



**Vom
Schützen
und Nützen**

Vom Schützen und Nützen

Die Rückkehrberatung für Asylsuchende wurde in Deutschland an den Anfang des Aufenthaltsprozesses verlagert. Das aktuelle Bleiberecht hingegen bietet Aufenthaltsmöglichkeiten vor allem nach ökonomischen Kriterien. Von Stephan Dünwald

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 für eine harte Linie bekannte Bayern kündigt an, die Versorgung mit Sachleistungen auslaufen zu lassen. Vor allem jedoch eröffnen Bleiberechtsregelungen Perspektiven der Inklusion und des Aufenthalts auch für die zahlreichen Flüchtlinge, die durch die Maschen eines restriktiven Anerkennungsprozesses gefallen sind. Flüchtlinge erfahren Unterstützung bei der Eingliederung in den Arbeitsmarkt, und ihre Qualifikationen sollen anerkannt werden. Selbst wenn zahlreiche Hürden und Probleme weiter Bestand haben, die seit den frühen 1990er Jahren wie betonierte wirkenden Abschreckungsparagraphen des Asylbewerberleistungsgesetzes erscheinen plötzlich als bröckelig.

Zwischen dem Bleiberecht, der nachträglichen Erlaubnis des Aufenthalts, und der Rückkehr von Migrantinnen und Migranten existieren zwei Beziehungen. So lässt sich zum einen feststellen, dass auch Menschen mit gesichertem Aufenthalt häufig zurückkehren, sei es temporär, sei es dauerhaft. Das in Deutschland angelegene Geld und Wissen soll häufig im Herkunftsland

dazu dienen, sich beruflich zu etablieren und sogar Impulse für wirtschaftliche Entwicklung zu geben. Diese Variante wird gegenwärtig in den hiesigen Debatten über Migration und Entwicklung geradezu gefeiert. Die Risiken, die auch eine freiwillige und geplante Rückkehr für die Migrantinnen und Migranten beinhaltet, werden dabei allerdings häufig verschleiert.

Die Erfahrung mit Rückkehrerprojekten kann zum anderen aber auch Argumentationen stützen, die gegen Rückkehr und für ein dauerhaftes Bleiberecht eintreten. 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 dazu beitragen, das bisherige Ausreiseregime zu verändern. Eine gleich wie erzwungene Rückkehr wird dann zur Menschenrechtsverletzung.

Disziplinierung von Mobilität

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 Migrantinnen und Migranten und bei Behörden.

Allerdings ist für viele Migrantinnen und Migranten die Wirklichkeit längst transnational. Sie bleiben hier, weil sie hier eine Arbeit 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 einer 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 des Aufenthalts oder nach der Ablehnung des Asylantrags müssen Nicht-EU-Bürgerinnen und -Bürger das Land wieder verlassen (mit dem EU-Recht wird diese Souveränität geteilt). Rückkehr und 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 und Abschiebung.

Staatliche Auslese

Diese Systematik der Durchsetzung der Aufenthaltsbeendigung lässt sich in der Realität allerdings nicht durchhalten. Zum einen gibt es bei drohender Abschiebung häufig Widerstand 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 (sowie rechtliche und politische) Probleme entgegen: Die ausreisepflichtigen Personen sind nicht aufzufinden oder der betreffende Staat nimmt sie nicht zurück. In Deutschland wird die Systematik deshalb durchbrochen durch die längerfristige Anwesenheit von Personen ohne regulären Aufenthalt, die sogenannten „Illegalen“ und nur „Geduldeten“. In der Dualität zwischen Legalisierung und Ausweisung stehen sie auf der Schwelle.

Bei langjährigem Aufenthalt und unter bestimmten Bedingungen greift hier das Bleiberecht. Als sozialökonomisches Kriterium des Bleiberechts wird an dieser Stelle der Begriff der „Integrationsleistung“ eingeführt. Das Erfüllen von „Integrationsleistungen“ kann eine Aufenthaltsverfestigung legitimieren, die Nichterfüllung wiederum legitimiert Zwangsmaßnahmen zur Ausreise. In massiver Form konstituiert so das politisch-juristische Konstrukt des Bleiberechts einen Ausleseprozess „von oben“: Die Sortierung in Willkommene und Unwillkommene, in diejenigen, denen ein gesellschaftlicher Nutzen unterstellt wird und diejenigen, bei denen vermeintlich die gesellschaftlichen

Kosten überwiegen, hat natürlich auch Auswirkungen darauf, wer letztlich in die Rückkehr gedrängt wird.

Abschiebungen und angeordnete Rückkehr machen nur einen Bruchteil der Ausreisen

aus. Im Jahr 2010 emigrierten auf offiziellem Weg 530.000 Nicht-Deutsche aus Deutschland. Dem standen 7.500 Abschiebungen und 4.500 angeordnete Rückkehren gegenüber. Dies gilt mit Einschränkungen auch für Flüchtlinge. In größeren Rückkehrprozessen 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 im 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 Ausreisepressure 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 Verwandten, die häufig sogar im Ausland leben und sie mit Geldtransfers unterstützen.

Das „Integrationsdilemma“

Heute ist es eine ziemlich unumstrittene Erkenntnis der Rückkehrforschung, dass gerade diejenigen, die sich gut in eine Aufnahmegesellschaft einfügen 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 Gastarbeiterinnen und Gastarbeiter galt die Devise, Integra-

Am Ende stehen diejenigen, die es auch im Aufnahmeland nicht geschafft haben, sich auf eigene Füße zu stellen

¹ Siehe Dünnwald, S. 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.* Herausgegeben von Pro Asyl e.V. Frankfurt am Main.

tion nach Möglichkeit zu verhindern und sogar in den Schulcurricula die Bereitschaft zur Rückkehr zu erhalten und zu fördern. Das war Rückkehrförderung durch Inklusionsverhinderung. Heute müsste es heißen: Je besser die Inklusion, desto höher auch die Chancen für eine Reintegration. Das erfolgversprechendste Modell der Rückkehrförderung wäre also eine strikte Eingliederungsförderung. Aber gerade im Umgang mit Asylsuchenden gilt weiterhin ein Verhinderungskonzept: Die Anerkennungszahlen bleiben niedrig, viele sind nur geduldet, und erst am Ende langer Prozesse steht möglicherweise ein Aufenthaltsrecht.

Aus der Einsicht aber, dass die Durchsetzung der Ausreise nach Jahrzehnten der Kettenduldung nicht gelingt und eine langjährige Ausgrenzung von Geduldeten die ökonomischen, sozialen und 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. Statt der Reform einer sehr restriktiven Anerkennungspraxis eröffnet das Bleiberecht Aufenthaltsmöglichkeiten nach „Leistung“.

Von Schutz zu ökonomischer Nützlichkeit

Betrachtet man die relativ geringen Abschiebezahlen, so haben die meisten derjenigen, die aus Erstaufnahmezentren umverteilt werden, eine zukünftige Aufenthaltsperspektive. Insofern müssten Inklusionsmaßnahmen genau hier schnell und effizient greifen, und vor allem Chancen eröffnet werden. Die eingangs erwähnten Tauwetterindizes, also die Aufweichung von Abschreckungsmaßnahmen, zeigen, dass die Politik diesen Weg auch 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 Menschen ein Aufenthaltsrecht verliehen, die es „eigentlich nicht verdient

hätten“. Wo das Kriterium der Schutzbedürftigkeit nicht greift, wird es ersetzt durch leistungsbezogene Anforderungen. Ein Bleiberecht bekommt, wer den Kommunen ökonomisch nicht „zur Last“ fällt, wer „gute Leistungen“ in der Schule oder am Arbeitsplatz zeigt. Mit dem Bleiberecht befinden wir uns in der Grauzone zwischen Arbeitsmigration und Fluchtmigration. Implizit findet eine Verschiebung statt, die potentiell Bleibeberechtigte von der einen Kategorie (der des Rechts auf Schutz) in die andere (die der ökonomischen Nützlichkeit) verlagert. Bleiberechtsregelungen nehmen so den Druck von einem System der Prüfung von Schutzbedürftigkeit und der Erteilung von Rechten, das nach wie vor defizitär ist.

Keine „ergebnisoffene“ Rückkehrberatung

Mit der Bleiberechtsregelung trennt sich die Gruppe der Rückkehrerinnen und Rückkehrer noch einmal

schärfer in diejenigen, die tatsächlich freiwillig, also aus der Situation eines legalen Aufenthaltes heraus, zurückkehren, und in diejenigen, die weder Aufenthalt noch eine Chance auf Integration haben. 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.

Eine Person mit sicherem Aufenthalt hat natürlich wesentlich bessere Chancen, auch bei einer Rückkehr besser abzuschneiden. Das heißt nun noch lange nicht, dass eine Rückkehr auch tatsächlich erfolgreich verläuft. Doch 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 „assistierten freiwilligen Rückkehr“ existiert sie nicht. Deshalb wird auch von „angeordneter Rückkehr“ gesprochen, wenn es sich dabei um Personen ohne sicheren Aufenthalt handelt. Im Münchener Rückkehrprojekt Coming Home etwa hieß es 2008, dass ungefähr 80 Prozent der Klientinnen und Klienten der Rückkehrberatung unter die „angeordnete Rückkehr“ fallen.¹

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. Die Klientinnen und Klienten dieser Beratung qualifizieren sich häufig 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. Tatsächlich freiwillig ist diese Form der Rückkehr jedoch nicht.

Der Königsweg ist der Einsatz für ein Bleiberecht. Ob jemand dann in Deutschland bleibt oder irgendwann heimkehrt, ist dann eine eigene Entscheidung. Die Kerbe, die das Bleiberecht in die Systematik von Aufenthalt und Ausreise geschlagen hat, sollte deshalb weiter vertieft werden. Zugleich muss jedoch dagegen gearbeitet werden, dass der Schutz von Flüchtlingen zurückgefahren wird zugunsten eines nur an ökonomischer Leistung und Nützlichkeit orientierten Einwanderungskonzeptes. Das Bleiberecht muss eine Perspektive auch für diejenigen abgelehnten Flüchtlinge offenhalten, die diesem Kriterium nicht oder nicht vollständig gerecht werden.<

Stephan Dünwald
ist Migrationswissenschaftler und arbeitet am Centro de Estudos Internacionais, ISCTE, in Lissabon.

