

Notstandsverwaltung im Kosovo und anderswo



Qualität und Standards in der Rückkehrförderung

Dr. Stephan Dünnwald vom Bayerischen Flüchtlingsrat in München arbeitet in einem EU-geförderten Projekt zu Fragen der Rückkehrförderung.

Freiwilligkeit ist da nur bedingt gegeben. Dennoch unterscheidet sich die geförderte Rückkehr, noch, muss man sagen, von der Abschiebung. Geförderte Rückkehrer können sich wenigstens kurz auf die Ausreise und die Ankunft im fremd gewordenen – und für viele der Kinder völlig fremden – Herkunftsland vorbereiten. In aller Regel bekommen sie Unterstützung aus dem REAG/GARP Programm, das die Flugkosten und eine kleine Starthilfe beinhaltet. In Einzelfällen bekommen Rückkehrer sogar wesentlich mehr Unterstützung: AWO Heimatgarten bietet eine Nachbetreuung von bis zu zwei Jahren an, Existenzgründungen im Herkunftsland können unterstützt werden, Qualifizierungskurse bieten höhere Chancen bei der Jobsuche. Als Grundleistung bieten die Rückkehrberatungsstellen in Deutschland Informationen über die Situation im Herkunftsland, Hilfe bei Formalitäten und Unterstützung bei der Entwicklung von Perspektiven für die Rückkehrer an. In Schleswig-Holstein finanzieren EU und Landesregierung ein Projekt zur Rückkehrberatung der AWO.

Abschiebung dagegen ist ein gewaltsamer, nicht selten auch brutaler Rausschmiss, der sich in seinem ganzen Ausmaß im Schreck in den Augen der Kinder widerspiegelt. Gemessen an der Abschiebepaxis ist eine unterstützte Rückkehr, so wenig freiwillig sie auch sein mag, immer die bessere Alternative. Eine ganz andere Frage ist: ist die Rückkehrförderung auch gut? Hierzu einige Anmerkungen und ein Ausflug in die Situation im Kosovo.

Von der Unfreiwilligkeit der Rückkehrförderung

Die Rückkehrförderung steht nicht auf eigenen Füßen. Da die meisten Klienten von Abschiebung bedroht sind, steht die Rückkehrhilfe immer im Schatten einer Abschiebepolitik. Bisweilen sucht sie selbst auch die Nähe ordnungspolitischer Maßnahmen, z.B., um sich Ausländerbehörden als die kostengünstigere Alternative anzubieten. Zumeist ist die Rückkehrförderung jedoch bemüht, sich von der Abschiebung abzugrenzen.

Das ist außerordentlich schwierig, da die Rückkehrförderung auch finanziell nicht über die nötige Selbständigkeit verfügt. Die Beratungsstellen verfügen kaum über eigene Mittel. Häufig erschöpft sich die Unterstützung in der Vergabe von REAG/GARP Mitteln, manchmal aufgestockt durch einen kleinen Zuschuss der Beratungsstelle. Die größeren Beratungsstellen, die sich in den letzten Jahren herausgebildet haben, sind alle von Zuschüssen der Europäischen Union abhängig – bislang im Europäischen Flüchtlingsfonds angesiedelt, ab dem nächsten Jahr aus dem neuen Rückkehrfonds. Hier handelt es sich um projektgebundene Mittel, die immer wieder neu beantragt werden müssen. Auch wenn die Mittel durchaus auch für die individuelle Förderung verwendet werden dürfen, ist eine nachhaltige Förderung und ein gezielter Mitteleinsatz oft schwierig. Vom Projektentwurf bis zur Bewilligung der Gelder kann ein Jahr schnell vergehen, oft laufen die Projekte ins Leere, weil sich die Situation unterdessen gewandelt hat.

Rückkehrförderung ist, allen Beteuerungen zum Trotz, eine Form der Unterstützung unfreiwilliger Ausreise. Grundsatzpapiere der Wohlfahrtsverbände aus den letzten Jahren betonen zwar die unbedingte Freiwilligkeit bezüglich der Rückkehrförderung durch ihre Beratungsstellen; faktisch sind aber 80 bis 90 Prozent der Klienten ausreisepflichtige Personen, denen zur Rückkehr nur die Alternative der Abschiebung bleibt.

Knappes Geld und virtuelle Hilfen

Der ganze große – oder manchmal auch sehr kleine – Rest des Geldes kommt von Zuschüssen einzelner Bundesländer oder Kommunen. Hier muss festgestellt werden, dass die Mittel in aller Regel eher knapp bemessen sind. Das Sozialministerium Bayern bewilligt z.B. einen Zuschuss von weiteren 250 Euro pro Person, knüpft dies aber an die Bedingung, dass diese vollziehbar ausreisepflichtig ist. Mit Kommunen kann verhandelt werden, wie viel ihnen die Ausreise einer Person oder Familie wert ist: an einer nachhaltigen Rückkehr der Ausreisepflichtigen ist in der Regel weder das Bundesland noch eine Kommune interessiert. Das heißt: nur in wenigen Ausnahmefällen wird tatsächlich hinreichend Geld bewilligt, mit dem die Beratungsstellen einen Rückkehrer so ausstatten können, dass er im Herkunftsland eine reelle Chance hat. Man kann diese Politik als kurzfristig geißeln, denn wer nach der Rückkehr seine Existenz nicht sicherstellen kann, der steht bald wieder in irgendeinem europäischen Land auf der Matte. Zurzeit ist die Politik jedoch so ausgerichtet, dass die Ausreise und nicht die nachhaltige Reintegration Ziel der Rückkehrförderung ist.

Schließlich ist die Rückkehrförderung auch abhängig von den Rückkehrern selbst. Da die finanziellen Möglichkeiten individueller Rückkehrförderung gering sind, haben die Beratungsstellen vor allem Information, Perspektivenberatung und Qualifizierungsmaßnahmen zu bieten. Da die Rückkehrer selten freiwillig gehen, ist die Bereitschaft zur Wahrnehmung dieser Angebote manchmal gering, auch, weil eine Perspektivenberatung ohne die Aussicht auf eine tatsächliche Perspektive im Herkunftsland eine sehr virtuelle Hilfestellung ist. Vielfach fehlt es Rückkehrern an der Motivation, nicht nur wegen mangelnder Freiwilligkeit, sondern auch, weil sie oft jahrelang in Unterkünften zum Nichtstun verdammt waren. Schließlich ist auch die subjektive Verfolgungsfurcht bei einer Rückkehr, so wenig sie im Aufnahmeland anerkannt wurde, ein oft massives Hindernis, eine Perspektive im Herkunftsland zu sehen.

Mangelnde Transparenz der Beratungsstellen

In vielen Beratungsstellen machen die Angestellten einen guten Job. Das muss

„Die Glaubwürdigkeit einer Beratungsstelle hängt oft in hohem Maße vom einzelnen Beratenden ab. Unter Flüchtlingen spricht sich herum, ob jemand erfolgreich oder mit guter Unterstützung zurückgekehrt ist oder nicht.“

auch so sein, denn es gibt kaum Qualitätsstandards für die Rückkehrberatung. Die persönliche Eignung der Beratenden, ihr Engagement und individuelle Kompetenz geben oft den Ausschlag, ob die Beratungsstelle gute Arbeit macht oder nicht.

Die Beratungsstellen sind oft gleichzeitig über- und unterfordert. Sie sind unterfordert, weil insgesamt die Zahl der freiwilligen Rückkehrer auf niedrigem Niveau stagniert, bestenfalls. In diesem Jahr dürfte dank der Bleiberechtsregelung sogar ein drastischer Abfall der Klientenzahlen zu verzeichnen sein. Die geringe Frequentierung der Beratungsstellen hängt zum einen damit zusammen, dass sie nicht viel anzubieten haben, zum anderen, dass für potentielle Rückkehrer oft der Charakter der Stelle nicht klar ist. Rückkehrberatung wird von Wohlfahrtsverbänden und Vereinen, aber auch von Sozial- und Ausländerämtern, sogar von Behörden in Ausreisezentren angeboten. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, nicht die beste Adresse für Flüchtlingssolidarität, arbeitet an einem Kompetenzzentrum für Rückkehrfragen. Einen besonderen Vertrauensvorschuss seitens abgewiesener Flüchtlinge dürfte der Rückkehrberatung deshalb nicht generell zugesprochen werden. Die Glaubwürdigkeit einer Beratungsstelle hängt oft in hohem Maße vom einzelnen Beratenden ab. Unter Flüchtlingen spricht sich herum, ob jemand erfolgreich oder mit guter Unterstützung zurückgekehrt ist oder nicht.

Die potentielle Überforderung liegt darin begründet, dass die Beratungsstellen in aller Regel in alle Welt beraten. Bei Coming Home in München, einer der größeren Rückkehrberatungsstellen, ist immerhin eine Person für Asien zuständig,

eine für Afrika, sowie zwei für den Balkanraum. Die spezifische Landeskenntnis der Beratenden ist bestenfalls als begrenzt zu bezeichnen, obwohl hier schon weit überdurchschnittliche Bedingungen herrschen. In den wenigsten Fällen bestehen Kontakte zu lokalen Organisationen oder Institutionen, über die Informationen eingeholt oder Unterstützung vor Ort organisiert werden kann.

In der Konsequenz folgt aus dieser gleichzeitigen Über- und Unterforderung, dass die Beratungsstellen sich oft an wenigen Einzelfällen abarbeiten, und die große Mehrzahl der Klienten nur mit REAG/GARP Mitteln nach Hause gehen muss, wenn sie überhaupt zu einem zweiten Termin in der Beratungsstelle erscheint.

Expansion ins Herkunftsland – z.B. Kosovo

Ein eher ungewöhnliches, aber vielleicht nicht untypisches Beispiel für Rückkehrförderung ist der Kosovo. Seit 2003 hat die AWO Heimatgarten dort zwei ständige einheimische Mitarbeiter in Prizren, die eine Nachbetreuung von Rückkehrern übernehmen können. Das Coming Home Projekt der Stadt München hat einen für den Kosovo zuständigen Kollegen, dessen Familie dort lebt und der regelmäßig privat oder dienstlich im Kosovo ist. Das Diakonische Werk Trier hat ein Rückkehrbüro in Fushe Kosova eingerichtet, ebenfalls mit einem aus dem Kosovo stammenden Albaner sowie seit August mit einer weiteren Mitarbeiterin. Schließlich hat das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge in Kooperation mit der AWO Nürnberg ein Rückkehrerzentrum in Mitrovica eröffnet. Insgesamt fünf Sozialberater und ein Koordinator des Bundesamtes plus Assistentin, Fahrer, Wach- und



Nichts zu tun:
Den Weg zur
Pforte des Bun-
desamtes finden
nur Wenige
(Foto: Stephan
Dürnwald)

Putzpersonal stehen dort bereit, explizit für Rückkehrer und Abgeschobene.

Der Kosovo wird noch von der UNMIK, der Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen, regiert, allerdings gehen schrittweise Verwaltungsaufgaben an die provisorische kosovarische Regierung über. UNMIK überwacht auch Abschiebungen aus europäischen Staaten. Mit Deutschland wurde eine Vereinbarung getroffen, nach der Roma noch nicht, Ashkali und andere Minderheiten nur nach Prüfung, ob ausreichend Wohnraum zur Verfügung steht, abgeschoben werden dürfen. Mehr als 60 Prozent der Abschiebegesuche deutscher Behörden werden auf der Basis dieser Übereinkunft abgelehnt. Da noch über 50.000 ausreisepflichtige Flüchtlinge aus dem Kosovo in Deutschland leben und mehrheitlich abgeschoben werden sollen, sobald UNMIK ihr Mandat beendet, gibt es theoretisch ein großes Potential für die Rückkehrberatung.

Niemand will freiwillig zurück

Das Problem ist: von den in Deutschland lebenden Kosovaren will niemand freiwillig zurück. Keine der Beratungsstellen kann mehr als eine Handvoll Rück-

kehrer vorweisen. Alle Projekte sind mit Drittmitteln finanziert, das Bestehen über die jeweilige Laufzeit des Projektes ist fraglich. Die Finanzierung von Rückkehrhilfen ist stark abhängig vom Einzelfall. Bei Heimatgarten heißt das Schlüsselwort Kostenübernahme. Nur wenn eine Kommune die Betreuungskosten zu übernehmen bereit ist, können die Mitarbeiter vor Ort substantielle Hilfe anbieten. Das gleiche gilt für das Projekt des Diakonischen Werkes Trier. Je nachdem, was die jeweilige Kommune zu zahlen bereit ist, können Hilfen angegangen werden oder nicht. Die breite Palette theoretisch möglicher Unterstützungsmaßnahmen kann unter diesen Umständen schnell schrumpfen. Das Projekt des BAMF und der AWO Nürnberg hat überhaupt keine finanziellen Hilfen zu bieten, weil die EU entsprechende Anträge nicht bewilligt hat.

Was tun also die Rückkehrberatungsstellen im Kosovo? Sie verlegen sich auf Rechercheaufträge aus Deutschland. Heimatgarten bietet außerdem Seminare zur Perspektivenberatung und zur Unterstützung von Existenzgründungen an, hauptsächlich für abgeschobene Flüchtlinge, die Orientierung bitter nötig haben. Das Projekt von BAMF/AWO Nürnberg betreut ebenfalls Abgeschobene. Der Koordinator fährt zu jedem Abschiebeflug nach Pris-

tina, um Abgeschobenen Unterstützung anzubieten, doch bislang haben nur zwei Personen das Angebot angenommen und sind im Zentrum untergebracht. Bei der Ankunft freiwilliger Rückkehrer fahren die Sozialberater der AWO Nürnberg zum Flughafen. Bislang war das aber noch nicht nötig. Das Personal bei Heimatgarten und von der AWO Nürnberg ist hoch qualifiziert und engagiert, doch ohne Rückkehrer und ohne hinreichend finanzielle Mittel, diese auch effizient zu unterstützen, müssen sie sich entweder Aufgaben zuwenden, die eigentlich nicht ihre sind, oder sie langweilen sich.

Fazit

Die Qualität der Rückkehrförderung bemisst sich an den Leistungen, die für Rückkehrer angeboten werden können. Im Kosovo braucht eine Familie mindestens 150 Euro pro Monat zum Überleben, wenn sie eine Wohnung ihr Eigen nennen kann. Außerdem braucht sie die Aussicht auf einen Arbeitsplatz für mindestens ein Familienmitglied. Für die Kinder, für die der Kosovo meist ein völlig fremdes Land ist, braucht es eine gute Unterstützung und Eingliederungshilfen für die Schule, sonst gelingt der Übergang nicht und die Kinder gehen nicht mehr zur Schule. Gute Förderung ist nur möglich, wenn deutlich mehr Geld bereitsteht, wenn die Qualität der Rückkehrberatung deutlich steigt, und wenn die Rückkehrer gut unterstützt werden darin, dass sie im Kosovo auf eigenen Füßen stehen müssen. Es sieht zur Zeit nicht so aus, als wären diese Bedingungen in absehbarer Zeit auch nur für einen nennenswerten Teil der Rückkehrer gegeben. Die Perspektive ist: sobald die UNMIK sich aus dem Kosovo zurückzieht, wird die Zahl der Abschiebungen dramatisch steigen, einige Flüchtlinge werden dann den Ausweg einer begleiteten Rückkehr wählen. Mit dem gleichen geringen Budget und den gleichen mageren Möglichkeiten wird es dann Aufgabe der Sozialberater im Kosovo sein, das Unglück zu verwalten.

Je nachdem, was die jeweilige Kommune zu zahlen bereit ist, können Hilfen angegangen werden oder nicht. Die breite Palette theoretisch möglicher Unterstützungsmaßnahmen kann unter diesen Umständen schnell schrumpfen.