

Beratung über eine freiwillige Rückkehr - Grundsätze und Erwartungen

- Ein Positionspapier der LIGA der Freien Wohlfahrtspflege in Rheinland-Pfalz e.V.,
des Arbeitskreis Asyl Rheinland-Pfalz und
des Initiativausschusses für Migrationspolitik in Rheinland-Pfalz -

Vorbemerkungen

In der öffentlichen Debatte um Flüchtlinge hat sich der Schwerpunkt seit September 2015 sukzessive von den Rahmenbedingungen der Aufnahme und von Maßnahmen zur gesellschaftlichen Integration der Schutzsuchenden und Schutzberechtigten wegbewegt und auf diejenigen Ausländerinnen und Ausländer verschoben, die nach einem negativen Asylbescheid oder aus anderen Gründen vollziehbar ausreisepflichtig sind. Auch in Rheinland-Pfalz wird diese Debatte - nicht nur von der rechtspopulistischen AfD, sondern auch von politisch Verantwortlichen in der CDU-Landtagsfraktion - mit deutlich überhöhten Zahlen angeheizt und unter falschen Vorzeichen geführt:

- ❖ **Überhöhte Zahlen:** Eine knapp 2 Mio. Euro teure „Studie“, die die Unternehmensberatung McKinsey Ende vergangenen Jahres für das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) erstellt hat, prognostiziert für das Jahr 2017 eine Zunahme der ausreisepflichtigen Personen auf mindestens 485.000. Seitdem wird diese Zahl immer wieder als Rechtfertigung für weitere gesetzliche und administrative Restriktionen herangezogen. Zuletzt forderte beispielsweise der Vizepräsident des Deutschen Landkreistages, Joachim Walter, angesichts von angeblich „knapp 500.000 Ausreisepflichtigen“, die Zahl der Abschiebungen deutlich zu steigern (s. Märkische Zeitung vom 16. Juni 2017). Tatsächlich ist die Zahl der ausreisepflichtigen Ausländerinnen und Ausländer allerdings deutlich niedriger und trotz der Aufnahme von zwischenzeitlich mehr als einer Million Schutzsuchenden seit Mitte 2015 nahezu konstant geblieben. Sie lag am 30. Juni 2015 bei ca. 180.000 Personen (s. Bundestag: DS 18/5862) und zum 30. April 2017 bei ca. 220.000 Personen (s. Bundestag: DS 18/12725).
- ❖ **Falsche Vorzeichen:**
 - a. Die von Politikerinnen und Politikern fast aller Parteien immer wieder und besonders in Wahlkämpfen vorgenommene Verkürzung „*Wer ausreisepflichtig ist, muss ausreisen oder abgeschoben werden*“ ist populistisch und wahrheitswidrig! Bei der übergroßen Mehrheit der ausreisepflichtigen Personen ist die Durchsetzung der Ausreisepflicht durch eine behördliche Entscheidung ausgesetzt worden. Denn ihre Abschiebung ist aufgrund z.B. der Sicherheitslage im Herkunftsland, fehlender Rücknahmebereitschaft des Herkunftslandes, medizinischer Abschiebungshindernisse oder anderer (humanitärer) Gründe nicht möglich. Diese ausreisepflichtigen Personen werden deshalb geduldet. Bundesweit lagen zum 30. April 2017 bei 158.000 der insgesamt 220.000 ausreisepflichtigen Personen (entspricht ca. 72 Prozent) solche Duldungsgründe vor.

b. Das Beispiel Rheinland-Pfalz zeigt: der u.a. von der Vorsitzenden der CDU-Landtagsfraktion vorgebrachte Vorwurf, viele geduldete Personen würden ihre Abschiebehindernisse selbst verursachen, trifft nicht zu. Beim Großteil der hier knapp 5.900 geduldeten Personen (Stand 31. Januar 2017) liegen Abschiebehindernisse vor, für die sie nicht verantwortlich sind und ihnen nicht angelastet werden können. Geduldet werden u.a.:

- ca. 1.500 abgelehnte afghanische Staatsangehörige, die aufgrund der desaströsen Situation in ihrem Herkunftsland nicht abgeschoben werden können;
- traumatisierte oder schwer erkrankte Personen;
- abgelehnte Asylsuchende und andere ausländische Staatsangehörige, deren Herkunftsländer die Rückübernahme generell verweigern sowie
- Schutzsuchende, für deren Asylgesuch nach der „Dublin-Regelung“ ein anderer EU-Staat zwar zuständig, aber nicht zur Rückübernahme bereit oder in der Lage ist.

Nur insgesamt 627 ausreisepflichtige Personen wurden in Rheinland-Pfalz zum Stand 31. Januar 2017 wegen fehlender Reisedokumente geduldet. Und nur einem Teil von ihnen kann dieser Umstand angelastet werden, weil sie die Mitwirkung an der Passbeschaffung verweigern (Landtag: DS 17/2614 und DS 17/2711).

c. Anders als Äußerungen z.B. von Bundesinnenminister Thomas de Maiziere nahelegen, handelt es sich bei der Minderheit der ausreisepflichtigen Ausländerinnen und Ausländer nicht um abgelehnte Asylsuchende. Nach Angaben der Bundesregierung (Bundestag: DS 18/12725) waren von den zum 30. April 2017 insgesamt ca. 220.000 ausreisepflichtigen Personen nur knapp 103.500 ehemalige Asylsuchende (entspricht ca. 47 Prozent). Bei mehr als der Hälfte aller in der Statistik des Bundes als „ausreisepflichtig“ registrierten Ausländerinnen und Ausländer liegen andere Hintergründe und Erklärungsansätze vor: Die Bundesregierung selbst weist darauf hin, dass Anfang 2017 unter den ausreisepflichtigen Personen u.a. auch ca. 11.500 Staatsangehörige von EU-Mitgliedsstaaten und darüber hinaus Personen registriert waren, „*bei denen die Gültigkeit für ein Visum oder einen Aufenthaltstitel abgelaufen ist.*“ (Bundestag: DS 18/11885). Die Gründe hierfür sind vielfältig, haben zumeist aber nichts mit einem Asylverfahren zu tun. In Frage kommen u.a.:

- die Nicht-Ausreise nach Ablauf eines Touristen-Visums;
- die Nicht-Verlängerung eines Visums zur (vorübergehenden) Entsendung einer ausländischen Arbeitskraft;
- der Verlust eines Aufenthaltstitels wegen eingetretener Arbeitslosigkeit, Sozialleistungsbezug, Ehescheidung oder Straffälligkeit.

Angesichts dieser Tatsachen ...

➔ ... halten wir den Beschluss der Bundeskanzlerin und der Ministerpräsidentinnen und -präsidenten der Länder vom 9. Februar 2017, auf eine „*flächendeckende staatliche Rückkehrberatung*“ hinzuwirken, die „*frühzeitig*“ - also bereits im laufenden Asylverfahren - einsetzt, für unverhältnismäßig. Wir erkennen in einer

verpflichtenden staatlichen Rückkehrberatung zudem ein Erschwernis für den dringend erforderlichen gesellschaftlichen Integrationsprozess der vielen Schutzsuchenden, die nach Abschluss ihres Asylverfahrens dauerhaft in Deutschland verbleiben werden.

- ... lehnen wir den Versuch der Bundesregierung ab, Schutzsuchenden über das derzeit laufende Förderprogramm „StarthilfePlus“ das individuelle Grundrecht auf Asyl und ihren Rechtsanspruch auf die Prüfung ihres Asylantrages quasi „abzukaufen“. Das Programm bietet Asylsuchenden gestaffelt nach dem jeweiligen Verfahrensstand Geldprämien für die Rücknahme eines Asylantrages bzw. für den Verzicht auf Rechtsmittel gegen ablehnende Bescheide und knüpft die vollständige Auszahlung der Prämie an die dauerhafte Rückkehr ins Herkunftsland. Nur dort und erst nach Ablauf einer mehrmonatigen Frist wird die Prämie vollständig ausgezahlt.

Zur Situation in RLP

Die regierungstragenden Parteien haben sich in ihrem „Koalitionsvertrag Rheinland-Pfalz 2016 bis 2021“ darauf verständigt, der freiwilligen Rückkehr Vorrang gegenüber Abschiebungen einzuräumen. Sie haben zudem darauf hingewiesen, dass dieses Vorrangprinzip der geltenden Rechtslage entspricht und somit rechtstaatlich geboten ist. Zusätzlich betont der Koalitionsvertrag, dass eine freiwillige Ausreise gegenüber der Durchsetzung der Ausreisepflicht durch eine Abschiebung „*humaner, kostengünstiger und effizienter*“ ist.

Abschiebungen sind oftmals mit physischer Gewaltanwendung verbundene staatliche Zwangsmaßnahmen, die bei den Betroffenen - und vielfach auch bei ehrenamtlich Unterstützenden und anderen Personen aus dem sozialen Umfeld der Betroffenen - zu massiver Verunsicherung, Verzweiflung und Angst führen. Auch für Personen, die im Rahmen ihrer Tätigkeit mit Abschiebungen betraut oder konfrontiert sind (z.B. Mitarbeitende der Ausländerbehörden, der Polizei und von Transportunternehmen), sind solche Erfahrungen vielfach negativ prägend. Die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege in Rheinland-Pfalz, der Arbeitskreis Asyl Rheinland-Pfalz und der Initiativ Ausschuss für Migrationspolitik in Rheinland-Pfalz teilen und unterstützen deshalb ausdrücklich die Rechtsauffassung und Position der rheinland-pfälzischen Landesregierung.

Gleichwohl weisen wir darauf hin, dass die Entscheidung zur Ausreise unter dem Damoklesschwert einer drohenden Abschiebung regelmäßig nicht als „freiwillig“ bezeichnet werden kann. Sie entspricht zumeist nämlich nicht dem freien Willen der Betroffenen, sondern dient lediglich der Vermeidung eines größeren Übels - der Abschiebung.

Über diese Grundproblematik hinaus trägt die gegenwärtige Praxis der Rückkehrberatung in Rheinland-Pfalz nach unserer Auffassung dazu bei, die Freiwilligkeit einer Rückkehrentscheidung weiter zu untergraben:

- In ihrem Koalitionsvertrag haben sich SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen darauf verständigt, bei allen Schutzsuchenden, „*deren Asylantrag absehbar keine Aussicht auf Erfolg hat*“ (Koalitionsvertrag für RLP 2016 bis 2021) schon im laufenden Asylverfahren eine „*Rückkehrberatung*“ zu praktizieren. Viele der hiermit betrau-

ten Ausländerbehörden drängen die betroffenen Asylsuchenden in diesem Rahmen zur Rücknahme ihres Asylantrages und zur Ausreise. Dies geschieht vielfach auf der Grundlage eines massiven Drohszenariums, in dem die Ablehnung des Asylantrages als Gewissheit vorausgesetzt und die anschließende Abschiebung als unmittelbare Konsequenz dieser Ablehnung dargestellt wird.

Diese „Beratungspraxis“ ist hochproblematisch: sie übergeht den Rechtsanspruch auf die ergebnisoffene Prüfung der Gründe eines Asylgesuchs und ignoriert die Tatsache, dass auch Asylsuchende aus Ländern mit geringer Anerkennungsquote gute Fluchtgründe haben können, die u.U. auch erst im Klageverfahren zu einer Schutzgewährung oder zu einer Aussetzung der Ausreisepflicht führen.

- Über die im Koalitionsvertrag genannte Gruppe der Schutzsuchenden, „deren Asylantrag absehbar keine Aussicht auf Erfolg hat“ (sogenannte „schlechte Bleibeperspektive“) hinausgehend werden gegenwärtig auch Schutzsuchende, die nicht aus Ländern mit einer explizit „guten Bleibeperspektive“ (Asylsuchende aus dem Iran, dem Irak sowie aus Syrien, Eritrea und Somalia) kommen, von einzelnen rheinland-pfälzischen Ausländerbehörden schon im laufenden Asylverfahren einer ausreiseorientierten „Rückkehrberatung“ unterzogen. Hierunter fallen z.B. auch asylsuchende afghanische Staatsangehörige, deren Gesamtschutzquote im 1. Halbjahr 2017 bei immerhin 44,1 Prozent lag (bereinigte Schutzquote: 53,3 Prozent).
- Auch Ausländerinnen und Ausländer, die nach dem negativen Abschluss ihres Asylverfahrens wegen bestehender Abschiebungshindernisse geduldet werden und de-facto nicht abgeschoben werden können, sehen sich vielfach mit Abschiebeandrohungen ihrer Ausländerbehörde konfrontiert, die Druck aufbauen und die Betroffenen zur „freiwilligen“ Ausreise drängen sollen. Auch von dieser Strategie sind vielfach afghanische Staatsangehörige betroffen.

An der Gruppe der afghanischen Staatsangehörigen, die sich im Asylverfahren befinden oder deren Aufenthalt nach dem negativen Abschluss des Asylverfahrens geduldet wird, zeigen sich exemplarisch die Unverhältnismäßigkeit des derzeit praktizierten „Beratungsansatzes“ und seine integrationspolitisch kontraproduktiven Auswirkungen. Da die Landesregierung aufgrund der - auf unabsehbare Zeit katastrophalen - Sicherheitslage im ganzen Land ausschließlich und nur nach sorgfältiger Prüfung einzelne Straftäter abschiebt, ist vorhersehbar, dass der Großteil der derzeit in Rheinland-Pfalz lebenden Afghaninnen und Afghanen dauerhaft hier bleiben wird. Der Versuch, diese Menschen durch die konstruierte Gefahr einer Abschiebung zur freiwilligen Rückkehr zu drängen, erschüttert sie im Hinblick auf ihre Aufenthaltssicherheit nachhaltig und mit negativen Folgen für ihren Integrationsprozess. Statt diese Menschen mit „Rückkehrberatungen“ zu verunsichern und zu demotivieren, wäre es zweckdienlich und im gesamtgesellschaftlichen Interesse, ihre schnellstmögliche Integration systematisch zu fördern. Das geschieht gegenwärtig nicht!

Beratung über eine freiwillige Rückkehr - Grundsätze und Erwartungen

5

Aus ihren Vorbemerkungen und ihrer kritischen Haltung gegenüber der aktuellen „Rückkehrberatungspraxis“ in Rheinland-Pfalz leiten die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege in Rheinland-Pfalz, der Arbeitskreis Asyl Rheinland-Pfalz und der Initiativeausschuss für Migrationspolitik in Rheinland-Pfalz die folgenden Grundsätze und Erwartungen an die „Beratung über eine freiwillige Rückkehr“ ab:

Freiwilligkeit der Beratung gewährleisten!

Die Beratung über eine freiwillige Rückkehr muss selbst der Freiwilligkeit unterliegen. Sie darf weder unmittelbar über das Aufenthalts- oder Sozialrecht „erzwingen“ werden noch mittelbar an aufenthalts- oder sozialrechtliche Maßnahmen gekoppelt werden.

Das Angebot der Beratung über eine freiwillige Rückkehr soll sich ausschließlich richten an:

- Ausländerinnen und Ausländer, die unabhängig vom Aufenthaltsstatus oder dem Stand ihres Asylverfahrens selbstbestimmt den Wunsch zur Rückkehr in das Herkunftsland äußern oder
- vollziehbar ausreisepflichtige Personen, wenn die Durchsetzung ihrer Ausreisepflicht durch eine Abschiebung möglich ist und unmittelbar bevorsteht.

Unabhängigkeit der Beratung sicherstellen!

Bevor aufenthaltsbeendende Maßnahmen ergriffen werden, muss ausreisepflichtigen Personen der Zugang zur Beratung über die freiwillige Rückkehr ermöglicht werden. Die Beratung muss den Grundsatz der Unabhängigkeit beachten. Er kann nur dann gewährleistet werden, wenn die Beraterinnen und Berater auch von den Betroffenen als unabhängige und unparteiische Personen wahrgenommen werden.

Die Beratung über die freiwillige Rückkehr kann deshalb nicht durch die Behörde erfolgen, die zugleich für die zwangsweise Durchsetzung der Ausreisepflicht zuständig ist. Die Rückkehrberatung zur freiwilligen Ausreise durch Ausländerbehörden lehnen wir demzufolge ab.

Kompetent, umfassend und ergebnisoffen beraten!

Die Beratung über eine freiwillige Rückkehr muss ergebnisoffen erfolgen und die beratenen Personen dazu befähigen, eigenverantwortlich über das weitere Vorgehen zu entscheiden. Hierzu bedarf es kompetenter Beratung auf der Grundlage ausgewogener, umfassender sowie personen- und situationsbezogener Informationen, anhand derer die Betroffenen selbst über ihre weitere Aufenthaltsperspektive in Deutschland und ihre Reintegrationsperspektive im Herkunftsland befinden und über eine eventuelle freiwillige Rückkehr entscheiden können.

Die ergebnisoffene Beratung über eine freiwillige Rückkehr setzt bei den Beratenden u.a. ausländer- und asylverfahrensrechtliche Qualifikationen und andere Kompetenzen voraus, die weit über die Kenntnis und Vermittlung von bestehenden Fördermitteln hinausgehen. Wir lehnen deshalb den weiteren Auf- und Ausbau isolierter „Rückkehrberatungsstrukturen“ ab.

Beratung setzt ein Vertrauensverhältnis voraus!

Die Beratung über eine freiwillige Rückkehr bedarf eines besonderen Vertrauensverhältnisses. Ein solches Vertrauensverhältnis ist insbesondere dann gegeben, wenn die am Beratungsprozess beteiligten Personen sich aufgrund einer vorangegangenen Zusammenarbeit in ausländer- oder asylrechtlichen Verfahren und Fragestellungen kennen und wertschätzen.

Eine den Grundsätzen der Freiwilligkeit, Unabhängigkeit und Ergebnisoffenheit verpflichtete Beratung über eine freiwillige Rückkehr ist deshalb ein integraler Bestandteil und Handlungsfeld der unabhängigen und nicht-staatlichen Asylverfahrens- und Migrationsberatung. Eine Kooperation mit staatlicher Rückkehrberatung kann aber insbesondere dann sinnvoll sein, wenn die beratenden Personen die freiwillige Rückkehr als Option betrachten und die Möglichkeit der finanziellen Förderung in den Mittelpunkt der Beratung rückt.

Die Entscheidung zur freiwilligen Rückkehr nicht instrumentalisieren!

Entscheidungen zur freiwilligen Rückkehr dürfen im öffentlichen Diskurs nicht zur Beschönigung der Situation in den Herkunftsländern missbraucht oder anderweitig für Abschiebungszwecke instrumentalisiert werden. Sie dürfen insbesondere nicht dazu genutzt werden, um Ausreisedruck auf andere Ausländerinnen und Ausländer auszuüben, die sich noch in einem laufenden Asylverfahren befinden oder - z.B. nach dem negativen Ausgang eines Asylverfahrens - zwar ausreisepflichtig sind, wegen fortbestehenden Abschiebehindernissen aber geduldet werden.

Bad Kreuznach/Mainz, im September 2017