive Grafik Veränderungen der Ankunftsahlen von Migranten an der EU-Außengrenze schnell und zuverlässig visuell darstellt.¹⁸²

Solange in Deutschland die aktuellen Zahlen zu Rückkehr, Grenzschutz und Migration nicht bei Regierungsstellen abrufbar und überprüfbar sind, sondern nur vereinzelt in teils tendenziösen Medienartikeln zu finden sind, vergibt die Regierung die Chance auf Interpretation und Deutungshoheit über die Zahlen. Es ist unglaublich, wenn Politiker die Unsachlichkeit der Migrationsdebatte beklagen, aber nicht die nötigen Ressourcen investieren und den

¹⁷⁸ Das BMI hat bereits einen Reformprozess angestoßen, der u.a. auf eine frühere Veröffentlichung des jährlichen Migrationsberichtes zielt.

¹⁷⁹ Gobierno de México, 2020 Boletín estadístico mensual, http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Boletines_Estadisticos (Zugriff: 02.04.2020).

¹⁸⁰ United States Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics, Immigration Data & Statistics, <https://www.dhs.gov/immigration-statistics> (Zugriff: 02.04.2020).

¹⁸¹ United States Department of Homeland Security, U.S. Customs and Border Protection, Southwest Border Migration FY 2020, <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/sw-border-migration> (Zugriff: 02.04.2020).

¹⁸² UNHCR, Operational Portal Refugee Situations, <https://data2.unhcr.org/en/situations> (Zugriff: 02.04.2020).

politischen Willen zeigen, um die Daten zu generieren und öffentlich zu machen, die für eine Versachlichung der Debatte nötig sind. Nicht die Furcht vor dem Missbrauch von Zahlen sollte in Deutschland bestimmen, was öffentlich wird, sondern die Relevanz der Zahlen. Eine Lektion der letzten Jahre ist es, dass gerade heikle Migrationsthemen auf den Tisch müssen, um das Vertrauen der Bürger in die Demokratie zu stärken.



ANZAHL UND DAUER VON DULDUNGEN REDUZIEREN

Die Bundesregierung sollte keine neuen Duldungsarten schaffen, wie in den letzten Jahren geschehen, sondern stattdessen die Zahl und Dauer der Duldungen reduzieren. Eine entsprechende Strategie muss auf den zwei Pfeilern von Regularisierung und Rückkehr aufbauen:

Erstens sollte die Politik anerkennen, dass für viele Geduldete eine Ausreise aus Deutschland auch langfristig keine reelle Option ist. Der Staat solltezugeben, dass er in vielen Fällen nicht über die Mittel verfügt, die Ausreisepflicht zu vollziehen, und Möglichkeiten für die Betroffenen schaffen, in einen regulären Status zu wechseln. Solche Regularisierungen (medial als „Wege aus der Duldung“ besprochen¹⁸³) sollten weniger als Belohnung besonders resistenter Ausreisepflichtiger, sondern als rechtliche Überführung eines ohnehin existierenden Status Quo verstanden werden, die – pragmatisch betrachtet – Vorteile für alle Beteiligten bringt. Schon heute gibt es verschiedene gesetzliche Möglichkeiten Geduldete zu regularisieren, beispielsweise gut integrierte Jugendliche oder Menschen, die seit mehr als acht Jahren in Deutschland leben. Es ist nicht bekannt, wie viele Menschen jedes Jahr aus der Duldung in einen legalen Aufenthaltsstatus wechseln, doch aus Interviews und anderen Quellen geht hervor, dass Ausländerbehörden diese Option relativ selten nutzen.¹⁸⁴

Die Landesbehörden sollten die Ausländerbehörden anweisen, bestehende Wege aus der Duldung konsequenter zu nutzen, insbesondere § 25a des Aufenthaltsgesetzes (gut integrierte Jugendliche und Heranwachsende unter 21 Jahren und ihre Angehörigen), § 25b (Geduldete, die seit mehr als 8 Jahren in Deutschland leben und nachhaltig integriert sind), sowie § 25 Absatz 5 (für Menschen, deren Abschiebung seit 18 Monaten ausgesetzt ist und bei denen der Wegfall des Abschiebungshindernisses in naher Zukunft nicht wahrscheinlich ist und das Abschiebungshindernis nicht selbstverschuldet ist). Die Ausländerbehörden würden dabei ihren Ermessensspielraum, ob und wem sie Wege aus der Duldung ermöglichen, behalten, aber zugleich könnte diese ermessenslenkende Maßnahme der Landesbehörden eine einheitlichere Auslegung der Gesetze fördern.

Zweitens sollte Deutschland seine begrenzten Ressourcen im Bereich Rückkehr besser fokussieren, beispielsweise auf die Ausreisepflichtigen, die verhältnismäßig einfach zurückgeführt werden können, oder alternativ auf andere Ausreisepflichtige, etwa die mit kriminellem Hintergrund. Deutschland braucht eine öffentliche Debatte darüber, welche Gruppen von Ausreisepflichtigen unter welchen Bedingungen einen Aufenthaltsstatus bekommen sollten – und wer das Land priorisiert verlassen sollte.¹⁸⁵



VERBINDLICHE STANDARDS UND AUSBILDUNG FÜR RÜCKKEHRBERATER FESTLEGEN

Bund und Länder sollten einheitliche und verbindliche Qualitätsstandards für die Rückkehrberatung etablieren. Zurzeit gleicht die Rückkehrberatung einem kaum regulierten Markt, im dem die Qualifikation der Berater und die Qualität der Beratung stark schwankt – nicht nur zwischen Bundesländern, sondern von Organisation zu Organisation. Die folgenden drei Schritte können konkrete Verbesserungen dieses Problems bewirken:

¹⁸³ Vgl. Ghelli, Fabio, Welche Wege gibt es aus der Duldung?, 01.11.2018, <https://mediendienst-integration.de/artikel/welche-wege-gibt-es-aus-der-duldung.html> (Zugriff: 02.04.2020), Flüchtlingsrat Brandenburg, Aufenthaltssicherung, <https://www.fluechtlingsrat-brandenburg.de/flucht- asyl/ aufenthaltssicherung/> (Zugriff: 02.04.2020) und Süddeutsche Zeitung, Im Graubereich, in: SZ.de, 02.06.2019, <https://www.sueddeutsche.de/politik/ fluechtlingspolitik-im-graubereich-1.4471250> (Zugriff: 02.04.2020).

¹⁸⁴ PRO ASYL, Die Bleiberechtsregelung läuft ins Leere: Nur wenige Geduldete profitieren, 17.02.2017, <https://www.proasyl.de/news/die-bleiberechtsregelung-laeuft-ins-leere-nur-wenige-geduldete-profitieren/> (Zugriff: 06.04.2020), Deutscher Bundestag, Drucksache 18/11101, Antwort der Bundesregierung: Evaluierung der Bleiberechtsregelung, 07.02.2017, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/111/1811101.pdf> (Zugriff: 08.04.2020) und Interview mit Nora Brezger, Flüchtlingsrat Berlin. Zu den Gründen für die relativ geringe Anzahl von Regularisierungen gehören u.a. mangelnde Identifikationspapiere (die ja oft die Duldung begründen) oder mangelnde Sicherung des Lebensunterhalts.

¹⁸⁵ Zur Debatte welche Gruppen von Ausreisepflichtigen prioritär zurückgeführt werden sollten, vgl. McKinsey, Rückkehr - Prozesse und Optimierungspotentiale, 2016, S.10, <https://fragdenstaat.de/dokumente/76/> (Zugriff: 04.03.2020).

Erstens sollten Bund und Länder darauf hinwirken, die Leitlinien für eine bundesweite Rückkehrberatung, die die Bund-Länder-Konferenz für Integriertes Rückkehrmanagement (BLK-IRM)¹⁸⁶ entwickelt hat, bekannter und verbindlicher zu machen. Sie könnten auch in Betracht ziehen, die Finanzierung von Beratungsstellen an die Einhaltung dieser Standards zu knüpfen.

Die Lösung für die Qualitätsprobleme in der Rückkehrberatung liegt nicht darin, im Streit zwischen staatlichen und freien Beratungsträgern Partei zu ergreifen. Alle Beratungsstellen, egal ob staatlich oder nicht-staatlich, sollten sich den gleichen Standards verpflichten. Das zweischichtige System sollte aber komplementäre Aufgaben wahrnehmen. Staatliche Stellen wie Ausländerbehörden oder BAMF sollten so früh wie möglich Rückkehrinformationen geben, also standardisierte Informationspakete, die Migranten über die Existenz von Rückkehrförderprogrammen aufklären. Die personalisierte Rückkehrberatung sollten dann spezialisierte Beratungsstellen übernehmen, die ergebnisoffen beraten, egal ob sie staatlich (wie die angesehene Münchner Beratungsstelle „Coming Home“) oder nicht-staatlich sind (wie die IOM oder zivilgesellschaftliche Organisationen) sind. „Ergebnisoffen“ heißt hier einerseits, dass nicht die Rückkehr selbst das Ziel der Beratung ist, sondern die bessere Informiertheit einer Person, aber auch andererseits, dass die Berater keine falschen Hoffnungen auf eine Bleibeperspektive wecken, wenn die rechtliche Situation dies nicht zulässt. Wichtig ist, dass die Beratungsstellen ein Vertrauensverhältnis zu den Betroffenen aufbauen können.¹⁸⁷

Zweitens sollten Rückkehrberater eine verpflichtende und möglichst einheitliche Ausbildung erhalten. Derzeit ist die Aus- und Weiterbildung nur freiwillig, obwohl sich die Förderprogramme ständig wandeln und Fördermodalitäten und Antragstellung komplex sind. Das zivilgesellschaftliche (und von 14 Ländern kofinanzierte) Projekt IntegPlan führt beispielsweise Weiterbildungen zur Beratung durch¹⁸⁸ und

IOM bietet Trainings zur REAG/GARP-Antragstellung an, doch die hohe Fluktuation von Rückkehrberatern lässt das Training teilweise ins Leere laufen. Die Ausbildung sollte good practices enthalten, wie beispielsweise die Nutzung von Videodolmetschern, so dass auch kleine Beratungsstellen Menschen unabhängig von vor Ort existierenden Sprachkenntnissen beraten können. In Anbetracht der schwer überblickbaren Landschaft von Fördermöglichkeiten könnte auch ein Mapping aller Rückkehrfördermöglichkeiten in Deutschland in der Ausbildung enthalten sein. Die von IOM und BAMF aufgelegte Website „Returning from Germany“ bietet bereits eine erste Anlaufstelle, die einen grundlegenden Überblick ermöglicht.¹⁸⁹ Auch das Projekt IntegPlan verfügt über eine hilfreiche und visuell ansprechende Darstellung relevanter Programme und Maßnahmen.¹⁹⁰

Gute Beratung muss nicht nur kompetent sein, sondern auch erreichbar. Bund und Länder sollten deshalb, drittens, die Finanzierung für Beratungsstellen längerfristig vergeben und sicherstellen, dass die zuständigen Stellen mit den notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen versorgt sind. Einer Studie von BAMF und IOM zufolge warten fast drei von zehn Rückkehrinteressierten drei bis vier Wochen auf einen Termin zur Erstberatung, und einer von fünf sogar länger als einen Monat.¹⁹¹ Um Wartezeiten zu verkürzen, sollten alle Bundesländer in ihrer Budgetplanung genügend Mittel vorsehen, um Rückkehrberatung durch staatliche Stellen und freie Träger zu finanzieren. Die Finanzierungsperspektive sollte dabei mittel- bis langfristig sein. Dies bedeutet auch, selektiv zu sein und bestimmte Träger auf Dauer und mit umfangreichen Mitteln auszustatten, anstatt für kurze Zeiträume kleinere Summen an eine Vielzahl von Trägern auszus zahlen, wie es in einigen Bundesländern der Fall ist.

In allen drei Bereichen der Rückkehrberatung – Qualitätssicherung, Ausbildung von Rückkehrberatern und Finanzierung – wäre der Austausch und die Entwicklung von Best Practices gemeinsam mit anderen europäischen Ländern sinnvoll. Untersuchungen

¹⁸⁶ BLK-IRM, Leitlinien für eine bundesweite Rückkehrberatung, 2015, https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Rueckkehr/leitlinien-zur-rueckkehrberatung.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (Zugriff: 05.03.2020).

¹⁸⁷ Vgl. hierzu auch SVR, Rückkehrpolitik in Deutschland. Wege zur Stärkung der geförderten Ausreise, 2017, S.39, https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2017/03/SVR_FB_Rueckkehrpolitik.pdf (Zugriff: 21.04.2020). Diese Studie aus dem Jahr 2017 plädierte dafür, die grundsätzliche Zuständigkeit für die Rückkehrberatung gesetzlich bei den Ausländerbehörden zu verankern, aber die Übertragung mancher Aufgaben auf nicht-staatliche Organisationen weiterhin zu ermöglichen.

¹⁸⁸ In der Steuergruppe des Projekts IntegPlan sind die Bundesländer vertreten, so dass sie dort ihre Vorstellungen zur Weiterentwicklung des Projekts einbringen können. Derzeit ist eine Weiterentwicklung des Leistungsspektrums durch eine E-Learning-Komponente geplant. IntegPlan, <https://www.integplan.de/> (Zugriff, 28.04.2020) und E-Mail-Austausch mit Hermann Schönmeier, Micado Migration, 25.03.2020.

¹⁸⁹ BAMF/IOM, Rückkehr- und Reintegrationsprogramme, <https://www.returningfromgermany.de/de/programmes> (Zugriff: 28.04.2020).

¹⁹⁰ Die Online-Darstellung freiwilliger Rückkehrprogramme und Maßnahmen, die IntegPlan zusammenstellt und regelmäßig mit zentralen Akteuren abstimmt und aktualisiert, ist verfügbar unter <https://prezi.com/view/uYwjTuymWZCFXZrg00bo/>.

¹⁹¹ BAMF/IOM, Geförderte Rückkehr aus Deutschland: Motive und Reintegration, 2019, S.81, https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Forschungsberichte/fb34-evaluation-starthilfeplus.pdf?__blob=publicationFile&v=11 (Zugriff: 08.04.2020).

des European Migration Network zeigen, dass viele EU-Mitgliedstaaten im Bereich der Rückkehrberatung ähnliche Problemkonstellationen diskutieren: die Zielsetzung der Beratung (Umsetzen ordnungspolitischer Ziele vs. Ermöglichen selbstbestimmter Entscheidungen), die Zuständigkeit (staatliche vs. nichtstaatliche Stellen), der bestmögliche Zeitpunkt der Beratung, die Finanzierung, die Schwierigkeiten, die Erfolge von Beratungsleistungen zu messen, sowie die Ausbildung von Rückkehrberatern.¹⁹²



MONITORING-SYSTEM FÜR ABSCHIEBUNGEN AUSBAUEN

Bund und Länder sollten ein effektiveres System zur Beobachtung von Abschiebungen etablieren. Wie verbreitet der Machtmissbrauch des Vollzugspersonals bei Abschiebungen ist, ist strittig. Abgeschobene können Misshandlungen oft nicht dokumentieren, da das Vollzugspersonal ihnen Telefone und Kameras abnimmt.¹⁹³ Die Vertreterin eines Flüchtlingsrats spricht daher auch von Abschiebungen als einer „Black Box“.¹⁹⁴ Doch nicht nur die Abzuschiebenden, sondern auch die Mitwirkenden im Vollzug profitieren von umfassender und objektiver Beobachtung, da diese sie vor ungerechtfertigten Anschuldigungen schützen kann.¹⁹⁵

Das Europarecht verpflichtet die EU-Mitgliedstaaten, „ein wirksames System für die Überwachung von Rückführungen“ zu etablieren.¹⁹⁶ Die Bundes-

regierung argumentiert, ein solches System sei in Deutschland bereits gegeben, einerseits durch die Gerichte und andererseits durch die verwaltungsinterne Dienst- und Fachaufsicht.¹⁹⁷ Zusätzlich führen Nichtregierungsorganisationen, z.B. Caritas und Diakonie¹⁹⁸, punktuelle Abschiebebeobachtungen an Flughäfen durch. Die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter hat ebenfalls die Möglichkeit, Rückführungen zu beobachten.¹⁹⁹

Im europäischen Vergleich ist Deutschland jedoch ein Ausreißer. Die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) bewertet das deutsche Monitoring-System seit Jahren als nur teilweise funktionsfähig.²⁰⁰ Die Agentur identifiziert zwei Probleme: Erstens ist es nicht ausreichend, wenn ein Teil der Exekutive einen anderen Teil der Exekutive durch Fach- und Dienstaufsicht selber überwacht.²⁰¹ Zweitens ist die Abschiebebeobachtung durch zivilgesellschaftliche Organisationen nur punktuell an einzelnen Flughäfen möglich und umfasst nicht den ganzen Abschiebeprozess.²⁰² Bei der Abholung aus der Unterkunft und während des Abschiebefluges selbst sind die NGO-Beobachter nicht zugegen.²⁰³ Nur bei Rückführungen, die mit Unterstützung von Frontex organisiert sind, sind während des gesamten Abschiebeprozesses sogenannte „Forced-Return-Monitors“ dabei, die eine objektive Evaluierung der Geschehnisse vornehmen sollen. Sie erhalten spezielle Schulungen, in denen sie auch durch praktische Übungen lernen, Vollzugshandlungen einzuordnen und die Schwelle zwischen Vollzug und Missbrauch klar zu erkennen.²⁰⁴

¹⁹² EMN, Policies and Practices on Return Counselling for Migrants in EU Member States and Norway, 2019, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/00_eu_inform_return_counselling_2019_en.pdf (Zugriff: 22.04.2020), EMN, Policies and Practices for the Training and Support of Return Counsellors in Their Role to provide Migrants with Timely, Unbiased and Reliable Information on Return, 2020, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/docs/pages/oo_eu_inform_support_and_training_for_return_counsellors_final_en.pdf (Zugriff: 22.04.2020) und EMN, Policies and Practices on Outreach and Information Provision for the Return of Migrants in EU Member States and Norway, 2020, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/docs/pages/00_eu_inform_policies_and_practices_on_outreach_and_return_final_en.pdf (Zugriff: 22.04.2020).

¹⁹³ Interview mit Nora Brezger, Flüchtlingsrat Berlin.

¹⁹⁴ Interview mit Nora Brezger, Flüchtlingsrat Berlin.

¹⁹⁵ Interview mit Jochen Gruben, Bundespolizei.

¹⁹⁶ Amtsblatt der Europäischen Union, Richtlinie über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger vom 24.12.2008, Artikel 8 Absatz 6, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:DE:PDF> (Zugriff: 09.04.2020).

¹⁹⁷ Deutscher Bundestag, Drucksache 18/1785, Antwort der Bundesregierung: Umsetzung der EU-Rückführungsrichtlinie in Deutschland, 19.06.2014, S.3, <https://www.reguvis.de/fileadmin/Betrifft-Recht/Dokumente/edruksachen/pdf/1801785.pdf> (Zugriff: 09.04.2020).

¹⁹⁸ Caritas, Abschiebebeobachtung, <https://www.caritas-berlin.de/aktuelles/glossar/abschiebebeobachtung> (Zugriff: 06.04.2020).

¹⁹⁹ Nationale Stelle zur Verhütung von Folter, Über die Nationale Stelle, <https://www.nationale-stelle.de/de/nationale-stelle.html> (Zugriff: 21.04.2020).

²⁰⁰ FRA, Forced return monitoring systems – 2019 update, 2019, <https://fra.europa.eu/en/publication/2019/forced-return-monitoring-systems-2019-update> (Zugriff: 09.04.2020). Vgl. FRA, Independent system to monitor forced returns in operation, 2018, <https://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/return?mdq1=dataset> (Zugriff: 09.04.2020).

²⁰¹ Vgl. FRA, Forced return monitoring systems – 2019 update, 2019, <https://fra.europa.eu/en/publication/2019/forced-return-monitoring-systems-2019-update> (Zugriff: 09.04.2020).

²⁰² Vgl. ebd.

²⁰³ Interview mit Nora Brezger, Flüchtlingsrat Berlin.

²⁰⁴ Vgl. FRONTEX, Return, <https://frontex.europa.eu/operations/return/> (Zugriff: 06.04.2020) und Telefongespräch mit Barbara Cuzuioc-Weiss und Sergio Mananashvili, International Centre for Migration Policy Development, 08.04.2020. In Deutschland nominiert das BAMF Beobachter für die Tätigkeit als Frontex-Monitore. Die nominierten Beobachter sind nicht zwingend Angestellte des BAMF, werden aber über das BAMF koordiniert. Alle Frontex-Monitore erhalten vor dem Einsatz ein Training im Rahmen des Forced-Return-Monitoring (FRoM) Projektes des International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), finanziert über den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) der Europäischen Union. Nach Ablauf des Projekts FRoM III im Mai 2021 wird die Zuständigkeit für die Trainings und andere relevante Projektaktivitäten von ICMPD auf FRONTEX übergehen.

Einige am Vollzug beteiligte Akteure unterliegen bereits Selbstverpflichtungen, die Bundespolizei beispielsweise den „Bestimmungen über die Rückführung ausländischer Staatsangehöriger auf dem Luftweg (Best Rück Luft)“²⁰⁵ und Frontex-Mitarbeiter zwei „Codes of Conduct“²⁰⁶. Darüber hinaus gibt es bei der Bundespolizei²⁰⁷ eine interne Beschwerdestelle, bei der Bundespolizisten Rechtsverletzungen durch Kollegen geltend machen können, und bei Frontex²⁰⁸ einen Beschwerdemechanismus, der den Abgeschobenen selbst offensteht. In beiden Fällen entscheiden hier allerdings Vertreter der vollziehenden Institutionen selbst über die Rechtmäßigkeit einer Beschwerde. Das ist unzureichend.

Deutschland braucht ein umfassendes und unabhängiges Monitoring-System mit mehr Biss. Dieses besteht aus zwei Teilen. Erstens sollte Deutschland eine unabhängige staatliche Stelle, wie die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter, mit einem umfassenderen Mandat und ausreichenden personelle Kapazitäten ausstatten, um Abschiebungen flächendeckender zu beobachten.²⁰⁹ Dies würde zwei Verbesserungen bringen: Zum einen würde dies eine unabhängige Beobachtung nicht nur durch NGOs sicherstellen, die oft begrenzte Kapazitäten und ein schwaches Mandat haben.²¹⁰ Zum anderen würde die Exekutive sich nicht mehr nur selbst überwachen. Die Mitglieder der Nationalen Stelle werden zwar vom Bundesjustizministerium im Einvernehmen mit anderen Ministerien berufen, unterstehen aber weder einer Fach- noch einer Rechtsaufsicht durch die entsprechenden Ressorts.

Zweitens sollte eine Ombudsinstanz außerhalb der Exekutive eingerichtet werden, die individuelle Beschwerdefälle bearbeitet und schlichtet. Die Betroffenen könnten direkt bei der Ombudsperson Beschwerde einlegen. Dies wäre ein Weg, den Betroffene wahrscheinlich eher einschlagen würden als vor ein deutsches Gericht zu ziehen, wo sie das Risiko eingehen, die Kosten des Prozesses tragen zu

müssen. Auch die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter, die bisher Beschwerden lediglich sammelt und anonymisiert in Berichten festhält, könnte Einzelbeschwerden an die Ombudsperson weiterleiten. Dem Vollzug von Abschiebungen bleibt immer ein Machtungleichgewicht inhärent: Polizisten und Vollzugsbeamte setzen staatliche Vorgaben um und sind dabei befugt, auf die Anwendung von Gewalt zurückzugreifen, während die Betroffenen in einer Position der Schwäche sind. Diese staatliche Macht braucht Kontrolle, um legitimiert zu bleiben.



RÜCKKEHR-KOOPERATIONEN STRATEGISCHER AUFBAUEN

Deutschland muss in der Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern strategische Prioritäten setzen. Das bedeutet erstens, dass die Entscheidung, mit welchen Ländern eine Rückkehrkooperation angestrebt wird, auf einer fundierten Analyse fußen muss. Wichtig ist nicht nur, wie viele Ausreisepflichtige aus einem Land kommen oder wie viele von ihnen über keine Duldung verfügen, sondern auch andere Faktoren, die für den Vollzug von Abschiebungen relevant sind, wie das Alter der potentiell rückzuführenden Menschen, die Kooperationsbereitschaft des Herkunftslandes sowie die wirtschaftliche Absorptionsfähigkeit und Möglichkeiten der nachhaltigen Reintegration vor Ort.

Sind die relevanten Länder identifiziert, müssen im zweiten Schritt die Anreize stimmen, damit es tatsächlich zu einer Zusammenarbeit kommt. Da die Herkunftsländer selbst oft kein Interesse an der Rückkehr ihrer Staatsbürger haben, muss Deutschland im Gegenzug für die Kooperation etwas anbieten. Dies kann wirtschaftliche oder finanzielle Unterstützung sein, etwa für arbeitslose Jugendliche

²⁰⁵ Frag Den Staat, Abschiebungen: An diese Regeln müssen sich Bundespolizisten halten, 02.12.2019, <https://fragdenstaat.de/blog/2019/12/02/best-ruck-luft-abschiebungen-bundespolizei/> (Zugriff: 06.04.2020).

²⁰⁶ FRONTEX, Code of Conduct for Return Operations and Return Interventions Coordinated or Organised by FRONTEX, 2018, https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Code_of_Conduct/Code_of_Conduct_for_Return_Operations_and_Return_Interventions.pdf (Zugriff: 06.04.2020) und FRONTEX, Code of Conduct for all Persons Participating in FRONTEX Activities, <https://euagenda.eu/upload/publications/untitled-60299-ea.pdf> (Zugriff: 06.04.2020).

²⁰⁷ Der Spiegel, Bundespolizei richtet interne Beschwerdestelle ein, in: Der Spiegel, 24.05.2015, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/bundespolizei-richtet-beschwerdestelle-ein-a-1035356.html> (Zugriff: 09.04.2020).

²⁰⁸ FRONTEX, The Agency's Rules on the Complaints Mechanism, https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Complaints/Annex_1_-_Frontex_rules_on_the_complaints_mechanism.pdf (Zugriff: 09.04.2020).

²⁰⁹ Die Nationale Stelle hat bereits ein Mandat für Abschiebebeobachtung, aber im Jahr 2018 nur vier Beobachtungen durchgeführt (verglichen mit 43 Beobachtungen durch NGOs). Vgl. FRA, Effective forced return monitoring systems 2018, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/forced_return_monitoring_overview_2018_en.pdf (Zugriff: 09.04.2020). Die Zuständigkeit der Nationalen Stelle umfasst nicht nur die Beobachtung von Rückführungen, sondern das Berichten über Missstände an allen Orten der Freiheitsentziehung in Deutschland. Eine flächendeckende Beobachtung von Abschiebungen kann die Stelle aufgrund begrenzter Kapazitäten nicht leisten.

²¹⁰ Vgl. European Commission, Evaluation on the application of the Return Directive (2008/115/EC), 2013, S.99 (Englisch Version), <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2d7caada-14ed-448a-a3d2-4a0c54272043> (Zugriff: 09.04.2020).

oder andere Bevölkerungsgruppen, aber auch erleichterte Visaregelungen, Kontingente für legale Einwanderungswege nach Deutschland (etwa im Rahmen des kürzlich in Kraft getretenen Fachkräfteeinwanderungsgesetzes) und Hilfe bei der Nutzung dieser Wege.

Unter dem Stichwort „Konditionalisierung“ diskutieren Experten und Praktiker höchst kontrovers, inwieweit Deutschland und Europa migrationspolitische Ziele durch Hebel wie Handelsbeziehungen oder entwicklungspolitische Investitionen verfolgen sollten. Die EU setzt seit einigen Jahren, insbesondere seit 2015, verstärkt auf Konditionalisierung. Dazu gehört einerseits der „Mehr-für-Mehr“-Ansatz, demzufolge mehr Zusammenarbeit im Migrationsbereich mit positiven Anreizen und Vorzugsbehandlung verknüpft wird. Andererseits sieht der „Weniger-für-Weniger“-Ansatz vor, dass mangelnde Zusammenarbeit zu Sanktionen führt, seien sie migrationspolitisch (eingeschränkter Zugang zu Visa), entwicklungspolitisch (weniger Gelder oder technische Zusammenarbeit) oder wirtschaftspolitisch (reduzierte Handelsmöglichkeiten).²¹¹ Manche Experten lehnen eine solche Konditionalisierung in jeder Form ab, unter anderem mit der Begründung, sie verstöße gegen europäische Werte.²¹² Andere Experten und Praktiker pochen darauf, nur positive Anreize zu setzen²¹³, während wieder andere auch Sanktionsmöglichkeiten für richtig halten²¹⁴. Sicherlich sind positive Anreize Drohungen und Sanktionen vorzuziehen, wenn man langfristig vertrauensvolle Beziehungen zu den betroffenen Ländern aufbauen will. Die verantwortlichen Entscheider in Deutschland sollten dennoch rote Linien definieren, deren Überschreitung negative Folgen nach sich zieht. Denn einige Praktiken der Herkunftsländer zur Verschleppung von Rückkehrprozessen sind inakzeptabel, wie beispielsweise das Ausstellen von Heimreisedokumenten, die nur wenige Tage gültig sind, im Wissen, dass der Zugriff auf die Person in diesem Zeitraum unwahrscheinlich ist.²¹⁵ Zudem erweitert die Möglichkeit negativer Folgen den Instrumentenkasten der Verhandlungsführung.

Die Bundesregierung sollte bei Verhandlungen mit den Herkunftsländern ihre Erwartungen transparent kommunizieren. Wenn klar nachvollzogen werden kann, welches wünschenswerte Verhalten wie belohnt wird und wo die besagten roten Linien sind, könnte dies zu einer transparenteren und faireren Behandlung von Herkunftsländern führen. Zu einer „Zusammenarbeit auf Augenhöhe“, wie sie immer wieder floskelhaft gefordert wird, gehört aber auch, dass Deutschland mit den eigenen Schwächen im Rückkehrbereich ehrlicher umgehen muss. Die deutsche Politik sollte nicht immer nur mit dem Finger auf angeblich rücknahmeunwillige Partner zeigen. Denn einige Herkunftsländer stellen mit hohem administrativem Aufwand Identitätspapiere für ihre Staatsangehörigen aus, die dann aber in den Botschaften vergeblich auf Abholung warten, weil deutsche Prozesse und Bürokratie die Abschiebung verschleppen.



RÜCKKEHR- UND RE-INTEGRATIONSHILFEN NACHHALTIGER GESTALTEN

Deutschland sollte seine Rückkehrförderung nachhaltiger aufstellen. Der Fokus sollte auf Sach- statt Geldleistungen liegen und auf Jobbeschaffung statt nur Ausbildung. Monitoring von Rückkehrern sollte Standard sein, ebenso wie die Zusammenarbeit mit ehemaligen Rückkehrern, die oft glaubwürdiger sind als offizielle Stellen.

Reintegrationsprogramme sollten neben der finanziellen Förderung verstärkt auf Sachleistungen setzen. Obwohl eine ungebundene finanzielle Soforthilfe es vielen Rückkehrern überhaupt erst ermöglicht, die Reise zu finanzieren und den grundlegenden Bedarf der ersten Monate zu decken, sind Sachleistungen geeigneter, um den Menschen zu helfen, tatsächlich wieder dauerhaft Fuß in ihrem Heimatland zu fassen. Einer IOM-Studie zufolge können Sachleistungen die Reintegration effektiver fördern als reine Geldzahlungen, da Geldleistungen das Risiko von Erpressung

²¹¹ Für eine Diskussion der Effektivität von Konditionalität vgl. Mercator Dialogue on Asylum and Migration, European and African perspectives on asylum and migration policy: Seeking common ground, 2020, S.27-30, https://www.medam-migration.eu/en/publication/2020_medam-assessment-report-on-asylum-and-migration-policies-in-europe/ (Zugriff: 28.04.2020).

²¹² ECRE, ECRE Policy Note, Migration Control Conditionality: A Flawed Model, 09.01.2020, https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2020/01/PN_25.pdf (Zugriff: 06.02.2020).

²¹³ Interviews mit Bernward Ostrop, Deutscher Caritasverband, Kurt Stöckl-Stillfried und Mathias Klein, Auswärtiges Amt.

²¹⁴ Interview mit Christian Klos, Bundesministerium für Inneres, Bau und Heimat.

²¹⁵ Bendixen, Oliver, Abschiebung von zwei Kenianern – 137.000 Euro Flugkosten, BR.de, 01.10.2019, <https://www.br.de/nachrichten/deutschland-welt/abschiebung-von-zwei-kenianern-137-000-euro-flugkosten,Rddh9bX> (Zugriff: 06.04.2020).

erhöhen und sozialen Druck auf Rückkehrer schaffen können, die Finanzhilfen für nicht-nachhaltige Zwecke auszugeben.²¹⁶ Dieser Logik folgend hat sich die IOM beispielsweise dafür eingesetzt, dass die Förderung durch StarthilfePlus neben der finanziellen Unterstützung auch Sachleistungen für die Einrichtung einer Wohnung umfasst.²¹⁷ Auch die BMZ-geförderten Reintegrationsprojekte bieten ausschließlich Sachhilfen, wie etwa Ausbildungsvergütung oder Kredite für die Gründung von Start-ups.²¹⁸ Hohe finanzielle Förderbeträge können sogar als Pull-Faktor dienen und Konflikte zwischen Rückkehrern und der lokalen Bevölkerung im Heimatland schüren. Ein Negativbeispiel ist das „Sonderprogramm Afrika“ des bayerischen Rückkehrprogramms: Rückkehrer in afrikanische Länder bekommen über ein Jahr lang monatlich eine Prämie von 250 Euro ausgezahlt.²¹⁹ „Das ist mehr als man als Lehrer in einigen dieser Länder verdient“, sagt eine Rückkehrberaterin.²²⁰ Nicht nur erhöhen solche Zahlungen das Risiko, dass Rückkehrer erpresst werden, sondern sie senden auch das von den Machern des Programms unerwünschte Signal, dass sich die Migration nach Deutschland lohnt – ganz besonders nach Bayern.

Viele Reintegrationsprogramme versuchen, Menschen berufliche Perspektiven in ihren Ländern zu geben. Einige Projekte im Rahmen des BMZ-Programms „Perspektive Heimat“ setzen auf Qualifizierungsmaßnahmen für Rückkehrer. Dies ist verständlich, denn Deutschland hat viel Erfahrung mit dem Export deutscher Ausbildungssysteme (Stichwort duales System).²²¹ Doch die Gefahr besteht, dass Qualifizierungsmaßnahmen zwar zu einem Zertifikat, nicht aber zu einem Job führen. „Wir gucken immer nur auf die Flüchtlinge“, sagt ein zivilgesellschaftlicher Kenner von Reintegrationsprogrammen, „dabei müssten wir eigentlich auf die Arbeitgeber in

den Herkunftsländern schauen, denn sie bieten Arbeitsplätze an.“²²² Daher finanziert die deutsche Entwicklungszusammenarbeit auch zunehmend Start-ups und Gründungsvorhaben in Herkunftsländern – nach dem Prinzip Hilfe zur Selbsthilfe. Der Erfolg von Neugründungen hängt allerdings stark von den Kontextfaktoren vor Ort ab.²²³

Konsequentes Monitoring und eine systematische Evaluation von Rückkehr- und Reintegrationshilfen sind notwendig, um sicherzustellen, dass diese tatsächlich auf die Bedürfnisse der Rückkehrer zugeschnitten sind und zu den gewünschten Zielen führen. Es ist unerlässlich, den Kontakt zu Rückkehrern zu halten, um sie zum Erfolg ihrer Reintegration und den Erfahrungen mit der Förderung durch den deutschen Staat zu befragen. Die Evaluation des Programms StarthilfePlus durch das BAMF und die IOM ist hier ein Positivbeispiel, bei dem Evaluatoren Rückkehrer sechs bis acht Monate nach der Rückkehr ins Heimatland befragten.²²⁴ Die Umsetzer von Förderprogrammen sollten versuchen, den Kontakt mit Rückkehrern zu halten und sie regelmäßig (beispielsweise nach 6 und 12 Monaten) zu ihrer Situation zu befragen, um so (Miss-)Erfolge der Programme nachvollziehen zu können.

Zudem sollten Rückkehrprogramme eng mit ehemaligen Rückkehrern zusammenarbeiten, da diese neuen Rückkehrern gegenüber glaubwürdiger und vor allem nachhaltiger auftreten können als offizielle Stellen. Eine Rückkehrberaterin bedauert, dass Willkommensservices und Beratungszentren oft nur auf Initiative der Zielländer oder internationaler Organisationen entstehen: „Das sollte eigentlich von den Menschen dort kommen.“²²⁵ Deutsche Akteure der Rückkehrförderung sollten gezielt versuchen, ehemalige Rückkehrer in ihre Arbeit einzubinden.

²¹⁶ IOM, Reintegration. Effective Approaches, 2015, S.22, https://rosanjose.iom.int/site/sites/default/files/Documents/reintegration%20position%20paper_final.pdf (Zugriff: 28.04.2020). Das Gegenargument, dass die Empfänger von finanziellen Rückkehrhilfen ihren Bedarf am besten kennen und sie deshalb frei über Gelder verfügen sollten, ist bekannt und kann hier nicht abschließend diskutiert werden. Verwiesen sei auf ähnliche Debatten in anderen Politikfeldern, beispielsweise die Armutsbekämpfung von Kindern durch Sach- vs. Geldleistungen (vgl. Nygard, Mikael et. al, The Role of Cash Benefit and In-Kind Benefit Spending for Child Poverty in Times of Austerity: An Analysis of 22 European Countries 2006–2015, in: Social Indicators Research, 146/2019, S. 533- 552, <https://link.springer.com/article/10.1007/s11205-019-02126-8> (Zugriff: 28.04.2020).

²¹⁷ Interview mit Monica Goracci und Sarah Tietze, Internationale Organisation für Migration.

²¹⁸ E-Mail-Austausch mit Bernard Braune, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 27.03.2020.

²¹⁹ LfAR, Bayerische Richtlinie zur Förderung der freiwilligen Rückkehr ins Herkunftsland „Bayerisches Rückkehrprogramm“, 2019, https://www.lfar.bayern.de/assets/stmi/lfar/bayerische_richtlinie_zur_foerderung_der_freiwililigen_rueckkehr_-_bayerisches_rueckkehrprogramm_-_vom_30.08.2019.pdf (Zugriff: 06.04.2020).

²²⁰ Marion Lich, Büro für Rückkehrhilfen, Landeshauptstadt München.

²²¹ Vgl. BMBF, Duales Ausbildungssystem weltweit gefragt, <https://www.bmbf.de/de/duales-ausbildungssystem-weltweit-gefragt-328.html> (Zugriff: 28.04.2020) und Goethe Institut, Duale Ausbildung in Europa. Ein Exportschlager „Made in Germany“, <https://www.goethe.de/de/kul/ges/20368521.html> (Zugriff: 28.04.2020).

²²² Herman Schönmeier, Micado Migration.

²²³ Rietig, Victoria und Dominguez-Villegas, Rodrigo, Stopping the Revolving Door: Reception and Reintegration Services for Central American Deportees, 2015, <https://www.migrationpolicy.org/research/stopping-revolving-door-reception-and-reintegration-services-central-american-deportees> (Zugriff: 04.03.2020).

²²⁴ BAMF/IOM, „Geförderte Rückkehr aus Deutschland: Motive und Reintegration“, 2019, <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Forschungsberichte/fb34-evaluation-starthilfeplus.html?nn=282772> (Zugriff: 06.04.2020).

²²⁵ Hannelore Thoellde, Landesamt für Flüchtlinge Berlin.



KOSTEN UND NUTZEN NEUER ABSCHIEBE- HAFTPLÄTZE BERECHNEN

Politiker sollten Kosten und Nutzen von Abschiebehaft berechnen, bevor sie einen weiteren Ausbau fordern. Zurzeit jonglieren zentrale Akteure mit irreführenden Zahlen, um Forderungen nach mehr Abschiebehaftplätzen (AHEs) zu belegen. Bundespolizeipräsident Dieter Romann stellte kürzlich in einem Zeitungsinterview der Zahl von einer Viertelmillion Ausreisepflichtigen in Deutschland die gering erscheinende Anzahl von nur 577 Abschiebehaftplätzen gegenüber.²²⁶ Beide Zahlen sind jedoch irreführend. Romann blendet aus, dass vier von fünf Ausreisepflichtigen Geduldete sind – deren Status sich ja gerade dadurch definiert, dass ihre Abschiebung zurzeit nicht vollzogen werden kann. Abschiebehaft ist also nur für einen kleinen Teil der weniger als 48.000 Ausreisepflichtigen ohne Duldung überhaupt eine Möglichkeit.

Zudem ist nicht die Zahl der Haftplätze entscheidend, sondern die der Belegkapazität. In der im Rahmen dieser Studie besuchten Abschiebehaftereinrichtung in Eichstätt gibt es zwar nur knapp 100 Haftplätze, aber pro Jahr werden dort etwa 800 Personen in Abschiebehaft genommen, wobei die durchschnittliche Haftdauer bei 35 Tagen liegt – die Kapazität ist also hier achtmal so hoch wie die Platzzahl. In der AHE am Münchner Flughafen ist die Kapazität sogar noch höher (geschätzt zwölffmal so hoch), da die durchschnittliche Haftdauer bei weniger als zwei Wochen liegt.²²⁷ Politiker sollten also über die Abschiebehaftkapazitäten Deutschlands sprechen (und inwieweit diese tatsächlich ausgelastet sind) statt nur über die Platzzahl.

Die Bundesländer sollten zudem erheben und transparent machen, wie viele Haftanordnungen tatsächlich aufgrund fehlender Haftplätze nicht umgesetzt

werden können und wie viele Abschiebungen direkt aus der Haft gelingen bzw. scheitern – im Vergleich zu Abschiebungen, die nicht aus der Haft geschehen. Zu diesen wichtigen Zahlen, die den Nutzen von Haft glaubhaft belegen könnten, gibt es bislang keine aussagekräftigen Statistiken.²²⁸

Die finanziellen Kosten der Abschiebehaft sind enorm.²²⁹ Beispielsweise schätzen Journalisten die Kosten der AHE am Münchner Flughafen, also Miete, Personal, Verpflegung und medizinische Versorgung, auf 4.700€ pro Nacht pro Person.²³⁰ Dies ist natürlich ein Extremfall und geht auf ein Wahlkampfversprechen aus der bayrischen Landtagswahl 2018 zurück, das unter hohem Zeitdruck ungeachtet der Kosten umgesetzt werden musste. Seit Anfang 2020 existiert die AHE am Flughafen in umgebauter und kostengünstigerer Form.²³¹ Aber der Bau und Betrieb von Abschiebehafteranstalten führen immer zu hohen Kosten für Steuerzahler.

Auch die rechtlichen und menschlichen Kosten von Abschiebehaft sind hoch. Zum einen gibt es Anzeichen für eine hohe Fehlerquote der Inhaftnahmen. Der Bundesgerichtshof untersuchte 301 Abschiebehaftfälle zwischen 2015 und 2018 und bemängelte, dass in fast jedem dritten Fall die Haft unrechtmäßig gewesen sei.²³² Dies ist besorgniserregend, denn Abschiebehaft ist ein schwerwiegender Eingriff in die Freiheit der Betroffenen, die in der Regel keiner strafrechtlichen Vergehen schuldig sind. Im Vergleich zu Strafgefangenen leben Insassen in AHEs zwar unter weniger strikten Vollzugsbedingungen, d.h. sie unterliegen keiner Arbeitsverpflichtung, haben längere „Aufschlusszeiten“, also Zeiten, in denen sie sich relativ frei bewegen können, und die Anstaltskleidung ähnelt mehr Freizeit- als Gefängnis-Kleidung.²³³ Aber Haft bleibt Haft. Viele AHEs sind umgebaute Justizvollzugsanstalten.²³⁴ Die psychische Belastung ist oft groß. Denn während Strafgefangene eine Strafe absitzen, an deren Ende im Idealfall die Resozialisierung in ein Leben in Deutschland steht, warten die In-

²²⁶ FOCUS ONLINE, Zu wenig Abschiebehaftplätze? Bundespolizeichef spricht nur halbe Wahrheit aus, in: FOCUS ONLINE, 25.12.2019, https://www.focus.de/politik/deutschland/zahl-der-abschiebungen-ruecklauf-ig-bundespolizeichef-klagt-ueber-zu-wenig-abschiebehaftplaetze_id_11493289.html (Zugriff: 06.04.2020).

²²⁷ Interviews mit Susanne Bettendorf und Helmut Stöckl, Abschiebehaftereinrichtung Eichstätt und Florian Steinmetzer, Bayrisches Landesamt für Asyl und Rückführungen.

²²⁸ Interview mit Stefan Keßler, Jesuiten-Flüchtlingsdienst.

²²⁹ Vgl. Cornette, Vera und Bendixen, Oliver, Teure Abschiebehalle am Flughafen München, in: BR.de, 28.09.2019, <https://www.br.de/nachrichten/bayern/ein-jahr-abschiebehalle-am-flughafen-muenchen,RdI2RfB> (Zugriff: 06.04.2020) und NDR, Realer Irrsinn: Teurer Abschiebeknast am Flughafen München, in: NDR.de, 09.01.2019, https://www.ndr.de/fernsehen/sendungen/extra_3/Realer-Irrsinn-Teurer-Abschiebeknast-am-Flughafen-Muenchen,extra15554.html (Zugriff: 06.04.2020).

²³⁰ Cornette, Vera und Bendixen, Oliver, Teure Abschiebehalle am Flughafen München, in: BR.de, 28.09.2019, <https://www.br.de/nachrichten/bayern/ein-jahr-abschiebehalle-am-flughafen-muenchen,RdI2RfB> (Zugriff: 06.04.2020).

²³¹ Interview mit Florian Steinmetzer, Bayrisches Landesamt für Asyl und Rückführungen.

²³² Kastner, Bernd, Auch Abgelehnte haben Rechte, in: SZ.de, 28.01.2019, <https://www.sueddeutsche.de/politik/fluechtlinge-abschiebung-abschiebehaft-1.4304734> (Zugriff: 06.04.2020).

²³³ Beispiel: AHE Eichstätt in Bayern, von den Autorinnen im Oktober 2019 besichtigt.

²³⁴ Vgl. Keßler, Stefan, „Abschiebungshaft“, in: socialnet.de, 14.01.2019, <https://www.socialnet.de/lexikon/Abschiebungshaft> (Zugriff: 07.04.2020).

sassen der AHEs auf den Vollzug ihrer Abschiebung. Der Gedanke an die Rückkehr ins Heimatland ist oft angst- oder schambesetzt. Zwar leisten Sozialarbeiter und -pädagogen sowie Psychologen psychosoziale Unterstützung, doch es kommt immer wieder zu Selbstverletzungen und Suizidversuchen. Nicht umsonst gibt es beispielsweise in der AHE Eichstätt zwei besonders gesicherte Hafträume, die 24 Stunden unter Beobachtung stehen und in denen die Insassen Papierkleidung tragen, mit der sie sich nicht selbst verletzen können.²³⁵

Daher lohnt es sich aus menschlichen genauso wie aus finanziellen Gesichtspunkten, Alternativen zur Abschiebehaft zu erwägen. Advocacy-Organisationen plädieren oft für gemeindebasierte Ansätze („community-based approaches“), bei denen Sozialarbeiter die Ausreisepflichtigen engmaschig betreuen, um die Ausreise auch ohne Haft sicherzustellen, beispielsweise indem sie das Risiko des Untertauchens reduzieren.²³⁶ In der Praxis sind oft Familien die Hauptzielgruppe solcher Ansätze, beispielsweise bei Pilotprojekten in Belgien²³⁷ oder Großbritannien²³⁸.

Politik und Zivilgesellschaft sollten aber auch Alternativen zur Abschiebehaft diskutieren, die ebenfalls restriktiv sind, aber weniger stark in die Rechte der Betroffenen eingreifen und kostengünstiger sind als eine Inhaftierung. Dazu gehören Meldeauflagen, Kautionszahlungen, das Einbehalten von Identitätspapieren oder die Anwendung von Hausarrest oder elektronischen Fußfesseln. Diese Instrumente fallen in der öffentlichen Debatte oft unter den Tisch, da Migrantenrechtsaktivisten zumeist den Verzicht auf Abschiebehaft an sich fordern und Befürworter einer strikten Ordnungspolitik eher für eine Ausweitung der Haftmöglichkeiten eintreten. Hier ist es die Aufgabe moderater politischer Kräfte, auf den ultimatio-Charakter der Abschiebehaft zu pochen und gleichzeitig pragmatische Alternativen aufzuzeigen.



ANKER-KONZEPT KRITISCH PRÜFEN

Die Bundesregierung sollte das Anker-Konzept kritisch überprüfen und eine ehrliche Bilanz des bisher Erreichten ziehen. Der erzielte Nutzen ist zwei Jahre nach Einführung durchaus sichtbar, aber insgesamt begrenzt. Das BMI stellt eine geringe Verkürzung des Asylverfahrens fest – durchschnittlich 1,9 Monate im Anker im Vergleich zu 3,1 Monaten in anderen Einrichtungen²³⁹. Allerdings ist die Verbleibdauer in den Anker wesentlich länger, weil Gerichte die meisten abgelehnten Asylansträge noch einmal in zeitintensiven Verfahren – zum Teil über mehrere Instanzen – überprüfen.

Die Kosten der Anker sind hingegen hoch: Aggressionen und Gewalt zwischen Bewohnern sind ein von Hilfsorganisationen oft moniertes Problem.²⁴⁰ Zwar sind die Unterbringungsbedingungen in den Anker-Einrichtungen keinesfalls menschenunwürdig, wie von manchen Advocacy-Organisationen behauptet, doch sind die Einschränkungen für die Betroffenen signifikant und erscheinen angesichts der nur geringen Steigerung der Erfolgsquote im Rückführungsbereich nicht gerechtfertigt. Für Schutzberechtigte, die keine Anschlussunterbringung finden und deshalb länger im Anker bleiben, ist die abgelegene Unterbringung zudem ein Integrationshemmnis. Die Anker-Einrichtungen erzielen daher vor allem eine Wirkung: Asylbewerber werden durch diese Form der Unterbringung isoliert. Dies mag politisch gewollt sein, da sich so in einigen Fällen weniger gesellschaftlicher Widerstand gegen eine geplante Abschiebung formiert. Doch der Preis ist hoch. Auch wenn Bayern an dem Konzept zumindest dem Namen nach festhalten mag und es die Einrichtungen schon gab, bevor sie zu Ankern umgetauft wurden, zeigt die zögerliche und nicht flächendeckende Unterstützung anderer Bundesländer, dass das Konzept sich nicht deutschlandweit verfestigt hat. Auch

²³⁵ Interview mit Susanne Bettendorf und Helmut Stöckl, Abschiebehaftereinrichtung Eichstätt.

²³⁶ Vgl. International Detention Coalition, *There are alternatives*, 2015, <https://idcoalition.org/wp-content/uploads/2016/01/There-Are-Alternatives-2015.pdf> (Zugriff: 06.04.2020), Detention Action, *Without detention*, 2016, <https://detentionaction.org.uk/wp/wp-content/uploads/2018/08/Without-Detention.pdf> (Zugriff: 06.04.2020), Save the Children, *Unlocking Childhood: Current immigration detention practices and alternatives for child asylum seekers and refugees in Asia and the Pacific*, 2017, https://resourcecentre.savethechildren.net/node/12161/pdf/unlocking_childhood.pdf (Zugriff: 06.04.2020) und Interview mit Stefan Keßler, Jesuiten-Flüchtlingsdienst.

²³⁷ Vgl. Jesuit Refugee Service Europe, *From Deprivation to Liberty: Alternatives to detention in Belgium, Germany and the United Kingdom*, 2011, S.18-24, https://jrseurope.org/assets/Sections/Downloads/JRS_EUR_ATD_report_FINAL_13Dec2011.pdf (Zugriff: 08.04.2020).

²³⁸ Vgl. Detention Action, *Without detention*, 2016, S.22-25, <https://detentionaction.org.uk/wp-content/uploads/2018/08/Without-Detention.pdf> (Zugriff: 06.04.2020).

²³⁹ BMI, *Anker-Einrichtungen sind Erfolgsmodell*, 01.08.2019, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2019/07/20190731-bilanz-1-jahr-ankerzentren.html> (Zugriff: 06.04.2020) und BAMF, *Start der Anker-Einrichtungen*, 01.08.2018, <https://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2018/20180801-am-start-anker-einrichtungen.html?nn=282388> (Zugriff: 06.04.2020).

²⁴⁰ Vgl. ANKER-WATCH, *Prozessbericht: Landgericht und Staatsanwaltschaft Bamberg vertuschen systematische Security-Gewalt gegen Geflüchtete*, 18.11.2019, <https://www.anker-watch.de/prozessbericht-landgericht-und-staatsanwaltschaft-bamberg-vertuschen-systematische-security-gewalt-gegen-gefuechtete/> (Zugriff: 28.04.2020). Gesprächspartnern zufolge (E-Mail-Austausch mit Thomas Hefe, Regierung von Oberbayern, 31.03.2020) setzt Oberbayern qualifizierte Gewaltschutzkoordinatoren ein, die u.a. Schutzkonzepte für die jeweilige Unterbringung erarbeiten.

die politische Unterstützung ist mittelfristig, sprich nach einem Regierungswechsel, fraglich.



RHETORISCH ABRÜSTEN

Politiker, Journalisten und andere Multiplikatoren unserer Gesellschaft sollten die Debatte um Rückkehr und Abschiebungen weniger toxisch führen.

Zurzeit erschweren extreme Meinungen an beiden Enden des politischen Spektrums eine sinnvolle Diskussion. Auf einer Veranstaltung einer politiknahen Stiftung im Herbst 2019 verglich ein führender Vertreter der Zivilgesellschaft Abschiebungen mit öffentlichen Hinrichtungen durch Vierteilung im Mittelalter – ein veraltetes Instrument zur Affirmation staatlicher Souveränität unter dem Deckmantel des Rechtsvollzugs, eine reine Abschreckungsmaßnahme – und meistens brauche es mehrere Anläufe, bevor das Unterfangen gelinge. Solch drastische Bilder vertiefen die gesellschaftlichen Gräben und diffamieren die Arbeit von Menschen in den Ausländerbehörden, bei der Polizei oder im Vollzugsdienst der Haftanstalten. Diese Menschen handeln zumeist im besten Glauben an die Rechtsstaatlichkeit deutscher Verwaltungsentscheidungen. Sie stehen in ihrem Arbeitsalltag immer wieder vor der Herausforderung, die Einhaltung rechtlicher und menschenrechtlicher Standards auch in Extremsituation nicht zu vernachlässigen.

Ähnliches gilt jedoch auch für den von Abschiebungsbefürwortern verwendeten Begriff der „Anti-Abschiebe-Industrie“, der zum Unwort des Jahres 2018 gekürt wurde²⁴¹. Auch dieser Begriff verunglimpft viele Menschen, deren Engagement in Rechtsberatung oder Lobby-Arbeit vollkommen legitim ist. Sie übernehmen in einem grundrechtssensiblen Bereich eine wichtige Kontrollfunktion des staatlichen Handelns. Auch diese Aufgabe verdient Respekt.

Deshalb sollten moderate Kräfte das heikle Thema Rückkehr in all seinen Facetten anfassen. Statt die geförderte Rückkehr als die moralisch überlegene Alternative zu den ungeliebten Abschiebun-

gen zu propagieren, sollten Politiker und die Zivilgesellschaft ehrlich über die begrenzten Möglichkeiten der Rückkehrförderung sprechen und klarstellen, dass die geförderte Rückkehr ein Instrument ist, das zeitgleich mit – aber nicht immer anstelle von – Abschiebungen nützlich ist. Statt Abschiebungen grundsätzlich zu verteufeln, müssen gemäßigte Stimmen betonen, dass sie ein legitimer Teil funktionsorientierter Migrationspolitiken sind – aber ein solides Kontrollsystem brauchen, um diese Legitimität nicht zu verspielen.

Nur wenn gemäßigte die extremen Stimmen in ihre Schranken weisen, kann Deutschland zu der dringend nötigen größeren gesellschaftlichen Wertschätzung der Menschen gelangen, die im Bereich Rückkehr arbeiten und die jeden Tag versuchen, unter schwierigen rechtlichen und praktischen Bedingungen gute Arbeit zu leisten – sei es auf Seiten der Behörden oder der Zivilgesellschaft. Staatsdiener, die im Vollzug arbeiten, fühlen sich oft von der Politik im Stich gelassen und von der Bevölkerung nicht wertgeschätzt. „Mir macht es auch keinen Spaß, Familien abzuschicken. Aber was soll er machen, der Rechtsstaat?“ gab eine Vertreterin einer Ausländerbehörde zu bedenken und setzte hinzu „Es ist ein Dilemma, wenn die Politik den eigenen rechtlichen Rahmen in Frage stellt“, wie es in der Rückkehrdebatte oft geschieht.²⁴² Ähnlich äußert sich ein Gesprächspartner des BAMF: „Rückkehr ist kein Schmutzthema, sondern Teil des rechtsstaatlichen Prinzips.“²⁴³ Der Appell an den Rechtsstaat wird aber auch auf Seiten der Zivilgesellschaft geteilt. Das umfassende Anrecht auf Schutzprüfung inklusive unabhängiger Gerichtsverfahren zur Kontrolle staatlichen Handelns – auch das ist Rechtsstaat. Resümierend ist daher festzustellen: „Rechtsstaat ist anstrengend“ – für beide Seiten.²⁴⁴

Statt diese Gemeinsamkeit anzuerkennen, überhäufen staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure sich jedoch häufig mit Anfeindungen und Vorwürfen. Beide Seiten sollten rhetorisch abrüsten und versuchen, mehr Verständnis für die Position des jeweils anderen aufzubringen. Den grundsätzlichen ideologischen Konflikt zwischen Anhängern der Utopie einer grenzenlosen Welt und Befürwortern ebenso utopischer undurchlässiger Migrationskontrollen wird man dadurch nicht lösen. In einem nüchteren Debattenumfeld wird es aber für alle Beteiligten

²⁴¹ ARD, „Anti-Abschiebe-Industrie“ ist Unwort des Jahres, in: tagesschau.de, 15.01.2019, <https://www.tagesschau.de/inland/unwort-des-jahres-109.html> (Zugriff: 28.04.2020).

²⁴² Ute Wiesner, Abteilung Ausländerangelegenheiten, Einwohneramt Nürnberg.

²⁴³ Patrick Schmidtke, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

²⁴⁴ Truscheit, Karin, Rechtsstaat ist anstrengend, in: FAZ.net, 01.09.2019, <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/task-force-fuer-abschiebung-rechtsstaat-ist-anstrengend-16360208.html> (Zugriff: 28.04.2020).

einfacher sein, pragmatische Politikvorschläge zu entwickeln.

Deutschland kann die Krise der Rückkehrpolitik hinter sich lassen. Fortschritte sind aber nur möglich, wenn alle Seiten bereit dazu sind, sich in einer immer rarerer Kunst zu üben – der Kompromissfindung.

ANHANG: LISTE DER INTERVIEWPARTNER

1. Interview 1a: Herbert Albrecht, im Ruhestand, zum Zeitpunkt des Interviews Leiter der Abteilung Ausländerangelegenheiten (=Ausländerbehörde), Einwohneramt, Stadt Nürnberg, 07.10.2019, Nürnberg.
 2. Interview 1b: Ute Wiesner, Leiterin der Abteilung Ausländerangelegenheiten (=Ausländerbehörde), zum Zeitpunkt des Interviews stellvertretende Abteilungsleiterin der Abteilung Ausländerangelegenheiten und Sachgebietsleiterin Aufenthaltsbeendigung, Asyl, Einwohneramt, Stadt Nürnberg, 07.10.2019, Nürnberg.
 3. Interview 2a: Tatjana Baraulina, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), 07.10.2019, Nürnberg.
 4. Interview 2b: Maria Bitterwolf, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), 07.10.2019, Nürnberg.
 5. Interview 3: Hans-Ulrich Benra, Leiter der Projektgruppe AnKER, Bundesministerium für Inneres, Bau und Heimat, 27.09.2019, Berlin.
 6. Interview 4a: Susanne Bettendorf, zuständige Abteilungsleiterin für die AHE Eichstätt, Justizvollzugsanstalt Kaisheim, 08.10.2019, Eichstätt.
 7. Interview 4b: Helmut Stöckl, Leiter des allgemeinen Vollzugsdienstes, Justizvollzugsanstalt Eichstätt, 08.10.2019, Eichstätt.
 8. Interview 5a: Hauke Blohm, Leiter des Büros des Präsidenten, Bundespolizeipräsidium, 27.09.2019, Potsdam.
 9. Interview 5b: Wolfgang Stöckel, Referent für Rückführungen, Bundespolizeipräsidium, 27.09.2019, Potsdam.
 10. Interview 6: Bernard Braune, Leiter des Referats Rückkehr, Reintegration, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), 05.11.2019, Berlin.
 11. Interview 7: Nora Brezger, Mitarbeiterin, Flüchtlingsrat Berlin, 26.09.2019, Telefongespräch.
 12. Interview 8: Susanne Eikenberg, Perspektivberatung, Jesuiten-Flüchtlingsdienst, 23.09.2019, Berlin.
 13. Interview 9a: Monica Goracci, Leiterin Deutschlandbüro, Internationale Organisation für Migration (IOM), 24.09.2019, Berlin.
 14. Interview 9b: Sarah Tietze, Projektkoordinatorin, Internationale Organisation für Migration (IOM), 24.09.2019, Berlin.
 15. Interview 10: Jochen Gruben, Leiter der Verwendungsfortbildung zum Personenbegleiter Luft, Bundespolizei, 02.03.2020, Walsrode.
 16. Interview 11: Lian-Philippe Haddad, Berater in Marokko im GIZ Regionalvorhaben „Unterstützung regulärer Arbeitsmigration und –mobilität zwischen Nordafrika und Europa“ (THAMM), zum Zeitpunkt des Interviews Reintegrationsscout in Hamburg, Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), 31.09.2019, Telefoninterview.
 17. Interview 12a: Thomas Hampel, Präsident, Bayerisches Landesamt für Asyl und Rückführungen (LfAR), 09.10.2019, München.
 18. Interview 12b: Martin Panten, Abteilungsleiter Rückführungen, Bayerisches Landesamt für Asyl und Rückführungen, 09.10.2019, München.
-

-
19. Interview 12c: Frank Höllriegel, Leiter der Abteilung F (Ausländer- und Asylrecht), Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration, 09.10.2019, München.
 20. Interview 13: Mirko Heinke, Leiter des Referats Zentrum zur Unterstützung der Rückkehr (ZUR), Rückführung von Gefährdern, Bundesministerium für Inneres, Bau und Heimat (BMI), 25.09.2019, Berlin.
 21. Interview 14: Stefan Kefßler, Stellvertretender Direktor und Referent für Politik und Recht, Jesuiten-Flüchtlingsdienst (JRS), 12.02.2020, Berlin.
 22. Interview 15: Christian Klos, Abteilungsleiter Öffentliche Sicherheit, zum Zeitpunkt des Interviews Leiter des Stabs Rückkehr, Bundesministerium für Inneres, Bau und Heimat, 25.09.2019, Berlin.
 23. Interview 16: Marion Lich, Leiterin des Büros für Rückkehrhilfen (Träger des Projekts Coming Home), Landeshauptstadt München, 09.10.2019, München.
 24. Interview 17: Winfried Mengelkamp, Leiter der Deutschlandkomponente, Programm für Migration und Entwicklung (PME), Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), 31.09.2019, Telefoninterview.
 25. Interview 18: Wolfgang Nieter, Leiter des Referats Zivile Verteidigung und innere Sicherheit, Ständige Vertretung Deutschlands bei der NATO, zum Zeitpunkt des Interviews Leiter des Referats Freiwillige Rückkehr, Reintegration und Kommunikation, Bundesministerium für Inneres, Bau und Heimat (BMI), 24.09.2019, Berlin.
 26. Interview 19: Bernward Ostrop, Referent für Migration und Flüchtlinge, Deutscher Caritasverband e.V., 23.09.2019, Berlin.
 27. Interview 20a: Thomas Schmid, Leiter der AnKER-Einrichtung Manching/Ingolstadt, Regierung von Oberbayern, 08.10.2019, Ingolstadt.
 28. Interview 20b: Monika Goriß, Leiterin der Zentralen Ausländerbehörde Oberbayern, Regierung von Oberbayern, 08.10.2019, Ingolstadt.
 29. Interview 20c: Ellen Rüdinger, Leiterin des Arbeitsgebiets Asylverfahren/Teamassistenz/freiwillige Ausreisen, Zentrale Ausländerbehörde Oberbayern, Regierung von Oberbayern, 08.10.2019, Ingolstadt.
 30. Interview 20d: Thomas Hefe, Beauftragter für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit und SPOC, Regierung von Oberbayern, 08.10.2019, Ingolstadt.
 31. Interview 21: Patrick Schmidtke, Leiter der Referatsgruppe Aufenthaltsrecht, Fachkräfteeinwanderung, Ausländerzentralregister und Rückkehr, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), 30.09.2019, Berlin.
 32. Interview 22: Herman Schönmeier, Geschäftsführer, Micado Migration gGmbH (Träger des Projekts IntegPlan), 22.10.2019, Berlin.
 33. Interview 23: Sanela Selimagic, Rückkehrberaterin, IOM-Rückkehrberatung, 23.09.2019, Berlin.
 34. Interview 24: Florian Steinmetzer, Abteilungsleiter Sonderaufgaben, Bayerisches Landesamt für Asyl und Rückführungen, 08.10.2019, München.
 35. Interview 25a: Kurt Stöckl-Stillfried, Beauftragter für Rechts- und Konsularwesen, legale Migration und Rückkehrfragen, Auswärtiges Amt (AA), 31.09.2019, Berlin.
 36. Interview 25b: Mathias Klein, Referent in Referat 508 (Grundsatz Ausländer-, Asyl- und Visumrecht, Ausländerpolitik, Rückkehrfragen), Auswärtiges Amt (AA), 31.09.2019, Berlin.
 37. Interview 26: Hannelore Thoelldte, Leiterin des Referats Soziale Dienste, Landesamt für Flüchtlinge Berlin (LAF), 24.09.2019, Berlin.
-

BIBLIOGRAFIE

Amtsblatt der Europäischen Union, Richtlinie über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger vom 24.12.2008, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:DE:PDF> (Zugriff: 09.04.2020).

ANKER-WATCH, Prozessbericht: Landgericht und Staatsanwaltschaft Bamberg vertuschen systematische Security-Gewalt gegen Geflüchtete, 18.11.2019, <https://www.anker-watch.de/prozessbericht-landgericht-und-staatsanwaltschaft-bamberg-vertuschen-systematische-security-gewalt-gegen-gefuechtete/> (Zugriff: 28.04.2020).

ARD, Offener Brief gegen Abschiebegesetz, in: tagesschau.de, 30.05.2019, <https://www.tagesschau.de/inland/kritik-abschiebegesetz-101.html> (Zugriff: 07.04.2020).

ARD, „Anti-Abschiebe-Industrie“ ist Unwort des Jahres, in: tagesschau.de, 15.01.2019, <https://www.tagesschau.de/inland/unwort-des-jahres-109.html> (Zugriff: 28.04.2020).

BAMF/IOM, Rückkehr- und Reintegrationsprogramme, <https://www.returningfromgermany.de/de/programmes> (Zugriff: 28.04.2020).

BAMF, Merkblatt zur Refinanzierung freiwilliger Ausreisen nach Eritrea, Jemen, Libyen und Syrien 2019, https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Rueckkehr/merkblatt-refinanzierung-syrien.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (Zugriff: 05.03.2020).

BAMF, REAG/GARP, 2019, <https://www.bamf.de/DE/Themen/Rueckkehr/FoerderprogrammREAGGARP/reaggarp-node.html> (Zugriff: 05.03.2020).

BAMF, Freiwillige Rückkehr, 19.02.2019, <https://www.bamf.de/DE/Themen/Statistik/FreiwilligeRueckkehr/freiwilligerueckkehr-node.html> (Zugriff: 28.04.2020).

BAMF, Migrationsbericht 2018, <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Migrationsberichte/migrationsbericht-2018.html?nn=403964> (Zugriff: 08.04.2020).

BAMF, Start der AnKER-Einrichtungen, 01.08.2018, <https://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2018/20180801-am-start-anker-einrichtungen.html?nn=282388> (Zugriff: 06.04.2020).

BAMF, Migrationsbericht 2016-2017, https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Migrationsberichte/migrationsbericht-2016-2017.pdf?__blob=publicationFile (Zugriff: 21.04.2020)

BAMF/IOM, Geförderte Rückkehr aus Deutschland: Motive und Reintegration, 2019, <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Forschungsberichte/fb34-evaluation-start-hilfeplus.html?nn=282772> (Zugriff: 06.04.2020).

Bendixen, Oliver, Abschiebung von zwei Kenianern – 137.000 Euro Flugkosten, BR.de, 01.10.2019, <https://www.br.de/nachrichten/deutschland-welt/abschiebung-von-zwei-kenianern-137-000-euro-flugkosten,Rddh9bX> (Zugriff: 06.04.2020).

Biehler, Nadine und Meier, Amrei, Rückkehr und Reintegration. Rückkehrförderung zwischen innenpolitischen Ansprüchen und entwicklungspolitischen Grundsätzen, 2019, <https://www.swp-berlin.org/publikation/migrationspolitik-und-entwicklungszusammenarbeit/> (Zugriff: 07.04.2020).

Black, Richard et.al., Pay-to-Go Schemes and Other Noncoercive Return Programs: Is Scale Possible?, 2011, <https://www.migrationpolicy.org/research/pay-go-schemes-and-other-noncoercive-return-programs> (Zugriff:04.03.2020).

BLK-IRM, Leitlinien für eine bundesweite Rückkehrberatung, 2015, https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Rueckkehr/leitlinien-zur-rueckkehrberatung.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (Zugriff: 05.03.2020).

BMBF, Duales Ausbildungssystem weltweit gefragt, <https://www.bmbf.de/de/duales-ausbildungssystem-weltweit-gefragt-328.html> (Zugriff: 28.04.2020).

BMI, Lexikon, https://www.bmi.bund.de/DE/service/lexikon/functions/bmi-lexikon.html;jsessionid=398D6394DDF01E669C400496CE78BC72.1_cid287?cms_lv2=9391092 (Zugriff: 04.03.2020).

BMI, Illegale Migration, <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/migration/illegale-migration/illegale-migration-node.html> (Zugriff: 08.04.2020).

BMI, Instrumente des Rechtsstaats im Einklang: Rückkehr und Rückführungen, <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/migration/rueckkehrpolitik/rueckkehr-und-rueckfuehrungen/rueckkehr-und-rueckfuehrungen-node.html> (Zugriff: 04.03.2020).

BMI, Freiwillige Rückkehr ins Heimatland, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/topthemen/DE/topthema-freiwillige-rueckkehr/topthema-freiwillige-rueckkehr.html> (Zugriff: 05.03.2020).

BMI, Fragen und Antworten zum Entwurf des Geordnete-Rückkehr-Gesetzes, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/faqs/DE/themen/migration/rueckkehr/geordnete-rueckkehr-gesetz.html> (Zugriff: 07.04.2020).

BMI, Zweites DAVG, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/faqs/DE/themen/migration/zweites-davg/zweites-davg.html> (Zugriff am 20.03.2020).

BMI, Rückkehr- und Reintegrationsprogramme, <https://www.returningfromgermany.de/de/programmes> (Zugriff: 05.03.2020).

BMI, REAG/GARP, <https://www.returningfromgermany.de/de/programmes/reag-garp> (Zugriff: 05.03.2020).

BMI, URA, <https://www.returningfromgermany.de/de/programmes/ura> (Zugriff: 05.03.2020).

BMI, Anker-Einrichtungen sind Erfolgsmodell, 01.08.2019, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2019/07/20190731-bilanz-1-jahr-ankerzentren.html> (Zugriff: 07.04.2020).

BMI, „Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung im Bundesgesetzblatt verkündet“, 15.07.2019, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2019/07/duldungsgesetz-verkuendet.html> (Zugriff: 20.03.2020).

BMI, Abkommen zur Erleichterung der Rückkehr ausreisepflichtiger Ausländer, 2018, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/migration/rueckkehrfluechtlinge.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (Zugriff: 05.03.2020).

BMI, Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht, 22.02.2017, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/gesetz-zur-besseren-durchsetzung-der-ausreisepflicht.html> (Zugriff: 07.04.2020).

BMI, BMI-Fact Sheet zur Durchsetzung der Ausreisepflicht (Abschiebung), 26.07.2016, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2016/07/factsheet-abschiebungen.html> (Zugriff: 07.04.2020).

BMI/BAMF/IOM, StarthilfePlus, 2020, https://files.returningfromgermany.de/files/StarthilfePlus_Erg%C3%A4nzende%20Reintegration.pdf (Zugriff: 05.03.2020).

BMZ, Das BMZ-Programm „Perspektive Heimat“, http://www.bmz.de/de/themen/Sonderinitiative-Fluchtursachen-bekaempfen-Fluechtlinge-reintegrieren/deutsche_politik/perspektive_heimat/index.jsp (Zugriff: 07.04.2020).

Breyton, Ricarda „Die Kapazität genügt nicht dem tatsächlichen Bedarf“, in: WELT, 07.10.2019, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article201545862/Abschiebehaf-Die-Kapazitaet-genuegt-nicht-dem-tatsaechlichen-Bedarf.html> (Zugriff: 07.04.2020).

Caritas, Abschiebebeobachtung, <https://www.caritas-berlin.de/aktuelles/glossar/abschiebebeobachtung> (Zugriff: 06.04.2020).

Caritas, Stellungnahme Referentenentwurf der Bundesregierung zur Verbesserung der Registrierung und des Datenaustausches zu aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken (Zweites Datenaustauschverbesserungsgesetz), https://fluechtlingsrat-berlin.de/wp-content/uploads/caritas_dw_datenaustausch.pdf (Zugriff: 08.04.2020).

Caritas, Abschiebung und Abschiebungshaft, in: Migration im Fokus, Deutscher Caritasverband, 2019, <https://www.caritas.de/fuerprofis/fachthemen/migration/fluchtpunkte/migration-im-fokus> (Zugriff: 07.04.2019).

Cornette, Vera und Bendixen, Oliver, Teure Abschiebehalle am Flughafen München, in: BR.de, 28.09.2019, <https://www.br.de/nachrichten/bayern/ein-jahr-abschiebehalle-am-flughafen-muenchen,RdI2RfB> (Zugriff: 06.04.2020).

CPT, Bericht an die deutsche Regierung über den Besuch des Europäischen Ausschusses zur Verhütung der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe in Deutschland, 2019, <https://rm.coe.int/1680945a2f> (Zugriff: 05.03.2020).

Dassler, Sandra Plötzlich ohne Mutter und Vater, in: Der Tagesspiegel, 17.06.2019, <https://www.tagesspiegel.de/berlin/abschiebung-in-brandenburg-ploetzlich-ohne-mutter-undvater/24461998.html> (Zugriff: 05.03.2020).

De Haas, Hein, Natter, Katharina und Vezzoli, Simona, Growing Restrictiveness or Changing Selection? The Nature and Evolution of Migration Policies, in: International Migration Review, 2/2016, S.324-367, <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1111/imre.12288> (Zugriff: 05.04.2020).

Der Spiegel, Deutsche Dreckarbeit, in: Der Spiegel, 02.03.2019, <https://magazin.spiegel.de/SP/2019/10/162665868/index.html> (Zugriff: 05.03.2020).

Der Spiegel, Mehr als die Hälfte aller Abschiebungen 2018 gescheitert, in: Der Spiegel, 24.02.2019, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/bundespolizei-mehr-als-jede-zweite-abschiebung-2018-gescheitert-a-1254863.html> (Zugriff: 05.03.2020).

Der Spiegel, Bundespolizei richtet interne Beschwerdestelle ein, in: Der Spiegel, 24.05.2015, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/bundespolizei-richtet-beschwerdestelle-ein-a-1035356.html> (Zugriff: 09.04.2020).

Der Spiegel, Nimm deine Prämie und hau ab, in: Der Spiegel, 22.08.1983, <https://www.spiegel.de/spiegel/print/d-14021231.html> (Zugriff: 04.03.2020).

Detention Action, Without detention, 2016, <https://detentionaction.org.uk/wp/wp-content/uploads/2018/08/Without-Detention.pdf> (Zugriff : 06.04.2020).

Deutscher Bundestag, Bundestag stimmt für Gesetzentwürfe zum Asyl- und Aufenthaltsrecht, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2019/kw23-de-ausreisepflicht-645888> (Zugriff: 07.04.2020).

Deutscher Bundestag, Drucksache 19/18201, Antwort der Bundesregierung: Abschiebungen und Ausreisen 2019, 19.03.2020, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/182/1918201.pdf> (Zugriff: 21.04.2020).

Deutscher Bundestag, Drucksache 19/10559, Antwort der Bundesregierung: Rückkehrförderung und erneute Einreise, 03.06.2019, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/105/1910559.pdf> (Zugriff:04.03.2020).

Deutscher Bundestag, Drucksache 19/10535, Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 27. Mai 2019 eingegangenen Antworten der Bundesregierung, 31.05.2019, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/105/1910535.pdf> (Zugriff: 04.03.2020).

Deutscher Bundestag, Drucksache 19/9596, Antwort der Bundesregierung: Positive Anreize für die Rückkehrhilfe nach Syrien durch die Bundesregierung, 23.04.2019, <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/095/1909596.pdf> (Zugriff: 05.03.2020).

Deutscher Bundestag, Drucksache 19/8258, Antwort der Bundesregierung: Zahlen in der Bundesrepublik lebender Flüchtlinge zum Stand 31. Dezember 2018, 12.03.2019, <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/19/082/1908258.pdf> (Zugriff: 04.03.2020).

Deutscher Bundestag, Drucksache 19/8021, Antwort der Bundesregierung: Abschiebungen und Ausreisen im Jahr 2018, 26.02.2019, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/080/1908021.pdf> (Zugriff: 08.04.2020).

Deutscher Bundestag, Drucksache 19/5818, Antwort der Bundesregierung: Abschiebungen, Rücküberstellungen und freiwillige Ausreisen seit 2013, 16.11.2018, <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/19/058/1905818.pdf> (Zugriff: 04.03.2020).

Deutscher Bundestag, Drucksache 19/800, Antwort der Bundesregierung: Abschiebungen und Ausreisen im Jahr 2017, 20.02.2018,
<https://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/008/1900800.pdf> (Zugriff: 08.04.2020).

Deutscher Bundestag, Drucksache 19/633, Antwort der Bundesregierung: Zahlen in der Bundesrepublik Deutschland lebender Flüchtlinge zum Stand 31. Dezember 2017, 05.02.2018,
<https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/006/1900633.pdf> (Zugriff: 23.04.2020).

Deutscher Bundestag, Drucksache 18/11112, Antwort der Bundesregierung: Abschiebungen im Jahr 2016, 09.02.2017,
<http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/111/1811112.pdf> (Zugriff: 08.04.2020).

Deutscher Bundestag, Drucksache 18/11101, Antwort der Bundesregierung: Evaluierung der Bleiberechtsregelung, 07.02.2017,
<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/111/1811101.pdf> (Zugriff: 08.04.2020).

Deutscher Bundestag, Drucksache 18/7588, Antwort der Bundesregierung: Abschiebungen im Jahr 2015, 18.02.2016,
<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/075/1807588.pdf> (Zugriff: 08.04.2020)

Deutscher Bundestag, Drucksache 18/1785, Antwort der Bundesregierung: Umsetzung der EU-Rückführungsrichtlinie in Deutschland, 19.06.2014,
<https://www.reguvis.de/fileadmin/Betrifft-Recht/Dokumente/edrucksachen/pdf/1801785.pdf> (Zugriff: 09.04.2020).

Deutsches Institut für Menschenrechte, Refoulement-Verbot,
https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/service/glossar/?tx_contagged%5Bsource%5D=default&tx_contagged%5Buid%5D=804&cHash=3cfd41f096af4cdf7332ea5c958eded (Zugriff: 05.03.2020).

Diakonischen Werk der Evangelischen Kirchenkreise Trier und Simmern-Trarbach, Kompetenzzentrum Rückkehr,
<https://ekkt.ekir.de/index.php?id=2123> (Zugriff: 05.03.2020).

Dienelt, Klaus, Duldung: Was ist eine Duldung und mit welchen Rechten ist sie verbunden?, 13.09.2016,
<https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurz dossiers/233846/definition-fuer-duldung-und-verbundene-rechte?p=all> (Zugriff: 04.03.2020).

Dummer, Niklas, Wie mit chaotischen Zahlen Flüchtlingspolitik gemacht wird, in: ZEIT ONLINE, 28.08.2018,
<https://www.zeit.de/politik/deutschland/2018-08/abschiebung-bundesregierung-auslaenderzentrahlgister-zahlen-schutzgesetze> (Zugriff: 04.03.2020).

ECRE, ECRE Policy Note, Migration Control Conditionality: A Flawed Model, 09.01.2020,
https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2020/01/PN_25.pdf (Zugriff: 06.02.2020).

ECRE, Asylum Information Database, Asylum systems in 2017. Overview of developments from selected European countries, 2018,
http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/aida_2017update_countryoverviews.pdf (Zugriff: 04.05.2020).

EMN, Policies and Practices for the Training and Support of Return Counsellors in Their Role to provide Migrants with Timely, Unbiased and Reliable Information on Return, 2020,
https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/docs/pages/oo_eu_inform_support_and_training_for_return_counsellors_final_en.pdf (Zugriff: 22.04.2020).

EMN, Policies and Practices on Outreach and Information Provision for the Return of Migrants in EU Member States and Norway, 2020,
https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/docs/pages/00_eu_inform_policies_and_practices_on_outreach_and_return_final_en.pdf (Zugriff: 22.04.2020).

EMN, Policies and Practices on Return Counselling for Migrants in EU Member States and Norway, 2019,
https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/00_eu_inform_return_counselling_2019_en.pdf (Zugriff: 22.04.2020)

EMN, Umgang mit abgelehnten Asylbewerbern in Deutschland, 2016,
https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/EMN/Studien/wp69-emn-umgang-abgelehnten-asylbewerbern.pdf?__blob=publicationFile&v=18 (Zugriff: 05.03.2020).

Europäische Kommission, Glossar Asyl und Migration,
https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/docs/01-homeaffairs-glossary-de-ld.pdf (Zugriff: 20.03.2020).

European Commission, Return & readmission,
https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission_en (Zugriff: 07.04.2020).

European Commission, Evaluation on the application of the Return Directive (2008/115/EC), 2013,
<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2d7caada-14ed-448a-a3d2-4a0c54272043>
(Zugriff: 09.04.2020).

European External Action Service, Joint Way Forward on Migration Issues between Afghanistan and the EU, 02.10.2016,
https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_afghanistan_joint_way_forward_on_migration_issues.pdf
(Zugriff: 07.04.2020).

European Return and Reintegration Network, About ERRIN,
<https://returnnetwork.eu/about-errin/> (Zugriff: 22.04.2020).

Eurostat, Third country nationals ordered to leave - annual data (rounded),
http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_eiord&lang=en (Zugriff: 21.04.2020).

Eurostat, Third country nationals returned following an order to leave - annual data (rounded),
http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_eirtn&lang=en (Zugriff: 21.04.2020).

Eurostat, Third-country nationals who have left the territory by type of return and citizenship,
<https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> (Zugriff: 21.04.2020).

EU-Rückführungsrichtlinie, 2008,
<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:EN:PDF>
(Zugriff: 04.03.2020).

Feneberg, Valentin, Rückkehrförderung auf dem Prüfstand: Eine kritische Diskussion der Evaluation des Programms „StarthilfePlus“, 22.01.2020,
<https://blog.fluchtforschung.net/ruckkehrforderung-auf-dem-prufstand-eine-kritische-diskussion-der-evaluation-des-programms-starthilfeplus/> (Zugriff: 05.03.2020).

Feneberg, Valentin, „Perspektive Heimat“? Die neue Verbindung von Entwicklungspolitik und Rückkehrmaßnahmen für abgelehnte Asylsuchende, in: *Fluchtforschungsblog*, 08.01.2019, <https://blog.fluchtforschung.net/perspektive-heimat-die-neue-verbinding-von-entwicklungspolitik-und-rueckkehrmasnahmen-fur-abgelehnte-asylsuchende/> (Zugriff: 07.04.2020).

Feneberg, Valentin und Olivier-Mensah, Claudia, *Gute Rückkehrpolitik braucht gute Rückkehrberatung*, 2018, https://www.bicc.de/uploads/tx_bicctools/BICC_Policy_Brief_7_2018_01.pdf (Zugriff: 05.03.2020).

Flüchtlingsrat Berlin, *Horror-Sammelabschiebung unter Federführung Berlins*, 22.10.2018, <https://fluechtlingsrat-berlin.de/presseerklaerung/horror-sammelabschiebung-unter-federfuehrung-berlins/> (Zugriff: 18.03.2020).

Flüchtlingsrat Brandenburg, *Aufenthaltssicherung*, <https://www.fluechtlingsrat-brandenburg.de/flucht-asyl/aufenthaltssicherung/> (Zugriff: 02.04.2020)

FOCUS ONLINE, „Nicht vertretbar“: Polizeigewerkschaft stemmt sich gegen Seehofers Flüchtlingszentren, in: FOCUS ONLINE, https://www.focus.de/politik/deutschland/grosses-gefahrenpotenzial-befuerchtet-nicht-vertretbar-polizeigewerkschaft-stemmt-sich-gegen-seehofers-fluechtlingszentren_id_8832738.html (Zugriff: 28.04.2020).

FOCUS ONLINE, *Platz sechs: Hotel Adlon, Berlin*, in: FOCUS ONLINE, https://www.focus.de/reisen/luxusreisen/tid-12021/schlafen-im-luxus-platz-sechs-hotel-adlon-berlin_aid_337592.html (Zugriff: 08.04.2020).

FOCUS ONLINE, *Zu wenig Abschiebehaftplätze? Bundespolizeichef spricht nur halbe Wahrheit aus*, in: FOCUS ONLINE, 25.12.2019, https://www.focus.de/politik/deutschland/zahl-der-abschiebungen-ruecklaeufig-bundespolizeichef-klagt-ueber-zu-wenig-abschiebehaftplaetze_id_11493289.html (Zugriff: 06.04.2020).

FRA, *Forced return monitoring systems – 2019 update*, 2019, <https://fra.europa.eu/en/publication/2019/forced-return-monitoring-systems-2019-update> (Zugriff: 09.04.2020)

FRA, *Effective forced return monitoring systems 2018*, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/forced_return_monitoring_overview_2018_en.pdf (Zugriff: 09.04.2020).

FRA, *Independent system to monitor forced returns in operation*, 2018, <https://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/return?mdq1=dataset> (Zugriff: 09.04.2020).

Frag Den Staat, *Abschiebungen: An diese Regeln müssen sich Bundespolizisten halten*, 02.12.2019, <https://fragdenstaat.de/blog/2019/12/02/best-ruck-luft-abschiebungen-bundespolizei/> (Zugriff: 06.04.2020).

Frankfurter Allgemeine Zeitung, *Tausende Asylbewerber bereits mehrmals abgeschoben*, in: FAZ.net, 01.12.2013, <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/tausende-asylbewerber-bereits-mehrmals-abgeschoben-16513243.html> (Zugriff: 04.03.2020).

FRONTEX, *Return*, <https://frontex.europa.eu/operations/return/> (Zugriff: 06.04.2020).

FRONTEX, The Agency's Rules on the Complaints Mechanism,
https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Complaints/Annex_1_-_Frontex_rules_on_the_complaints_mechanism.pdf (Zugriff: 09.04.2020).

FRONTEX, Code of Conduct for all Persons Participating in FRONTEX Activities,
<https://euagenda.eu/upload/publications/untitled-60299-ea.pdf> (Zugriff: 06.04.2020).

FRONTEX, Code of Conduct for Return Operations and Return Interventions Coordinated or Organised by FRONTEX, 2018,
https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Code_of_Conduct/Code_of_Conduct_for_Return_Operations_and_Return_Interventions.pdf (Zugriff: 06.04.2020).

Ghelli, Fabio, Welche Wege gibt es aus der Duldung?, 01.11.2018,
<https://mediendienst-integration.de/artikel/welche-wege-gibt-es-aus-der-duldung.html>
(Zugriff: 02.04.2020)

Ghelli, Fabio, Gibt es zu wenige Abschiebungen?, 05.12.2017,
<https://mediendienst-integration.de/artikel/gibt-es-zu-wenige-abschiebungen-abgelehnte-asyllbewerber-ausreisepflichtige.html> (Zugriff: 04.03.2020).

GIZ, Individuelle Fördermaßnahmen und berufliche Perspektiven in der Heimat,
https://www.giz.de/de/mit_der_giz_arbeiten/68352.html (Zugriff: 08.04.2020).

Glas, Andreas et. al, Das sind die sieben neuen Ankerzentren in Bayern, in: SZ.de, 01.08.2018,
<https://www.sueddeutsche.de/bayern/ankerzentren-bayern-1.4075073> (Zugriff: 07.04.2020).

Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, 2019,
https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/195 (Zugriff: 04.03.2020).

Global Compact on Refugees, 2019,
<https://www.unhcr.org/the-global-compact-on-refugees.html> (Zugriff: 04.03.2020).

Global Detention Project, Europe,
<https://www.globaldetentionproject.org/regions-subregions/europe> (Zugriff: 21.04.2020).

Gobierno de México, 2020 Boletín estadístico mensual,
http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Boletines_Estadisticos (Zugriff: 02.04.2020).

Goethe Institut, Duale Ausbildung in Europa. Ein Exportschlager „Made in Germany“,
<https://www.goethe.de/de/kul/ges/20368521.html> (Zugriff: 28.04.2020).

Grote, Janne, Irreguläre Migration und freiwillige Rückkehr – Ansätze und Herausforderungen der Informationsvermittlung, 2015,
https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/EMN/Studien/wp65-emn-irregulaere-migration-freiwillige-rueckkehr.pdf?__blob=publicationFile&v=19 (Zugriff: 05.03.2020).

Günnewig, Mona Lou und Rietig, Victoria, Rückkehr: 7 Thesen auf dem Prüfstand, in: Internationale Politik, 1/2020,
<https://internationalepolitik.de/de/rueckkehr> (Zugriff: 05.03.2020).

Haase, Marianne und Honerath, Pia, Return Migration and Reintegration Policies: A Primer, 2016,
https://www.giz.de/static/en/images/contentimages_320x305px/Haase_Honnerath-Return_migration_primer_Dec16.pdf (Zugriff: 05.03.2020).

Haltaufderheide, Ida, Abschiebung aus Polizei-Sicht: „Manche verletzen sich selbst, um bleiben zu dürfen“, in: FOCUS ONLINE, 20.10.2015,
https://www.focus.de/politik/deutschland/gewaltsame-gegenwehr-abschiebung-aus-polizei-sicht-manche-verletzen-sich-selbst-um-bleiben-zu-duerfen_id_5026723.html (Zugriff: 05.03.2020).

Handelsblatt, Viele Abschiebungen scheitern in Deutschland an fehlenden Papieren, in: Handelsblatt, 26.03.2018,
<https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/migration-viele-abschiebungen-scheitern-in-deutschland-an-fehlenden-papieren/21113102.html?ticket=ST-13846621-PJq1QUyiBfh7VCx0Q49H-ap3> (Zugriff: 05.03.2018).

Hanke, Thomas, Frankreich verschärft seine Einwanderungspolitik, in: Handelsblatt, 06.11.2019,
<https://www.handelsblatt.com/politik/international/haerte-und-selektion-frankreich-verschaerft-seine-einwanderungspolitik/25195290.html?ticket=ST-441856-XBUPEkKSeKqwjlgDd0D1-ap3> (Zugriff: 22.04.2020).

Hempel, Klaus, Spaniens Abschiebepaxis rechtens, in: tagesschau.de, 13.02.2020,
<https://www.tagesschau.de/ausland/egmr-abschiebepaxis-spanien-101.html> (Zugriff: 22.04.2020).

Hessisches Ministerium des Innern, Informations- und Merkblatt zur Förderrichtlinie des Landes Hessen, 2018,
https://rp-giessen.hessen.de/sites/rp-giessen.hessen.de/files/Informationsblatt_Hessen%C3%B6rderung_Freiwillige%20R%C3%BCckkehr_BF.PDF (Zugriff: 05.03.2020).

Hoffmeyer-Zlotnik, Paula, Rückkehrpolitik in Deutschland im Kontext europarechtlicher Vorschriften, 2017,
https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/11b_germany_effectiveness_of_return_final_de.pdf (Zugriff: 04.03.2020).

Hügel, Volker Maria, Leben in der Warteschleife - Bleiberecht für Flüchtlinge,
<https://heimatkunde.boell.de/2013/11/18/leben-der-warteschleife-bleiberecht-f%C3%BCr-fl%C3%BCchtlinge> (Zugriff: 04.03.2020).

IntegPlan, <https://www.integplan.de/> (Zugriff: 05.03.2020).

International Detention Coalition, There are alternatives, 2015,
<https://idcoalition.org/wp-content/uploads/2016/01/There-Are-Alternatives-2015.pdf> (Zugriff : 06.04.2020).

IOM, REAG/GARP, <http://germany.iom.int/de/reaggarp> (Zugriff: 05.03.2020).

IOM, Reintegration. Effective Approaches, 2015,
https://rosanjose.iom.int/site/sites/default/files/Documents/reintegration%20position%20paper_final.pdf (Zugriff: 28.04.2020).

IOM, Bericht über die Programme zur unterstützten freiwilligen Rückkehr der Internationalen Organisation für Migration in Deutschland 2014,
http://germany.iom.int/sites/default/files/REAG/AVRR_Report_2014.pdf (Zugriff: 08.04.2020).

Jesuit Refugee Service Europe, From Deprivation to Liberty : Alternatives to detention in Belgium, Germany and the United Kingdom, 2011,
https://jrseurope.org/assets/Sections/Downloads/JRS_EUR_ATD_report_FINAL_13Dec2011.pdf (Zugriff: 08.04.2020).

Kastner, Bernd, Auch Abgelehnte haben Rechte, in: SZ.de, 28.01.2019,
<https://www.sueddeutsche.de/politik/fluechtlinge-abschiebung-abschiebehaft-1.4304734>
(Zugriff: 06.04.2020).

Keßler, Stefan, „Abschiebungshaft“, in: socialnet.de, 14.01.2019,
<https://www.socialnet.de/lexikon/Abschiebungshaft> (Zugriff: 07.04.2020).

Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode, 2018,
<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1> (Zugriff: 04.03.2020).

Krone, Tobias, Ein bisschen erfolgreich, aber auch viel Kritik, in Deutschlandfunk Kultur, 12.11.2018,
https://www.deutschlandfunkkultur.de/100-tage-anker-zentren-in-bayern-ein-bisschen-erfolgreich.1001.de.html?dram:article_id=432987 (Zugriff: 07.04.2020),

Kuschminder, Katie Taking Stock of Assisted Voluntary Return from Europe: Decision Making, Reintegration and Sustainable Return – Time for a paradigm shift, 2017,
https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/47064/RSCAS%202017_31.pdf?sequence=1&isAllowed=y
(Zugriff: 04.03.2020).

Lau, Mariam, Für alle eine Qual, in: ZEIT ONLINE, 15.10.2015,
<https://www.zeit.de/2015/42/abschiebung-fluechtlinge-berlin> (Zugriff: 05.03.2020).

Leubeucher, Marcel, 200.000 erhalten die Nachricht, dass Deutschland sie nicht abschieben kann, in: WELT, 07.02.2020,
https://www.welt.de/print/die_welt/politik/article205668155/200-000-erhalten-die-Nachricht-dass-Deutschland-sie-nicht-abschieben-kann.html (Zugriff: 04.03.2020).

Leubeucher, Marcel, Tausende abgeschobene Asylbewerber wieder im Land, in: WELT, 01.12.2019,
<https://www.welt.de/politik/article203950790/Wie-Clan-Chef-Miri-Tausende-abgeschobene-Asylbewerber-wieder-im-Land.html> (Zugriff: 04.03.2020).

LfAR, Über das LfAR, https://www.lfar.bayern.de/ueber_das_lfar/index.php (Zugriff: 08.04.2020).

LfAR, Bayerische Richtlinie zur Förderung der freiwilligen Rückkehr ins Herkunftsland „Bayerisches Rückkehrprogramm“, 2019,
https://www.lfar.bayern.de/mam/ueber_das_lfar/freiwilligerueckkehr/bayerische_richtlinie_zur_f%C3%B6rderung_der_freiwilligen_r%C3%BCckkehr_-_bayerisches_r%C3%BCckkehrprogramm_-_vom_30.08.2019.pdf (Zugriff: 06.04.2020).

Lückhoff, Janina, Abschiebegesetz bislang wenig effektiv, in: tagesschau.de, 21.02.2020,
<https://www.tagesschau.de/inland/geordnete-rueckkehr-101.html> (Zugriff: 04.03.2020).

Lühmann, Hannah, Gendergerechte Sprache? Contra!, in: NDR Kultur, 13.09.2019,
https://www.ndr.de/kultur/gedankenzurzeit1442_page-2.html (Zugriff: 28.04.2020).

McKinsey, Rückkehr - Prozesse und Optimierungspotentiale, 2016,
<https://fragdenstaat.de/dokumente/76/> (Zugriff: 04.03.2020).

Mdoloch, Peter, Zentrale Abschiebestellen für Niedersachsen, Weser-Kurier, 05.04.2019,
https://www.weser-kurier.de/region/niedersachsen_artikel,-zentrale-abschiebestellen-fuer-niedersachsen-_arid,1820221.html (Zugriff: 07.04.2020).

Mediendienst Integration, Abschiebungen und “freiwillige Ausreisen“, <https://mediendienst-integration.de/migration/flucht- asyl/abschiebungen.html> (Zugriff: 04.03.2020).

Mediendienst Integration, Leben ohne Papiere - Irreguläre Einwanderer, <https://mediendienst-integration.de/migration/irregulaere.html> (Zugriff: 08.04.2020).

Mercator Dialogue on Asylum and Migration, European and African perspectives on asylum and migration policy: Seeking common ground, 2020, S.27-30, https://www.medam-migration.eu/en/publication/2020_medam-assessment-report-on-asylum-and-migration-policies-in-europe/ (Zugriff: 28.04.2020).

Märkische Allgemeine, 11.06.2019, <https://www.maz-online.de/Brandenburg/Brandenburg-schiebt-Ausreisepflichtige-kuenftig-zentral-ab-und-entlastet-damit-die-Kommunen> (Zugriff: 15.05.2020).

Migrationsrecht.net, Aufhebung des Trennungsgebots verstößt gegen Unionsrecht, in: migrationsrecht.net, 06.08.2019, <https://www.migrationsrecht.net/nachrichten-auslaenderrecht-europa-und-eu/aufhebung-des-trennungsgebots-verstoest-gegen-unionsrecht.html> (Zugriff: 07.04.2020).

Nationale Stelle zur Verhütung von Folter, Über die Nationale Stelle, <https://www.nationale-stelle.de/de/nationale-stelle.html> (Zugriff: 21.04.2020).

NDR, Realer Irrsinn: Teurer Abschiebeknast am Flughafen München, in: NDR.de, 09.01.2019, https://www.ndr.de/fernsehen/sendungen/extra_3/Realer-Irrsinn-Teurer-Abschiebeknast-am-Flughafen-Muenchen,extra15554.html (Zugriff: 06.04.2020).

Newland, Kathleen, Migrant Return and Reintegration Policy: A Key Component of Migration Governance, 2017, https://publications.iom.int/system/files/pdf/return_and_reintegration_policy.pdf (Zugriff: 05.03.2020).

NTV, „Wir sind keine Wachbataillone.“ Polizei-Gewerkschaft lehnt Ankerzentren ab, in: ntv, 04.05.2018, <https://www.n-tv.de/politik/Polizei-Gewerkschaft-lehnt-Ankerzentren-ab-article20418150.html> (Zugriff: 28.04.2020)

Nygaard, Mikael et. al, The Role of Cash Benefit and In-Kind Benefit Spending for Child Poverty in Times of Austerity: An Analysis of 22 European Countries 2006–2015, in: Social Indicators Research, 146/2019, S. 533– 552, <https://link.springer.com/article/10.1007/s11205-019-02126-8> (Zugriff: 28.04.2020).

PRO ASYL, Vorläufige Stellungnahme zum „Geordnete-Rückkehr-Gesetz (Arbeitsstand 22. Februar 2019), https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/Analyse-und-rechtliche-Bewertung_Geordnete-R%C3%BCckkehr-Gesetz_Arbeitsstand-22.02.2019.pdf (Zugriff: 28.04.2020).

PRO ASYL, Die Bleiberechtsregelung läuft ins Leere: Nur wenige Geduldete profitieren, 17.02.2017, <https://www.proasyl.de/news/die-bleiberechtsregelung-laeuft-ins-leere-nur-wenige-geduldete-profitieren/> (Zugriff: 04.03.2020).

PRO ASYL, Grundrechte im Ausverkauf? Bundesregierung will für Verzicht auf Asyl zahlen, 03.02.2017, <https://www.proasyl.de/news/grundrecht-im-ausverkauf-bundesregierung-will-fuer-verzicht-auf-asyl-zahlen/> (Zugriff: 05.03.2020).

Reifenrath, Isabel, Was hat es gebracht?, in: tagesschau.de, 23.12.2019, <https://www.tagesschau.de/investigativ/afghanistan-fluechtlinge-115.html> (Zugriff: 05.03.2020).

Rietig, Victoria, Der Disput um nicht-autorisierte Migranten, 2019,
<https://dgap.org/de/forschung/publikationen/der-disput-um-nicht-autorisierte-migranten>
(Zugriff: 04.03.2020).

Rietig, Victoria und Dominguez-Villegas, Rodrigo, Stopping the Revolving Door: Reception and Reintegration Services for Central American Deportees, 2015,
<https://www.migrationpolicy.org/research/stopping-revolving-door-reception-and-reintegration-services-central-american-deportees> (Zugriff:04.03.2020).

Save the Children, Unlocking Childhood: Current immigration detention practices and alternatives for child asylum seekers and refugees in Asia and the Pacific, 2017,
https://resourcecentre.savethechildren.net/node/12161/pdf/unlocking_childhood.pdf
(Zugriff: 06.04.2020).

Schirmer, Klaus, Zermürbt vom deutschen Asylverfahren, in: Deutschlandfunk Kultur, 11.06.2018,
https://www.deutschlandfunkkultur.de/geoerderte-rueckkehrer-zermuerbt-vom-deutschen.976.de.html?dram:article_id=420131 (Zugriff: 05.03.2020)

Schmidt-Fink, Ekkehart, Erfassung der Rückkehrhilfesysteme in den Bundesländern, 2009,
https://www.muenchen.info/soz/pub/pdf/303_rueckkehrhilfesysteme.pdf (Zugriff: 05.03.2020).

Schneider, Jan und Kreienbrink, Axel, Rückkehrunterstützung in Deutschland, 2010,
https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/EMN/Studien/wp31-emn-rueckkehrunterstuetzung.pdf?__blob=publicationFile&v=18 (Zugriff: 08.04.2020).

Senge, Katharina, Stand der Rückkehrpolitik in Deutschland, 2018,
https://www.kas.de/documents/259121/4808398/DE_kas_ai_sonderheft_migration_senge_web.pdf/ea2979c3-c066-58c1-6263-a6a79c025685?version=1.0&t=1551101316081 (Zugriff: 04.03.2020).

SOLWODI, Rückkehrberatung,
<https://www.solwodi.de/seite/353222/r%C3%BCckkehrberatung.html> (Zugriff: 05.03.2020).

Stahlmann, Friederike, Humanitäre Not und Gewalt - Rückkehr nach Afghanistan, in: Dahin wo der Pfeffer wächst (Heinrich-Böll-Stiftung), 2019, S.76-97, https://www.boell.de/sites/default/files/dahin-wo-der-pfeffer-waechst-heinrich-boell-stiftung.pdf?dimension1=division_midi (Zugriff: 05.03.2020).

Süddeutsche Zeitung, Im Graubereich, in: SZ.de, 02.06.2019,
<https://www.sueddeutsche.de/politik/fluechtlingspolitik-im-graubereich-1.4471250> (Zugriff: 04.03.2020).

Sundberg Diez, Olivia, Diminishing safeguards, increasing returns: Non-refoulement gaps in the EU return and readmission system, 2019,
https://wms.flexious.be/editor/plugins/imagemanager/content/2140/PDF/Diminishing_safeguards.pdf
(Zugriff: 05.03.2020).

SVR, Stellungnahme zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht (Geordnete-Rückkehr-Gesetz), 2019,
https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2019/05/SVR_Stellungnahme_Ausreisepflicht.pdf
(Zugriff: 04.03.2020).

SVR, Rückkehrpolitik in Deutschland. Wege zur Stärkung der geförderten Ausreise, 2017,
https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2017/03/SVR_FB_Rueckkehrpolitik.pdf
(Zugriff: 04.03.2020).

-
- TAZ, Barfuß und in Unterwäsche, in: taz, 28.11.2018,
<https://taz.de/Abschiebungen-aus-Berlin!/5551276/> (Zugriff: 05.03.2020).
- TAZ, Alarmierende Abschiebepraktiken, in: taz, 23.10.2018,
<https://taz.de/Vorwurfe-gegen-Auslaenderbehoerde!/5545602/> (Zugriff: 05.03.2020).
- Truscheit, Karin, Rechtsstaat ist anstrengen, in: FAZ.net, 01.09.2019,
<https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/task-force-fuer-abschiebung-rechtsstaat-ist-anstren-gend-16360208.html> (Zugriff: 28.04.2020).
- Thym, Daniel, Geordnete-Rückkehr-Gesetz - Ein Schaf im Wolfspelz. In: FAZ, 06.12.2019,
<https://einspruch.faz.net/einspruch-magazin/2019-06-12/ein-schaf-im-wolfspelz/257315.html>
(Zugriff: 11. Mai 2020).
- UNHCR, Operational Portal Refugee Situations, <https://data2.unhcr.org/en/situations> (Zugriff: 02.04.2020).
- United States Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics, Immigration Data & Statistics,
<https://www.dhs.gov/immigration-statistics> (Zugriff: 02.04.2020).
- United States Department of Homeland Security, U.S. Customs and Border Protection,
Southwest Border Migration FY 2020,
<https://www.cbp.gov/newsroom/stats/sw-border-migration> (Zugriff: 02.04.2020).
- Vohra, Anchal, A Deadly Welcome Awaits Syria's Returning Refugees, in: FP, 06.02.2019,
<https://foreignpolicy.com/2019/02/06/a-deadly-welcome-awaits-syrias-returning-refugees/>
(Zugriff: 05.03.2020).
- WELT, Seit 2015 ist die Hälfte der Abschiebungen gescheitert, in: WELT, 28.02.2019,
https://www.welt.de/newsticker/dpa_nt/infoline_nt/brennpunkte_nt/article189544107/Seit-2015-ist-die-Haelfte-der-Abschiebungen-gescheitert.html (Zugriff: 28.04.2020).
- Wizorek, Anne, Gendergerechte Sprache? Pro!, in: NDR Kultur, 13.09.2019,
https://www.ndr.de/kultur/gedankenzeit1440_page-2.html (Zugriff: 28.04.2020).
- ZEIT ONLINE, „Die deutsche Abschiebepolitik hat keinen Bezug zur Realität“, in: ZEIT ONLINE, 27.11.2019,
<https://www.zeit.de/politik/ausland/2019-11/sicherheitslage-afghanistan-abschiebungen-fluechtlinge-menschenrechte> (Zugriff: 05.03.2020).
- ZEIT ONLINE, Mehr als jede zweite Abschiebung gescheitert, in: ZEIT ONLINE, 24.02.2019,
<https://www.zeit.de/politik/deutschland/2019-02/migration-abschiebungen-gescheitert>
(Zugriff: 05.03.2020).
- ZEIT ONLINE, „Anti-Abschiebe-Industrie“ ist Unwort des Jahres, in: ZEIT ONLINE, 15.01.2019,
<https://www.zeit.de/kultur/2019-01/anti-abschiebe-industrie-unwort-des-jahres-2018-sprache>
(Zugriff: 18.03.2020).
-



DGAP

Advancing foreign policy. Since 1955.

Rauchstraße 17/18
10787 Berlin

Tel. +49 30 2542311-0

info@dgap.org

www.dgap.org

[@dgapev](https://www.instagram.com/dgapev)

Die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. (DGAP) forscht und berät zu aktuellen Themen der deutschen und europäischen Außenpolitik. Dieser Text spiegelt die Meinung der Autorinnen und Autoren wider, nicht die der DGAP.

Herausgeber

Deutsche Gesellschaft für
Auswärtige Politik e.V.

ISSN 1611-7034

Redaktion Bettina Vestring

Layout und Grafiken Luise Rombach

Design Konzept: WeDo

Fotos Autorinnen und Autoren © DGAP



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz.