



Bundesverband e.V.

Standpunkte zum Thema Flucht und Migration:

Rückkehr und Abschiebung – zwischen Freiwilligkeit und Zwang

Impressum

Herausgeber: AWO Bundesverband e.V.
Heinrich-Albertz-Haus
Blücherstraße 62/63
10961 Berlin
Telefon: +49(0)30-26309-0
Telefax: +49(0)-26309-32599
E-Mail: info@awo.org
Internet: awo.org

Verantwortlich: Wolfgang Stadler, Vorsitzender des Vorstands
Redaktion: Jacqueline Schöneck, Katharina Vogt
Layout/Satz: Martin Eberhardt – work:at:BOOK
Lektorat: Andrea Lassalle

© AWO Bundesverband e.V.
November 2017

Abdruck, auch in Auszügen, nur mit ausdrücklicher Genehmigung des Herausgebers. Alle Rechte vorbehalten.

Gefördert vom:



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

Inhalt

Vorwort.....	3
Einleitung	4
I. Begriffsbestimmung	7
II. Die „freiwillige“ bzw. erzwungene Rückkehr.....	10
1. Verfahren zur Feststellung der Ausreisepflicht	11
2. Prozess der Entscheidung über die freiwillige Erfüllung der Ausreisepflicht	13
3. Prozess der Rückkehr in das Herkunftsland	16
III. Abschiebung bzw. zwangsweise Durchsetzung der Ausreisepflicht	18
1. Zwangsweise Durchsetzung der Ausreisepflicht.....	18
2. Ausreisehaft und Ausreisegewahrsam.....	19
IV. Fazit	21
V. Anhang: BUKO-Beschluss 2016	23

Vorwort

Viele Kolleginnen und Kollegen vor Ort in den Einrichtungen der Arbeiterwohlfahrt begegnen den zahlreichen Herausforderungen tagtäglich engagiert und mit großem Einsatz. Damit leisten Sie einen wesentlichen Beitrag zur Aufnahme und Versorgung geflüchteter Menschen und tragen maßgeblich zu der Gestaltung einer inklusiven Gesellschaft bei. Den verbandlichen Grundwerten Solidarität, Toleranz, Freiheit, Gleichheit und Gerechtigkeit verpflichtet, ist es für die AWO selbstverständlich, das Individuum in den Fokus zu rücken und dessen Selbstbestimmtheit als wesentliche Ausprägung der Menschenwürde zu fördern und zu schützen.

Die Themen Rückkehr und Abschiebung sind seit jeher eine der bedeutsamen Herausforderungen in der Sozialen Arbeit mit geflüchteten Menschen. Der verstärkte Fokus der öffentlichen Debatte auf die Aufenthaltsbeendigung und die damit einhergehende steigende Förderung von Rückkehrberatungen stellt die Trägerinnen und Träger vor Ort vor neue und wichtige Entscheidungen.

Vorliegende Standpunkte sollen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der täglichen Arbeit mit geflüchteten Menschen unterstützen und sie darin stärken. Hiermit sollen die fachlichen und politischen Grundlagen ebenso wie die Werte der Flüchtlingsarbeit der AWO verdeutlicht und damit Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter befähigt und angeregt werden, ihr professionelles Selbstverständnis vor dem Hintergrund der AWO-Werte zu interpretieren und zu gestalten. Trägerinnen und Träger der Arbeiterwohlfahrt finden grundlegende Anregungen für die fachliche und politische Arbeit.

Allen Kolleginnen und Kollegen in der Geschäftsstelle und engagierten Gliederungen, insbesondere Martina Sommer, Sabine Mrkwitz und Ilko Kessler herzlichen Dank für Ihre engagierte Mitwirkung an der Erarbeitung dieser Standpunkte.

Das Präsidium des Bundesverbandes der Arbeiterwohlfahrt e. V. hat diese Positionen in seiner Sitzung am 01.09.2017 in Berlin verabschiedet.

Brigitte Döcker
Vorstand

Einleitung

Derzeit intensiviert sich die Debatte über die Stärkung der Rückkehr von geflüchteten Menschen. Dabei sind besonders Personen im Fokus, denen eine fehlende Bleibeperspektive attestiert wird. Die Arbeiterwohlfahrt (AWO) ist überzeugt, dass ein Diskurs im Spannungsfeld zwischen den berechtigten Interessen der von Rückführung bedrohten Menschen und den sicherheits- und ordnungspolitischen Interessen des Staates vonnöten ist. Dieses Positionspapier versteht sich als Beitrag zu dieser Debatte und definiert grundsätzliche Positionen der AWO. **Dabei betont die AWO, dass das individuelle Recht auf Asyl als Kern des Schutzsystems unantastbar ist. Jeder Mensch muss die Möglichkeit haben, in Europa Schutz zu suchen und das Recht besitzen darzulegen, inwieweit er schutzbedürftig ist.**

In dem ersten Satz der Präambel des Grundgesetzes bekennt sich das „Deutsche Volk“ zu seiner „Verantwortung vor [...] den Menschen [...] in einem vereinigten Europa dem Frieden der Welt zu dienen“¹. Dieser Verantwortung muss sich die öffentliche Gewalt sowohl im Bereich des politischen als auch des administrativen Handelns stellen. Deutlich wird bereits hier, dass diese Verantwortung in einem internationalen Kontext Gültigkeit hat, da sich die Präambel ausdrücklich nicht exklusiv auf deutsche Staatsangehörige bezieht. Im Hinblick auf die Migrationspolitik bedeutet dies, dass ein Ausgleich zwischen der internationalen Verantwortung (vor allen und für alle Menschen) und der nationalen bzw. territorialen Verantwortung (vor der und für die eigene Bevölkerung) sowie der individuellen Verantwortung (vor den und für die konkret betroffenen Menschen) hergestellt werden muss.²

-
- 1 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 – oder, wie auf der Website des Bundestages mit dem Zusatz: (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347), https://www.gesetze-im-internet.de/gg/pr_ambel.html.
 - 2 Markus Babo, Abschiebungshaft und rechtsstaatliche Verantwortung in der Migrationspolitik, in: Barwig, K., Beichel-Benedetti, S., Brinkmann, G. (Hrsg.): Perspektivwechsel im Ausländerrecht? Rechtskonflikte im Spiegel politischer und gesellschaftlicher Umbrüche in Deutschland und Europa. 20 Jahre Hohenheimer Tage zum

Unerlässlich ist in diesem Zusammenhang eine Lösung zu finden, die den Menschen als Individuum nicht aus dem Blick verliert und die Menschenrechte eines jeden Einzelnen vollumfänglich schützt.

Weiterhin muss diese Debatte im Zusammenhang mit einem qualitativ hochwertigen und humanen Asylverfahren, welches den grund-, europa- und völkerrechtlichen Vorgaben verpflichtet ist, geführt werden. Dabei verbietet sich eine willkürliche, pauschalisierende Einteilung der geflüchteten Menschen in Personen mit oder ohne Bleibeperspektive ebenso wie der Ausschluss von Menschen aus bestimmten Herkunftsländern von grundlegenden Rechten. Nur ein faires Asylverfahren und eine „echte Informiertheit“ können den Betroffenen die Grundlage für eine freiwillige oder zwangsweise Rückkehr, Weiterwanderung oder Abschiebung bieten. Die derzeitige Situation des deutschen Asylverfahrens wurde in einem Memorandum im November 2016 u. a. von der Arbeiterwohlfahrt erneut ausführlich dargestellt und kritisiert.³

Das Asylverfahren muss dabei als Ganzes betrachtet werden: von der Flucht über die Einreise, Asylantragstellung und Aufnahme, das Asylverfahren sowie den folgenden Aufenthalt oder die freiwillige oder erzwungene Rückkehr in das Herkunftsland oder einen weiteren Drittstaat. Dieser Prozess muss ganzheitlich begleitet werden, um in einem geeigneten Rahmen alle Perspektiven erörtern zu können. Notwendig sind dafür drei Formen spezialisierter Beratung: die Asylsozialberatung, die Asylverfahrensberatung und die Rückkehrberatung.

Auch außerhalb des Asylsystems migrieren Menschen nach Deutschland und erwerben über andere Wege ein Aufenthaltsrecht. Bisher bleibeberechtigte Menschen können hingegen trotz langjährigen Aufenthalts in Deutschland von einer Rückführung bedroht sein,

Ausländerrecht, Baden-Baden 2007, 295-309.

3 <https://www.awo.org/memorandum-fuer-faire-und-sorgfaeltige-asylverfahren-deutschland>

wenn die Voraussetzungen ihres Aufenthaltstitels nicht mehr gegeben sind, andere aufenthaltsrechtliche Optionen ebenfalls nicht gegeben sind und eine Aufenthaltsverfestigung bislang nicht möglich war oder versäumt wurde. Somit spielen die Themen freiwillige oder auch zwangsweise Rückkehr eine große Rolle im Leben aller geflüchteten Menschen, deren Aufenthaltsrecht nicht auf unbegrenzte Zeit gesichert ist. Die dauerhafte Sorge um die eigene Bleibeperspektive und die der Familie stellt ein großes Hindernis für die Teilhabe und Inklusion in Deutschland dar. Dabei ist zu beachten, dass sich geflüchtete Menschen in den verschiedensten Lebensbereichen mit eingeschränkten Rechten und systemischen Hindernissen konfrontiert sehen. Diese stellen einen großen Nachteil bei der eigenen Interessensvertretung und Durchsetzung der eigenen Rechte dar, was wiederum die Aufenthaltssicherung erschwert.

I. Begriffsbestimmung

Zunächst muss der Begriff der „Freiwilligkeit“ im Zusammenhang mit der Rückkehr definiert werden. Eine freiwillige Handlung ist eine Handlung, die aus eigenem freiem Willen geschieht und ohne Zwang ausgeführt wird. Die verfassungsrechtliche Leitidee der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz, auch Art. 1 der Grundrechtecharta der Europäischen Union) beruht nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts auf der Entscheidungsfreiheit: *„Dem Schutz der Menschenwürde liegt die Vorstellung vom Menschen als einem geistig-sittlichen Wesen zugrunde, das darauf angelegt ist, sich in Freiheit selbst zu bestimmen und zu entfalten.“*⁴ Im Strafrecht wird das Merkmal der Freiwilligkeit beim Rücktritt einer nicht vollendeten Straftat definiert. Dieser ist freiwillig, wenn er nicht durch zwingende Hinderungsgründe veranlasst wird, sondern der eigenen unabhängigen Entscheidung des Täters entspringt. Der Anstoß darf dabei auch von außen kommen. Entscheidend ist allein, dass die Person trotz dieser Einwirkung noch „Herr der eigenen Entschlüsse bleibt“⁵. Laut dem UNHCR ist Freiwilligkeit dann gegeben, wenn der Flüchtling aus freien Stücken handelt.⁶ Aus freien Stücken handeln bedeutet hier die Abwesenheit jeglichen physischen, psychischen und materiellen Drucks.⁷

Aus der herausragenden Bedeutung des freien Willens und der Selbstbestimmung folgt zunächst, dass der freiwilligen Rückkehr eindeutig Vorrang vor Zwangsmaßnahmen einzuräumen ist. Auch die EU-Rückführungsrichtlinie⁸ legt ausdrücklich fest, dass die „freiwillige Rück-

4 Lissabon-Entscheidung des BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30. Juni 2009, Absatz-Nr. (1-421), Absatz-Nr. 364; vgl. auch: BVerfGE 45, 187 ff., 227.

5 Ebd.

6 <http://www.refworld.org/docid/4023d8df4.html>, S. 32.

7 „The issue of voluntariness as implying an absence of any physical, psychological, or material pressure is, however, often clouded by the fact that for many refugees a decision to return is dictated by a combination of pressures due to political factors, security problems or material needs.“ (UNHCR Handbook Voluntary Repatriation 1996, S. 7)

8 Erwägungsgrund 10 EU-Rückführungsrichtlinie, „Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger

kehr“ der Zwangsmaßnahme vorzuziehen ist und dass die betreffenden Personen nur „unter vollständiger Achtung der Grundrechte auf menschenwürdige Weise zurückgeführt werden“ dürfen.⁹

Gemessen an dieser Begriffsbestimmung ist zu bewerten, ob eine Rückkehr als in diesem Sinne freiwillig angesehen werden kann. Dabei ist zu beachten, dass es hier nicht um eine freiwillige Rückkehr von sich legal aufhaltenden Drittstaatsangehörigen geht, sondern um die **freiwillige Erfüllung** der Rückkehrverpflichtung von Drittstaatsangehörigen, die sich illegal im Land aufhalten. Es geht also nicht darum, eine eigene, unabhängige Entscheidung bezüglich der Bereitschaft, in das Herkunftsland zurückzukehren, zu treffen, sondern darum, ob die bereits staatlich getroffene Entscheidung der Ausreisepflicht gegen den eigenen freien Willen durchgesetzt wird oder nicht. Denn nur, wer eine Bleibeoption hat, kann auch bezüglich einer etwaigen Rückkehr eine „freie“ Entscheidung treffen.¹⁰

Somit ist festzuhalten, dass der Begriff der freiwilligen Rückkehr oft auf einen Personenkreis ausgeweitet wird, der nicht die Möglichkeit hat, das „Ob“ der Rückkehr frei zu bestimmen, sondern nur das „Wie“. Zutreffender wäre die Unterscheidung zwischen der *freiwilligen Rückkehr* (von Personen mit einem Aufenthaltsrecht in Deutschland), der *erzwungenen Rückkehr* (im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben freiwillige Erfüllung der Ausreisepflicht) und *Abschiebung* (zwangsweise Durchsetzung der Ausreisepflicht). Da der hier behandelte Sachverhalt der erzwungenen Rückkehr durch staatliche und

Drittstaatsangehöriger“ zu finden hier: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=uriserv:OJ.L_.2008.348.01.0098.01.DEU)
Erwägungsgrund 2 EU-Rückführungsrichtlinie.

9
10 „One of the most important elements in the verification of voluntariness is the legal status of the refugees in the country of asylum. If the refugees are legally recognized as such, their rights are protected and if they are allowed to settle, their choice to repatriate is likely to be truly free and voluntary. If, however, their rights are not recognized, if they are subjected to pressures and restrictions and confined to closed camps, they may choose to return, but this is not an act of free will.“ (UNHCR Handbook Voluntary Repatriation 1996, S. 7).

nicht-staatliche Akteur*innen jedoch mit dem Begriff „freiwillige Rückkehr“ bezeichnet wird, soll auch im Weiteren von „freiwilliger Rückkehr“ die Rede sein.

II. Die „freiwillige“ bzw. erzwungene Rückkehr

In diesem Zusammenhang ist fraglich, wie eine solche Entscheidung zur freiwilligen Erfüllung der Rückkehrverpflichtung gestaltet und gefördert werden muss. Dabei sind in der EU-Rückführungsrichtlinie schon viele Rahmenbedingungen genannt, die weiter ausgebaut werden müssen.

Zu allererst ist darauf zu achten, dass keine Diskriminierung *„aufgrund des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der ethnischen oder sozialen Abstammung, der genetischen Merkmale, der Sprache, der Religion oder der Weltanschauung, der politischen oder sonstigen Überzeugungen, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung“*¹¹ erfolgen darf. Zentral ist dabei, dass alle Bestimmungen und Prozesse diesen Grundsatz beachten müssen und weder direkt noch indirekt, rechtlich oder faktisch, bestimmten Personengruppen z. B. das Recht auf Informationen oder Rückkehrhilfen versperrt werden darf.

Weiterhin müssen in jeder Entscheidung der familiäre Kontext und die sozialen Bindungen Berücksichtigung finden.¹² Die Rückkehroptionen und -modalitäten müssen immer in Bezug auf die Bedürfnisse der gesamten Familie und insbesondere die Bedürfnisse der Kinder betrachtet werden.¹³ Eine Familie darf in keinem Fall durch die Verwirklichung der Ausreise voneinander getrennt werden. Zu berücksichtigen ist auch *„die spezielle Situation von schutzbedürftigen Personen wie Minderjährigen, unbegleiteten Minderjährigen, Behinderten, älteren Menschen, Schwangeren, Alleinerziehenden mit minderjährigen Kindern, Opfern des Menschenhandels, Personen*

11 Erwägungsgrund 21 EU-Rückführungsrichtlinie.

12 Erwägungsgrund 22, Artikel 7 Abs. 2 EU-Rückführungsrichtlinie.

13 Ebd.

*mit schweren körperlichen Erkrankungen, Personen mit psychischen Störungen und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben, wie z. B. Frauen, die Opfer der Verstümmelung weiblicher Genitalien*¹⁴ wurden. Zu dieser nicht abzuschließenden Gruppe müssen auch Personen mit nicht-heterosexueller Orientierung und/oder Lebensweise gezählt werden, da auch sie besondere Bedürfnisse im Zusammenhang mit einer Rückkehr haben können.

Einzubeziehen ist weiterhin die Verweildauer in Deutschland bis zur Ausreise. Je länger sich eine Person oder Familie bereits in Deutschland aufhält, umso größer ist in der Regel die Beziehung zum Land und zur Gesellschaft, welche sich nicht zuletzt auch in sozialen Beziehungen ausdrückt. Im gleichen Maße kann auf der anderen Seite die soziale, gesellschaftliche Einbindung im Herkunftsland abnehmen, welche oft dringend notwendig ist, um ein Leben in Würde führen zu können. Eine längere und damit oft intensivere Bindung an den Aufnahmestaat ist bei einer Rückkehr dringend zu berücksichtigen.

Darüber hinaus sind in den verschiedenen Phasen der Aufenthaltsbeendigung unterschiedliche Aspekte zu beachten, auf die nun im Einzelnen eingegangen werden soll.

1. Verfahren zur Feststellung der Ausreisepflicht

Die Grundlage einer jeden erzwungenen Rückkehr ist die Feststellung der Ausreisepflicht. Diese kann nach einem negativ abgeschlossenen Asylverfahren festgestellt werden. Sie ist jedoch auch außerhalb dieses Verfahrens möglich, wenn die Voraussetzungen von Aufenthalts- und Bleiberechten, die eine Person vorher innehatte, nicht mehr vorliegen oder eine Person von Anfang an in der Illegalität lebt.

14 Art. 21 EU-Aufnahmerichtlinie 2013.

Entscheidungen, die den zukünftigen Aufenthalt oder die Ausreise betreffen, müssen in jedem Fall auf klaren, transparenten und fairen Vorschriften¹⁵ basieren. Ein zentraler Punkt im Verfahren ist dabei die Ergebnisoffenheit, wobei insbesondere diskriminierende Regelungen auszuschließen sind (s. o.). Voraussetzung ist, dass faire und effiziente Asylsysteme vorhanden sind¹⁶, dass die Interessen der Betroffenen durch rechtliche Mindestgarantien wirksam geschützt werden und, falls notwendig, Prozesskostenhilfe gewährt wird.¹⁷ Dabei ist auf „die Gefahr einer Mediatisierung von Verantwortung“ zu achten.¹⁸ Während die Mitarbeiter*innen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) die inhaltliche Entscheidung fällen, wird deren Vollzug an andere Behörden weitergegeben (u. a. die Ausländerbehörden), sodass sie von den konkreten Folgen ihrer Entscheidungen unberührt bleiben und eine größere Distanz entsteht.

Darüber hinaus muss die Entscheidung zu einer Ausweisung inhaltlich auf individuellen sowie transparenten Gründen basieren und die Entscheidungsgrundlage über die Sicherheit der einzelnen betroffenen Person im Herkunftsland nachvollziehbar und den Betroffenen zugänglich sein. Eine Person, die nicht von ihrer eigenen Sicherheit ausgehen kann, sei sie materiell oder physisch, wird seltener durch irgendeine Art von Anreizen zu einer Rückkehr motiviert werden können. Darüber hinaus darf von dem Rückkehrwillen einzelner Personen kein Rückschluss auf die generelle Sicherheit in einem Herkunftsland gezogen werden. Weiterhin sollten regelmäßig vor einer Rückkehr alle in Frage kommenden Bleiberechtsregelungen ausgenutzt werden. Diese sollten von Amtswegen direkt geprüft werden. Zumindest sollte jede Person so früh wie möglich die Gelegenheit erhalten, eine ergebnisoffene, qualifizierte, unabhängige und parteiliche Beratung zu ihren persönlichen Aufenthaltsop-

15 Erwägungsgrund 4 EU-Rückführungsrichtlinie.

16 Erwägungsgrund 8 EU-Rückführungsrichtlinie.

17 Erwägungsgrund 11 EU-Rückführungsrichtlinie.

18 Zum Begriff vgl. Wolbert, W.: Die neue Verantwortung und ihre Grenzen, in: Schmidinger, H. (Hrsg.): Zeichen der Zeit: Erkennen und Handeln, Innsbruck/Wien 1998, S. 137-173, S. 159-168.

tionen in Anspruch zu nehmen und dies ggf. mit anwaltlicher Unterstützung durchzusetzen.

2. Prozess der Entscheidung über die freiwillige Erfüllung der Ausreisepflicht

Ein solcher Prozess beginnt damit, dass die betroffene Person umfassend und neutral mit allen zur Verfügung stehenden Informationen im Zusammenhang mit dem Rückkehrprozess und den etwaigen Konsequenzen der Entscheidung versorgt wird. Diese Information kann nur durch individuelle Beratungsgespräche mit versiertem Fachpersonal gewährleistet werden. Dabei ist darauf zu achten, dass die Beratung allen Betroffenen zugänglich ist, unabhängig von einem eventuell bereits ausgedrückten Rückkehrwillen. Das Angebot muss flächendeckend geschaffen und bekannt gemacht werden, wobei es keinen Zwang zur Beratung geben darf. Die Beratung muss umfassend, qualifiziert, unabhängig und parteilich sein. Im Idealfall findet die Rückkehrberatung als Teil einer Perspektivenberatung statt, wobei sie aufgrund des erforderlichen Fachwissens nur von spezialisierten Berater*innen durchgeführt werden kann. In diesem Prozess werden die Ratsuchenden zu den individuellen Möglichkeiten des legalen Aufenthalts, der legalen Weiterwanderung in einen Drittstaat und zur Rückkehr in das Herkunftsland informiert und beraten. Dabei ist es notwendig, den Ratsuchenden fundierte Informationen aus dem Herkunftsland von vertrauenswürdigen Organisationen anzubieten, so dass die Ratsuchenden selbst Zugang zu Informationen erhalten und sich nicht allein auf Aussagen von Verwandten und Bekannten im Herkunftsland verlassen müssen. Informationen müssen in einer an die Bedürfnisse und Fähigkeiten der ratsuchenden Person angepassten Form übermittelt werden. Zusätzlich sollte auch die Möglichkeit der legalen Weiterwanderung stärker thematisiert werden und diese sollte vor allem auch finanziell unterstützt werden.

Bei einer Ausreisepflicht im Rahmen des Dublin-Verfahrens muss die ausreisepflichtige Person die Möglichkeit haben, freiwillig in den

anderen Mitgliedsstaat auszureisen. Zusätzlich ist hier die Möglichkeit einzuräumen, statt der Ausreise in den zuständigen Mitgliedsstaat direkt in das Herkunftsland auszureisen, insbesondere dann, wenn auch in dem zuständigen EU-Mitgliedsstaat keine Aufenthaltsperspektive besteht. Hier muss der Selbstbestimmtheit der Person Vorrang vor verfahrensökonomischen Aspekten eingeräumt werden.

Darüber hinaus muss gegebenenfalls die psychische Belastung der Einzelperson berücksichtigt werden. Über viele Jahre hinweg von Familienmitgliedern getrennt zu sein oder die langjährige unsichere Bleibeperspektive können dazu führen, dass vorschnelle Entscheidungen getroffen werden. Diese Situation darf nicht im Sinne der „Rückkehrförderung“ ausgenutzt werden. Es ist vielmehr eine psychosoziale Beratung notwendig, um eine nachhaltige Entscheidung zu fördern.

Neben der Rückkehrberatung ist zur Förderung der „freiwilligen Rückkehr“ verstärkt Rückkehrhilfe zu gewähren.¹⁹ Dabei ist gänzlich auf jegliche Form von Druck oder irreführende Rückkehrprämien durch den Staat zu verzichten. Inakzeptabel ist es, zu einem frühen Zeitpunkt, wenn noch nicht feststeht, dass keine Bleibeperspektive besteht, ein größerer monetärer Anreiz gesetzt wird, sich die Höhe der Rückkehrhilfe jedoch im Laufe der Zeit, die für die Entscheidung gebraucht wird, verringert. Dies irreführend, sendet die falschen Signale und führt bei den ohnehin stark belasteten Betroffenen nicht selten zu Verwirrung.

Bei der Bemessung der Rückkehrhilfen sind die „Kosten“ der Flucht zu berücksichtigen. Dabei sind nicht nur die mit der Flucht verbundenen erheblichen finanziellen Einbußen gemeint, sondern auch Faktoren wie der Verkauf jeglichen Besitzes, die Aufgabe von Arbeit und Erwerbsoptionen, der soziale Neuanfang wie auch der mögliche Ehrverlust durch die Rückkehr etc.

19 Erwägungsgrund 10 EU-Rückführungsrichtlinie.

Positiven Anreizen ist immer der Vorzug vor negativen Anreizen wie der Drohung mit Sanktionen oder dem Entzug von Leistungen einzuräumen. Zwangsmaßnahmen zur Förderung der Ausreisewilligkeit sind entschieden abzulehnen. Sozialleistungskürzungen, Arbeitsverbote, Residenz- und Meldepflichten sind unverhältnismäßig und stellen keine geeigneten Mittel dar, um ausreisepflichtige Personen zur Ausreise zu bewegen. Wiederholt muss auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts hingewiesen werden, welches betont, dass die in Art. 1 Abs. 1 GG garantierte Menschenwürde „migrationspolitisch nicht relativierbar“ ist²⁰. Ein Absenken der Sozialleistungen unter das soziokulturelle Existenzminimum, mit dem bloßen Ziel die Ausreisebereitschaft zu fördern, ist daher nicht akzeptabel.

Darüber hinaus kritisiert die Arbeiterwohlfahrt seit langem die Unterbringung in „Ausreisezentren“. Eine gesonderte Unterbringung von Menschen, die zur Ausreise bereits verpflichtet sind bzw. deren Ausreisepflicht schon vor dem Abschluss des Asylverfahrens prognostiziert wird, ist abzulehnen. Sie widerspricht einerseits dem Anspruch auf ein ergebnisoffenes Verfahren, andererseits erschwert die zentrale Unterbringung an entlegenen Orten mit mangelhafter Infrastruktur den Zugang zu den dringend benötigten Beratungs- und Hilfestrukturen. Eine Asylpolitik, in der Menschen nach ihrer Herkunft kategorisiert und abgesondert werden, wird aus menschenrechtlicher Perspektive und historischer Verantwortung strikt abgelehnt. Die Segregation von Menschen nach ihrer Herkunft verstößt gegen das menschenrechtliche Diskriminierungsverbot.

Um die individuelle, informierte Entscheidung zu ermöglichen, muss eine dem Einzelfall gerechte „freiwillige“ Ausreisefrist unter Einbeziehung individueller Bedürfnisse und Lebenslagen gewährt werden. Die derzeit regelmäßig vorgesehenen 7 bis 30 Tage sind hierfür nicht

20 „Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG verlangt, dass das Existenzminimum in jedem Fall und zu jeder Zeit sichergestellt sein muss. ... Die in Art. 1 Abs. 1 GG garantierte Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren.“ BVerfG-Urteil v. 18.07.2015 zum AsylbLG, https://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/Is20120718_1bvl001010.html, Leitsätze sowie Rn. 120 f.

ausreichend. Es ist nicht nachvollziehbar, wie es gelingen soll, alle oben beschriebenen notwendigen Informationen innerhalb einer Woche nach Zustellung eines ablehnenden Bescheids zu beschaffen. Zu beachten ist weiterhin, dass der Entscheidung über die Ausreisepflicht in der Regel ein monate-, wenn nicht jahrelanger Prozess vorausgeht, so dass es gewiss einer Zeit der Umstellung bedarf, bis die Ausreiseentscheidung akzeptiert werden kann. In der derzeitigen Situation in Deutschland ist es vielerorts kaum möglich, innerhalb dieser kurzen Zeit einen Termin bei einer versierten Beratungsstelle oder fachanwaltliche Beratung zu erhalten. Solch kurze Fristen und die mit ihnen verbundenen Sanktionsmaßnahmen bauen erneut Druck auf und konterkarieren damit das Erfordernis einer möglichst zwangsfreien und nachhaltigen Entscheidung.

3. Prozess der Rückkehr in das Herkunftsland

Sofern die Entscheidung zu einer freiwilligen Rückkehr getroffen wurde, ist der illegale Aufenthalt in einem fairen und transparenten Verfahren zu beenden.²¹ Eine Rückkehr bedarf der sorgfältigen Vorbereitung und Planung, wobei die Achtung der Familieneinheit größte Priorität hat. Eine Trennung der Familie gegen den Willen der Familienangehörigen im Zuge der Rückführung ist, unabhängig von ihrer Dauer, nicht akzeptabel. Weiterhin trägt der rückführende Staat die Verantwortung dafür, dass die Rückkehrer*innen sicher im Zielstaat ankommen, und muss gewährleisten, dass ein Monitoring von Reintegrationsprozessen stattfindet.

Um einen Rückkehrprozess nachhaltig zu gestalten ist es wichtig, Bildungs- und Arbeitschancen zu berücksichtigen. Bei bereits hierzu begonnenen Bildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen ist es sinnvoll, diese so lange weiterzuführen, bis ein Abschluss möglich ist. Gerade bei Kindern ist darauf zu achten, dass nicht mitten im

21 Erwägungsgrund 6 EU-Rückführungsrichtlinie.

Schuljahr oder kurz vor ihrem Schulabschluss eine beendende Maßnahme eingeleitet wird, um ihre Bildungschancen nicht noch weiter zu beeinträchtigen. Die bereits begonnene Investition in die Zukunft der Betroffenen sollte nicht leichtfertig sicherheits- und ordnungspolitischen Motiven geopfert werden. Nur wenn die Chancen der Reintegration im Herkunftsland gefördert werden, wird diese auch nachhaltig sein. Es kann zudem sinnvoll sein, gezielt vor der Ausreise noch im rückführenden Staat Qualifizierungsmaßnahmen anzubieten, die eine Rückkehr in den Arbeitsmarkt des Herkunftslandes begünstigen. Dabei reicht es nicht, auf Qualifizierungsmöglichkeiten im Zielstaat zu verweisen, sofern diese überhaupt vorhanden sind, da die abstrakte Möglichkeit allein keine Stärkung des Rückkehrwillens bewirkt.

Weiterhin sind die Erfahrungen der Person zu berücksichtigen. Im Herkunftsland erlebte Diskriminierungen und Konflikte sind anzuerkennen und einzubeziehen, auch wenn diese nicht die Schwelle erreicht haben, an der sie zu einem humanitären Aufenthaltsrecht führen würden. Psychosoziale Unterstützung vor der Ausreise, aber vor allem auch die Anbindung an Strukturen am Zielort sind notwendig, um berechtigte Ängste aufzufangen. Fehlende Ansprechpartner*innen und Unterstützungsstrukturen im Zielland führen zu einer starken Unsicherheit und Ängsten, im Zielland mittel- und hilflos zu sein. Die Unterstützung bei der Rückkehr sollte auch den Wunschort innerhalb des Ziellandes miteinbeziehen, da Hilfen, die nur in der Hauptstadt vorhanden sind, nicht ausreichen.

Insbesondere die Rückführung von Personen, die nie in dem Land gelebt haben, dessen Staatsangehörigkeit sie haben, ist sehr sorgfältig abzuwägen. Es ist zu berücksichtigen, dass diese Personen eventuell auf kein soziales Netzwerk zurückgreifen können, die soziokulturellen Regeln und Überlebensstrategien des Herkunftslandes nicht beherrschen oder gar die dort gesprochene Sprache nicht oder nicht ausreichend beherrschen. Dadurch verringern sich ihre Möglichkeiten, dort Fuß zu fassen und das Überleben zu sichern. Darüber hinaus geraten sie möglicherweise in Gefahr diskriminiert oder sogar erneut verfolgt werden.

III. Abschiebung, bzw. zwangsweise Durchsetzung der Ausreisepflicht

Wenn die Ausreisepflicht nicht freiwillig erfüllt wird, erfolgt unter bestimmten Voraussetzungen eine Abschiebung, d.h. die Ausreisepflicht wird zwangsweise, also gegen den Willen der Person, durchgesetzt.

1. Zwangsweise Durchsetzung der Ausreisepflicht

Um sicher zu gehen, dass die rechtliche Grundlage der zwangsweisen Durchsetzung der Ausreisepflicht auf einer korrekten Entscheidung im asyl- oder aufenthaltsrechtlichen Verfahren basiert, darf eine Abschiebung erst nach Ausschöpfung und Entscheidung über alle eingelegten Rechtsmittel möglich sein. Auch bei dieser Form der Aufenthaltsbeendigung sind die bereits genannten Grundsätze zu beachten. Es muss Diskriminierungsfreiheit gewährleistet sein. Die familiären Bindungen und vor allem das Kindeswohl sind in jedem Fall zu prüfen und zu schützen und jede weitere Form von besonderer Schutzbedürftigkeit ist miteinzubeziehen.

Bei einer Abschiebung sind in jedem Schritt die Menschen- und Grundrechte zu wahren. Aus dem Vorrang der „Freiwilligkeit“ folgt, dass auf die betroffenen Menschen so wenig Zwang wie möglich ausgeübt werden soll. Ihnen ist mindestens einmal die Möglichkeit einzuräumen, sich selbstbestimmt zu einem bestimmten Zeitpunkt an einem bestimmten Ort für die Abschiebung einzufinden. Die häufig angewandte Praxis, Menschen zwischen 3 und 4 Uhr nachts ohne Vorwarnung aufzusuchen und abzuschleppen, ist menschenunwürdig und birgt eine große Gefahr die Betroffenen zu traumatisieren, vor allem Kinder. Kinder sind keinesfalls als Sprachmittler einzusetzen. Es muss dafür gesorgt werden, dass der Prozess von Dolmetscher*innen begleitet wird, so dass der Sachverhalt vollständig geklärt werden kann und etwaige akut aufgetretene Abschiebungshindernisse noch geprüft werden können. Während des Abschiebungsprozesses ist zu jedem Zeitpunkt der Zugang zu rechtlicher Beratung und anwaltlicher

Unterstützung zu gewähren. Bereits vorhandene anwaltliche Vertretungen sind in jedem Fall zu informieren und hinzuzuziehen. Der Einsatz von unabhängigen Ärzt*innen zur Einschätzung der Reisefähigkeit ist unerlässlich. Darüber hinaus ist aufgrund des massiven Eingriffs in die Menschenrechte dafür zu sorgen, dass jede Abschiebung unter Begleitung und Beobachtung einer neutralen und unabhängigen Person erfolgt, die bei eventuellen Verstößen eingreifen und/oder diese dokumentieren kann.

Die Arbeiterwohlfahrt fordert bei der zwangsweisen Durchsetzung der Ausreisepflicht, dass der rückführende Staat gewährleistet, dass die Rückkehrer*innen sicher im Zielstaat ankommen und dort nicht von Reintegrationsprozessen ausgeschlossen werden.

2. Ausreisehaft und Ausreisegewahrsam

Eine zur Sicherung der Abschiebung durchgeführte Ausreisehaft oder ein Ausreisegewahrsam stellt einen massiven Eingriff in das durch Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG geschützte Menschenrecht²² auf Freiheit der Person dar. Dieses Recht ist auch in Artikel 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) sowie in Artikel 9 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte verbrieft. Die Freiheit der Person steht in engem Zusammenhang mit der Würde eines jeden Menschen, der stets als Subjekt rechtlicher Freiheit zu behandeln ist. Einschränkungen der Freiheit und insbesondere ein Freiheitsentzug sind daher in besonderem Maße rechtfertigungsbedürftig. Der Freiheitsentzug gehört zu den gravierendsten Zwangsmitteln, die dem Staat zu Verfügung stehen. Er kann nur dann gerechtfertigt sein, wenn dadurch ein noch größeres Übel für den Staat oder die aufnehmende Gesellschaft vermieden wird. Laut dem Bundesverfassungsgericht

22 Nach dem Träger des Grundrechts (Grundrechtsberechtigung, persönlicher Schutzbereich) unterscheidet man die Menschenrechte, deren Träger jeder Mensch ist (auch als Jedermann-Grundrechte bezeichnet), und die Deutschengrundrechte (auch: Staatsbürgerrechte, Deutschenrechte), die nur Menschen mit deutscher Staatsangehörigkeit zustehen.

sind „das öffentliche Interesse an der Sicherung der Abschiebung und der Freiheitsanspruch des Betroffenen als wechselseitige Korrektive zu sehen und gegeneinander abzuwägen“²³. Daher ist ein Freiheitsentzug dann strikt abzulehnen, wenn er lediglich den Zweck hat, die Mitwirkung an einer Ausreise zu erzwingen oder die Abschiebung organisatorisch zu erleichtern. Nimmt man diesen Grundsatz ernst, so ist Abschiebungshaft weder zur bloßen Erleichterung der Arbeit der Ausländerbehörden noch zur Abschreckung von Menschen, die sich künftig auf der Flucht befinden, gerechtfertigt. Weiterhin fordert das Bundesverfassungsgericht von der Verwaltung, „immer auch zu bedenken, dass sich das Gewicht des Freiheitsanspruchs gegenüber dem öffentlichen Interesse an einer wirksamen Durchsetzung ausländerrechtlicher Vorschriften mit zunehmender Dauer der Haft regelmäßig vergrößern wird“²⁴. Alternativmaßnahmen wie Meldeauflagen, die Pflicht zur Abgabe der Reisedokumente bzw. des Passes, aufenthaltsräumliche Bestimmungen (verschärfte Residenzpflicht), Kautionsbürgschaften, verpflichtende Rückkehrberatung oder verpflichtendes Sparen für die Rückkehr sein sind deshalb vorrangig anzuwenden.

Es ist zu beachten, dass es sich bei der Abschiebungshaft um eine Maßnahme der Verwaltungsvollstreckung handelt, die eben nicht durch einen strafenden Charakter geprägt ist, was sich auch in den Vollzugsregeln der Maßnahme niederschlagen muss.²⁵ Daher muss zwischen dieser Verwaltungsvollstreckungsmaßnahme und einer Strafe, die darauf abzielt, das Verhalten des Betroffenen zu korrigieren, um ihn im Laufe der Zeit wieder in die Gesellschaft zu integrieren, unterschieden werden. Notwendig ist deshalb auch die separate Unterbringung und über die Beschränkung der Bewegungsfreiheit hinausgehende Maßnahmen sind unzulässig bzw. nicht gerechtfertigt.²⁶

23 BVerfG 15.12.2000 – 2 BvR 347/00, in: InfAusIR 23 (2001) 116 = EZAR 048 Nr. 53. Vgl. auch BVerfG 06.02.1980 – 2 BvR 1070/79, in: BVerfGE 53 (1980) 158f; BVerfG 28.11.1995 – 2 BvR 91/95, in: NWZBeil. 3 (1996) 18. Vgl. auch kritisch zur Haft höchstdauer Wegner, J.: Die Abschiebungshaft auf dem verfassungsrechtlichen Prüfstand, in: ZAR 16 (1996) 83–85.

24 BVerfG 15.12.2000 – 2 BvR 347/00, in: InfAusIR 23 (2001) 116.

25 Kluth: Aktuelle Fragen der Durchführung der Abschiebungshaft ZAR 2015, 285 (287).

26 Kluth: Aktuelle Fragen der Durchführung der Abschiebungshaft, ZAR 2015, 285 (287).

IV. Fazit

Die Arbeiterwohlfahrt betont, dass eine oft aus sicherheits- und ordnungspolitischen sowie ökonomischen Motiven geforderte Verbesserung der Strukturen zur „freiwilligen“ bzw. erzwungenen Rückkehr in das Herkunftsland nicht auf Kosten der bereits bestehenden Strukturen zur Unterstützung von Menschen nach der Flucht, insbesondere Flüchtlingsberatungsstellen, gehen darf. Im Gegenteil kann nur durch den gleichzeitigen Ausbau der Flüchtlingsberatungen im Allgemeinen und der unabhängigen Asylverfahrens- und Rückkehrberatungen im Speziellen den Rechten und Bedarfen der ausreisepflichtigen Personen entsprochen und ein nachhaltiges und menschenwürdiges Rückkehrmanagement umgesetzt werden. Dafür bedarf es dringend einer strukturellen, flächendeckenden Versorgung mit niederschwellig zugänglichen und unabhängigen Beratungsstellen.

Sofern eine Ausreisepflicht besteht, muss die „freiwillige“ Rückkehr zu jedem Zeitpunkt vorrangig sein und zu einer echten Option neben der Abschiebung aufgebaut werden. Unabhängig davon, ob allgemeine Reintegrationsprojekte erfolgreich sind oder eine Rückkehr im Einzelfall gelingt, spricht sich die Arbeiterwohlfahrt dagegen aus, dass die bloße Rückkehrmöglichkeit von Innenbehörden zum Anlass genommen wird, ein Bleiberecht zu verwehren. Ein solches Vorgehen diskreditiert alle humanitären Bestrebungen in diesem Bereich und stellt diese letztlich in Frage.

Um der „Verantwortung [...] dem Menschen“ gegenüber gerecht zu werden, muss die Staatsgewalt, vor allem auch im Kontext der Aufenthaltsbeendigung, das Individuum in den Fokus rücken und dessen Selbstbestimmtheit als wesentliche Ausprägung der Menschenwürde fördern und schützen.

V. Anhang: Beschluss der Bundeskonferenz der AWO 2016

Verbesserung der rechtlichen Situation von Afghan*innen in Deutschland

Arbeiterwohlfahrt Bundeskonferenz 2016

25.11. – 27.11.2016 in Wolfsburg

Antrags-Nr.: 1.10-18

Thema: Verbesserung der rechtlichen Situation von
Afghan*innen in Deutschland

Der AWO Bundesverband wird aufgefordert sich auf Bundesebene

- dafür einzusetzen, dass Afghanistan nicht als sicheres Herkunftsland dienen darf,
- für den gleichberechtigten Zugang zu Integrationsangeboten nach Deutschland geflohener Afghan*innen einzusetzen und gleichzeitig
- die Situation der Afghan*innen medienwirksam aufzuarbeiten.

