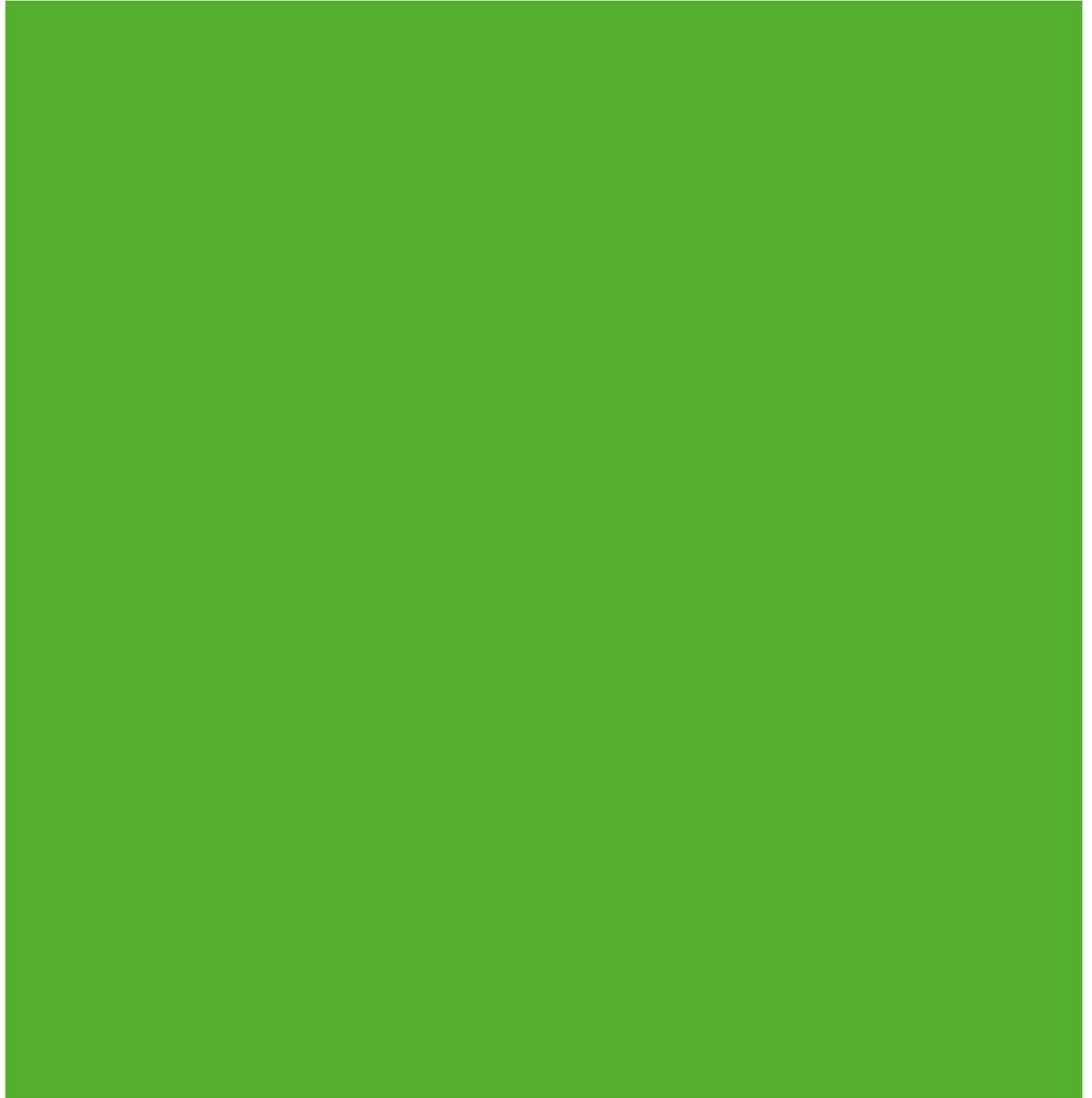




Rückkehrpolitik in Deutschland

Wege zur Stärkung der geförderten Ausreise



Studie des SVR-Forschungsbereichs 2017-1

Die Studie wurde gefördert von der Stiftung Mercator

Der Sachverständigenrat ist eine Initiative von:

Stiftung Mercator, VolkswagenStiftung, Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Robert Bosch Stiftung, Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft und Vodafone Stiftung Deutschland



Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
1 Aufenthaltsbeendigung: Kehrseite des Flüchtlingsschutzes	6
2 Rechtliche und administrative Rahmenbedingungen der Aufenthaltsbeendigung	9
2.1 Rechtliche Verankerung: freiwillige Rückkehr, Abschiebung und sonstige Instrumente	10
2.1.1 Freiwillige Rückkehr	11
2.1.2 Abschiebung	14
2.1.3 Rechtliche Folgen: sanktionierende Maßnahmen und Restriktionen	15
2.2 Zuständigkeiten: von der Asylentscheidung bis zur Aufenthaltsbeendigung	16
2.3 Fördermöglichkeiten: Rückkehr und Reintegration	18
3 Ausreisestatistik: Aufenthaltsbeendigung in Zahlen	18
4 Rückkehrpolitik und Ausreisevollzug im Föderalismus: vergleichende Fallstudien in Hessen, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt	22
4.1 Landesrechtliche Verankerung und Zuständigkeiten der Aufenthaltsbeendigung	23
4.2 Landespolitische Konzepte und Prioritäten bei der Aufenthaltsbeendigung	25
4.3 Geförderte Ausreise und Abschiebung: Stellenwert und finanzielle Ausstattung	27
4.4 Vollzug der Aufenthaltsbeendigung: Rückkehrberatung und geförderte Ausreise	30
4.4.1 Zuständigkeiten für die Beratung	30
4.4.2 Zeitpunkt der Beratung	30
4.4.3 Zeitpunkt der Einleitung der Abschiebung und Gewährung der freiwilligen Ausreise	31
4.4.4 Mögliche Maßnahmen zur Durchsetzung der Ausreisepflicht	32
4.5 Ebenenübergreifende Kommunikation und Koordinierungsversuche	33
5 Handlungsempfehlungen	35
5.1 Rückkehrberatung als mehrstufiger Prozess: BAMF, Ausländerbehörden und freie Träger	36
5.2 Stärkung der Ausländerbehörden: Vorrang der freiwilligen Ausreise ermöglichen	39
5.3 Austausch zwischen den Ebenen: für eine kohärente Rückkehrpolitik	39
5.4 Finanzielle Anreize als erster Ansatz: Ausreisen nachhaltig unterstützen	40
5.5 Ausblick: Europäisierung der Rückkehrpolitik	41
Literatur	42
Anhang	46
Abbildungsverzeichnis	46
Tabellenverzeichnis	46
Verzeichnis der Info-Boxen	46

Das Wichtigste in Kürze

- Bei der Aufenthaltsbeendigung abgelehnter Asylbewerber soll die freiwillige Ausreise stets Priorität genießen, nicht zuletzt weil Abschiebungen besondere Härten für die Betroffenen und höheren Vollzugsaufwand bedeuten. Die Analyse der Praxis in drei Bundesländern zeigt, dass die Behörden den Stellenwert der freiwilligen Ausreise höchst unterschiedlich beurteilen.
- Informationsvermittlung und Beratung erfolgen bundesweit eher erratisch – je nach konzeptuellen und finanziellen Vorgaben auf Landesebene sowie Personalausstattung und Prioritätensetzung der Behörden vor Ort.
- Bund, Länder und Kommunen sollten ihre Bemühungen um die freiwillige Ausreise deutlich verstärken, insbesondere durch eine bessere Abstimmung der Beratungsstrukturen sowie einheitliche und transparent kommunizierte Vorgaben.
- Die Aufgabe der Rückkehrberatung sollte im Aufenthaltsgesetz verankert werden und primär in der Verantwortung der Ausländerbehörden liegen, wobei diese zur Durchführung mit nichtstaatlichen Organisationen kooperieren sollten.
- Die Programme zur freiwilligen Rückkehr sollten mehr Planungssicherheit erhalten und durch Fördermöglichkeiten ergänzt werden, die deutlicher auf das Ziel der Reintegration im Herkunftsland ausgerichtet sind.

Zusammenfassung

Der Aufenthalt abgelehnter Asylbewerber wird entweder durch Abschiebung oder durch eine freiwillige Ausreise beendet. Für erstere trifft das Aufenthaltsgesetz relativ detaillierte Regelungen, für letztere gibt es hingegen kaum rechtlich bindende Vorgaben, obwohl sie Vorrang genießen soll. Der Bund koordiniert lediglich die Förderprogramme zur freiwilligen Rückkehr. In beiden Varianten der Aufenthaltsbeendigung sind die Bundesländer für die Ausgestaltung verantwortlich. Insbesondere im Hinblick auf die sog. geförderte freiwillige Ausreise variiert die Praxis zwischen den Ländern und sogar zwischen einzelnen kommunalen Behörden, die mit dem Vollzug beauftragt sind, erheblich. Die vorliegende Studie untersucht diese Unter-

schiede in den Ländern Hessen, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt. Der Fokus liegt auf dem innerstaatlichen Umgang mit dem Thema Aufenthaltsbeendigung und insbesondere auf der Frage, wie die Möglichkeit der geförderten freiwilligen Ausreise in Politik und Vollzug einfließt. Dabei werden die rechtliche Verankerung, die landespolitischen Konzepte und die zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel berücksichtigt; gefragt wird nach den Zuständigkeiten und dem Zeitpunkt für die Rückkehrberatung sowie der Anwendung von Zwangsmaßnahmen.

Aus den vergleichenden Fallstudien werden **Handlungsempfehlungen entwickelt, die dazu beitragen sollen, die Politik der Aufenthaltsbeendigung in**

Deutschland einheitlicher, berechenbarer und gerechter zu machen. Sie sollte künftig noch stärker darauf ausgerichtet sein, **den Betroffenen eine freiwillige Ausreise ohne unmittelbaren Vollzugszwang zu ermöglichen und Abschiebungen nur als Ultima Ratio durchzuführen:**

- (1) In Abstimmung zwischen Bund, Ländern, Kommunen und anderen beteiligten Akteuren der Beratung (z. B. der Internationalen Organisation für Migration oder freien Trägern) **sollte klarer festgelegt werden, wer zu welchem Zeitpunkt welche Informationen zur geförderten Ausreise weitergibt.** So sollten Asylbewerber bereits bei einem Einreise- und Orientierungsgespräch, das vorrangig von nichtstaatlichen Akteuren angeboten werden sollte, grundlegende Informationen über die Möglichkeiten zur Rückkehrberatung und -förderung erhalten. Im Falle einer Ablehnung des Asylgesuchs sollte das BAMF den negativen Bescheid sowie die Rechts- und Vollzugsfolgen nach Möglichkeit in einem persönlichen Gespräch erläutern und dabei insbesondere auf Förderoptionen und Angebote der Rückkehrberatung hinweisen. **Die generelle Zuständigkeit für die Rückkehrberatung sollte im Aufenthaltsgesetz verankert werden** und bei den Ausländerbehörden liegen. Diese Aufgabe sollten sie jedoch im Regelfall an Rückkehrberatungsstellen von nichtstaatlichen Akteuren delegieren, denn bewährte Strukturen sollen nicht ersetzt, sondern gestärkt werden. Nur so kann garantiert werden, dass jede ausreisepflichtige Person über die konkreten Möglichkeiten der geförderten Ausreise beraten wird.
- (2) Bund und Länder sollten gemeinsam sicherstellen, **dass ausreisepflichtige Personen detaillierte und aktuelle Informationen erhalten, die sie auch verstehen.** Dazu müssen Ausländerbehörden und Rückkehrberatungsstellen finanziell, personell und räumlich so ausgestattet werden, dass beispielsweise Dolmetscher bzw. Sprachmittler herangezogen werden können.
- (3) Der Austausch zwischen den Ebenen des Bundes, der Länder und der Kommunen ist für eine transparente und einheitliche Rückkehrpolitik zentral (z. B. über die Innenministerkonferenz sowie entsprechende Verwaltungsvorschriften). **Die Länder sollten ihre mit dem Vollzug beauftragten Behörden durch klare und transparent kommunizierte Handlungsanweisungen (z. B. in Form von Erlassen) dazu befähigen, einheitlicher zu arbeiten.** Zudem ist es hilfreich, wenn sich auch Ausländerbehörden untereinander über erfolgreiche Praktiken austauschen.
- (4) **Gegenüber dem Status quo des Rückkehrprogramms REAG/GARP werden langfristig angelegte finanzielle Fördermöglichkeiten für die freiwillige Ausreise benötigt, die Planungssicherheit garantieren** und deutlicher auf das Ziel einer Reintegration ausgerichtet sind. Die bereits erfolgte Aufstockung der Mittel für REAG/GARP sowie der Beschluss von Bund und Ländern, zukünftig auch die Wiedereingliederung von Rückkehrern in den Herkunftsstaaten zu fördern, sind zu begrüßen. Eine Evaluation – nicht nur der neuen „StarthilfePlus“, sondern der gesamten Förderstrukturen im Bereich Rückkehr – wäre erstrebenswert. Dies setzt voraus, dass künftig eine vergleichbarere Rückkehrstatistik geführt wird.
- (5) Die EU-Staaten sollten sich um einen besseren Austausch guter Praktiken bemühen und im Rahmen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) **auf Grundsätze der Beratungs- und Unterstützungsleistungen bei freiwilliger Ausreise einigen**, etwa durch die Überarbeitung der Rückführungsrichtlinie oder des sog. Rückkehr-Handbuchs.

1 Aufenthaltsbeendigung: Kehrseite des Flüchtlingsschutzes¹

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge entschied im Jahr 2015 über 282.726 Asylanträge²; 2016 waren es 695.733 (BAMF 2017a). Die sog. bereinigte Gesamtschutzquote dieser zwei Jahre betrug rund 66 Prozent (BT-Drs. 18/7625: 4; eigene Berechnung basierend auf BAMF 2017a).³ Dabei divergiert die Schutzquote unter den Herkunftsländern beträchtlich: Sie liegt beispielsweise für Syrer und Eritreer bei über 90 Prozent, für Albaner hingegen bei unter 1 Prozent.

Von Aufenthaltsbeendigung ist die Rede, wenn ein Ausländer ausreisepflichtig ist und der Aufenthalt aus rechtlichen Gründen zu beenden ist – sei es durch eine ‚freiwillige‘⁴ (eventuell geförderte) Ausreise (Info-Box 4) – oder durch eine Abschiebung, das heißt unter Anwendung vollstreckender Maßnahmen.

Freiwillige Ausreise: keine valide Statistik

Die absolute Zahl an ausreisepflichtigen Personen hat sich schon allein deshalb stark erhöht, weil die Zahl der Asylsuchenden in Deutschland seit 2013 insgesamt massiv angestiegen ist. In den meisten Fällen verlassen die ausreisepflichtigen Personen das Bundesgebiet ohne unmittelbaren Zwang (BT-Drs. 18/9173 und 18/5862). Die Zahl der Ab- und Zurückschiebungen hat sich im Jahr 2015 im Vergleich zum Vorjahr beinahe verdoppelt (von 13.851 auf 22.369; Bundesregierung 2017a). Die Zahl der geförderten freiwilligen

Ausreisen über das Rückkehrprogramm REAG/GARP (*Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany/Government Assisted Repatriation Programme*) hat sich sogar verdreifacht (von 13.574 auf 37.200).⁵ Dieser Trend setzt sich 2016 fort: Laut Bundesministerium des Innern (BMI) sind 26.654 Personen aus Deutschland zwangsweise zurückgeführt worden,⁶ rund 54.000 Ausreisen wurden über REAG/GARP bewilligt (BAMF 2017g; Info-Box 4). Die tatsächliche Zahl der freiwilligen Ausreisen liegt vermutlich deutlich höher. Denn Ausreisen, die ohne Förderung erfolgen, werden auf Bundesebene nicht erfasst (vgl. BT-Drs. 18/7588: 25). Darüber hinaus liegen keine verlässlichen Zahlen dazu vor, wie viele Ausreisen durch Mittel der Kommunen oder der Länder unterstützt wurden – und ob diese Förderungen ergänzend oder alternativ zu REAG/GARP gewährt wurden. Somit können keine validen Angaben zur tatsächlichen Gesamtzahl der freiwilligen Ausreisen gemacht werden (BT-Drs. 18/5862: 39–40).

Geduldete und vollziehbar Ausreisepflichtige

Endet ein Asylverfahren beim BAMF mit einem negativen Bescheid, bedeutet dies zugleich, dass keine zielstaatsbezogenen Abschiebungshindernisse bestehen, denn diese werden ebenfalls durch das BAMF geprüft (§ 34 AsylG; Info-Box 3). Zur Ausreisepflicht infolge eines Asylverfahrens kommt es also nur, wenn die Behörden oder ggf. die Gerichte eine Abschiebung als menschenrechtskonform einstufen. Doch lange nicht

1 Diese Studie wurde begleitet durch Prof. Dr. Petra Bendel und Prof. Dr. Daniel Thym, Mitglieder des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR). Verantwortlich für diese Veröffentlichung ist der SVR-Forschungsbereich. Die Argumente und Schlussfolgerungen spiegeln nicht notwendigerweise die Meinung des SVR wider. Die Autoren danken Dr. Roman Lehner für seine juristische Expertise sowie Dörte Krebsbach, Reinhard Strack-Schmalor und Claudia Vollmer für ihre Unterstützung im Rahmen des Projekts.

2 Wenn ein Asylantrag gestellt wurde, prüfen die Behörden umfassend alle Schutztitel, die infrage kommen: zuerst das Grundrecht auf Asyl und das Recht auf Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK), dann subsidiären Schutz, besonders bei Kriegs- oder Bürgerkriegsflüchtlingen (§ 13 I u. II AsylG). Der hier verwendete Begriff des Asylbewerbers (oder auch des Asylsuchenden bzw. Asylantragstellers) bezieht sich also auf alle Schutzmöglichkeiten (vgl. Dörig/Langefeld 2016).

3 Zieht man von der Gesamtzahl der abgeschlossenen Asylverfahren alle ‚sonstigen Erledigungen‘ (also z. B. sog. Dublin-Fälle oder zurückgezogene Asylanträge) ab und setzt sie ins Verhältnis zu den positiven Entscheidungen, ergibt sich die ‚bereinigte‘ Gesamtschutzquote.

4 Der Begriff der ‚freiwilligen Rückkehr‘ ist umstritten (Info-Box 1), wird jedoch im Folgenden trotz der zum Teil berechtigten Kritik verwendet, da er sich etabliert hat und im Gegensatz zur zwangsweisen Abschiebung das wichtige Element der eigenständigen Entscheidung beinhaltet, die den Rückkehrern nicht abgesprochen werden sollte. Der Begriff der ‚selbständigen Ausreise‘ wird hier im selben Sinn gebraucht.

5 Dabei ist zu beachten, dass in der REAG/GARP-Statistik nicht zwischen Ausreisen von ausreisepflichtigen und nicht ausreisepflichtigen Personen differenziert werden kann (vgl. dazu auch BT-Drs. 18/5862: 39–40).

6 Unter dem Begriff der Rückführung werden nach Angaben des BMI Ab- und Zurückschiebungen zusammengefasst (Bundesregierung 2017a; Info-Box 2).

Info-Box 1 Freiwillige Rückkehr: Ein Euphemismus für ‚angeordnete Ausreise‘?

Der Begriff der freiwilligen Rückkehr ist stark durch die staatliche Perspektive auf die Aufenthaltsbeendigung geprägt. Demnach obliegt jedem Ausreisepflichtigen die freie Entscheidung darüber, dieser Pflicht im Rahmen der dafür vorgesehenen Frist nachzukommen – oder sich Zwangsmaßnahmen auszusetzen. Da zur Ausreise aber keine wählbare legale Alternative besteht, kann von einer *freiwilligen* Rückkehr ausreisepflichtiger Personen streng genommen nicht die Rede sein (Davids/van Houte 2008: 182, in Anlehnung an Noll 1999). Daher spricht Dünnwald von einer „angeordneten“ Rückkehr oder auch von „angeordneter Freiwilligkeit“ (Dünnwald 2008; 2011) und unterstreicht damit das Spannungsverhältnis zwischen Pflicht und freiem Willen. Die Freiwilligkeit muss insbesondere angesichts der drohenden Sanktionen infrage gestellt werden (s. Kap. 2.1.2; Düvell 2005: 63; 2006: 226–227; Schneider/Kreienbrink 2010: 22). Für den Begriff der Freiwilligkeit spricht dagegen, dass der Staat den Betroffenen eine angemessene Frist zur Ausreise setzt, anstatt sie direkt zu vollstrecken. Auch der Begriff der Rückkehr ist unpräzise, da er die Ausreise in das Herkunftsland suggeriert, was nicht immer zutrifft. Für viele von Abschiebung betroffene Personen geht es nicht um eine Heim- bzw. Rückkehr (*return*), sondern um ein Weggehen bzw. Ausreisen (*departure*) (de Genova/Peutz 2010: 23).

Daher spricht Vieles für den alternativen Begriff der ‚selbständigen‘ oder ‚geförderten‘ Ausreise: Es handelt sich nicht immer um eine Rückkehr in die Heimat (auch nach dem persönlichen Empfinden der Betroffenen nicht) und die Freiwilligkeit ist aufgrund der Ausreisepflicht genau genommen nicht gegeben. In der vorliegenden Studie wird daher synonym zum verbreiteten Begriff der freiwilligen Rückkehr auch von selbständiger Ausreise gesprochen.

in allen Fällen kommt es nach negativem Ausgang des Asylverfahrens auch tatsächlich zur Beendigung des Aufenthalts: Eine wachsende Zahl von Personen hält sich trotz Ausreisepflicht in Deutschland auf. Doch nur wenn sie Ausreisehindernisse feststellen, setzen die Behörden den Vollzug der Aufenthaltsbeendigung aus – und erteilen eine Duldung (§ 60a Abs. 2 AufenthG: Vorübergehende Aussetzung der Abschiebung; die Ausreisepflicht bleibt bestehen). Wird eine Person über längere Zeit geduldet, kann der Aufenthalt unter bestimmten Voraussetzungen legalisiert werden (v. a. §§ 18a, 25 Abs. 5, 25a, 25b AufenthG). Denn wenn es statt zur Aufenthaltsbeendigung zu ‚Kettenduldungen‘ kommt, dürfen die daraus resultierenden Lebensrealitäten nicht ignoriert werden. Ein Bleiberecht kann in diesen Fällen als „humanitäres und ethisches Gebot“ (Thym 2015: 25) empfunden werden bzw. menschenrechtlich (v. a. Art. 6 EMRK) indiziert sein.

Am 30. Juni 2016 waren 168.212 Personen mit einer Duldung registriert, von denen sich 28.914 bereits mehr als sechs Jahre in Deutschland aufhielten; 52.870 Personen waren darüber hinaus als unmittelbar bzw. vollziehbar ausreisepflichtig im Ausländerzentralregister (AZR) erfasst (BT-Drs. 18/9556).⁷ Die Zahl der ausreisepflichtigen Personen, die in Deutschland leben, deutet nicht zuletzt auf Probleme im Vollzug der Aufenthaltsbeendigung hin. Die Lösung dieser Probleme aber ist vordringlich, um die Legitimität des Asylsystems auch in Zukunft zu sichern.

Diskurs um die Aufenthaltsbeendigung: Rechtsstaatlichkeit und humanitäre Fragen

Auf der einen Seite des deutschen und des europäischen Asylgedankens steht die Gewährung von Schutz vor Verfolgung als humanitäre Pflicht, auf der anderen die staatliche Souveränität und Rechtsordnung, die die Durchsetzung der Ausreisepflicht all jener verlangen,

7 Zum 31.12.2016 waren laut Ausländerzentralregister 153.047 Personen mit einer Duldung, weitere 54.437 Personen ohne Duldung als ausreisepflichtig registriert.

die nicht als schutzbedürftig eingestuft werden. Auch um die Legitimität und Akzeptanz eines Asylsystems zu sichern – gerade in Zeiten hoher Flüchtlingszuwanderung –, muss das Ergebnis der Beurteilung eines Asylantrags auch tatsächlich die rechtlich vorgesehenen Folgen haben. Behörden sollen also im Falle einer Ablehnung konsequent zurückführen, wenn keine Abschiebungshindernisse bestehen (Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ 2001: 150; vgl. dazu auch AG Rück 2011; EMN/BAMF 2016), sonst „leidet die Konsistenz der Migrations- und Asylpolitik“ (Dünnwald 2011: 146). Das spiegelt sich auch in Umfragewerten wider: So ergab der repräsentative ARD-DeutschlandTREND im September 2015, dass es etwa 79 Prozent der Bevölkerung richtig finden, abgelehnte Asylbewerber konsequent abzuschicken (ARD/InfraTest Dimap 2015).

Doch die im abstrakt-objektiven Diskurs befürwortete Umsetzung der Aufenthaltsbeendigung trifft in der Vollzugspraxis oft auf Einzelschicksale von Personen, die in ihrem Herkunftsland zwar keiner konkreten Gefahr ausgesetzt sind, aber dennoch subjektiv gute Gründe zum Bleiben haben, etwa wirtschaftliche oder gesundheitliche. Schließlich sind Abschiebungen fast immer mit besonderen Härten für die Betroffenen verbunden, sodass ihr Vollzug vor Ort zum Teil massive Widerstände hervorruft, etwa bei Freunden, Nachbarn oder zivilgesellschaftlichen Organisationen (Schwenken/Rosenberger/D’Amato 2016; Oulios 2015) – bis hin zu Versuchen, sie ganz zu verhindern. Kommt es zu Vollzugsblockaden oder werden gebotene Ausreisen seitens der Behörden verzögert, geraten unter Umständen auch die ausreisepflichtigen Personen selbst in eine prekäre Lage, da sie, allenfalls geduldet, in ständiger Erwartung und Angst vor der Abschiebung leben (de Coulon 2013; Johansson 2016). Etliche haben weder die Perspektive, ihren Aufenthalt in Deutschland zu verstetigen, noch können sie aus eigenen Mitteln wieder in ihrem Herkunftsland Fuß fassen und sich dort eine Zukunft aufbauen. Sie befinden sich in einem Zustand der Ungewissheit und des Wartens (Wong 2015: 18; *uncertainty of being*). Um diesem Dilemma zu be-

gegnen, sollten Aufenthaltsbeendigungen zeitnah nach Abschluss des Asylverfahrens (dessen Dauer ebenfalls zu minimieren ist) erfolgen.

Dialektik von Zwang und Freiwilligkeit

Dass die zwangsweise Aufenthaltsbeendigung auch eine Abschreckungsfunktion haben soll – und damit zu einer höheren Zahl freiwilliger Ausreisen beiträgt – ist unstrittig: Erstens sollen Abschiebungen neue Fluchtbewegungen vermeiden, indem sie signalisieren, dass nur Schutzberechtigte im Zielland bleiben können. Zweitens sollen aber auch bereits im Land lebende Menschen ohne Aufenthaltsrecht dazu angeregt werden, ihre Ausreise selbständig anzutreten, um eine Rückführung unter Anwendung staatlicher Gewalt zu umgehen. Dass die Abschiebung als Ultima Ratio tatsächlich abschreckt, zeigt sich insbesondere bei Personen aus Herkunftsländern, in die eine Abschiebung aufgrund entsprechender Abkommen leicht möglich ist. So reist beispielsweise ein großer Anteil der Ausreisepflichtigen aus den Westbalkan-Staaten freiwillig zurück (s. Kap. 3).

Der Weg der freiwilligen Ausreise wird in Deutschland bislang allerdings nicht flächendeckend nach einheitlichen Standards vorbereitet und unterstützt. Daher sollte den Möglichkeiten zur finanziellen, logistischen und ideellen Förderung der selbständigen Ausreise in Zukunft mehr politische und praktische Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Aufenthaltsbeendigung im Spannungsfeld föderaler Zuständigkeiten – Fragestellung der Analyse

Im deutschen wie im europäischen Recht ist der Vorrang der freiwilligen Ausreise vor einer Abschiebung verankert (s. Kap. 2.1); allerdings bleiben die entsprechenden Rechtsnormen eher allgemein (Grote 2015: 4) und sind nicht immer eindeutig (Eule 2014: 61).

Im Regelfall sind die Länder für den Vollzug der Ausreisepflicht zuständig und damit – auf dem Wege der Aufgabendelegation – die kommunalen⁸ Ausländerbehörden (s. Kap. 2.2). Das Grundgesetz garantiert den Kommunen das Recht auf Selbstverwaltung

8 Der Begriff „Kommune“ bzw. „kommunal“ wird hier als Oberbegriff für Gemeinden und Gemeindeverbände, also vor allem Landkreise und kreisfreie Städte verwendet (Gesemann/Roth 2009: 89).

(Art. 28 Abs. 2 GG), mit dem große Gestaltungsspielräume verbunden sind. Insbesondere unterliegen die Kommunen nur der Rechtsaufsicht des Staats, was Weisungen durch staatliche Behörden ausschließt (Bommers/Kolb 2012: 119; SVR 2012: 63; Schammann 2015: 28). Allerdings ist die Ausführung von Bundes- und Landesgesetzen im sog. übertragenen Wirkungskreis davon ausgenommen, also auch die Ausführung des Aufenthaltsgesetzes durch die Ausländerbehörden. Hier werden die Kommunen als Teil der sog. mittelbaren Staatsverwaltung tätig und unterliegen der staatlichen Fachaufsicht, sodass die übergeordneten Fachbehörden (i. d. R. Fachministerien, Bezirksregierungen) auch Weisungen erteilen können. Daher verfügen die Kommunen auf diesem Gebiet nur über einen schmalen Gestaltungskorridor (SVR 2012: 63). Gleichwohl kann sich der Vollzug zwischen den Kommunen im Einzelnen unterscheiden. Insbesondere wenn die Fachaufsichtsbehörden der Landesministerien zurückhaltend mit Weisungen sind, ergeben sich in der Praxis größere Interpretationsspielräume für die vollziehenden Behörden. Der auf Bundesebene wenig regulierte Prozess der Aufenthaltsbeendigung (s. Kap. 2), die Zuständigkeit der Länder für den Vollzug und die kommunale Praxis führen zu großen Differenzen zwischen den Bundesländern, aber auch zwischen den vollziehenden Ausländerbehörden (dazu auch AG Rück 2011; UAG Vollzugsdefizite 2015).

Auf Basis von drei explorativen Fallbeispielen (Hessen, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt; s. Kap. 4) wird in dieser Studie untersucht, welchen Stellenwert die selbständige (geförderte) Ausreise und die Abschiebung in Politik und Praxis der Länder jeweils einnehmen.⁹ Als Ergebnis dieser Analyse werden Handlungsansätze für die Politik in Deutschland identifiziert (s. Kap. 5), die zu einer einheitlichen, fairen und transparenten Politik und Umsetzung der Aufenthaltsbeendigung beitragen können.

2 Rechtliche und administrative Rahmenbedingungen der Aufenthaltsbeendigung

Im Fokus staatlicher Rückkehrpolitik steht primär die Gruppe der Ausreisepflichtigen, also der Ausländer, die über keinen Aufenthaltstitel verfügen. Dazu gehören sowohl vollziehbar¹⁰ Ausreisepflichtige als auch Personen mit einer Duldung, das heißt solche, bei denen die Abschiebung vorübergehend ausgesetzt ist.

Die *asylrechtliche* Ausreisepflicht entsteht entweder, weil Deutschland nach den Kriterien der Dublin-Verordnung (VO (EU) Nr. 604/2013) für die Durchführung des Asylverfahrens nicht zuständig ist – unabhängig davon, ob eine Person schutzbedürftig ist oder nicht – oder weil das BAMF die Schutzbedürftigkeit in einem Asylverfahren verneint hat. Auch ein Verfahren zum Widerruf bzw. zur Rücknahme einer Asyl- oder Flüchtlingsanerkennung (§ 73 AsylG) und folglich auch der Aufenthaltserlaubnis (§ 52 AufenthG; vgl. BT-Drs. 18/7844: 10; Info-Box 2) kann zur Ausreisepflicht führen.¹¹

Zahlreiche abgelehnte Asylbewerber – aber auch sonstige Ausländer ohne Aufenthaltstitel – können aus verschiedenen Gründen seit Jahren nicht abgeschoben werden und leben auf Basis kurzfristiger Duldungen in Deutschland. Der Gesetzgeber hat deshalb in den letzten Jahren Maßnahmen zur Beendigung der Praxis von ‚Kettenduldungen‘ beschlossen, etwa die stichtagsunabhängigen Bleiberechtsregelungen im Aufenthaltsgesetz (vgl. BT-Drs. 15/420: 80; s. Kap. 1).

Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten mit sog. schlechter Bleibeperspektive rücken zunehmend schon vor Abschluss ihres Asylverfahrens in den Fokus staatlicher Rückkehrpolitik (bis zur endgültigen Ablehnungsentscheidung halten sie sich infolge der gesetzlichen Aufenthaltsgestattung rechtmäßig in der Bundesrepublik auf) und sind nun explizit Zielgruppe von Maßnahmen der Rückkehrunterstützung (Info-Box 4;

⁹ Die Kooperation mit Herkunftsländern oder die Bedeutung von Rückübernahmeabkommen stehen nicht im Vordergrund. Auch die Frage, wie beispielsweise Abschiebungen in besonderen Fällen (z. B. Ausweisungen sog. Gefährder) zu organisieren sind, ist nicht Thema dieser Studie.

¹⁰ Eine vollziehbare Ausreisepflicht besteht z. B. nach einer irregulären Einreise oder bei fehlendem Aufenthaltstitel; entweder wurde er noch nicht erteilt oder die Verlängerung noch nicht beantragt bzw. abgelehnt (§ 58 Abs. 2 AufenthG). Außerdem müssen die Rechtsmittel erschöpft sein bzw. keine weiteren Rechtsmittel mehr eingelegt werden können (vgl. Grimm 2007: 66).

¹¹ Widerrufs- oder Rücknahmeverfahren zu einer Asyl- oder Flüchtlingsanerkennung sind eher selten: 2016 wurden 2.207 Entscheidungen getroffen, von denen nur 395 zu einem Widerruf geführt haben (BAMF 2017a: 8).

Info-Box 2 Begriffe staatlicher Rückkehrpolitik: Abschiebung, Zurückschiebung, Zurückweisung und Rückführung

Eine **Abschiebung** (§ 58 AufenthG) ist die zwangsweise Durchsetzung einer (vollziehbaren) Ausreisepflicht. Sie kommt zum Tragen, wenn ein Ausländer, der verpflichtet ist, das Land zu verlassen, nicht innerhalb der gesetzten Frist ausgereist ist.

Unter **Zurückschiebung** (§ 57 AufenthG) versteht man die unverzügliche und schnelle Aufenthaltsbeendigung einer irregulär eingereisten Person, die im Grenzgebiet aufgegriffen wurde und nicht selbständig wieder ausreist (Hailbronner 2014: 337). Eine Zurückschiebung benötigt weder eine vorherige Ankündigung noch eine Frist. Sie erfolgt erst nach Einreise der Person (Bergmann/Dienelt 2016; § 57 AufenthG Rn. 3).

Eine **Zurückweisung** (§ 15 AufenthG) ist hingegen die Verweigerung einer Einreise. Dabei wird mit polizeilichen Maßnahmen verhindert, dass Menschen unerlaubt ins Land kommen (Hailbronner 2014: 527).

Der Oberbegriff **Rückführung** beschreibt alle Maßnahmen, die einen Aufenthalt beenden oder verhindern. Rückführungen betreffen „gleichermaßen alle Personen, die die Voraussetzungen für die Einreise und den Aufenthalt [in Deutschland] nicht oder nicht mehr erfüllen“ (Kohls 2014: 12). Darunter fallen die Überstellung von Asylsuchenden in einen anderen Mitgliedstaat der EU, der für ihr Asylverfahren zuständig ist (sog. Dublin-Überstellungen), die Abschiebung von Drittstaatsangehörigen ohne legalen Aufenthalt (vgl. EU-Rückführungsrichtlinie) und mitunter auch die geförderte freiwillige Ausreise. In Rheinland-Pfalz werden z. B. alle Formen der Ausreise im Rahmen einer Aufenthaltsbeendigung Rückführungen genannt.

Ausweisung (§ 53ff. AufenthG) bezeichnet – anders als die bisher behandelten Begriffe – keinen tatsächlichen Vorgang, sondern einen ausländerrechtlichen Verwaltungsakt, der die Rechtmäßigkeit des Aufenthalts eines Ausländers beendet und somit zur Ausreise verpflichtet. Ausgewiesen werden z. B. Ausländer, die für eine Straftat verurteilt wurden, deren Aufenthalt die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährdet oder sonstige erhebliche Interessen der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigt. Eine Ausweisung ist mit einem Verlust des Aufenthaltstitels verbunden. Ob dann tatsächlich eine Abschiebung erfolgen kann, ist gesondert zu prüfen.

BAMF 2017b).¹² Tab. 1 bietet einen systematischen Überblick über die Zielgruppen staatlicher Rückkehrpolitik. Im Fokus dieser Studie steht die Gruppe der abgelehnten Asylbewerber.¹³

2.1 Rechtliche Verankerung: freiwillige Rückkehr, Abschiebung und sonstige Instrumente

Das behördliche Asylverfahren endet mit einem Bescheid des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Wird der Asylantrag als einfach oder offensichtlich „unbegründet“ abgelehnt und kein Abschiebungs-

hindernis festgestellt, entsteht die Pflicht zur Ausreise aus Deutschland. Andernfalls wird dem Antragsteller ein formaler Schutzstatus zugewilligt und ein Aufenthaltstitel erteilt; auch im Fall von Abschiebungshindernissen soll der Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis erhalten. Kommt eine Aufenthaltserlaubnis trotz eines Abschiebungshindernisses nicht in Betracht, wird eine Duldung erteilt. Dies ist der Fall, wenn rechtliche oder tatsächliche Gründe der Abschiebung vorläufig entgegenstehen (Info-Box 3). Die Duldung ist lediglich eine Bescheinigung über die „vorübergehende Aussetzung der Abschiebung“ (§ 60a AufenthG) und begründet kein Recht auf weiteren Aufenthalt in Deutschland. Folglich ist sie kein Aufenthaltstitel – die Ausreisepflicht bleibt bestehen.

¹² §§ 55, 67 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 AsylG.

¹³ Charakteristisch für diese Gruppen ist, dass sie in der Regel in Kontakt mit den Behörden stehen. Das hat den Vorteil, dass Informationen, z. B. zur geförderten freiwilligen Rückkehr, gezielt weitergegeben werden könnten.

Tab. 1 Aufschlüsselung der Zielgruppen staatlicher Rückkehrpolitik

nicht ausreisepflichtige Personen	
Personen im Asylverfahren – schlechte Bleibeperspektive – gute Bleibeperspektive	Möglichkeit der geförderten freiwilligen Ausreise
Personen mit Aufenthaltstitel	
ausreisepflichtige Personen	
Dublin-Fälle (§ 29 Abs. 1 Nr. 1 AsylG) Rückführung in einen sicheren Drittstaat (§ 26a AsylG; § 29 Abs. 3 AsylG) Es wird keine Frist zur selbständigen Ausreise gesetzt (§ 34a Abs. 1 AsylG); im Einzelfall besteht jedoch die Möglichkeit der freiwilligen Ausreise; in Dublin- Fällen beträgt die Überstellungsfrist in den zuständigen EU-Mitgliedstaat sechs Monate.	Vollzug der Ausreise rechtlich geboten (freiwillig oder zwangsweise)
Asylantrag offensichtlich unbegründet (§ 30 AsylG) oder unzulässig wegen zuerkanntem Schutz in einem Dublin-Staat bzw. wegen Wiederaufnahme durch einen sog. sonstigen verfolgungssicheren Drittstaat (§ 29 Abs. 1 Nrn. 2 u. 4 AsylG) z. B. Personen aus sicheren Herkunftsstaaten; Ausreisefrist: eine Woche (§ 36 Abs. 1 AsylG)	
Asylantrag einfach unbegründet oder unzulässig aus anderen Gründen (z. B. keine Gründe für die Prüfung eines Folge- oder Zweitantrags) Ausreisefrist: 30 Tage (§ 38 AsylG)	
Ausländer ohne Aufenthaltstitel/„Overstayer“ geraten entweder in Kontakt mit den Behörden und der Vollzug ist rechtlich zwingend oder entscheiden sich freiwillig – ohne staatlichen Druck – zur Ausreise	
Personen mit Duldung können nicht ausreisen bzw. abgeschoben werden, weil Hinderungsgründe vorliegen (Info-Box 3); die Ausreisepflicht bleibt weiter bestehen	Abschiebung vorübergehend ausgesetzt

Anmerkung: Alle in Tab. 1 aufgelisteten Personengruppen kommen bei Mittellosigkeit prinzipiell für eine Förderung über REAG/GARP in Frage (vgl. Info-Box 4).

Quelle: eigene Zusammenstellung

2.1.1 Freiwillige Rückkehr

Europarechtlicher Rahmen

Das nationale Recht zur Aufenthaltsbeendigung wird durch das Unionsrecht teilweise überlagert, besonders durch die EU-Rückführungsrichtlinie (RL 2008/115/EG; zum Entscheidungsprozess vgl. Bendel 2008). Darin sind Normen und Verfahren zur Rückführung „illegal

aufhältiger Drittstaatsangehöriger“ festgelegt (Art. 2 Abs. 1 RL 2008/115/EG). Anders als das deutsche Ausländerrecht enthält die Richtlinie einen Artikel zur freiwilligen Ausreise, der den Bestimmungen zur Abschiebung vorangestellt ist. Die EU-Rückführungsrichtlinie sieht vor, dass eine angemessene Frist für die freiwillige Ausreise eingeräumt wird und nennt einen Zeitraum „zwischen sieben und 30 Tagen“ (RL 2008/115/

Info-Box 3 Warum eine Ausreisepflicht nicht immer zur Abschiebung führt

Besteht die Verpflichtung zur Ausreise, können verschiedene Faktoren den Vollzug erschweren oder verhindern. Dabei wird meist zwischen inlands- und zielstaatsbezogenen und zusätzlich zwischen rechtlichen und tatsächlichen Abschiebungshindernissen unterschieden (§ 60 a AufenthG), wobei die Abgrenzung teilweise unscharf bleibt (Bruns 2016: 947). Zielstaatsbezogene Abschiebungshindernisse werden in erster Linie durch das BAMF (im Laufe des Asylverfahrens) festgestellt; für die Prüfung inlandsbezogener Abschiebungshindernisse sind hingegen die Ausländerbehörden zuständig (vgl. dazu auch Hailbronner 2014: 367).

Zu den **rechtlichen Hindernissen** gehören humanitäre Gründe, Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit sowie Krankheiten, die eine Ausreise oder Abschiebung (zumindest temporär) ausschließen (§ 60 AufenthG). **Tatsächliche Hindernisse** liegen vor, wenn einer Ausreise keine geschützten Rechtsgüter entgegenstehen, sondern lediglich rein faktische Gründe (Hailbronner 2014: 368), z. B. nicht vorhandene Reisedokumente oder Transportmöglichkeiten, mangelnde Kooperationsbereitschaft der betroffenen Personen oder der Herkunftsländer, aber auch Krankheiten, die eine Ausreise unmöglich machen. **Zielstaatsbezogen** sind alle Hinderungsgründe, die auf die politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Verhältnisse im Zielstaat zurückgehen, z. B. fehlende Verkehrsinfrastruktur, mangelhafte medizinische Versorgung, die schleppende Ausstellung von Reisedokumenten oder die unzureichende Kooperationsbereitschaft von Herkunftsländern (vor allem bei der Rücknahme von Staatsangehörigen). **Inlandsbezogene Abschiebungshindernisse** sind z. B. familiäre Gründe, etwa ein in Deutschland geborenes Kind oder eine anstehende Heirat.

Darüber hinaus können die obersten Landesbehörden Abschiebungen vorübergehend aussetzen, z. B. für bestimmte Zielstaaten (§ 60a Abs. 1 AufenthG). Für die Dauer der kalten Jahreszeit stellen z. B. Schleswig-Holstein oder Thüringen Abschiebungen regelmäßig zurück. Aktuell dreht sich die Debatte besonders um einen Abschiebungstopp nach Afghanistan (Zeit Online 2017).

Als **strukturelle, organisatorische und politische Hindernisse** gelten beispielsweise der Nicht-Vollzug, der durch Personalmangel in den Ausländerbehörden und/oder der Polizei bedingt ist, die politische Anordnung, Rückführungen nachrangig zu behandeln oder die faktische ‚Zugriffsverhinderung‘ durch Kirchenasyl (dazu z. B. AG Rück 2011). Der konkrete Vollzug einer Abschiebung ist oftmals umstritten und birgt ein enormes Mobilisierungs- und Protestpotenzial vor Ort, auch wenn Abschiebung als abstrakte Aufgabe von der Bevölkerung sehr wohl anerkannt ist (s. Kap. 1). Wenn eine ausreisepflichtige Person aber ein Gesicht, einen Namen und womöglich eine Familie hat und damit vom Anwendungsfall von Gesetzen zum Menschen wird, den man kennt, regt sich nicht selten (und menschlich nachvollziehbar) Widerstand gegen dessen Abschiebung, allerdings ohne dass die Notwendigkeit von Abschiebungen im Allgemeinen infrage gestellt würde (Ellermann 2006; 2009; Scherr 2015).

EG Art. 7 Abs. 1; so auch § 59 AufenthG). Für die Förderung der freiwilligen Rückkehr sind die Mitgliedstaaten angehalten, die Rückkehrhilfe und -beratung auszubauen; dazu sollen sie die einschlägigen, ehemals vom Europäischen Rückkehrfonds (RF) und nun vom

Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) gebotenen Finanzierungsmöglichkeiten optimal nutzen (vgl. Erwägungsgrund Nr. 1 RL 2008/115/EG).¹⁴ Die Richtlinie zielt zwar auf eine kohärente Rückkehrpolitik der EU (Schneider/Kreienbrink 2010: 15), verpflichtet

14 Bis 2013 förderte der RF den Bereich Rückkehr, von 2014 bis 2020 übernimmt der AMIF diesen Schwerpunkt.

die Mitgliedstaaten im Bereich der (geförderten) freiwilligen Rückkehr aber zu keinen spezifischen Maßnahmen, sodass insbesondere Rückführungen und die Ausgestaltung freiwilliger Ausreisen weiterhin in ihrem Ermessen stehen (Baldaccini 2009: 14; Severino 2015). So sind die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet, ohne vorhergehenden Antrag des Betroffenen eine Frist zur freiwilligen Ausreise zu setzen (Art. 7 Abs. 1 Nr. 2 RL 2008/115/EG). Dadurch werden Rückkehrer aus verschiedenen EU-Staaten nach Ausreise bzw. bei Ankunft im Herkunftsland unterschiedlich behandelt, z. B. erhalten sie nicht dieselbe (u. a. finanzielle) Unterstützung (s. Kap. 2.3; COM(2017)200: 7).

Rechtliche Verankerung in Deutschland

Im Gegensatz zur Abschiebung ist die freiwillige Rückkehr im deutschen Ausländerrecht nicht explizit geregelt. Der Vorrang der freiwilligen Rückkehr wird nur als Teil der Rechtsnorm zur Abschiebung im Aufenthaltsgesetz erwähnt: „Der Ausländer ist abzuschicken, wenn die Ausreisepflicht vollziehbar ist, eine Ausreisefrist nicht gewährt wurde oder diese abgelaufen ist, und die freiwillige Erfüllung der Ausreisepflicht nicht gesichert ist“ (§ 58 Abs. 1 Satz 1 AufenthG; Hervorhebung d. V.). Das heißt, dass die freiwillige Ausreise (nur) „im Rahmen der Ausreisefrist“ Vorrang hat (s. dazu auch Nr. 5.5.4.4.2.4 u. 58.1.1 AVV-AufenthG). Die Ausreisefrist beträgt für Personen aus sicheren Herkunftsländern lediglich sieben Tage, sonst maximal 30 Tage (§ 59 Abs. 1 AufenthG). Dieser eng gesteckte Rahmen wird allenfalls durch den Ermessensspielraum der Ausländerbehörden gelockert: Die Ausreisefrist ist so zu bemessen, dass die Betroffenen ihre „persönlichen Angelegenheiten [...] regeln“ können (Nr. 50.2.2 AVV-AufenthG), was bedeutet, dass die Frist im Einzelfall verlängert werden kann (§ 59 Abs. 1 S. 4 AufenthG). Für eine solche Entscheidung sind z. B. die bisherige Dauer des Aufenthalts, schulpflichtige Kinder oder soziale Bindungen zu berücksichtigen (Hailbronner 2014: 349).

Im Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) findet sich eine Bestimmung zur Beratung über Rückkehr-

Weiterwanderungs- oder Reintegrationsprogramme: „Im Rahmen von Leistungen nach diesem Gesetz ist auf die Leistungen bestehender Rückführungs- und Weiterwanderungsprogramme [...] *hinzuweisen*; in geeigneten Fällen ist auf eine Inanspruchnahme solcher Programme *hinzuwirken*“ (§ 11 Abs. 1 AsylbLG; Hervorhebung d. V.).¹⁵ Was ein solches „Hinwirken“ im konkreten Fall bedeutet und wie es ausgestaltet werden soll, gibt das Gesetz nicht vor; jedenfalls sind die Sozialbehörden zu einer „gezielte[n] Vermittlung von Informationen über Rück- und Weiterwanderungshilfen“ (BT-Drs. 12/4451: 11) zumindest den Ausländern gegenüber verpflichtet, die daraus Leistungen erwarten können.

Die Frage, wie die Ausländer- und Sozialbehörden den Prozess der freiwilligen Rückkehr angemessen begleiten können, wird weder im Recht noch im untergesetzlichen Bereich näher thematisiert. Auch besteht kein Rechtsanspruch auf Rückkehrhilfe (Schneider/Kreienbrink 2010: 47; Grote 2015: 4).

Landesrechtliche Verankerung

Die freiwillige Rückkehr wird auf Länderebene durch ministerielle Erlasse, Richtlinien und Verfahrensvorgaben zur Aufenthaltsbeendigung geregelt: „Auch in den landesrechtlichen Vorgaben wird stets der Vorrang der freiwilligen Rückkehr vor einer zwangsweisen Rückführung betont sowie auf die Fördermöglichkeiten im Rahmen von REAG/GARP und die Bedingungen für eine Ausreisefristverlängerung in begründeten Fällen hingewiesen“ (Grote 2015: 24). Aus unterschiedlichen Gründen bieten nicht alle Bundesländer Mittel zur Förderung der selbständigen Ausreise an, die über REAG/GARP hinausgehen (Schneider/Kreienbrink 2010: 48–50), doch insgesamt gibt es hierzu kaum belastbare Daten (BT-Drs. 18/10298: 16). Außerdem engagieren sich auch einzelne Kommunen für die Förderung der freiwilligen Rückkehr, sodass sich zwischen Bundesländern, Landkreisen und Städten ein äußerst heterogenes Bild der Rückkehrunterstützung ergibt (s. Kap. 4).

15 Schon das Rückkehrhilfegesetz (RückHG) von 1983 behandelt das Thema. Es sieht eine Rückkehrberatung für ausländische Arbeitnehmer durch die Bundesagentur für Arbeit vor (§ 7 RückHG), zielt aber nicht auf ausreisepflichtige Personen und ist insgesamt kaum praxisrelevant für diese Zielgruppe (Grote 2015: 24; Schmidt-Fink 2009: 5).

Info-Box 4 Das Förderprogramm REAG/GARP

Mit dem Programm *Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany/Government Assisted Repatriation Programme* (REAG/GARP) können Migranten bei der Ausreise in ihr Heimatland oder einen Drittstaat finanziell unterstützt werden. Im Auftrag des Bundesinnenministeriums und der Länder ist die Internationale Organisation für Migration (IOM) für die Organisation und Betreuung des Programms zuständig. Die IOM, 1951 gegründet, ist seit 2016 – als sog. verwandte Organisation der UN – Teil des Systems der Vereinten Nationen und setzt nationale wie internationale Migrationsprojekte um (IOM Deutschland 2017a).

REAG/GARP richtet sich an (abgelehnte) Asylbewerber, anerkannte Flüchtlinge, Bürgerkriegsflüchtlinge, ausreisepflichtige Ausländer, Opfer von Zwangsprostitution oder Menschenhandel und sonstige Ausländer im Sinne des § 1 AsylbLG. Es wird aus Mitteln des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) der EU, vom BMI (vertreten durch das BAMF) und den Bundesländern gefördert. Bei der Umsetzung des Programms arbeitet die IOM mit zahlreichen Akteuren im In- und Ausland zusammen, beispielsweise mit den Kommunalbehörden, Wohlfahrtsverbänden, Fachberatungsstellen, zentralen Rückkehrberatungsstellen und dem Hohen Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR). Bundesweit kooperiert sie mit über 1.600 Stellen, die ihre Anträge auf Rückkehrförderung an die IOM übermitteln (IOM Deutschland 2017b). Einen REAG/GARP-Antrag kann die IOM nur bearbeiten, wenn gültige Reisedokumente und die für eine Weiterreise erforderlichen Visa vorliegen. Da es in manchen Fällen schwierig ist, einen Pass zu beschaffen (s. Kap. 2.2), kann auch die Organisation einer selbständigen Ausreise einige Zeit in Anspruch nehmen.

REAG/GARP unterstützt die Rückreise in (sichere) Herkunftsländer oder die Ausreise in einen Drittstaat, der bereit ist, die betreffende Person aufzunehmen. Aus den Mitteln des Programms können unter bestimmten Voraussetzungen die Reisekosten und eine pauschale Reisebeihilfe gezahlt werden. Menschen aus Staaten, die für Deutschland migrationspolitisch besonders wichtig sind (z. B. Afghanistan, Eritrea und Nigeria), können zudem Starthilfen zur Wiedereingliederung erhalten: Für einen Erwachsenen beträgt die Reisebeihilfe 200 Euro und die Starthilfe, je nach Herkunftsland, zwischen 300 und 500 Euro (IOM Deutschland 2017c: 5–6). Seit Januar 2017 können z. B. auch Kosten für medizinisches Begleitpersonal erstattet werden.

Von der Start- und Reisebeihilfe ausgeschlossen sind Personen, die ohne Visum nach Deutschland einreisen können; dazu gehören z. B. Migranten aus fünf Balkanstaaten und dem Kosovo. Ihnen werden über REAG/GARP nur die Reisekosten erstattet.

Die REAG/GARP-Förderung kann nur einmal in Anspruch genommen werden. Wer sie annimmt, verpflichtet sich, die Bundesrepublik Deutschland dauerhaft zu verlassen – wer sich nicht daran hält, muss die ausgezahlten Leistungen zurückzahlen (IOM Deutschland 2017c: 9).

Seit dem 1. Februar 2017 gibt es ergänzend die vom Bund finanzierte „StarthilfePlus“, die an REAG/GARP gekoppelt ist und ebenfalls durch die IOM verwaltet wird. Sie richtet sich speziell an Personen im laufenden Asylverfahren oder Ausreisepflichtige, deren Ausreisefrist noch nicht abgelaufen ist; für eine Übergangsphase (bis Juli 2017) auch an Geduldete und vollziehbar Ausreisepflichtige. Die „StarthilfePlus“ ist abgestuft: Wer Deutschland vor Abschluss seines Asylverfahrens verlässt, erhält 1.200 Euro, nach Abschluss des Verfahrens und solange die Ausreisefrist läuft, sind es 800 Euro (BAMF 2017b).

2.1.2 Abschiebung

Das europäische Recht gibt vor, dass die Mitgliedstaaten alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen

haben, um Aufenthaltsbeendigungen zu vollstrecken (Art. 8 Abs. 1 RL 2008/115/EG). Die Maßnahmen müssen „verhältnismäßig“ sein und dürfen nicht über die „Grenzen des Vertretbaren hinausgehen“ (Art. 8

Abs. 4 RL 2008/115/EG). Die Richtlinie räumt den Mitgliedstaaten also einen erheblichen Ermessensspielraum ein und sichert, wie kritisch angemerkt wurde, ein nur niedriges Schutzniveau (Bendel 2008: 318).

Endet die Prüfung eines Asylantrags in Deutschland negativ, erlässt das BAMF eine Abschiebungsandrohung (§ 34 AsylG i. V. m. § 59 AufenthG). Soll der Ausländer in einen sicheren Drittstaat (§ 26a AufenthG) oder in einen für die Durchführung des Asylverfahrens zuständigen Staat (§ 29 Abs. 1 Nr. 1 AsylG; Dublin-Verfahren) abgeschoben werden, wird der Asylantrag als „unzulässig“ eingestuft, das BAMF ordnet dann gleichzeitig die Abschiebung in diesen Staat an (§ 34a AsylG).¹⁶

Laut Aufenthaltsgesetz besteht für die Länder die Möglichkeit, Ausreiseeinrichtungen für vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer zu schaffen: „In den Ausreiseeinrichtungen soll durch Betreuung und Beratung die Bereitschaft zur freiwilligen Ausreise gefördert und die Erreichbarkeit für Behörden und Gerichte sowie die Durchführung der Ausreise gesichert werden“ (§ 61 Abs. 2 S. 2 AufenthG).¹⁷

2.1.3 Rechtliche Folgen: sanktionierende Maßnahmen und Restriktionen

Mit der Einleitung und dem Vollzug aufenthaltsbeendender Maßnahmen sind oftmals auch Sanktionen bzw. Restriktionen verbunden. So sind abgelehnte Asylbewerber aus sicheren Herkunftsländern verpflichtet, bis zu ihrer Ausreise oder Abschiebung in der (Erst-)Aufnahmeeinrichtung zu leben, für alle anderen Asylsuchenden gilt dies bis maximal sechs Monate (§ 47 AsylG).¹⁸ Außerdem werden die Asylbewerberleistungen ab dem festgesetzten Ausreisetermin auf das

sog. physische Existenzminimum beschränkt (Heizung und Unterkunft, Leistungen zur Körper- und Gesundheitspflege), die als Sachleistungen erbracht werden. Ausnahmen hiervon gelten, wenn der Betroffene den Termin zur freiwilligen Ausreise nicht aus eigenem Verschulden versäumt hat (§ 1a Abs. 2 AsylbLG). Auch sonstiges ‚missbräuchliches Verhalten‘¹⁹ – wie Einreise allein zum Zweck des Sozialleistungsbezugs, Verschulden bezüglich der Abschiebungshindernisse – wird auf diese Weise sanktioniert. Forschungsergebnisse deuten aber darauf hin, dass negative Anreize bzw. Mittel des passiven Zwangs (wie etwa die Kürzung von Sozialleistungen) die Rückkehr von Ausreisepflichtigen nicht generell fördern (Valenta/Thorshaug 2011).

Mit einer Abschiebung ist stets eine sog. Wiedereinreiseperrre verbunden. Dieses Einreise- und Aufenthaltsverbot (§ 11 Abs. 1 AufenthG) ist befristet (auf ein bis drei, max. fünf Jahre, wenn keine strafrechtliche Verurteilung oder schwerwiegende Gefahr für die öffentliche Sicherheit vorliegt; § 11 AufenthG Abs. 2 u. 3 und Art. 11 Abs. 2 RL 2008/115/EG). Ein Einreise- und Aufenthaltsverbot kann auch unabhängig von einer Abschiebung verhängt werden und greift z. B., wenn vollziehbar ausreisepflichtige Personen nicht innerhalb der gesetzten Frist ausgewandert sind (§ 11 Abs. 6 AufenthG), auch dann, wenn sie zu einem späteren Zeitpunkt freiwillig ausreisen. Bei abgewiesenen Asylsuchenden aus sicheren Herkunftsländern wird ebenfalls ein Wiedereinreiseverbot erteilt – egal, ob sie (innerhalb der Frist) freiwillig ausreisen oder abgeschoben werden (§ 11 Abs. 7 S. 1 Nr. 1 AufenthG). Die Entscheidung darüber liegt beim BAMF.

In der Vergangenheit haben sich zahlreiche ausreisepflichtige Personen dem Zugriff der Behörden durch einen einfachen Wechsel ihres Aufenthaltsorts entzo-

16 In diesen Fällen bedarf es keiner vorherigen Androhung und Fristsetzung; die Anordnung ist sofort vollziehbar (vgl. dazu auch Grimm 2007: 70). Dennoch können auch Dublin-Überstellungen im Einzelfall als freiwillige Ausreise erfolgen (vgl. BVerwG, Urt. v. 17.09.2015, 1 C 26.14), wobei die Regelung in der Praxis wenig bekannt ist und deshalb kaum Anwendung findet (Interviews, Sachsen-Anhalt (ST), kommunale Ebene).

17 Derzeit bestehen solche Anstalten in Bayern (Fürth), Niedersachsen (Bramsche), Sachsen-Anhalt (Halberstadt) und Schleswig-Holstein (Neumünster); in Rheinland-Pfalz wurde eine entsprechende Einrichtung 2011 geschlossen. Ihr ‚Erfolg‘ sei, gemessen an den Zahlen der Ausreisen, „eher zweifelhaft“ (Keßler 2016: 974).

18 Modellhaft wird das Vorgehen im Video zum „Integrierten Flüchtlingsmanagement“ des BAMF dargestellt: www.bamf.de/Shared-Docs/Videos/DE/BAMF/integriertes-fluechtlingsmanagement.html, 15.02.2017.

19 Damit ist beispielsweise gemeint, dass eine Person nachweislich falsche Angaben zu ihrer Identität gemacht hat oder nicht mithilft, den für die Ausreise notwendigen Pass zu beschaffen.

gen. Damit galten sie als ‚untergetaucht‘.²⁰ Um das zu verhindern und um die Handhabung in den Ländern zu vereinheitlichen, ist es seit Oktober 2015 gesetzlich verankert, den Abschiebungstermin vorab nicht mehr mitzuteilen (§ 59 Abs. 1 S. 8 AufenthG).

Die Abschiebungshaft (§ 62 AufenthG) dient der Vorbereitung einer Abschiebung und soll den Vollzug sicherstellen. Dieses besonders repressive Instrument staatlicher Rückführungspolitik hatte in den letzten Jahren an Bedeutung verloren (Grote 2014: 23; s. auch BT-Drs. 18/7196). Allerdings rückt es neuerdings wieder in den Fokus, insbesondere aufgrund von Vorkommnissen wie dem Anschlag auf den Berliner Weihnachtsmarkt im Dezember 2016 durch einen abgelehnten Asylbewerber, der nicht abgeschoben worden war. Zudem hat der Gesetzgeber im Juli 2015 die Möglichkeit der Anordnung eines kurzfristigen Ausreisegewahrsams geschaffen (bis zu max. vier Tage; § 62b AufenthG), was insbesondere Fälle betrifft, in denen die Ausreisefrist abgelaufen ist (Abs. 1 S. 1 Nr. 1).

Nicht zuletzt als Folge des Anschlags auf den Berliner Weihnachtsmarkt wurde im Rahmen einer Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefs der Länder am 9. Februar 2017 in einem „15-Punkte-Papier“ beschlossen, die vorhandenen Maßnahmen effektiver zu gestalten (Bundesregierung 2017b).²¹

2.2 Zuständigkeiten: von der Asylentscheidung bis zur Aufenthaltsbeendigung

Das Asylverfahren und die Entscheidung über das Asylgesuch liegen auf Bundesebene in der Verantwortung des BAMF, das dem BMI unterstellt ist. Für die Schritte nach einem Asylbescheid (sei er positiv oder negativ) ist das BAMF grundsätzlich nicht mehr

zuständig, außer für die Androhung bzw. Anordnung der Abschiebung (§§ 34, 34a AsylG).²² Ist das Asylverfahren abgeschlossen, geht die Verantwortung an die Bundesländer bzw. die dort zuständigen Ausländerbehörden über (s. Kap. 4.1; Info-Box 5). Alles Weitere obliegt den Ausländerbehörden (§ 71 Abs. 1 AufenthG), die zusammen mit den Landespolizeien (§ 71 Abs. 5 AufenthG) bzw. der Bundespolizei die konkrete Rückführung in den Heimatstaat durchführen (§ 71 Abs. 3 Nr. 1d AufenthG).

Freiwillige Rückkehr

Das BAMF hat neben der Durchführung des Asylverfahrens auch die Aufgabe, „Programme und Mitwirkung an Projekten zur Förderung der freiwilligen Rückkehr sowie Auszahlung hierfür bewilligter Mittel“ (§ 75 Nr. 7 AufenthG) zu koordinieren. Gemeint sind damit z. B. die Mittel von REAG/GARP und „StarthilfePlus“ (Info-Box 4), aber auch die Koordinierung der Zentralstelle für Informationsvermittlung zur Rückkehrförderung (ZIRF-Datenbank des BAMF 2017c; Grote 2015: 22).

Mit dem negativen Bescheid des BAMF erhält der abgelehnte Asylbewerber auch ein Informationsblatt zu den Fördermöglichkeiten von REAG/GARP, zu Reintegrationsprogrammen und zu Beratungsstellen (vgl. Grote 2015: 34). Erste Informationen über die Option der freiwilligen Rückkehr sind schon während des Asylverfahrens zugänglich, bei zentraler Unterbringung z. B. in den Erstaufnahmeeinrichtungen der Länder oder den Not- und Gemeinschaftsunterkünften (Grote 2015: 35ff.; s. Kap. 5), bei dezentraler Unterbringung z. B. durch Sozialarbeiter oder freie Träger. Die Zuständigkeiten variieren je nach Land und Kommune. Die mangelnde Kohärenz ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass bundes- bzw. landesweit geltende Standards darüber fehlen, welche Informationen zu welchem Zeitpunkt

20 Die AG Rück, Teil der „Bund-Länder-Koordinierungsstelle zum Integrierten Rückkehrmanagement“ (BLK-IRM), berichtet von diesem Problem. Die FAZ schrieb dazu am 28.08.2015, dass die betroffenen Personen bei ca. 34 Prozent der Abschiebungen in Sachsen-Anhalt nicht anzutreffen waren (FAZ 2015).

21 Bei Redaktionsschluss dieser Studie am 03.03.2017 hatte die Bundesregierung den Entwurf eines Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht dem Bundesrat zur Stellungnahme vorgelegt. Demnach sollen u. a. die Möglichkeiten der Abschiebungshaft erweitert, die Dauer des Ausreisegewahrsams verlängert und weitere Beschränkungen für Geduldete eingeführt werden (BR-Drs. 179/17).

22 Daneben besteht noch die Möglichkeit einer Abschiebungsanordnung bei Ausländern, von denen eine besondere, zumal terroristische Gefahr ausgeht. Diese kann direkt durch das BMI erlassen werden, dann ist die Bundespolizei für den Vollzug zuständig (§ 58a Abs. 2 AufenthG).

Info-Box 5 Die Ausländerbehörden: Organisation und Aufgaben

Die Umsetzung von aufenthalts- und passrechtlichen Maßnahmen und Entscheidungen für Ausländer liegt grundsätzlich in der Zuständigkeit der Ausländerbehörden der Bundesländer (im Gegensatz zum Asylverfahren). Da die ausländerrechtliche Sachbearbeitung in der Regel an die Kommunen delegiert wird, sind die Ausländerbehörden in Flächenländern meist auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte angesiedelt.

Zu ihrem Aufgabenspektrum, das in den letzten Jahren gewachsen ist (Schammann/Kühn 2016: 10), gehört die Erteilung von Aufenthaltstiteln, die Prüfung der Voraussetzungen für Einreisevisa, aber auch die Beendigung des Aufenthalts von ausreisepflichtigen Personen, sofern keine Abschiebungshindernisse vorliegen (Info-Box 3). Gemäß § 71 Abs. 1 S. 2 AufenthG steht es den Ländern jedoch frei, einzelne Aufgaben zu konzentrieren. Die Zentralen Ausländerbehörden, die landesweit für spezifische Aufgaben wie Passersatzbeschaffung, Aufenthaltsbeendigung (von abgelehnten Asylsuchenden) oder Organisation von Abschiebungen zuständig sind, gibt es inzwischen in den meisten Bundesländern. Einige von ihnen sind speziell mit der Aufgabe der Abschiebung betraut und übernehmen entweder deren Organisation oder bieten den kommunalen Ausländerbehörden bei Bedarf ihre Unterstützung an.

von welchem Akteur vermittelt werden sollen. Die Folge: Es können nicht alle Betroffenen erreicht werden.

Asylbewerber, die bereits auf Städte und Landkreise verteilt wurden, sollten spätestens mit Einsetzen der Ausreisepflicht von den Ausländerbehörden über die Bedeutung und die Konsequenzen dieser Pflicht belehrt werden,²³ wobei der Vorrang der freiwilligen Rückkehr vor einer Abschiebung herauszustellen ist (s. Kap. 2.1). Die Zuständigkeit für die Informationsvermittlung nach dem AsylbLG (s. Kap. 2.1.1) wird durch die Länder festgelegt (vgl. § 10 AsylbLG) und kann von der Zuständigkeit für die Vollziehung der Ausreise selbst, die bei den Ausländerbehörden liegt (§ 71 Abs. 1 S. 1 AufenthG), abweichen. Ob zu diesem Zeitpunkt weiterführende Informationen an die Betroffenen herangetragen werden und wer das übernimmt, ist meist nicht geregelt. Neben den staatlichen Akteuren, die für die Aufenthaltsbeendigung bzw. die Förderung der selbständigen Ausreise zuständig sein

können (z. B. Ausländer- oder Sozialbehörden), operieren etliche nichtstaatliche Akteure in der Rückkehrberatung (vgl. dazu Grote 2015: 28–30).²⁴ Die schwache „Verrechtlichung und Standardisierung“ der Rückkehrberatung und Förderung der selbständigen Ausreise führt nicht nur zu einem großen Gestaltungsspielraum der Akteure (Grote 2015: 28), sondern auch zu einer vielfältigen, zum Teil unkoordinierten Beratungs- bzw. Akteurslandschaft.

Abschiebung und Organisation der Ausreise

Abschiebungen verlaufen üblicherweise so, dass die betroffenen Personen von der Ausländerbehörde und der Landespolizei am Wohnort abgeholt und zum Flughafen gebracht werden.²⁵ Dort werden sie an die Bundespolizei übergeben (§ 71 Abs. 3 Nr. 1d AufenthG), die ermächtigt ist, unmittelbaren Zwang zur „Durchsetzung eines gesetzlich gebotenen Verhaltens“ anzuwenden (Hailbronner 2014: 354).

23 Die Belehrung ist die Erläuterung der rechtlichen Bedeutung und die Aufklärung über die nun folgenden Rechte und Pflichten. Ihre Wirkung ist erklärend, aber auch warnend. Sie stellt die verschiedenen Handlungsmöglichkeiten detailliert dar und ermöglicht damit eine optimale und eigenverantwortliche Entscheidungsfindung (Kunkel 2016: 58).

24 „IntegPlan“ ist beispielsweise ein Kooperationsnetzwerk, das Weiterbildungen und Seminare für alle im Bereich der Rückkehrberatung involvierten Akteure anbietet (www.integplan.de, 20.02.2017; s. Kap. 4.5).

25 Die meisten Abschiebungen erfolgen über den Luftweg, wenige über den Landweg (vgl. BT-Drs. 18/11112: 2–12). In Einzelfällen kommt es bei Vorsprache in den Ausländerbehörden oder aus Schulen heraus zur Abschiebung. Ersteres geht aus den geführten Interviews und aus Medienberichten hervor; letzteres aus Medienberichten (Deutschlandradio Kultur 2015).

2.3 Fördermöglichkeiten: Rückkehr und Reintegration

Die staatliche Rückkehrpolitik dient der Steuerung von Migration. Ihr Ziel ist es, Ausreisen zu fördern, indem Anreize geschaffen werden. Hierbei sollten persönliche Beweggründe, die Menschen zu einer Ausreise motivieren, berücksichtigt werden; wichtige Faktoren sind z. B. die sozialen, ökonomischen oder politischen Rahmenbedingungen im Herkunftsland. Rückkehrpolitik, die auch auf die Reintegration der Rückkehrer abzielt, könnte dazu beitragen, die Situation in den Herkunftsstaaten zu verbessern (Haase/Honerath 2016; Koser/Kuschminder 2015).

Neben der Rückkehrhilfe von REAG/GARP und „StarthilfePlus“ (Info-Box 4) existieren in Deutschland etliche landes-, bundes- und/oder EU-finanzierte Rückkehrprogramme und Reintegrationsprojekte (BAMF 2017c; z. B. das Kosovo-Rückkehrprojekt „URA 2“). Das Rückkehr- und Reintegrationsprogramm *European Reintegration Instrument Network* (ERIN) wird weitgehend von der EU getragen und soll Rückkehrern bei ihrem Neuanfang im Herkunftsland helfen.²⁶ Ziel der Programme ist es, eine erneute Migration – z. B. aus rein wirtschaftlichen Gründen – zu verhindern, indem sie Rückkehrern im Herkunftsland eine Perspektive bieten. Die Programme unterstützen sie daher beispielsweise bei der Integration in den Arbeitsmarkt.

Da diese Projekte allerdings meist befristet sind, ist das Angebot unbeständig und unübersichtlich; auch unterscheiden sich die Angebote zwischen den Mitgliedstaaten der EU (EMN 2015; 2016).²⁷ Die Idee, Anreize zur Rückkehr zu schaffen, wird aber auch durch ungeklärte Zuständigkeiten (s. Kap. 2.2), mangelnde Einbindung von Diaspora-Organisationen (Haase/Honerath 2016) und Informationsdefizite unterlaufen (EMN 2015). Außerdem fordern Wissenschaftler schon seit längerem, die nationale Rückkehrpolitik enger an

die Entwicklungspolitik zu koppeln, denn nur durch die Verbesserung der Lebensbedingungen in den Herkunftsländern könne dem Wunsch nach Migration oder Wiedereinreise nachhaltig begegnet werden (Haase/Honerath 2016). Aus diesem Grund sind die vom Bund für das Jahr 2017 vorgesehenen 50 Millionen Euro für Reintegrationsprogramme ein erster Schritt in die richtige Richtung (Bundesregierung 2017b). Zudem müssten die von den EU-Staaten angebotenen Förderansätze für Rückkehrer bzw. der Zugang zu Reintegrationsprogrammen unter Gesichtspunkten der Gerechtigkeit EU-weit abgestimmt werden (Koser/Kuschminder 2015; Bendel 2008; COM(2017)200: 7–8).²⁸

3 Ausreisestatistik: Aufenthaltsbeendigung in Zahlen

Durch die Intensivierung der staatlichen Rückkehrpolitik hat sich die Zahl der freiwilligen Ausreisen gegenüber der der Abschiebungen in den letzten zwei Jahren deutlich erhöht (Abb. 1).

Auf die Staatsangehörigen der 2015 zu sicheren Herkunftsländern erklärten Westbalkan-Staaten entfielen im Jahr 2015 ca. 87 Prozent der über REAG/GARP unterstützten Ausreisen; 2016 waren es ca. 67 Prozent. Seit 2016 steigen auch die geförderten Ausreisen nach Afghanistan, in den Iran und den Irak an (Abb. 2).

Unterschiedliche Rückkehrpositionen in den Ländern
In den meisten Bundesländern lag die Zahl der über REAG/GARP geförderten selbständigen Ausreisen 2015 über der Zahl der Abschiebungen – nur in Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und im Saarland war das Verhältnis umgekehrt (Tab. 2).²⁹ Vergleicht man die Anzahl der Rückführungen der Bundesländer (Abschiebungen und über REAG/GARP geförderte Aus-

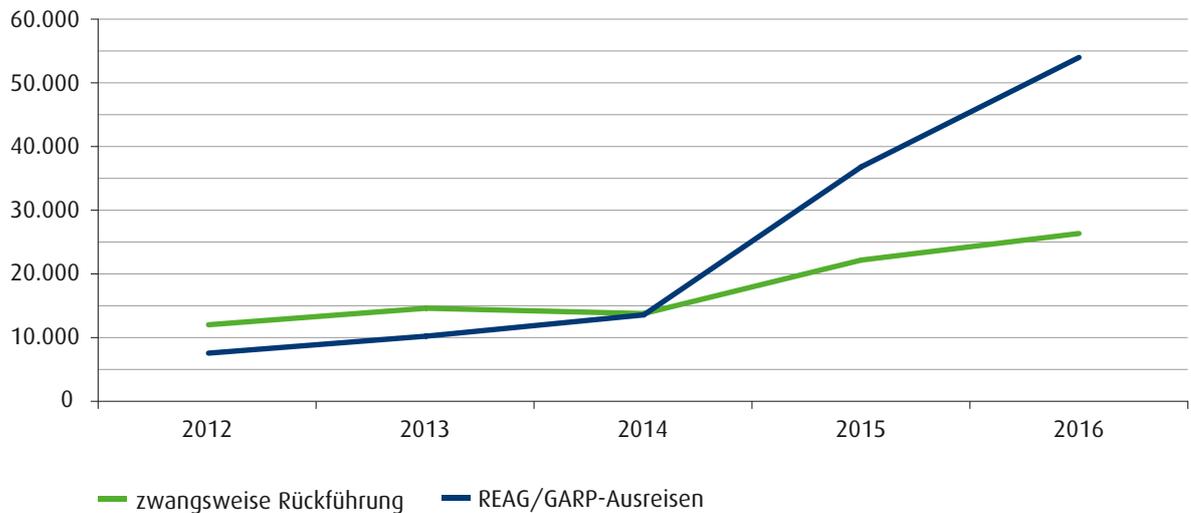
26 Für folgende Staaten bietet ERIN Reintegrationshilfen für Rückkehrer an: Afghanistan, Indien, Iran, Irak/ARK, Irak/Central, Marokko, Nigeria, Pakistan, Russische Föderation (nur Tschetschenien), Somaliland, Sri Lanka, Ukraine (BAMF 2017f; ERIN 2016).

27 Auf die Projekte für Nordirak und Armenien (*Targeted Initiative for Armenia*, TIA) verweist das BAMF beispielsweise nicht mehr, obwohl ersteres noch bis März 2017 läuft (BMI 2017).

28 Die Programme zur Förderung der freiwilligen Rückkehr wurden bisher kaum systematisch evaluiert (Koser/Kuschminder 2015). Dadurch ist wenig über den Verbleib und das ‚Schicksal‘ von Migranten bekannt, die mit oder ohne solche Programme aus Deutschland ausgereist sind. Hier besteht erheblicher Forschungsbedarf.

29 Die Zahlen für 2016 sind in Tab. 3 aufgeführt.

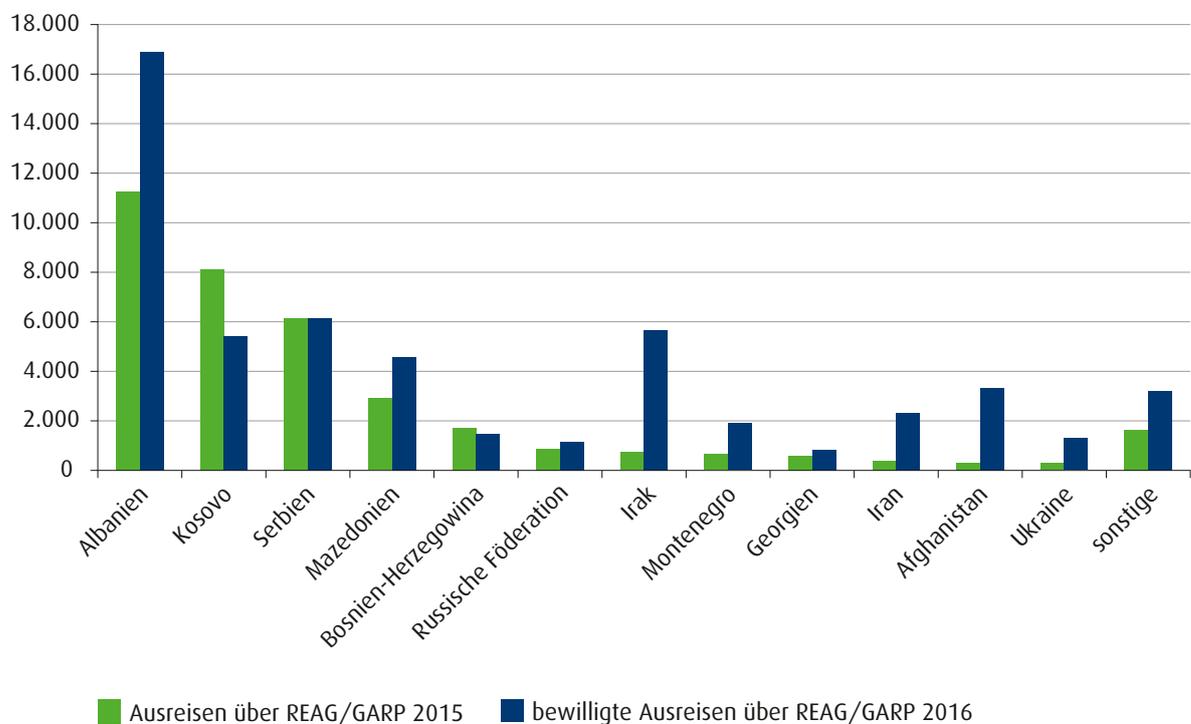
Abb. 1 Rückführungen und freiwillige Ausreisen mit REAG/GARP-Finanzierung von 2012–2016



Anmerkung: Unter zwangsweisen Rückführungen werden hier Ab- und Zurückschiebungen verstanden. In Abb. 1 sind nur Ausreisen erfasst, die über REAG/GARP gefördert wurden. Alle Ausreisen, die über kommunale oder Landesmittel finanziert wurden oder ohne Förderung erfolgt sind, fehlen hier, da keine validen Zahlen dazu vorliegen (s. Kap. 1; BT-Drs. 18/5862: 39). Somit ist von einer nichtquantifizierbaren ‚Rückkehrdunkelziffer‘ auszugehen. Außerdem werden über REAG/GARP nicht nur Ausreisen von ausreisepflichtigen Personen finanziert (Info-Box 4).

Quelle: Bundesregierung 2016; Bundesregierung 2017a

Abb. 2 Die zwölf häufigsten REAG/GARP-Zielstaaten 2015 und 2016



Anmerkung: Nicht oder anderweitig geförderte Ausreisen sind hier nicht dargestellt. Die Personengruppen, die eine Förderung über REAG/GARP erhalten können, sind in Info-Box 4 aufgeführt.

Quelle: BT-Drs. 18/7588: 46; BAMF 2017g

Tab. 2 Bundesweiter Vergleich der Zahlen der Aufenthaltsbeendigung im Jahr 2015

nach Bundesland	über REAG/GARP geförderte Ausreisen		Abschiebungen		Anteil der Asylbewerber gemäß Königsteiner Schlüssel
	absolut	anteilig	absolut	anteilig	
Baden-Württemberg	4.333	12,2 %	2.431	11,6 %	12,9 %
Bayern	7.833	22,1 %	4.195	20,1 %	15,5 %
Berlin	820	2,3 %	898	4,3 %	5,1 %
Brandenburg	1.439	4,1 %	321	1,5 %	3,1 %
Bremen	242	0,7 %	22	0,1 %	1,0 %
Hamburg	750	2,1 %	612	2,9 %	2,5 %
Hessen	1.463	4,1 %	2.651	12,7 %	7,4 %
Mecklenburg-Vorpommern	198	0,6 %	740	3,5 %	2,0 %
Niedersachsen	3.615	10,2 %	938	4,5 %	9,3 %
Nordrhein-Westfalen	7.814	22,0 %	4.395	21,0 %	21,1 %
Rheinland-Pfalz	3.301	9,3 %	482	2,3 %	4,8 %
Saarland	77	0,2 %	276	1,3 %	1,2 %
Sachsen	872	2,5 %	724	3,5 %	5,1 %
Sachsen-Anhalt	1.368	3,9 %	861	4,1 %	2,8 %
Schleswig-Holstein	445	1,3 %	397	1,9 %	3,4 %
Thüringen	944	2,7 %	322	1,5 %	2,7 %
Bundespolizei	-	-	623	3,0 %	-
gesamt	35.514	100 %	20.888	100 %	100 %

Anmerkung: Nicht oder anderweitig geförderte Ausreisen sind hier nicht dargestellt. Die Personengruppen, die eine Förderung über REAG/GARP erhalten können, sind in Info-Box 4 aufgeführt.

Quelle: BT-Drs. 18/7588: 47 und 28; BAMF 2017g; Gemeinsame Wissenschaftskonferenz 2016; eigene Berechnung

reisen) mit den Zuweisungsquoten nach dem Königsteiner Schlüssel,³⁰ wird deutlich, dass einige Länder überproportional viele geförderte Ausreisen vorzuweisen haben, anderen hingegen überproportional viele Abschiebungen vornehmen (Tab. 2).

So ist Sachsen-Anhalt 2015 mit jeweils rund 4 Prozent der Abschiebungen und REAG/GARP-Ausreisen aus Deutschland ‚aktiver‘, als es die Verteilungsquote nach dem Königsteiner Schlüssel erwarten lässt (Sachsen-Anhalt wurden 2,8 % der Asylantragsteller zuge-

30 Dieser Vergleich kann Aufschluss darüber geben, wie viele Asylsuchende (und in der Folge anerkannte Flüchtlinge bzw. abgelehnte Asylbewerber) sich nach der Entscheidung des BAMF im jeweiligen Bundesland aufhalten. Die Ablehnungsquote lag 2016 bei 25 Prozent (BAMF 2017a).

Tab. 3 Bundesweiter Vergleich der Zahlen der Aufenthaltsbeendigung im Jahr 2016

nach Bundesland	über REAG/GARP bewilligte Ausreisen		Abschiebungen		Anteil der Asylbewerber gemäß Königsteiner Schlüssel
	absolut	anteilig	absolut	anteilig	
Baden-Württemberg	6.108	11,3 %	3.646	14,4 %	13,0 %
Bayern	6.399	11,8 %	3.310	13,0 %	15,5 %
Berlin	2.098	3,9 %	2.027	8,0 %	5,1 %
Brandenburg	996	1,8 %	570	2,2 %	3,0 %
Bremen	659	1,2 %	76	0,3 %	1,0 %
Hamburg	518	1,0 %	767	3,0 %	2,6 %
Hessen	1.872	3,5 %	1.723	6,8 %	7,4 %
Mecklenburg-Vorpommern	211	0,4 %	817	3,2 %	2,0 %
Niedersachsen	8.547	15,8 %	1.908	7,5 %	9,3 %
Nordrhein-Westfalen	16.513	30,5 %	5.121	20,2 %	21,1 %
Rheinland-Pfalz	3.907	7,2 %	909	3,6 %	4,8 %
Saarland	78	0,1 %	216	0,9 %	1,2 %
Sachsen	1.924	3,6 %	1.814	7,1 %	5,1 %
Sachsen-Anhalt	1.204	2,2 %	836	3,3 %	2,8 %
Schleswig-Holstein	1.206	2,2 %	790	3,1 %	3,4 %
Thüringen	1.829	3,4 %	569	2,2 %	2,7 %
Bundespolizei	–	–	276	1,1 %	–
gesamt	55.730	100 %	25.375	100 %	100 %

Anmerkung: Nicht oder anderweitig geförderte Ausreisen sind hier nicht dargestellt. Die Personengruppen, die eine Förderung über REAG/GARP erhalten können, sind in Info-Box 4 aufgeführt.

Quelle: BT-Drs. 18/1112: 34 und 56; BAMF 2017g; Gemeinsame Wissenschaftskonferenz 2016; eigene Berechnung

wiesen). Hessen setzt hingegen weniger stark auf Ausreisen, die über REAG/GARP finanziert werden: 2015 entfallen nur 4,1 Prozent der über REAG/GARP geförderten Ausreisen und 12,7 Prozent der bundesweiten Abschiebungen auf Hessen (bei einer Zuweisungsquote von 7,4 %). In Rheinland-Pfalz überwiegen dagegen die REAG/GARP-geförderten Ausreisen: Die Bilanz liegt 2015 bei 2,3 Prozent der bundesweiten Abschiebungen und 9,3 Prozent der REAG/GARP-Ausreisen (die Zuweisungsquote betrug 4,8 %; Tab. 2).

Diese Zahlen lassen jedoch außer Acht, dass die Länder freiwillige Ausreisen zum Teil mit eigenen Mitteln fördern (s. Kap. 4.3); diese Ausreisen fehlen in der hier genannten REAG/GARP-Statistik (s. Anm. zu Tab. 1). So spricht das hessische Innenministerium von 6.702 freiwilligen Ausreisen für 2015 (Staatskanzlei Hessen 2016), differenziert jedoch nicht nach geförderten und nicht geförderten Ausreisen. Die deutlichen Unterschiede im Ländervergleich, die für Hessen nur einen geringen Anteil an REAG/GARP-Ausreisen

zeigen, lassen sich teils damit erklären, dass das Land Sondermaßnahmen zur selbständigen Ausreise organisiert hat, bei denen die Rückkehrer mit Sammelcharaktern und ohne weitere finanzielle Förderung zurückgeführt wurden (s. Kap. 4.3; Interviews Hessen (HE)).

4 Rückkehrpolitik und Ausreisevollzug im Föderalismus: vergleichende Fallstudien in Hessen, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt

In der folgenden Darstellung von drei Beispielen – Sachsen-Anhalt, Hessen und Rheinland-Pfalz – spielen neben dem Rückkehrvollzug und der jeweiligen landesrechtlichen Verankerung auch landespolitische Konzepte und finanzielle Aspekte eine wichtige Rolle. Außerdem werden Unterschiede bei den Zuständigkeiten und im Ablauf der Aufenthaltsbeendigung aufgezeigt, was die Kommunikation zwischen Ausländerbehörden und Ausreisepflichtigen, aber auch zwischen Bund, Ländern und Kommunen einschließt.

Die Fallauswahl orientierte sich erstens an den statistischen Differenzen (s. Kap. 3; Tab. 2), die auf unterschiedliche Prioritäten in der Rückkehrpolitik hindeuten, zweitens an der Lage der Bundesländer (eines in Ost-, zwei in Westdeutschland) und drittens am Umstand, dass es sich jeweils um Flächenländer handelt, die aber die Ausländerbehörden und Aufgaben strukturell unterschiedlich verorten (s. Kap. 4.1).

Hessen ist eines der wenigen Bundesländer, in denen die Zahl der Abschiebungen deutlich höher liegt als die Zahl der REAG/GARP-Ausreisen (Tab. 2). Insgesamt wurden 62 Prozent der (auf Bundesebene statistisch festgehaltenen) Aufenthaltsbeendigungen in Hessen in Form einer Abschiebung vollzogen: Im Jahr 2015 wurden 2.651 Personen abgeschoben, während nur 1.614 Personen mit REAG/GARP gefördert ausgereist sind (BT-Drs. 18/7588: 28). Die Zahl der Abschiebungen hat sich im Vergleich zum Vorjahr mehr als verdreifacht, die der über REAG/GARP geförderten Ausreisen sogar mehr als vervierfacht.

In **Rheinland-Pfalz** überwiegen die REAG/GARP-Ausreisen gegenüber den Abschiebungen: Im Jahr 2015 wurden insgesamt 482 Personen abgeschoben,

während 3.427 gefördert ausgereist sind (BT-Drs. 18/7588: 28); damit fanden 2015 insgesamt 12 Prozent der Rückführungen in Form einer Abschiebung statt. Auch in Rheinland-Pfalz hat sich die Zahl der Abschiebungen von 2014 auf 2015 mehr als verdoppelt, die der über REAG/GARP geförderten Ausreisen hingegen mehr als versechsfacht.

In **Sachsen-Anhalt** überwog 2015 die Zahl der freiwilligen Ausreisen ebenfalls: 37 Prozent der Rückführungen (861 Personen) wurden in Form einer Abschiebung vollzogen; 1.497 Personen sind über REAG/GARP gefördert ausgereist (BT-Drs. 18/7588: 28). Damit hat sich die Zahl der Abschiebungen im Vergleich zum Vorjahr etwas weniger als verdoppelt, die Zahl der über REAG/GARP geförderten Ausreisen mehr als verdreifacht.

Abb. 3 zeigt neben der Anzahl der Abschiebungen und REAG/GARP-Ausreisen auch die der im Ausländerzentralregister (AZR) als ausreisepflichtig erfassten Personen (mit und ohne Duldung). Diese Zahlen lassen Rückschlüsse darauf zu, wie groß die Gruppe ist, die prinzipiell von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen betroffen ist bzw. sein könnte. Darunter sind auch Personen, die schon seit vielen Jahren in Deutschland leben und dadurch eigentlich aus dem Fokus staatlicher Rückkehrpolitik rücken.

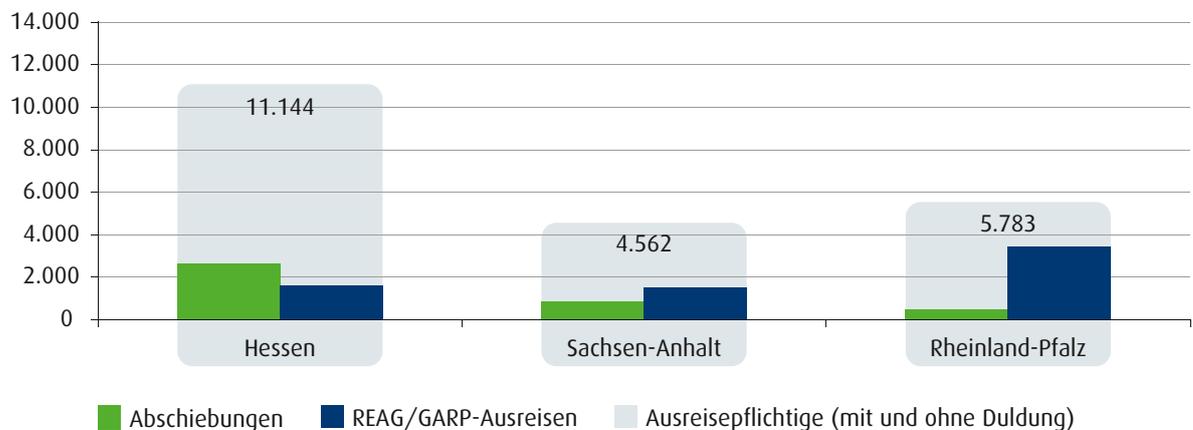
Der Vergleich der ausgewählten Länder ist insofern von Interesse, als sich die Frage stellt, inwieweit hinter den unterschiedlichen Verhältnissen Ansätze, Konzepte oder Strategien stehen. Aufschluss soll auch darüber erlangt werden, welche Aspekte ausschlaggebend dafür sind, wie Ausländerbehörden Aufenthaltsbeendigungen gestalten.

Fragestellung und Methode

Im Rahmen der drei explorativen Fallstudien wurden insgesamt 28 Interviews geführt, überwiegend mit Angestellten der Ausländerbehörden, aber auch mit Vertretern von Ministerien. Auf Ebene der Kommunen wurde leitendes bzw. für die Rückführung zuständiges Personal von Ausländer- und Sozialbehörden befragt, und zwar in dünnbesiedelten ländlichen Kreisen, in ländlichen Kreisen mit Verdichtungsansatz, in städtischen Kreisen und in kreisfreien Großstädten. Dabei ging es darum, strukturell unterschiedliche Kommunen zu vergleichen und kleine wie auch größere Auslän-



Abb. 3 Die Aufenthaltsbeendigung in Hessen, Sachsen-Anhalt und Rheinland-Pfalz 2015



Anmerkung: Nicht oder anderweitig geförderte Ausreisen sind hier nicht dargestellt. Die Personengruppen, die eine Förderung nach REAG/GARP erhalten können, sind in Info-Box 4 aufgeführt.

Die Abschiebungen und REAG/GARP-Ausreisen stellen den Stand vom 31.12.2015 dar, die Zahl der Ausreisepflichtigen den vom 31.12.2014. Die Zahl der Ausreisepflichtigen mit Stand 31.12.2015 lag in Hessen bei 13.278, in Sachsen-Anhalt bei 5.327 und in Rheinland-Pfalz bei 11.183 (BT-Drs. 18/7800: 25 und 37); die Zahlen der Abschiebungen und REAG/GARP-Ausreisen für 2016 sind Tab. 3 zu entnehmen.

Quelle: BT-Drs. 18/7588: 28 und 47; BT-Drs. 18/3987: 27 und 37

derbehörden einzubeziehen (dazu auch Schammann/Kühn 2016: 8). Je nach Größe und Bevölkerungsdichte sind die Ausländerbehörden für mehr oder weniger Fälle zuständig, was sich auch in der Anzahl der Aufenthaltsbeendigungen widerspiegelt. Gespräche wurden darüber hinaus mit Akteuren aus der „Bundesländer-Koordinierungsstelle Integriertes Rückkehrmanagement“ (BLK-IRM) und dem BAMF sowie dem BMI geführt. Neben den staatlichen Akteuren wurden auch freie Träger (z. B. Vertreter von Rückkehrberatungsstellen) befragt. Die leitfadensorientierten Interviews wurden überwiegend persönlich (face-to-face) und vereinzelt telefonisch geführt, mit Einverständnis der Teilnehmenden aufgezeichnet, nach einfachen Transkriptionsregeln verschriftlicht und schließlich mithilfe einer Software zur qualitativen Datenanalyse (MAXQDA) ausgewertet. Die Aussagen wurden durchgängig anonymisiert.³¹

4.1 Landesrechtliche Verankerung und Zuständigkeiten der Aufenthaltsbeendigung

Die meisten deutschen Flächenländer haben ihre Zuständigkeit für den Vollzug des Ausländer- und Aufenthaltsrechts durch Rechtsverordnungen an die unteren Gebietskörperschaften (Kreise und kreisfreie Städte) delegiert; bestimmte Aufgaben konzentrieren sich mitunter auf einzelne Zentrale Ausländerbehörden (Info-Box 5).³²

In **Sachsen-Anhalt** werden Abschiebungen zentral organisiert und durch die kommunalen Ausländerbehörden vollzogen (von denen es im Bundesland insgesamt 14 gibt). Die kommunale Ausländerbehörde des Landkreises Harz ist „für die Unterstützung der Ausländerbehörden bei Maßnahmen zur Vorbereitung und Durchführung von Zurückschiebungen und Abschiebungen (§§ 57 u. 58 AufenthG)“ im ganzen

31 Im Folgenden wird in dieser Form auf die Interviews verwiesen: (Interview, Kürzel des Bundeslandes, Ebene).

32 In Sachsen-Anhalt erfolgt diese Zuständigkeitsbestimmung über § 1 Abs. 1 Nr. 13 der Allgemeinen Zuständigkeitsverordnung für die Gemeinden und Landkreise zur Ausführung von Bundesrecht (AllgZustVO-Kom); in Hessen ist sie durch § 1 der Verordnung über die Zuständigkeiten der Ausländerbehörden und zur Durchführung des Aufenthaltsgesetzes und des Asylverfahrensgesetzes (AAZustV) geregelt; in Rheinland-Pfalz durch § 2 Nr. 3 der Landesverordnung über die Zuständigkeit der allgemeinen Ordnungsbehörden (OBZustV).

Bundesland zuständig (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 der AllgZustVO-Kom).³³ Diese Zentralstelle für Abschiebungen organisiert somit alle notwendigen Schritte für die zwangsweise Ausreise, sodass die Ausländerbehörden nur noch für das Abholen und die Fahrt zum Flughafen zuständig sind. Anders als in Hessen und Rheinland-Pfalz gehört die freiwillige Rückkehr (bisher) nicht zum Aufgabenspektrum der Zentralstelle. Seit dem 23. Juni 2015 regelt ein Erlass zum Landesaufnahmegesetz die sog. gesonderte Beratung und Betreuung (GBB) in Sachsen-Anhalt. Die GBB wird von freien Trägern, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie gemeinnützigen Vereinen durchgeführt und vom Land finanziert. Ihre Aufgabe ist die umfassende Information zu Rückkehrmöglichkeiten, die besonders Menschen mit einer Duldung ansprechen soll.³⁴ Die Landkreise und kreisfreien Städte sind dazu angehalten, die GBB selbst durchzuführen (s. Kap. 4.4.1), wenn andere Akteure diese Aufgabe nicht übernehmen können. In diesen Fällen obliegt die Beratung den Ausländerbehörden.

In **Hessen** gibt es eine strukturelle Besonderheit: Die Zentralen Ausländerbehörden bei den drei Regierungspräsidien in Darmstadt, Gießen und Kassel sind für die Aufenthaltsbeendigung von abgelehnten Asylsuchenden verantwortlich (§ 2 AAZustV), für die Aufenthaltsbeendigung aller anderen sind die kommunalen Ausländerbehörden zuständig (insgesamt gibt es 31).³⁵ Von ihnen wird die „freiwillige Erfüllung der Ausreisepflicht grundsätzlich angestrebt und mit Angeboten zur einvernehmlichen Planung der Ausreise unterstützt“ (Regierungspräsidium Gießen 2015; s. Kap. 4.2). Sie beschaffen auch Passersatzpapiere und entscheiden über Duldungen, wenn Abschiebungshindernisse festgestellt werden. Die Zentralen Ausländerbehörden sind außerdem für alle Asylsuchenden zu-

ständig, die sich in einer (Erst-)Aufnahmeeinrichtung des Landes aufhalten. Sind Aufenthaltsbeendigungen nicht asyl-, sondern ausländerrechtlich begründet, verschiebt sich die Zuständigkeit für Duldungen und Abschiebungen auf die Ausländerbehörden der Landkreise und kreisfreien Städte (§ 1a Abs. 4 AAZustV).

In **Rheinland-Pfalz** sind die kommunalen Ausländerbehörden für die Aufenthaltsbeendigung verantwortlich. Ergänzend dazu wurde eine Zentralstelle für Rückführungsfragen (Clearingstelle) eingerichtet, die bei der Stadt Trier angesiedelt und aus Landesmitteln finanziert ist.³⁶ Die Clearingstelle fungiert als Dienstleister für sämtliche 36 Ausländerbehörden in Rheinland-Pfalz und stellt bei Bedarf Informationen zur Verfügung. Sie organisiert bzw. koordiniert beispielsweise Passbeschaffungen oder Abschiebungen auf dem Luftweg. Ein Erlass zur „Rückführung ausreisepflichtiger Ausländer“ weist detailliert darauf hin, dass die freiwillige Rückkehr grundsätzlich Vorrang vor der Abschiebung hat. Zudem ist explizit vorgesehen, dass eine angemessene Ausreisefrist gesetzt wird, die es dem Einzelnen erlaubt, seine Ausreise vorzubereiten und seine persönlichen Verhältnisse zu ordnen (s. Kap. 2.1). Auch soll in allen geeigneten Fällen frühzeitig und wiederholt auf die Möglichkeit der geförderten Ausreise hingewiesen werden. Dabei fungiert die freiwillige Ausreise als „Schlüssel zur Vermeidung von Abschiebungen und Abschiebungshaft“.³⁷

Zwischenfazit

In allen drei Bundesländern hat die freiwillige Rückkehr Vorrang vor der Abschiebung. Doch die Rückkehrberatung ist rechtlich zu wenig verankert, ist also nicht als zwingender Bestandteil der ausländerrechtlichen Sachbearbeitung vorgesehen. Dadurch entsteht zwar ein großer Gestaltungsspielraum, der aber auch de-

33 Die Zentrale Abschiebestelle (ZAbSt, Halberstadt), die im Landkreis Harz angesiedelt ist, besteht seit Mitte der 1990er Jahre (Interview, ST, kommunale Ebene; Mitteldeutsche Zeitung 2015). Im zweiten Halbjahr 2016 ist sie in die Zuständigkeit des Landesverwaltungsamts übergegangen, wo ein Referat „Zentrales Rückkehrmanagement“ aufgebaut wurde.

34 Ziffer 1.3. Abs. 2 RdErl. des Ministeriums für Inneres und Sport Sachsen-Anhalt vom 15.06.2015; AZ: 34.4-12235.

35 Einen zentralisierten Ansatz im Bereich der Aufenthaltsbeendigung gibt es auch in Hessen bereits seit den 1990er Jahren (Interview, HE, kommunale Ebene).

36 Die Clearingstelle wurde 1993 geschaffen. Aufgaben werden über Erlasse delegiert (Interview, Rheinland-Pfalz (RP), kommunale Ebene 1).

37 RdErl. des Ministeriums für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz Rheinland-Pfalz vom 12.12.2012; AZ: 19 300-7: 725.

fensiv genutzt werden kann, beispielsweise indem die Möglichkeit der freiwilligen Rückkehr nur erwähnt wird, während die weitere Beratung unterbleibt (z. B. durch freie Träger; s. Kap. 4.4.1). Weisungen oder Erlasse könnten behördeninterne Standards regeln; doch für eine landesweit einheitliche Vorgehensweise wäre eine gesetzliche Verankerung notwendig. Auffallend ist, dass die Zuständigkeit für den Vollzug der zwangsweisen Aufenthaltsbeendigung in Hessen und Sachsen-Anhalt zentral geregelt ist (Zentralstellen für Aufenthaltsbeendigungen): Während die Zuständigkeiten für die Abschiebung konsequent verankert sind, fehlt ein Pendant für die freiwillige Rückkehr.³⁸

4.2 Landespolitische Konzepte und Prioritäten bei der Aufenthaltsbeendigung

Der Stellenwert der Aufenthaltsbeendigung variiert zwischen den drei untersuchten Bundesländern. So steht die Förderung der freiwilligen Rückkehr schon seit über zehn Jahren³⁹ auf der Agenda der Landesregierungen von **Rheinland-Pfalz**, wo der konzeptionelle Ansatz seitdem kontinuierlich weiterentwickelt wurde. Der Fokus liegt klar darauf, die selbständige Ausreise zu fördern und den Prozess vom negativen Entscheid bis zur Ausreise transparent zu gestalten. Der mehrfachen Informationsvermittlung und Beratungsmöglichkeit zur geförderten freiwilligen Ausreise kommt besondere Bedeutung zu (s. Kap. 4.1). In **Hessen** und **Sachsen-Anhalt** ist das Thema erst seit 2015 stärker ins Blickfeld des landespolitischen Handelns gerückt. So gibt es neuerdings Rückkehrberatungsbüros in den Zentralen Ausländerbehörden oder Erstaufnahmeeinrichtungen (s. Kap. 4.4.2). Besondere Maßnahmen wurden für die Gruppe der abgelehnten Asylbewerber aus den Westbalkan-Staaten ergriffen (z. B. Sammelabschiebungen), doch weiterführende Konzepte wurden bislang nicht beschlossen.⁴⁰

Vorrang der freiwilligen Rückkehr?

Alle drei Bundesländer betonen den rechtlich verankerten Vorrang der freiwilligen Ausreise, aber auch ihre Pflicht zur Abschiebung. Doch umfassende Maßnahmen und Ansätze, die die selbständige Ausreise tatsächlich fördern, sind sowohl in Hessen als auch in Sachsen-Anhalt erst im Aufbau; lediglich Rheinland-Pfalz strebt die selbständige Ausreise mithilfe der „Landesinitiative Rückkehr“ bereits systematisch an (s. Kap. 4.3).

Die überwiegende Zahl der Interviewten in allen drei Bundesländern betont, dass ‚symbolische‘ Abschiebungen nötig seien, um freiwillige Ausreisen zu bewirken, so z. B. in Hessen: „Wenn ich das Druckmittel der Abschiebung nicht habe, reist mir keiner freiwillig aus, egal wie ich dazu stehe“ (Interview, HE, Landesebene). Im Koalitionsvertrag vom April 2016 (CDU/SPD/Bündnis 90/Die Grünen 2016: 13) hat sich die **sachsen-anhaltinische** Landesregierung darauf verständigt, die freiwillige Rückkehr mit entsprechenden Programmen bzw. finanziellen Mitteln zu stärken. Zugleich strebt sie konsequente Abschiebungen in den Fällen an, in denen der Ausreisepflichtige im Land bleibt. In Zukunft soll die Verwaltung mehr Unterstützung im Bereich der Aufenthaltsbeendigung bieten, Hemmnisse in der Umsetzung ausräumen und Beratungsleistungen fördern (letztere auch durch Ehrenamtliche, mit denen die Neutralität besser gewahrt werden kann; Interview, ST, Landesebene). Im **hessischen** Koalitionsvertrag der schwarz-grünen Landesregierung vom Dezember 2013 ist hingegen vom Vorrang der freiwilligen Ausreise nicht explizit die Rede,⁴¹ während die „Abgeschobenen“ Erwähnung finden: Ihnen wird in begründeten Fällen ein sog. Handgeld ausbezahlt, das die Ankunft am neuen Aufenthaltsort erleichtern soll (CDU/Bündnis 90/Die Grünen 2014: 60). Darüber hinaus wird für „zügige asylrechtliche Entscheidungen“ und deren Umsetzung plädiert. Damit liegt in Hessen der Fokus darauf, möglichst viele

38 Die GBB in Sachsen-Anhalt liefert dabei einen ersten Ansatz für eine solche Koordination.

39 Die „Landesinitiative Rückkehr“ wurde 2005 eingeführt. Sie unterstützt „Kommunen in Rheinland-Pfalz bei der Planung und Umsetzung von Projekten zur freiwilligen Rückkehr durch Landesmittel“ (MFFJIV 2017; 2015).

40 Zum Redaktionsschluss lag ein internes und nur vorläufiges Organisationskonzept für eine staatliche Rückkehrberatung in Hessen vor, auf das hier nicht weiter eingegangen werden kann (HMDIS 2016).

41 Wobei der Verweis auf die EU-Rückführungsrichtlinie den Vorrang der freiwilligen Rückkehr impliziert (s. Kap. 2).

Ausreisen durchzusetzen. Der Koalitionsvertrag der Ampelregierung in **Rheinland-Pfalz** vom Mai 2016 setzt dagegen ausdrücklich auf das Instrument der freiwilligen Ausreise: „Die Vorgehensweise ist nicht die Abschiebung“, sondern die „Herstellung ausländerrechtlicher Sachverhalte“.⁴² Der Koalitionsvertrag begründet diesen Ansatz damit, dass eine selbständige Ausreise „humaner, kostengünstiger und effizienter“ sei als eine Abschiebung (SPD/FDP/Bündnis 90/Die Grünen 2016: 79). Eine Abschiebung ist aber auch hier die zwingende Folge, wenn die Betroffenen die angebotene Hilfe nicht annehmen und/oder nicht selbständig ausreisen (Interview, RP, Landesebene).

Bedeutung von Rückführungszahlen

Die Interviews zeigen, dass die Steigerung der Ausreisezahlen nicht nur für die Bundesregierung (FAZ 2017a), sondern auch für die Regierungen der drei Bundesländer ein wichtiges Ziel ist. Während in den Interviews in **Hessen** und **Sachsen-Anhalt** die Abschiebungszahlen hervorgehoben werden, wird in **Rheinland-Pfalz** unterstrichen, dass das Augenmerk auf der Gesamtrückführungsquote liegt, die sich nicht nur aus Abschiebungen, sondern primär aus freiwilligen (geförderten) Ausreisen zusammensetzt (Interview, RP, Landesebene; SPD/FDP/Bündnis 90/Die Grünen 2016: 79). Das **hessische** Bestreben sei, „so viele Personen als möglich rauszuschaffen. (...) Egal auf welchem Weg“, weshalb man von „Einzelabschiebungen“ zu „Massenabschiebungen“ übergegangen sei (Interview, HE, Landesebene), was mit großem Verwaltungszwang verbunden ist.

Aufenthaltsbeendigung aus der Erstaufnahmeeinrichtung

Dass eine frühzeitige Rückkehrberatung wirksam sein kann, zeigen die Zahlen aus **Rheinland-Pfalz** exempla-

risch. Hier liegt der Anteil von Abschiebungen aus der Erstaufnahmeeinrichtung (s. Kap. 2.1.2)⁴³ bei ca. 8 Prozent (gemessen an der Zahl der Gesamtausreisen; Interview, RP, kommunale Ebene 1; Gottstein 2016). Aus Sicht des zuständigen Ministeriums liegt das daran, dass in den Erstaufnahmeeinrichtungen ‚Beratungsprofis‘ mit Erfahrung und Einfühlungsvermögen tätig sind, die teilweise sogar muttersprachliche Gespräche führen können. Viele (abgelehnte) Asylbewerber entscheiden sich daraufhin frühzeitig zur freiwilligen Rückkehr (Interview, RP, Landesebene). Rückkehrberatung in **Hessen** wird in der Erstaufnahmeeinrichtung zwar angeboten, aber nicht proaktiv vermittelt (wie in Rheinland-Pfalz): „Also wir laufen niemandem hinterher. Das muss man ganz klar sagen. Wer nicht zu uns kommt, wird auch nicht beraten“ (Interview, HE, Landesebene 2). Durch dieses Vorgehen können aber nur jene Personen erreicht werden, die ohnehin schon Kenntnis von Förderprogrammen haben. Die Beratung erfolgt zudem mit dem Druckmittel der Abschiebung, die in Aussicht gestellt wird. In den Interviews in **Sachsen-Anhalt** wurde die Bedeutung von Abschiebungen aus der Erstaufnahmeeinrichtung weniger prominent diskutiert als in den anderen beiden Bundesländern.

Parteilichter Einfluss auf die Umsetzung

Ein parteilichter Einfluss auf den Prozess der Aufenthaltsbeendigung wird nach Bekunden der Interviewten allenfalls auf kommunaler Ebene wirksam (Interviews ST, RP, kommunale und Landesebene). Ob Landräte die freiwillige Ausreise oder die Abschiebung bevorzugen, beeinflusst stark die Ausgestaltung des Prozesses, was sich z. B. in der finanziellen und personellen Ausstattung der Ausländerbehörden ausdrückt. Dadurch, dass in **Hessen** die Zuständigkeit für die Aufenthaltsbeendigung (von abgelehnten Asylbewerbern) nicht bei den kommunalen Ausländerbe-

42 Mit dem Begriff „Herstellung ausländerrechtlicher Sachverhalte“ ist gemeint, dass geltendes Recht umgesetzt werden soll. Eine Aufenthaltsbeendigung muss z. B. nicht zwangsläufig in eine Abschiebung münden, stattdessen können die Ausländerbehörden auf eine freiwillige Ausreise setzen oder eine Duldung (§ 60a Abs. 2 AufenthG) oder Aufenthaltserlaubnis (etwa nach § 25 Abs. 5 AufenthG) erteilen.

43 Personen mit schlechter Bleibeperspektive werden nicht mehr den Kommunen zugewiesen, sondern bleiben in der Erstaufnahmeeinrichtung. Bei einem negativen Asylbescheid sollen die Betroffenen direkt von dort selbständig (eventuell mit finanzieller Förderung) ausreisen, sonst droht die Abschiebung aus der Erstaufnahmeeinrichtung.

hörden liegt, sondern bei den drei Regierungspräsidien (s. Kap. 4.1), spielt die politische Ausrichtung der Kommune bzw. der Landräte eine geringere Rolle als in **Rheinland-Pfalz** oder **Sachsen-Anhalt**. Dass Prioritäten auf Landesebene parteipolitisch geprägt sind, liegt auf der Hand, werden sie doch politisch (z. B. im Rahmen von Koalitionsverhandlungen) ausgehandelt. Dass diese Konzepte indes nicht unmittelbar in die Praxis umgesetzt werden, machen die Aussagen mehrerer Mitarbeitenden von Ausländerbehörden in allen drei Bundesländern deutlich, zum Beispiel diese: „Wenn es sich im Rechtsrahmen bewegt, kann auch die Couleur der Regierung keinen Einfluss haben“ (Interview, RP, kommunale Ebene 1). So sind Bundes- bzw. Landespolitik einerseits und die Umsetzung durch die Ausländerbehörden andererseits „zweierlei Paar Schuhe“ (Interview, RP, kommunale Ebene 2). Als Leitfaden der Arbeit dient den Ausländerbehörden im Prinzip das Gesetz, vor allem aber ihre Routine, ihre Arbeitsabläufe und ihre Erfahrungswerte, die die Sachbearbeiter untereinander austauschen (Eule 2014: 54–56). Dennoch wird deutlich, dass die konzeptionelle und finanzielle Ausgestaltung bzw. Prioritätensetzung der Länder z. B. durch entsprechende Rahmenbedingungen zur Förderung der freiwilligen Rückkehr (wie die „Landesinitiative Rückkehr“) Einfluss auf das Bewusstsein und die Umsetzung der Vollzugsbehörden haben kann (dazu auch Eule 2014: 92–102).

Zwischenfazit

Um den politischen Willen möglichst reibungslos umzusetzen, sind die Ausländerbehörden auf rechtliche Bedingungen angewiesen, die einerseits stabil, andererseits für die Praxis gut handhabbar sind. Es reicht also keineswegs aus, der freiwilligen Ausreise abstrakt den Vorrang einzuräumen. Vielmehr muss die Zuständigkeit eindeutig geklärt und Rückkehrberatung als

fester Bestandteil des Prozesses der Aufenthaltsbeendigung gesetzlich verankert werden (s. Kap. 5.1). Landespolitische Konzepte nehmen nicht unmittelbar Einfluss auf die Praxis, schaffen aber die Rahmenbedingungen für die grundsätzliche Ausrichtung des Vollzugs.

Für die Länder ist es aus den dargestellten Gründen wichtig, die Ausreisenzahlen zu steigern. Dabei sollte das Einzelschicksal der Betroffenen aber nicht ausgeblendet werden. Nicht nur die verständliche, aktive und dialogorientierte Beratung benötigt Zeit, sondern auch die Rückkehrentscheidung an sich.⁴⁴ Gegen die Entscheidung zur Ausreise, gefördert oder nicht, sprechen oft diverse – alltägliche bis hochkomplexe – Gründe, denen Rechnung getragen werden sollte (Haase/Honerath 2016).

4.3 Geförderte Ausreise und Abschiebung: Stellenwert und finanzielle Ausstattung

Übernimmt das Land die Abschiebungskosten, kann dies ein Anreiz für die Kommunen sein, rasch eine Abschiebung einzuleiten. Übernimmt das Land die Abschiebungskosten hingegen nicht, sondern fördert es vielmehr die freiwillige Ausreise (über REAG/GARP hinaus), ist davon auszugehen, dass die kommunalen Behörden stärker auf die freiwillige Ausreise setzen. Daraus ergibt sich ein hohes Steuerungspotenzial auf Länderebene.

Die Abschiebungskosten werden in **Hessen** und **Sachsen-Anhalt** vom Land getragen, da sie durch eine zentrale Behörde organisiert werden (s. Kap. 4.1). In **Rheinland-Pfalz** hingegen übernehmen die Kommunen diese Kosten (Interviews, RP, kommunale sowie Landesebene).⁴⁵ Zwar wurden in **Hessen** zusätzliche Stellen und Mittel für freiwillige Ausreisen und Ab-

44 So wird nach Cassarino (2004) eine nachhaltige selbständige Rückkehrentscheidung wahrscheinlicher, wenn die potenziellen Rückkehrer vor der Ausreise ausreichend (materielle und immaterielle) Ressourcen sammeln können. Wichtig sei auch, dass sie genügend Zeit haben, die entsprechenden Ressourcen zu mobilisieren. Diese Erkenntnis steht zumindest ansatzweise im Kontrast mit der in Politik und Öffentlichkeit verbreiteten Ansicht, dass eine Rückkehrpolitik, wenn sie erfolgreich sein soll, den Betroffenen möglichst wenig Zeit im Land gewähren sollte und die Ausreise möglichst schnell erfolgen müsse.

45 Davon ausgenommen sind Kosten für Abschiebungen aus der Erstaufnahmeeinrichtung, die vom Land übernommen werden (Interview, RP, kommunale Ebene 1).

Info-Box 6 Kosten für die Aufenthaltsbeendigung

Freiwillige Rückkehr

Eine offizielle bundesweite Statistik zu den Kosten, die eine Abschiebung oder eine freiwillige geförderte Ausreise verursacht, liegt nicht vor. Fest steht lediglich, dass die Ausgaben von Fall zu Fall stark variieren. Ein Anhaltspunkt zur Berechnung könnte der REAG/GARP-Haushalt sein, geteilt durch die Anzahl derjenigen, die tatsächlich ausgereist sind, oder durch die Anträge aller, für die eine Ausreise komplett vorbereitet wurde. Basierend auf dem REAG/GARP-Haushalt ging Hessen für das Jahr 2016 von Kosten in Höhe von 235,17 Euro pro Rückkehrer aus (gestützt auf eine prognostizierte Zahl von Rückkehrern; LT-HE-Drs. 19/3169). Diese Berechnungsgrundlage greift aber zu kurz, weil sie nur einen Teil der Ausgaben einbezieht.

Abschiebung

Abschiebungen werden in der Regel durch ein Aufgebot an Landes- und Bundespolizisten begleitet. So zahlte der Bund im ersten Halbjahr 2016 für die Sicherheitsbegleitung bei Rückführungen (gem. § 71 Abs. 3 Nr. 1 d AufenthG) rund 2,9 Millionen Euro (BT-Drs. 18/9360: 38).⁴⁶ Viele Bundesländer können keine Auskunft über die Abschiebungskosten erteilen (Zeit Online 2015). Hamburgs Innenbehörde gibt aber beispielsweise an, dass die Stadt im Jahr 2015 2,2 Millionen Euro, im ersten Halbjahr 2016 1,3 Millionen Euro dafür ausgegeben habe (NDR.de 2016).⁴⁷ Die Unternehmensberatung McKinsey kommt laut Medienberichten zu dem Schluss, dass Rückführungen durch die Polizei durchschnittlich 1.500 Euro pro Person kosten, eine freiwillige Rückkehr 700 Euro (Welt 2016).

Abschiebungen verursachen aber oft noch weitere Kosten, z. B. durch Zwangsmaßnahmen wie Abschiebungshaft oder durch Hinzuziehung von medizinischem Personal bei Sammelabschiebungen.

Vergleichbarkeit und Kosten des Verbleibs von Ausreisepflichtigen

Die lückenhafte Datenlage macht einen Kostenvergleich zwischen Abschiebung und selbständiger Ausreise schwierig. REAG/GARP ist zudem nur ein Basisprogramm, das etliche Leistungen nicht abdeckt. Beispielsweise unterstützte es bis Ende 2016 weder die medizinisch notwendige Begleitung noch die von Minderjährigen oder sonstigen schutzbedürftigen Personen.

Für die Länderhaushalte sind nicht nur die Kosten der eigentlichen Rückführung relevant, sondern auch die für Sozialleistungen. McKinsey schätzt, dass die Länder pro ausgereistem Asylbewerber etwa 4.000 Euro im Jahr sparen, was etwa der Hartz-IV-Leistung entspricht. Bei 10.000 frühzeitigen Ausreisen würde sich dieses Ersparnis auf 40 Millionen Euro pro Jahr summieren (FAZ 2016).

schiebungen zur Verfügung gestellt (vgl. Haushaltsplan des Landes Hessen für 2016, Einzelplan 03),⁴⁸ spezifische Landesmittel zur Förderung der selbständigen Ausreise (über REAG/GARP hinaus) sind aber nicht vorgesehen (Interviews, HE, verschiedene Ebenen). Die Kostenabrechnung und Finanzierung von REAG/

GARP-Rückkehrhilfen läuft meist über die Sozialbehörden, die wiederum in Kontakt mit der IOM stehen. Auch die kommunalen Behörden in **Sachsen-Anhalt** verfügen nicht über zusätzliche Landesmittel. Dadurch haben sie kaum Spielraum, individuelle Anreize für eine freiwillige Ausreise zu setzen.

46 Die Kosten für die Begleitung von Abschiebungen durch Landespersonal sind hierin nicht inbegriffen.

47 Im Jahr 2015 wurden laut BT-Drs. 18/7588 insgesamt 612 Personen aus Hamburg abgeschoben. Das wären pro Person 3.595 Euro.

48 In Hessen sind die Regierungspräsidien im Jahr 2016 gezielt mit Personal ausgestattet worden, sodass mobile Beratungsteams das Personal in den Gebietskörperschaften vor Ort schulen konnten (Interview, HE, Landesebene 2).

In Rheinland-Pfalz werden Kosten, die nicht über REAG/GARP erstattet werden können, durch die „Landesinitiative Rückkehr“⁴⁹ übernommen. Kategorische Leistungsausschlüsse wie bei den Fördermitteln von REAG/GARP⁵⁰ sind bei der „Landesinitiative Rückkehr“ nicht vorgesehen. Mit dieser Initiative wurden den rheinland-pfälzischen Ausländerbehörden Fördermittel an die Hand gegeben, mit denen Ausreisen finanziert und Unterstützungsleistungen gezahlt werden können, die über REAG/GARP nicht abgedeckt sind. Die Fördermittel der „Landesinitiative Rückkehr“ sind explizit für Personen ohne Aufenthaltstitel bestimmt. Aus ihnen können Reisekosten, Reisebeihilfen und/oder Rückkehrhilfen entrichtet werden, ferner können die mit der Rückkehr betrauten Behörden (meist die Ausländerbehörden) Dolmetscherkosten abrechnen oder anteilige Personalkostenzuschüsse erhalten (MFFJIV 2015). Letztere sind inhaltlich daran geknüpft, freiwillige Ausreisen zu fördern. Sie sollen den Ausländerbehörden eine entsprechende Beratungstätigkeit ermöglichen, die sonst aus Kapazitätsmangel unterbleiben müsste. Die Förderung der freiwilligen Rückkehr als Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung wird mit dieser Initiative gestärkt und als fester Bestandteil ausländerrechtlicher Sachbearbeitung etabliert. Damit verbunden ist das Anliegen der Landesregierung, dass sich jede Ausländerbehörde der Frage der Ausreiseberatung widmen soll (Interview, RP, Landesebene). Beim Einsatz der Mittel haben die Kommunen einen großen Ermessensspielraum: Sie können selbst entscheiden, ob, in welchem Ausmaß und wofür sie auf die „Landesinitiative“ zurückgreifen. Dadurch entsteht eine große Flexibilität, die den Erfolg dieser Maßnahme ausmache – so die Einschätzung auf Landesebene.⁵¹

Ressourcenausstattung der Ausländerbehörden

Die zu knappe Ressourcenausstattung der Ausländerbehörden ist aus Sicht der meisten Interviewten ein schwerwiegendes Problem. Sie verhindert die Verbesserung des Engagements der Ausländerbehörden generell, speziell aber auch eine bessere Beratung und Unterstützung der selbständigen Ausreise: „Die Rahmenbedingungen, die wir momentan haben, führen dazu, dass wir noch nicht mal unsere Pflichtaufgaben ordentlich erledigen können, geschweige denn etwas draufsetzen können“ (Interview, HE, kommunale Ebene 1). Diese Aussage bestätigt den Befund, der in anderem Zusammenhang bereits festgestellt wurde: dass die Ausländerbehörden personell und finanziell oft unzureichend ausgestattet sind, um der Komplexität ihrer Arbeit gerecht zu werden (UAG Vollzugsdefizite 2015; Eule 2014).

Nachhaltigkeit

In einigen Interviews wird die Bedeutung der Nachhaltigkeit der Ausreisen hervorgehoben (vgl. dazu auch Black et al. 2004; Dünnwald 2011): Eine Wiedereinreise dürfe sich nicht lohnen (s. Kap. 2.3).⁵² Dafür müssen vor allem die Bedingungen im Herkunftsland attraktiv sein, sodass Rückkehrer sich nicht zu einer erneuten Auswanderung gezwungen fühlen (Black et al. 2004; sog. Push- und Pull-Faktoren). Dabei liegt die Schwierigkeit darin, die Höhe der Rückkehrhilfen abzuwägen: Menschen sollen für ihre Rückkehr eine Starthilfe bekommen, um keinen „Schiffbruch“ zu erleiden (Interview, RP, Landesebene), gleichzeitig dürfen aber keine neuen Anreize zur irregulären Wiedereinreise gesetzt werden (z. B. Interview, ST, Landesebene).

49 Die Mittel der „Landesinitiative Rückkehr“ wurden von 1,7 Millionen (2015) auf 2,5 Millionen Euro für 2016 aufgestockt (Landesregierung Rheinland-Pfalz 2015).

50 Damit ist gemeint, dass z. B. Staatsangehörige aus europäischen Drittstaaten, die visafrei nach Deutschland einreisen können, von REAG/GARP-Leistungen ausgeschlossen sind oder dass ihnen eine zweite Ausreise nicht erstattet wird (Info-Box 4).

51 Die Flexibilität wird z. B. dahingehend genutzt, dass Ausländerbehörden in finanzstarken Kommunen, die bereits über eine gute Personaldecke verfügen, keine Erstattung von Personalkosten beantragen. Der Gebrauch der Fördermittel der „Landesinitiative Rückkehr“ ist vielfältig: Während eine Ausländerbehörde berichtet, dass sie der Mehrzahl der freiwillig Ausreisenden einen Pauschalbeitrag auszahlt, berichtet eine andere, dass sie sehr sparsam mit den Mitteln umgehe bzw. nur im Einzelfall höhere Beträge zahle.

52 Förderprogramme dürfen nicht zum „Sogfaktor“ für Einwanderung werden, heißt es auch im EU-Aktionsplan für die Rückkehr (COM(2015)453).

4.4 Vollzug der Aufenthaltsbeendigung: Rückkehrberatung und geförderte Ausreise

Eine entscheidende Rolle beim Vollzug der Aufenthaltsbeendigung spielen die Zuständigkeit für die und der Zeitpunkt der Rückkehrberatung sowie die Frage, bis wann eine geförderte selbständige Ausreise überhaupt möglich ist. Auch hier wird deutlich, wie verschieden die Herangehensweisen in den drei untersuchten Bundesländern sind.

4.4.1 Zuständigkeiten für die Beratung

Für Asylsuchende sind die Ausländerbehörden zentrale Ansprechpartner. Die Sachbearbeiter kennen in der Regel die Fälle und entscheiden über die ausländerrechtlichen Belange. Eine enge Zusammenarbeit der Behörden mit freien Trägern und Sozialarbeitern wird vom Gesetzgeber dennoch gewünscht,⁵³ denn Antragsteller können zu nichtstaatlichen Akteuren eher ein Vertrauensverhältnis aufbauen als zu staatlichen Stellen. Damit jedoch die Behörden für eine vertiefte, unabhängige Rückkehrberatung auf nichtstaatliche Akteure verweisen, ist eine konstruktive Zusammenarbeit, die einen guten Austausch einschließt, essenziell.

Einen Überblick darüber, welche Stelle in welcher Kommune für die Rückkehrberatung verantwortlich ist, hat das zuständige Ministerium in **Sachsen-Anhalt** nach eigenen Angaben nicht. Auch gibt es (noch) keinen Ansatz, wie die Rückkehrberatung konkret ablaufen soll. In Sachsen-Anhalt und Hessen werden ausreisepflichtige Personen von den Ausländerbehörden belehrt und zusätzlich, aber nicht immer, an freie Träger, Sozialarbeiter oder das Sozialamt verwiesen. In **Hessen** sei die Rückkehrberatung zwar „im Prinzip eine originäre Aufgabe der [zentralen] Ausländerbehörde“ (Interview, HE, Landesebene 2), gleichzeitig sei sie aber nicht rechtlich verankert (s. Kap. 4.1) und falle „zulasten“ der Kreise (Interview, HE, kommunale Ebene 1; s. Kap. 4.3). Nichtstaatliche Akteure aktiv in die

Rückkehrberatung einzubeziehen sei nicht geplant, da diese in eine andere Richtung „gepolt“ seien und nicht im staatlichen Interesse beraten würden oder könnten (Interview, HE, Landesebene 2 und kommunale Ebene).

Allerdings gibt es in vielen kommunalen Ausländerbehörden keine klare Vorstellung über die Zuständigkeit, den Zeitpunkt und den genauen Ablauf einer Rückkehrberatung. Folglich mangelt es an Verantwortungsbewusstsein für diese Aufgabe. Solange das Land die Zuständigkeiten nicht klar definiert, wird sich in den Behörden niemand zuständig fühlen.

Da die Rückkehrberatung in **Rheinland-Pfalz** integrierter Bestandteil der ausländerrechtlichen Sachbearbeitung ist, wird die Ausländerbehörde als Hauptakteur für die staatliche Rückkehrberatung angesehen: „Wir knüpfen das deshalb jetzt sehr intensiv an die Ausländerbehörden an, weil wir sagen, es muss ja immer auch in Abhängigkeit von der ausländerrechtlichen Statussituation erfolgen“ (Interview, RP, Landesebene). In einzelnen Kommunen finden sich noch andere Modelle: Mitunter wird die Rückkehrberatung ausgelagert oder durch das Sozialamt durchgeführt.⁵⁴ Außerdem wird die Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Akteuren als wichtige Ergänzung verstanden und steht nach Auffassung der Interviewten nicht im Gegensatz zur Arbeit der Behörden (Interviews, RP, verschiedene Ebenen).

Alle drei Bundesländer begründen den möglicherweise untergeordneten Stellenwert der Rückkehrberatung mit den begrenzten Kapazitäten der kommunalen (Sozial- und) Ausländerbehörden. Dadurch sei es für die Sachbearbeiter schwierig, die Rückkehrberatung in ihre Arbeitsabläufe einzubinden (s. Kap. 4.3).

4.4.2 Zeitpunkt der Beratung

Nicht nur die Zuständigkeiten und die Fördermöglichkeiten, sondern auch die Zeitpunkte für die Beratung sind rechtlich nicht eindeutig festgelegt: Weder haben

53 Der Flyer „Freiwillige Rückkehr: Information für Ehrenamtliche in der Flüchtlingsarbeit“ des BAMF verweist auf Rückkehrberatungsgespräche durch die Ausländerbehörden; sollten diese eine solche Beratung nicht anbieten, könnten sich rückkehrwillige Personen an Beratungsstellen z. B. von karitativen Einrichtungen wenden (BAMF 2016b).

54 Auf Landesebene besteht darüber Kenntnis, es habe bereits eine Entwicklung hin zu vereinheitlichten Zuständigkeiten bei den Ausländerbehörden gegeben (Interview, RP, Landesebene).

die Länder den Moment der Informationsvermittlung und der Rückkehrberatung klar definiert, noch gibt es „bundeseinheitliche Richt- oder Leitlinien“ zu den zu vermittelnden Inhalten (Grote 2015: 4).

In allen drei Bundesländern geht aus den Interviews auf Landesebene hervor, dass Informationen zur freiwilligen Rückkehr so früh wie möglich an die Asylbewerber weitergegeben werden sollten (s. Kap. 4.2). Vertreter in **Rheinland-Pfalz** äußern deshalb, dass eine Art Einreisegespräch durch das BAMF wünschenswert sei, das erste Informationen zum Thema (geförderte) Rückkehr bereits zu Beginn des Asylverfahrens vermittelt. Solange kein endgültiger Bescheid vorliege, so die Interviewten, sei eine aktive Beratung jedoch heikel. Daraus lässt sich schlussfolgern, dass der erste Schritt nur der Vermittlung von Informationen dienen sollte. Die gezielte Rückkehrberatung durch staatliche oder nichtstaatliche Akteure dürfte erst nach dem Bescheid einsetzen.

In **Sachsen-Anhalt** wird Rückkehrberatung für Personen, die in einer Erstaufnahmeeinrichtung leben (s. Kap. 2.1.2), ehrenamtlich und durch karitative Organisationen in oder in der Nähe der Einrichtung angeboten (Interview, ST, Landesebene und freier Träger). Meist handelt es sich um allgemeine Migrationsberatung, auf Nachfrage aber auch um Rückkehrberatung. In **Hessen** wurde beispielsweise ein Rückkehrberatungsbüro der Zentralen Ausländerbehörde in der Erstaufnahmeeinrichtung eröffnet, an das sich Interessierte auch während des Asylverfahrens wenden können (s. Kap. 4.2). In **Rheinland-Pfalz** findet eine aktive Beratung durch die Ausländerbehörden statt, sodass speziell Personen mit schlechter Bleibeperspektive frühzeitig auf die Chancen bzw. die Aussichtslosigkeit des Asylverfahrens hingewiesen werden. Den Betroffenen werde gleichzeitig das Verfahren beschrieben: „Alle Informationen, die für die Menschen tatsächlich von Relevanz sind“, werden vermittelt (Interview, RP, kommunale Ebene 1).

Nach ablehnendem Bescheid und Eintritt der (vollziehbaren) Ausreisepflicht

Wird ein Asylgesuch negativ beschieden, sind die Ausländerbehörden dazu angehalten, die Betroffenen – sofern sie nicht mehr in der Landeserstaufnahmeeinrichtung, sondern bereits in einer Kommune le-

ben, über die Konsequenzen ihrer Ausreisepflicht zu belehren. Spätestens zu diesem Zeitpunkt müssen sie darauf hinweisen, dass die freiwillige Ausreise Vorrang hat (s. Kap. 2.1). Ob es dann zu einer Beratung durch Behörden oder freie Träger kommt, ist unterschiedlich (s. Kap. 4.4.1). So berichtet ein freier hessischer Träger, dass Personen, die bei den Behörden „unbeliebt“ seien oder zunächst eine Ausreise verzögert haben, nicht an einen freien Träger verwiesen werden (Interview, HE, freier Träger). Mitarbeitende eines freien Trägers aus Sachsen-Anhalt sagen, es sei „völlig Glücksache“, was einen in den Kommunen erwarte. Nicht geklärte Zuständigkeiten und Abläufe führen also dazu, dass es auf die jeweilige Praxis der Behörden und ihrer Mitarbeitenden ankommt, ob und wie Rückkehrberatung durchgeführt wird.

In **Rheinland-Pfalz** werden nach einem ablehnenden Bescheid wenn nötig auch mehrere Gespräche geführt, um die Aufenthaltsbeendigung „dialogorientiert“ in Form einer freiwilligen Ausreise zu vollziehen (Interviews, RP, kommunale Ebene und Landesebene). Rückkehrberatung wird nicht nur als punktuelle Aufgabe verstanden, sondern als ein das Asylverfahren bzw. die Aufenthaltsbeendigung begleitender und strukturierender Prozess. In Ausreisegesprächen werden die verschiedenen Möglichkeiten einer Aufenthaltsbeendigung aufgezeigt. Im Gesprächsverlauf soll ein klares Angebot mit Fördermöglichkeiten gemacht werden, sodass eine eindeutige Stellungnahme zu den Ausreiseabsichten verlangt werden kann.

4.4.3 Zeitpunkt der Einleitung der Abschiebung und Gewährung der freiwilligen Ausreise

Wird ein Asylgesuch negativ beschieden und sind die Rechtsmittel ausgeschöpft, wird die betroffene Person ausreisepflichtig. Die Ausreisefristen variieren (s. Kap. 2.1); dabei steht den Ausländerbehörden jedoch „grundsätzlich ein weiter Ermessensspielraum“ für die Bemessung der Ausreisefrist zu (AVV-AufenthG Nr. 50.2; s. Kap. 2.1.1). Ferner ist zu beachten, dass sich eine anstehende Aufenthaltsbeendigung aufgrund verschiedener Duldungsgründe in die Länge ziehen kann (Info-Box 3; AG Rück 2011). Wann also eine Abschiebung konkret eingeleitet und bis wann die freiwillige Ausreise gewährt wird, ist nicht einheitlich geregelt.

Hessens politischer Kurs ist die konsequente Aufenthaltsbeendigung: „Das heißt die Leute hatten ihre Ausreisefrist – eine Woche – und wer nicht ausgereist ist, da besteht kein Anspruch darauf, dass die Ausländerbehörde nochmal Kontakt mit ihm aufnimmt. Also das sind Fälle, die werden auf die Abschiebecharter gleich eingebucht“ (Interview, HE, Landesebene 2). Wann eine Abschiebung konkret eingeleitet wird, entscheiden also die Mitarbeitenden der Regierungspräsidien: „Das heißt sobald die Akten vollziehbar sind, habe ich sie dummerweise auf dem Schreibtisch und ich muss dann entscheiden, laufe ich denen jetzt noch dreimal hinterher oder wird der abgeschoben“ (Interview, HE, Landesebene 2). Eine konkrete Angabe (rechtliche Verankerung, Erlass, politische Vorgabe), wie dies gehandhabt werden soll, existiert nicht (Interview, HE, Landesebene 1). Es hängt also vom einzelnen Sachbearbeiter ab, bis wann eine freiwillige geförderte Ausreise möglich ist.

In **Rheinland-Pfalz** handelt es sich bei der Aufenthaltsbeendigung um einen stringenten Prozess, der ein ‚Zurückrudern‘ zur freiwilligen Rückkehr dann, wenn die Abschiebung bereits eingeleitet wurde, nur in Ausnahmefällen erlaubt. Durch das gesprächsorientierte Konzept sei für die Betroffenen klar, dass die Abschiebung konsequente Folge einer abgelehnten freiwilligen Ausreise sei. In Fällen, in denen die Betroffenen eine Ausreise verweigern bzw. verzögern, können sich die Ausländerbehörden auf die Rückkehrgespräche berufen, die „in aller Ruhe“ geführt und dokumentiert wurden. Dies habe den Vorteil, dass die Behörden „viel bessere argumentative Karten in der Hand“ haben, um eine Abschiebung durchzusetzen (Interview, RP, kommunale Ebene 4).

Wie in Hessen fehlt hierzu auch in **Sachsen-Anhalt** eine klare Position vom Land. Die Ausreisepflichtigen müssen glaubhaft machen, dass ihre freiwillige Ausreise wahrscheinlich ist: „Prinzipiell ist eine freiwillige Rückkehr bis zum letzten Zeitpunkt möglich“ (Interview, ST, Landesebene). Allerdings müsse diese Bekundung plausibel und nachweisbar sein. Für die Ausländerbehörden führt das zu schwierigen Situationen, in denen sie darüber entscheiden müssen, ob sie eine freiwillige Ausreise für vertretbar halten, wenn der Abschiebungstermin schon feststeht, denn oft wird die Abschiebung bereits im Hintergrund durch

die Zentrale Abschiebestelle (ZABSt; s. Kap. 4.1) organisiert, während sich die Betroffenen noch nicht entschieden haben, ob sie die Möglichkeit der geförderten Ausreise nutzen möchten. Wird kurz vor dem Abschiebungstermin der Rückkehrwille bekundet, habe die ZABSt sechs Monate umsonst gearbeitet, weil die freiwillige Rückkehr noch immer Vorrang habe. Die Interviewten beklagen einen Mangel an Erlassen mit klaren Vorgaben, denn die Ausländerbehörden hätten gerne „was an der Hand“ (Interviews, ST, kommunale Ebene; s. Kap. 4.5).

Verlängerung der Ausreisefrist

Die Interviews ergeben übereinstimmend, dass die Einhaltung der Ausreisefrist, die sieben bis 30 Tage beträgt, für die Betroffenen (vor allem aus sicheren Herkunftsländern) kaum realisierbar ist. So brauche es schon eine gewisse Zeit, bis der Bescheid überhaupt gelesen und verstanden werde (Interviews, ST, kommunale Ebene). Eine interviewte Person aus Rheinland-Pfalz unterstreicht, dass es „fast keinen Fall“ gebe, „bei dem wir [die Ausländerbehörde] innerhalb dieser kurzen Frist überhaupt zu einem Ergebnis kommen“ (Interview, kommunale Ebene 4).

Einige Ausländerbehörden verlängern die Ausreisefrist z. B. bis zum Beginn der Schulferien, wenn auch schulpflichtige Kinder von einer Abschiebung betroffen sind. Im Hinblick darauf, dass die Entscheidung und Vorbereitung der selbständigen Ausreise ausreichend Zeit und Ressourcen braucht (Cassarino 2004), ist diese Praxis zu begrüßen.

4.4.4 Mögliche Maßnahmen zur Durchsetzung der Ausreisepflicht

Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam

Die Beantragung der Abschiebungshaft (§ 62 AufenthG) ist eine flankierende Maßnahme, die vor allem den Ausländerbehörden zur Verfügung steht, um eine Aufenthaltsbeendigung durchzusetzen. Allerdings sind damit diverse Probleme verbunden (Interviews HE, RP, ST). Von den drei untersuchten Bundesländern verfügt nur Rheinland-Pfalz über eine entsprechende Abschiebungshaftanstalt; Hessen und Sachsen-Anhalt müssen um die Amtshilfe anderer Bundesländer ersuchen, um auf deren Anstalten zurückzugreifen. Generell sind

die Hürden für einen Freiheitsentzug hoch, und auch für die Anordnung einer Abschiebungshaft bedarf es eines richterlichen Beschlusses.⁵⁵ Nach Aussagen der Interviewten sind die Anforderungen für eine Abschiebungshaft in den letzten Jahren strenger geworden. Deshalb habe der Antrag darauf oftmals keine Aussicht auf Erfolg (Interviews, kommunale Ebene).⁵⁶ Insgesamt wird die Abschiebungshaft daher als „zahnloser Löwe“ (Interview, RP, kommunale Ebene) oder als „stumpfes Schwert“ (Interview, ST, kommunale Ebene) angesehen, denn obwohl die rechtliche Möglichkeit prinzipiell existiert, ist eine Abschiebungshaft aufgrund der richterlichen Praxis kaum je durchsetzbar.

Kürzung von Sozialleistungen

Verletzt ein Ausreisepflichtiger im Rahmen der Aufenthaltssbeendigung seine Mitwirkungspflicht und verlässt er nicht innerhalb der gesetzten Frist das Land, sind Leistungskürzungen vorgesehen (§ 1a AsylbLG; s. Kap. 2.1.2). Auch dieses Instrument ist in der Praxis schwer einsetzbar. Kürzungen werden durch die Behörden als sehr aufwändig beschrieben, vor allem weil die Sozialgerichte das Thema Existenzminimum sehr ernst nehmen (Interviews RP, ST; s. Kap. 2.1.2; dazu auch Classen 2016).

4.5 Ebenenübergreifende Kommunikation und Koordinierungsversuche

Zusammenarbeit der Ausländerbehörden mit dem zuständigen Landesministerium

Die Interviewten in den drei Bundesländern erachten die Verbesserung der Zusammenarbeit von Ausländerbehörden und Ministerien als wünschenswert. In **Hessen** nimmt sich eine Projektgruppe „Rückführungsmanagement“ dieses Themas an. Sie stärkt die Zusammenarbeit der Zentralen Ausländerbehörden (der Regierungspräsidien) mit dem Ministerium, die dadurch in ständigem Austausch stehen. Dienstbera-

tungen finden laut Ausländerbehörden jährlich statt (so auch in Sachsen-Anhalt und Rheinland-Pfalz). In den Treffen werden manche Fragen immer wieder erörtert, da es nicht zu ihrer Beantwortung komme (Interview, HE, kommunale Ebene 4). Auch in **Sachsen-Anhalt** wird der Austausch von den Ausländerbehörden als unbefriedigend beschrieben, z. B. wegen der aus ihrer Sicht zu seltenen Dienstberatungen. Ferner wird moniert, dass es an Handlungsanweisungen und Rückmeldungen von der Landesebene fehle. Auch auf konkrete Nachfragen oder Problemschilderungen erhalten die Ausländerbehörden selten oder nur stark verzögert Antwort. Der Informationsfluss zwischen den Ebenen sei allgemein dürftig (Interviews, ST, kommunale Ebene).⁵⁷ Auf Landesebene ist man bestrebt, den Austausch mit den Ausländerbehörden besser zu organisieren. Die neue Einheit „Zentrales Rückkehrmanagement“ im Landesverwaltungsamt (s. Kap. 4.1) soll daher den Austausch verbessern. In **Rheinland-Pfalz** funktioniert die Kommunikation nach Angaben der Interviewten zwischen den Ebenen gut, wobei auch hier der Wunsch der Ausländerbehörden nach mehr Austausch, z. B. über Dienstberatungen, besteht (Interview, Rheinland-Pfalz, kommunale Ebene 2). Jedoch sei man „heute an Problemlösung interessiert und wo Probleme sind, will man sie auch aus dem Weg schaffen“; bei Anfragen würden zudem kompetente und zeitnahe Antworten aus dem Ministerium kommen (Interview, RP, kommunale Ebene 4).

Zusammenarbeit zwischen den kommunalen Ausländerbehörden

In allen drei Bundesländern tauschen sich die kommunalen Ausländerbehörden kaum untereinander aus – die Ausnahmen beruhen auf persönlichen Kontakten oder geografischer Nähe. Auch die hohe Arbeitsbelastung, die besonders durch die Zunahme an Asylanträgen bedingt ist, erschwert die Kommunikation. Viele der Interviewten äußern aber den Wunsch, die Zusammenarbeit zu intensivieren, „weil da das Know-

55 Über die Anordnung entscheidet das örtlich zuständige Amtsgericht (§§ 415ff. FamFG).

56 In Hessen soll die Rückkehrberatung deshalb künftig besser erfasst werden, „sodass wir dadurch auch viel einfacher Abschiebungshaft beantragen könnten“ (Interview, HE, Landesebene).

57 Beispielsweise hätte das Innenministerium in Bezug auf die Gesetzesänderungen der Jahre 2015/16 klarer sagen müssen, „wie“ umgesetzt bzw. ausgelegt werden solle (aufgrund fehlender Verwaltungsvorschriften): „Es kommt gar nichts – aber die Ausländerbehörden müssen danach arbeiten“ (Interview, ST, kommunale Ebene 1).

how und auch das Bewusstsein verstärkt werden könnte – was man tun kann und was man tun sollte“ (Interview, RP, kommunale Ebene 4); so könnten Treffen im Rotationsprinzip organisiert werden (Interview, ST, kommunale Ebene). In Hessen wurde zur Zeit des Projekts „Willkommensbehörden“ (BAMF 2015) ein Arbeitskreis der Ausländerbehörden ins Leben gerufen, der weiterhin regelmäßigen Austausch pflegt. In diesem Rahmen werden allerdings alle ausländerrechtlichen Belange diskutiert, nicht nur der Aspekt der Aufenthaltsbeendigung (Interview, HE, kommunale Ebene 4).

„Kompetenzzentrum Rückkehr“: zivilgesellschaftlicher Koordinierungsansatz

Das Diakonische Werk und die Magdeburger Stadtmission unterhalten in Rheinland-Pfalz (Trier) und Sachsen-Anhalt (Magdeburg) jeweils ein „Kompetenzzentrum Rückkehr“. Diese Zentren unterstützen und beraten die Mitarbeitenden von Kommunen, Verbänden und Vereinen zu Fragen der Rückkehr.⁵⁸ Das „Kompetenzzentrum Rückkehr“ in Trier⁵⁹ veranstaltet Regionaltreffen in Rheinland-Pfalz und organisiert Arbeitskreise sowie Vernetzungstreffen auf kommunaler Ebene. Ziel ist es, die Akteure zusammenzubringen, den Austausch zu fördern und über Neuerungen zu informieren. Außerdem findet jährlich eine zweitägige Fachtagung in Trier statt, zu der nicht nur sämtliche relevante Akteure aus Rheinland-Pfalz eingeladen werden, sondern auch das BAMF, die IOM oder das BMI. Diese Treffen fanden jedoch in den Interviews mit den Ausländerbehörden kaum Erwähnung, und offenbar wurde nur in vereinzelten Fällen auf die Unterstützung des Kompetenzzentrums zurückgegriffen. Das „Kompetenzzentrum Rückkehr“ in Magdeburg⁶⁰ hat im Oktober 2016 seine erste Fachtagung zum Thema „Perspektiven der freiwilligen Rückkehr in Sachsen-Anhalt“ veranstaltet und damit einen ersten

wichtigen Schritt zur besseren Vernetzung der Akteure in Sachsen-Anhalt gemacht.

Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern: „Bund-Länder-Koordinierungsstelle Integriertes Rückkehrmanagement“

Die 2014 geschaffene „Bund-Länder-Koordinierungsstelle Integriertes Rückkehrmanagement“ (BLK-IRM, angesiedelt beim BAMF) hat zum Ziel, alle im Bereich der Rückkehr tätigen Akteure ebenenübergreifend zusammenzubringen sowie einen kohärenten Ansatz auszuarbeiten. Dabei sollen z. B. Reintegrationsmaßnahmen mit der freiwilligen und der zwangsweisen Rückkehr verknüpft werden. Die „Arbeitsgruppe Rückkehr“ (AG Rück) ist eine Unterarbeitsgruppe der BLK-IRM. Nach Aussagen der befragten Ausländerbehörden hat der bisherige Austausch allerdings kaum Praxisrelevanz. Das kann sowohl dadurch erklärt werden, dass die BLK-IRM ein noch neuer Koordinierungsansatz ist, als auch dadurch, dass sich die Herangehensweisen zwischen den Bundesländern so stark voneinander unterscheiden, dass es schwierig ist, Konsens für einen gemeinsamen Ansatz herzustellen. So bestehe vonseiten der Länder kaum Interesse an einer Vereinheitlichung (Interviews, RP und HE, Landesebene). Auch die von der BLK-IRM konzipierten „Leitlinien für eine bundesweite Rückkehrberatung“ (Info-Box 7) finden in der Praxis wenig Resonanz: einerseits, weil sie in den Ausländerbehörden kaum bekannt sind, andererseits, weil sie für eine Beratungstätigkeit durch die Ausländerbehörden nach deren Ansicht nicht anwendbar sind – sie plädieren für eine „ergebnisoffene“ Rückkehrberatung (BAMF/BLK-IRM 2015). Insgesamt lässt sich der Schluss ziehen, dass die Koordinierungsversuche der AG Rück und der BLK-IRM wichtige Vorstöße zu einem kohärenten Vorgehen sind, die aber bislang wenig Spuren in der Praxis, z. B. der Ausländerbehörden, hinterlassen haben.

58 Träger sind das Diakonische Werk der Evangelischen Kirchenkreise Trier und Simmern-Trarbach sowie die Magdeburger Stadtmission.

59 Seit 2005 ist das „Kompetenzzentrum Rückkehr“ beim Diakonischen Werk angesiedelt. Das Angebot besteht aus Seminaren zum Thema Rückkehr und Individualberatung für Rückkehrberater (staatlicher und nichtstaatlicher Stellen) vor Ort.

60 Das „Kompetenzzentrum Rückkehr“ wird vom Land Sachsen-Anhalt und dem Europäischen Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) gefördert. Es existiert seit dem 1. Januar 2015 und bietet Beratung und Unterstützung für in diesem Bereich tätige Personen an sowie die Förderung von Ausreisen. Die dafür zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel sind jedoch sehr beschränkt. (Interview, ST, freie Träger; vgl. Haushaltsplan des Landes Sachsen-Anhalt für 2015 und 2016, Einzelplan 03; www.magdeburgerstadtmission.de/arbeitsgebiete/kompetenzzentrum-rueckkehr/, 28.10.2016).

Info-Box 7 Rückkehrberatung und Informationsvermittlung

Eine allgemeingültige Definition, was unter Rückkehrberatung zu verstehen ist, fehlt bislang, denn sie hängt von den Zielen und der Perspektive der involvierten Akteure ab: „Insgesamt bleiben die bundes- und landesrechtlichen Vorgaben für die freiwillige Rückkehr(beratung) und Informationsvermittlung recht allgemein und lassen [...] einen breiten Gestaltungsspielraum“ (Grote 2015: 4).

In einer von Bund und Ländern erarbeiteten Leitlinie, wird Rückkehrberatung folgendermaßen definiert: „Unter Rückkehrberatung ist [...] eine *individuelle, umfassende, qualifizierte* Beratung zu allen Fragen zu verstehen, die im Zusammenhang mit der Rückkehr und Reintegration in das Heimatland des/der Betroffenen bestehen“ (BAMF/BLK-IRM 2015: 2). Demnach soll die Rückkehrberatung sowohl die Umstände des Einzelfalls als auch die Situation im Herkunftsland berücksichtigen und durch qualifiziertes und sensibilisiertes Personal in staatlichen oder nichtstaatlichen Einrichtungen durchgeführt werden. Eine Rückkehrberatung sollte in jedem Fall „neutral“ und „ergebnisoffen“ sein (nicht nur aus Sicht der BLK-IRM, sondern auch der nichtstaatlichen Akteure; Caritas et al. 2014), darf den aufenthaltsrechtlichen Status laut BLK-IRM allerdings nicht außer Acht lassen. Das heißt, dass der Vorrang und die Vorteile der freiwilligen Rückkehr genauso thematisiert werden sollten wie die rechtlichen Konsequenzen eines Verbleibs im Land. Der Vorschlag einer „ergebnisoffenen“ Beratung mit gleichzeitigem Ziel der Ausreise sei nicht praxistauglich (dazu auch Dünnwald 2005a; 2005b; interviewte Personen aus den drei untersuchten Bundesländern), weil meist auch die gesetzliche Verpflichtung zur Ausreise bestehe. Aus staatlicher Sicht ist Rückkehrberatung also auf das Ziel der Ausreise gerichtet; nichtstaatliche Akteure streben dagegen tatsächlich eine ergebnisoffene, individuelle Beratung an (Schmidt-Fink 2009; Grote 2015), die nicht zwingend in einer Ausreise mündet (Dünnwald 2005a).

Von der – ausführlichen – Rückkehrberatung wird die reine Informationsvermittlung unterschieden. Sie dient einerseits dazu, erste Hinweise auf Fördermöglichkeiten für die selbständige Ausreise zu geben (z. B. zu REAG/GARP, „StarthilfePlus“, ERIN); andererseits dazu, Ansprechpartner für die Rückkehrberatung im Bundesland bzw. in der Kommune zu vermitteln. Diese Informationen bilden also den Ausgangspunkt für die weitere Beratung. Informationsgespräche können auf den Vorrang der freiwilligen Ausreise und auf repressive Maßnahmen hinweisen, die mit einer Abschiebung verbunden sind (EMN 2016: 11–13). Dabei sollte jedoch kein Druck auf die Ausreisepflichtigen ausgeübt werden. Diese Gratwanderung kann nur von geschultem und für das Thema sensibilisiertem Personal gemeistert werden.

Beide Interaktionsarten – die Informationsvermittlung und die Rückkehrberatung – sind notwendig, um alle ausreisepflichtigen Personen über die bestehenden Möglichkeiten in Kenntnis zu setzen. Dabei könnten sich staatliche Stellen primär der Informationsvermittlung widmen und auf nichtstaatliche Akteure verweisen; letztere wären dann für eine umfassende Rückkehrberatung zuständig. Für einen solchen Ansatz bedarf es jedoch einer guten, konstruktiven und vertrauensvollen Zusammenarbeit der Akteure.

5 Handlungsempfehlungen

Gegenwärtig wird der freiwilligen Ausreise bzw. deren Förderung durch Information, Beratung und Finanzierung weder konzeptionell auf Bundes- bzw. EU-Ebene noch in der Vollzugspraxis von Ländern und Kommunen ein klarer Vorrang vor der Abschiebung eingeräumt. Insbesondere mangelt es an konkreten Vorgaben und Maßnahmen, den (rhetorisch häufig be-

mühten) Vorrang auch wirksam und flächendeckend umzusetzen. Die Folge ist, dass ausreisepflichtige Ausländer ihr Handeln an stark differierenden Entscheidungsgrundlagen ausrichten müssen. Außerdem ist der Vollzug durch die zuständigen Ausländerbehörden uneinheitlich, wenngleich er zu ähnlichen Resultaten führt: Personen, bei denen sich die Aufenthaltsbeendigung vergleichsweise ‚einfach‘ gestaltet, werden zurückgeführt, während Personen mit komplexen

Fallkonstellationen in Deutschland bleiben, z. B. wenn keine gültigen Reisedokumente vorhanden sind, Ersatzpapiere durch die Vertretungen der Herkunftsstaaten in Deutschland nicht ausgestellt werden oder andere Abschiebungshindernisse vorliegen (AG Rück 2011; Info-Box 3). Dieser Zustand sollte sowohl aus Gründen der Gleichbehandlung als auch unter der Maßgabe eines möglichst einheitlichen Vollzugs von Bundesrecht nicht länger hingenommen werden.

Aus der vorgestellten Analyse ergibt sich eine Reihe von Handlungsempfehlungen. **Auf nationaler Ebene sollten Bund und Länder einen klaren, einheitlichen Umgang mit ausreisepflichtigen Personen anstreben. Dazu gehört nicht nur die flächendeckende Bereitstellung der nötigen Ressourcen, sondern auch das unmissverständliche Bekenntnis dazu, dass die freiwillige Rückkehr Vorrang vor der Abschiebung hat und dass ausreisepflichtige Ausländer proaktiv und ausführlich dazu beraten werden.** Vor allem von der Bundesregierung und den Landesregierungen sind massive Anstrengungen erforderlich, um das Bewusstsein für die wichtige und vielversprechende Möglichkeit der finanziell unterstützten selbständigen Ausreise bei allen involvierten Akteuren zu steigern.

Dazu ist ein Rahmen für die Behördenorganisation notwendig, aber vor allem die konkrete Verfahrensgestaltung: Aus diesem Grund sollten Bund und Länder (1) **klar festlegen, wer zu welchem Zeitpunkt für die Weitergabe welcher Informationen zuständig ist.** So könnten nichtstaatliche Akteure **Einreise- und Orientierungsgespräche** anbieten, in denen erste Informationen zu den Möglichkeiten der Rückkehrunterstützung vermittelt werden. Ein negativer Ausgang des Asylverfahrens im Rahmen des Aufenthalts in der Erstaufnahmeeinrichtung bzw. im Ankunftszentrum sollte nicht nur durch Zustellung eines Bescheids, sondern zusätzlich in einem persönlichen Gespräch durch das BAMF mit Blick auf die Rechts- und Vollzugsfolgen erläutert werden, wobei auf bestehende Fördermöglichkeiten und Angebote der Rückkehrberatung hinzuweisen ist. **Dazu sollte die Zuständigkeit für die Rückkehrberatung bundesgesetzlich den Ausländerbehörden übergeben werden,** mit der Maßgabe, die bereits bestehenden Strukturen der Rückkehrberatung (z. B. durch nichtstaatliche Akteure) einzubeziehen und diese flächendeckend zu ergänzen. Nur so kann garantiert

werden, dass auch nach der Verteilung auf die Kommunen jede ausreisepflichtige Person – ob geduldet oder nicht – von den Möglichkeiten der geförderten Ausreise erfährt. (2) Damit die **Ausländerbehörden**, deren Aufgaben in den letzten Jahren ohnehin stetig gewachsen sind, diese Verantwortung wahrnehmen können, müssen sie **finanziell und personell so ausgestattet werden, dass sie z. B. Dolmetscher bzw. Sprachmittler zur Rückkehrberatung heranziehen** und dass Beratungsgespräche in angemessenen Räumlichkeiten stattfinden können. (3) Darüber hinaus braucht es eine **regelmäßige Verständigung über den Vollzug der Aufenthaltsbeendigung zwischen Kommunen, Land und Bund** sowie eine klare Kommunikation der jeweils aufsichtführenden Behörden. In einem weiteren Schritt sollte der Bund (4) **langfristig angelegte Fördermöglichkeiten schaffen**, die vielfältiger sind als bisher, die also über die reine Zahlung der Reisekosten und -beihilfe hinausgehen. Da fast alle Mitgliedstaaten der EU mit dem Thema Aufenthaltsbeendigung konfrontiert sind, sollten (5) **europäische Grundsätze** erarbeitet werden, die darauf ausgelegt sind, Ungleichheiten zwischen Rückkehrern aus unterschiedlichen Mitgliedstaaten und dadurch entstehende Fehlanreize zu vermeiden.

5.1 Rückkehrberatung als mehrstufiger Prozess: BAMF, Ausländerbehörden und freie Träger

Bislang ist es ein Desiderat, dass die Zuständigkeiten für die Angebote der Rückkehrberatung gesetzlich klar verankert und transparent kommuniziert werden. Alle Beteiligten sollten wissen, wer wann für die Informationsvermittlung, Belehrung und die konkrete Beratung verantwortlich ist. Dabei sollten die inhaltlichen und methodischen Standards, aufbauend auf den Vorarbeiten der „Bund-Länder-Koordinierungsstelle Integriertes Rückkehrmanagement“ (BLK-IRM; s. Kap. 4.5), vorab in praxistaugliche Leitlinien bzw. Beratungscurricula überführt werden, die etwa durch eine verbindliche Verwaltungsvorschrift gestützt werden könnten. An der Erarbeitung solcher Leitlinien sollten die zuständigen Behörden von Bund und Ländern ebenso beteiligt sein wie freie Träger der Beratungsarbeit und Organisationen der Flüchtlingshilfe.

Einreise- und Orientierungsgespräch

Bereits in einem individuellen Orientierungsgespräch, das in der ersten Phase des Aufenthaltes stattfinden sollte, müssen die Abläufe des Asylverfahrens, die Unterbringung, die Chancen des Asylgesuchs, die Teilhabe- und Arbeitsmöglichkeiten sowie erste Informationen zur Rückkehrberatung und -förderung vermittelt werden.⁶¹ Bislang ist es so, dass nur einige Bundesländer über Ausreiseeinrichtungen verfügen, in denen durch „Betreuung und Beratung die Bereitschaft zur freiwilligen Ausreise gefördert“ werden (§ 61 Abs. 2 AufenthG). Diese orientierende Beratungsaufgabe sollte auf alle Landesaufnahmeeinrichtungen ausgeweitet werden und durch ausgebildetes Personal nichtstaatlicher Akteure übernommen werden.

Erläuterung der Rechts- und Vollzugsfolgen durch das BAMF

Pläne der Bundesregierung zur weiteren Beschleunigung der Asylverfahren sehen vor, dass künftig ein großer Teil der Entscheidungen bereits in den sog. Ankunftscentren, also während des Aufenthalts in der Erstaufnahmeeinrichtung, getroffen werden (vgl. BAMF 2016c). Ist dies der Fall und wird der Asylantrag negativ beschieden, sollte das BAMF die damit verbundenen Konsequenzen unmittelbar mündlich, in einer dem Betroffenen verständlichen Sprache erläutern. Gegenstand des Gesprächs sollte eine Aufklärung über die Rechts- und Vollzugsfolgen sowie insbesondere über die bestehenden Fördermöglichkeiten und Angebote der Rückkehrberatung sein – mit dem Ziel, das Primat der freiwilligen Ausreise zu gewährleisten.

Rückkehrberatung auf kommunaler Ebene

Bei den Asylsuchenden, die nach spätestens sechs Monaten auf die Kommunen verteilt werden, sollte das Orientierungsgespräch möglichst nahtlos nach einem negativen Bescheid in ein Angebot zur Rückkehrberatung münden, für dessen Bereitstellung formal die Ausländerbehörden zuständig sein sollten.

Die ‚Informations- und Beratungskette‘ sollte über die verschiedenen Stufen des Asylverfahrens einheitlich und transparent gestaltet und konsequent auf das Primat der freiwilligen Ausreise gegenüber der Abschiebung ausgerichtet sein (Abb. 4). Ferner muss sie sich auf kommunaler Ebene fortsetzen. Damit könnten sowohl Akzeptanz als auch Effizienz des Vollzugs der Aufenthaltsbeendigung deutlich gesteigert werden.

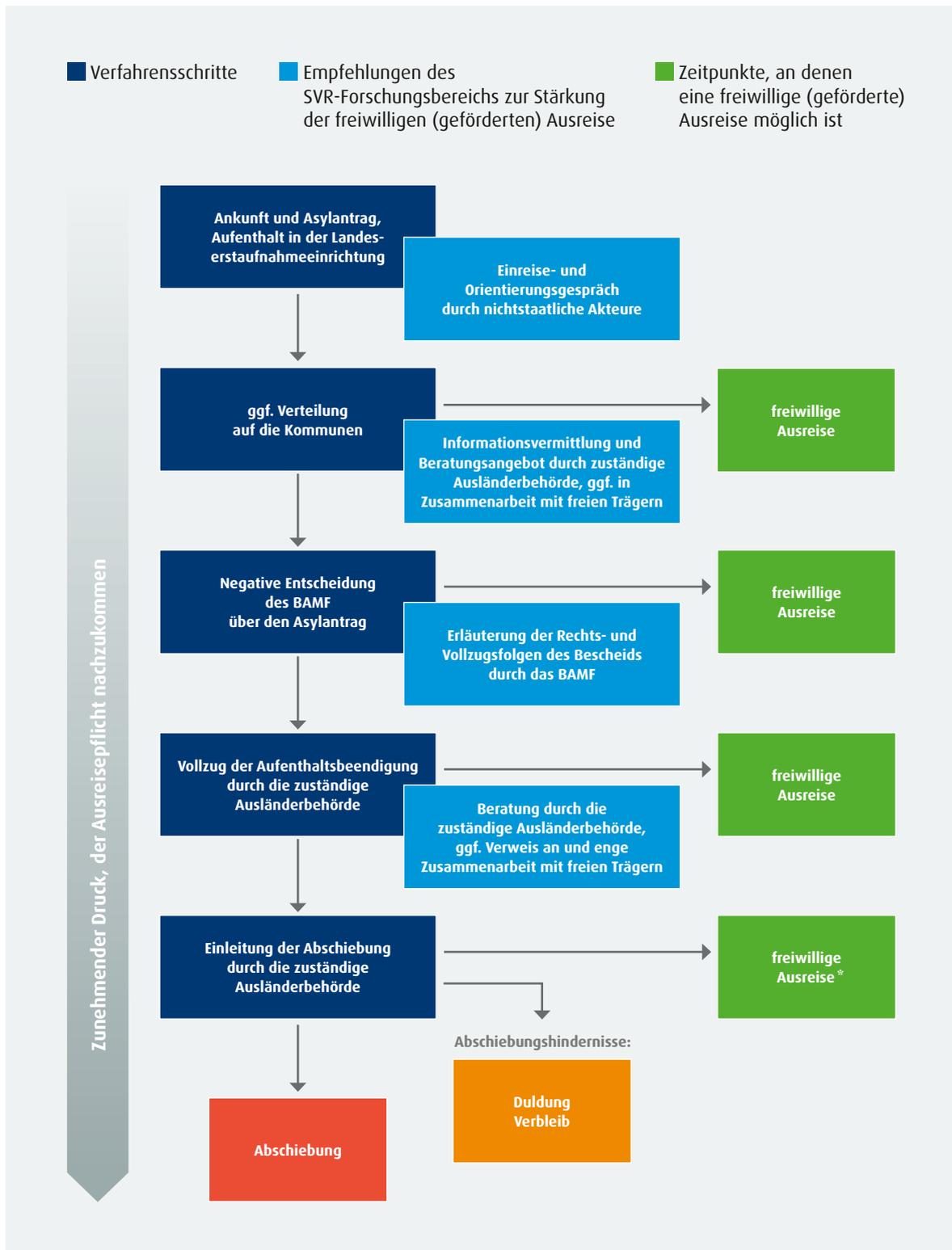
Rechtliche Verankerung: Beratungspflicht der Ausländerbehörden

Die in dieser Studie untersuchten Länderunterschiede deuten auf ein manifestes Kohärenzproblem in der deutschen Rückkehrpolitik hin: Abgelehnte Asylbewerber werden im Rahmen der Aufenthaltsbeendigung trotz ähnlicher Fallkonstellation ungleich behandelt. Dies äußert sich etwa darin, dass die aufenthaltsbeendenden Maßnahmen – Abschiebung vs. geförderte freiwillige Ausreise – von den Ländern unterschiedlich gewichtet und angewandt werden. Oftmals ist die Aufgabe der Informationsvermittlung zu Fördermöglichkeiten bzw. die Rückkehrberatung nicht einmal Teil des regulären ‚Dienstleistungsspektrums‘ der örtlichen Ausländerbehörden. Diese Aufgabe bindet viele Ressourcen, sodass sich derzeit nicht alle Ausländerbehörden in der Lage sehen, über die übliche Rechtsbelehrung hinaus zu informieren und zu beraten.⁶²

61 Vgl. dazu auch den Ansatz der BLK-IRM 2016. Im Hinblick auf Beratung und Verfahrensbegleitung wird das neue System der Schweiz als Modell diskutiert: Im Juni 2016 wurde eine Vorlage für beschleunigte Asylverfahren angenommen (SEM 2016). Das reformierte Asylgesetz sieht einen organisierten Rechtsbeistand vor, der von Anfang an das Verfahren erklärt, aber auch dafür sorgt, dass „Asylgründe angemessen rechtsförmig vorgebracht und erläutert werden“ (Thränhardt 2016: 15). Die Rechtsberater nehmen dabei eine „Scharnierfunktion“ zwischen dem Staat und den Betroffenen ein; sie sollen Qualität und Rechtsstaatlichkeit gewährleisten sowie zur Entlastung des Systems beitragen (Thränhardt 2016: 16; Caroni/Scheiber 2015: 25).

62 Perspektivisch sollte in diesem Zusammenhang der Bund, der für die Gesetzgebung zu aufenthalts- und asylrechtlichen Fragen zuständig ist, eine stärkere Rolle bei der flächendeckenden Finanzierung und Bereitstellung von Beratungsaufgaben wahrnehmen: Die Rückführung abgelehnter Asylbewerber hat auf Bundesebene hohe Priorität; Bundeskanzlerin Angela Merkel sprach gar von einer „nationalen Kraftanstrengung“ (FAZ 2017b). Die bereits jetzt bundesfinanzierten Strukturen der Migrationsberatung stehen abgelehnten Asylbewerbern bzw. solchen mit geringer Bleibeperspektive nicht offen und haben durch ihren integrationspolitischen Fokus auch eine andere Zielrichtung (vgl. § 45 AufenthG; Förderrichtlinien zur Durchführung einer Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE), GMBI Nr. 28 vom 20.07.2016, S. 548–552). Die bestehenden Angebote der Asylverfahrensberatung hingegen können sich bislang nicht auf eine strukturelle Finanzierung stützen; sie haben je nach Bundesland überwiegend Projektcharakter auf der Basis einer Mischfinanzierung. Eine bundesgesetzliche Verankerung von Rückkehrberatung sowie ein Konzept für deren Finanzierung sollte diesen Mangel beheben.

Abb. 4 Informationsvermittlung, Rückkehrberatung und geförderte freiwillige Ausreise im Prozess der Aufenthaltsbeendigung abgelehnter Asylbewerber



* Anmerkung: Ist eine Abschiebung eingeleitet, wird eine freiwillige, ggf. geförderte Ausreise nur noch im Ausnahmefall ermöglicht; dies ist jedoch von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich.

Quelle: SVR-Forschungsbereich / Ellen Stockmar

Rückkehrberatung sollte daher als genuiner Bestandteil ausländerrechtlicher Sachbearbeitung im Aufenthaltsgesetz verankert werden. Die konkreten Zuständigkeiten für entsprechende Beratungs- bzw. Ausreisegespräche – nach Verteilung der Asylsuchenden auf die Kommunen und insbesondere nach abgeschlossenem Asylverfahren – hätten dann die Länder per Verordnung zu regeln. Dabei müssen die Behörden nicht zwangsläufig selbst beraten – vielmehr würde es dem Subsidiaritätsgedanken entsprechen, wenn diese Aufgabe ganz oder teilweise durch Landesrecht an nichtstaatliche Akteure übertragen wird.

Die Rückkehrberatung – als Aufgabe der Ausländerbehörden – und das Primat der selbständigen (freiwilligen) Ausreise sollten somit gesetzlich als eigenständige Norm verankert werden (z. B. in einem neuen § 59a AufenthG im Abschnitt zum Vollzug der Aufenthaltsbeendigung sowie durch die Anpassung der asylrechtlichen Vorschriften etwa in § 40 Abs. 1 AsylG). Die Ausländerbehörden sind als zentraler Ansprechpartner für alle aufenthaltsrechtlichen Fragen für diese Aufgabe prädestiniert und mit ausreisepflichtigen Personen in engem Kontakt (s. Kap. 4.4.1). Jedoch sollten sie auf bestehende Beratungsstrukturen zurückgreifen, u. a. weil die Betroffenen in der Regel ein vertrauensvolleres Verhältnis zu nichtstaatlichen Akteuren aufbauen können. Für die konkrete Ausgestaltung, den Austausch über gute Praktiken oder die Entwicklung von Leitlinien sollten weiterhin die Länder in der Verantwortung sein.

5.2 Stärkung der Ausländerbehörden: Vorrang der freiwilligen Ausreise ermöglichen

Für die – zukünftig wesentlich wichtigere – Aufgabe der Rückkehrberatung müssen die Ausländerbehörden personell besser ausgestattet und die Sachbearbeiter geschult werden. Dabei müssen die Länder den Kommunen finanzielle Unterstützung anbieten (wie z. B. in Rheinland-Pfalz). Die genaue Kenntnis der komplexen rechtlichen Rahmenbedingungen und die Ausübung von pflichtgemäßem Ermessen bedürfen einer angemessenen Qualifizierung und Sensibilisierung der Mitarbeitenden, um die Möglichkeiten der freiwilligen

Rückkehr auch tatsächlich ausschöpfen und im Einzelfall flexibel reagieren zu können (z. B. durch eine Fristverlängerung bei objektiv nicht einzuhaltender Ausreisefrist). Weil Erfahrungswerte und der Austausch mit anderen Akteuren fehlen, kommt es häufig ohne Notwendigkeit zur Planung der zwangsweisen Rückführung (Grote 2015: 58).

Ergänzend dazu müssen die Mitarbeitenden generell in ihrer Kommunikationskompetenz gegenüber den Ausreisepflichtigen gestärkt werden. Dies muss einerseits durch den regelmäßigen Einbezug von Dolmetschern oder Sprachmittlern in sämtlichen Kommunikationsprozessen – auch im Rahmen der Aufenthaltsbeendigung – gewährleistet werden (UAG Vollzugsdefizite 2015: 7–10) und andererseits durch angemessene Räumlichkeiten, in denen ein individuelles Ausreisegespräch in geschützter Atmosphäre und ohne zeitlichen Druck möglich ist. Idealerweise sollte die Beratung in einem separaten Raum mit Tisch und Sitzgelegenheiten stattfinden – und nicht stehend in einer ‚Schalter‘- oder ‚Thekensituation‘, z. B. mit Scheiben oder anderen Barrieren zwischen den Gesprächspartnern oder mit Wartenden in der Schlange, die mithören können. Auch einzelne Sozialbehörden verfügen über Erfahrungen in der Rückkehrberatung, insbesondere zum Programm REAG/GARP. Die vorhandenen Kompetenzen auf kommunaler Ebene sollten beim Aufbau eines Regelangebots bei den Ausländerbehörden unbedingt genutzt und ggf. transferiert werden. Für die flächendeckende Beratung sollten im Einvernehmen zwischen Bund und Ländern Qualitätsstandards definiert werden, die in ihren Grundzügen Eingang in eine aktualisierte Version der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz finden könnten.

5.3 Austausch zwischen den Ebenen: für eine kohärente Rückkehrpolitik

Der Austausch zwischen Landes- und kommunaler Ebene sowie zwischen Ländern und Bund ist für eine transparente und einheitliche Rückkehrpolitik zentral. Dazu gehören klare Handlungsanweisungen auf Landesebene sowie eine verbindlichere Steuerung der Rückkehrpolitik im föderalen System (z. B. über die

Innenministerkonferenz oder entsprechende Verwaltungsvorschriften).

Über regelmäßige Dienstbesprechungen und klar kommunizierte Anweisungen, z. B. in Form von Erlassen, kann der Austausch zwischen Land und Kommunen gefördert werden. Erlasse müssen zeitnah zu Gesetzesänderungen mit möglichst eindeutigen Anwendungshinweisen herausgegeben werden (s. Kap. 4.5). Für ein transparentes Vorgehen müssten sie öffentlich zugänglich gemacht werden. Darüber hinaus muss die Verständigung über bestehende Probleme verbessert werden, sodass Lösungen gemeinsam ausgearbeitet werden können. Dadurch ließe sich mehr Kohärenz bei der Umsetzung durch die kommunalen Behörden erreichen.

Ein regelmäßiger Austausch zwischen den kommunalen Behörden würde zudem die Unterschiede in der Vollzugspraxis minimieren. So könnten die zuständigen Behörden Erfahrungen austauschen und voneinander lernen, beispielsweise durch im Rotationsprinzip organisierte Treffen. Außerdem müssen auch nichtstaatliche Akteure in den Austausch einbezogen werden, die auf kommunaler Ebene in der Rückkehrberatung tätig sind.

5.4 Finanzielle Anreize als erster Ansatz: Ausreisen nachhaltig unterstützen

Um den Entschluss zu einer selbständigen Ausreise zu fördern, sollten die Behörden gegenüber ausreisepflichtigen Ausländern nicht in erster Linie auf die abschreckende Wirkung der Abschiebung im Sinne eines ‚Damoklesschwertes‘ setzen, sondern stärker in die ideale, monetäre und organisatorische Unterstützung der selbständigen Ausreise und Wiedereingliederung im Herkunftsland investieren. Dieser Weg ist nicht nur kostengünstiger (Info-Box 6), sondern auch humaner, da er mit weniger Härten verbunden ist als eine Abschiebung (s. Kap. 1). Bei den Maßnahmen zur Förderung der selbständigen Ausreise geht es um Beratung und finanzielle Unterstützung, die über die bisherigen Möglichkeiten von REAG/GARP und „StarthilfePlus“ deutlich hinausgehen (Info-Box 4), denn die Fördermittel die-

ser Programme sind zweckgebunden und geben den Behörden im Einzelfall keinen Handlungsspielraum. Da nicht jedes Bundesland darüber hinausgehende Mittel zur Verfügung stellt, finden Rückkehrer unterschiedliche Ausreise- bzw. Startbedingungen vor, je nachdem, in welchem Bundesland ihr Antrag bearbeitet wurde.

Die Aufstockung der Mittel für REAG/GARP und die Ergänzung durch die „StarthilfePlus“ (Info-Box 4) sind als wichtiger Schritt zu begrüßen. Doch während eine degressive Staffelung der Rückkehrhilfen nach Abschluss des Asylverfahrens durchaus sinnvoll sein kann, erscheint eine ‚Verzichtsprämie‘, mit der Schutzsuchende zur Aufgabe eines rechtsstaatlichen Verfahrens motiviert werden sollen, ethisch fragwürdig. Gegenüber dem Status quo sollten daher vor allem mehr strukturelle Hilfen für die erste Zeit nach der Rückkehr zur Verfügung gestellt werden, die über eine rein monetäre Unterstützung hinausgehen. Neben Reisekosten und Starthilfen, die z. B. die ersten Übernachtungen im Zielland oder eine Weiterreise ermöglichen, müssen auch Mittel für strukturelle Reintegrationshilfen (s. Kap. 2.3 u. 4.3) eingesetzt werden können. Im Rahmen des Kosovo-Rückkehrprojektes „URA 2“, das der Bund und einige Länder bereits seit vielen Jahren betreiben, können Rückkehrer umfassende Beratung und Reintegrationshilfen in Anspruch nehmen, darunter Mietkostenzuschüsse, Erstattung von medizinischen Behandlungskosten, Schulungskosten für Sprachkurse, Zuschüsse zu Ausbildungskosten, Arbeitsvermittlung oder Startgelder für Existenzgründungen (BAMF 2017e).⁶³ Solche Programme, die die Option einer Rückkehr für die Betroffenen akzeptabler machen, sollten auch für andere Länder geschaffen werden.⁶⁴ Erhöhen sich die Chancen auf einen gelingenden Neustart, kann das erneuten Einreiseversuchen in die EU oder nach Deutschland vorbeugen. Bei der Umsetzung struktureller Reintegrationshilfen für Rückkehrer muss berücksichtigt werden, dass sie nicht zur Benachteiligung der Gesellschaft im Herkunftsland führen können, sondern dazu beitragen, die Gesamtsituation zu verbessern (s. Kap. 2.3).

Auch die Planungssicherheit und Beständigkeit von Rückkehrunterstützungs- und Reintegrationsprogram-

63 Für eine Übersicht zu Rückkehrprogrammen und Reintegrationsprojekten vgl. Grote (2015: 40–44).

64 Im Haushalt des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) sind für die nächsten Jahre 150 Millionen Euro vorgesehen, um „Menschen ohne Bleibeperspektive Startchancen im Herkunftsland“ zu eröffnen. Dafür will das BMZ Anlaufstellen und Betreuung in den Herkunftsländern schaffen (BMZ 2017).

men ist von zentraler Bedeutung und muss künftig besser gewährleistet werden, ggf. durch Anpassungen der Regelungen im Haushaltsrecht. REAG/GARP existiert bereits seit 1979, wird jedoch – ähnlich wie viele andere Programme – in der Regel nur für jeweils ein Jahr finanziert. Die Rückkehrförderung muss aber ausgebaut, nachhaltig institutionalisiert und langfristig finanziert werden. Nur mit einer finanziell und personell nachhaltigen Ressourcenausstattung können die damit beauftragten Organisationen – IOM, Wohlfahrtsverbände und freie Träger – Rückkehrberatung und -förderung aktiv und effizient betreiben (s. Kap. 5.3).

Eine Evaluation erscheint unerlässlich, um einen Überblick über die Praxis der Länder und Kommunen zu erhalten und gezielte Verbesserungen anzustreben. Diese sollte sich nicht auf REAG/GARP oder die „StarthilfePlus“ beschränken, sondern alle bestehenden Förder- und Beratungsstrukturen umfassen. Mit der Evaluation sollte auch eine einheitliche und vergleichbare statistische Erfassung der registrierten Ausreisen durch die Länder verbunden sein.⁶⁵

5.5 Ausblick: Europäisierung der Rückkehrpolitik

Das Thema der Aufenthaltsbeendigung ist auch für zahlreiche andere Mitgliedstaaten der Europäischen Union eine Herausforderung. Gerade mit Blick auf die Dublin-Verordnung, an der die EU als Kernbestandteil des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) festhalten möchte, muss der Komplex der Rückkehr abgelehnter Asylbewerber deutlich stärker europäisiert werden als bisher: Wenn vorrangig jene Mitgliedstaaten, in denen Asylsuchende das Territorium der EU erstmals betreten, für die Aufnahme und Asylprüfung zuständig sind, ergibt sich daraus auch die Aufgabe der Rückführung bei erfolglosen Anträgen. Die Bundesregierung sollte sich auf europäischer Ebene um einen noch besseren Austausch guter Praktiken bemühen und das Ziel nicht aus den Augen verlieren, EU-weit angepasste Fördergrundsätze zu vereinbaren, sodass

Rückkehrer unabhängig davon, aus welchem Mitgliedstaat sie zurückkehren, ähnliche Unterstützungsleistungen erhalten können (s. Kap. 2.3; COM(2017)200: 7–8). Dabei sind länderübergreifende AMIF-Projekte wie das Programm *European Reintegration Network* (ERIN), an dem sieben EU-Mitgliedstaaten und Norwegen teilnehmen, ein guter Ansatz. Mit dem Ziel einer dauerhaften Reintegration im Herkunftsland arbeitet ERIN an der sozialen Begleitung und beruflichen Unterstützung von Rückkehrern und sieht einheitliche finanzielle Reintegrationshilfen vor (BAMF 2016a). Daneben sollten die Europäische Kommission, der Europäische Rat und das Europäische Parlament prüfen, ob im Rahmen der GEAS-Weiterentwicklung eine Neufassung der EU-Rückführungsrichtlinie (RL 2008/115/EG) anzustreben wäre. Gegenwärtig existiert ein „Rückkehr-Handbuch“ (Europäische Kommission 2015), das als Anhang zum „EU-Aktionsplan für die Rückkehr“ (COM(2015)453) von der EU-Kommission veröffentlicht wurde und Hinweise zur Anwendung der Richtlinie (RL 2008/115/EG; und damit auch zum Vorrang der freiwilligen Ausreise) für die zuständigen Vollzugsbehörden der Mitgliedstaaten enthält. Dieses Handbuch wird derzeit aktualisiert (vgl. COM(2017)200: 4) Allerdings fehlen darin bislang Grundsätze, wie, wann und in welcher Form Rückkehrberatung zu gewährleisten ist. Außerdem sollte ein reformierter Rechtsakt, der ggf. als Verordnung zu beschließen und damit unmittelbar rechtswirksam wäre, (1) verbindliche Mindeststandards festlegen, wie Aufenthaltsbeendigungen unter Einbezug der Möglichkeit der geförderten freiwilligen Ausreise auszugestalten sind, und (2) Grundsätze der Rückkehr- und Reintegrationsförderung definieren. Analog zum Handlungsvorschlag für das deutsche Aufenthaltsgesetz könnte eine verbindliche Verpflichtung zur Rückkehrberatung festgeschrieben werden. Auf diese Weise könnte EU-weit ein deutlich stärkeres Bewusstsein dafür geschaffen werden, dass nicht nur die zwangsweise, sondern auch die freiwillige Rückführung abgelehnter Asylbewerber eine genuin gemeinsame Aufgabe im Rahmen eines harmonisierten Asylsystems sein muss.

⁶⁵ Vgl. dazu auch den entsprechenden Beschluss von Bund und Ländern vom 9. Februar 2017. Es liegt in der Natur der Sache, dass nicht geförderte Ausreisen schwer zu erfassen sind, da die Behörden nicht über alle ausreisenden Ausländer Kenntnis erlangen. Nichtsdestoweniger sollten zumindest über Kommunal- oder Landesmittel geförderte Ausreisen differenzierter erfasst werden, etwa nach dem Kriterium des letzten Aufenthaltstitels oder dem Voraufenthalt in Deutschland.

Literatur

- AG Rück – Arbeitsgruppe Rückführung* 2011: Vollzugsdefizite. Ein Bericht über die Probleme bei der praktischen Umsetzung von ausländerbehördlichen Ausreisemaßnahmen, Trier.
- ARD/Infratest Dimap* 2015: ARD-DeutschlandTREND September 2015. (www.infratest-dimap.de/umfragen-, 15.02.2017)
- Baldaccini, Anneliese* 2009: The EU Directive on Return. Principles and Protests, in: *Refugee Survey Quarterly*, 28: 4, 114–138.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* 2015: Der Werkzeugkoffer für Ausländerbehörden. (www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Sonstige/abh-projekt-werkzeugkoffer.html, 15.02.2017)
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* 2016a: ERIN-Programmsteckbrief. (www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Rueckkehr/erin-projektsteckbrief.html?nn=3031796, 13.02.2017)
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* 2016b: Flyer Freiwillige Rückkehr. Informationen für Ehrenamtliche in der Flüchtlingsarbeit. (www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Flyer/flyer-rueckkehrfoerderung-ehrenamtliche.html, 15.02.2017)
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* 2016c: Integriertes Flüchtlingsmanagement. Leitfaden zum Aufbau eines Ankunftsentrums, Nürnberg.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* 2017a: Asylgeschäftsstatistik für den Monat Dezember 2016, Nürnberg.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* 2017b: Merkblatt StarthilfePlus-Programm 2017. (www.bamf.de/DE/Rueckkehr/FreiwilligeRueckkehr/StarthilfePlus/starthilfeplus-node.html, 15.02.2017)
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* 2017c: Zentralstelle für Informationsvermittlung zur Rückkehrförderung (ZIRF). (www.milo.bamf.de/milop/livellink.exe/fetch/2000/702450/698578/704870/customview.html?func=ll&objId=704870&objAction=browse, 20.02.2017)
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* 2017d: Reintegration in die Heimat. (www.bamf.de/DE/Rueckkehr/Reintegration/reintegration-node.html, 15.02.2017)
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* 2017e: Kosovo-Rückkehrprojekt „URA“, Stand: 23.01.2017. (www.bamf.de/DE/Rueckkehr/Reintegration/Projekt-Kosovo/projektkosovo-node.html, 15.02.2017)
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* 2017f: Reintegrationsprogramm ERIN, Stand: 16.01.2017. (www.bamf.de/DE/Rueckkehr/Reintegration/ProjektERIN/projekt_erin-node.html, 15.02.2017)
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* 2017g: Antwort des BAMF vom 03.03.2017 auf eine Anfrage des SVR-Forschungsbereichs.
- BAMF/BLK-IRM – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge/Bund-Länder-Koordinierungsstelle Integriertes Rückkehrmanagement* 2015: Leitlinien für eine bundesweite Rückkehrberatung. Arbeitsgemeinschaft Freiwillige Rückkehr. (www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Rueckkehr/leitlinien-zur-rueckkehrberatung.html?nn=1366068, 15.02.2017)
- Bendel, Petra* 2008: Die Rückführungsrichtlinie der Europäischen Union: eine Schande für Europa oder das kleinere Übel?, in: *Gesellschaft, Wirtschaft, Politik*, 53: 3, 315–320.
- Bergmann, Jan/Dienelt, Klaus* 2016: *Ausländerrecht*. 11. Aufl., München.
- Black, Richard/Koser, Khalid/Munk, Karen/Atfield, Gaby/D’Onofrio, Lisa/Tiemoko, Richmond* 2004: *Understanding Voluntary Return*. Home Office Online Report 50/04. (<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110220105210/rds.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs04/rdsolr5004.pdf>, 20.02.2017)
- BLK-IRM – Bund-Länder-Koordinierungsstelle Integriertes Rückkehrmanagement* 2016: 2. Kurzbericht der Bund-Länder-Koordinierungsstelle zum Integrierten Rückkehrmanagement an die Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder. (www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Rueckkehr/2_kurzbericht-bund-laender-koordinierungsstelle-2016.pdf?__blob=publicationFile, 20.02.2017)
- BMI – Bundesministerium des Innern* 2017: Rückkehrpolitik. (www.bmi.bund.de/DE/Themen/Migration-Integration/Aufenthaltsrecht/Rueckkehr/rueckkehr_node.html, 15.02.2017)
- BMZ – Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung* 2017: Initiative „Perspektive Heimat“: Rückkehrprogramm. (http://docs.dpaq.de/11961-170126_bmz_rueckkehrer_2s_a4_print.pdf, 28.02.2017)



- Bommes, Michael/Kolb, Holger* 2012: From Disorder to New Roles for All Governments. Integration and Federalism in Germany, in: Joppke, Christian/Seidle, Leslie (Hrsg.): Immigrant Integration in Federal Countries, Montreal, 113–133.
- Bruns, Marco* 2016: § 61 a AufenthG, in: Hofmann, Rainer M. (Hrsg.): Ausländerrecht. Kommentar. 2. Aufl., Baden-Baden, 939–964.
- Bundesregierung* 2015: Rede von Bundeskanzlerin Merkel zum Einzelplan 04 vor dem Deutschen Bundestag (Protokoll des Deutschen Bundestages). (www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2015/11/2015-11-26-rede-merkel-haushalt.html, 15.02.2017)
- Bundesregierung* 2016: Bericht im Kabinett: Mehr Abschiebungen als im Vorjahr, Stand: 17.02.2016. (www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/02/2016-02-17-rueckfuehrungen.html, 20.02.2017)
- Bundesregierung* 2017a: Fragen und Antworten. Flucht, Migration, Integration, Stand: 01/2017. (www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Fluechtlings-Asylpolitik/4-FAQ/_node.html?id=GlossarEntry1659090, 15.02.2017)
- Bundesregierung* 2017b: Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder zur Asyl- und Flüchtlingspolitik (Rückkehr), am 9. Februar. (www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2017/02/2017-02-09-abschlussdokument-treffen-bund-laender.pdf?__blob=publicationFile&v=1, 15.02.2017)
- Caritas/DRK/Diakonie/Regierung von Schwaben und Unterfranken* 2014: 10 Jahre Zentrale Rückkehrberatung in Süd- und Westbayern. Beratung und Hilfen für eine Rückkehr in Würde. (www.zrb-suedbayern.de/cms/contents/zrb.caritas.de/medien/flyer/in-fobroschuere/10_jahre_zrb-24-10.pdf?d=a&f=pdf, 20.02.2017)
- Caroni, Martina/Scheiber, Nicole* 2015: Gutachten im Auftrag der Demokratischen Juristinnen und Juristen Schweiz betreffend rechtliche Fragestellungen im Zusammenhang mit der Neustrukturierung im Asylbereich und der Beschleunigung im Asylverfahren, Luzern.
- Cassarino, Jean-Pierre* 2004: Theorising Return Migration: The Conceptual Approach to Return Migrants Revisited, in: International Journal on Multicultural Societies, 6: 2, 253–279.
- CDU/Bündnis 90/Die Grünen* 2014: Verlässlich gestalten – Perspektiven eröffnen. Koalitionsvertrag Hessen. Koalitionsvertrag für die 19. Wahlperiode, Wiesbaden.
- CDU/SPD/Bündnis 90/Die Grünen* 2016: Zukunftschancen für Sachsen-Anhalt – verlässlich, gerecht und nachhaltig. Koalitionsvertrag Sachsen-Anhalt. Koalitionsvertrag für die 7. Wahlperiode, Magdeburg.
- Classen, Georg* 2016: Leitfaden zum Asylbewerberleistungsgesetz, Stand: 05.09.2016. (www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/pdf/Classen_Sozialleistungen_fuer_MigrantInnen_und_Fluechtlinge.pdf, 15.02.2017)
- de Coulon, Giada* 2013: „They Don’t Beat You; They Work on Your Brain“. ‚Regular Illegality‘ and the Disciplining of Rejected Asylum Seekers, in: Geiger, Martin/Pécoud, Antoine (Hrsg.): Disciplining the Transnational Mobility of People, London, 207–227.
- Davids, Tine/van Houte, Marieke* 2008: Remigration, Development and Mixed Embeddedness: An Agenda for Qualitative Research?, in: International Journal on Multicultural Societies, 10: 2, 169–193.
- Deutschlandradio Kultur* 2015: Aus der Klasse in die Abschiebung. (www.deutschlandradiokultur.de/fluechtlingskinder-aus-der-klasse-in-die-abschiebung.1001.de.html?dram:article_id=333336, 15.02.2017)
- Dörig, Harald/Langenfeld, Christine* 2016: Vollharmonisierung des Flüchtlingsrechts in Europa, in: Neue Juristische Wochenschrift, 1/2016, 1–5.
- Dünnwald, Stephan* 2005a: Rückkehr ohne Konzept, in: Der Schlepper, 32/2005, 24–25.
- Dünnwald, Stephan* 2005b: Flüchtlinge ohne Perspektive, in: Der Schlepper, 31/2005, 37–39.
- Dünnwald, Stephan* 2008: Angeordnete Freiwilligkeit. Zur Beratung und Förderung freiwilliger und angeordneter Rückkehr durch Nichtregierungsorganisationen in Deutschland. Basierend auf der Untersuchung der Unterstützung von Rückkehrern in den Kosovo. Bericht von PRO ASYL e. V., München.
- Dünnwald, Stephan* 2011: Freiwillige Rückführungen. Rückkehrpolitik und Rückkehrunterstützung von MigrantInnen ohne Aufenthaltsrechte, in: Migration und Soziale Arbeit, 33: 2, 144–151.
- Düvell, Franck* 2005: Die Ethik der Politik der freiwilligen Rückkehr, in: Flüchtlingsrat, 104/105: 6/04, 61–67.

- Düvell, Franck* 2006: Illegal Immigration in Europe. Beyond Control?, Houndsmills.
- Ellermann, Antje* 2006: Street-Level Democracy: How Immigration Bureaucrats Manage Public Opposition, in: *West European Politics*, 29, 293–309.
- Ellermann, Antje* 2009: *States Against Migrants. Deportation in Germany and the United States*, Cambridge.
- EMN – Europäisches Migrationsnetzwerk* 2015: Dissemination of Information on Voluntary Return. How to Reach Irregular Migrants not in Contact with the Authorities. Synthesis Report for the EMN Focussed Study, Brüssel.
- EMN – Europäisches Migrationsnetzwerk* 2016: The Return of Rejected Asylum Seekers. Challenges and Good Practices. Synthesis Report for the EMN Focussed Study, Brüssel.
- EMN/BAMF – Europäisches Migrationsnetzwerk/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* 2016: Umgang mit abgelehnten Asylbewerbern in Deutschland. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Working Paper 69 des BAMF, Nürnberg.
- ERIN – European Reintegration Network* 2016: The European Reintegration Network Promotional Movie. (www.youtube.com/watch?v=wX-M4giSgLA&feature=youtu.be, 15.02.2017)
- Eule, Tobias G.* 2014: *Inside Immigration Law. Migration Management and Policy Application in Germany*, Farnham.
- Europäische Kommission* 2015: *Rückkehr-Handbuch*. (www.ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/return_handbook_de.pdf, 20.02.2017), Brüssel.
- FAZ – Frankfurter Allgemeine Zeitung* 2015: Sachsen-Anhalt: Abschiebung ohne Ansage. (www.faz.net/aktuell/politik/inland/cdu-in-sachsen-anhalt-will-abschiebungen-vereinfachen-13772203.html, 15.02.2017)
- FAZ – Frankfurter Allgemeine Zeitung* 2016: McKinsey bekommt Millionen für Tipps zur Rückführung von Flüchtlingen. (www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/mckinsey-bekommt-millionen-fuer-rueckfuehrungstipps-14373394.html, 15.02.2017)
- FAZ – Frankfurter Allgemeine Zeitung* 2017a: Merkel will deutlich mehr abschieben. (www.faz.net/aktuell/politik/inland/merkel-will-zahl-der-abschiebungen-beschleunigen-14867612.html, 15.02.2017)
- FAZ – Frankfurter Allgemeine Zeitung* 2017b: Merkel kündigt „nationale Kraftanstrengung“ bei Abschiebungen an. (<http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/merkel-kuendigt-nationale-kraftanstrengung-bei-abschiebungen-an-14611483.html>, 03.03.2017)
- Gemeinsame Wissenschaftskonferenz* 2016: *Königsteiner Schlüssel 2010–2016*. (www.gwk-bonn.de/themen/koenigsteiner-schluessel/, 20.02.2017)
- de Genova, Nicholas/Peutz, Nathalie* 2010: *The Deportation Regime. Sovereignty, Space, and the Freedom of Movement*, Durham, NC.
- Gesemann, Frank/Roth, Roland (Hrsg.)* 2009: *Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft*, Wiesbaden.
- Gottstein, Margit* 2016: Rückführung ausreisepflichtiger Ausländer in Rheinland-Pfalz. Präsentation bei den Hohenheimer Tagen zum Ausländerrecht am 29. Januar 2016, Stuttgart-Hohenheim.
- Grimm, Simone* 2007: *Die Rückführung von Flüchtlingen in Deutschland. Abhandlungen zu Migration und Flüchtlingsfragen*, Berlin.
- Grote, Janne* 2014: Abschiebungshaft und Alternativen zur Abschiebungshaft in Deutschland. Working Paper 59 des BAMF, Nürnberg.
- Grote, Janne* 2015: *Irreguläre Migration und freiwillige Rückkehr – Ansätze und Herausforderungen der Informationsvermittlung*. Working Paper 65 des BAMF, Nürnberg.
- Haase, Marianne/Honerath, Pia* 2016: *Return Migration and Reintegration Policies. A Primer*. (www.gmfus.org/publications/return-migration-and-reintegration-policies-primer, 20.02.2017)
- Hailbronner, Kay* 2014: *Asyl- und Ausländerrecht*. 3. Aufl., Stuttgart.
- HMDiS – Hessisches Ministerium des Innern und für Sport* 2016: *Organisation der staatlichen Rückkehrberatung in Hessen. Umsetzungskonzeption*, Stand: 05.10.2016. (www.ag-fluechtlingshilfe-wetterau.de/app/download/6396044/16-11-17_RS_Organisationskonzept+staatl.+Rueckkehrberatung+in+HE.pdf, 20.02.2017)



- IOM Deutschland* 2017a: Die Internationale Organisation für Migration (IOM). (<http://germany.iom.int/de/iom-weltweit>, 15.02.2017)
- IOM Deutschland* 2017b: REAG/GARP. (www.germany.iom.int/de/reaggarp, 15.02.2017).
- IOM Deutschland* 2017c: Merkblatt. REAG/GARP-Programm 2017. Projekt „Bundesweite finanzielle Unterstützung freiwilliger Rückkehrer/Innen“, Nürnberg.
- Johansson, Susanne* 2016: Was wir über Flüchtlinge (nicht) wissen. Der wissenschaftliche Erkenntnisstand zur Lebenssituation von Flüchtlingen in Deutschland. Eine Expertise im Auftrag der Robert Bosch Stiftung und des SVR-Forschungsbereichs.
- Keßler, Stefan* 2016: § 61 AufenthG, in: Hofmann, Rainer M. (Hrsg.): Ausländerrecht. Kommentar. 2. Aufl., Baden-Baden, 964–978.
- Kohls, Martin* 2014: Wirksamkeit von Wiedereinreiseperrn und Rückübernahmeabkommen. Working Paper des BAMF 58, Nürnberg.
- Koser, Khalid/Kuschminder, Katie* 2015: Comparative Research on the Assisted Voluntary Return and Reintegration of Migrants. IOM, Genf.
- Kunkel, Carsten* 2016: Vertragsgestaltung: Eine methodisch-didaktische Einführung. 4. Aufl., München.
- Landesregierung Rheinland-Pfalz* 2015: Landesinitiative Rückkehr. Aktuelle Nachrichten 05.11.2015. (www.rlp.de/fr/aktuelles/einzelansicht/news/detail/News/landesinitiative-rueckkehr/, 15.02.2017)
- MFFJIV – Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz* 2015: Fördergrundsätze von Maßnahmen im Rahmen der „Landesinitiative Rückkehr“. (www.mffjiv.rlp.de/fileadmin/mifkjf/Integration/Foerderrichtlinien_LI_Rueckkehr_20.11.2015.pdf, 15.02.2017)
- MFFJIV – Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz* 2017: Förderung der freiwilligen Rückkehr. (www.mffjiv.rlp.de/ar/themen/integration/humanitaere-zuwanderung-und-fluechtlinge/rueckkehrfoerderung/, 15.02.2017)
- Mitteldeutsche Zeitung* 2015: Zentrale Abschiebestelle in Quedlinburg. (www.mz-web.de/quedlinburg/fluechtlinge-zentrale-abschiebestelle-in-quedlinburg-23084578, 15.02.2017)
- NDR.de* 2016: Kosten, Ablauf, Ausnahmen. FAQ zu Abschiebung, Stand: 01.08.2016. (www.ndr.de/nachrichten/Kosten-Ablauf-Ausnahmen-FAQ-zu-Abschiebung,abschiebung642.html#anchor4, 15.02.2017)
- Noll, Gregor* 1999: Rejected Asylum Seekers: The Problem of Return, in: *International Migration*, 37: 1, 267–288.
- Oulios, Miltiadis* 2015: Blackbox Abschiebung. Geschichte, Theorie und Praxis der deutschen Migrationspolitik, Berlin.
- Regierungspräsidium Gießen* 2015: Arbeitsschutz und Inneres, Stand: 06/2015. (www.rp-giessen.hessen.de/sites/rp-giessen.hessen.de/files/content-downloads/Flyer_Abteilung_II.pdf, 15.02.2017)
- Schammann, Hannes* 2015: Rette sich, wer kann? Flüchtlingspolitik im Föderalismus, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 65: 25, 26–31.
- Schammann, Hannes/Kühn, Boris* 2016: Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland, Berlin.
- Scherr, Albert* 2015: Abschiebungen. Verdeckungsversuche und Legitimationsprobleme eines Gewaltakts, in: Felixberger, Peter/Nassehi, Armin (Hrsg.): *Kursbuch 183. Wohin flüchten?*, Hamburg, 60–74.
- Schmidt-Fink, Ekkehart* 2009: Erfassung der Rückkehrhilfesysteme in den Bundesländern. Im Rahmen der Fachtagung „Rückkehr und Reintegration“ am 8. Oktober 2009, München.
- Schneider, Jan/Kreienbrink, Axel* 2010: Rückkehrunterstützung in Deutschland. Working Paper 31 des BAMF, Nürnberg.
- Schwenken, Helene/Rosenberger, Sieglinde/D’Amato, Gianni* 2016: Taking Sides: Protest Against the Deportation of Asylum Seekers in Austria, Germany and Switzerland. Forschungsprojekt, Osnabrück.
- SEM – Staatssekretariat für Migration (Schweiz)* 2016: Umsetzung der Asylgesetzrevision (AsylG) – Beschleunigung der Asylverfahren, Stand: 05.06.2016. (www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/gesetzgebung/aend_asylg_neustruktur.html, 22.02.2017)
- Severino, Caterina (Hrsg.)* 2015: La transposition de la directive „retour“, Brüssel.
- SPD/FDP/Bündnis 90/Die Grünen* 2016: Sozial gerecht – wirtschaftlich stark – ökologisch verantwortlich. Koalitionsvertrag Rheinland-Pfalz. Koalitionsvertrag für die 17. Wahlperiode, Mainz.

Staatskanzlei Hessen 2016: Übersicht: Abschiebungen & freiwillige Ausreisen. (www.fluechtlinge.hessen.de/flucht-asyl/zahlen-fakten/abschiebungen-freiwillige-ausreisen, 03.06.2017)

SVR 2012: Integration im föderalen System. Bund, Länder und die Rolle der Kommunen. Jahrgutachten 2012 mit Integrationsbarometer, Berlin.

Thränhardt, Dietrich 2016: Schnelligkeit und Qualität – Impulse aus der Schweiz für faire Asylverfahren in Deutschland. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Thym, Daniel 2015: Sitzung des Innenausschusses v. 23. März, Wortprotokoll der 42. Sitzung Nr. 18/42, Berlin.

UAG Vollzugsdefizite – Unterarbeitsgruppe Vollzugsdefizite 2015: Bericht über die Ergebnisse der Evaluierung des Berichts über die Probleme bei der praktischen Umsetzung von ausländerbehördlichen Ausreiseforderungen und Vollzugsmaßnahmen vom April 2011. Arbeitsgruppe Rückführungen. (www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Kurzmeldungen/bund-laender-bericht-hindernisse-abschiebungen.pdf?__blob=publicationFile, 20.02.2017)

Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ 2001: Zuwanderung gestalten, Integration fördern, Berlin.

Valenta, Marko/Thorshaug, Kristin 2011: Failed Asylum-Seekers’ Responses to Arrangements Promoting Return. Experiences from Norway, in: Refugee Survey Quarterly, 30: 2, 1–23.

Welt 2016: So soll das „Rückkehrmanagement 2017“ funktionieren. (www.welt.de/politik/deutschland/article159951514/So-soll-das-Rueckkehrmanagement-2017-funktionieren.html, 15.02.2017)

Wong, Tom K. 2015: Rights, Deportation, and Detention in the Age of Immigration Control, Stanford.

Zeit Online 2015: Ablehnen, abholen, abschieben. (www.zeit.de/feature/fluechtlinge-in-deutschland-abschiebung-fluege-gesetze, 15.02.2017)

Zeit Online 2017: Schleswig-Holstein plant Abschiebestopp für Afghanistan. (www.zeit.de/politik/deutschland/2017-01/afghanistan-asyl-abschiebung-unhcr-abschiebestopp, 15.02.2017)

Anhang

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1	Rückführungen und freiwillige Ausreisen mit REAG/GARP-Finanzierung von 2012–2015.....	19
Abb. 2	Die zwölf häufigsten REAG/GARP-Zielstaaten 2016.....	19
Abb. 3	Die Aufenthaltsbeendigung in Hessen, Sachsen-Anhalt und Rheinland-Pfalz 2015.....	23
Abb. 4	Informationsvermittlung, Rückkehrberatung und geförderte freiwillige Ausreise im Prozess der Aufenthaltsbeendigung.....	38

Tabellenverzeichnis

Tab. 1	Aufschlüsselung der Zielgruppen staatlicher Rückkehrpolitik.....	11
Tab. 2	Bundesweiter Vergleich der Zahlen der Aufenthaltsbeendigung im Jahr 2015.....	20
Tab. 3	Bundesweiter Vergleich der Zahlen der Aufenthaltsbeendigung im Jahr 2016.....	21

Verzeichnis der Info-Boxen

Info-Box 1	Freiwillige Rückkehr: Ein Euphemismus für ‚angeordnete Ausreise‘?.....	7
Info-Box 2	Begriffe staatlicher Rückkehrpolitik: Abschiebung, Zurückschiebung, Zurückweisung und Rückführung.....	10
Info-Box 3	Warum eine Ausreisepflicht nicht immer zur Abschiebung führt.....	12
Info-Box 4	Das Förderprogramm REAG/GARP.....	14
Info-Box 5	Die Ausländerbehörden: Organisation und Aufgaben.....	17
Info-Box 6	Kosten für die Aufenthaltsbeendigung.....	28
Info-Box 7	Rückkehrberatung und Informationsvermittlung.....	35

Impressum

Studie des SVR-Forschungsbereichs 2017-1

Herausgeber:

Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) GmbH

Neue Promenade 6

10178 Berlin

Tel.: 030/288 86 59-0

Fax: 030/288 86 59-11

info@svr-migration.de

www.svr-migration.de

Verantwortlich:

Dr. Cornelia Schu

Gestaltung:

KALUZA+SCHMID Studio GmbH

Druck:

KÖNIGSDRUCK Printmedien und digitale Dienste GmbH

© SVR GmbH, Berlin 2017

ISSN 2363-734X

Die Autoren

Anna-Lucia Graff

Wissenschaftliche Mitarbeiterin des SVR-Forschungsbereichs

Dr. Jan Schneider

Leiter des SVR-Forschungsbereichs

Über den Forschungsbereich beim Sachverständigenrat

Der Forschungsbereich beim Sachverständigenrat führt eigenständige, anwendungsorientierte Forschungsprojekte zu den Themenbereichen Integration und Migration durch. Die projektbasierten Studien widmen sich neu aufkommenden Entwicklungen und Fragestellungen. Schwerpunkte der Forschungsvorhaben sind die Themenfelder Bildung und Flucht/Asyl. Der SVR-Forschungsbereich ergänzt die Arbeit des Sachverständigenrats. Die Grundfinanzierung wird von der Stiftung Mercator getragen.

Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration geht auf eine Initiative der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung zurück. Ihm gehören weitere fünf Stiftungen an: Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Robert Bosch Stiftung, Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft und Vodafone Stiftung Deutschland. Der Sachverständigenrat ist ein unabhängiges und interdisziplinär besetztes Expertengremium, das zu integrations- und migrationspolitischen Themen Stellung bezieht und handlungsorientierte Politikberatung anbietet.

Weitere Informationen unter: www.svr-migration.de/Forschungsbereich