

Wissenschaftliche Aufsätze

Valentin Feneberg

»Ich zwingen niemanden, freiwillig zurück zu gehen.« Die institutionelle Umsetzung der Politik der geförderten Rückkehr durch staatliche und nicht- staatliche Akteure

Zusammenfassung

In Deutschland gilt ein rechtlicher Vorrang der sogenannten ›freiwilligen Rückkehr‹ von Ausreisepflichtigen vor der Abschiebung. Dabei kommen Programme der (finanziellen) Rückkehrförderung zum Einsatz, deren Umsetzung in eine komplexe Akteurskonstellation zwischen Bund und Ländern eingebettet ist. Auf operativer Ebene werden insbesondere Aufgaben der Rückkehrberatung an staatliche und nicht-staatliche Akteure delegiert, also an kommunale oder zentrale Ausländerbehörden und Träger der freien Wohlfahrtspflege. Der Artikel analysiert die institutionelle Umsetzung der Politik der geförderten Rückkehr anhand der Länder Bayern und Sachsen-Anhalt. Mit Hilfe des Prinzipal-Agent-Ansatzes werden dazu die Delegationsbeziehungen zwischen politischen und operativen Akteuren untersucht. Im Zentrum stehen die Spannungen, die sich aus diesen Beziehungen ergeben. Es wird sichtbar, wie unterschiedlich die Modelle der Rückkehrförderung in den Bundesländern gestaltet sind, insbesondere mit Blick auf Zentralisierung und Spezialisierung der Rückkehrberatungslandschaft. Spannungen im Rückkehrregime entstehen außerdem weniger durch grundsätzliche Zielkonflikte zwischen der politischen und operativen Ebene, sondern vielmehr durch eine zunehmende ›Verstaatlichung‹ der Rückkehrberatung in den Bundesländern.

Schlagworte: Rückkehrpolitik, Ausländerbehörde, Wohlfahrtsverband, freiwillige Rückkehr, Reintegration

»I don't force anybody to go back voluntarily.«

The Institutional Implementation of Politics of Assisted Return by State and Non-state Actors

Abstract

The German Residence Act prioritises the so-called ›voluntary‹ return of rejected asylum seekers over their deportation. To implement this legal requirement, assisted return programmes are legion, executed by a network of state and non-state actors on different federal levels. This counts especially for measures of return counselling which are delegated to local or central Aliens Offices and welfare associations. The article focusses on the institutional implementation of politics of assisted return for the case of Bavaria and Saxony-Anhalt. Using the principal-agent approach, relations of delegation between the political and the operational level and the tensions which derive from those delegations will be analysed. It can be shown how different the institutional models of assisted return in the German ›Bundesländer‹ are, especially when it comes to their centralisation and specialisation. Furthermore, tensions in the return regime arise not so much from the different aims of political principals and their agents, but rather because of an increasing federal return counselling in Germany.

Keywords: assisted voluntary return, return politics, migration office, welfare association, reintegration

1. Einleitung

Maßnahmen der Rückkehr abgelehnter Asylsuchender umfassen begrifflich sowohl die Abschiebung als auch die ›freiwillige Rückkehr‹ in Form einer, zumindest physisch, zwanglosen Ausreise.¹ Letztere sei der »Königsweg der Rückkehrpolitik« (Schneider/Kreienbrink 2010: 61): Humaner, würdevoller und kostengünstiger als die Abschiebung müsse sie dieser deshalb vorgezogen werden (BT Drs. 19/800: 49).² Primäres politisches Instrument der ›freiwilligen Rückkehr‹ sind finanzielle Fördermaßnahmen wie das bundesweite Rückkehrpro-

1 Ich danke allen Interviewpartnerinnen und -partnern für ihre Gesprächsbereitschaft und Offenheit. Für kritische Kommentare und Anregungen danke ich Naika Foroutan, Julia von Blumenthal, Steffen Beigang sowie den Herausgeberinnen und Herausgebern der Z'Flucht und den anonymen Gutachterinnen oder Gutachtern.

2 Eine kritische Diskussion des meist unzutreffenden Begriffs ›freiwilligen Rückkehr‹, auch in Zusammenhang mit der Abschiebung, erfolgt in Kapitel 2.1.

gramm REAG/GARP³, dessen Antragszahl in den vergangenen Jahren die Zahl der Abschiebungen teilweise deutlich übertraf (BT Drs. 19/800, BT Drs. 18/11112, BT Drs. 18/7588).

Die Umsetzung von Rückkehrförderprogrammen wird an Rückkehrberatungsstellen delegiert, die sich seit den 1990er Jahren auf der für die Rückkehrpolitik verantwortlichen Ebene der Bundesländer etabliert haben (Dünnwald 2008: 22–23). Darunter werden staatliche oder nicht-staatliche Stellen gefasst, die Rückkehrinteressierte bzw. abgelehnte Asylsuchende über Förderprogramme beraten, deren Beantragung organisieren und finanzielle Rückkehrhilfen auszahlen sowie gegebenenfalls die Ausreise begleiten. Neben unterschiedlichen föderalen Praktiken bei Abschiebungen (AG Rück 2015) wird auch die Rückkehrförderung je nach Bundesland anders implementiert. Ein wichtiges Unterscheidungsmerkmal der föderalen institutionellen Umsetzungsmodelle liegt darin, in welchem Maße staatliche Stellen (meist Ausländerbehörden und in Ausnahmefällen Sozialämter) oder Wohlfahrtsverbände die Rückkehrberatung übernehmen. Letzteres geschieht entweder in Form einer reinen Rückkehrberatungsstelle oder einer allgemeinen Migrationsberatung, die neben anderen Aufgaben auch zur Rückkehr berät.⁴ Die Unterschiede in der Beratungspraxis sind darauf zurückzuführen, dass in die Beratungsleistung der Verbände deren karitatives Selbstverständnis sowie weitere Grundsätze der Sozialen Arbeit einfließen, während die Ausländerbehörden einer ordnungsrechtlichen Logik folgen (Dünnwald 2011; Lietaert et al. 2017).

In Deutschland sind die Akteure⁵ im Rückkehrregime also durch ein verzweigtes Delegationsnetz verbunden: Neben der bereits seit 1979 bestehenden Übertragung der Durchführung der bundesweiten Förderprogramme an die Internationale Organisation für Migration (IOM)⁶ und der relativ jungen Verbindung von Entwicklungspolitik und Maßnahmen der Rückkehr abgelehnter Asylsuchender (namentlich das Reintegrationsprogramm ›Perspektive Heimat‹, das von der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) durchgeführt wird, vgl. Feneberg 2019), ist besonders die Delegation der Rückkehrberatung durch Landesministerien an staatliche und nicht-staatliche Akteure relevant für

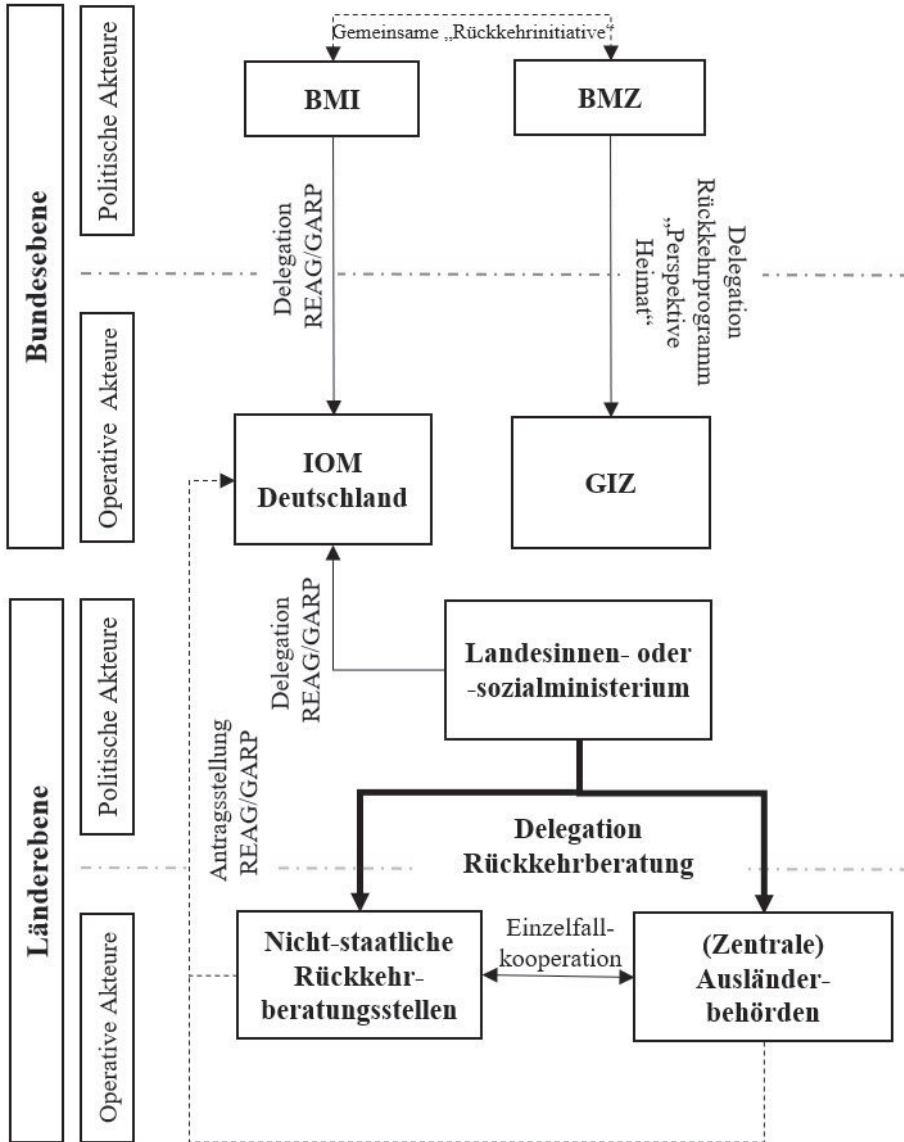
3 Reintegration and Emigration Program for Asylum-Seekers in Germany (REAG) & Government Assisted Repatriation Program (GARP).

4 Offiziell werden ca. 2.100 Rückkehrberatungsstellen gezählt, nämlich etwa 600 Ausländerbehörden und etwa 1.500 nicht-staatliche Stellen (BAMF 2016: 7).

5 Der Autor legt Wert auf eine geschlechtergerechte Sprache. Um eine missverständliche Personifizierung zu vermeiden, werden die Bezeichnungen, die sich ausschließlich auf Institutionen bzw. Organisationen beziehen (z.B. (korporativer) Akteur) im Plural nicht angeglichen.

6 Bis zur Umbenennung in IOM im Jahr 1989 wurde das Programm von der Vorgängerorganisation Intergovernmental Committee for (European) Migration (IC(E)M) durchgeführt.

Abb. 1: Delegationsverhältnisse im Rückkehrregime



Quelle: Eigene Darstellung

die Umsetzung der Rückkehrförderung. Zur Übersicht sind die Akteure und ihre Verbindungen in Abbildung 1 dargestellt.

Dieses Akteursfeld wurde in seiner Zusammensetzung bislang unzureichend wissenschaftlich untersucht. Wie und warum überhaupt wird Rückkehrberatung in Deutschland an spezialisierte Akteure übertragen und welche Spannungen ergeben sich aus der Beauftragung staatlicher und nicht-staatlicher Akteure? Anhand dieser forschungsleitenden Frage konzentriert sich der Aufsatz auf die *institutionelle* Umsetzung der Politik der geförderten Rückkehr unter besonderer Berücksichtigung der Delegationsverhältnisse der Rückkehrberatung. Im Detail wird analysiert, welche Akteure beauftragt werden, welche spezifische Agenda sie in die Entscheidungsprozesse einbringen und welche Folgen die Delegation der Rückkehrförderung hat. Die *operative* Umsetzung konkreter Aufgaben durch einzelne Akteure ist damit nur mittelbar Teil des Beitrags, wird aber immer dort berücksichtigt, wo sie zur Beantwortung der Frage nach der institutionellen Umsetzung beiträgt.

In der (internationalen) Literatur steht anstatt der institutionellen die operative Umsetzung meist im Vordergrund: Untersucht wurden etwa Einflussfaktoren für den Erfolg oder die Nachhaltigkeit von Rückkehr- und Reintegrationsmaßnahmen oder die Rückkehrmotivation von Betroffenen (vgl. etwa Cassarino 2004; Black/Gent 2006; Koser/Kuschminder 2015; Ali/Shah 2015; Kuschminder 2017).⁷ Daraus hat sich ein Theorieangebot entwickelt, das nur in geringem Maße auf institutionelle Aspekte der Rückkehrpolitik abzielt. Für auf Deutschland bezogene Implementationsfragen finden sich zwar empirische Studien mit einem institutionellen Schwerpunkt (vgl. etwa Graff/Schneider 2017), allerdings wurde bisher kein konzeptioneller Fokus auf die Delegationsketten der Rückkehrpolitik gelegt. Diese Lücke soll der vorliegende Beitrag schließen. Als analytisches Werkzeug dient dazu der Prinzipal-Agent-Ansatz. Durch ihn lassen sich Aufgabenübertragungen sowie Funktionslogik, Kontrollmechanismen und Spannungen der Delegation konzeptionell rahmen. Der Ansatz ist dabei nicht als Theorie zu verstehen, sondern vielmehr als »Forschungsheuristik« (Mayntz/Scharpf 1995: 39), die eine »deskriptiv zutreffende Abstraktion« erlaubt (Döhler 2007: 34).⁸ Analog dazu ist das Ziel des Beitrags nicht die Theoriebildung, sondern die Bearbeitung einer empirischen Fragestellung anhand eines analytischen Modells.

7 Für einen Literaturüberblick zur internationalen Rückkehrmigration siehe Carling et al. (2011), vgl. auch Grawert (2018).

8 In der Migrationswissenschaft ist der Ansatz bislang kaum zum Einsatz gekommen (vgl. Menz 2015; Laube/Müller 2015; siehe Kapitel 2.3). Auch dahingehend schließt der Aufsatz eine konzeptionelle Lücke.

Die institutionelle Analyse verdeutlicht, wie unterschiedlich die Modelle der Rückkehrförderung in den Bundesländern gestaltet sind, insbesondere hinsichtlich des Grades der Zentralisierung und der Spezialisierung der Rückkehrberatung. Zudem kann der normative Rahmen dieser Umsetzung keinesfalls auf dessen aufenthaltsrechtliche Grundlagen reduziert werden. Vielmehr führt die Heterogenität der beteiligten Akteure zu einer Heterogenität der handlungsleitenden Regelungskontexte, indem die spezifischen Selbstverständnisse der korporativen Akteure die Umsetzung der Rückkehrförderung stark beeinflussen. Die daraus entstehenden Spannungen sind vor allem zwischen politischen Prinzipalen und nicht-staatlichen Beratungsstellen zu beobachten, da deren Agenden und Ziele nicht deckungsgleich sind. Auffällig ist allerdings, dass institutionelle Spannungen im Rückkehrregime weniger durch grundsätzliche Zielkonflikte zwischen der politischen und der operativen Ebene entstehen, sondern in erster Linie durch eine zunehmende ›Verstaatlichung‹ der Rückkehrberatung in den Bundesländern.

Nach einer Einführung in die konzeptionellen und methodischen Grundlagen (2), werden die Forschungsfragen unter Berücksichtigung der bundespolitischen Rahmenbedingungen anhand der Fallbeispiele Bayern und Sachsen-Anhalt beantwortet, um föderale Besonderheiten herauszuarbeiten (3). Eine strukturelle und normative Diskussion der Ergebnisse schließt den Aufsatz ab (4).

2. Analysegerüst

Im folgenden Kapitel wird das Analysegerüst vorgestellt, namentlich der rechtliche und begriffliche Rahmen (2.1), die Begründung der Fallauswahl und der Forschungsmethoden (2.2) sowie das Analysewerkzeug (2.3).

2.1 Rechtlicher und begrifflicher Rahmen der Rückkehr

Die ›freiwillige Rückkehr‹ ist in Deutschland rechtlich nicht genau geregelt. Im Aufenthaltsgesetz wird sie nur als Teil der Rechtsnorm zur Abschiebung erwähnt (§ 58 Abs. 1 Satz 1 AufenthG). Daneben heißt es im Asylbewerberleistungsgesetz, dass von Behördenseite auf die Leistungen bestehender Rückführungsprogramme »hinzuweisen« und auf deren Inanspruchnahme »hinzuwirken« sei (§ 11 Abs. 1 AsylbLG). Es bleibt unklar, was »hinweisen« und »hinwirken« genau

bedeuten und wie und von wem die Auflage konkret umzusetzen ist.⁹ Festzuhalten ist zwar das Primat der ›freiwilligen Rückkehr‹ vor der Abschiebung. Allerdings gibt es darüber hinaus keine gesetzlichen Vorgaben, wie insbesondere die Verwaltung eine ›freiwillige Ausreise‹ konkret umzusetzen hat (Graff/Schneider 2017: 13). In gesetzlicher Hinsicht bedeutet ›freiwillige Ausreise‹ damit lediglich, bei einer bestehenden Ausreisepflicht der Abschiebung durch eine fristgerechte Ausreise zuvorzukommen. Die Rhetorik der ›freiwilligen Rückkehr‹ als humane Alternative zur Abschiebung hat damit implizit auch im Recht ihren Niederschlag gefunden. Expliziter wird die Verbindung von Abschiebung und ›freiwilliger Rückkehr‹ politisch betont, was in dem paradoxen Schluss gipfelt, dass ohne Zwang keine Freiwilligkeit zustande komme (Die Bundesregierung 2017).¹⁰ Die ›freiwillige‹ Ausreise ist also in erster Linie eine Erfüllung der Ausreisepflicht, deren Verletzung Zwangsmaßnahmen nach sich ziehen kann. Die terminologische Ungereimtheit einer ›freiwilligen Pflichterfüllung‹ liegt auf der Hand (Webber 2011).

Neben dieser analytischen Dimension des Begriffs ›freiwilligen Rückkehr‹ gibt es außerdem eine empirische Dimension: In den vergangenen Jahren war die größte Gruppe derer, die einen Antrag auf Rückkehrförderung nach dem Programm REAG/GARP gestellt haben, die der vollziehbar Ausreisepflichtigen. Hinzu kommen Menschen mit Duldungsstatus und Asylbewerberinnen und -bewerber. Zusammen machen diese drei Gruppen annähernd die gesamten REAG/GARP-Anträge aus (Hoffmeyer-Zlotnik 2017: 20). ›Freiwillig‹ im Sinne von zwanglos kann hingegen nur eine Ausreise von Personen mit verfestigtem Aufenthaltstitel genannt werden. Der inhärente Widerspruch einer freiwilligen Pflichterfüllung unter Androhung von Zwangsmaßnahmen führt zu einer begrifflichen Akrobatik, die im Diskurs um die ›freiwillige Rückkehr‹ zahlreiche Ausformungen findet.¹¹ Treffender ist deshalb der Begriff der ›angeordneten Rückkehr‹ für Menschen, »die in eine Rückkehr einwilligen, dabei aber der Abschiebeandrohung unterliegen sowie der Androhung von Sanktionen oder tatsächlichen Sanktionen ausgesetzt sind« (Dünnwald 2008: 8). Im Folgenden wird der Begriff ›geförderte Rückkehr‹ verwendet. Er macht es möglich, auch diejenigen begriff-

9 Auch die entsprechenden Durchführungsverordnungen enthalten keine wesentlich klareren Bestimmungen.

10 Diese Verknüpfung beeinflusst auch die Verwaltungspraxis (Graff/Schneider 2017: 25).

11 So verwendet die IOM die Formulierung »voluntarily under compulsion« (IOM 2004: 6). Eine Publikation der GIZ bezeichnet diese Art der Rückkehr als »voluntary but unavoidable« (Haase/Honerath 2016: 6). An anderer Stelle spricht die GIZ von einer »widerwillig-freiwillige[n] Rückkehr« (GIZ 2017: 14).

lich zu erfassen, deren Rückkehrentscheidung nicht auf einer ordnungsrechtlichen Anordnung basiert. Das gilt etwa für Schutzberechtigte, die Deutschland verlassen, oder für Menschen, die aufgrund von finanziellen Anreizen ihren Asylantrag zurückziehen. Für diese Fälle schlicht den Begriff »freiwillig« zu verwenden, wäre in Anbetracht der Umstände unzutreffend. Die Rückkehr ist aber auch (noch) nicht »angeordnet«. »Geförderte Rückkehr« entspricht also erstens dem Begriffsumfang von »angeordneter Rückkehr«. Er schließt zweitens Rückkehrerinnen und Rückkehrer ein, die ihren Antrag noch vor der Asylentscheidung zurückziehen und drittens diejenigen, die trotz eines Aufenthaltstitels (meist in Form einer Schutzberechtigung) ausreisen. Ein für die vorliegende Untersuchung maßgebliches Definitionsmerkmal ist dabei die Inanspruchnahme einer Rückkehrförderung, also die Konsultation einer Rückkehrberatung und der Erhalt einer Rückkehrhilfe.

2.2 Fallauswahl und Methode

Für die Untersuchung wurden zwei unterschiedliche föderale Implementationsmodelle ausgewählt. Ziel der Analyse ist dabei kein strenger komparativer Ansatz im klassischen Sinne. Vielmehr macht es die Auswahl zweier spezieller Fälle möglich, das deutsche Rückkehrregime explorativ zu analysieren und damit eine möglichst umfassende Antwort auf die Frage nach der institutionellen Umsetzung der Rückkehrförderung auf Länderebene zu geben. Da es bei der Untersuchung um die institutionelle Umsetzung der Rückkehrpolitik geht und nicht um die Genese von landesspezifischen Rückkehrregimen, ist die maßgebliche Kategorie des Vergleichs die strukturelle beziehungsweise institutionelle Beschaffenheit der Rückkehrberatungslandschaft in einem Bundesland. Ausgeklammert werden andere klassische Vergleichskategorien wie sozioökonomische Kriterien und parteipolitische Färbungen der Landesregierungen.¹²

Für die zu untersuchende Fragestellung sind primär diejenigen föderalen Modelle relevant, in denen staatliche wie auch nicht-staatliche Akteure die Rückkehrberatungslandschaft prägen. Ausgeklammert wurden deshalb Bundesländer, in denen ausschließlich oder beinahe ausschließlich staatliche bzw. zivilgesell-

12 Der parteipolitische Einfluss auf den konkreten Prozess der Aufenthaltsbeendigung und der Rückkehrförderung fällt kaum ins Gewicht (Graff/Schneider 2017: 26–27). Vielmehr ist die Rede von einem »gemeinsamen Grundverständnis« der Länder in Rückkehrfragen (Die Bundesregierung 2017).

schaftliche Stellen tätig sind.¹³ Unter Hinzunahme struktureller Details der verbleibenden Länder fiel die Wahl auf Bayern und Sachsen-Anhalt. Maßgeblich waren dafür die Alleinstellungsmerkmale beider Länder für die Fragestellung: Während in Bayern die gesamte Rückkehrberatung maximal zentralisiert ist und die nicht-staatlichen Stellen stets *reine* Rückkehrberatungsstellen sind, ist die Beratungslandschaft in Sachsen-Anhalt deutlich dezentraler (trotz zentralistischer Tendenzen, siehe unten). Hinzu kommt, dass bei einem Großteil der nicht-staatlichen sachsen-anhaltinischen Stellen das Thema Rückkehr in eine breiter angelegte Migrationsberatung eingebettet ist. Entscheidend war ferner die große Differenz des Zeitraums, in dem Rückkehrberatung in dem jeweiligen Land bereits professionalisiert ist, was in Bayern bereits seit den 1990er Jahren der Fall ist, in Sachsen-Anhalt erst seit etwa 2015.

Die empirische Grundlage der Analyse sind 33 semi-strukturierte, leitfadenorientierte Expertinnen- und Experteninterviews auf Bundes- und Landesebene. Die Auswahl der Expertinnen und Experten orientierte sich an der Auswahl der relevanten politischen und operativen korporativen Akteure im Rückkehrregime. Damit einhergehend sollte ein möglichst breites Spektrum unterschiedlicher Perspektiven abgebildet werden, weshalb auch die Unterschiedlichkeit der Problemdefinitionen der Akteure zum Auswahlkriterium gemacht wurde (Meuser/Nagel 2009: 468). Interviewt wurden 17 nicht-staatliche Rückkehrberatungsstellen (Bayern: vier, Sachsen-Anhalt: 13) und neun staatliche Beratungsstellen (Bayern: drei, Sachsen-Anhalt: sechs). Hinzu kommen Interviews mit oberen und obersten Landesbehörden (Bayern: Sozial- und Innenministerium, Sachsen-Anhalt: Innenministerium und Landesverwaltungsamt), dem Bundesinnenministerium, dem BAMF und der IOM Deutschland. Die Interviewleitfäden sind nach einem gemeinsamen Muster strukturiert, um eine einheitliche Datengrundlage zu gewährleisten: In allen Gesprächen wurde das Selbstverständnis und die (politische) Agenda des jeweiligen Akteurs sowie dessen Aufgaben im Rahmen der Rückkehrförderung und deren konkrete Umsetzung abgefragt. Darüber hinaus wurde der Kontakt mit anderen Akteuren thematisiert und daraus resultierende Kooperationsprobleme und Spannungen identifiziert. Außerdem ging es um die Kontrolle der Aufgabendurchführung. Der Kernzeitraum der Datenerhebung lag

13 Es handelt sich um Berlin, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein und Thüringen. Diese haben gemeinsam, dass der überwiegende oder der gesamte Anteil der REAG/GARP-Anträge von staatlichen Stellen übermittelt wird. In Bremen und Hamburg werden die Anträge im Gegensatz dazu überwiegend von nicht-staatlichen Stellen übertragen (Quelle: IOM/BAMF 2018, REAG/GARP-Aufstellung nach antragsübermittelnden Stellen, unveröffentlicht).

zwischen November 2017 und März 2018. Neben den Interviews wurden relevante Primärdokumente wie Leitfäden der Rückkehrberatung, Zuständigkeitsverordnungen, Zuwendungsbescheide und Verlautbarungen der politischen Akteure und Verwaltungen ausgewertet.

2.3 Analysewerkzeug: Der Prinzipal-Agent-Ansatz

Im Gegensatz zur wirtschaftswissenschaftlichen Verwendungsweise des Prinzipal-Agent-Ansatzes löst sich die politikwissenschaftliche Anwendung von der Annahme, dass vor allem nutzenmaximierende Absichten das Delegations- und damit auch Interaktionsverhältnis zwischen Prinzipal und Agent bestimmen. Dennoch bleibt es grundsätzlich bei den gleichen Grundannahmen (Shapiro 2005): Eine Aufgabe wird in Erwartung ihrer zielführenden Umsetzung von einem Prinzipal an einen Agenten delegiert, wobei dieser zugleich »das Heft aus der Hand gibt« und damit dem Informationsvorsprung des Agenten insofern ausgesetzt ist, als jener eine Aufgabe auch immer eher in seinem als im Sinne des Prinzipals erledigen kann. Die Delegationsbeziehungen im Rückkehrregime erstrecken sich in den meisten Fällen nicht einfach linear von einem (politischen) Oben zu einem (bürokratischen oder zivilgesellschaftlichen) Unten. Eine solche Vorstellung mag noch bei der Beziehung zwischen (Landes-) Innenministerium und nachgeordneten Behörden angebracht sein, wobei die sozialwissenschaftliche Verwaltungsforschung nachgewiesen hat, dass die Umsetzung bürokratischer Maßnahmen im Migrationsregime nicht schlicht dem Wort des Gesetzes folgt (Eule 2014). Besonders die großflächige Einbindung freier Träger führt zu landes- und akteursabhängigen Implementationen der geförderten Rückkehr. Für die vorliegende Untersuchung soll der Prinzipal-Agent-Ansatz deshalb nicht strikt linear oder gar kausal verstanden werden, sondern er dient vielmehr der konzeptionellen Erfassung von »Dynamiken und Interaktionsmustern« (Laube/Müller 2015: 259). Der Ansatz wird also nicht im Sinne einer (Handlungs-) Theorie verwendet, sondern leistet als analytischer Rahmen einen Beitrag zur »Disziplinierung« der Empirie (Döhler 2007: 28).

Hinsichtlich der Gründe, warum und mit welchem Ziel eine Aufgabenübertragung stattfindet, können verschiedene sogenannte Funktionslogiken unterschieden werden (Thatcher/Sweet 2002: 4; vgl. auch Laube/Müller 2015: 261): Eine klassische Funktionslogik ist etwa der Ausgleich fehlender Expertise, was immer dann der Fall ist, wenn spezialisierte Akteure politische Programme umsetzen. Im Rückkehrregime gilt dies etwa für die Übertragung spezifischer Aufgaben an die

IOM. Auch die Delegation der Rückkehrberatung an Wohlfahrtsverbände entspricht diesem Muster. Eng damit zusammen hängt die Funktionslogik der Ermöglichung effizienten Entscheidens bzw. der Ermöglichung einer effizienten Umsetzung politischer Programme. Diese Logik ist übertragbar auf jede bürokratische Delegation an nachgeordnete Behörden und liegt der Delegation von Rückkehrberatungsaufgaben an Ausländerbehörden zugrunde. Drittens werden Aufgaben auch übertragen, um unpopuläre Entscheidungen an Agenten abzuwälzen. Für die Ausländerbehörden gilt das im Rückkehrregime insbesondere für die Entscheidungen über Abschiebungen und deren Umsetzung. Allerdings gibt es in einer Prinzipal-Agent-Beziehung nicht *eine* spezielle Funktionslogik, sondern diese überlappen und ergänzen sich häufig (Thatcher/Sweet 2002: 6).

Neben den Funktionslogiken sind die Interessenskonflikte zwischen Prinzipal und Agent für die Analyse zentral. Denn diese haben unterschiedliche Ziele, weshalb die Delegation für den Prinzipal ein Risiko darstellt. In der Regel haben Agenten einen gewissen Handlungsspielraum in der Umsetzung der ihnen zugewiesenen Aufgaben, der nicht vollständig eingehegt werden kann (Thatcher/Sweet 2002: 4–5). Die Delegation von Aufgaben an Agenten geht deshalb mit einem sogenannten ›Agency loss‹ für die Prinzipale einher, weil immer eine Restunsicherheit besteht, ob die Aufgaben auch in ihrem Sinne umgesetzt werden. Ein ›Agency loss‹ kann erstens auf ein ›slippage‹ zurückgeführt werden, also auf eine Differenz der Präferenzen von Prinzipal und Agent, etwa durch den Konflikt zwischen den ordnungspolitischen Zielen des Prinzipals (Erhöhung der Rückkehrzahlen) und dem Fokus eines freien Trägers auf ergebnisoffene Rückkehrberatung. Zweitens kann dem ›Agency loss‹ ein sogenanntes ›shirking‹ zugrunde liegen, also eine Nichterfüllung der Aufgaben aufgrund institutioneller Anreize, etwa der Ermessensspielraum von Ausländerbehörden.

Die Annahme des ›Agency loss‹ entspricht der Operationalisierung der für die Fragestellung relevanten Spannungen zwischen den Akteuren. Damit einher geht eine Analyse verschiedener Kontrollmechanismen, die dem Prinzipal zur Überprüfung der Umsetzung der delegierten Aufgabe zur Verfügung stehen. Grundsätzlich kann unterschieden werden zwischen Ex-ante- und Ex-post-Kontrollarten. Erstere bestimmen die dem Delegationsverhältnis vorgängig eingeschriebenen Kontrollmöglichkeiten des Prinzipals, also den institutionellen Rahmen der Aufgabenübertragung (Döhler 2007: 32). Passender ist der Begriff ›Kontrolle‹ allerdings als Ex-post-Mechanismus im Sinne einer Überwachung der Agenten durch den Prinzipal *nach* Beginn des Delegationsverhältnisses. Hier ist zu unterscheiden zwischen Methoden der ›Polizeikontrolle‹ und solchen des ›Feueralarms‹ (McCubbins/Schwartz 1984): Die ›Polizeikontrolle‹ ist eine Art perma-

nentes Monitoring der Agenten, etwa die Kontrolle der korrekten Verwendung und Abrechnung von Fördermitteln oder von (Ausreise-) Statistiken. Als »Feueralarm« sind hingegen ad-hoc Überwachungsmechanismen zu verstehen, die vor allem dann zu Tragen kommen, wenn es zu merklichen Defiziten in der Aufgabenumsetzung durch den Agenten kommt.

3. Ergebnisse: Die institutionelle Umsetzung der Rückkehrförderung

Die Grundlage des folgenden Kapitels bildet eine Darstellung der Strategien staatlicher Rückkehrpolitik (3.1), des Selbstverständnisses der operativen Ebene und der grundsätzlichen Logik der Delegation der Rückkehrberatung (3.2) sowie der föderalen Delegationsmodelle (3.3). Davon ausgehend wird der Prinzipal-Agent-Ansatz auf die Fallbeispiele angewendet (3.4 und 3.5).

3.1 Strategien der Prinzipalebene

Maßgebliches Ziel der deutschen Rückkehrpolitik ist die Erhöhung der Rückkehrzahlen bei Ausreisepflichtigen (BT Drs. 18/12679). Neben der Beseitigung von Vollzugsdefiziten bei Abschiebungen, etwa durch gesetzliche Maßnahmen zu deren besserer Durchführung, ist die Rückkehrförderung ein zentrales Instrument zur Erreichung dieses Ziels. Dazu wurden Programme der Rückkehrförderung stark aufgerüstet. Eine der umfangreichsten Maßnahmen auf Bundesebene ist das Finanzprogramm StarthilfePlus, das seit 2017 REAG/GARP ergänzt. Seine kontroverse Besonderheit ist die Regelung, dass der Höchstsatz von 1.200 Euro nur dann bewilligt wird, wenn sich die betreffende Person noch vor der Asylantragsstellung, spätestens aber vor Abschluss des Verfahrens dazu entscheidet, auszureisen und einwilligt, auf alle Asylansprüche zu verzichten (BAMF 2017a).¹⁴ Für Bund und Länder ist diese Programmkomponente das zentrale Mittel der übergeordneten Rückkehrstrategie des »Integrierten Rückkehrmanagements« (BAMF 2015b): Durch möglichst frühe Rückkehrinformation noch vor oder bei der Asylantragsstellung sollen Migrantinnen und Migranten von einer geförderten Ausreise überzeugt werden:

14 Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) kritisiert, dass es »ethisch fragwürdig« sei, schon während des Asylverfahrens den Ausreisedruck auf diese Weise zu erhöhen (SVR 2017). Auch verfassungsrechtliche Bedenken wurden geäußert (Werdermann 2017).

»Bund und Länder wirken auf eine flächendeckende staatliche Rückkehrberatung hin, die frühzeitig einsetzt – vor allem bei Asylsuchenden aus Staaten mit geringer Schutzquote möglichst bereits unmittelbar nach der Ankunft. Die Länder gewährleisten eine Rückkehrberatung in den Erstaufnahmeeinrichtungen. Im Rahmen der Asylantragstellung erfolgt nochmals eine Beratung durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge über die Möglichkeiten der freiwilligen Rückkehr« (Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) 2017: 4).

StarthilfePlus ist dabei lediglich ein programmatischer Teilaspekt dieser Strategie. Für die Frage nach der institutionellen Umsetzung und der damit einhergehenden Delegationsverhältnisse ist insbesondere die Festlegung einer »flächendeckenden« staatlichen Rückkehrberatung sowie der damit zusammenhängende Auftrag an die Länder, in Erstaufnahmeeinrichtungen zu beraten, relevant. Vor dem Hintergrund dieser strategischen Aufstellung auf Ebene der politischen Akteure in Bund und Ländern (also der Prinzipalebene) findet die institutionelle Umsetzung der Rückkehrpolitik und die Delegation der Rückkehrberatung an die Agenten auf Länderebene statt.

3.2 Strategien und Selbstverständnis der operativen Akteure

Für die Wohlfahrtsverbände folgt aus der Übernahme von Aufgaben der Rückkehrberatung ein Dilemma: Sie sind dem Vorwurf ausgesetzt, »Erfüllungsgehilfen einer zweifelhaften staatlichen Ausreisepolitik zu sein und gleichzeitig dem Anspruch verpflichtet, auch Ausreisepflichtigen ihre Unterstützung nicht verweigern zu können, und damit die Ausreise humaner zu gestalten« (Dünnwald 2011: 146). Die Verbände gehen mit diesem Dilemma in zweifacher Hinsicht um. Die erste Strategie betrifft ihre Selbstverortung im Rückkehrregime: Sie sehen es als ihre spezifische Aufgabe, Menschen in einer aufenthaltsrechtlich ausweglosen Situation beratend zur Seite zu stehen und die geförderte Rückkehr in diese Beratung zu integrieren (Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) 2006: 1). In dieser Hinsicht nehmen die Verbände eine Art Vermittlerrolle zwischen Staat und ihrer Klientel ein, indem sie zwar am staatlichen Ziel der Ausreise mitarbeiten, gleichzeitig aber in einer anwaltschaftlichen Funktion für den konkreten Einzelfall auftreten, um für diesen das bestmögliche Ergebnis zu erzielen (Dünnwald 2013: 245).

Die zweite Strategie zielt auf die fachliche Qualität und die Ziele der konkreten Beratungsleistung. Zwei Kernbegriffe werden von den Verbänden hervorgehoben: Die Unabhängigkeit der Rückkehrberatung und deren Ergebnisoffenheit. Mit »unabhängig« ist die Trennung der Beratung von staatlichen Stellen gemeint, um eine »ausreichende Vertrauensbasis« zu gewährleisten (Deutscher Caritasver-

band 2017: 19).¹⁵ »Ergebnisoffen« bedeutet, dass eine Beratung nicht unbedingt die tatsächliche Rückkehr zur Folge hat, sondern dass an deren Ende auch der Verbleib im Aufnahmeland stehen kann. Für die freien Träger handelt es sich um eine »ergebnisoffene Perspektivberatung« (BAGFW 2006: 4), deren Inhalte lediglich Angebote an die Klientinnen und Klienten darstellen und in deren Rahmen diese außerdem bei der Wahrnehmung ihrer Rechte unterstützt werden (Deutscher Caritasverband 2017: 19). Das macht den Begriff der »Ergebnisoffenheit« zu einem wichtigen Detail in konkreten Umsetzungsfragen im Rückkehrregime, weil er ein potentiell Spannungsfeld zwischen den Zielen und Agenden von Prinzipal und Agent offenlegt. Darüber hinaus zeichnet sich die Rückkehrberatung der freien Träger durch deren starken Fokus auf den Einzelfall und dessen Reintegration nach der Rückkehr aus (BAGFW 2006: 3). Essentielle Instrumente zur Erreichung dieses Ziels sind die Vermittlung Zurückgekehrter an Folgeunterstützung durch Organisationen im Herkunftsland sowie ein »Nachkontaktangebot« der Beratungsstelle (Deutscher Caritasverband 2017: 15). Mit Blick auf das einleitend beschriebene Dilemma ist die Reintegrationsorientierung für die freien Träger allerdings nicht nur eine handlungsleitende Aufgabe, sondern zugleich ein starkes Legitimationsargument ihrer Tätigkeiten im Rückkehrregime.

Ein letzter Teilaspekt ist der Begriff der »Freiwilligkeit« der Rückkehr. Da es mit der tatsächlichen Freiwilligkeit einer geförderten Ausreise nicht weit her ist, wenn es sich lediglich um eine Alternative zur Abschiebung handelt, stehen die freien Träger der Bezeichnung kritisch gegenüber (BAGFW 2006: 2). Allerdings können die Wohlfahrtsverbände den Begriff der »freiwilligen Rückkehr« nicht einfach ablehnen, da er ebenfalls ein starkes Mittel zur Rechtfertigung ihrer Arbeit ist: Wenn die Verbände in ihrem Selbstverständnis nur noch »unfreiwillige« Rückkehrerinnen und Rückkehrer betreuen würden, wäre die Verteidigung gegen den Vorwurf, ein ausführendes Organ der Ordnungspolitik zu sein, deutlich schwieriger. Deshalb findet neben der Delegation der Rückkehrberatung durch staatliche Prinzipale an die freien Träger auch eine Delegation des Begriffs »freiwillige Rückkehr« statt, was die Wohlfahrtsverbände im Lichte ihres Selbstverständnisses gerne annehmen (vgl. auch Dünnwald 2013: 246). Dieser scheinbare Widerspruch wird von den Verbänden auch dadurch aufgelöst, dass ein zweiter, einfacherer Begriff von Freiwilligkeit hervorgehoben wird, nämlich der einer »Freiwilligkeit der Inanspruchnahme« (Deutscher Caritasverband 2017: 18): Wenn schon nicht

15 Im Rückkehrregime dienen die Leitlinien der freien Träger als eine Art Selbstverpflichtung auf gewisse Standards der Rückkehrberatung. Die Caritas-Leitlinien werden im Folgenden exemplarisch verwendet. Auch die anderen großen Wohlfahrtsverbände haben vergleichbare Papiere veröffentlicht.

die Rückkehr selbst den Bedingungen echter Freiwilligkeit entspricht, so doch wenigstens die Entscheidung, sich überhaupt zu einer Rückkehr beraten zu lassen. Diese Aspekte der Rückkehrberatung durch Wohlfahrtsverbände bilden zusammengefasst die Eckpunkte ihres Selbstverständnisses als Akteure im Rückkehrregime, mit dem sie sich von einer rein ordnungspolitischen Logik absetzen.

Zusätzlich zur Beauftragung der Wohlfahrtsverbände wird außerdem vermehrt auf die Beratung zur geförderten Rückkehr in Ausländerbehörden gesetzt. Ziel ist eine effizientere Erhöhung der Ausreisezahlen, denn die Delegation an eigene nachgeordnete Behörden bedeutet für die Prinzipale bessere Kontrollmöglichkeiten sowie einen deutlich geringeren ›Agency loss‹. Eine ergebnisoffene Perspektivberatung im oben definierten Sinn ist von einer Ausländerbehörde qua ihres Selbstverständnisses nicht zu erwarten. Institutionell umgesetzt wird die Beratung entweder durch ihre Integration in den Regelbetrieb der Ausländerbehörden, durch eigens dafür geschaffene Stellen oder durch die Schaffung neuer behördlicher Strukturen (wie in Bayern), wobei, wie oben beschrieben, insbesondere in Aufnahmeeinrichtungen vermehrt zur Rückkehr beraten wird. Als offizielle Zielmarke sollen durch Qualifizierungsmaßnahmen bis 2020 etwa 600 Beschäftigte des öffentlichen Dienstes für die Rückkehrberatung ausgebildet werden (BAMF 2016: 35). Die Wohlfahrtsverbände kritisieren, dass es sich bei der Beratung der Ausländerbehörden lediglich um eine »Formularhilfe« handelt, die nichts mit einer auf Reintegration abzielenden, einzelfallfokussierten und offenen Rückkehrberatung zu tun habe (Deutscher Caritasverband 2017: 7). Auch eine zur Rückkehr beratende Ausländerbehörde sieht sich nur so lange zuständig, wie eine Person nach deutschem Recht als ›Ausländer‹ in ihren Aufgabenbereich fällt. Reintegration liegt damit buchstäblich jenseits der Grenze des ordnungsrechtlichen Aufgabenbereichs einer Ausländerbehörde.

3.3 Die institutionelle Umsetzung der Rückkehrberatung in Bayern und Sachsen-Anhalt

Die bayerische Rückkehrberatungslandschaft ist gekennzeichnet durch ihren hohen Grad an Zentralisierung sowie ihr langjähriges Bestehen: Sogenannte ›Zentrale Rückkehrberatungen‹ (ZRB) werden seit 2003 an verschiedenen Standorten von der Caritas, der Diakonie, der Arbeiterwohlfahrt und dem Roten Kreuz getragen. Hinzu kommt das Projekt ›Coming Home‹, das am kommunalen ›Büro für Rückkehrhilfen‹ des Sozialreferats der Landeshauptstadt München angesiedelt ist,

einer der ältesten Rückkehrberatungsstellen Deutschlands.¹⁶ Im Erhebungszeitraum war das Bayerische Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration (StMAS) verantwortlich für die Rückkehrberatung.¹⁷ Allerdings werden 75% der ZRB-Finanzierung durch EU-Mittel des ›Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds‹ (AMIF) gedeckt (bei Coming Home sind es 60%), das Land übernimmt nur etwa 15%, während etwa 10% aus Eigenmitteln der Wohlfahrtsverbände finanziert werden (bei Coming Home übernehmen die Stadt München und das Land je 20% der Kosten). Neben der Finanzierung der Personalkosten der Beratungsstellen stehen konkrete Rückkehrhilfen zur Verfügung, mit denen die bayerischen Beratungsstellen individuelle Fördermaßnahmen über die Bundes- und Bund-Länder-Programme hinaus anbieten können, etwa für Existenzgründungen oder medizinische Härtefälle (StMAS 2017a: 3 f.).

2015 wurden in den bayerischen Regierungsbezirken Zentrale Ausländerbehörden (ZAB) aufgebaut, die dem Staatsministerium des Innern (StMI) unterstellt sind. Bei den ZAB sind Rückkehraufgaben konzentriert mit dem Ziel, die kommunalen Ausländerbehörden zu entlasten. Sie sind insbesondere zuständig für den Vollzug der Ausreise sowie für die Rückkehrberatung und Rückkehrförderung (§ 3 Abs. 1 ZustVAuslR). Damit einhergehend ist in Bayern die Umsetzung der Strategie weit vorangeschritten, Asylsuchende bis zum Ende ihres Verfahrens in zentralen Einrichtungen (seit 2018 ›AnkER-Zentren‹ genannt) unterzubringen und von dort aus zurückzuführen (vgl. Schader/Rohmann/Münch 2018). Die ZAB sind in diesen Einrichtungen aktiv (§ 3 Abs. 2 ZustVAuslR). Dies entspricht der institutionellen Umsetzung des MPK-Beschlusses einer frühzeitigen und flächendeckenden staatlichen Rückkehrberatung in den Aufnahmeeinrichtungen (BMI 2017: 10). Die Bedeutung der ZAB lässt sich auch an ihren Finanz- und Personalmitteln seit ihrer Gründung ablesen: Während ihr Haushaltsposten 2015 noch 50.000 Euro umfasste, stieg er 2016 auf 230.000 Euro an und ist für 2017 und 2018 mit jeweils 300.000 Euro verbucht.¹⁸ Insgesamt wurden 390 Beamtenstellen für die ZAB geschaffen (BMI 2017: 21), wobei in jeder Behörde ein Team ausschließlich für die Rückkehrberatung abgestellt ist.

16 Hinsichtlich des Selbstverständnisses der Beratung entspricht ›Coming Home‹ grundsätzlich der Logik der freien Rückkehrberatungsstellen, weshalb es im Folgenden analytisch als solche behandelt werden soll. Wo es zu maßgeblichen Unterschieden kommt, wird darauf verwiesen.

17 Die Kabinettsumbildung im März 2018 führte zur institutionellen Verschiebung der Verantwortung für die Rückkehrförderung hin zum Landesinnenministerium, die bei der Datenerhebung noch nicht berücksichtigt werden konnte.

18 E-Mail des StMI an den Autor, 22. März 2018.

Das maßgebliche Merkmal der Rückkehrberatungslandschaft in Sachsen-Anhalt ist, insbesondere im Vergleich zu Bayern, ihre deutlich stärkere Dezentralisierung: In den 14 Landkreisen und kreisfreien Städten sind insgesamt 32 staatliche und nicht-staatliche Akteure mit Aufgaben der geförderten Rückkehr betraut. Prinzipal aller Rückkehrberatungsstellen ist das Ministerium für Inneres und Sport (MI ST), das zur Erhöhung der Ausreisepflichtigen verschiedene Strategien verfolgt (MI ST 2017: 16–18): Erstens wird die staatliche Rückkehrberatung auf kommunaler Ebene verstärkt, indem 2017 die Ausländerbehörden mit je einer zusätzlichen Personalkraft ausgestattet wurden (BMI 2017: 23). Zweitens setzt Sachsen-Anhalt auf die Rückkehrberatung durch Wohlfahrtsverbände: Dabei handelt es sich zum einen um die große Gruppe freier Träger der ›gesonderten Beratung und Betreuung‹ (gBB), die seit 1998 durch das Land finanziert werden. Ihre Zielgruppe sind Ausländerinnen und Ausländer mit einem humanitären Aufenthaltstitel, Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler und Ausreisepflichtige (§ 1 AufnG ST). Inhalt der Beratung sind asyl-, aufenthalts- und leistungsrechtliche Fragen, worunter auch das Thema Rückkehr gefasst wird (MI ST 2015b).

Zum anderen wurde 2015 das überregionale Kompetenzzentrum Rückkehr der Magdeburger Stadtmission (Diakonie) gegründet, das als einziger nicht-staatlicher Akteur ausschließlich zum Thema Rückkehr berät, was seitdem zu einer Zentralisierung und Spezialisierung der bis dahin gänzlich dezentralen Rückkehrberatungslandschaft in Sachsen-Anhalt beigetragen hat. Das Projekt wird, wie auch die bayerischen Beratungsstellen, zum größten Teil aus dem AMIF finanziert (75%). Im Unterschied zu den ZRB in Bayern ist der Länderanteil allerdings mit 22,4% deutlich höher, was zu Eigenmitteln von etwa 2% führt. Für die Förderperiode ab 2018 wurden die Landesmittel noch einmal erhöht und die Eigenmittel auf unter 1% gedrückt.¹⁹ Das Kompetenzzentrum leistet Vernetzungsarbeit durch regionale und landesweite Fachtagungen und beantwortet Detailfragen der Beratungsstellen zu komplexen Fällen oder zur Passbeschaffung. Darüber hinaus bietet die Einrichtung eine eigene Rückkehrberatung an, wobei Beratungs- und Förderleistung wiederum mit den bayerischen Stellen vergleichbar sind.

Neben diesen Strukturen wurde das Landesverwaltungsamt (LVwA) als operative Behörde der Rückkehrpolitik 2016 durch ein neues Referat ›Zentrales Rückkehrmanagement‹ gestärkt. Es übernimmt die Umsetzung von Abschiebungen sowie Aufgaben im Bereich der geförderten Rückkehr. Dazu gehört die Verwaltung eines neuen Landesrückkehrprogramms (Landtag von Sachsen-Anhalt Drs. 7/1127: 3) und die Koordination der kommunalen Rückkehrberatung. Diese

19 E-Mail des MI ST an den Autor vom 8. Juni 2018.

Steuerungsaufgabe war in Sachsen-Anhalt vor allem deshalb virulent, weil noch bis vor kurzem die Prinzipalebene nicht wusste, welche Akteure auf kommunaler Ebene überhaupt zur Rückkehr beraten (Graff/Schneider 2017: 30). Darüber hinaus beraten Angestellte des LvWA in der Zentralen Anlaufstelle für Asylbewerber (ZAST), der Erstaufnahmeeinrichtung Sachsen-Anhalts, zur Rückkehr. Im Zuge dieser Entwicklung der Akteurslandschaft hat das Land außerdem die Mittel der Rückkehrförderung drastisch erhöht: Für 2017 und 2018 wurde die Finanzierung von Rückkehrberatung und -hilfen im Vergleich zu 2016 vervierfacht (MI ST 2017: 17).

3.4 Delegationsverhältnisse I: Nicht-staatliche Beratungsstellen

Die Delegation von Aufgaben der Rückkehrberatung und -förderung an nicht-staatliche Beratungsstellen folgt grundsätzlich der Funktionslogik, die fehlende Expertise des Prinzipals in Beratungs- und vor allem Reintegrationsfragen auszugleichen. Zusätzlich wird dabei ein den staatlichen Institutionen fehlender Vertrauensvorschuss der Zielgruppe der Rückkehrförderung kompensiert, der diese dazu animieren soll, die Förderung in Anspruch zu nehmen. Diese Funktionslogik der Delegation wurde in beiden Fallländern sowohl von Prinzipal- als auch Agentenseite hervorgehoben. In Bayern führt die ursprüngliche Verortung der Zuständigkeit für die Rückkehrberatungsstellen beim Sozialministerium dazu, dass von Prinzipalseite ein erwartbares ordnungspolitisches Verständnis der Rückkehrpolitik sozialpolitisch ergänzt wird durch die Betonung der Reintegration im Herkunftsland (StMAS 2017b). Für die bayerischen Rückkehrberatungsstellen legitimiert sich Rückkehrberatung in erster Linie dadurch, dass durch die Konzentration auf den jeweiligen Einzelfall Perspektiven zu dessen Reintegration erarbeitet werden.²⁰ Dabei verweisen die Beratungsstellen auf verschiedene institutionelle Faktoren, die die Umsetzung einer so verstandenen Rückkehrförderung unterstützen: Betont wird insbesondere, dass reine Rückkehrberatungsstellen eher die Möglichkeit bieten würden, sich vollends auf individuelle Rückkehrprojekte zu konzentrieren. Wichtig sei außerdem die über Jahre gewachsene Vernetzung mit Organisationen im Herkunftsland.²¹

Neben der Reintegration legen die bayerischen Rückkehrberatungsstellen Wert darauf, die Ergebnisoffenheit der Beratung im oben definierten Sinn aufrechtzuerhalten:

20 Interview Rückkehrberatungsstelle BY.

21 Interview Rückkehrberatungsstelle BY.

»Es gibt auch immer wieder den Vorwurf gegenüber den Verbänden: Ihr beratet ja nicht zur Rückkehr. Wir raten ja auch nicht zur Rückkehr. Wir machen Rückkehrberatung und ich werde niemanden dazu drängen, auszureisen. Ich sage dem Klienten, welche Perspektiven er hat, wie der aufenthaltsrechtliche Rahmen ist und welche Optionen bestehen. [...] Aber was der Klient letztlich macht, das ist seine Sache. Und ich mache keine Abschiebung.«²²

Grundsätzlich aber wurde in allen Gesprächen eine positive Grundhaltung gegenüber der Rückkehrförderung deutlich. Es ist anzunehmen, dass der Professionalisierungsgrad der bayerischen Beratungsstellen sowie die ihnen zur Verfügung stehenden Rückkehrhilfen über Basisprogramme wie REAG/GARP hinaus zu weniger Vorbehalten gegenüber der Politik der geförderten Rückkehr führen, da sie sich der Qualität ihrer eigenen Beratungsleistung und der Förderinstrumente bewusst sind. Zwar betonen die bayerischen Beratungsstellen, dass die Rückkehr bei einer drohenden Abschiebung nicht viel mit Freiwilligkeit zu tun habe.²³ Allerdings sei es insbesondere dann ihre Aufgabe, eine möglichst umfassend geförderte Rückkehr zu ermöglichen.²⁴ Allerdings ist die offizielle Außendarstellung deutlich unkritischer: Zum einen zeigt sich am bayerischen Beispiel die oben beschriebene Delegation der Terminologie, da insbesondere in öffentlichen Berichten der Beratungsstellen die Freiwilligkeit der Rückkehr teilweise geradezu beschworen wird (z.B. ZRB Süd- und Süd-Ostbayern 2014: 4–9). Darüber hinaus konzentrieren sich diese Berichte auf die farbenfrohe Darstellung erfolgreicher Einzelfälle und ihrer Rückkehrprojekte (ZRB Nord- und Westbayern 2016: 20–27; ZRB Süd- und Süd-Ostbayern 2017: 17–20; Landeshauptstadt München Sozialreferat 2016: 20–23). Eine kritische Darstellung von gescheiterten Rückkehrprojekten gibt es nicht. Die sowohl vor der Öffentlichkeit als auch vor ihrem Prinzipal unter Rechtfertigungsdruck stehenden Beratungsstellen vermitteln also ein Bild nach außen, das nicht nur ihre Arbeit, sondern die geförderte Rückkehr im Allgemeinen in einem hellen Licht erscheinen lässt.

Das Selbstverständnis des Kompetenzzentrums Rückkehr in Sachsen-Anhalt entspricht dem der zentralen Beratungsstellen in Bayern: Die Beratungsleistung wird als ergebnisoffen und unabhängig charakterisiert und ist auf die Reintegration der Klientinnen und Klienten ausgerichtet. Augenscheinlich ist ebenfalls eine

22 Interview Rückkehrberatungsstelle BY.

23 Interview Rückkehrberatungsstelle BY.

24 Nach Cassarino sind für eine erfolgreiche Rückkehr deren Vorbereitung (preparedness) sowie der tatsächliche Rückkehrwunsch (willingness) und die tatsächliche Bereitschaft zur Rückkehr (readiness) relevant. Damit wäre es das Ziel der Rückkehrberatungsstellen, das Nichtvorhandensein der letzten beiden Faktoren durch ein hohes Maß an Rückkehrvorbereitung, an »Preparedness«, zu kompensieren (vgl. auch Dünnwald 2013: 233).

positive Einstellung zur geförderten Rückkehr, die sogar mit dem Selbstverständnis des kirchlichen Trägers in Verbindung gebracht wird:

»Kirche ist Kirchenasyl und Rückkehrberatung. Ich würde mir wünschen, dass die Rückkehrberatung aus der Schmuddelecke herauskommt. Rückkehrberatung ist nicht das Feigenblatt einer gegen den Flüchtling gerichteten Verwaltungspraxis.«²⁵

Nichtsdestotrotz und wiederum analog zu den nicht-staatlichen Akteuren in Bayern sieht es das Kompetenzzentrum als seine Aufgabe an, auch Bleibeperspektiven im Rahmen der Rückkehrberatung zu thematisieren. Darüber hinaus versteht es sich als Institution, die eine Lücke in der Rückkehrberatungslandschaft in Sachsen-Anhalt schließt, indem es als einzige Einrichtung ausschließlich zum Thema Rückkehr berät. Dieses strukturelle Selbstverständnis entspricht den Erwartungen seines Prinzipals: Durch die Erfahrungen, die so gesammelt werden, solle langfristig auch die Beratung auf kommunaler Ebene gestärkt werden.²⁶

Aus den betreffenden Verordnungen zu den Aufgaben der gBB-Stellen in Sachsen-Anhalt geht nicht genau hervor, ob die Stellen dezidiert Rückkehrberatung anzubieten haben oder lediglich Hinweise auf Rückkehrförderung geben sollen (MI ST 2015a, 2015b). Sie haben dementsprechend unterschiedliche Ansichten dazu, ob Rückkehrberatung Teil ihres Selbstverständnisses und damit Aufgabenportfolios ist oder nicht: Nur die Hälfte der zwölf interviewten gBB-Stellen sehen sich verantwortlich für Fragen der expliziten Rückkehrberatung. Diese qualitative Beobachtung entspricht dem quantitativen Befund, dass die Beratung zu Rückkehrfragen nur einen Bruchteil ihrer Beratungstätigkeiten ausmacht: Während Rückkehrfragen 2015 nur 4,42% der Gesamtberatungen entsprachen, halbierte sich der Anteil 2016 auf 2,21% und 2017 noch einmal auf 1,35%.²⁷ Das allerdings ist nicht damit zu erklären, dass für die Beraterinnen und Berater das Thema Rückkehrberatung im Widerspruch zu den Aufgaben einer Flüchtlingssozialberatung steht, wenn es in diese eingebettet ist (nur zwei Stellen gaben dies an). Zwar spielt für die gBB-Stellen die Thematisierung der Bleibeperspektive bei abgelehnten Asylsuchenden eine Rolle. Allerdings haben auch sie grundsätzlich ein positives Bild der geförderten Rückkehr und sehen keinen Widerspruch zum sozialpolitischen Selbstverständnis eines Wohlfahrtsverbandes. Eine maßgebliche Abweichung von den allgemeinen Rückkehr-Grundsätzen der freien Träger ist bei den gBB-Stellen die Sicht auf das Thema Reintegration: Sie geben (mit wenigen Aus-

25 Interview Kompetenzzentrum Rückkehr ST.

26 Interview MI ST.

27 Tätigkeits- und Erfahrungsberichte über die Beratung und Betreuung von Personen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 AufnG LSA in Sachsen-Anhalt der Jahre 2015, 2016 und 2017 (unveröffentlicht).

nahmen) an, dass ihnen Zeit und Kompetenzen fehlten, einen Reintegrationsprozess ausreichend zu betreuen.²⁸

Die positive Haltung der freien Beratungsstellen zur Rückkehrförderung hält den ›Agency loss‹ der Delegation in beiden Fallländern gering. In Bayern lässt sich das teilweise erklären mit der Übereinstimmung der sozialpolitischen Ziele des Prinzipals mit denen der zentralen Rückkehrberatungsstellen. Zwar wird seitens des Prinzipals stärker die tatsächliche Ausreisepflicht betont, während die Beratungsstellen die Ergebnisoffenheit und die Entscheidung zur Rückkehr ihrer Klienten und Klientinnen hervorheben. Von einem grundsätzlichen Zielkonflikt kann aber keine Rede sein. Hinzu kommt, dass die bayerischen Stellen als *reine* Rückkehrberatungsstellen unter einem geringeren Rechtfertigungsdruck stehen als eine Rückkehrberatung, die in eine Flüchtlingssozialberatung integriert ist. Die interviewten bayerischen Beratungsstellen machen deutlich, dass diese institutionelle Struktur es erleichtere, sich als freier Träger gegen den Vorwurf zu wehren, man würde nicht zur Rückkehr beraten, sondern auf den Verbleib der Klientinnen und Klienten hinarbeiten. Dies ist einer der strukturellen Gründe dafür, warum im bayerischen Fall auf die Frage nach der konkreten Kontrolle der Aufgabenübertragung vor allem auf ein starkes Vertrauensverhältnis verwiesen wird.²⁹ Dieses Vertrauen sei außerdem durch die gewachsene Struktur und die langjährige Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure begünstigt. Als strukturell besonders bedeutsam beurteilen die Gesprächspartnerinnen und -partner die zentralisierte bayerische Beratungslandschaft, da der Prinzipal so nur mit wenigen konkreten Ansprechpartnerinnen und -partnern zu tun hat, was Austausch und Abstimmung erleichtere.³⁰ Das Vertrauensverhältnis ruht also auf institutionell starken Säulen, die als »Risikominimierung« dienen (Luhmann 2010: 42). Diese Zentralisierung ist nicht nur mit Blick auf das Vertrauen in die konkret durchgeführten Beratungsleistungen relevant, sondern vereinfacht auch die Finanzierung, da diese für den Prinzipal damit übersichtlicher und die Kontrolle der Gelder einfacher ist.

Analoges gilt für das Kompetenzzentrum Rückkehr in Sachsen-Anhalt. Wegen der verhältnismäßig kurzen Laufzeit des Projekts wird zwar nicht so sehr auf das Vertrauensverhältnis zwischen Prinzipal und Agent rekurriert, die positive Haltung des Kompetenzzentrums zur Rückkehrförderung Ausreisepflichtiger und seine Spezialisierung auf dieses Thema sorgt aber auch in diesem Fall für einen

28 Interviews gBB-Stellen ST.

29 Interview Rückkehrberatungsstelle BY, Interview StMI BY.

30 Interview Rückkehrberatungsstelle BY.

geringen ›Agency loss‹. Da die gBB-Stellen die Rückkehrberatung als legitimen Teilaspekt der Flüchtlingssozialberatung ansehen, kann nicht bestätigt werden, dass der ›Agency loss‹ der Delegation automatisch größer ist, wenn kein darauf spezialisierter freier Träger zur Rückkehr berät. Auch die These, dass eine in die Flüchtlingssozialarbeit integrierte Rückkehrberatung dem Selbstverständnis der freien Träger eher entspricht als das Angebot von reinen Rückkehrberatungsstellen, da letztere die Gefahr bergen würden, die humanitären Leitbilder der Wohlfahrtsverbände durch die Übernahme staatlicher Aufgaben zu verdrängen (Westphal/Behrens 2007: 325), entspricht nicht der Realität der untersuchten Beratungsstellen. Ein maßgeblicher Unterschied zwischen reinen und ›gemischten‹ Rückkehrberatungsstellen ist allerdings ihr jeweiliger Fokus auf das Thema Reintegration im Herkunftsland.

Zu klassischen Kontrollmechanismen kommt es mit Blick auf die Finanzierung der Beratungsstellen: Als EU-zuständige Behörde des AMIF prüft das BAMF sowohl die Beantragung der Mittel als auch ihre ordnungsgemäße Verwendung. Obwohl die Landesmittel bei den bayerischen Beratungsstellen und des Kompetenzzentrums in Sachsen-Anhalt weit unter denen des AMIF liegen, üben die zuständigen Ministerien auch hier eine starke Prinzipalfunktion aus, da sie den Beratungsstellen vorschreiben, eine Förderung durch den AMIF zu beantragen und außerdem für die eingehenden AMIF-Anträge ihres Bundeslandes eine Empfehlung an das BAMF weitergeben, welche Projekte besonders förderfähig sind. Die Landesministerien beeinflussen also sowohl die Antragsstellung als auch die Entscheidung über den AMIF-Antrag mit dem Ziel, möglichst wenig Landesmittel für die Rückkehrberatungsstellen zu verausgaben. Die konkrete Überprüfung geschieht dann vor allem in Form von Finanzberichten. Darüber hinaus kontrolliert das BAMF die Abrechnungen vor Ort, was mit einem hohen bürokratischen Aufwand für alle Beteiligten verbunden ist.³¹ Bei diesen Mechanismen handelt es sich um Ex-post-(›Polizei-‹)-Kontrollen. Der AMIF regelt außerdem eine qualitative Ex-ante-Kontrolle: So müssen im Finanzierungsantrag vorgegebene Indikatoren des Projekterfolgs, also etwa die Anzahl der Beratungen oder die Anzahl der Ausreisen, vorab mit konkreten Zahlen gefüllt werden, zu deren Erfüllung dann im Projektverlauf in Form sogenannter Indikatorenberichte Rechenschaft abgelegt wird (BAMF 2017b). Die rein landesgeförderten sachsen-anhaltinischen gBB-Stellen sind dazu verpflichtet, jährlich umfangreiche Tätigkeitsberichte zu erstellen, die an das LvWA und das Landesinnenministerium weitergeleitet werden (MI ST 2015a: 4–5). Ein implizites Kontrollinstrument, das mit der AMIF-Finanzie-

31 Interview Rückkehrberatungsstelle BY.

rung der zentralen Beratungsstellen in Bayern und Sachsen-Anhalt einhergeht, ist die Projektbasiertheit der Strukturen, da der EU-Fonds grundsätzlich nur Fördergelder mit begrenzter Laufzeit vergibt. Die Abhängigkeit von zeitlich begrenzten Förderphasen ist damit eine disziplinierende Maßnahme im Delegationsverhältnis und hat sowohl institutionelle als auch normative Folgen (siehe Kapitel 4). Zugleich ist eine faktische Institutionalisierung der Beratungsstrukturen über Projektphasen hinaus zu beobachten, die zu sogenannten »Lock-in Effekten« führt (Menz 2013: 110). Damit ist die Unverzichtbarkeit eines nicht-staatlichen Akteurs gemeint, obwohl die Aufgaben lediglich projektbasiert delegiert sind. Insbesondere in Bayern haben die zentralen Beratungsstellen eine spezifische Expertise aufgebaut, die für die Prinzipalebene in der Praxis der föderalen Politik der Aufenthaltssbeendigung nur schwerlich verzichtbar ist. Eine Abhängigkeit im Prinzipal-Agent-Verhältnis besteht also in beide Richtungen.

3.5 Delegationsverhältnisse II: Staatliche Beratungsstellen

Die Funktionslogik der Delegation von Rückkehrberatungsaufgaben an die in den Aufnahmeeinrichtungen tätigen ZAB in Bayern ist eine größere Effizienz bei der Umsetzung der Politik der geförderten Rückkehr: Asylsuchende werden so bereits bei ihrer Registrierung in den Einrichtungen, also noch vor der Erstanthörung durch das BAMF, von den ZAB auf Möglichkeiten der Rückkehrförderung hingewiesen.³² Die ZAB handeln nach einem rein ordnungspolitischen Selbstverständnis: Sie verstehen sich als aufenthaltsbeendende Behörden, die rechtlich dazu verpflichtet sind, der freiwilligen Ausreise Vorrang vor der Abschiebung zu gewähren. Mit der Abschiebung werde dabei nicht konkret gedroht: »Ich zwingen niemanden, freiwillig zurück zu gehen«.³³ Die geförderte Rückkehr wird als »Service«³⁴ verstanden, allerdings mit dem klaren Ziel der Ausreise:

»In der Zuständigkeitsverordnung [...] steht auch ganz klar: Rückkehrberatung und Rückkehrförderung. Förderung ist nach meinem Verständnis durchaus auch im Sinne der Rückkehr, also nicht ergebnisoffen«.³⁵

Trotz dieser dominanten ordnungspolitischen Sichtweise der Rückkehrförderung verstehen sich alle interviewten ZAB dezidiert als Rückkehr*beratungsstellen*. Die Ansiedlung solcher Stellen sei außerdem bei den Behörden viel sinnvoller als bei

32 Interview ZAB BY.

33 Interview ZAB BY.

34 Interview ZAB BY.

35 Interview ZAB BY.

den freien Trägern, da so die gesamte aufenthaltsrechtliche Abwicklung einer geförderten Ausreise von der Beratung bis zur Ausstellung der Grenzübertrittbescheinigung »aus einer Hand« komme, was für den Klienten oder die Klientin von Vorteil sei.³⁶ Diese Sicht auf die eigene Verwaltungspraxis kann ebenfalls im Sinne der Funktionslogik des effizienteren Entscheidens interpretiert werden.

Die Beratungstätigkeit beschränkt sich grundsätzlich auf die Beantragung von REAG/GARP- und StarthilfePlus-Mitteln, was mit einem Desinteresse der Klientel an weitergehender Reintegrationsförderung gerechtfertigt wird.³⁷ Eine Weiterleitung an die Beratungsstellen der freien Träger finde deshalb kaum statt. Reintegration sei außerdem nicht Sache einer Ausländerbehörde: »Unsere Zuständigkeit endet in dem Moment, in dem die Leute ausreisen«.³⁸ Ein Zielkonflikt zwischen Prinzipal und Agenten ist nicht erkennbar. Ein »Agency loss« kommt also nicht aufgrund unterschiedlicher Strategien der Akteure zustande (»slippage«) sondern wenn überhaupt durch institutionelle Anreize (»shirking«). So lässt das StMI den ZAB beispielsweise einen weiten Ermessensspielraum in der konkreten personellen Ausgestaltung der Rückkehraufgaben, was dazu führt, dass die konkrete Zahl der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter, die in den ZAB für die Rückkehrberatung verantwortlich sind, variiert.

Auch in Sachsen-Anhalt überlässt das Landesinnenministerium den kommunalen Ausländerbehörden die genaue (personelle) Ausgestaltung der Rückkehrberatung:³⁹ Seitens des Prinzipals besteht allerdings die Erwartung, dass alle Ausländerbehörden in der Lage sind, Informationen zur Rückkehrförderung geben zu können. Wer aber letztlich die Beratung durchführe, sei eine Frage der Absprache der jeweiligen lokalen Akteure, sprich der Ausländerbehörden und der betreffenden gBB-Stellen. Konkret führt das zu sehr unterschiedlichen Implementationsmodellen in den verschiedenen Landkreisen. Während einige Ausländerbehörden durch die neue Stelle das Thema Rückkehrberatung an sich binden, sehen andere diese Aufgabe in Konflikt mit ihrem Auftrag, Abschiebungen durchzuführen und verorten die Rückkehrberatung bei den freien Trägern. In einem Landkreis übernimmt die Sozialbehörde von staatlicher Seite die Rückkehrberatung und kooperiert dazu mit den gBB-Stellen.⁴⁰ In den Fällen, in denen die Ausländerbehörden selbst Rückkehrberatungsaufgaben wahrnehmen, handelt es sich, wie bei den bayerischen ZAB, um die Beantragung von REAG/GARP- und StarthilfePlus-

36 Interview ZAB BY.

37 Interview ZAB BY.

38 Interview ZAB BY.

39 Interview MI ST.

40 Interview ABH ST, Interview kommunales Sozialamt ST.

Mitteln.⁴¹ Darüber hinaus findet keine (Reintegrations-) Beratung statt. In beiden Fallbeispielen lässt sich aus diesem Ermessensspielraum allerdings kein prinzipieller ›Agency loss‹ ableiten. Dementsprechend unausgeprägt sind die Kontrollmechanismen durch den Prinzipal: Alle interviewten (Zentralen) Ausländerbehörden verweisen darauf, dass sie seitens der Prinzipale keine Zielvorgaben in Form von zu erreichenden Rückkehrzahlen erhalten und dahingehend nicht rechenschaftspflichtig sind.

3.6 Zusammenfassung: Die institutionelle Umsetzung in den Fallländern

Der augenscheinlichste strukturelle Unterschied zwischen den beiden Bundesländern ist der Grad der Zentralisierung der Rückkehrberatung. Während in Bayern ausschließlich an zentrale staatliche und nicht-staatliche Akteure delegiert wird, ist die Beratungslandschaft in Sachsen-Anhalt deutlich dezentraler. Die Ausnahme ist das Kompetenzzentrum Rückkehr, das hinsichtlich seines Zentralisierungsgrades, seines Selbstverständnisses und seiner Finanzierung den zentralen Rückkehrberatungsstellen in Bayern ähnelt. Insofern hat sich in Sachsen-Anhalt eine hybride, nämlich eine zentralisierte und peripher ausgeprägte Beratungslandschaft entwickelt. Die Stärkung des Kompetenzzentrums mit Landesmitteln bei einer gleichzeitigen Aufrechterhaltung der kommunalen Beratungsstellen lässt erwarten, dass sich Sachsen-Anhalt (trotz einer gestiegenen Strukturaffinität zu Bayern) als Hybridmodell etablieren wird. Der zweite maßgebliche Unterschied sind die unterschiedlichen Prinzipalebenen in beiden Ländern. Hier kann wiederum im Fall von Bayern von einem Hybridmodell gesprochen werden, da dort bis 2018 sowohl das Sozial- als auch das Innenministerium die Rückkehrberatung an ihre jeweiligen Agenten delegiert haben, was das föderale Rückkehrregime stark geprägt hat.

Gemeinsam ist beiden Bundesländern die verstärkte Delegation von Aufgaben der geförderten Rückkehr an staatliche Akteure. Im sich zunehmend verfestigenden Nebeneinander von staatlichen und nicht-staatlichen Rückkehrberatungsstellen zeichnet sich mit Blick auf die Akteurskonstellation im Rückkehrregime ein deutlicheres Spannungsfeld ab als im konkreten Delegationsverhältnis zwischen politischen Prinzipalen und zivilgesellschaftlichen Agenten. Grund ist die Konkurrenzsituation der staatlichen und nicht-staatlichen Akteure der Rückkehrberatung, die zwar mit ähnlichen Aufgaben betraut sind, diese aber vor dem Hintergrund verschiedener Schwerpunkte und Ziele unterschiedlich umsetzen. Die

41 Interview ABH ST.

freien Träger kritisieren insbesondere den neuen Fokus auf die frühe staatliche Beratung in Erstaufnahmeeinrichtungen, da diese Maßnahme ihre Klientel gewissermaßen von einer zivilen Rückkehrberatung abschirme (Deutscher Caritasverband 2017: 18).⁴² Sowohl in Bayern als auch in Sachsen-Anhalt plädieren sie deshalb dafür, die Aktivitäten der Ordnungsbehörden lediglich auf eine Information zu Fördermöglichkeiten und eine Verweisberatung zu den freien Beratungsstellen zu beschränken. Darüber hinaus fürchten die zentralen Rückkehrberatungsstellen um ihre eigene Existenz durch die wachsenden staatlichen Beratungsstrukturen, die sich noch dazu auf eine stabilere Finanzierung verlassen können, da ihre Mittel vollständig vom Landeshaushalt getragen werden und nicht, wie bei den Rückkehrberatungsstellen, größtenteils durch einen projektbasierten EU-Fonds.

»[...] natürlich haben wir auch Angst, weil die öffentlichen Stellen gerade so aufgerüstet werden und man dann vielleicht sagt, dass es uns ja nicht mehr so braucht. Die nehmen dann unsere Sachen weg, weil sie immer mehr so beraten wollen, wie wir das jetzt schon tun.«⁴³

Die Analyse der institutionellen Umsetzung zeigt, dass sich die Politik der geförderten Rückkehr in einem tiefgreifenden und anhaltenden Entwicklungs- und Lernprozess befindet. In Sachsen-Anhalt ist dieser Prozess durch die jüngeren Zentralisierungstendenzen besonders sichtbar. Außerdem wird dort die Aufgabenteilung der kommunalen Rückkehrberatung in jedem Landkreis zwischen Ausländerbehörde und gBB-Stelle verhandelt mit dem Ergebnis, dass sich noch kein einheitliches Modell für das gesamte Bundesland durchsetzen konnte. In Bayern wird der Entwicklungsprozess ebenfalls bei der Aufgabenteilung zwischen den Zentralen Ausländerbehörden bzw. Rückkehrberatungsstellen sichtbar, wobei hier 2018 zumindest formal festgestellt wurde, dass Menschen, die in den »AnKER-Zentren« untergebracht sind, frei wählen dürfen, welche Rückkehrberatungsstelle sie konsultieren wollen.⁴⁴ In praktischer Hinsicht bleibt das oben formulierte Problem des »Abschirmens« der Betroffenen von den freien Beratungsstellen aber bestehen. Unabhängig von föderalen Details sorgen auch regelmäßige aufenthaltsrechtliche Novellen und die Auflage neuer oder die Veränderung bestehender Rückkehrförderprogramme dafür, dass der Entwicklungsprozess im Rückkehrregime weiterhin anhält.

42 Interview Rückkehrberatungsstelle BY.

43 Interview Rückkehrberatungsstelle BY.

44 Unveröffentlichter Beschluss des Bayrischen Ministerrats vom 8. August 2018; E-Mail des StMI an den Autor vom 10. Dezember 2018.

4. Fazit und Ausblick

Aus der Analyse der institutionellen Umsetzung können strukturelle und normative Aspekte abgeleitet werden, die im Folgenden mit Blick auf ein grundsätzliches Problem der deutschen Rückkehrförderung diskutiert werden, nämlich die ungleichen Möglichkeiten für Betroffene. Das gilt insbesondere für die Abhängigkeit vom jeweiligen Bundesland, in dem ein potentieller Rückkehrer oder eine potentielle Rückkehrerin sich aufhält, da sich Beratungsstruktur und konkrete Rückkehrhilfen teilweise stark unterscheiden. Entscheidend ist außerdem, von welchem operativen Akteur die Beratung durchgeführt wird: Wenn etwa eine Ausländerbehörde auf den vorschnellen rechtsstaatlichen Vollzug einer gezwungenen Ausreise pocht, können die tatsächlichen Möglichkeiten einer geförderten Rückkehr nicht verwirklicht werden. Auch die deutschlandweit unterschiedlichen Qualifikationen von Rückkehrberaterinnen und -beratern fördern diese Ungleichheit. Darüber hinaus sind die Details der Förderung abhängig von der jeweiligen Staatsangehörigkeit der Klientinnen und Klienten: Sämtliche überregionalen Programme, etwa REAG/GARP und StarthilfePlus, sind auf spezielle Herkunftsländer begrenzt. Die Ursache für diese »Rückkehrlotterie« (Vollmer et al. 2017: 98; Feneberg 2018) liegt in erster Linie in der Heterogenität der deutschen Rückkehrberatungslandschaft, die sich in den verschiedenen Bundesländern in unterschiedlicher Geschwindigkeit und in unterschiedlichem Ausmaß entwickelt hat (Grote 2015: 62).⁴⁵

Ein Teilaspekt dieses strukturellen Problems ist die Tatsache, dass die einzige umfassende überregionale Fördermöglichkeit für Rückkehrberatungsstellen der AMIF ist. Damit wird zum einen der nachhaltige Aufbau fester zivilgesellschaftlicher Beratungsangebote erschwert. Zum anderen führt der EU-Fonds zu einer Konkurrenzsituation zwischen diesen Angeboten in den Bundesländern, weil sämtliche Antragssteller in den gleichen Topf greifen. Dieser Umstand führt zu konkreten Förderdefiziten, was die Antragsbewilligungen für das Förderjahr 2018 zeigt: Wie in den Vorjahren sind im AMIF rund drei Millionen Euro für Rückkehrberatungsstellen vorgesehen, allerdings stellten Projekte mit einem Gesamtvolumen von knapp 7,5 Millionen Euro Anträge. Unter den dementsprechend

45 Hinzu kommt, dass sich die Fördersätze der bundesweiten Rückkehrprogramme jedes Jahr ändern. Von 2018 auf 2019 wurde beispielsweise die bisherige Staffelfung der GARP-Starthilfe abgeschafft und von 300 bzw. 500 Euro auf 1.000 Euro erhöht. Die bisher im Programm StarthilfePlus vorgesehene »Reintegrationsunterstützung«, die sechs Monate nach Ankunft im Herkunftsland ausgezahlt wird, wurde von 400 bzw. 600 Euro auf pauschal 1.000 Euro angehoben (BAMF 2019). Konkret bedeutet das für Rückkehrende aus ca. 45 Nationen, dass sie 2019 um bis zu 1.000 Euro höhere Barmittel als ihre Landsmänner und -frauen 2018 erhalten.

zahlreichen nicht-bewilligten Projekten waren auch solche, die bereits länger Bestand hatten, nun aber, trotz ihrer faktischen Institutionalisierung, beendet oder stark verkleinert werden müssen (Hertlein 2018).⁴⁶ Die mit Blick auf die Heterogenität der föderalen Beratungslandschaft nur sehr schwache Steuerung durch die Bundesebene verstärkt dieses Problem. Dort liegt der Schwerpunkt auf der Bereitstellung eigener Rückkehrprogramme und nicht auf der Unterstützung nachhaltiger Strukturen nicht-staatlicher Rückkehrberatungsstellen durch deren Förderung mit Bundesmitteln. Ein Vergleich in Zahlen: Den geringen AMIF-Mitteln für die Rückkehrberatung standen 2017 40 Millionen Euro Jahresbudget für das Programm StarthilfePlus gegenüber. Dieses Ungleichgewicht verdeutlicht, dass die Präferenzen der Ordnungspolitik eher auf finanziellen Anreizen für die Rückkehr liegen als auf einer stabilen Beratungsstruktur.

Der MPK-Beschluss von 2017 zeigt, dass auch die Länder diese Entwicklung mittragen. Wenn in dem Dokument von Rückkehrberatung die Rede ist, dann nur im Zusammenhang mit dem Aufbau staatlicher Stellen. In den dahingehend wesentlich stärker formulierten Leitlinien der sogenannten »Bund-Länder Koordinierungsstelle Integriertes Rückkehrmanagement« ist zwar von einer Finanzierung der Rückkehrberatung »grundsätzlich unabhängig von EU-Mitteln« die Rede (BAMF 2015a: 5). Dies blieb allerdings augenscheinlich folgenlos. Bund und Länder verstoßen damit gegen ihre eigenen rückkehrpolitischen Forderungen. Diese politischen Schwierigkeiten der institutionellen Umsetzung der Rückkehrförderung werden durch den dünnen rechtlichen Rahmen verstärkt: Für die Rückkehrberatung in Deutschland gibt es keine gesetzliche Grundlage, so dass ihre institutionelle Umsetzung auf Länderebene durch das Aufenthaltsgesetz kaum gesteuert werden kann (vgl. auch Graff/Schneider 2017: 35-37; Feneberg/Olivier-Mensah 2018: 3).

Über diese strukturellen Aspekte hinaus hat die Delegation der Rückkehrförderung an nicht-staatliche Akteure auch eine normative Dimension. Die Delegation von Aufgaben an nicht-staatliche Beratungsakteure (aber auch an die IOM) ist Teil einer weiter reichenden »NGOisierung innerhalb des Migrationsregimes« (Karakayali/Tsianos 2007: 13). »Damit rücken auch Akteure als staatstragend ins Blickfeld, die sich selbst auf der anderen Seite des als Antagonismus konstruierten Verhältnisses sehen würden« (Hess/Karakayali 2007: 51). Anhand der Analyse der Delegation von Aufgaben der Rückkehrförderung an Wohlfahrtsverbände kommt der Zielerreichung der staatlichen Prinzipale dabei zugute, dass der

46 Die Zahlen basieren auf dem Vortrag eines BAMF-Vertreters auf einer Fachtagung zur Rückkehrberatung in Berlin im Juni 2018.

›Agency loss‹ der Aufgabenübertragung gering ausfällt. In den beiden untersuchten Bundesländern stellen die Beratungsstellen der freien Träger weder das Recht des Staates in Frage, Aufenthaltsbeendigungen durchzusetzen, noch die rechtsstaatliche Logik, dass die Ablehnung eines Asylantrages in aller Regel mit einer Ausreisepflicht einhergeht. Hinzu kommt die positive Einstellung der nicht-staatlichen Akteure zum Thema geförderte Rückkehr, was auch mit ihrer Internalisierung des Begriffs der ›Freiwilligkeit‹ zu tun hat. Diese Internalisierung dient der Selbstvergewisserung der freien Träger, im Bereich der geförderten Rückkehr aktiv zu sein, ohne sich dabei zu »Erfüllungsgehilfen« einer staatlichen Rückkehrpolitik zu machen, indem sie deren humanes Gesicht darstellen, eigentlich aber aktiv an der Erhöhung der Ausreisepflichten mitarbeiten (Flahaux 2017: 4).

Die scheinbar selbstverständliche Verwendung des Begriffs der ›Freiwilligkeit‹ durch die operativen Akteure zeigt aber auch, dass es den politischen Prinzipalen gelingt, dem ordnungspolitischen Diskurs der Rückkehrpolitik erfolgreich eine Rhetorik der »Unterstützung« oder der »Hilfe«, also einen humanitären Diskurs zur Seite zu stellen (Vandevoordt 2018: 287) und diesen Diskurs an die Agenten zu delegieren.⁴⁷ Die nicht-staatlichen Rückkehrberatungsstellen bewahren dabei ihre Authentizität, indem sie möglichst nah an ihren eigenen Grundsätzen der Rückkehrberatung arbeiten. Die Widersprüche ihrer Aufgabe sollen also durch diese ›Selbstgesetzgebung‹ aufgelöst werden, um ordnungspolitische Implikationen mit tatsächlichen humanitären Maßnahmen zu kompensieren. Dennoch sind die Beratungsstellen dazu gezwungen, ein vereinfachtes Bild der ›freiwilligen Rückkehr‹ nach außen zu kommunizieren: ›Freiwillige Rückkehr‹ bedeutet dann schlicht geförderte Ausreise anstelle der Abschiebung. Im Zusammenhang mit der oben definierten Rolle der Abschiebung im Rahmen der Rückkehrförderung dient die Freiwilligkeit der Rückkehr den staatlichen Prinzipalen damit als Label, von der Restriktion ihrer Rückkehrpolitik abzulenken und diese damit zu verschleiern (Dünnwald 2013: 233–236).⁴⁸

Die Delegation der Rückkehrberatung an Wohlfahrtsverbände fügt dieser ersten noch eine zweite Verschleierung hinzu, indem auch die staatliche Rolle im Prozess der Aufenthaltsbeendigung in den Hintergrund rückt und die Implementation nicht-staatlichen Akteuren überlassen wird. Die Soziale Arbeit wird so zum Teil der »Exklusionsverwaltung« (Bommes/Scherr 1996) in der Migrationspolitik, da

47 Der neue Nexus von Entwicklungs- und Rückkehrpolitik entspricht einer ähnlichen Logik (Collyer 2018).

48 Anne Koch (2014: 905) schlägt deshalb vor, Abschiebung und geförderte Rückkehr nicht getrennt voneinander zu analysieren und stattdessen beide Formen als eine vom Staat herbeigeführte Rückkehr zu betrachten (›state-induced return‹).

sie »auch damit befasst ist, Exklusionsprozesse zu ermöglichen und durchzusetzen« (Scherr 2017: 50). Ferner betonen die geförderte Rückkehr und insbesondere das Label der ›Freiwilligkeit‹ die Entscheidungsautonomie der Betroffenen. Damit wird erstens die Maßnahme der Aufenthaltsbeendigung noch einen Schritt weiter von der staatlichen Verantwortung abgerückt, indem suggeriert wird, dass vom Staat beauftragte Wohlfahrtsverbände losgelöst von Zwängen mit den Betroffenen über deren eigene Entscheidung verhandeln:

»Die Beantragung von Hilfen zur freiwilligen Rückkehr und die letztendliche Inanspruchnahme liegt in der eigenen Verantwortung der Rückkehrenden. Das gleiche gilt für eine freiwillige Rückkehr in ein Krisengebiet und die Rücknahme des Asylantrages. [...] Die betroffenen freiwilligen Rückkehrer haben eigenverantwortlich eine Entscheidung über ihr Leben getroffen [...]« (BT Drs. 19/3151).

Zweitens wird Migration durch eine direkte Einflussnahme auf das Individuum, also dessen Disziplinierung gesteuert (Geiger/Pécoud 2013). Statt reiner Repression gilt es bei der Rückkehrförderung vielmehr, Überzeugungsarbeit zu leisten und Vertrauen aufzubauen. Diese disziplinierende Einflussnahme wird noch verstärkt, indem die Thematisierung der Rückkehr, wie in Deutschland der Fall, an einen sehr frühen Zeitpunkt des Asylverfahrens rückt und die individuelle Entscheidung zur Rückkehr durch höhere Fördermittel je nach Aufenthaltsstatus herbeigeführt werden soll. Damit bleibt unbeantwortet, wie die zunehmende ›Verstaatlichung‹ der Rückkehrberatung (insbesondere in Bayern) zu erklären ist, wo doch der ›Agency loss‹ bei der Delegation dieser Aufgabe an die freien Träger gering ist, diese also weitgehend im Sinne des Prinzipals handeln. Die Frage stellt sich umso mehr, als parallel zum zunehmenden Engagement der Ausländerbehörden seit 2016 die Anzahl geförderter Ausreisen zurückgegangen ist.⁴⁹

In ordnungspolitischer Hinsicht ist die Strategie einer stärkeren staatlichen Rückkehrberatung also bislang nicht aufgegangen. Dennoch, und hier liegt eine gewisse Paradoxie, sind es letztlich ordnungspolitische Gründe, mit der sich die ›Verstaatlichung‹ der Rückkehrberatung erklären lässt: Gemeint ist erstens die Möglichkeit von (Zentralen) Ausländerbehörden und BAMF, möglichst früh auf die Rückkehrentscheidung der oder des Asylsuchenden einzuwirken. Zweitens wird es staatlicherseits eher als Vorteil denn als Nachteil aufgefasst, dass das Druckmittel der Abschiebung institutionell mit der Rückkehrberatung verwoben ist. Und drittens besteht, wie beschrieben, ein grundsätzliches Misstrauen gegenüber der Arbeit freier Träger in einem dezidiert ordnungsrechtlichen Politikfeld.

49 Die Anzahl der Ausreisepflichtigen ist hingegen angestiegen (BT-Drs 18/11112, BT-Drucksache 19/800, Drucksache 19/3702).

Es bleibt allerdings dabei: Der ordnungspolitische Nutzen verstärkter staatlicher Maßnahmen ist bislang nicht erwiesen. Hinzu kommen die Schwierigkeiten für die Betroffenen (die sich ohnehin in prekären Situationen befinden), wenn eine Beratungsstelle ohne jeglichen Reintegrationsfokus arbeitet. Aus diesen Beobachtungen folgen Fragen der operativen Umsetzung, also etwa nach den konkreten Folgen der Beratung, der psychosozialen Auswirkungen der Rückkehr auf die Betroffenen oder dem sozioökonomischen Erfolg ihrer Reintegration. Wenn die hier vorgenommene institutionelle Analyse der Politik der geförderten Rückkehr als Grundlage für eine Untersuchung ihrer operativen Umsetzung sowie der aufgeworfenen normativen Aspekte dienen kann, ist ihr Ziel erreicht.

Literatur

- AG Rück (2015), *Bericht der Unterarbeitsgruppe Vollzugsdefizite über die Ergebnisse der Evaluierung des Berichts über die Probleme bei der praktischen Umsetzung von ausländerbehördlichen Ausreiseaufforderungen und Vollzugsmaßnahmen vom April 2011*, Trier.
- Ali, Muhammad/Shah, Syed Imad (2015), Examining the decisive factors in return decisions among asylum seekers: evidence from the UK, *Journal of European Studies* 31 (2), 85–100.
- BAGFW (2006), *Positionspapier zu Bedingungen von freiwilliger Rückkehr von Flüchtlingen*, Berlin.
- BAMF (2015a), *Bund-Länder-Koordinierungsstelle Integriertes Rückkehrmanagement. Arbeitsgemeinschaft Freiwillige Rückkehr. Leitlinien für eine bundesweite Rückkehrberatung*, Nürnberg.
- BAMF (2015b), *Integriertes Rückkehrmanagement*, <https://bit.ly/2NowCo0>, 22.03.2017.
- BAMF (2016), *Nationales Programm AMIF*, Nürnberg.
- BAMF (2017a), *Bundesprogramm StarthilfePlus. Verzichtserklärung und Erklärung über die Rücknahme des Asylantrages*, Nürnberg.
- BAMF (2017b), *AMIF: Berichtspflichten*, Nürnberg.
- BAMF (2019), *Leitlinien REAG/GARP-Programm 2019*, Nürnberg.
- Black, Richard/Gent, Saskia (2006), Sustainable Return in Post-conflict Contexts, *International Migration* 44 (3), 15–38.
- BMI (2017), *Bericht über die Umsetzung des Beschlusses vom 09. Februar 2017*, Berlin (unveröffentlicht).

- Bommes, Michael/Scherr, Albert (1996): Exklusionsvermeidung, Inklusionsvermittlung und/oder Exklusionsverwaltung. Zur gesellschaftlichen Bestimmung Sozialer Arbeit, *Neue Praxis* 26, 107–123.
- Carling, Jørgen/Berstad Mortensen, Elin/Wu, Jennifer (2011), A Systematic Bibliography on Return Migration, *Peace Research Institute Oslo (PRIO) Paper*.
- Cassarino, Jean-Pierre (2004), Theorising Return Migration: The Conceptual Approach to Return Migrants Revisited, *International Journal on Multicultural Societies* 6 (2), 253–279.
- Collyer, Michael (2018), Paying to go: deportability as development. in: Khosravi, Shahram (Hrsg.), *After Deportation. Ethnographic perspectives*, London, 105–125.
- Deutscher Caritasverband (2017), *Fluchtpunkte intern. Leitlinien für die Rückkehrberatung von Flüchtlingen und Geduldeten*, Freiburg.
- Die Bundesregierung (2017), *Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel, Ministerpräsident Söder und Ministerpräsident Bouffier*, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressekonferenzen/pressekonferenz-von-bundeskanzlerin-merkel-ministerpraesident-sodering-und-ministerpraesident-bouffier-843550>, 14.12.2018.
- Döhler, Marian (2007), *Die politische Steuerung der Verwaltung. Eine empirische Studie über politisch-administrative Interaktionen auf der Bundesebene*, Baden-Baden.
- Dünnwald, Stephan (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*. Hrsg. v. Förderverein PRO ASYL e.V., München.
- Dünnwald, Stephan (2011), Freiwillige Rückführungen. Rückkehrpolitik und Rückkehrunterstützung von MigrantInnen ohne Aufenthaltsrechte, *Migration und Soziale Arbeit* 33 (2), 144–151.
- Dünnwald, Stephan (2013), Voluntary Return. The Practical Failure of a Benevolent Concept, in: Geiger, Martin/Pécoud, Antoine (Hrsg.), *Disciplining the transnational mobility of people*, Basingstoke, 228–249.
- Eule, Tobias (2014), *Inside Immigration Law. Migration Management and Policy Application in Germany*, Farnham.
- Feneberg, Valentin (2018), Rückkehrförderung als Lotterie, *Tagesspiegel*, 04.12.2018, <https://www.tagesspiegel.de/politik/asylpolitik-rueckkehrfoerderung-als-lotterie/23714398.html>, 12.12.2018.

- Feneberg, Valentin/Olivier-Mensah, Claudia (2018), Gute Rückkehrpolitik braucht gute Rückkehrberatung. Empfehlungen zu ihrer Gestaltung, *BICC Policy Brief 7/2018*.
- Feneberg, Valentin (2019), »Perspektive Heimat«? Die neue Verbindung von Entwicklungspolitik und Rückkehrmaßnahmen für abgelehnte Asylsuchende, in: *FluchtforschungsBlog*, online: <https://fluechtlingsforschung.net/perspektive-heimat-die-neue-verbindung-von-entwicklungspolitik-und-rueckkehrmaßnahmen-für-abgelehnte-asylsuchende/>, 4.2.2018.
- Flahaux, Marie-Laurence (2017), Home, Sweet Home? The effect of return migration support mechanisms on reintegration, *Espace populations sociétés* (1), 1–17.
- Geiger, Martin/Pécoud, Antoine (Hg.) (2013), *Disciplining the Transnational Mobility of People*, Basingstoke.
- GIZ (2017), *Programmvorschlag für ein globales Vorhaben. Programm für Migration und Entwicklung*, (unveröffentlicht).
- Graff, Anna-Lucia/Schneider, Jan (2017), *Rückkehrpolitik in Deutschland. Wege zur Stärkung der geförderten Ausreise. Studie des SVR-Forschungsbereichs*, Berlin.
- Grawert, Elke (2018), Rückkehr und Reintegration Geflüchteter, *State-of-Research Papier*, Nr. 11, Verbundprojekt »Flucht: Forschung und Transfer«, Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien Universität Osnabrück (IMIS); Bonn International Center for Conversion (BICC).
- Grote, Janne (2015), Irreguläre Migration und freiwillige Rückkehr – Ansätze und Herausforderungen der Informationsvermittlung. Fokus-Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das EMN, *Working Paper 65*, BAMF.
- Haase, Marianne/Honerath, Pia (2016), *Migration and Reintegration Policies. A Primer*, Eschborn.
- Hertlein, Regina (2018), *Wo bleiben Qualität und Sicherheit? Neue Caritas. Politik, Praxis, Forschung*, <https://www.caritas.de/neue-caritas/kommentare/wo-bleiben-qualitaet-und-sicherheit>, 14.12.2018.
- Hess, Sabine/Karakayali, Serhat (2007), New Governance oder die imperiale Kunst des Regierens. Asyldiskurs und Menschenrechtsdispositiv im neuen EU-Migrationsmanagement. in: Transit Migration Forschungsgruppe (Hrsg.), *Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas*, Bielefeld, 41–57.
- Hoffmeyer-Zlotnik, Paula (2017), Rückkehrpolitik in Deutschland im Kontext europarechtlicher Vorschriften. Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das EMN, *Working Paper 77*, BAMF.

- IOM (2004), *Return Migration: Policies & Practices in Europe*, Genf.
- Karakayali, Serhat/Tsianos, Vassilis (2007), Einleitung. in: Transit Migration Forschungsgruppe (Hrsg.), *Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas*, Bielefeld, 7–17.
- Koch, Anne (2014), The Politics and Discourse of Migrant Return. The Role of UNHCR and IOM in the Governance of Return, *Journal of Ethnic and Migration Studies* 40 (6), 905–923.
- Koser, Khalid/Kuschminder, Katie (2015), *Research on the Assisted Voluntary Return and Reintegration of Migrants*, Genf.
- Kuschminder, Katie (2017), *Reintegration Strategies. Conceptualizing How Return Migrants Reintegrate*, Cham.
- Landeshauptstadt München Sozialreferat (2016), *Coming Home. 20 Jahre Büro für Rückkehrhilfen. Projektbericht 01.01.2015 bis 31.12.2015*, München.
- Laube, Lena/Müller, Andreas (2015), Warum die Kontrolle abgeben? Die Delegation von Migrationskontrolle aus der Prinzipal-Agent-Perspektive, *Berliner Journal für Soziologie* 25 (3), 255–281.
- Lietaert, Ine/Broekaert, Eric/Derluyn, Ilse (2017), From Social Instrument to Migration Management Tool: Assisted Voluntary Return Programmes – The Case of Belgium, *Social Policy and Administration* 51 (7), 961–980.
- Luhmann, Niklas (2010), *Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität*, Stuttgart.
- McCubbins, Mathew D./Schwartz, Thomas (1984), Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms, *American Journal of Political Science* (28), 165–179.
- Menz, Georg (2013), The Neoliberalized State and the Growth of the Migration Industry. in: Gammeltoft-Hansen, Thomas/Sørensen, Ninna Nyberg (Hrsg.), *The Migration Industry and the Commercialization of International Migration*, London, 108–127.
- Meuser, Michael/Nagel, Ulrike (2009), Das Experteninterview – konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlage, in: Pickel, Susanne et al. (Hrsg.), *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen*, Wiesbaden, 465–479.
- MI ST (2015a), *Ausführung des Aufnahmegesetzes/Gesonderte Beratung und Betreuung. RdErl. des MI vom 15. Juni 2015*.
- MI ST (2015b), *Ausführung des Aufnahmegesetzes/Gesonderte Beratung und Betreuung – Anlage 1: Grundsätze für die gesonderte Beratung und Betreuung*.

- MI ST (2017), *Positionspapier: Rückkehrmanagement in Sachsen-Anhalt, Magdeburg*.
- MPK (2017), *Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 9. Februar 2017*, Berlin.
- Schader, Miriam/Rohmann, Tim/Münch, Sybille (2018), Isolation im Gesetz verankern? Zu den Plänen der großen Koalition, zentrale Aufnahme-, Entscheidungs- und Rückführungseinrichtungen einzuführen, *Z'Flucht* 2 (2), 91–107.
- Scherr, Albert (2017), Flüchtlinge, nationaler Wohlfahrtsstaat und die Aufgaben Sozialer Arbeit, in: Bröse, Johanna/Faas, Stefan/Stauber, Barbara (Hrsg.), *Flucht. Herausforderungen für Soziale Arbeit*, Wiesbaden, 37–59.
- Schneider, Jan/Kreienbrink, Axel (2010), *Rückkehrunterstützung in Deutschland Programme und Strategien zur Förderung von unterstützter Rückkehr und zur Reintegration in Drittstaaten. Studie im Rahmen des EMN*, Nürnberg.
- Shapiro, Susan P. (2005), Agency Theory, *Annual Review of Sociology* 31 (1), 263–284.
- StMAS (2017a), *Einstweilige Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid*, München.
- StMAS (2017b), *Sozial-Fibel. Rückkehrberatung, Rückkehr- und Reintegrationshilfen*, https://www.stmas.bayern.de/fibel/sf_r058.php, 14.12.2018.
- SVR (2017), *Pressemitteilung: Gesetzentwurf zur Ausreisepflicht geht bei Verschärfungen zu weit und greift bei geförderter Rückkehr zu kurz*, https://www.svr-migration.de/presse/presse-svr/gesetzentwurf_ausreisepflicht/, 14.12.2018.
- Thatcher, Mark/Sweet, Alec Stone (2002), *Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions*, *West European Politics* 25 (1), 1–22.
- Vandevoordt, Robin (2018), Judgement and Ambivalence in Migration Work: On the (Dis)appearance of Dilemmas in Assisting Voluntary Return, *Sociology* 52 (2), 282–297.
- Vollmer, Claudia/Schneider, Jan/Ohliger, Rainer (2017), Reformpotenziale für die Rückkehrpolitik: Abläufe transparent gestalten, humanitär handeln, freiwillige Rückkehr stärken. in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.), *Einwanderungsland Deutschland. Band 46 der Schriftenreihe Demokratie*, Berlin, 83–107.
- Webber, Frances (2011), How voluntary are voluntary returns?, *Race & Class* 52 (4), 98–107.
- Werdermann, David (2017), *Das abgekaufte Grundrecht: Verfassungswidrige Rückkehrförderung*, in: Verfassungsblog, <https://verfassungsblog.de/das-abgekaufte-grundrecht-verfassungswidrige-rueckkehrfoerderung/>, 14.12.2018.

- Westphal, Manuela/Behrens, Birgit (2007), Rückkehrberatung und Rückkehrunterstützung der pädagogischen Arbeit im Bereich Migration, Asyl und Menschenhandel – Strukturen, Spezifika und Entwicklungen in Deutschland. in: BAMF (Hrsg.), *Rückkehr aus Deutschland. Forschungsstudie 2006 im Rahmen des EMN*, Nürnberg, 299–336.
- ZRB Nord- und Westbayern (2016), *Projektbericht 01.01.2015 bis 30.06.2016*, Nürnberg.
- ZRB Süd- und Süd-Ostbayern (2014), *10 Jahre Zentrale Rückkehrberatung in Süd- und Westbayern. Beratung und Hilfen für eine Rückkehr in Würde*, Augsburg.
- ZRB Süd- und Süd-Ostbayern (2017), *Projektbericht 2016*, Augsburg.

Autor

Valentin Feneberg, M.A., Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung, Berlin