

Zwischen Bleiberecht und Rückkehr

Zur Integration und Desintegration von Flüchtlingen in Deutschland

Fast möchte sich der Eindruck aufdrängen, es herrsche Tauwetter in der deutschen Flüchtlingspolitik. Das langgehegte Dogma der Abschreckung von Flüchtlingen scheint abgenutzt: allenthalben wird die Residenzpflicht gelockert, die Lagerunterbringung erscheint zunehmend als teuer und wenig hilfreich, selbst das harte Bayern kündigt an, die Versorgung mit Sachleistungen auslaufen zu lassen.

Bleiberechtsregelungen eröffnen Perspektiven der Integration und des Aufenthalts auch für die zahlreichen Flüchtlinge, die durch die Maschen eines rigide restriktiven Anerkennungsprozesses gefallen sind. Flüchtlinge erfahren Unterstützung in der Arbeitsmarktintegration und ihre Qualifikationen sollen anerkannt werden. Selbst wenn zahlreiche Hürden und Probleme weiter Bestand haben, so erscheinen die seit den frühen 1990er Jahren wie betonierte wirkenden Abschreckungsparagrafen des Asylbewerberleistungsgesetzes plötzlich bröckelig.

Zum Zusammenhang von Bleiberecht und Rückkehr

Es gibt m.E. zwei Beziehungen zwischen Bleiberecht und Rückkehr, die es sinnvoll erscheinen lassen, Rückkehr hier zu diskutieren. Und es gibt natürlich auch einen ganz pragmatischen Grund, über Rückkehr zu sprechen. Bleiberechtsprozesse sind bei aller Unterstützung nicht immer erfolgreich, manchmal ist eine Ausreise unumgänglich, und Betroffene und Unterstützer sollten auch darauf vorbereitet sein. Nach wie vor gibt es Abschiebungen, und Geduldete werden zur Ausreise gedrängt und genötigt. Hier ist Rückkehrunterstützung manchmal notwendig und manchmal hilfreich.

Die zwei gerade angesprochenen Beziehungen gehen aber darüber hinaus. Es gibt hier eine positive und eine negative Variante. Die positive ist die Feststellung, dass auch Menschen mit gesichertem Aufenthalt häufig zurückkehren, sei es temporär, sei es dauerhaft. Das hier angeeignete Geld und Wissen soll häufig im Herkunftsland dazu dienen, sich beruflich zu etablieren. Variante eins wird gegenwärtig im Diskurs über Migration und Entwicklung geradezu gefeiert, Rückkehrmigrant_innen als Akteure der Entwicklung. Die Risiken, die eine Rückkehr für die Migrant_innen beinhaltet, werden allerdings häufig verschleiert.

Zum Anderen kann die Erfahrung mit Rückkehrerprojekten auch Argumentationen stützen, die eben gegen Rückkehr und für ein dauerhaftes Bleiberecht Stellung beziehen. Diese Variante ist negativ aus Mangel an Perspektive. Wenn klar wird, dass Personen nach der angeordneten Rückkehr oder Abschiebung keine Chance haben, ganz grundlegende Bedürfnisse zu befriedigen, und ein wenigstens rudimentäres Auskommen zu finden, dann können diese Erkenntnisse aus Rückkehrprozessen wenigstens mittel- und langfristig dazu beitragen, das bisherige Ausreiseregime zu verändern. Eine gleich wie erzwungene Rückkehr wird dann zur Menschenrechtsverletzung.

In der Folge sollen beide Varianten illustriert und in Beziehung gesetzt werden zum Bleiberecht, zur soziale und vor allem beruflichen Integration.

Warum überhaupt Rückkehr?

Rückkehr ist eine etwas altmodische Vorstellung in Zeiten, in denen die Märkte vor allem Flexibilität verordnen. Rückkehr ist bezogen auf ein Leben an einem Ursprungs-Ort, eine Abwesenheit von dort, und dann eine Rückkehr. Diese Vorstellung ist verankert bei Migrant_innen und Behörden. Dabei ist für viele Migrant_innen die Wirklichkeit längst transnational. Sie bleiben hier, weil sie hier eine Arbeit

Autor: Dr. Stephan Dünwald

haben, sie fahren nach Hause, weil dort ihre Eltern leben, aber sie kommen wieder zurück, weil ihre Kinder hier in die Schule gehen und sich nicht vorstellen können, in den Kosovo, den Irak oder nach Somalia zu gehen. Das heißt, die Rede von der Rückkehr ist oft sehr vereinfachend, und wird der Wirklichkeit nicht immer gerecht.

In der Migrationspolitik ist Rückkehr Teil eines umfassenden Konzepts zur Steuerung von Migration, und zur Disziplinierung von Mobilität. Diese Disziplinierung wird aus der Perspektive der nationalstaatlichen Souveränität gedacht. Wer nach Deutschland kommt, der darf bleiben, solange das Gesetz es zulässt. Der Staat, und nur der Staat, bestimmt über den Aufenthalt. Nach Ablauf seines Aufenthalts oder nach der Ablehnung des Asylantrags muss ein Nicht-EU Bürger das Land wieder verlassen (mit dem EU Recht wird diese Souveränität geteilt).

Rückkehr, und die zwangsweisen Formen der angeordneten Rückkehr oder Abschiebung, werden in dieser Logik begründet: Wenn die Rückkehr nicht durchgesetzt wird, so die Argumentation, wofür brauchen wir dann die aufwändigen Regularien der Visavergabe, des Aufenthalts oder der Anerkennung? Das ganze System des Aufenthaltsrechts gründet darauf, dass die Beendigung des Aufenthalts auch durchgesetzt wird, notfalls mit Gewalt.

Diese Systematik lässt sich allerdings nicht durchhalten. Zwei Gründe möchte ich dafür anführen: zum einen gibt es bei drohender Abschiebung häufig Druck aus dem sozialen Umfeld zugunsten des Aufenthaltes von Personen, die damit faktisch eine Art soziale Citizenship, eine Zugehörigkeit erworben haben. Zum anderen stehen der Ausreise häufig technische Probleme entgegen: die ausreisepflichtigen Personen sind nicht zu finden oder der betreffende Staat nimmt sie nicht zurück. In Deutschland wird die Systematik durchbrochen durch die längerfristige Anwesenheit von Personen ohne regulären Aufenthalt, die sogenannten „Illegalen“ und nur „Geduldeten“. In der Dualität zwischen Legalisierung und Ausweisung stehen letztere auf der Schwelle. Als sozial-ökonomisches Kriterium des Bleiberechts wird an dieser Stelle der Begriff der „Integrationsleistung“ eingeführt. Das Erfüllen von Integrationsleistungen kann eine Aufenthaltsverfestigung legitimieren, die Nichterfüllung legitimiert den Zwang zur Ausreise.

In massiver Form konstituiert so ein politisch-juristisches Konstrukt einen Eingriff ins Soziale und einen Ausleseprozess ‚von Oben‘. Die Sortierung in Willkommene und Unwillkommene, diejenigen, denen man einen gesellschaftlichen Nutzen unterstellt und diejenigen, bei denen vermeintlich die gesellschaftlichen Kosten überwiegen, hat natürlich auch Auswirkungen darauf, wer letztlich in die Rückkehr gedrängt wird.

Wer geht zurück 1

Aus dieser staatlichen Logik zwischen Bleiberecht und Ausreisepflicht lässt sich nicht folgern, dass die meisten Ausreisen unter Zwang erfolgen. Tatsächlich ist es weit davon entfernt: 2010 reisten 530.000 Nicht-Deutsche aus Deutschland offiziell aus. Dem standen 7.500 Abschiebungen und 4.500 sogenannte AVR, als „assistierte freiwillige Rückkehren“ gegenüber. Es ist wichtig diese Relation im Blick zu behalten. Abschiebung und angeordnete Rückkehr als staatliche Regelmechanismen machen nur einen kleinen Teil der Mobilität aus.

Dies gilt mit ein paar Einschränkungen auch für Flüchtlinge: betrachten wir größere Rückkehrprozesse, so begegnet uns die Skala zwischen Leistungsstarken und Kostenintensiven im

Zeitverlauf wieder. Zu Beginn größerer Rückkehrprozesse, etwa nach dem Ende der Kriege in Bosnien-Herzegowina oder Kosovo, kehren zunächst die Leistungsstärkeren zurück, diejenigen, die über hinreichend ökonomisches und soziales Kapital verfügen. Die Kurve flacht jedoch schnell ab, und hier greifen dann verstärkt staatliche Mechanismen, die Ausreisepressur erzeugen. Am Ende eines solchen Rückkehrprozesses stehen dann die Alten, die Kranken, die Familien mit vielen Kindern, diejenigen, die es auch im Aufnahmeland nicht geschafft haben, sich auf eigene Füße zu stellen. In der Mehrzahl leben diese Personen nach einer Rückkehr entweder im Elend oder in völliger Abhängigkeit von Geldtransfers durch Verwandte aus dem Ausland.

Das Integrationsdilemma

Heute ist es eine ziemlich unumstrittene Erkenntnis der Rückkehrforschung, dass gerade diejenigen, die sich gut in eine Aufnahmegesellschaft integrieren konnten, auch diejenigen sind, die eine erfolgreiche Reintegration im Herkunftsland am ehesten meistern.

Diese Erkenntnis stellt für den Aufnahmestaat ein Dilemma dar. Zu den Anwerbezeiten der Gastarbeiter galt die Devise, Integration nach Möglichkeit zu verhindern, und sogar in den Schulcurricula die Bereitschaft zur Rückkehr zu erhalten und zu fördern. Das war Rückkehrförderung durch Integrationsverhinderung. Heute müsste es heißen: je besser die Integration, desto höher auch die Chancen für eine Reintegration. Das erfolgversprechendste Modell der Rückkehrförderung wäre also eine strikte Integrationsförderung. Aber gerade im Umgang mit Flüchtlingen gilt weiterhin ein Integrationsverhinderungskonzept. Aus der Einsicht aber, dass die Durchsetzung der Ausreise nach Jahrzehnten der Kettenduldung nicht gelingt und eine langjährige Ausgrenzung von Geduldeten die gesellschaftlichen Kosten (die ökonomischen wie moralischen Kosten) dieser Politik erhöht, wurde die Tür zum Bleiberecht geöffnet. Es gibt also mit steigender Aufenthaltsdauer eine Tendenz zu einer Bleiberechtsperspektive. Allerdings wurde zugleich die Rückkehrberatung vom Ende des Aufenthaltsprozesses an seinen Anfang verlagert. Systematische Rückkehrberatung gibt es heute vor allem in den Erstaufnahmezentren. Wir erleben die Beschleunigung eines selektiven Prozesses.

Vom Schutz zur Leistung

Betrachtet man die relativ geringen Abschiebezahlen, so haben die meisten derjenigen, die aus Erstaufnahmezentren umverteilt werden, eine zukünftige Aufenthaltsperspektive. Insofern müssten Integrationsmaßnahmen genau hier schnell und effizient greifen, und vor allem Integrationschancen eröffnet werden. Die eingangs erwähnten Tauwetterindizes, also die Aufweichung von Maßnahmen wie die Unterbringung in separierten Lagern, lange Arbeitsverbote, die Zwangsverpflegung mit Essenspaketen oder auch die Residenzpflicht, zeigen, dass die Politik auch diesen Weg einschlägt. Damit handelt aber der Staat gegen die grundsätzliche Maxime, nach der nur diejenigen bleiben dürfen sollen, die einen Rechtsanspruch geltend machen können, und alle anderen der Ausreisepflicht unterliegen. Mit dem Bleiberecht, also der nachträglichen Erlaubnis des Aufenthalts, wird, und das ist seine große Schwäche, Menschen ein Aufenthaltsrecht verliehen, die es „eigentlich nicht verdient hätten“. Wo das Kriterium der Schutzbedürftigkeit nicht greift, wird es ersetzt durch leistungsbezogene Anforderungen. Bleiberecht bekommt, wer den Kommunen nicht zur Last fällt, wer gute Leistungen in der Schule oder am Arbeitsplatz zeigt.

Autor: Dr. Stephan Dünnwald

Mit dem Bleiberecht befinden wir uns in der Grauzone zwischen Arbeitsmigration und Fluchtmigration. Implizit findet eine Verschiebung statt, die Bleibeberechtigte von der einen Kategorie (der des Rechts auf Schutz) in die andere (die der Nützlichkeit) verlagert.

Dies wirft zwei substantielle Fragen auf:

Was passiert mit dem Kriterium der Schutzbedürftigkeit? Bleiberechtsregelungen nehmen den Druck von einem System der Prüfung von Schutzbedürftigkeit und der Erteilung von Rechten, das nach wie vor defizitär ist. Erleben wir einen Abbau von Rechtsschutzgarantien zugunsten einer Selektion nach Integrationsleistung?

Und: welche Rolle spielen diejenigen in einem solchen Prozess, die im Interesse von potentiell Bleibeberechtigten den Diskurs und die Praxis des Bleiberechts mitgestalten?

Abschiebelisten

Abschiebungen in den Kosovo müssen mit kosovarischen Dienststellen verhandelt werden. Zwar gibt es keine kategorischen Ausnahmen mehr, doch senden die zuständigen Zentralen Ausländerbehörden Dortmund und Karlsruhe dem Innenministerium des Kosovo vorab eine Liste mit den zur Abschiebung vorgesehenen Personen. Auf der Liste sind Name und Geburtsdatum und die ethnische Zugehörigkeit vermerkt, ebenso der letzte Wohnort (manchmal ist hier ein Ort in Deutschland angegeben, manchmal eine Ortschaft im Kosovo oder in Serbien). Außerdem ist festgehalten, aus welcher JVA Personen abgeschoben werden, und auf Grundlage welchen Ausweispapiers (hier ist oft nur ‚EU-Laissez-Passer‘ eingetragen). Eine Rubrik „Besondere Bemerkungen“ verdient Aufmerksamkeit: hier ist vermerkt, ob eine Person in Deutschland wegen krimineller Taten verurteilt wurde, ob angenommen wird, dass sie sich auf dem Flug gegen die Abschiebung wehrt (dann folgt das Wort „Sicherheitsbegleitung“ mit unterschiedlich vielen Ausrufezeichen), ob sie krank ist (dann steht dahinter zumeist „Reisefähigkeit wird geprüft, „Reisefähigkeitsbescheinigung wird nachgereicht“, oder „Reisetauglich! Ärztliche Begleitung erforderlich!“; Einmal ist vermerkt: „Fit to fly kommt“). So findet sich hier ein Ehepaar aus einer Stadt in der Mitte des Kosovo, 54 und 51 Jahre alt, mit für alte Menschen typischen Mehrfacherkrankungen: Herz- und Kreislaufschwäche, Depression, Herzinfarkt, Diabetes. Betrachtet man diejenigen Namen der Liste, die keine besonderen Bemerkungen aufweisen, so fällt auf, dass hier Familienname und Wohnort oft gleich ist. Da findet sich eine Mutter mit vier Kindern aus Bochum, oder drei Roma, geboren 1997, 2003 und 2004. Weitere sieben Roma kommen aus Obilic, Alter zwischen 15 und 26 Jahren im Jahr in dem die Liste erstellt wurde (2010). Wo sind die Eltern?

Nimmt man die Daten dieser Liste zusammen, so ergibt sich ein schlüssiges Bild: Auf diesem Abschiebeflug versammeln sich diejenigen Personen, die nicht integrierbar sind: zu große Familien, Straftäter, und Personen, die alt sind oder krank.

Wer geht zurück 2

Kommen wir zurück zu den Rückkehrern und zu der Feststellung, dass wer gut integriert ist, auch mehr Erfolg bei der Rückkehr hat. Mit der Bleiberechtsregelung trennt sich die Gruppe der Rückkehrer noch einmal schärfer in diejenigen, die tatsächlich freiwillig, das heißt aus der Situation eines legalen Aufenthaltes heraus, zurückkehren, und diejenigen, die weder Aufenthalt noch eine

Autor: Dr. Stephan Dünnwald

Chance auf Integration haben, weil sie nicht genug Leistung bringen, um eventuelle Kosten aufzuwiegen.

Ausgehend von der erfolgreichen Rückkehr hat Jean Pierre Cassarino zwei ausschlaggebende Kriterien aufgestellt: die Readiness und die Preparedness, also die Bereitschaft und das Vorbereitetsein auf eine Rückkehr. Es liegt auf der Hand, dass eine Person mit sicherem Aufenthalt die wesentlich besseren Chancen hat, auch bei einer Rückkehr besser abzuschneiden. Das heißt noch lange nicht, dass eine Rückkehr auch tatsächlich erfolgreich verläuft, aber allein die Entscheidungsmöglichkeit, ob ich zurückgehe, und die Möglichkeit, den Zeitpunkt einer Rückkehr frei entscheiden zu können, sind für eine erfolgversprechende Rückkehr ganz gravierende Aspekte. Diese Entscheidungsfreiheit ist bei Abschiebungen überhaupt nicht gegeben. Auch bei der sogenannten „freiwilligen Rückkehr“ ist diese Entscheidungsfreiheit nicht gegeben. Deshalb wird von „angeordneter Rückkehr“ gesprochen, wenn es sich um Personen ohne sicheren Aufenthalt handelt. Im Münchener Rückkehrprojekt *Coming Home* hieß es 2008, dass ca. 80 Prozent der Klienten der Rückkehrberatung unter die „angeordnete Rückkehr“ fallen, also ohne sicheren Aufenthalt mehr oder weniger Ausreisepflicht erfahren.

Probleme der Rückkehrförderung

Erst wenn die Bereitschaft zu einer Rückkehr gegeben ist, macht es Sinn, über die Frage der Vorbereitung nachzudenken. Es ist also fast schon paradox, wenn die übliche Rückkehrberatung und Rückkehrförderung genau umgekehrt die Frage der Vorbereitung einer Rückkehr in den Vordergrund stellt, ohne groß nach der Bereitschaft zu fragen. Die Klienten dieser Beratung qualifizieren sich ja für bestimmte Leistungen erst dadurch, dass sie mangels Aufenthaltsrecht über die Grundbedingung für eine freie Entscheidung nicht verfügen. Dies ist eines der zentralen Probleme der Rückkehrberatung und Rückkehrförderung. Wenn es zur Ausreisepflicht keine Alternative gibt, dann kann eine Rückkehrberatungsstelle nicht „ergebnisoffen“ beraten.

Das heißt nicht, dass eine angeordnete Rückkehr auf das Gleiche hinausläuft wie eine Abschiebung. Auch eine angeordnete Rückkehr kann kleine Spielräume eröffnen und schützt zugleich vor der Gewalterfahrung einer Abschiebung. In Relation zur Abschiebung steht die geförderte Rückkehr eindeutig positiv da. Im Vergleich zu einer tatsächlich freiwilligen Rückkehr jedoch schneidet die angeordnete Rückkehr jedoch deutlich defizitär ab.

Die Rückkehrförderung greift meistens zu kurz. Obwohl sich die Kompetenzen der Rückkehrförderung in den letzten Jahren erheblich gesteigert haben, ist Rückkehrförderung konzeptionell auf eine Ausreiseförderung angelegt. Da hier eine hohe Abhängigkeit von staatlichen Geldern gegeben ist, können auch Wohlfahrtsverbände nicht weit darüber hinausgehen. Das Beratungsbemühen richtet sich auf die beiden von Cassarino herausgestellten Bereiche: zum einen die Förderung der Bereitschaft zur Rückkehr, zum anderen die konkrete Vorbereitung. Da bezüglich der Vorbereitung wenig materielle Unterstützung möglich ist (in Form von Geldern oder Ausbildung), konzentriert sich die Rückkehrförderung darauf, mit den Betroffenen zu sprechen und sie darauf einzustimmen, dass sie mit der Rückkehr ihr Schicksal selbst in die Hand nehmen müssen. Das gelingt häufig nicht, denn die Betroffenen haben ja meistens gute Gründe, weshalb sie hier bleiben wollen. Zudem fördern die Ausgrenzungsmechanismen im Verfahren der Schutzfeststellung und der Duldung eine passive, rezeptive Haltung der Betroffenen. Schließlich treten viele der Geduldeten den Weg in die

Autor: Dr. Stephan Dünnwald

Rückkehrberatung erst an, wenn die Abschiebung konkret angedroht wird, also „der Zug schon abgefahren ist“. Die Rückkehrberatung, selbst wenn sie guten Willens ist, hat zu wenig Spielräume.

Schlussfolgerungen

Was folgt nun daraus für den Umgang mit Geduldeten? Die erste Schlussfolgerung liegt auf der Hand: jede aktivierende und Integrationschancen eröffnende Unterstützung ist, auch im Falle einer Rückkehr, ein dickes Plus.

Schlussfolgerung Zwei ist nicht so einfach und positiv. Sie beinhaltet, den Betroffenen klar vor Augen zu führen, dass ein Bleiberechtsprozess auch scheitern kann, und in diesem Falle eine angeordnete Rückkehr einer Abschiebung vorzuziehen ist. Dies ist nicht einfach, weil die Betroffenen davon oft nichts wissen wollen und auch viele Unterstützer diesem Thema aus dem Weg gehen. Wenn wir uns die Zahlen ansehen, von ca. 7500 Abgeschobenen und 4500 angeordneten Rückkehren im Jahr 2010, dann sollte es auch ein Ziel sein, die Zahl der Abschiebungen zu reduzieren. Selbst wenn kein Bleiberecht erreicht werden kann, ist eine angeordnete Rückkehr schon von Vorteil für die Betroffenen.

In der praktischen Migrationsarbeit gibt es nicht viele Möglichkeiten, die Situation für Rückkehrer zu verbessern. Viele Schwierigkeiten der unfreiwilligen Rückkehr werden bestehen bleiben. Insbesondere hier aufgewachsene Kinder können auch mit einer angeordneten Rückkehr oft nicht leben. Die Menschen, die angeordnet zurückkehren oder abgeschoben werden, haben in der Regel viel zu wenig Ressourcen, um im Herkunftsland auf die Füße zu kommen. Selbst mit Unterstützung aus dem Ausland dauert es oft Jahre, bis sich eine Familie einigermaßen über Wasser halten kann.

Der Königsweg ist also der politische Einsatz für ein Bleiberecht. Ob jemand dann in Deutschland bleibt oder irgendwann heimkehrt, ist dann ihre oder seine Entscheidung. Die Kerbe, die das Bleiberecht in die Systematik von Aufenthalt und Ausreise geschlagen hat, sollte weiter vertieft werde. Zugleich muss jedoch dagegen gearbeitet werden, dass der Schutz von Flüchtlingen zurückgefahren wird zugunsten eines an Leistung und Nutzen orientierten Einwanderungskonzeptes. Das Bleiberecht muss eine Perspektive auch für diejenigen Flüchtlinge offenhalten, die dem Leistungskriterium nicht gerecht werden können.