

Forum suisse pour l'étude des migrations
Rue des Terreaux 1
Tél. 032 718 39 20



Schweizerisches Forum für Migrationsstudien
CH-2000 Neuchâtel
Fax 032 718 39 21

Rückkehrförderung

Die Erfahrungen Deutschlands, Frankreichs und der Niederlande

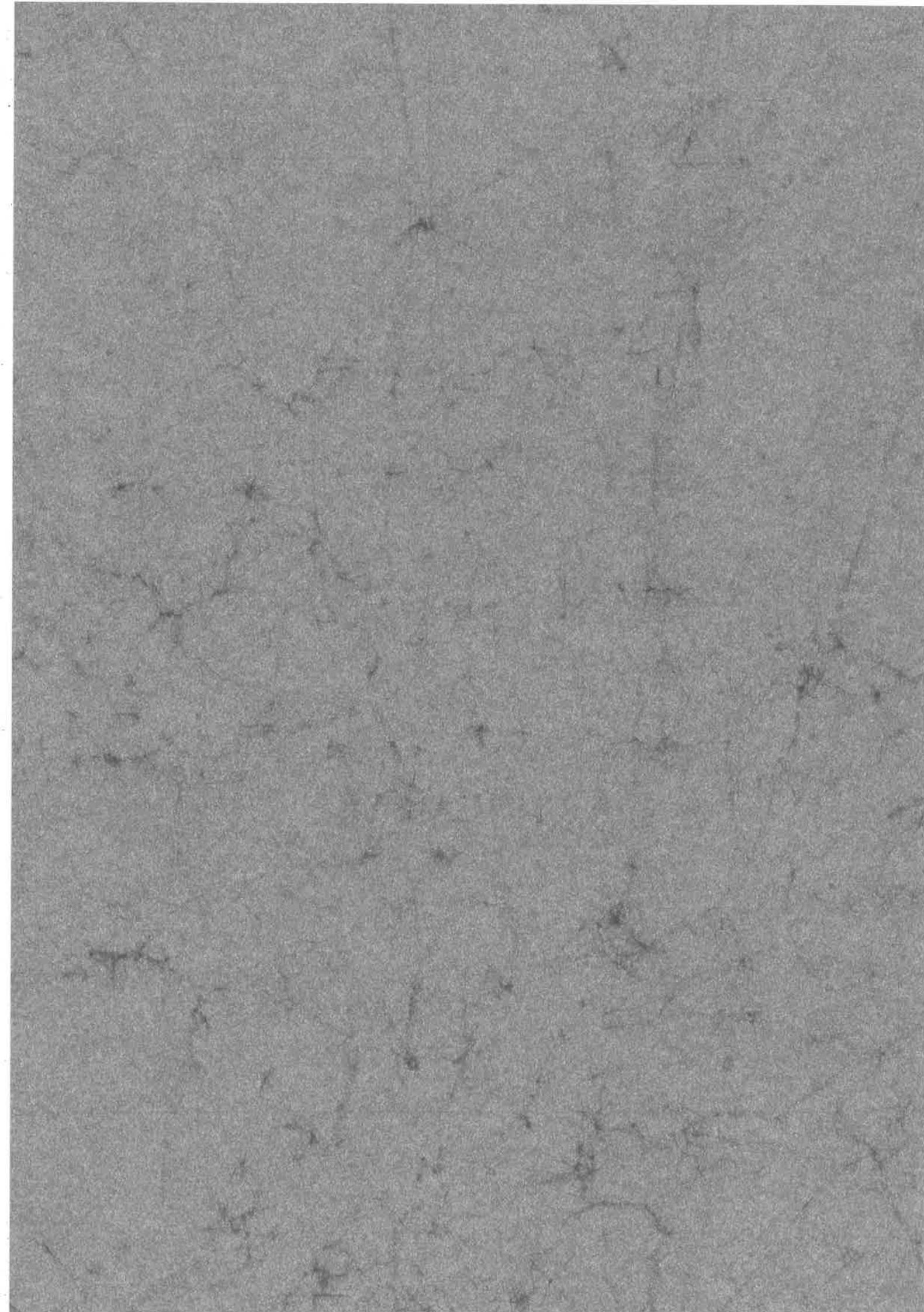
von

Beat Giger und Hans Mahnig

(Leitung: PD Dr. Andreas Wimmer)

Forschungsbericht Nr. 13 des
Schweizerischen Forums für Migrationsstudien
an der Universität Neuenburg
Oktober 1998

Im Auftrag der
Politischen Abteilung IV
Eidg. Departement für Auswärtige Angelegenheiten
Bern



Forum suisse pour l'étude des migrations
Rue des Terreaux 1
Tél. 032 718 39 20



Schweizerisches Forum für Migrationsstudien
CH-2000 Neuchâtel
Fax 032 718 39 21

Rückkehrförderung

Die Erfahrungen Deutschlands, Frankreichs und der Niederlande

von

Beat Giger und Hans Mahnig

(Leitung: PD Dr. Andreas Wimmer)

Forschungsbericht Nr. 13 des
Schweizerischen Forums für Migrationsstudien
an der Universität Neuenburg
Oktober 1998

Im Auftrag der
Politischen Abteilung IV
Eidg. Departement für Auswärtige Angelegenheiten
Bern

Forschungsbericht Nr. 13
des Schweizerischen Forums für Migrationsstudien

Autoren: Beat Giger & Hans Mahnig

Auftraggeber: Politische Abteilung IV,
Eidgenössisches Departement für Auswärtige Angelegenheiten
Alle Rechte vorbehalten

© 1998 by Schweizerisches Forum für Migrationsstudien
Rue des Terreaux 1
CH-2001 Neuchâtel

Tel.: ++41 32 718 39 20
Fax: ++41 32 718 39 21

E-mail: secretariat.fsm@fsm.unine.ch

URL: <http://www.unine.ch/fsm/>

| | | |
|-------|------------------------------------------------------------------------------------------------|---|
| 1 | Einleitung | 2 |
| 1.1 | Präsentation des Themas | 2 |
| 1.2 | Ziel und Aufbau der Arbeit..... | 4 |
| 2 | Deutschland | 6 |
| 2.1 | Die entwicklungspolitisch ausgerichtete Rückkehrförderung der sechziger und siebziger Jahre .. | 6 |
| 2.2 | Arbeitsmarktorientierte Rückkehrförderung als Antwort auf die Krise | 6 |
| 2.3 | Die aktuellen Programme..... | 6 |
| 2.4 | Fazit | 6 |
| 3 | Frankreich | 6 |
| 3.1 | Die ersten Programme zur Förderung der Rückkehr | 6 |
| 3.2 | Rückkehrförderung in den achtziger Jahren | 6 |
| 3.3 | Aktuelle rückreise- und rückschaffungspolitische Entwicklungen..... | 6 |
| 3.4 | Fazit | 6 |
| 4 | Die Niederlande | 6 |
| 4.1 | Die Diskussion um die Rückkehrprämien von 1974 und das REMPLOD-Projekt..... | 6 |
| 4.2 | Die Rückkehrprogramme im Rahmen der Minderheitenpolitik der achtziger Jahre..... | 6 |
| 4.3 | Aktuelle Dispositive der Rückkehr- und Rückschaffungspolitik | 6 |
| 4.4 | Fazit | 6 |
| 5 | Schlussfolgerungen | 6 |
| 5.1 | Die Entwicklung der rückkehrpolitischen Positionen..... | 6 |
| 5.2 | Eine Einschätzung der Rückkehrprogramme für Arbeitsmigranten..... | 6 |
| 5.3 | Die Rückkehrprogramme für abgewiesene Asylbewerber und Illegale im Vergleich..... | 6 |
| 5.4 | Schlussbemerkungen | 6 |
| Annex | | 6 |
| | Aktuelle Rückkehrprogramme in Deutschland..... | 6 |

1 Einleitung

Die Rückkehrförderung gehört heute zu den zentralen Themen der migrationspolitischen Diskussion. Verschiedene europäische Länder unterhalten Programme zur Förderung der Rückkehr von Immigranten in ihre Heimatländer, wobei sich deren Form und Umsetzung teilweise stark voneinander unterscheiden. Fast überall sind solche Programme aber stark umstritten.

Die *Rückwanderung* oder *Remigration*, das heisst die Rückkehr von eingewanderten Personen in ihr Heimatland, stellt einen integralen Bestandteil von Wanderungsbewegungen dar. Sie ist nicht nur in den westeuropäischen Staaten, welche sich nicht als eigentliche Einwanderungsländer betrachten und Immigration lange als vorübergehendes Phänomen aufgefasst haben, sondern auch in traditionellen Einwanderungsländern, wie den USA, Kanada oder Australien zu beobachten, deren Politik auf dauerhafte Immigration ausgerichtet ist.¹ Rückkehrpolitik hingegen – d.h. eine vom Staat betriebene Förderung der Rückkehr von Migranten – existiert erst seit ungefähr drei Jahrzehnten und ist als Antwort auf spezifische Problemlagen in bestimmten Phasen der europäischen Migrationsgeschichte zu verstehen.

1.1 Präsentation des Themas

Bemühungen, die Rückkehr von Migranten staatlich zu fördern, tauchten zum ersten Mal in den sechziger Jahren auf und hatten vor allem einen *entwicklungspolitischen* Charakter. Die Rückkehrpolitik beruhte damals auf der Idee, die Rückkehr von gut ausgebildeten Fachkräften zu unterstützen, um damit einen Beitrag zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Herkunftsänder zu leisten. Als Folge der internationalen Wirtschaftskrise Mitte der siebziger Jahre veränderte sich die Stossrichting der Rückkehrförderung. Diese war nun aufgrund der ansteigenden Arbeitslosigkeit, welche Immigranten weit stärker traf als Einheimische, sowie der zunehmenden Fremdenfeindlichkeit vor allem *innenpolitisch* motiviert. Politiker verschiedener europäischer Länder entwickelten Rückkehrprogramme, um den einheimischen Arbeitsmarkt und die Sozialwerke zu entlasten sowie gegenüber dem Druck xenophober Kräfte an Handlungsspielraum zu gewinnen. Die Rückkehrpolitik der siebziger und frühen achtziger Jahre richtete sich deshalb vor allem an arbeitslose Arbeitsmigranten. Manche unter ihnen verfügten zu diesem Zeitpunkt noch nicht über eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis und mussten – weil diese nicht mehr verlängert wurde – in ihr Heimatland zurückkehren.² Ein grosser Teil der Arbeitsmigranten war aber in Besitz einer dauerhaften Aufenthaltserlaubnis und konnte deshalb nicht zu einer Rückkehr gezwungen werden. Obwohl die westeuropäischen Regierungen in dieser Zeit versuchten, Immigranten durch verschiedene restriktive Regelungen indirekt zur Rückreise zu bewegen,³ beruhten die Rückkehrprogramme auf dem Prinzip der Freiwilligkeit. Es handelte sich zumeist um finanzielle Anreize oder um Ausbildungsangebote, welche

¹ Dazu gehören beispielsweise der Versuch, den Familiennachzug restriktiver zu regeln, den Familienmitgliedern die Arbeitsaufnahme zu erschweren oder Sozialleistungen zu kürzen (vgl. für Frankreich Patrick WEIL, *La France et ses étrangers*, Paris, Calmann-Lévy, 1991, S. 107-138, für Deutschland Karl-Heinz MEIER-BRAUN, *Integration und Rückkehr? Zur Ausländerpolitik des Bundes und der Länder, insbesondere Baden-Württemberg*, Mainz-München, Grünewald-Kaiser, 1988, S. 10-20 und für die Niederlande Han ENTZINGER, "The Netherlands" in Tomas Hammar (Ed.), *European Immigration Policy: A Comparative Study*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, S. 50-88).

die Berufschancen der Rückkehrer im Heimatland verbessern sollten. Indem bei einigen Rückkehrprogrammen Stichtage eingeführt wurden, um in den Genuss von finanziellen Leistungen zu kommen, versuchten gewisse Regierungen dennoch, eine Form von Entscheidungzwang in ihre Politik zu integrieren.³ Obwohl einige dieser Programme bis heute weiterbestehen, hat die Intensität ihrer Umsetzung seit Mitte der achtziger Jahre abgenommen, vor allem deshalb, weil ein Grossteil der Arbeitsmigranten auch mit Unterstützung nicht zurückkehrte und ihre dauerhafte Anwesenheit zunehmend als ein nicht rückgängig zu machendes Phänomen akzeptiert wurde.

Mit dem Ansteigen der Asylmigration Mitte der achtziger Jahre geriet die Rückkehrförderung – im Rahmen einer allgemeinen Verschärfung des migrationpolitischen Klimas in Westeuropa – erneut ins Zentrum der Diskussion. Die Situation hat sich aber stark verändert: Die heutige Rückkehrpolitik zielt hauptsächlich auf vorübergehend aufgenommene Flüchtlinge, deren Aufenthaltsdauer abgelaufen ist, sowie auf abgewiesene Asylbewerber und illegale Aufenthalter, welche über keinen legalen Aufenthaltsstatus (mehr) verfügen und deshalb aufgefordert sind, das Gastland innerhalb einer gesetzten Frist zu verlassen. Sie nimmt also zunehmend die Form einer Alternative zur *Rückschaffungspolitik* an, welche sämtliche Probleme des Vollzugs einer Wegweisung von der Klärung der Identität von Personen über die Zusammenarbeit mit Herkunftsstaaten und die Beschaffung von Reisedokumenten bis zur eigentlichen Rückführung oder Ausschaffung umfasst. Da für das Gastland die sog. freiwilligen Ausreisen im Vergleich zu Abschiebungen mit weitaus weniger Problemen und Kosten verbunden sind, versuchen die europäischen Regierungen vermehrt, rückkehrpolitische Möglichkeiten auszuschöpfen, bevor Zwangsmassnahmen und Abschiebungen als letzte Mittel des Vollzugs einer Ausreiseverpflichtung zur Anwendung gelangen.

War die Diskussion der siebziger und achtziger Jahre von der freiwilligen Rückkehr bestimmt, so ist heute vorwiegend von *Anreizprogrammen und Zwangsmassnahmen* die Rede. Um in der aktuellen Situation die Rückkehrpolitik angemessen einschätzen zu können, ist es deshalb unerlässlich, sie im Zusammenhang mit rückschaffungspolitischen Massnahmen zu analysieren. Rückschaffungspolitik ist mit vielen Problemen konfrontiert, die Rückkehrprogramme nur am Rande berühren.ⁱⁱ Als eine zentrale Schwierigkeit bei der Durchführung rückschaffungspolitischer Entscheidungen hat sich aber in den letzten Jahren die Frage des Nachweises der Nationalität von sich illegal aufhaltenden Personen erwiesen. Abgewiesene Asylbewerber und illegale Aufenthalter vernichten oft ihre Identitätsdokumente, da sie erst ausgewiesen werden können, wenn ihre Identität zweifelsfrei feststeht und das zuständige Konsulat gültige Reisepapiere (*Passierschein, Sauf conduit*) ausgestellt hat. Für die Ausschaffung oder freiwillige Rückkehr ist also die Zusammenarbeit mit den Herkunftsstaaten notwendig. Diese sind zwar dazu verpflichtet, ihre Landsleute wieder aufzunehmen, aber sie können es ablehnen, ein Individuum als Staatsbürger anzuerkennen und ihm die notwendigen Reisepapiere auszustellen.⁴ Diese Weigerungshaltung kann bei gewissen Herkunftsstaaten einen notorischen Charakter annehmen.ⁱⁱⁱ

ⁱⁱ Dazu gehören einerseits Vollzugsprobleme, wie die rechtliche Komplexität der Verfahren oder das Fehlen personeller Ressourcen, andererseits praktische Probleme wie beispielsweise die Verfügbarkeit von Plätzen bei Ausschaffungen per Flugzeug. Diese Probleme haben teils technische Lösungen – Informatisierung von Verwaltungen, bessere Ausbildung von Verantwortlichen –, teils rechtliche Lösungen – Vereinfachung der Ausweisungsverfahren, Beschränkung der Beschwerdemöglichkeiten – gefunden. Siehe dazu beispielsweise die Untersuchung des ICMPD: *Asyl in Europa – Asyl in der Schweiz*, Eine vergleichende Übersicht des International Center for Migration Policy Development über die Einwanderungs- und Asylpolitik westlicher Länder, Bundesamt für Flüchtlinge, Bern, 1996.

ⁱⁱⁱ Tunesien hat sich beispielsweise bis vor kurzem geweigert, seinen sich illegal in Frankreich oder Italien aufhaltenden Bürgern Reisepapiere auszustellen.

Um diese Probleme anzugehen wird versucht, die betreffenden Herkunftsländer bzw. deren Konsulate zur Kooperation bei der Rückübernahme nicht mehr aufenthaltsberechtigter Personen zu verpflichten, wozu oft aussenpolitischer Druck nötig wird. Solche Bemühungen führten zum Abschluss von bilateralen und seltener auch multilateralen Rückübernahmeverträgen, welche aber nicht immer zu den gewünschten Resultaten führten. In diesem Zusammenhang wurde jüngst auch die Bestrebung diskutiert, die Entwicklungs- und Wirtschaftshilfe für gewisse Staaten an die Bedingung zu knüpfen, dass diese ihre ausgewiesenen Staatsangehörigen zurücknehmen.

1.2 Ziel und Aufbau der Arbeit

Die Wirksamkeit sowohl der Förderung der freiwilligen Rückkehr wie auch der auf Zwang beruhenden Massnahmen wird unterschiedlich eingeschätzt. Es ist strittig, inwieweit staatliches Handeln in diesen beiden Formen auf den Rückwanderungsprozess Einfluss nehmen kann. Der vorliegende Bericht will deshalb anhand eines Vergleichs der rückkehr- und rückschaffungspolitischen Erfahrungen Deutschlands, Frankreichs und der Niederlande herausarbeiten, welche Programme sich als erfolgreich erwiesen haben und welche nicht, welches die Faktoren sind, die in den drei Ländern den Erfolg derartiger Programme sowohl begünstigt wie auch behindert haben, um daraus Schlüsse für die zukünftigen Möglichkeiten einer solchen Politik zu ziehen.

Die Politik der Förderung der freiwilligen Rückkehr soll dabei im Mittelpunkt stehen. Da sich die heutige Rückkehrpolitik aber mehrheitlich an Personen richtet, die über keine gültige Aufenthaltserlaubnis verfügen, muss sie in engem Zusammenhang mit der Rückschaffungspolitik betrachtet werden. Deshalb wird auch die Frage der Papierbeschaffung und damit das Problem angeschnitten, wie Herkunftsländer zur Wiederaufnahme ihrer Staatsbürger bewegt werden können. Unsere Analyse untersucht somit in einem ersten Schritt die folgenden Fragen:

- Welche Formen von freiwilliger Rückkehrpolitik kann man in den einzelnen Ländern unterscheiden: Welches sind die anvisierten Personengruppen, welches die vorgegebenen Ziele, welche Ressourcen wurden bereitgestellt (finanzielle Mittel, Ausbildungsmöglichkeiten etc.) und über welchen Zeitraum hinweg wurden die Programme implementiert?
- Wie werden die Rückkehrprogramme in den einzelnen Ländern eingeschätzt? Zu welchen Ergebnissen gelangen wissenschaftliche Evaluationen – wenn sie existieren – und welche Einschätzungen wurden von politischer Seite her abgegeben?
- In welchem Verhältnis stehen die aktuellen Rückkehrprogramme und rückschaffungspolitischen Massnahmen in den einzelnen Ländern?

Diese Fragen werden für jeden der drei Staaten in Form einer Länderstudie untersucht: Die Länderkapitel zeichnen die Entstehung der Rückkehrpolitik nach, analysieren den Inhalt der einzelnen Programme und untersuchen ihre Umsetzung. Jedes der Kapitel wird mit einem Fazit beendet, das die allgemeine Logik der von einem Land verfolgten Politik zusammenfasst.

In der Schlussfolgerung soll auf folgende Fragen Antwort gegeben werden:

- Welche Aussagen bezüglich der Effektivität der verschiedenen Programme lassen sich formulieren? Welche Ansätze haben sich im Lichte der Evaluationen bewährt und welche eher nicht?
- Welches sind die aktuellen Haltungen und Optionen in den drei Ländern in Bezug auf Rückkehrpolitik und welche Rolle wird ihr neben der Rückschaffungspolitik zugesprochen?
- Welche Folgerungen lassen sich in Bezug zu den aktuellen schweizerischen Debatten ziehen?

In diese Schlussfolgerung werden zusätzlich zu den aus den Analysen der einzelnen Länder gewonnenen Ergebnissen auch die Überlegungen und Vorschläge miteinbezogen, die in den letzten Jahren von einigen der wichtigsten im Migrations- und Flüchtlingsbereich tätigen internationalen Organisationen gemacht wurden. Damit sollen die im nationalen Kontext gewonnenen Interpretationen durch eine internationale Perspektive bereichert werden, um ein möglichst komplettes Bild der heutigen Einschätzungen von Rückkehrpolitik zu erhalten.

2 Deutschland

Deutschland ist von den hier untersuchten Ländern das einzige, das schon vor dem Anwerbestopp ausländischer Arbeitskräfte von 1973 über rückkehrpolitische Instrumente für Arbeitsmigranten verfügte. Im Gegensatz zu den Programmen im Rahmen des Rückkehrhilfegesetzes von 1983, welche die Ausreise durch finanzielle Anreize zu fördern suchten, waren die frühen Programme der sechziger und siebziger Jahre vorwiegend entwicklungspolitisch ausgerichtet.

2.1 *Die entwicklungspolitisch ausgerichtete Rückkehrförderung der sechziger und siebziger Jahre*

Ausgangspunkt für die Förderung der Rückkehr ausländischer Arbeitnehmer in den späten sechziger Jahren waren folgende Überlegungen: Da in den Entsendeländern von Arbeitsmigranten ein genereller Fachkräftemangel herrschte, der durch internationale Wanderungsbewegungen tendenziell noch verschärft wurde, sollte das Humankapital der industrieerfahrenen Arbeitsmigranten zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung ihrer Heimatländer mobilisiert und diese Effekte durch gezielte Ausbildungsprogramme für rückkehrwillige Arbeitsmigranten in Kooperation mit den Herkunftstaaten maximiert werden.⁵

Zu diesem Zweck hatte die Bundesrepublik bereits Ende der sechziger Jahre mit der Türkei, dem Hauptanwerbeland ausländischer Arbeitskräfte, Gespräche über den entwicklungspolitischen Nutzen der Heimkehrer aufgenommen. Diese führten 1972 zum *Abkommen über die Förderung der beruflichen Wiedereingliederung von in der Bundesrepublik beschäftigten Arbeitnehmern in die türkische Wirtschaft* (sog. Ankara-Abkommen), in dessen Rahmen Massnahmen und Programme für die berufliche Reintegration freiwillig zurückkehrender Arbeitsmigranten beschlossen wurden. Vorgesehen waren berufliche Weiterbildungskurse, die auf eine qualifizierte Arbeitnehmertätigkeit im Heimatland abzielten, technische und betriebswirtschaftliche Fortbildungskurse für potentielle Existenzgründer, Beratungs-, Kredit- und Investitionshilfen, aber auch Export- bzw. Import- und Zollerleichterungen. Diese Angebote richteten sich an zumindest semi-qualifizierte Arbeitnehmer, die bereit waren, eine Rückkehrverpflichtung zu unterschreiben. Zur finanziellen Förderung von Existenzgründungen wurde zudem die Errichtung eines Kreditsonderfonds beschlossen, der von Deutschland und der Türkei zu gleichen Teilen gespiesen werden sollte.⁶

Nach der Unterzeichnung des Abkommens zeigte sich allerdings, dass das Interesse der türkischen Regierung an der Umsetzung der Programme und Massnahmen nur gering war. Die Errichtung des geplanten Kreditsonderfonds wurde lange hinausgezögert, und Teile des Fortbildungsprogrammes mussten schon nach kurzer Laufzeit wieder gestrichen werden, da sich die Türkei nicht in der Lage sah, Arbeitsplätze für qualifizierte Rückkehrer zur Verfügung zu stellen.⁷ Aber auch bei den türkischen Arbeitsmigranten stiessen die beruflichen Weiterbildungsangebote trotz einer breit angelegten Informationskampagne auf ein geringes Echo. Dies mag einerseits an den schwerfälligen administrativen Prozeduren der türkischen Behörden liegen, andererseits herrschten in Deutschland

nach Vertragsabschluss noch prosperierende wirtschaftliche Bedingungen, so dass qualifizierte türkische Arbeitnehmer problemlos auch vom deutschen Arbeitsmarkt absorbiert wurden.⁸

Abschliessend lässt sich festhalten, dass bis zum Programmstopp im Jahre 1975 nur etwa 50 Personen berufliche Weiterbildungskurse besucht und im Rahmen der Reintegrationsförderung in die Türkei zurückgekehrt sind.⁹ Der Interpretation, dass diese geringe Zahl auch auf die fehlende Rückkehroption nach dem Anwerbestopp von 1973 zurückzuführen ist,¹⁰ widersprechen 200'000 Türken, die zwischen 1971 und 1975 freiwillig und ohne spezielle Förderung in die Heimat remigriert sind.¹¹ Angesichts solcher Relationen können die Resultate des Ankara-Abkommens nur als enttäuschend bezeichnet werden.

Noch vor Sistierung des Ankara-Abkommens im Jahre 1975, bot sich Deutschland mit der Unterstützung türkischer Arbeitnehmergeesellschaften eine sinnvolle Alternative zur beruflichen Einzelförderung von Migranten. Die ersten Gesellschaften dieser Art waren bereits 1965 als Initiative türkischer Arbeitsmigranten in Deutschland und unabhängig von staatlicher Unterstützung mit dem Ziel entstanden, durch den Kauf von Anteilscheinen Firmengründungen in der Heimatregion zu ermöglichen, wobei den Aktionären ein Vorrecht bei der Besetzung so geschaffener Arbeitsplätze zukommen sollte. Etwa zehn Gesellschaften hatten die Produktion in der Türkei schon aufgenommen und weitere standen in der Gründung, als 1973/74 die Förderung der türkischen Arbeitnehmergeesellschaften in den Mittelpunkt deutscher Reintegrationshilfe gestellt wurde. Bei dieser Neuausrichtung entwicklungspolitischer Rückkehrförderung stand die Überlegung Patin, dass nebst dem Human- auch das Sparkapital von Arbeitsmigranten zur Entwicklung des Herkunftsstaates beitragen könne.¹²

Zuständig für die Planung und Finanzierung der Unterstützung der Arbeitnehmergeesellschaften sowie für die Koordinierung der Aktivitäten mit anderen Ministerien, der Türkei und internationalen Organisationen war das *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)*. Das private Beratungsunternehmen *ISOPLAN – Institut für Entwicklungsforschung, Wirtschafts- und Sozialplanung GmbH* sowie seit 1980 das *Centrum für internationale Migration und Entwicklung (CIM)* waren mit der Umsetzung der Programme betraut.¹³ Um einen geeigneten Ansprechpartner zu haben, wurden auf Anregung und mit Unterstützung der deutschen Seite die türkischen Arbeitnehmergeesellschaften in einem Dachverband zusammengeschlossen, welcher mit der rechtlichen und ökonomischen Beratung von Rückkehrinteressierten sowie mit der Durchführung von beruflichen Ausbildungsprogrammen beauftragt wurde. Zur finanziellen Unterstützung der nunmehr indirekten Rückkehrförderung wurde 1976 der schon im Ankara-Abkommen vorgesehene Kreditsonderfonds realisiert, der zu gleichen Teilen von Deutschland und der Türkei getragen wurde. Das Total der deutschen Zuwendungen im Rahmen der Förderung der türkischen Arbeitnehmergeesellschaften belief sich seit 1972 auf rund 86 Mio. DM, wovon 52 Mio. DM in den Kreditsonderfonds flossen und 32 Mio. DM für Beratungsmassnahmen, Planungshilfen und Fortbildung ausgegeben wurden.¹⁴

Als Folge dieser Unterstützung verlief die Entwicklung der Arbeitnehmergeesellschaften in den siebziger Jahren beinahe explosionsartig: Bis 1980 waren mehr als 200 Gesellschaften mit der Beteiligung von 237'000 türkischen Arbeitnehmern entstanden (etwa die Hälfte davon lebte in Deutschland), die seit 1972 rund 600 Mio. DM Eigenkapital mobilisierten, Investitionen von 1.5 Mia. DM vornahmen und so in meist schwach entwickelten Regionen 12'000 industrielle Arbeitsplätze geschaffen hatten.¹⁵ Werden externe Arbeitsplatzeffekte mitberücksichtigt, erhöht sich deren Zahl auf 45'000 bis 50'000.¹⁶ Bis 1982

konnten etwa 2400 Rückkehrer auf von Arbeitnehmergesellschaften geschaffene Arbeitsplätze vermittelt werden.¹⁷

Diese Zahlen werden jedoch relativiert, wenn sie mit der Höhe der finanziellen Rücküberweisungen oder der Anzahl jährlicher Rückkehrer in die Türkei verglichen werden. So stehen den 600 Mio. DM Eigenkapital der Arbeitnehmergesellschaften rund 15 Mia. DM an Rücküberweisungen in die Türkei allein zwischen 1972 und 1978 gegenüber, den 50'000 geschaffenen Arbeitsplätzen resp. den 2400 Rückkehrern, die in einer der gegründeten Firmen einen Arbeitsplatz bekommen haben, ein Total von über einer Million Menschen, welche Deutschland zwischen 1972 und 1982 in Richtung Türkei verlassen haben. In Anbetracht dieser Zahlenverhältnisse und der damals über 2 Mio. Arbeitslosen in der Türkei sind die beschäftigungs- und entwicklungspolitischen Effekte der Förderung der türkischen Arbeitnehmergesellschaften als gering zu bezeichnen.¹⁸

Diese Einschätzung wird insofern untermauert, als die gegründeten Firmen auch in wirtschaftlicher Hinsicht mit Problemen zu kämpfen hatten und die geschaffenen Arbeitsplätze selten von Rückkehrern übernommen wurden, da lokale Anwärter in der Regel geringere Ansprüche stellten. Insbesondere entsprach das Lohnniveau – auch wenn es über dem türkischen Durchschnitt lag – nicht den Vorstellungen gerade der gut qualifizierten potentiellen Rückkehrer.¹⁹ Ein weiteres Problem in diesem Zusammenhang ergab sich durch die Tatsache, dass ein beträchtlicher Teil der Arbeitsmigranten in wenig qualifizierten Positionen verblieb und dass diese Kategorie unter den Rückkehrern überrepräsentiert war. Zudem entsprachen die im Ausland erworbenen Qualifikationen oft nicht den beruflichen Anforderungen in der Heimat. So hat eine repräsentative Umfrage des ISOPLAN-Instituts unter türkischen Rückkehrern 1980 ergeben, dass 42.5% ihre berufliche Qualifikationen durch den Aufenthalt in Deutschland zwar verbessern konnten, doch nur 9.4% hatten die Gelegenheit, diese Fähigkeiten auch nach der Rückkehr in der beruflichen Praxis zu verwenden.²⁰

Der effektive Nutzen der Mobilisierung von Arbeitsmigranten als „Entwicklungshelfer“ im Rahmen des Ankara-Abkommens und der Unterstützung der türkischen Arbeitnehmergesellschaften ist deshalb in Frage zu stellen.

Das Hauptaugenmerk der deutschen Reintegrationsbemühungen war zwar auf die Türkei als wichtigstes Entsendeland von Arbeitskräften ausgerichtet, doch unterstützte Deutschland in den siebziger Jahren auch Migranten aus anderen Anwerbestaaten bei deren Rückkehr. So wurden in kleinem Rahmen Programme für tunesische Rückkehrer durchgeführt, welche die Teilnehmer befähigten, berufliche Trainingskurse in ihrer Heimat durchzuführen.²¹ Zu nennen ist auch ein Abkommen über die Reintegration koreanischer Arbeitsmigranten, welches 1975 zwischen dem koreanischen Arbeitsministerium und dem BMZ ausgehandelt wurde. Dabei einigten sich die beiden Vertragsparteien auf ein den Bedürfnissen der koreanischen Wirtschaft angepasstes Ausbildungsprogramm, das teils in Deutschland, teils in Korea zu absolvieren war. Die in Deutschland angebotenen Ausbildungen waren dabei komplementär zu Angeboten moderner koreanischer Berufsbildungszentren gehalten, die mit deutscher Hilfe erstellt wurden.²² Entsprechend dem türkischen Modell wurde mit Hilfe des *Diakonischen Werkes der evangelischen Kirche* ein Verband griechischer Arbeitnehmergesellschaften gegründet²³ und mit Griechenland 1980 ein Abkommen abgeschlossen, das jedoch nach dem EU-Beitritt Griechenlands aufgrund der Freizügigkeitsregelung überholt war.²⁴ Ebenso erhielten private Initiativen jugoslawischer Arbeitsmigranten staatliche Unterstützung. Mit

Jugoslawien kam es darüberhinaus zum Abschluss regionaler Übereinkommen, so etwa zwischen Baden-Württemberg und Kroatien sowie zwischen Bayern und Serbien.²⁵

2.2 *Arbeitsmarktorientierte Rückkehrförderung als Antwort auf die Krise*

Ab 1980 wird die Unterstützung der türkischen Arbeitnehmergesellschaften wie auch überhaupt der entwicklungspolitische Ansatz der Rückkehrförderung in der politischen Diskussion zunehmend kritisch beurteilt. Dass dabei nebst den wirtschaftlichen Schwierigkeiten der Betriebe und dem Mangel an qualifizierten Führungskräften auch der geringe Rückkehreffekt als Massstab der Beurteilung gilt,²⁶ ist auf veränderte politische Rahmenbedingungen zurückzuführen. Parallel zu den grundsätzlich entwicklungspolitisch ausgerichteten Strategien setzte nämlich Mitte der siebziger Jahre die Diskussion um die arbeitsmarktpolitisch motivierte Rückkehrförderung ein, deren zentrales Ziel in der Entlastung des Arbeitsmarktes und in der Verringerung des ausländischen Bevölkerungsanteils zu sehen ist. Ausgangspunkt für die einsetzende Diskussion um finanzielle Anreize zur Rückkehr bildet die Ölkrise von 1973, die dem wirtschaftlichen Aufschwung der fünfziger und sechziger Jahre ein Ende setzte und die Arbeitslosigkeit in den westeuropäischen Staaten ansteigen liess, wovon die ausländischen Arbeitnehmer in besonderem Masse betroffen waren.

Auf diese Situation reagierte Deutschland noch 1973 mit einen Anwerbestopp für Arbeitsmigranten und ging zu der Praxis über, zeitlich begrenzte Aufenthaltsbewilligungen nach deren Ablauf nicht mehr zu erneuern und betroffene Personen zur Ausreise zu veranlassen. In den Jahren 1974 bis 1977 führte dies zwar zu einer Abnahme des Ausländerbestandes,²⁷ doch nach der Ausreise der Personen mit begrenztem Aufenthaltsstatus waren die direkten Möglichkeiten der Zurückweisung bereits anwesender Immigranten praktisch erschöpft.²⁸ In der Folge ist ab 1978 wieder eine beständige Zunahme der ausländischen Wohnbevölkerung zu verzeichnen, die sich vor allem durch Familienzusammenführungen, aber auch durch Geburten erklären lässt. Der vermehrte Familiennachzug ist auf die durch den Anwerbestopp verwehrte Wiederkehroption nach Deutschland zurückzuführen, welche den Entschluss von Migranten förderte, auf Dauer im Gastland zu bleiben und ihre Familien nachkommen zu lassen.²⁹ Diesem Phänomen liess sich auch mit restriktiven Massnahmen wie der Zuzugsbeschränkung in Gemeinden mit hohem Ausländeranteil oder dem Arbeitsverbot für nachziehende Familienmitglieder nicht beikommen, so dass einerseits vermehrt auf die Integration der ausländischen Wohnbevölkerung und andererseits auf die Förderung der freiwilligen Rückkehr gesetzt wurde.³⁰

Ab etwa Mitte der siebziger Jahre setzte in Deutschland eine Diskussion über die Förderung der Ausreisebereitschaft von Ausländern durch die Gewährung finanzieller Anreize ein. Hinsichtlich der sehr kontrovers geführten Debatte erklärte die Bundesregierung im Juni 1976, dass sie direkte finanzielle Anreize im Sinne einer Rückkehrprämie zwar ablehne, die Förderung der Rückkehrbereitschaft jedoch als wichtigen Bestandteil der bundesdeutschen Ausländerpolitik betrachte, wobei allerdings lange unklar blieb, was damit konkret gemeint war. Auch eine Bundesländerkommission bestätigte 1977 den Ruf nach der Förderung der Rückkehrbereitschaft der in der Bundesrepublik lebenden ausländischen Arbeitnehmer, betonte dabei aber die Freiwilligkeit eines Rückkehrentscheides. Während die Vorschläge der Kommission zu keinen neuen Aktivitäten führten,

wurden die bereits existierenden Massnahmen (Ausbildungskurse, Förderung der Arbeitnehmergesellschaften im Rahmen des Ankara-Abkommens) aufrecht erhalten.³¹

Ein politischer Umschwung fand in Deutschland erst 1980/1981 unter dem Einfluss der ansteigenden (Ausländer-)Arbeitslosigkeit³² sowie der beständigen Zunahme der (nicht erwerbstätigen) Ausländerbevölkerung³³ statt.^{iv} Eine breite Diskussion über die Rückkehrhilfe wurde ausgelöst, als das Kabinett in seinen *Ausländerpolitischen Beschlüssen* vom November 1981 den Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung zu prüfen beauftragte, ob nicht doch durch finanzielle Anreize die Rückkehrbereitschaft gefördert werden solle. Gleichzeitig machte sich die Regierung Schmidt daran, ausländerpolitische Grundpositionen auszuarbeiten, welche im Februar 1982 der Öffentlichkeit präsentiert wurden. Demnach sollte die künftige Ausländerpolitik auf den drei folgenden Pfeilern basieren:³⁴

- a) auf der Begrenzung der weiteren Zuwanderung von Ausländern,
- b) der Stärkung der Rückkehrbereitschaft sowie
- c) der Verbesserung der Integration der seit langem anwesenden Ausländer.

Im März 1982 legte das CDU/CSU-regierte Land Baden-Württemberg im Bundesrat einen Gesetzesentwurf ("Ausländerkonsolidierungsgesetz") vor, welcher die weitere Begrenzung des Zuzugs von Ausländern und die finanzielle Förderung der Rückkehrbereitschaft vorsah. Die Vorlage wurde im Bundesrat rasch behandelt, und noch im gleichen Monat empfahlen die Bundesländer der Bundesregierung "flankierende Massnahmen" zur Rückkehrförderung in Form eines Gesetzesantrages. Im Juli 1982 beschloss das Bundeskabinett seinerseits Richtlinien der Rückkehrförderung, um diese als Formulierungshilfen in das Gesetzgebungsverfahren einfließen zu lassen.³⁵ Wegen des anstehenden Regierungswechsels verzögerte sich die Umsetzung dieser Grundpositionen in ein Gesetz, obwohl auch der neue Bundeskanzler Kohl in seiner Regierungserklärung vom Oktober 1982 beteuerte, dass die freiwillige Rückkehr erleichtert werden müsse.³⁶ Eine *Kommission Ausländerpolitik* wurde eingesetzt und deren Empfehlungen zur Integration, zur Zuzugsbeschränkung sowie zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern im Februar 1983 entgegengenommen.³⁷ In der Folge bestätigte die Bundesregierung im Mai 1983 die ausländerpolitischen Grundpositionen der Regierung Schmidt³⁸ und legte dem Bericht der ausländerpolitischen Kommission folgend im Juni 1983 einen Gesetzesentwurf vor, der als *Gesetz zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern vom 28. November 1983* bzw. als sog. *Rückkehrhilfegesetz* verabschiedet wurde.³⁹

Inhaltlich setzt das Gesetz zur Förderung der Rückkehrbereitschaft drei Schwerpunkte. Es sind dies:

- a) Beratungsangebote für potentielle Remigranten,
- b) die Auszahlung einer Rückkehrprämie und
- c) Massnahmen zum Abbau von Rückkehrhemmnissen.⁴⁰

^{iv} So hatte die ausländische Wohnbevölkerung zwischen 1970 und 1980 von knapp 3 Mio. auf gut 4.4 Mio. zugenommen, während im gleichen Zeitabschnitt der Anteil der beschäftigten Ausländer von 71% auf 53% gesunken war. Zudem übertrifft die Arbeitslosenrate für Ausländer seit 1974 diejenige der Deutschen (Heiko KÖRNER, "Return Migration from the Federal Republic of Germany", in Daniel Kubat (Hrsg.), *The Politics of Return. International Return Migration in Europe*, Rom / New York, 1984, S. 175/178; Martin FREY, "Direkte und indirekte Rückkehrförderung seitens der Aufnahmeländer. Ein Überblick", in Heiko Körner, Ursula Mehrländer (Hrsg.), *Die "neue" Ausländerpolitik in Europa. Erfahrungen in den Aufnahme- und Entsendeländern*, Verlag Neue Gesellschaft, Bonn, 1986, S. 17).

Das Beratungsangebot für Rückkehrer ist im Gegensatz zur Rückkehrprämie unbeschränkt gültig. Es richtet sich an alle Ausländer und bezieht sich sowohl auf allgemeine Informationen über die wirtschaftliche und soziale Lage in den Herkunftsländern wie auch auf konkrete Fragen der beruflichen Wiedereingliederung und der Existenzgründung. Mit der Rückkehrberatung wurden die *Bundesanstalt für Arbeit* sowie bestimmte private Stellen beauftragt, um deren Erfahrungen mit und Beziehungen zur ausländischen Bevölkerung zu nutzen. Im Rahmen dieses Mandats informieren die Arbeitsämter bis heute über die allgemeinen Rückkehrbedingungen, während für Fragen der Existenzgründung und der beruflichen Eingliederung externe Stellen beigezogen werden. Mit der Erarbeitung und regelmässigen Aktualisierung geeigneten Beratungsmaterials wurde das ISOPLAN-Institut beauftragt.⁴¹

Durch die Auszahlung einer zu beantragenden Rückkehrprämie förderte das Rückkehrhilfegesetz die freiwillige Ausreise von Arbeitsmigranten aus den ehemaligen Anwerbestaaten – es sind dies die Türkei, Jugoslawien, Spanien, Portugal, Tunesien, Marokko und Korea.⁴² Die Teilnahme an diesem Programm war jedoch auf Arbeitnehmer (und deren Familien) beschränkt, die seit dem 30. Oktober 1983 infolge der Teilstillegung oder des Konkurses ihrer Firma *arbeitslos* geworden oder seit mindestens sechs Monaten von *Kurzarbeit betroffen* waren. Die Höhe der Unterstützung belief sich auf 10'500 DM zuzüglich 1500 DM für jedes mit dem Antragsteller ausreisende Kind, wobei ein entsprechendes Gesuch von antragsberechtigten Personen und Familien bis Ende Juni 1984 eingereicht werden konnte. Voraussetzung dazu war allerdings der Verzicht auf das Aufenthaltsrecht in Deutschland sowie die dauerhafte Ausreise des Antragstellers inklusive seiner Familie bis zum 30. September 1984. Wenn die Ausreise des Antragstellers nicht innerhalb eines Monats nach Erfüllen der Anspruchsberechtigung erfolgte, verringerte sich allerdings der Grundbetrag von 10'500 DM. Nach Ablauf von sieben Monaten konnte keine Prämie mehr ausbezahlt werden.⁴³

Zum Abbau von Rückkehrhemmnissen wurde als wichtigste Massnahme die Auszahlung von geleisteten Beiträgen an die Rentenversicherungen erleichtert. Diese Regelung, von der im Gegensatz zur Rückkehrprämie auch erwerbstätige Ausländer profitieren konnten, eröffnete jedoch keine neuen Möglichkeiten des vorgezogenen Rentenbezugs, sondern erlaubte lediglich die unmittelbare Auszahlung der sowieso zustehenden Arbeitnehmerbeiträge, für welche zuvor eine zweijährige Wartefrist bestand. Wie auch die Rückkehrprämie wurden diese Vergünstigungen zeitlich befristet gewährt, die Antragstellung auf Rentenrückerstattung musste bis Ende Juni 1984 erfolgen, die Ausreise bis Ende September 1984. Von dieser Regelung ausgeschlossen waren jedoch jugoslawische und spanische Staatsangehörige, da Deutschland mit diesen Staaten ein Sozialversicherungsabkommen abgeschlossen hatte. Die Möglichkeit, Sozialansprüche zu kapitalisieren, bezog sich somit auf die Türkei, Portugal, Tunesien, Marokko und Korea. Die gleichen Zielgruppen wurden auch mit der Neuregelung der Abfindung nicht verfallbarer Anwartschaften aus der betrieblichen Altersvorsorge angesprochen, die im Gegensatz zur Rückkehrprämie und der unmittelbaren Auszahlung von Sozialversicherungsbeiträgen keiner zeitlichen Begrenzung unterliegen. Letztlich ermöglichte das Gesetz den vorzeitigen Bezug staatlich begünstigter Spareinlagen, ohne dass dadurch die staatlichen Vergünstigungen verloren gingen. Auch dieses Angebot gilt unbefristet. Im Gegensatz zu der eigentlichen Rückkehrprämie wurden diese Hilfen zum Abbau der Rückkehrhemmnisse auch ausbezahlt, wenn die antragstellende Person alleine ausreiste und ihre Familie in Deutschland zurückliess.⁴⁴

Die Beurteilung der Wirkungen des Rückkehrhilfegesetzes muss sich in erster Linie an seiner expliziten Zielsetzung orientieren, nämlich den "rückkehrbereiten ausländischen Arbeitnehmern in einer für sie besonders schwierigen Phase der Arbeitsmarktentwicklung (...) zu helfen, zugleich den Arbeitsmarkt

tendenziell zu entlasten und damit die Chancen der auf Integration (...) ausgerichteten Ausländerpolitik der Bundesregierung zu verbessern".⁴⁵ Dies geschieht am besten anhand eines Vergleichs der politischen Zielgrößen mit den gestellten Anträgen und tatsächlich erfolgten Ausreise, wie dies gemäss amtlichen Angaben in Tabelle 2.1 wiedergegeben ist.

Tabelle 2.1 - Erwartete und eingetretene Ausreisen für 1984

| | Zielgröße | Anträge | Ausreisen |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|---------|---------------------------------------|
| Rückwanderung von Nicht-EU-Ausländern inkl. Familienangehörige | 220'000-250'000 | - | ca. 300'000 (davon 240'000 Türken) |
| Ausländische Arbeitnehmer mit Antragsberechtigung für Rückkehrshilfe | 19'000 | 16'928 | 13'716 (davon 12'016 Türken) |
| Ausländische Arbeitnehmer mit Antragsberechtigung für die Rückzahlung von Sozialversicherungsbeiträgen | 55'000 | 143'117 | 125'100 (davon 102'000 Türken) |

Quelle: Körner 1986:71

Vom zuständigen Staatssekretär wurden die Resultate des Rückkehrförderungsgesetzes nach Ablauf der Antragsfrist dahingehend beurteilt, dass die Erwartungen der Bundesregierung voll erfüllt worden seien.⁴⁶ Das Verfehlen der Zielvorgabe bei den Anträgen auf Rückkehrprämien ist dabei politisch wenig relevant, da die Ausreisezahlen letztlich die Erwartungen überschritten und somit Ausreiseprämien gespart werden konnten. Allein über den Zusatzeffekt des Gesetzes sagen diese Zahlen aber nichts aus, da Rückwanderungen ja auch ohne Förderung schon immer stattgefunden haben und davon auszugehen ist, dass Mitnahmeeffekte erzeugt wurden. Eine Einschätzung der zusätzlichen Wirkung des Gesetzes hat Hönekopp⁴⁷ vorgenommen, indem er die Effekte der statistischen Übererfassung (+28'000) sowie einerseits den durch die intensiven Diskussionen um die Rückkehrprämien ausgelösten Rückkehrstau (+40'000), andererseits die durch die zeitliche Begrenzung des Angebots vorgezogenen Ausreisen (+20'000) vorsichtig zu quantifizieren versucht hat. Ausgehend von den 133'000 Mehrausreisen in den ersten drei Quartalen von 1984 im Vergleich zum Vorjahr kommt somit nach Abzug der oben bezifferten Korrekturwerte die Zahl der zusätzlich motivierten Ausreisen auf maximal 45'000 zu liegen.

Von den insgesamt durch das Rückkehrhilfegesetz angesprochenen Nationalitäten (Türkei, Jugoslawien, Spanien, Portugal, Tunesien, Marokko, Korea) haben vor allem Türken und Portugiesen, in geringerem Ausmass aber auch Tunesier die Rückkehrhilfen in überpropotionalem Mass in Anspruch genommen.⁴⁸ Ein Grund für die nationalitätsspezifischen Unterschiede mag darin zu sehen sein, dass sich die wirtschaftliche und arbeitsmarktliche Situation in den südeuropäischen Ländern inklusive der Türkei aufgrund der fortschreitenden Industrialisierung verbessert hatte und potentiellen Rückkehrern eine Perspektive bot, was bei den anderen Herkunftsstaaten vielleicht weniger der Fall war. Dass sich dabei vornehmlich Türken und Portugiesen zu einer Rückreise entschieden, wird etwa von Hönekopp darauf zurückgeführt, dass sich diese nebst den Rückkehrprämien auch Rentenrückerstattungen

(durchschnittlich ca. 22'000 DM) und Anwartschaften aus der betrieblichen Altersvorsorge auszahlen lassen konnten, was für spanische und jugoslawische Staatsangehörige nicht zutraf.⁴⁹ In Übereinstimmung mit der Annahme, dass sich Arbeitsmigranten aus Spargründen im Gastland aufhalten und nach Erreichen ihrer Sparziele automatisch wieder in ihre Heimat zurückkehrten,⁵⁰ liesse sich argumentieren, dass die Rückkehrprämie ohne die zusätzlichen Zahlungen aus der staatlichen und / oder betrieblichen Rentenversicherungen keinen ausreichenden finanziellen Anreiz für eine Ausreise darstellte.⁵¹

Dabei wird allerdings *erstens* übersehen, dass (ehemalige) Arbeitnehmer oft von ihren Firmen Abfindungen in der Höhe von bis zu 30'000 DM erhielten, so dass auch ohne Rentenrückerstattungen beträchtliche Summen zur Auszahlung gelangten. *Zweitens* ist darauf hinzuweisen, dass mit der Rückforderung der Arbeitnehmerbeiträge Sozialversicherungsansprüche verloren gingen und Türken und Portugiesen die Rentenrückerstattungen deshalb in der Regel dazu verwenden mussten, sich in das einheimische Altersvorsorgesystem einzukaufen. *Drittens* haben empirische Studien gezeigt, dass das Erreichen von Sparzielen zwar eine notwendige, nicht aber eine hinreichende Bedingung für einen Rückkehrentschluss darstellt und dass erst private (Alter, Gesundheit, Kindserziehung etc.) und soziale Faktoren sowie die innere Haltung und Einstellung zum Heimatland den Rückkehrentschied mit hinreichendem Nachdruck beeinflussen.⁵²

Betrachtet man diese vier Dimensionen als Schlüsselgrößen für den Entscheid, in die Heimat zu remigrieren oder aber im Aufnahmeland zu bleiben, wird offensichtlich, dass Rückkehrförderung nur auf zwei dieser Dimensionen – nähmlich auf die finanziellen Aspekte und indirekt auf die sozialen Faktoren – Einfluss nehmen kann. Verschiedene Autoren kommen deshalb zum Schluss, dass die psychologische Wirkung des Gesetzes als mindestens ebenso wichtig einzuschätzen sei wie die direkten finanziellen Anreize zur Rückkehr, da Ausländerfortzüge auch durch die Schaffung bzw. Tolerierung einer sozialen Atmosphäre stimuliert würden, welche Teile der ausländischen Bevölkerung zur „freiwilligen“ Ausreise bewegte. Dazu gehören etwa die wiederholte Betonung des Inländerprimats auf dem Arbeitsmarkt, restriktive Regelungen des Familiennachzugs, aber auch die zunehmende Fremdenfeindlichkeit in weiten Teilen der einheimischen Bevölkerung und politische Äusserungen, welche den Eindruck erweckten, dass Ausländer unerwünscht seien.⁵³

Doch mit dem Rückkehrhilfegesetz wurde nicht nur die ausländische Bevölkerung verunsichert, sondern ebenso das Zusammenleben von Einheimischen und Ausländern negativ beeinflusst, da die Prämien bei den Deutschen Neidefühle weckten, wie beispielsweise der *Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB)* konstatierte. Negative Auswirkungen zeigte das Gesetz aber auch auf die Beziehungen zu den Herkunftsländern, da die Gewährung der Rückkehrhilfe von Deutschland im Alleingang beschlossen worden war und die Rückkehrer – meist nicht oder wenig qualifizierte Arbeitnehmer älteren Jahrgangs, die zum erwünschten Transfer von Humankapital nur wenig beitrugen – Arbeitsmärkte und Infrastruktur belasteten.⁵⁴ Die Reintegration der Rückkehrer, die sich insbesondere für Jugendliche schwierig gestaltete,⁵⁵ blieb somit den ehemaligen Entsendeländern der Arbeitsmigranten überlassen.

Trotz dieser negativen Begleiterscheinungen in sozialer und zwischenstaatlicher Hinsicht wie auch der produzierten Mitnahmeeffekte sind die Resultate des Rückkehrhilfegesetzes für die Bundesrepublik insofern positiv zu werten, als es strukturelle Anpassungsprozesse und den Abbau überschüssiger

Arbeitskräfte in den genannten Krisenbranchen erleichtert und auch zur Entlastung des Arbeitsmarktes^v geführt hat.⁵⁶ Kaum Erwähnung im politischen Diskurs fand hingegen die finanzielle Entlastung der Sozialeinrichtungen, insbesondere der Arbeitslosenversicherung: Einem Total an Rückkehrprämien von 161 Mio. DM stehen Einsparungen von 330 Mio. DM bei den Sozialausgaben gegenüber.⁵⁷

Ungeachtet der grundsätzlich positiven Einschätzung des Rückkehrhilfegesetzes durch verantwortliche Politiker wie auch der vorherrschenden Ansicht, dass mit dem Gesetz den Bedürfnissen vieler Arbeitnehmer entsprochen werden konnte, stand dessen Verlängerung oder Wiederauflage nicht zur Diskussion. Neben haushaltspolitischen Gründen ist dafür insbesondere das Bemühen um die Erhaltung guter Beziehungen zu den Entsendeländern verantwortlich. Die Förderung der Rückkehrbereitschaft von Arbeitsmigranten blieb aber eine Grundoption der bundesdeutschen Ausländerpolitik, auch wenn diese sich künftig wieder vermehrt an entwicklungspolitischen Zielsetzungen orientierten sollte. Eine Wiederkehroption für gescheiterte Rückkehrer, welche die Ausreisebereitschaft unter Umständen erhöhen könnte, wurde jedoch aus gesellschafts- und beschäftigungspolitischen Gründen nicht in Erwägung gezogen.⁵⁸ Daneben fanden aber auch Rückkehrprogramme für abgewiesene Asylbewerber und illegale Aufenthalter zunehmende Bedeutung.

2.3 Die aktuellen Programme

In Deutschland gibt es zur Zeit mehr als ein Dutzend Programme der Rückkehrförderung, die von unterschiedlichen amtlichen und privaten Institutionen getragen werden und sich an unterschiedliche Zielgruppen richten. Die prinzipielle administrative Zuständigkeit liegt dabei

- a) für reguläre ausländische Arbeitskräfte beim *Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA)* sowie bei der *Bundesanstalt für Arbeit (BA)*,
- b) für Flüchtlinge, Asylsuchende und Illegale beim *Bundesministerium des Innern (BMI)* und
- c) für Remigranten, die aus entwicklungspolitischem Interesse gefördert werden, beim *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)*.⁵⁹

Die meisten aktuellen Rückkehrprogramme sind wieder stark am entwicklungspolitischen Ansatz der Rückkehrförderung orientiert und zielen auf die berufliche resp. schulische Reintegration in die Herkunftsgesellschaft sowie auf Existenzgründungs- und Ausbildungshilfen. Dabei wird allerdings vermehrt Gewicht auf die gute Zusammenarbeit mit den Entsendeländern gelegt, welche in der Regel auf sog. Fachkräfteabkommen basiert. Die Angebote richten sich an ausländische Fach- und Führungskräfte – wobei Asylbewerber und Flüchtlinge nicht prinzipiell ausgeschlossen sind –, die freiwillig in ihre Heimat zurückkehren. Daneben existieren aber auch spezielle Programme zur Förderung der "freiwilligen" Rückkehr von abgewiesenen Asylbewerbern, Flüchtlingen und illegalen Aufenthaltern, welche als Alternative zur zwangsweisen Ausreise zu verstehen sind und deren

^v So fiel die Arbeitslosenquote für Ausländer von 14.7% im Jahre 1983 auf 14% für 1984, während die Zahl der arbeitslos gemeldeten Türken im gleichen Zeitraum um gut 10'000 auf rund 104'000 gesunken ist. Diese Zahlen sind jedoch nur bedingt in direkter Relation zu dem Gesetz zu sehen, da diese Bewegungen auch auf eine gesetzesunabhängige Veränderung der "stillen Arbeitsmarktreserve" oder auf die sich verbesserte Wirtschaftslage zurückgeführt werden können (Martin FREY, "Direkte und indirekte Rückkehrförderung seitens der Aufnahmeländer. Ein Überblick", in Heiko Körner, Ursula Mehrländer (Hrsg.), *Die "neue" Ausländerpolitik in Europa. Erfahrungen in den Aufnahme- und Entsendeländern*, Verlag Neue Gesellschaft, Bonn, 1986, S. 69).

Leistungen sich auf die Übernahme der Reisekosten und eine Reisebeihilfe beschränken. Die Kooperationsbereitschaft der Herkunftsstaaten bei der Anerkennung von Personen als Staatsangehörige und der Ausstellung von Reisepapieren wird hier durch den Abschluss sog. Rückübernahmeverträge zu erreichen versucht.

2.3.1 Entwicklungspolitisch ausgerichtete Programme

Die Politik der Rückkehrförderung von Fach- und allenfalls Führungskräften vereinigt in sich arbeitsmarkt- und entwicklungspolitische Zielsetzungen und schliesst neben der individuellen Förderung auch Unterstützung bei wirtschaftspolitischen Massnahmen im Herkunftsland mit ein. Die Programme setzen im wesentlichen zwei inhaltliche Schwerpunkte:

- a) Beratung und Information für in Deutschland lebende Arbeitsmigranten hinsichtlich der wirtschaftlichen und arbeitsmarktlichen Situation sowie der sozialen Lebensbedingungen im Heimatland.
- b) Unterstützung bei der beruflichen Reintegration durch Hilfe bei der Existenzgründung, berufliche Aus- bzw. Weiterbildungen und Schaffung von Arbeitsplätzen.⁶⁰

Der unbefristete Anspruch auf Rückkehrberatung basiert auf dem Paragraphen 7 des Rückkehrhilfegesetzes von 1984, welcher den einzigen Bereich des Gesetzes darstellt, der auch heute noch gültig ist.⁶¹ Das Beratungsangebot richtete sich ursprünglich an ausländische Arbeitnehmer aus den ehemaligen Hauptanwerbeländern, doch nachdem Untersuchungen gezeigt haben, dass der Anteil der qualifizierten Fachkräfte unter Asylberechtigten und Flüchtlingen sehr hoch ist, hat die Bundesregierung 1988 das Instrumentarium zur Förderung der Rückkehr und beruflichen Eingliederung von Fachkräften auch für diese Personenkategorie geöffnet. Flüchtlinge und Asylberechtigte sollen damit aus ihrer Rolle als passive Hilfeempfänger befreit und als Akteure der Entwicklung des Herkunftslandes zur Verringerung des Migrationsdruckes eingesetzt werden, wodurch nicht nur deren Rückkehrbereitschaft erhöht, sondern auch die individuelle Lebensperspektive verbessert wird.⁶²

Mit dem Erstellen von Beratungs- und Informationsgrundlagen, die an mehr als 1000 Beratungsstellen für Ausländer verteilt werden, ist seit 1984 das ISOPLAN-Institut beauftragt, welches auch regelmässig Fortbildungsseminare für Ausländerberater durchführt.⁶³ Im November 1997 wurde von der *Bundesanstalt für Arbeit (BA)* ein Erlass zur Neuorganisation der Rückkehrberatung verschickt, welche künftig Mobilitätsberatung genannt werden soll. Die Neuorganisation betrifft die Entwicklung regionaler Netzwerke unter Einbeziehung der Fachkompetenz u.a. der Sozialpartner, der Freien Wohlfahrtsverbände sowie der Ausländerbeauftragten der Länder und Kommunen. Ebenso wurde im Rahmen dieser Neuorganisation eine umfassende Öffentlichkeitsarbeit durch ISOPLAN sowie die Zusammenarbeit mit Unternehmen und Betrieben beschlossen, welche ausländische Arbeitskräfte in grösserer Anzahl zu entlassen gedenken. Das Beratungsangebot beruht dabei auf dem Prinzip der Freiwilligkeit und ist mit keiner Rückkehrverpflichtung verbunden.⁶⁴

Aufgrund der negativen Erfahrungen mit der unilateralen Rückkehrförderung im Rahmen des Rückkehrhilfegesetzes von 1984 ist Deutschland bestrebt, die Herkunftsstaaten von Flucht- und Arbeitsmigranten in die Durchführung der Reintegrationsprogramme einzubeziehen. Zu diesem Zweck wurden mit verschiedenen Staaten bilaterale Fachkräfteabkommen ausgehandelt, die inhaltlich darauf

hinausliefen, einen bilateralen Kreditsonderfonds (KSF) zu öffnen, aus welchem die Reintegrationsprogramme finanziert werden. Das erste dieser Abkommen wurde 1985 mit der Türkei abgeschlossen, das zur Einrichtung eines Fonds zur finanziellen Absicherung des Existenzgründungsprogramms der türkischen Halk-Bank führte. Förderungsberechtigt sind qualifizierte Fachkräfte aus der Türkei, die ein konkretes Arbeitsplatzangebot in der Türkei in Aussicht haben.⁶⁵ Nach dem Vorbild der deutsch-türkischen Vereinbarung wurden Fachkräfteabkommen auch mit weiteren Staaten abgeschlossen. Die Tabelle 2.2 gibt dazu einen Überblick.

Tabelle 2.2 - Stand der bilateral vereinbarten Kreditprogramme am 31. 12. 1997

| Land | Programmbeginn (Jahr) | deutscher Beitrag zu KSF ² (in Mio. DM) | einheimischer Beitrag zu KSF ² (in Mio. DM) | insgesamt ausgezahlte Kredite (in Mio. DM) | geschaffene Arbeitsplätze (Anzahl) |
|-------------------------|-----------------------|----------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|--------------------------------------------|------------------------------------|
| Albanien | 1995 | 5.0 | 5.0 | 3.8 | 200 |
| Chile | 1991 | 10.0 | 60.5 | 61.5 | 3646 |
| Eritrea ¹ | 1993 | 12.0 | 12.0 | 17.5 | 1665 |
| Kroatien | 1992 | 20.0 | 20.0 | 26.0 | 959 |
| Mazedonien | 1995 | 10.0 | 10.0 | 4.4 | 667 |
| paläst. Gebiete | 1996 | 5.0 | 5.0 | 0.0 | 0 |
| Slowenien | 1992 | 20.0 | 20.0 | 45.2 | 1841 |
| Türkei KSF ² | 1985 | 128.4 | 128.4 | 250.2 | 13'760 |
| Vietnam | 1993 | 14.5 | 9.5 | 30.1 | 21'640 |
| Gesamtsumme | | 224.9 | 270.4 | 438.7 | 44'378 |

¹ Deutscher Beitrag als Zuschuss

² KSF = Kreditsonderfonds

Quelle: BMZ xxa:10

Programme für Fach- und Führungskräfte aus Entwicklungsländern

Für Fach- und Führungskräfte aus Entwicklungsländern, die sich in Deutschland aus- bzw. fortgebildet oder mehrjährige Berufserfahrung gesammelt haben, besteht eine Vielzahl von Reintegrationsprogrammen mit verschiedenen Modalitäten (siehe Annex). Der Grossteil dieser Programme, welche die berufliche Reintegration durch Einarbeitungs- und Gehaltszuschüsse sowie durch Beiträge zur Arbeitsplatzausstattung erleichtern, wird im Auftrag des BMZ durchgeführt. Mit der Antragstellung ist in der Regel keine Rückkehrverpflichtung verbunden, Anträge können jederzeit wieder zurückgezogen werden, wobei bereits erhaltene Mittel zurückzuzahlen sind.⁶⁶

Programme für Existenzgründer

Für rückkehrende Fachkräfte aus Entwicklungsländern, welche in ihrer Heimat eine selbständige Existenz aufbauen wollen, führt die *Deutsche Ausgleichsbank (DtA)* im Auftrag des BMZ zwei Programme durch, welche Existenzgründungen durch Zuschüsse, Darlehen oder Kredite finanzieren

helfen (siehe Annex). Daneben werden von der DtA individuelle Beratungen und Existenzgründungsseminare durchgeführt.⁶⁷

Zusätzliche Angebote für Fachkräfte, Ausbildungsabsolventen und Studenten

Nebst den bereits erwähnten gibt es noch eine ganze Palette weiterer Programme, die reintegrationsvorbereitende Seminare, Stellenbörsen, Informationsveranstaltungen und Beratungen, aber auch Seminare sozio-kulturellen Inhalts und Nachbetreuungsangebote beinhalten. Spezielle Reintegrationsprogramme existieren zudem für Ärzte und Zahnärzte. Für Tierärzte besteht die Möglichkeit, an weiterbildenden Kursen in Tropenveterinärmedizin teilzunehmen.⁶⁸

Sonderprogramme

Zu guter Letzt seien noch einige Sonderprogramme zumindest kurz erwähnt. Als Sonderprogramme werden u.a. spezifische Länderprogramme bezeichnet, wie sie etwa Hessen für Eritreer und Äthiopier oder Berlin für arbeitslose Ausländer anbietet. In Berlin existiert zudem ein Rückkehrhilfeprogramm für einkommensschwache Arbeitsmigranten aus den jugoslawischen Nachfolgerepubliken, Korea, Marokko, Tunesien und der Türkei, durch das Reise- und Umzugskosten subventioniert werden können.⁶⁹

Unter die Kategorie der Sonderprogramme fallen aber auch Programme des *Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung (BMA)*, die von der *Koordinierungsstelle zur Förderung der Reintegration durch Qualifizierung und Existenzgründung gGmbH (KFR)* durchgeführt werden. Fünf Programme dienen allein der Förderung türkischer Remigranten. Es sind dies erstens ein Programm zur Beratung und Arbeitsvermittlung für zukünftige Arbeitnehmer in der Türkei, das für Fachkräfte und Akademiker angeboten wird. Ein zweites Programm umfasst Fortbildungs- bzw. Umschulungsmassnahmen mit anschliessender Arbeitsplatzsicherung, welches Erwachsenen bis 35 Jahren offensteht, während ein drittes Jugendliche bis 19 sowie Auszubildende und Studenten zur Zielgruppe hat. Für die erste Gruppe werden berufliche Ausbildungsmassnahmen angeboten, während Schul- und Universitätsabgängern bei der Vermittlung von Praktikastellen geholfen werden kann. Die zwei verbleibenden Programme richten sich an Existenzgründer und bieten einerseits Beratung an und andererseits Unterstützung bei der Einrichtung von Ausbildungsplätzen.⁷⁰

Ein Spezialprogramm existiert auch für zurückkehrende slowakische Arbeitsmigranten, im Rahmen der bestehenden Gastarbeiter-Vereinbarung zwischen Deutschland und der Slowakischen Republik. Gemäss diesem Übereinkommen kann jährlich eine bestimmte Zahl von Facharbeitern für 12 bis maximal 18 Monate in Deutschland arbeiten, deren Rückkehr durch Förder- und Qualifizierungsangebote vorbereitet wird.⁷¹ Schliesslich ist noch ein von IOM unterhaltenes Programm zu nennen, welches in- und ausländischen Migranten günstige Flugtarife anbietet. Die anfallenden Kosten sind jedoch von den betreffenden Migranten selbst oder durch eine andere Stelle zu übernehmen.⁷²

Die Förderung der beruflichen Wiedereingliederung von Ausländern ist als Massnahme der personellen Entwicklungszusammenarbeit konzipiert und zielt darauf, zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Herkunftsländer beizutragen sowie längerfristig die Ursachen von Wanderungsbewegungen abzubauen. Da es nicht darum geht, möglichst viele Personen zur Ausreise zu bewegen, sondern entwicklungspolitische Effekte zu erzielen, ist die Teilnahme an den beruflichen Reintegrationsprogrammen auch oft an ein konkretes, entwicklungsrelevantes Arbeitsplatzangebot im Herkunftsland gebunden. Eine Beurteilung dieser Reintegrationsprogramme kann deshalb nicht anhand der erzielten Ausreisen vorgenommen werden, sondern müsste sich an qualitativen entwicklungspolitischen Evaluierungskriterien messen. Eine solche Einschätzung kann hier jedoch nicht vorgenommen werden, da Evaluationen nicht öffentlich zugänglich sind. Anhand der zahlenmässigen Entwicklung einiger dem BMZ zugeordneter Programme soll aber zumindest eine Idee von der ungefährnen Größenordnung dieser Programme vermittelt werden. Die Tabelle 2.3 gibt dazu einen Überblick.

Tabelle 2.3 - Ausreisen bis 1997 nach Art der gewährten Unterstützung

| | bis 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | Total |
|----------------------------|----------|-----------------|------|------|------|-------|
| Existenzgründungszuschüsse | 298 | 110 | 166 | 187 | 214 | 975 |
| Gehaltszuschüsse | 366 | 104 | 84 | 99 | 94 | 747 |
| Einarbeitungszuschüsse | 1703 | 642 | 553 | 900 | 409 | 4207 |
| Arbeitsplatzausstattungen | - | 62 ¹ | 86 | 100 | 118 | 366 |

¹ 1.8.1993-31.12.1994

Quelle: BMZ xxa:5-8

Auch wenn diese Programme offensichtlich keine Größenordnungen annehmen, welche geeignet wären, den Ausländerbestand real zu senken, so ist ihnen eine innenpolitische Wirkung doch nicht gänzlich abzusprechen. Zwar bleibt ihre Bedeutung eher symbolischer Art, doch wird den Befürwortern einer Reduzierung des Ausländeranteils mit diesen Programmen durchaus der Nachweis aktiven politischen Handelns erbracht.

2.3.2 Rückkehrförderung als Alternative zur Rückschaffungspolitik

Die Entstehung der deutschen Rückkehrpolitik für Flüchtlinge und Asylbewerber ist Ende der siebziger Jahre im Kontext der zunehmenden Zahl von Asylgesuchen sowie der Aufnahme von Kontingentsflüchtlingen vor allem aus Indochina, aber auch aus Argentinien, Chile und Uganda anzusiedeln.⁷³ Um bereits vorhandene und künftig zu realisierende Hilfsmassnahmen in einem *Programm der Bundesregierung für ausländische Flüchtlinge* zusammenzufassen, hatte das Bundeskabinett im Juli 1979 einen interministeriellen Ausschuss einberufen. Die beschlossenen Hilfsmassnahmen konzentrierten sich aber keineswegs auf die Rückkehr, sondern zielten

schwerpunktmässig auf die soziale Integration vorab der Kontingentsflüchtlinge aus Indochina. Zur Unterstützung des Eingliederungsprozesses wurden Sprachkurse angeboten, diverse Stellen der sozialen Beratung und kulturellen Betreuung eingerichtet und die berufliche Aus- bzw. Weiterbildung sowie Umschulungen gefördert. Bestandteil dieses umfassenden Hilfsprogramms war aber auch der Beschluss, die freiwillige Rückkehr oder Weiterwanderung mittelloser Flüchtlinge und (abgewiesener) Asylbewerber zu unterstützen.⁷⁴ Dies führte im Oktober 1979 zur Einsetzung des *Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany (REAG)*, welches seither ununterbrochen läuft.

Das REAG-Programm wird offiziell als humanitäres Hilfsangebot bezeichnet, doch wurde es nicht allein aus humanitären Gründen ins Leben gerufen, sondern ebenso, weil durch die steigende Zahl von Asylgesuchen die Aufnahmekapazität für Kontingentsflüchtlinge negativ beeinflusst würde.⁷⁵ Die aktuellste Formulierung der Zielsetzung des REAG-Programms lautet dahingehend, einer möglichst grossen Anzahl mittelloser Flüchtlinge und Asylbewerber, die keine Aussicht auf Anerkennung haben, deren Fluchtgrund entfallen ist oder die einsehen, dass sie von unzutreffenden Erwartungen ausgegangen sind, die freiwillige Rückkehr oder Weiterwanderung in ein Drittland rasch zu ermöglichen.⁷⁶ Über das REAG-Programm können aber auch Ausreisen von Personen finanziert werden, die keinen Asylantrag gestellt haben. Gegenwärtig trifft dies auf ehemalige Vertragsarbeiter aus Vietnam, Kriegsflüchtlinge aus Ex-Jugoslawien sowie generell auf illegale Aufenthalter zu.⁷⁷

Die wichtigste Voraussetzung der Teilnahme am REAG-Programm besteht darin, dass die Ausreise aus der Bundesrepublik Deutschland freiwillig erfolgt und auf Dauer angelegt ist. Asylbewerber müssen deshalb eine Erklärung unterschreiben, mit der sie auf die Weiterbehandlung eines Asylantrags oder eines hängigen Gerichtverfahrens verzichten; anerkannte Flüchtlinge verlieren ihren Flüchtlingsstatus und alle anderen Personen haben zur Kenntnis zu nehmen, dass ihre Aufenthaltsberechtigung in Deutschland mit der Ausreise erlischt. Eine weitere Bedingung für die Ausreiseförderung ist Mittellosigkeit. Diese ist dann gegeben, wenn eine Person Sozialhilfe bezieht oder andersweitig regelmässige Unterstützung von vergleichsweiser Höhe oder darunter erhält. Liegen die Einkünfte über der durchschnittlichen Sozialhilfe, so wird eine Beteiligung an den Ausreisekosten verlangt. Ausreisewillige Personen müssen zudem im Besitz eines gültigen Aufenthaltstitels oder zumindest einer Grenzübertrittsbescheinigung sein und gültige Reisepapiere, zur Not auch ein *Laissez-Passer* oder ein *Emergency Travel Certificate* vorweisen können. Schliesslich dürfen REAG-Anträge nur für Personen gestellt werden, deren Ausreisekosten nicht durch unterstützungspflichtige Angehörige oder von anderer Stelle übernommen werden können.⁷⁸

Das REAG-Programm wird im Auftrag des *Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)* vom ehemaligen *Intergovernmental Committee for European Migration (ICEM)* durchgeführt, welches einige Male umbenannt wurde und sich heute *International Organization for Migration (IOM)*^{vi} nennt. Um dem Prinzip der Freiwilligkeit Sorge zu tragen, muss die Unterstützung der Rück- oder Weiterreise von den interessierten Personen beantragt werden. Die Anträge sind dabei aber nicht direkt an IOM zu richten, sondern werden über Kommunal- oder Landesbehörden (Sozialamt,

^{vi} Die heutige IOM hat sich 1951 aus der *International Refugee Organisation (IRO)* entwickelt, welche im gleichen Jahr aufgelöst wurde. Der Organisation, deren Hauptsitz sich in Genf befindet, gehören zur Zeit rund 60 Staaten an und weitere 50 Staaten sowie NGO's nehmen einen Beobachterstatus ein. IOM unterhält weltweit etwa 80 Zweigbüros und ist die einzige zwischenstaatliche und operationale Organisation, welche auf internationaler und nationaler Ebene praktische Programme für Migranten durchführt (IOM, *Die International Organization for Migration (IOM)*, Bonn xxb (ohne Jahresangabe), S. 1).

Ausländerbehörde u.a.), staatliche Wohnheime, Ausländerbeauftragte, die Freie Wohlfahrtspflege oder über das UNHCR gestellt, mit welchen IOM eng zusammenarbeitet.⁷⁹

Das REAG-Programm bietet die folgenden Leistungen:

- a) Übernahme der Reisekosten für Flugzeug, Bahn oder Bus, wobei grundsätzlich die billigste Reiseroute zu wählen ist.
- b) Reisebeihilfe für Personen, die im Heimatland oder in einem Drittstaat noch weiterreisen müssen: bis 150 DM für Erwachsene oder Jugendliche und bis 75 DM für Kinder bis zwölf Jahre, aber max. 750 DM pro Familie; Reisebeihilfen müssen vor der Ausreise schriftlich durch die IOM bewilligt werden.
- c) Gepäckkostenzuschuss in schriftlich beantragten und begründeten Fällen, z.B. wenn Kleinkinder mitreisen oder benötigte Arbeitsgeräte mitgenommen werden; Beträge entsprechen denjenigen der Reisebeihilfe.⁸⁰

Im Rahmen eines erweiterten REAG-Programms kann die freiwillige und langfristige Rückkehr in bestimmte Länder durch das *Government Assisted Repatriation Programme (GARP)* zusätzlich unterstützt werden. Im Rahmen von GARP werden Rückkehrshilfen in Abhängigkeit von Alter und Herkunft der betreffenden Personen als Pauschalbeträge gewährt, deren Verwendung nicht nachzuweisen ist. So erhalten Staatsangehörige aus Ägypten, Bosnien-Herzegowina, der Bundesrepublik Jugoslawien, Kroatien, der Russischen Föderation, Sri Lanka und der Ukraine eine Pauschale von 450 DM für Erwachsene oder Jugendliche bzw. von 225 DM für Kinder bis zu zwölf Jahren, jedoch nicht mehr als 1350 DM pro Familie. Für Albanien, Algerien, Armenien, Äthiopien, Bangladesch, Eritrea, Ghana, Indien, den Libanon, Nepal, Nigeria, Pakistan und Togo belaufen sich die entsprechenden Beträge auf 350 DM bzw. 175 DM bei einem Höchstbetrag von 1050 DM. Die zugesprochenen Beträge werden in der Regel von IOM-Mitarbeitern am Flughafen Frankfurt ausbezahlt.⁸¹ Das GARP-Programm wird im Auftrag des *Bundesministerium des Innern (BMI)* ebenfalls von IOM durchgeführt. Die Unterstützung durch GARP ist an keine weiteren Gegenleistungen gebunden und muss auch nicht eigens beantragt werden, da diese mit der Bewilligung des REAG-Antrags automatisch gewährt wird, sofern die nötigen Mittel vorhanden sind.⁸² Da GARP zu gleichen Teilen vom Bund und den Ländern finanziert wird, kann diese ergänzende Hilfe nur Personen aus denjenigen Bundesländern gewährt werden, die sich auf Empfehlung des Bundes am Programm beteiligen.⁸³ Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass einige Länder ergänzend zu GARP noch zusätzliche finanzielle Anreize zur Rückkehr bieten.

Obwohl sich am REAG-Programm inhaltlich über die Jahre wenig verändert hat, ist es im aktuellen politischen Kontext doch ganz anders einzuschätzen als in seiner Anfangsphase, da sich die früheren und die heutigen Zielgruppen auch hinsichtlich ihres rechtlichen Status unterscheiden. Zwar konnte prinzipiell auch die Rückkehr abgelehnter Asylbewerber über REAG finanziert werden, doch richtete sich das Programm in seiner Anfangszeit vornehmlich an anerkannte Asylbewerber sowie Kontingentsflüchtlinge, die im Besitz eines rechtmäßigen Aufenthaltstitels waren.⁸⁴ Auf der Basis eines legalen Aufenthaltsstatus kann der Entschluss, im Rahmen des REAG-Programms in die Heimat zurückzukehren, als freiwillig im Sinne von selbstbestimmt bezeichnet werden. Demgegenüber besitzen die heutigen Zielgruppen des REAG-Programms in der Regel keine gültige Aufenthaltsbewilligung (mehr), so dass betroffene Personen vor der Wahl stehen, ob ihre Ausreise freiwillig und mit finanzieller Unterstützung oder aber unter Zwang erfolgen soll. Die Rückkehrprogramme für Asylbewerber,

Flüchtlinge und Illegale bieten somit eine Alternative zum illegalen Aufenthalt bzw. zur drohenden Ausschaffung. Insofern zielt die heutige Rückkehrförderung weniger auf die Erleichterung der selbstbestimmten freiwilligen Ausreise, vielmehr geht es darum,

- die Ausreise von Personen zu erreichen, die eigentlich nicht zurückkehren möchten;
- die Betroffenen von einem illegalen Aufenthalt bzw. vom Untertauchen abzuhalten;
- kostspielige, aufwendige und politisch umstrittene Ausschaffungen zu vermeiden;
- das Vollzugsdefizit bei der Wegweisung abgewiesener Asylbewerber zu reduzieren sowie
- potentielle Asylbewerber von einer Einreise abzuhalten.

Seit das REAG-Programm 1979 gestartet wurde, sind insgesamt mehr als 180'000 Personen aus rund 100 Ländern bei ihrer Rückkehr in den Heimatstaat oder bei ihrer Weiterwanderung in ein aufnahmebereites Drittland unterstützt worden.⁸⁵ Nach Angaben des BMI werden von den insgesamt erfolgenden "freiwilligen" Ausreisen von Asylbewerbern und Flüchtlingen rund 70% mit REAG-Mitteln unterstützt.⁸⁶ Der Anteil der Weiterwanderungen liegt bei durchschnittlich 45%,⁸⁷ ist während der letzten Jahre jedoch im Sinken begriffen. Die Durchschnittskosten belaufen sich auf ungefähr 600 DM pro ausreisende Person, was gegenüber den jährlichen Unterhaltskosten eines Asylbewerbers oder Flüchtlings eine bedeutende finanzielle Entlastung für die Bundeskasse darstellt.⁸⁸ Die Tabelle 2.4 wiedergibt die zahlenmässige Entwicklung des REAG-Programms ohne Berücksichtigung der Rückkehr bosnischer Kriegsflüchtlinge, da für diese Personenkategorie ein spezielles Rückkehrprogramm besteht.

Tabelle 2.4 - Ausreisen im Rahmen des REAG-Programms (1979 - 1998)^{vii}

| Jahr | 1979 ¹ | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 |
|-----------|-------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Ausreisen | 137 | 2316 | 4291 | 6962 | 7701 | 6386 | 5404 | 9495 | 9473 | 9269 |

| Jahr | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 ² |
|-----------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------------------|-------------------|
| Ausreisen | 10'910 | 10'424 | 10'636 | 13'856 | 17'305 | 17'488 | 11'499 | 12'892 | 10'759 ³ | 5337 ³ |

¹ Zeitraum von Oktober bis Dezember 1979

Quelle: IOM-Statistik 1998

² Zeitraum von Januar bis Juni 1998

³ ohne Ausreisen nach Bosnien

Speziell für Asylbewerber und Kriegsflüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina wurden im Rahmen des REAG-Programms gewisse Erleichterungen und Spezialangebote geschaffen. So wurde für das REAG-Bosnien-Programm ein eigenes Antragsformular entworfen, das nebst den üblichen REAG-Einzelanträgen auch Gruppengesuche von Personen zulässt, die gemeinsam zurückkehren wollen. In beiden Fällen wird zudem auf die Überprüfung der Mittelslosigkeit verzichtet. Eine weitere Erleichterung ist darin zu sehen, dass auch bosnische Hilfswerke in das REAG-Programm einbezogen wurden und somit die Möglichkeit haben, ihrerseits Beratungen vorzunehmen und Unterstützungsanträge bei IOM zu stellen.⁸⁹ Transitabkommen mit Kroatien, Österreich, der Schweiz und Slowenien ermöglichen zudem die mehrmalige Durchreise von Bosniern, was es ihnen erlaubt, sich

^{vii} Das BMI hat entsprechende Zahlen veröffentlicht, die jedoch für einige Jahre stark von denjenigen von IOM abweichen. Laut diesen Angaben belaufen sich die Ausreisen auf 16'139 für 1993, auf 13'202 für 1994 und auf 14'602 für 1996 (Bundesministerium des Innern (BMI), *Aufzeichnung zur Ausländerpolitik und zum Ausländerrecht in der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn 1998, S. 96).

vor der freiwilligen Rückreise über die aktuelle Situation vor Ort ein Bild zu machen.⁹⁰ Die Laufzeit des REAG-Bosnien-Programms war ursprünglich auf Januar bis Dezember 1997 angesetzt, wurde dann aber gemäss telefonischer Angabe seitens IOM verlängert, so dass die Angebote zur Zeit noch Gültigkeit haben. Dabei kann IOM für bosnische Rückkehrer die folgenden Leistungen zusätzlich anbieten: Zum Transport von Personengruppen mit derselben Herkunftsregion in Bosnien und gleicher Aufenthaltsregion in Deutschland kann IOM Busse und für den Gepäcktransport Lastwagen chartern. Die Rückreise nach Bosnien-Herzegowina ist aber grundsätzlich auch mit Privatfahrzeugen möglich. Für diesen Fall kann ein Gepäckkostenzuschuss von 150 DM für Erwachsene resp. 75 DM für Kinder, maximal jedoch 750 DM pro Familie sowie für jede mitreisende Person eine Fahrtkostenpauschale von 100 DM, maximal jedoch 300 DM pro Fahrzeug gewährt werden.⁹¹ Angesichts der rund 345'000 bosnischen Flüchtlinge, welche sich Anfang Januar 1997 in Deutschland aufhielten, hatte die Bundesregierung mit der Rückkehr von etwa 100'000 Personen bis Ende Jahr gerechnet. Mit etwas mehr als 65'000 Ausreisen im Rahmen des REAG-Bosnien-Programms wurden diese Erwartungen jedoch unterschritten. Weitere 61'000 bosnische Flüchtlinge kehrten zwischen Januar und Juli 1998 wieder in ihre Heimat zurück.⁹²

Daneben unterhält IOM-Deutschland zwei weitere Rückkehrprogramme, die sich speziell an Bosnier wenden. Das erste richtet sich unter dem Titel *Return of Qualified Nationals (RQN)* an ausgebildete und hochqualifizierte Bosnier, die gewillt sind, eine für den Wiederaufbau und die Entwicklung des Landes wichtige Stelle zu besetzen. Das Programm offeriert zusätzlich zu der individuellen Unterstützung durch REAG eine finanzielle Eingliederungsbeihilfe in der Höhe von 750 DM, einen monatlichen Gehaltszuschuss während eines Jahres sowie eine Beihilfe von maximal 7000 DM für die arbeitgebende Institution.⁹³ Das zweite, das *United States Refugee Programme (USRP)* eröffnet IOM die Möglichkeit, eine begrenzte Anzahl von bosnischen Gewaltopfern und Kriegsgefangenen sowie Familienmitglieder oder Personen aus Mischehen in die USA zu übersiedeln. 1997 konnten gut 6000 bosnische Flüchtlinge von diesem Programm profitieren.⁹⁴

2.3.3 Rückschaffungspolitik

Bei zwangswiseen Rückführungen von Ausländern stellen sich oft Probleme hinsichtlich der Ausstellung von Reisepapieren durch die Herkunftsstaaten. Selbst wenn ein Herkunftsstaat eine auszuweisende Person als Staatsbürger anerkennt, kann es – da in diesem Bereich zwar (gewohnheits-)rechtliche Verpflichtungen, aber keine verbindlichen formalen Prozeduren bestehen – oft sehr lange dauern, bis die für eine Überführung nötigen Reisepapiere von den Herkunftsländern ausgestellt werden. Nicht selten scheitern Rückführungen an der Verzögerungstaktik der Herkunftstaaten, da die notwendigen Papiere länger auf sich warten lassen, als rückzuführende Personen in Ausschaffungshaft genommen werden können.⁹⁵

In der Bundesrepublik Deutschland haben die Erfahrungen der letzten Jahre gezeigt, dass in rund 90% der Fälle, wo eine Person gegen ihren Willen in ihre Heimat verbracht werden soll, zuerst deren Identität bzw. Staatsangehörigkeit zu ermitteln ist. Die zuständigen Ausländerbehörden der Länder versuchen in solchen Situationen, alle sich bietenden Identitätsnachweise in ein laufendes Verfahren einzubeziehen, wobei sie vom BMI, der Grenzschutzzdirektion und dem Auswärtigen Amt unterstützt werden. Überprüfungsmöglichkeiten ergeben sich dabei anhand der Darstellung der Herkunft oder des Reiseweges, der Sprache oder des Dialektes, der Physiognomie und allenfalls besonderer Kennzeichen

(etwa Stammesnarben). Zwar werden die Abklärungen soweit wie möglich von den deutschen Behörden selbst durchgeführt, doch sind sie letztlich auf die Kooperation der potentiellen Herkunftstaaten angewiesen. Denn die Vollziehbarkeit einer Abschiebung ist letztlich nur gegeben, wenn sich ein Staat findet, der eine auszuweisende Person als Staatsangehörigen anerkennt oder sie sonst zurückzunehmen bereit ist und dazu die erforderlichen Reisedokumente ausstellt.⁹⁶

Um diesen Problemen zu begegnen, ist die Bundesrepublik seit einiger Zeit bestrebt, mit möglichst vielen Staaten, in welche ausreisepflichtige Personen abgeschoben werden sollen, sogenannte Rückübernahmeabkommen abzuschliessen.^{viii} Typischerweise fordert ein Staat Verhandlungen über die Rückübernahme von Staatsangehörigen resp. Drittstaatsangehörigen oder staatenlosen Personen, wenn

- a) sich auf seinem Territorium viele illegale Immigranten einer bestimmten Nationalität aufhalten, deren Land sich bei der Ausstellung von Reisedokumenten und der Rückübernahme seiner Angehörigen wenig kooperativ zeigt;
- b) Drittstaatangehörige über ein bestimmtes Land illegal in den betreffenden Staat einreisen;
- c) viele Asylsuchende über ein Land einreisen, in welchem sie vor Verfolgung geschützt sind oder
- d) obige Sachverhalte in Zukunft einzutreffen drohen.⁹⁷

Im weiteren sind aber auch Abschlüsse von Rückübernahmeabkommen aus innenpolitischen Gründen denkbar, da sie Bemühungen verdeutlichen, etwas gegen die Anwesenheit illegaler Immigranten und abgewiesener Asylbewerber zu unternehmen.⁹⁸ Abgesehen von der Rückführung der genannten Personengruppen stellen Rückübernahmeabkommen aber auch ein wichtiges Instrument zur Anwendung der "Erst-Asyl-Land"-Klausel dar,^{ix} was jedoch in den wenigsten Abkommen explizite Erwähnung findet.⁹⁹ Aus naheliegenden Gründen sind es meist westeuropäische Staaten, welche auf die Unterzeichnung eines Rückübernahmeabkommens drängen und diese mit Vorteilen wie etwa der Aussetzung des Visa-Obligatoriums honorieren. Besondere Kompensationsleistungen werden vor allem für die Rückübernahme von Drittstaatenangehörigen verlangt, da diesbezüglich keine internationale Verpflichtung besteht, wie dies für die Rückübernahmne eigener Staatsangehöriger der Fall ist. Als Beispiel sei der Aufbau des polnischen Asylprüfungssystems mit deutscher Hilfe erwähnt.¹⁰⁰

Während die Bundesrepublik mit Pakistan und Lettland zur Zeit über ein Rückübernahmeabkommen verhandelt und mit Ägypten Gespräche über die Aufnahme förmlicher Verhandlungen vor kurzem stattgefunden haben,¹⁰¹ wurden in den letzten Jahren¹⁰² mit den folgenden Staaten bereits Abkommen abgeschlossen:¹⁰³

^{viii} Da die Vollziehbarkeit von Abschiebungen oft auch davon abhängen, ob Drittstaaten die Durchreise von rückzuführenden Personen durch ihr Hoheitsgebiet gestatten, versucht Deutschland zudem, insbesondere mit den Staaten Ost- und Mitteleuropas entsprechende Durchbeförderungsabkommen abzuschliessen (Bundesministerium des Innern (BMI), *Aufzeichnung zur Ausländerpolitik und zum Ausländerrecht in der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn 1998, S. 118).

^{ix} In diesem Zusammenhang ist von Bedeutung, dass sich ein rückführendes Land in Beachtung des "Non-Refoulement-Prinzips" der Genfer Konvention von 1951 versichert, dass der betreffenden Person im Aufnahmeland weder Verfolgung noch die Abschiebung in ein verfolgendes Drittland droht. Das UNHCR setzt sich deshalb dafür ein, dass Rückübernahmeabkommen ähnliche Referenzen an die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und das New Yorker Zusatzprotokoll von 1967 vornehmen, wie dies bei den multilateralen Abkommen von Schengen und Dublin sowie im Rückübernahmeabkommen zwischen den Schengen-Staaten und Polen der Fall ist (Intergovernmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia (IGC), *Working Paper on Readmission Agreements*, 1994a, S. 9f.).

- Polen: März 1991 bzw. Mai 1993
- Rumänien: September 1992
- Schweiz: Dezember 1993
- Kroatien: April 1994
- Bulgarien: September 1994
- Tschechische Republik: November 1994
- Vietnam: Juli 1995
- Republik Jugoslawien: Oktober 1996
- Bosnien-Herzegowina: November 1996
- Algerien: Februar 1997 (noch nicht in Kraft)
- Ungarn: Dezember 1997
- Österreich: Dezember 1997

Rückübernahmekommen zielen einerseits auf die Vereinfachung, andererseits auf die Beschleunigung der Prozeduren, welche die Abschiebung einer Person in der Regel erst ermöglichen. Durch den Verzicht auf förmliche Nachweise der Staatsbürgerschaft wird die Rückkehr auch von Personen ermöglicht, deren Nationalität zwar nicht nachgewiesen, jedoch glaubhaft gemacht werden kann.¹⁰⁴ Als Mittel der Glaubhaftmachung gelten etwa im deutsch-bosnischen Abkommen Kopien von Nachweismitteln der Staatsangehörigkeit (Staatsangehörigkeitsurkunde, verschiedene Pässe, Passersatzpapiere, Seefahrtsbücher, Schifferausweise), aber auch Geburtsurkunden, Militärausweise, Führerscheine und sonstige nationale Ausweise oder Kopien dieser Dokumente.¹⁰⁵ Gewisse Abkommen vereinbaren auch die Rückübernahme illegaler Aufenthalter aus Drittstaaten, wenn diese zuvor im betreffenden Staat gelebt oder über diesen nach Deutschland eingereist sind.

Die von Deutschland abgeschlossenen Rückübernahmeabkommen umfassen auch Zeitrahmen, innerhalb derer ein betreffender Vertragsstaat auf einen Rückübernahmeantrag antworten muss. Lässt der angefragte Staat die gesetzte Frist – im Falle Bosnien-Herzegowinas beträgt sie 14 Tage, für die Bundesrepublik Jugoslawien 20 Tage – verstreichen, gilt die Zustimmung zur Übernahme der betreffenden Person als erteilt. Das deutsch-jugoslawische Abkommen hält zudem fest, dass nach einer positiven Rückmeldung die diplomatisch-konsularische Vertretung Jugoslawiens Passersatzpapiere sofort, spätestens aber nach drei Tagen ausstellt.¹⁰⁶ Die Fristen sind mit ein paar Tagen oder wenigen Wochen deshalb so kurz angesetzt, weil die administrative Abschiebehaft in allen Ländern politisch umstritten ist und deshalb möglichst kurz zu halten versucht wird.¹⁰⁷

Die Kooperation der deutschen Behörden mit den Vertragspartnern verläuft je nach Staat unterschiedlich, wobei die erforderlichen Kontakte meist auf der Ebene der Verwaltung stattfinden, aber auch durchaus in der Vorladung des betreffenden Botschafters oder Geschäftsträgers durch die obersten Bundesbehörden gipfeln können. Weiter hat sich gezeigt, dass Verfahrensabsprachen auch unterhalb der Ebene förmlicher Abkommen sowie diplomatische Vorstösse die Vollziehbarkeit von Rückführungen zu erleichtern vermögen. Im weiteren wird auch davon ausgegangen, dass die Abkommen nicht nur Ausschaffungen vereinfachen, sondern auch die freiwillige Ausreise positiv beeinflussen. Auch wenn gewisse Staaten (z.B. Vietnam) bei der Rückführung von Personen trotz Abkommen immer noch Schwierigkeiten bereiten, betrachtet die Bundesregierung die Rückübernahmeabkommen in ihrer Gesamtbilanz als Erfolg.¹⁰⁸

Als Alternative zum Abschluss eigentlicher Rückübernahmeabkommen lassen sich Vorkehrungen hinsichtlich der Rückübernahme von Personen auch in andere Abkommen intergrieren, womit sich der Druck zur Erfüllung der Übernahmeverpflichtung erhöht.¹⁰⁹ Diesbezüglich ist im Mai 1998 zwischen Aussenminister Kinkel und dem Minister für wirtschaftliche Zusammenarbeit Spranger ein Streit entbrannt, als ersterer einigen asiatischen und afrikanischen Staaten mit der Kürzung oder Streichung der Entwicklungshilfe drohte, falls diese sich weiter weigerten, ihre in Deutschland ausreisepflichtigen

Bürger wieder aufzunehmen. Von solchen Massnahmen wären mit Ghana, Nigeria, Togo, Gambia, Sudan, Vietnam, Bangladesch, Sri Lanka, Pakistan und Indien Staaten betroffen, in welche insgesamt ca. 50'000 bis 70'000 Personen zurückzuführen wären. Während dieser Vorschlag bei Innenminister Kanther auf Zustimmung gestossen ist, lehnten Spranger sowie die entwicklungspolitischen Sprecherinnen der Oppositionsparteien die Forderungen Kinkels vehement ab, wobei die SPD betonte, dass sich mit der Streichung der Entwicklungshilfe letztlich nur der Auswanderungsdruck erhöhe. Ähnliche Kritik wurde auch von *Terre des hommes* geäussert.¹¹⁰ Im weiteren setzt sich die Bundesregierung auf Initiative des Innenministeriums auch für die Aufnahme einer Rückübernahmeklausel in das Lomé-Abkommen ein, das zwischen der EU und den AKP-Staaten besteht und im Jahre 2000 zur Erneuerung ansteht.¹¹¹

Hinsichtlich der Feststellung der Nationalität von rückzuführenden Personen prüft das *Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFL)* zur Zeit den Versuch, anhand von Sprachanalysen Aufschluss über den Herkunftsstaat afrikanischer Person zu gewinnen. Zu diesem Zweck hat das BAFL deutsche Afrikanisten um ihre Mitarbeit gebeten, bei denen das beabsichtigte Vorhaben jedoch eher auf Skepsis gestossen ist. Von gewissen Experten wurde die Mitarbeit am Projekt mit der Begründung verweigert, dass die Bestimmung der Nationalität von Afrikanern anhand von Sprachanalysen angesichts von etwa 2000 afrikanischen Sprachen und Dialekten, die zudem staatliche Grenzen transzendentieren, wissenschaftlich kaum haltbar sei.¹¹² Auch wenn sich bisher noch nicht sagen lässt, ob Staaten allenfalls aufgrund von Sprachanalysen Reisepapiere auszustellen bereit sind, so wird doch gehofft, dass hiermit Vorführungen bei potentiell zuständigen Botschaften oder Konsulaten gezielter vorgenommen werden können.¹¹³

2.4 Fazit

Deutschland ist das einzige in dieser Studie berücksichtigte Land, welches schon vor dem Anwerbestopp von 1973 Rückkehrprogramme für Arbeitsmigranten gekannt hat, die auf beruflichen Ausbildungsprogrammen basierten und sich an entwicklungspolitischen Zielsetzungen orientierten. Diese Ausrichtung prägte die deutsche Rückkehrpolitik bis in die frühen achtziger Jahre. Die Erfolge dieser Programme sowohl hinsichtlich der erzielten Rückreisen als auch des entwicklungspolitischen Nutzens werden allgemein als gering eingeschätzt und auf strukturelle sozio-ökonomische Unterschiede zwischen der Bundesrepublik und den Herkunftsländern zurückgeführt.

Erst in den frühen achtziger Jahren begann Deutschland – noch unter der sozialdemokratischen Regierung – eine aktiveren Rückkehrpolitik einzuleiten, die auf Ausreiseprämien basieren sollten. Im Gegensatz zu Frankreich, wo die Frage der Rückkehrprämie zu einer Links-Rechts-Polarisierung führte, hat die konservative Regierung nach dem Machtwechsel von 1982 an die Arbeit ihrer Vorgängerin angeknüpft und 1983 das *Gesetz zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern* verabschiedet, welches als das am weitesten gehende rückkehrpolitische Programm aller drei betrachteten Ländern einzuschätzen ist. Aus staatlicher Perspektive ist das Rückkehrprogramm von 1984 in finanzieller Hinsicht zwar als positiv zu werten, doch hat es als Mittel, Rückreisen in grossem Umfang anzuregen, weitgehend versagt. Im weiteren hat das Gesetz auch negative Auswirkungen auf die Beziehungen zu den Herkunftsländern wie auch zwischen Deutschen und Ausländern gezeitigt und

angesichts der zugleich betriebenen Integrationspolitik widersprüchliche Signale ausgesendet. Diese Faktoren dürften erklären, warum das Gesetz nach seinem Auslaufen nicht wieder verlängert wurde.

Gegenwärtig besteht in Deutschland eine Vielzahl von entwicklungspolitisch ausgerichteten Programmen, die gemessen an den Rückkehrerzahlen nur mit geringer Intensität durchgeführt werden. Daneben existieren spezielle Rückkehrprogramme für abgewiesene Asylbewerber und illegale Aufenthalter, doch scheint es, dass Deutschland in diesem Bereich heute vermehrt Gewicht auf eine mit den Herkunftsstaaten koordinierte Rückschaffungspolitik legt und deshalb mit möglichst allen angrenzenden Staaten Rückübernahmeverträge abschließt, wobei sich diese Politik nicht zuletzt auch aus der geographischen Lage Deutschlands erklären dürfte.

3 Frankreich

In Frankreich bestanden im Vergleich zu Deutschland keine Vorläufer einer Rückkehrförderung für Arbeitsmigranten, etwa in Form der Erstattung von Versicherungsbeiträgen, der Unterstützung von Arbeitnehmergeellschaften oder punktueller Abfindungs- und Rückkehrhilfemaßnahmen. Vielmehr erschien die Rückkehrförderung Mitte der siebziger Jahre relativ schlagartig als Bestandteil einer verschärften Zulassungspolitik im Kontext des konjunkturellen Abschwungs,¹¹⁴ auf den auch Frankreich im Juli 1974 mit einem Anwerbestopp reagierte.¹¹⁵ Mit Deutschland vergleichbar, zielte die offizielle französische Ausländerpolitik gemäß den Regierungsbeschlüssen vom Oktober 1974 einerseits auf die Vollintegration derjenigen Ausländer, die auf Dauer im Land bleiben wollten und andererseits auf die Bewahrung der sozio-kulturellen Bindungen mit dem Heimatstaat für diejenigen, welche eine Rückkehr vorzogen. Die konkreten Integrationsbemühungen blieben jedoch bescheiden, es überwog eine restriktive Politik der Beschränkung der Einreisen inklusive des Familiennachzugs.¹¹⁶ Als sich 1975 abzeichnete, dass die ergriffenen Massnahmen nicht zu der gewünschten Reduktion der Ausländerzahlen führten, wurden angesichts der arbeitsmarktlichen Situation Forderungen nach einer aktiveren Rückkehrpolitik laut.¹¹⁷

3.1 *Die ersten Programme zur Förderung der Rückkehr*

In der Folge beschäftigte sich das Kabinett im Dezember 1975 eingehend mit Fragen der Rückkehrförderung und bestimmte drei Hauptschwerpunkte der künftigen Rückkehrpolitik, die sowohl innenpolitische als auch entwicklungspolitische Komponenten umfassten und im Rahmen von bilateralen Abkommen umgesetzt wurden. Ein erster Pfeiler bestand in der Gewährung einer finanziellen Rückkehrhilfe für arbeitslose Migranten, die freiwillig in ihr Herkunftsland zurückkehrten und auf eine Aufenthaltsbewilligung in Frankreich verzichteten. Diesbezüglich wurde 1975 die Auszahlung des fünffachen Betrages der monatlichen Arbeitslosen- oder Sozialhilfeansprüche an Ausländer beschlossen, die definitiv in ihre Heimat zurückkehren wollten. Da sich diese Rückkehrprämie oft nur auf 2000 FF belief, gingen von dieser Massnahme keine die Rückkehr stimulierenden Impulse aus.¹¹⁸ Zudem zeigte sich später, dass die Ausreisekontrollen nicht effektiv waren, so dass nicht wenige arbeitslose Migranten die Rückkehrprämie zwar in Anspruch nahmen, dann aber gar nicht aus- oder schon nach kurzer Zeit wieder illegal einreisten.¹¹⁹

Ein zweiter Schwerpunkt der französischen Rückkehrpolitik bestand in der Schaffung 10-monatiger Ausbildungsprogramme (*Formation-retour*), mit deren Durchführung die *Caisse Centrale de Coopération Economique (CCCE)* beauftragt wurde. Finanziert wurde dieses entwicklungspolitisch ausgerichtete Programm zu 30% durch das *Ministère de la Coopération et du Développement* und zu 20% durch den Fonds für Berufsausbildung, während die Hälfte der Kosten vom *Fonds d' Action Sociale (FAS)* getragen wurden. Gemäß den bilateralen Abkommen kommt die CCCE für die Ausbildungskosten sowie für die Entlohnung und Versorgung der Teilnehmer auf (rund 47'000 FF pro Person), während die Herkunftsstaaten Reise- und Transportkosten übernehmen sowie eine finanzielle Reintegrationshilfe gewähren.¹²⁰ Um die berufliche Weiterbildung so effektiv wie möglich zu gestalten, galt als Kriterium der Teilnahme an solchen Ausbildungsprogrammen der Nachweis einer

Tabelle 3.1 - Teilnehmerzahlen am Ausbildungsprogramm *Formation retour* (1975/76-1979/80)

| Jahr | 1975/76 | 1976/77 | 1977/78 | 1978/79 | 1979/80 | Total |
|------------|---------|---------|---------|---------|---------|-------|
| Teilnehmer | 16 | 98 | 204 | 365 | 942 | 1625 |

Quelle: Frey 1986:43

konkreten Beschäftigungsmöglichkeit im Herkunftsland. Nachdem im Jahr 1975/76 lediglich zwei Pilotkurse durchgeführt wurden, stiegen in den folgenden Jahren die Teilnehmerzahlen kontinuierlich an, wie dies in der Tabelle 3.1 zum Ausdruck kommt. Das Angebot wurde dabei vor allem von Algeriern in Anspruch genommen, weitere Interessenten kamen aus Mali, Mauretanien, Portugal, Senegal und Tunesien. Nach spätestens fünf Jahren und insgesamt 1625 Kursteilnehmern zeigte sich jedoch, dass sich mit diesen Massnahmen der Ausländerbestand nicht massgeblich reduzierten liess.¹²¹

Schliesslich bestand der dritte Pfeiler der französischen Rückkehrpolitik aus arbeitsplatzschaffenden Investitionen in den Herkunftsländern, doch wurde diese Politik nur bruchstückhaft verwirklicht. Im Gegensatz zu Deutschland und Holland unterstützten weder Frankreich noch die zuständigen Herkunftsstaaten Eigeninitiativen von Arbeitsmigranten. Überhaupt zeigten sich die betreffenden Ministerien der Herkunftsländer an der Rückkehrförderung nur wenig interessiert, so dass sich die Unterstützung seitens der betroffenen Staaten auf einige wenige Projekte im Bereich der traditionellen Entwicklungshilfe (industrielle Kleinbetriebe, Landwirtschaft) beschränkte, wo Rückkehrer jedoch keine spezielle Zielgruppe darstellten.¹²²

Aufgrund der zunehmenden Beschäftigungsproblematik – die Zahl ausländischer Arbeitssuchender war zwischen September 1974 und März 1977 um mehr als das Doppelte auf gut 102'000 Personen angestiegen – entschloss sich die Regierung im Frühjahr 1977, Ausreisen durch stärkere finanzielle Anreize zu fördern.¹²³ Ein im Juni 1977 eingeführtes Rückkehrhilfeprogramm wurde ursprünglich für arbeitslose Ausländer konzipiert, die registriert waren, d.h. einen Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung hatten, und nicht aus Ländern der damaligen EG stammten. Die Inanspruchnahme der Rückkehrshilfe war an die Bedingung gebunden, auf alle Ansprüche einerseits hinsichtlich Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis, andererseits bezüglich der Sozialversicherungen zu verzichten sowie mit der gesamten Familie auszureisen. Als Gegenleistung wurde eine Rückkehrprämie in der Höhe von 10'000 FF für jeden arbeitslosen Erwerbsberechtigten ausbezahlt, der während mindestens fünf Jahren in Frankreich gearbeitet hatte. Nicht erwerbstätige Ehepartner und Kinder im Jugendlichenalter erhielten je 5000 FF. Ergänzt wurden diese Leistungen durch einen pauschalen Beitrag zu den Reisekosten.¹²⁴

Nach einer Laufzeit von nur gerade vier Monaten wurde das Programm aufgrund des geringen Echos auch für alle erwerbstätigen und nicht registrierten arbeitslosen Ausländer (mit Ausnahme von EG-Angehörigen) geöffnet.¹²⁵ Die Zielgruppe erweiterte sich dadurch von den ca. 50'000 registrierten arbeitslosen Ausländern auf rund 2 Mio. Personen, wovon etwa die Hälfte erwerbstätig waren.¹²⁶ Mit dieser Öffnung des Programms, das im *Ministère des Affaires Sociales et de l' Integration (MAS)* angesiedelt war, wurde auch dessen Zielsetzung erweitert: Nun ging es darum, arbeitslose und erwerbstätige Arbeitsmigranten zur Rückkehr zu veranlassen, um einerseits die Sozialwerke zu entlasten und andererseits die Situation der einheimischen Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt zu

verbessern. Dazu sollten langfristig jährlich ca. 50'000 Personen zur Rückkehr ermuntert werden, bis die angestrebte Reduktion des Ausländerbestandes um etwa 1 Mio. Personen erreicht sein würde.¹²⁷

Dabei kam im politischen Diskurs aber durchaus zum Ausdruck, dass nicht alle Kategorien von Ausländern in gleichem Masse zur Rückkehr animiert werden sollten. Unterschieden wurde insbesondere zwischen europäischen und aussereuropäischen Staatsangehörigen, wobei die Rückkehrförderung vorab auf Ausländer nord- bzw. schwarzafrikanischer Herkunft zielte.¹²⁸ Dieser Sachverhalt kommt auch im unterschiedlichen rechtlichen Status von verschiedenen Ausländerkategorien zum Ausdruck: Spanier und Portugiesen waren aufgrund der absehbaren Mitgliedschaft ihrer Herkunftslander in der damaligen EG rechtlich besser gestellt worden, während z.B. für Algerier die zuvor langfristig gewährte Aufenthaltsbewilligung nur noch provisorisch für ein Jahr ausgestellt wurde. Die beiden Pfeiler der französischen Ausländerpolitik – Integration und Rückkehrförderung – lassen sich deshalb so interpretieren, dass sich die Integrationsbemühungen auf als "kulturell nahestehend" und "leicht assimilierbar" bezeichnete Ausländer aus den südeuropäischen Nachbarländern bezogen, während im Rahmen der Rückkehrförderung möglichst viele nord- und schwarzafrikanische Zuwanderer zur Heimkehr aufgefordert wurden.¹²⁹ Ergänzend zur Einführung des neuen Rückkehrförderungsprogramms wurden in den folgenden Jahren noch eine ganze Reihe restiktiver Massnahmen beschlossen. Sie reichten von zunehmenden Identitätskontrollen im Alltag über die restiktivere Erteilung von Arbeitsbewilligungen bis zur Verschärfung des Aufenthaltsrechts und der Ausweisebedingungen im Jahre 1980, mit der die zum Teil schon vorher praktizierte administrative Abschiebehaft legalisiert wurde.¹³⁰

Das Rückkehrförderungsprogramm und die flankierenden Massnahmen waren in Frankreich keineswegs unumstritten und führten zu einer zunehmenden Polarisierung der ausländerpolitischen Debatte.¹³¹ Das Programm wurde sowohl von den französischen Gewerkschaften, Solidaritätsvereinen und den oppositionellen Linksparteien, als auch von den Herkunftsstaaten kritisiert: Einerseits weil es unilateral von Frankreich ergriffen worden war und die Verhältnisse in den Herkunftsändern nicht berücksichtigte, andererseits weil Arbeitsmigranten durch ihre Ausreise wichtige soziale Ansprüche verloren und weil die rechtliche Basis des Programms – ein Regierungszirkular – fragwürdig war.¹³² Aufgrund dieses Umstands erklärte der *Conseil d' Etat* 1978 die Rückkehrhilfe als verfassungswidrig, worauf das Kabinett rasch einen Gesetzesentwurf vorlegte, mit welchem sie auf eine legale Basis gestellt wurde.¹³³ Als Mitte 1981 die Sozialisten an die Macht kamen, welche die Förderung der Rückkehr als Instrument zur Lösung der ökonomischen Krise stets kritisiert hatten,¹³⁴ wurde als eine der ersten diesbezüglichen Massnahmen im November 1981 die Rückkehrhilfe per Dekret abgeschafft.¹³⁵

Gemessen an den Zielsetzungen, einerseits Arbeitsplätze für einheimische Arbeitskräfte freizumachen und andererseits vor allem arbeitslose afrikanische Zuwanderer zu einer Heimkehr zu bewegen, muss das Programm als kostspieliger Fehlschlag bezeichnet werden. Denn es wurde erstens kaum von Arbeitslosen benutzt, wie dies ursprünglich gedacht war: Von den insgesamt rund 94'000 Personen, die zwischen 1977 und 1981 im Rahmen der *Aide au retour* in ihren Herkunftsstaat zurückkehrten (vgl. Tabelle 3.2), waren nur gerade 14% oder gut 13'000 Personen arbeitslos, 50% resp. 47'000 hingegen erwerbstätig. Die verbleibenden 36% entfielen auf begleitende Familienmitglieder und machten knapp 34'000 Personen aus.¹³⁶ Zweitens haben Untersuchungen gezeigt, dass von den zwischen 1979 und 1981 frei gewordenen Arbeitsplätzen rund ein Drittel gar nicht mehr besetzt und die verbleibenden wiederum zur Hälfte von ausländischen Arbeitskräften eingenommen wurden. Dies mag zwar dazu beigetragen haben, dass die Ausländerarbeitslosigkeit im Zeitraum von 1976 bis 1979 um "nur" ca.

Tabelle 3.2 - Rückreisen im Rahmen des Programms *Aide au retour* (1977-1981)

| | 1977 ¹ (abs. / %) | 1978 (abs. / %) | 1979 (abs. / %) | 1980 (abs. / %) | 1981 (abs. / %) | Total (abs. / %) |
|-------------|---------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|---------------------|
| Total | 5465 / 5.8 | 36'359 / 38.7 | 29'686 / 31.6 | 14'509 / 15.4 | 7980 / 8.5 | 93'999 / 100 |
| davon: | | | | | | |
| Portugiesen | 1522 | 15'786 | 12'222 | 5522 | 1609 | 36'661 / 39.0 |
| Spanier | 1450 | 11'739 | 8181 | 2206 | 272 | 23'848 / 25.4 |
| Tunesier | 682 | 2495 | 2103 | 1357 | 918 | 7555 / 8.0 |
| Marokkaner | 460 | 1806 | 1850 | 918 | 689 | 5723 / 6.1 |
| Algerier | 433 | 674 | 1037 | 460 | 911 | 3515 / 3.7 |
| Türken | 337 | 1156 | 875 | 569 | 569 | 3506 / 3.7 |
| Jugoslawen | 203 | 1365 | 1653 | 2097 | 1648 | 6966 / 7.4 |
| andere | 378 | 1338 | 1765 | 1380 | 1364 | 6225 / 6.7 |

¹ Zeitspanne von Aug. - Dez. 1977

Quelle: ONI 1986:5

30'000 Personen bzw. 2.7% gestiegen ist, während zwischen 1973 und 1976 ein Plus von ca. 135'000 Personen bzw. 11% zu verzeichnen war,¹³⁷ doch lässt sich dies nicht kausal auf die Rückkehrförderung zurückführen. Schliesslich wurde die Rückkehrhilfe kaum von denjenigen Nationalitäten in Anspruch genommen, deren Bestand die französische Regierung am liebsten verringert hätte. Denn 65% der unterstützten Ausreisen entfielen auf Portugiesen (39%) und Spanier (26%), während das Angebot von Migranten nord- und schwarzafrikanischer Herkunft nur in geringem Mass benutzt wurde. Die entsprechenden Zahlen für Rückkehrer in nordafrikanische Staaten sind der Tabelle 3.2 zu entnehmen, für Mali betrug der Anteil 2.3%, für Senegal 1.6% und für die Elfenbeinküste 1.1%.¹³⁸

Hinsichtlich der Rückreisen von spanischen und portugiesischen Staatsangehörigen ist zudem davon auszugehen, dass diese ohnehin zu einer Rückkehr bereit gewesen waren und mit der Rückkehrförderung lediglich Mitnahmeeffekte erzeugt wurden. Aus diesen Gründen wurde 1980 Spaniern und Portugiesen die Teilnahme am Programm vorenthalten, was offiziell mit der künftigen EG-Mitgliedschaft dieser beiden Staaten begründet wurde. Ebenso wurden Algerier Ende 1980 von der *Aide au retour* ausgeschlossen, da Frankreich und Algerien ein bilaterales Abkommen in bezug auf die Förderung der Rückkehr unterzeichnet hatten.¹³⁹

3.2 Rückkehrförderung in den achtziger Jahren

Mit dem Regierungswechsel vom Mai 1981 wurde der aktiven Rückkehrförderung vorerst eine Absage erteilt, weil damit letztlich versucht würde, ausländische Arbeitskräfte, die der französischen Wirtschaft einst dienlich waren, mit einer vergleichsweise geringen Rückkehrprämie möglichst rasch wieder loszuwerden. An der Zielsetzung der Begrenzung und staatlichen Kontrolle der Zuwanderung wurde hingegen weiterhin festgehalten. Anders als ihre Vorgängerin war die neue Regierung jedoch bemüht,

die Legalität der ergriffenen Massnahmen sicherzustellen und die administrativen Entscheidungsspielräume einzuschränken. Daneben stellten die Integration der in Frankreich lebenden Ausländer sowie die Stärkung ihrer rechtlichen Stellung weitere Grundsätze der neuen Ausländerpolitik dar.¹⁴⁰

Trotz der Neuausrichtung der französischen Ausländerpolitik wurden von der sozialistischen Regierung nicht alle Rückkehrperspektiven beseitigt, doch legte sie Wert auf die bilaterale Zusammenarbeit mit den Herkunftsstaaten im Rahmen von Abkommen, deren Ziel in der Erleichterung der Reintegration von Rückkehrern in die heimische Wirtschaft bestand. Umgesetzt wurde diese Direktive anhand eines speziellen Rückkehrprogramms für Algerier, das noch vor dem Regierungswechsel von der Rechts-Regierung entworfen wurde und auf einem französisch-algerischen Abkommen von 1980 beruhte.¹⁴¹ Im Zuge der Intensivierung der wirtschaftlichen und technischen Kooperation mit Algerien nach der sozialistischen Machtübernahme wurde das bestehende Abkommen von 1980 zu einer Massnahme der Entwicklungshilfe umfunktioniert. Die Rückkehrhilfe sollte als echte Kooperationsmassnahme konzipiert werden und sich zunächst modellartig auf die französisch-algerische Zusammenarbeit beschränken.¹⁴²

Folgendes Massnahmenbündel war vorgesehen:

- a) Staatliche Hilfen zur Gründung von Kleinbetrieben in Algerien, d.h. französische Vorzugskredite zum Kauf französischer Waren, die zur Betriebsgründung gebraucht wurden bzw. Zoll-, Steuer- und Importerleichterungen seitens des algerischen Staates.
- b) Berufliche Fortbildungskurse von 4-12 Monaten, die sich am von algerischer Seite definierten Bedarf orientierten und während denen ein ortsüblicher Lohn ausbezahlt werden sollte. Da die Ausbildungen teils in Frankreich, teils in Algerien stattzufinden hatten, wurden mit französischer Unterstützung mehrere Schulungszentren aufgebaut.
- c) Rückkehrprämien in der Höhe von vier Monatslöhnen bzw. des vierfachen Betrages des Mindestlohnes im Falle von Arbeitslosigkeit.¹⁴³

Die konkrete Unterstützung ausreisebereiter Algerier umfasste in jedem Fall die Übernahme der Reisekosten. Hingegen galt es bezüglich der obigen Leistungen (Ausbildung, Hilfe bei der Existenzgründung oder Rückkehrhilfe) eine Wahl zu treffen, da sich diese nicht kumulieren ließen.¹⁴⁴ Die Teilnahmebedingungen an diesen Programmen waren allerdings weniger restriktiv gehalten, als bei den vorgängigen Programmen: So war zum einen die Förderung der Rückkehr nicht mehr an die Aufgabe der Sozialversicherungsansprüche gebunden und zum anderen nur noch der Antragsteller von Rückkehrhilfe, nicht mehr aber seine ganze Familie zur Ausreise verpflichtet.¹⁴⁵ Die anfangs vielversprechende wirtschaftliche und technologische Zusammenarbeit zwischen Frankreich und Algerien geriet jedoch schon bald ins Stocken, als sich 1981 die französisch-algerischen Beziehungen aufgrund von Differenzen im Westsahara-Konflikt sowie hinsichtlich der algerischen Erdöl- und Erdgaslieferungen abkühlten. Obwohl ursprünglich von beiden Seiten eine Verlängerung des Abkommens vorgesehen war, wurde es 1983 aufgrund der von Algerien gezeigten Zurückhaltung nicht wieder erneuert.¹⁴⁶ Die Angebote für rückkehrwillige Algerier wurden jedoch seitens Frankreichs noch einige Zeit aufrechterhalten. Die Tabelle 3.3 gibt einen Überblick über die im Rahmen der Algerien-Programme erfolgten Ausreisen.

Tabelle 3.3 - Ausreisen im Rahmen des Algerien-Programms (1981-1986)

| | 1981-82 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | Total |
|------------------------------------|---------|--------|--------|------|------|--------|
| Ausreisen von Antragstellern | 6190 | 13'616 | 5953 | 569 | 62 | 26'390 |
| davon: | | | | | | |
| - Rückkehrprämie | 6189 | 13'608 | 5942 | 567 | 62 | 26'367 |
| - berufl. Ausbildung | 1 | 8 | 12 | 2 | - | 23 |
| - Hilfe bei Betriebsgründung | - | - | - | - | - | - |
| Total inklusive Familienmitglieder | 11'526 | 25'940 | 11'335 | 1081 | 118 | 50'000 |

Quelle: ONI 1986:17

Hinsichtlich des Programmteils *Betriebsgründungen* waren zwar 250 Anfragen, aber keine einzige Realisierung zu verzeichnen. Von französischer Seite wird dies mit den Vorbehalten der algerischen Bürokratie gegenüber Privatfirmen und dem entsprechend unflexiblen Verhalten erklärt.¹⁴⁷ Für die *beruflichen Weiterbildungsmassnahmen* muss ein ähnliches Fazit gezogen werden: So haben sich rund 700 Personen für Ausbildungsprogramme interessiert, doch nur gerade 33 haben die Kurse, welche entgegen den ursprünglichen Absichten ausschliesslich in Frankreich stattfanden, auch wirklich absolviert.¹⁴⁸ Demgegenüber wurde die *Ausreiseprämie* (*Allocation retour*) bis Ende 1986 von mehr als 26'000 Personen in Anspruch genommen, was Auszahlungen in der Höhe von 450 Mio. FF entspricht. Werden die Familienmitglieder von Antragstellern miteinbezogen, sind zwischen 1980 und 1986 insgesamt etwa 50'000 Personen nach Algerien ausgereist.¹⁴⁹ Diese im Vergleich zu den Programmen der siebziger Jahre hohe Resonanz der Rückkehrprämie dürfte nicht zuletzt darauf zurückzuführen sein, dass die Anrechte auf Sozialversicherungsleistungen mit der Teilnahme am Programm nicht preisgegeben werden mussten.¹⁵⁰

Insgesamt wird das Programm auch von französischer Seite keineswegs als Erfolg oder als nachahmenswertes Modell beurteilt. Die Ineffizienz der Algerien-Programme wurden jedoch ausschliesslich auf das Verhalten der algerischen Seite zurückgeführt, der die Bereitschaft oder die Mittel zur aktiven Förderung der Reintegration von Remigranten zu fehlen schien.¹⁵¹ Zwar hat Frankreich einige Bemühungen unternommen, weitere derartige Abkommen abzuschliessen, doch war ihnen aufgrund der prinzipiell ablehnenden Haltungen der in Betracht gezogenen Herkunftsstaaten wenig Erfolg beschieden. Ein gleichartiges Abkommen wurde denn auch nur noch mit Senegal abgeschlossen, das allerdings zu keinen nennenswerten Aktivitäten führte.¹⁵²

Aufgrund der weiter ansteigenden Arbeitslosigkeit – die Arbeitslosenzahlen waren zwischen 1981 und 1983 um ca. 15% oder rund 270'000 Personen auf über 2 Mio. angestiegen – und der zunehmenden Fremdenfeindlichkeit sah sich die französische Regierung ab 1983 veranlasst, ihre Haltung gegenüber einer aktiven Rückkehrpolitik zu revidieren.¹⁵³ Die schwierige arbeitsmarktliche Situation und zunehmende Vorbehalte gegenüber ausländischen Arbeitnehmern hatten schon seit dem Frühsommer 1982 zu Gastarbeiterstreiks in den krisengeschüttelten Automobilwerken in der Region Paris geführt,

die mit Unterbrüchen immer wieder aufflammten. Um die Jahreswende 1983/84 kulminierten diese Streiks in der Besetzung der Talbot-Werke von Poissy, welche Massenentlassungen angekündigt hatten, sowie in gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen einheimischen und ausländischen Arbeitnehmern. Dies trug zur weiteren Anheizung des ausländerfeindlichen Klimas bei, was in den Erfolgen des *Front National* bei den Kommunalwahlen 1983 und den Europaratswahlen 1984 zum Ausdruck kam.¹⁵⁴

In diesem Kontext entstand 1984 die Idee, die freiwillige Rückkehr ausländischer Arbeitnehmer, welche von der Kündigung bedroht waren, unter Einbezug der Arbeitgeber im Rahmen des Programms *Aide à la réinsertion* staatlich zu fördern. Im weiteren wurde die Freiwilligkeit des Rückkehrentscheids, die Zusammenarbeit mit den Herkunftsstaaten sowie der Anspruch betont, zur Entwicklung der Herkunftsregion beizutragen. Auf diesen Prinzipien beruhte die im Frühjahr 1984 beschlossene *Aide à la réinsertion*, welche bis zum heutigen Tag in Anspruch genommen werden kann und die sich aus den folgenden kumulierbaren Elementen zusammensetzt:

- a) aus einer staatlichen Wiedereingliederungshilfe,
- b) aus einer Entschädigung der Arbeitslosenkasse sowie
- c) aus einer Abfindungszahlung des Arbeitgebers.¹⁵⁵

Um diese finanziellen Hilfeleistungen zu erhalten, muss die Firma eines von Arbeitslosigkeit bedrohten ausländischen Arbeitnehmers mit dem *Office National de l'Immigration (ONI)*^x eine Übereinkunft hinsichtlich der Reintegration ausländischer Arbeitnehmer unterzeichnet haben, welche einerseits die vorgesehenen Entlassungen staatlich genehmigt und andererseits den Arbeitgeber verpflichtet, nebst den gesetzlich zustehenden Entschädigungen (Entlassungs-, Urlaubsentschädigung etc.) eine pauschale Abfindung von mindestens 15'000 FF an ausreisebereite ausländische Arbeitnehmer zu entrichten. Ein die *Aide à la réinsertion* beantragender Arbeitnehmer muss zudem seine Rückkehr durch ein konkretes Reintegrationsprojekt vorbereiten, dessen Realisierbarkeit jeweils vom ONI überprüft wird, bevor die staatliche Wiedereingliederungshilfe in der Höhe von bis zu 20'000 FF^{xi} zur Finanzierung von Fortbildungsmassnahmen und/oder beruflicher Ausrüstung gewährt wird. Seitens des Staates werden zudem die Reisekosten übernommen und Beiträge an die Umzugskosten geleistet. Letztere betragen für europäische Staaten inklusive die Türkei 6700 FF, für den Umzug in ein aussereuropäisches Land werden 10'000 FF gewährt. Ergänzt werden diese Zahlungen durch die Kapitalisierung von 66% der (noch) zustehenden Arbeitslosenansprüche, so dass insgesamt Summen in der Höhe von 60'000 bis 120'000 FF zur Auszahlung gelangen.¹⁵⁶

Die Rückkehrförderung der achtziger Jahre war somit auf die Beschäftigungssituation in den kriselnden Industriebranchen zugeschnitten und zielte darauf ab, durch die freiwillige Rückkehr von Arbeitsmigranten Entlassungen in grossem Umfang möglichst zu vermeiden oder zumindest gekündigten Ausländern mit der unterstützten Rückkehr eine Alternative zur Arbeitslosigkeit in Frankreich zu bieten.¹⁵⁷ Im Unterschied zum deutschen Modell der Rückkehrförderung von 1983/84 nimmt Frankreich keine Erstattung von Rentenversicherungsbeiträgen vor. Damit fällt der direkte finanzielle Anreiz zwar geringer aus, doch bleibt der Anspruch auf soziale Absicherung im Alter unberührt,¹⁵⁸ was sich auf einen Rückkehrentscheid positiv auswirken dürfte. Da alle im Rahmen der

^x Das ONI wurde anfangs 1988 umbenannt und heisst seither *Office des Migrations Internationales (OMI)*.

^{xi} Einer anderen Quelle zufolge betragen die staatlichen Leistungen bis zu 30'000 FF (Patrick WEIL, *La France et ses étrangers*, Paris 1991, S. 331).

Aide à la réinsertion ausreisenden Personen auf ihre Aufenthaltsbewilligung und eine Rückkehroption nach Frankreich verzichten müssen, sind konsequenterweise alle Personen vom Programm ausgeschlossen, denen ein Bleiberecht in Frankreich aus rechtlichen Gründen nicht verwehrt werden kann. Dies betrifft Bürger der heutigen EU sowie derjenigen ehemaligen Kolonien, die hinsichtlich der Einreise nach Frankreich noch von einer Vorzugsregelung profitieren.¹⁵⁹ Im Hinblick auf die gute Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern hat Frankreich über das *Ministère des Affaires Sociales et de l' Integration (MAS)* bilaterale Reintegrationsabkommen mit Jugoslawien, Senegal, Mauretanien (alle 1986) sowie mit Mali (1987) und Marokko (1988) abgeschlossen, in deren Rahmen die *Aide à la réinsertion* gewährt wird.¹⁶⁰

Das Programm *Aide à la réinsertion* war zögerlich angelaufen und konnte in den ersten sieben Monaten Laufzeit bis Ende Dezember 1984 nur knapp 5000 Anträge verzeichnen (wovon 2369 bewilligt wurden, aber nur 981 zu einer Ausreise führten). Als sich diese Zahl bis im März 1985 auf 9255 Anträge erhöhte, zeigten sich die Behörden optimistisch und rechneten für 1985 mit der Rückkehr von rund 20'000 ausländischen Arbeitnehmern und 30'000 Angehörigen. Die hohen Erwartungen der Regierung an das Programm spiegelten sich auch in der Aussage der damaligen Staatssekretärin für Ausländerfragen, Georgina Dufoix, wieder, dass die Schaffung von 200'000 (!) Arbeitsplätzen im Rahmen öffentlicher Arbeitsprogramme 3.2 Mia. FF kosteten, während für die Förderung der Rückkehr von 200'000 Personen nur etwa 2 Mia. FF aufgewendet werden müssten.¹⁶¹ Wie die Tabelle 3.4 verdeutlicht, wurde die Zielgröße nicht erreicht.

Tabelle 3.4 - Ausreisen im Rahmen der *Aide à la réinsertion* (1984-1996)

| Jahr | Erwerbstätige | Arbeitslose | Familienmitglieder | Total |
|-------|---------------|----------------------|--------------------|--------|
| 1984 | 982 | - | 820 | 1802 |
| 1985 | 13'873 | - | 19'025 | 32'898 |
| 1986 | 8815 | - | 11'064 | 19'879 |
| 1987 | 4376 | - | 6133 | 10'509 |
| 1988 | 1986 | 794+203 ¹ | 1792 | 3778 |
| 1989 | 669 | 408+22 ¹ | 525 | 1194 |
| 1990 | 235 | 49 | 186 | 421 |
| 1991 | 173 | 136 | 112 | 285 |
| 1992 | 164 | 124 | 96 | 260 |
| 1993 | 375 | 281 | 222 | 597 |
| 1994 | 402 | 312 | 277 | 679 |
| 1995 | 291 | 260 | 211 | 502 |
| 1996 | 205 | 190 | 106 | 311 |
| Total | 32'546 | 2779 | 40'569 | 73'115 |

¹ Die zweite Zahl bezieht sich auf langzeitarbeitslose Bezieher von Solidaritätsunterstützung, denen das Programm nur 1988 offenstand.

Quelle: Lebon 1997:78

Bis 1996 sind im Rahmen der *Aide à la réinsertion* insgesamt etwas mehr als 73'000 Personen in ihre Heimat zurückgekehrt, wovon gut 55% auf begleitende Familienmitglieder entfallen. Dabei fällt auf, dass rund 90% der Ausreisen in den Jahren 1984-1987 vollzogen wurden, davon wiederum die Hälfte allein 1985. Obwohl somit rund 45% aller geförderten Ausreisen in diesem Jahr stattfanden, wurde das Ziel der französischen Behörden nicht erreicht, bis Ende 1985 insgesamt 50'000 Personen zur Ausreise zu veranlassen.

Zwischen 1986 und 1989 wurde die Bestimmungen der *Aide à la réinsertion* mehrmals den veränderten Rahmenbedingungen und Bedürfnissen angepasst. Seit dem September 1986 sind spanische, portugiesische und griechische Staatsangehörige von der Teilnahme am Programm ausgeschlossen, da die entsprechenden Staaten Mitglieder der damaligen EG geworden sind.¹⁶² Umso erstaunlicher ist es, dass Portugiesen mit 17% der bis 1996 erfolgten Ausreisen noch immer die zweitgrösste Rückkehrergruppe nach den Algeriern darstellen, deren Anteil bei 34% liegt. Im weiteren entfallen 16% der Ausreisen auf türkische, 9% auf marokkanische und 7% auf tunesische Rückkehrer, während Personen schwarzafrikanischer Herkunft nur mit 3% vertreten sind. Im Vergleich zum Programm von 1977, von dem vor allem spanische und portugiesische Arbeitsmigranten profitierten, wurde die *Aide à la réinsertion* verstärkt auch von nordafrikanischen Personen in Anspruch genommen. Dies mag daran liegen, dass in den von Rationalisierung und Umstrukturierung besonders betroffenen Automobilkonzernen anteilmässig viele Nordafrikaner beschäftigt waren, doch ist auch eine erhöhte Rückkehrbereitschaft unter den nordafrikanischen Arbeitnehmern aufgrund besserer Reintegrationschancen im Herkunftsland nicht auszuschliessen.¹⁶³

Eine weitere Modifikation wurde im Oktober 1987 vorgenommen, als das Programm wegen rückläufigen Gesuchen auf weitere Ausländerkategorien ausgedehnt wurde, so dass ab diesem Zeitpunkt auch Arbeitslosenunterstützung beziehende Ausländer Rückkehrhilfe erhalten konnten. Zudem bekamen langzeitarbeitslose Bezüger von Solidaritätsunterstützung (*Allocation de solidarité spécifique*) die zeitlich befristete Möglichkeit zugestanden, von der *Aide à la réinsertion* zu profitieren, wobei Anträge bis Ende 1988 gestellt werden mussten.¹⁶⁴ Diese Ausdehnung der Zielgruppe des Programms führte 1988 zur Ausreise von 997 zusätzlichen Personen, davon 794 Arbeitslose und 203 Bezüger von Solidaritätshilfe. Für 1989 belaufen sich die Zahlen auf 408 resp. 22 Ausreisen in den entsprechenden Kategorien.¹⁶⁵

Schliesslich wurde 1989 dem Programm noch eine weitere Komponente hinzugefügt: Künftig sollten Arbeitnehmer, welche das 45. Altersjahr erreicht und deren Arbeitgeber mit OMI einen entsprechenden Vertrag abgeschlossen hatten, die Möglichkeit erhalten, im Falle einer Ausreise eine Rente zu beantragen, die bis zum Erreichen des 60. Altersjahres ausbezahlt wird.¹⁶⁶ Wieviele der Rückreisen seither aufgrund dieser neuen Regelung erfolgten, lässt sich nicht mit Sicherheit bestimmen.

Zwar hat das Programm im Hinblick auf die in den achtziger Jahren anstehenden Massenentlassungen in grossen Unternehmen zu einer sozialen und politischen Entschärfung der Situation beigetragen und kann somit als Erfolg bezeichnet werden. Dennoch darf die quantitative Wirkung des Programms gemäss dem französischen Politologen Patrick Weil nicht überschätzt werden, da es im Vergleich zu der sowieso stattfindenden Remigration nur zu einer geringen zusätzlichen Rückwanderung geführt habe.¹⁶⁷

3.3 Aktuelle rückreise- und rückschaffungspolitische Entwicklungen

Die *Aide publique à la réinsertion* wird seit Anfang der neunziger Jahre durch zwei weitere Programme ergänzt. Beide richten sich an Personen, die nicht oder nicht mehr über eine gültige Aufenthaltsbewilligung verfügen und müssen deshalb in engem Zusammenhang mit rückschaffungspolitischen Bestimmungen betrachtet werden.

Das Programm *Aide au retour* besteht seit 1991 und ist für Personen bestimmt, denen die Ausstellung oder Verlängerung des Aufenthaltstitels verweigert oder deren Asylgesuch definitiv abgelehnt worden ist. Es basiert auf Freiwilligkeit, will eine Alternative zur Rückführung an die Grenze bieten¹⁶⁸ und richtet sich an Personen, welche schon eine Aufforderung zum Verlassen Frankreichs (die sog. *Invitation pour quitter la France – IQF*) erhalten haben. Um die Rückkehrshilfe in Anspruch nehmen zu können, muss sie innerhalb eines Monats nach Erhalt der IQF bei einer Zweigstelle des *Office des Migrations Internationales (OMI)* beantragt werden. Sie beträgt 1000 FF für Erwachsene plus 300 FF für Kinder und beinhaltet ebenfalls die Reisekosten sowie die Kosten des Gepäcktransports.¹⁶⁹ Wie der Tabelle 3.5 zu entnehmen ist, haben sich von den gut 43'000 Personen, welche seit 1991 eine *Invitation à quitter la France (IQF)* erhalten haben, knapp die Hälfte für die *Aide au retour* interessiert, gut 8300 Unterstützungsanträge wurden gestellt und knapp 7200 Personen sind schliesslich bis Ende 1996 im Rahmen des Programms in ihre Heimat zurückgekehrt.

Tabelle 3.5 – Ausreisen im Rahmen der *Aide au retour* seit 1991

| Jahr | Anzahl IQF ¹ | Interessenten | gestellte Anträge | akzeptierte Anträge | ausgereiste Personen |
|-------------------|-------------------------|---------------|-------------------|---------------------|----------------------|
| 1991 ² | 6173 | 1561 | 610 | 303 | 355 |
| 1992 | 12'631 | 4410 | 1338 | 1030 | 1212 |
| 1993 | 5807 | 3468 | 1195 | 876 | 1050 |
| 1994 | 6135 | 3890 | 1421 | 1121 | 1327 |
| 1995 | 6639 | 4253 | 1857 | 1367 | 1599 |
| 1996 | 5734 | 3777 | 1902 | 1404 | 1644 |
| Total | 43'119 | 21'359 | 8323 | 6101 | 7187 |

¹ Invitation à quitter la France

Quelle: Lebon 1997:34

² September bis Dezember 1991

Beim Programm zur humanitären Repatriierung (*Aide au repatriement volontaire*, auch *Mesures de repatriement humanitaire* genannt), handelte es sich um schon bestehende Bestimmungen, welche 1992 neu organisiert wurden.¹⁷⁰ Sie richten sich an Personen, welche sich in einer prekären sozialen Lage befinden (*Personnes en situation de grande difficulté*) und auf Vorschlag des OMI ebenfalls von einer kostenlosen Repatriierung sowie einer Unterstützung von 1000 FF pro Erwachsenem und 300 FF pro Kind profitieren können. Die Zahl derer, welche das Programm in Anspruch nehmen, ist allerdings minim: Handelte es sich anfangs der neunziger Jahre jährlich um weniger als 100 Personen,¹⁷¹ so waren es 1996 212 Personen. Je nach Herkunftsland können diese Programme spezifische Begleitmassnahmen beinhalten. Manchmal werden die Rückkehrprogramme auch zur Lösung punktueller Probleme

herbeigezogen, wie beispielsweise im Jahre 1993 als während einiger Monate ein spezielles Programm zur Rückführung rumänischer Fahrender aus der Region Paris umgesetzt wurde. Von den 603 Personen, die sich näher für das Programm interessiert hatten, sind letztlich allerdings nur 102 in ihre Heimat zurückgekehrt.¹⁷²

Diese zwei Programme, welche zusammen mit der *Aide public à la réinsertion* die drei Pfeiler der französischen Rückkehrpolitik konstituieren, müssen als Alternativen zum Vollzug von Zwangsausweisungen verstanden werden, welcher in Frankreich grundsätzlich dieselben Probleme aufwirft wie in anderen europäischen Ländern. Formal gesehen kann ein Ausländer ohne Aufenthaltsbewilligung in Frankreich vom Präfekten zur Rückführung an die Grenze (*Reconduite à la frontière*) verurteilt werden.¹⁷³ Ein erschwerender Umstand für die Durchführung der Rückschaffungspolitik stellt in Frankreich die Beschränkung der Ausschaffungshaft (*Retention administrative*) dar, welche sich bis vor kurzem auf maximal 48 Stunden belief und mit Einverständnis des Richters um acht Tage verlängert werden konnte.^{xii} Ob es gelingt, Illegale in der kurzen Zeitspanne auszuschaffen, hängt einerseits von den technischen und personellen Ressourcen der Polizei, andererseits vom Willen der Herkunftsstaaten ab, ihren Staatsbürgern gültige Reisepapiere, meistens in Form eines Passierscheins (*Sauf conduit*), auszustellen.

Ist die Migrationsfrage schon seit über einem Jahrzehnt Teil der innenpolitischen Auseinandersetzungen Frankreichs, so hat ihre Politisierung in den letzten zwei Jahren eine zusätzliche Intensitätsstufe erreicht, welche auch Veränderungen der Rückkehr- und Rückschaffungspolitik nach sich zog. Mitverantwortlich für diese Entwicklung sind die 1993 verabschiedeten und nach dem damaligen Innenminister benannten *Lois Pasqua*, welche auf eine striktere Zulassungspolitik abgezielt hatten, gleichzeitig aber eine Kategorie von Ausländern schufen, die keine Aufenthaltsberechtigung besassen und trotzdem nicht ausgewiesen werden konnten. Diese widersprüchliche Situation führte im Sommer 1996 zum Protest der *Sans-Papiers*, welche durch die Besetzung der Pariser Kirche Saint-Bernard auf ihre Lage aufmerksam machen wollten. Innenminister Debré versuchte daraufhin, mit einem neuen Gesetz die Lücken des alten zu schliessen. Da aber Liberalisierungen in gewissen Bereichen von ausgeprägten Verschärfungen in anderen begleitet wurden, opponierte die Linke, welche im Parlamentswahlkampf von 1997 eine grundlegende Neuorientierung der Migrationspolitik versprach. Nach der Bildung einer Linksregierung beauftragte Premierminister Lionel Jospin den Politologen Patrick Weil mit der Ausarbeitung von Reformvorschlägen, welche im August 1997 als Bericht veröffentlicht wurden.¹⁷⁴ Die sehr pragmatisch ausgerichteten Empfehlungen betreffen fast alle Bereiche der Migrationspolitik – und damit auch die Rückkehr- und Rückschaffungspolitik – und sind zum Teil in die *Loi Chevènement* vom 11. Mai 1998 eingegangen.

In Bezug auf die *Rückkehrpolitik* schlägt der Bericht verschiedene Neuerungen vor. Als einen ersten Schritt empfiehlt er, Bestimmungen abzuschaffen, die eine Rückkehr behindern. Dies betrifft erstens den Artikel 18 des Dekrets vom 2. November 1945, welcher vorsieht, dass ein Ausländer, der sich drei aufeinanderfolgende Jahre ausserhalb Frankreichs aufgehalten hat, seine Aufenthaltserlaubnis verliert. Viele Pensionierte oder knapp vor der Pension stehende Personen haben deshalb Angst in ihr Herkunftsland zurückzukehren, weil sie befürchten, nicht mehr nach Frankreich zurückkommen zu können (sei es zur medizinischen Behandlung oder zum Besuch von Verwandten). Der Bericht schlägt deswegen vor, dass die Aufenthaltsbewilligung von pensionierten Rückkehrern weiterhin gültig bleibt.

^{xii} Frankreich verfügt damit mit Ausnahme von Spanien über die liberalsten Bestimmungen in Bezug auf die Ausschaffungshaft.

Ein zweites Hindernis für die Rückreise stellt der Umstand dar, dass Pensionsgelder nicht oder nicht in vollem Umfang ins Ausland ausbezahlt werden. Auch dies empfiehlt der Bericht zu ändern.¹⁷⁵

Eine zweite Kategorie von Empfehlungen betrifft die schon bestehende Rückkehrförderung, die es auszuweiten und zu akzentuieren gilt. Der Bericht konstatiert, dass die unter Verantwortung des *Office des Migrations Internationales* stehenden Rückkehrprogramme immer weniger Erfolge zu verzeichnen hätten. Seit 1984 seien zwar fast 80'000 Ausreisen unterstützt worden – wobei der Höhepunkt 1985 bei 32'898 Personen gelegen habe –, seither sei die jährliche Zahl der Ausreisenden aber konstant gesunken, bis auf 2211 Personen 1996.¹⁷⁶ Aufgrund dieser Tatsache schlägt die Kommission vor, einerseits die Leistungen der *Aide au retour* von 1000 FF auf 4500 FF zu erhöhen und sie in drei Tranchen auszubezahlen (ein Drittel bei der Abreise, zwei Drittel im Heimatland), andererseits den Personenkreis, welcher von der Massnahme profitieren kann, auszudehnen, so dass auch solche Personen sich um die Prämien bewerben können, die schon von einem Ausschaffungsentscheid (*Arrêté de reconduite à la frontière*) betroffen sind.¹⁷⁷

Auch die *Aide publique à la reinsertion*, welche 1996 von nur 311 Personen benutzt wurde, will der *Rapport Weil* einem grösseren Personenkreis zugänglich machen, beispielsweise Ausländern, welche vom staatlichen Mindesteinkommen leben, dem *Revenu minimum d'insertion* (RMI). Die Finanzierung der Massnahme soll einerseits direkt vom Staat geleistet werden, andererseits aus der vorgezogenen Kapitalisierung eines Teils der Sozialleistungsansprüche bestehen. Weiter wird vorgeschlagen, auch noch in den Arbeitsprozess integrierte Personen von dem Programm profitieren zu lassen, dieses durch bessere Information und Öffentlichkeitsarbeit einem grösseren Personenkreis bekannt zu machen sowie die Reintegrationsprojekte seriöser auszuwählen und vorzubereiten.¹⁷⁸ Als weitere Neuerung kann schliesslich der Vorschlag verstanden werden, Rückkehrprogramme verstärkt mit Mikro-Entwicklungshilfeprojekten im Heimatland zu verbinden. Diesbezüglich geht der Bericht aber über einige allgemein gehaltene Vorschläge nicht hinaus.¹⁷⁹ Die Idee der Kombination von Rückkehrförderung und Entwicklungszusammenarbeit hat erst in einem weiteren, dem Premierminister im Dezember 1997 vorgelegten Bericht eine gewisse Konkretisierung erfahren (siehe unten).

Aber auch die *Rückschaffungspolitik* wurde im Zuge der Politisierung der Migrationsfrage erneut zur Debatte gestellt und ist Gegenstand von Empfehlungen im Bericht Weil geworden. Die Verfasser legen erst dar, dass 1996 drei Viertel der 44'000 Ausschaffungsentscheide Personen betrafen, deren einziges Vergehen der illegale Aufenthalt war, ein Viertel solche, welche zusätzlich wegen eines anderen Vergehens verurteilt wurden. Zwei Drittel der Ausschaffungsentscheidungen wurden aber nicht ausgeführt. Der Bericht merkt an, dass diese Ineffizienz in den letzten Jahren dazu geführt habe, dass Illegale verstärkt mit Haftstrafen belegt würden: 1996 zählte man 5364 Verurteilungen. Der Vollzug von Ausschaffungen fällt bei Inhaftierten aber nicht effizienter aus als im Normalfall: Nur 33% der Ausschaffungen werden ausgeführt.¹⁸⁰ Dies erklärt sich vor allem mit den Schwierigkeiten der Papierbeschaffung, die im Falle gewisser Länder – beispielsweise Marokko und Tunesien – auf systematische Obstruktion der Konsulate zurückzuführen sind.¹⁸¹

Als Antwort auf diese Probleme schlägt der Bericht verschiedene Massnahmen vor, darunter die Verlängerung der Ausschaffungshaft um ca. 5 Tage, da diese zusätzliche Zeit die Feststellung der Identität stark vereinfachen würde.¹⁸² Für die Schwierigkeiten bei der Papierbeschaffung sind nach dem Bericht drei Sachlagen verantwortlich, denen je spezifisch zu begegnen ist: erstens die materielle Unfähigkeit der Konsulate, während der kurzen Fristen die notwendigen Papiere zu beschaffen, weshalb

die Kommission eine bessere Kooperation mit den betreffenden Konsulaten sowie eine finanzielle Entschädigung derselben vorschlägt; zweitens die schlechte Qualität der Dossiers, welche von der Verwaltung den Konsulaten vorgelegt wird, worauf mit der Verbesserung der technischen Ressourcen (beispielsweise effizientere Computerprogramme) geantwortet werden soll; drittens schliesslich systematischer Widerstand der Herkunftsänder, der nur auf diplomatischem Weg über das Aussenministerium angegangen werden kann.¹⁸³

Die Vorschläge des Berichtes Weil wurden teilweise in der *Loi Chevènement* umgesetzt, die am 11. Mai 1998 vom Parlament verabschiedet wurde. Die Ausarbeitung des Gesetzes fand zeitgleich mit der Legalisierung der *Sans-papiers* statt, welche ebenfalls zu den Regierungsverprechungen der Sozialisten gehört hatte. Ein Zirkular des Innenministers vom 24. Juni 1997 legt die Kriterien für den Erhalt einer Aufenthaltserlaubnis fest. Von den 150'000 Personen, welche sich in den darauffolgenden Monaten darum bewarben, haben bis anhin etwa 60% eine Aufenthaltserlaubnis erhalten. Obwohl unter dem Druck der anhaltenden Mobilisierung der *Sans-papiers* die Legalisierungskriterien etwas liberalisiert worden sind, muss eine grosse Zahl der verbleibenden Personen mit der Ausweisung rechnen. Um diesen wiederum eine Alternative zur zwangswise Ausreise zu bieten, wurde mit dem Zirkular vom 19. Januar 1998 eine spezielle Rückkehrhilfe geschaffen.¹⁸⁴

Diese spezielle Rückkehrhilfe muss – wie im allgemeinen Programm der *Aide au retour* vorgesehen – innerhalb eines Monats nach Erhalt der *Invitation à quitter le territoire* beantragt werden. Entgegen den Empfehlungen des *Rapport Weil* sind jedoch Personen vom Programm ausgeschlossen, die einen *Arrêté de reconduite à la frontière* bereits erhalten haben. Im Sinne der Empfehlungen des Berichts ist hingegen die Erhöhung der Unterstützungssumme von 1000 FF auf 4500 FF für Erwachsene und von 300 FF auf 900 FF für Kinder ausgefallen, wobei die Familie des Antragstellers zur Mitausreise verpflichtet ist, sofern deren Mitglieder nicht über gültige Aufenthaltpapiere verfügen. Als weitere Unterstützung ist eine psychologische Hilfe, administrative Unterstützung bei der Beschaffung der Reisepapiere sowie die Deckung der Reisekosten vorgesehen. Das Zirkular sieht auch eine Hilfe im Herkunftsland vor: Bei einer Rückkehr nach Mali, Marokko, Rumänien, Senegal, Tunesien oder in die Türkei hilft das OMI beispielsweise während sechs Monaten bei der Wohnungs- und Arbeitssuche sowie bei der Einschulung von Kindern. In Ländern, mit denen Abmachungen über ein *Programme de développement local/migration* existieren, sollen die Rückkehrenden mit Hilfe des OMI darin integriert werden.¹⁸⁵

Die wichtigsten Neuerungen der *Loi Chevènement* im Bereich der Rückschaffungspolitik sind einerseits die Verlängerung der *Retention administrative* von 10 auf 12 Tage (Möglichkeit der zweimaligen Verlängerung der anfänglichen Haft von 48 Stunden um je 5 Tage),¹⁸⁶ andererseits – wenn es sich um Personen handelt, welche zu einer Gefängnisstrafe verurteilt worden sind – die Verpflichtung der Gefängnisverwaltungen, während der Haftzeit die Identität der illegalen Aufenthalter festzustellen, um sie nach Ablauf der Strafe sogleich ausweisen zu können.¹⁸⁷ Im Bereich der Rückkehrpolitik räumt das Gesetz gewisse Hindernisse betreffend Kranken- und Altersversicherung beiseite, welche eine Rückkehr von pensionierten Migranten in ihr Heimatland behinderten.¹⁸⁸

Die Empfehlung des Berichts Weil, die Immigrationspolitik stärker an die Entwicklungspolitik zu binden hat, wie schon erwähnt, in einem dem Premiermister im Dezember 1997 vorgelegten Bericht eine gewisse Konkretisierung erfahren. Das zentrale Konzept dieser von Sami Naïr, Berater des Innenministers Chevènement, stammenden Vorschläge ist das sog. "Co-développement".¹⁸⁹ Da

Migrationströme durch staatliche Regelungen nie vollständig unterbunden werden können und restriktive Einwanderungsbestimmungen prinzipiell rückkehrbereite Immigranten davon abhalten, in ihr Heimatland zurückzukehren – weil sie befürchten müssen, nicht wiederkommen zu können –, sei das Prinzip der "Mobilität und der alternierenden Migration" (*Mobilité et alternance*) staatlich zu fördern. Jedes Jahr soll ein Kontingent von Migranten zugelassen werden, mit dem Ziel, sie eine Ausbildung absolvieren zu lassen, die ihnen anschliessend die Möglichkeit verschafft, zur Entwicklung des Heimatlandes beizutragen. Diese Migranten sollen in den Genuss eines dauerhaften und erneuerbaren "Zirkulationsvisums" (*Visa de circulation*) kommen, das ihnen die wiederholte Einreise nach Frankreich ermöglicht, aber kein Recht auf einen dauerhaften Aufenthaltsstatus in Frankreich umfasst.¹⁹⁰ Neben der Überzeugung, auf diese Weise eine dauerhafte Niederlassung in Frankreich einzuschränken, steht dem Konzept der "alternierenden Migration" auch die Idee Patin, so den *Brain drain* zu verhindern helfen, gleichzeitig aber die Präsenz Frankreichs in seinen ehemaligen Kolonien zu stärken. Diese Vorschläge sind allerdings bis anhin Makulatur geblieben, weil die französische Regierung befürchtet, dass auch ein solches Dispositiv letztlich zur dauerhaften Niederlassung der Migranten führen wird und sie dem Vorwurf ihrer politischen Gegner, sie verfolge eine inkonsequente Immigrationspolitik, keine Nahrung geben will – eine Kritik, die im Zusammenhang mit der Legalisierung der *Sans Papiers* von den Rechtsparteien erhoben wurde.¹⁹¹

Als ein erster Versuch, gewisse Vorschläge des Berichts von Sami Naïr in bescheidenem Masse umzusetzen, kann das „*Comité franco-malien sur les migrations*“ betrachtet werden, welches auf einem am 16. September 1998 vom *Journal officiel* publizierten bilateralen Abkommen zwischen den beiden Ländern beruht. Das Komitee, das aus Vertretern der verschiedenen Ministerien sowie dem *Délégué interministériel au codéveloppement* besteht, hat den Auftrag, „eine globale Steuerung der Migrationsfrage auf der Grundlage von Entwicklung und des gegenseitigen Respekts“ zu verfolgen. Des Weiteren soll es die Beratungsstruktur für die Frage der Ausreise ausbauen und die Programme zur Wiedereingliederung im Heimatland betreuen.¹⁹² Die Frage der „*Visa de circulation*“ wird nicht erwähnt.

3.4 Fazit

In Frankreich wurden Massnahmen zur Förderung der Rückkehr von Arbeitsmigranten erst in der Folge des wirtschaftlichen Einbruchs der siebziger Jahre ergriffen. Im Gegensatz zu Deutschland, welches seit den späten sechziger Jahren entwicklungspolitisch ausgerichtete Rückkehrförderung betrieb, bestand in Frankreich keine entsprechende Tradition. Dies mag der Grund dafür sein, dass in Frankreich die entsprechenden Programme berufliche Ausbildungen nur am Rande vorsahen, ansonsten aber auf finanzielle Anreize zur Ausreise gesetzt wurde. Die von der damaligen Rechtsregierung 1977 eingeführte Rückkehrprämie stiess jedoch bei den oppositionellen Linksparteien auf heftigen Widerstand und wurde – als die Sozialisten 1981 die Macht übernahmen – abgeschafft. Die Erfolge des Programms blieben bescheiden.

Während die sozialistische Regierung im Rahmen der Neuausrichtung der französischen Ausländerpolitik an der Begrenzung und staatlichen Kontrolle der Zuwanderung festhielt, trat die Rückkehrpolitik gegenüber der Frage der Integration der ausländischen Bevölkerung vorerst in den

Hintergrund. Nachdem die Arbeitslosenzahlen und der Einfluss des *Front national* bis 1983 weiter zugenommen hatten und in einigen Grossunternehmen, welche Massenentlassungen angekündigt hatten, gewalttätige Auseinandersetzungen zwischen einheimischen und ausländischen Arbeitnehmern ausgebrochen waren, sahen sich die Sozialisten veranlasst, mit der *Aide à la réinsertion* ein neues Rückkehrhilfeprogramm für Arbeitsmigranten einzuführen. Diese Massnahmen haben zwar zur sozialen Abfederung der Massenentlassungen beigetragen, doch blieben die erzielten Resultate unterhalb der Erwartungen. Spätestens seit den neunziger Jahren wird das Programm nur noch mit geringer Intensität weitergeführt, wobei jährlich noch einige hundert Personen diese Rückkehrhilfe in Anspruch nehmen.

Heute spielt die Rückkehrpolitik für ausländische Arbeitnehmer innerhalb der allgemeinen französischen Migrationspolitik nurmehr eine untergeordnete Rolle. Denn auch in Frankreich wurde erkannt, dass staatliche Massnahmen einen Rückkehrentscheid kaum zu beeinflussen vermögen, sondern vielmehr bereits ausreisebereiten Personen die geplante Heimkehr erleichtern sollten. In bezug auf illegale Aufenthalter ist Frankreich vor allem mit Immigranten aus ehemaligen afrikanischen Kolonien konfrontiert. Anders als Deutschland versucht Frankreich diese Frage nicht mit neuen bilateralen Verträgen, sondern auf diplomatischem Weg im Rahmen der *Politique de coopération* zu lösen. Gleichzeitig setzt die französische Regierung – wie ihre Haltung in der Frage der *Sans-papiers* gezeigt hat – vor allem auf die Ausreise- und weniger auf die Rückkehrpolitik, was als Strategie der Abschreckung von Asylsuchenden und Personen aus den ehemaligen Kolonien verstanden werden kann.

4 Die Niederlande

Folgt man einem der Spezialisten der niederländischen Migrationspolitik, dann waren die Niederlande das erste europäische Land, das die Förderung der Rückkreise durch finanzielle Anreize – einen sogenannten "departure bonus" – propagiert hatte.¹⁹³ Dieser Umstand erklärt sich u.a. dadurch, dass die Niederlande aufgrund ihrer hohen Bevölkerungsdichte lange eine *Auswanderungspolitik* betrieben. Zwar setzte nach dem Zweiten Weltkrieg die Immigration aus den Kolonien ein, doch überwog die gleichzeitig stattfindende Emigration von Niederländern in Richtung Australien, Kanada und USA. Erst Anfang der sechziger Jahre – viel später als in anderen europäischen Ländern – setzte eine eigentliche Arbeitsmigration vor allem aus der Türkei und Marokko ein, welche wie anderswo als vorübergehendes Phänomen betrachtet wurde.¹⁹⁴ Im Zuge der internationalen Ölkrise und dem Ansteigen der Arbeitslosigkeit Mitte der siebziger Jahre tauchte in bezug auf diese Bevölkerungsgruppe die Idee der Rückkehrpolitik auf.

4.1 *Die Diskussion um die Rückkehrprämien von 1974 und das REMPLOD-Projekt*

Migranten einen finanziellen Anreiz zur Rückreise zu bieten, wurde offiziell erstmals in einem Bericht des Kabinetts der sozialdemokratischen Regierung Den Uyl von 1974 vorgeschlagen. Er empfahl unter anderem, ausländischen Arbeitskräften, die zwei bis drei Jahre in den Niederlanden gearbeitet hatten, eine Rückkehrprämie auszubezahlen (die Rede war von ungefähr 5000 Hfl.).¹⁹⁵ Hinter diesem Vorschlag steckte allerdings auch die Idee, auf diese Weise eine temporäre Rotationspolitik von Arbeitsmigranten umsetzen zu können. Auch neu einreisende Ausländer hätten demzufolge, falls sie sich bereits bei der Ankunft in den Niederlanden verpflichteten, das Land nach zwei bis drei Jahren wieder zu verlassen, von der Rückkehrprämie sowie von der Auszahlung der Altersversicherungsbeiträge profitieren können.¹⁹⁶

In der politischen Diskussion um diese Massnahme wurde u.a. das Argument angeführt, die Rückkehr von Arbeitsmigranten sowie die Rückkehrprämie könne zur wirtschaftlichen Entwicklung der Heimatländer beitragen. Die Kritik am Regierungsvorschlag überwog aber: Sowohl von Parlamentariern als auch von ausserparlamentarischen Organisationen und Interessengruppen wurde geltend gemacht, dass es sich um einen unmenschlichen Vorschlag handle. Sie bezeichneten die vorgesehene Rückkehrprämie angesichts der Leistungen der Arbeitsmigranten für die holländische Wirtschaft als ein "Trinkgeld" oder gar eine "piss off"-Prämie.¹⁹⁷ Aufgrund dieses Widerstands sah sich die Regierung gezwungen, ihren Vorschlag zurückzunehmen.

Die Idee der Rückkehr als Mittel der Entwicklungspolitik wurde hingegen weiterverfolgt: Noch im gleichen Jahr rief der niederländische Minister für Entwicklungszusammenarbeit ein interuniversitäres Forschungsprojekt ins Leben, welches der Frage nachzugehen hatte, inwiefern zurückkehrende Arbeitsmigranten zur Entwicklung ihres Landes strukturell beitragen könnten. In der Folge wurden zwischen 1974 und 1977 in der Türkei sowie in Tunesien und Marokko von niederländischen und

einheimischen Wissenschaftlern interdisziplinäre Studien durchgeführt, die als *REMPLOD-Projekte (Reintegration of Emigrant Manpower and the Promotion of Local Opportunities for Development)* auch das Interesse internationaler Experten fanden.¹⁹⁸

Schon 1975 ergab die in der Türkei vorgenommene Untersuchung erste Resultate. Entgegen manchen Erwartungen kam sie aber zum Schluss, dass rückkehrende Migranten kaum in nennenswerter Weise zur ökonomischen Entwicklung ihres Heimatstaates beitragen. Die Endauswertung des REMPLOD-Programms von 1977 bestätigte diese Vermutung. Rinus Penninx, einer der Projektleiter, kam zu folgendem Fazit: "Direkte positive Effekte für die Entwicklung [der Entsendeländer] durch die Geldüberweisungen und durch die Ersparnisse der Migranten und Rückkehrer konnten in quantitativer, aber selten in qualitativer Hinsicht nachgewiesen werden. Unter beiden Aspekten hat ein ziemlich schwaches Wachstum stattgefunden, welches in grossen Teilen davon abhängt, dass der Geldzufluss von aussen weiter bestehen bleibt. Letztlich ist es fraglich, ob dieser Zufluss von aussen noch lange aufrecht erhalten wird."¹⁹⁹

Das Ministerium für Entwicklungszusammenarbeit modifizierte daraufhin seine Politik und verlegte das Hauptgewicht seiner Programme in den Herkunfts ländern auf allgemeine Entwicklungshilfe mit dem Zweck, die Arbeitsmarktsituation zu verbessern.²⁰⁰ In diesem Sinne schloss die niederländische Regierung noch während der Laufzeit des REMPLOD-Programms mehrere Abkommen mit Entsendeländern ab, welche zum Ziel hatten, in die Hauptabwanderungsregionen zu investieren und dort Arbeitsplätze zu schaffen. Teilweise wurde auch das Sparkapital von Arbeitsmigranten in sog. Arbeitnehmergeellschaften gesammelt, die vor allem bei den türkischen Arbeitsmigranten populär waren, um ebenfalls zur Schaffung von Arbeitsplätzen in der Heimatregion beizutragen. In der Folge wurden jährlich 15 Millionen Hfl. für diese Politik zur Verfügung gestellt und Abkommen zur Schaffung von Arbeitsplätzen in Abwanderungsregionen mit der Türkei und Jugoslawien (beide 1977) sowie mit Tunesien (1978) geschlossen. 1981 wurde die *Financing Company for Development (FMO)* mit der Ausführung des Programms beauftragt. Da jedoch die meisten der im Rahmen dieser Abkommen realisierten Projekte sich als nicht sonderlich erfolgreich erwiesen, wurden die Programme relativ rasch wieder gestoppt.²⁰¹

Gleichzeitig hielt die Regierung aber an der Idee der Rückkehrpolitik qua Finanzierung von "kleinen Rückkehrprojekten" fest, was gewisse Beobachter dazu veranlasste, von einer ambivalenten Haltung zu sprechen.²⁰² In diese Linie schreibt sich ein Programm ein, welches im November 1975 startete und zum Ziel hatte, Migranten zu unterstützen, welche in ihrem Heimatland ein Unternehmen aufbauen wollten. Im Rahmen dieses Programms konnten einzelne oder Gruppen von Rückkehrern beim Aufbau eines Unternehmens mit bis zu 100'000 Hfl. unterstützt werden. Für dieses sogenannte *Terugkeerprojectenprogramma (TPP)* waren jährlich 3 Millionen Hfl. vorgesehen, welche von den Interessierten beim Büro der *International Migration and Development Cooperation (IMOS)* beantragt werden mussten. Ab 1976 wurden 80 solcher Projekte mit insgesamt 7.5 Mio. Hfl. unterstützt, bevor eine Evaluierungsstudie von 1980 zum Schluss kam, dass solche Rückkehrprogramme keine wirksame Entwicklungszusammenarbeit darstellen würden. Bei einer durchschnittlichen Investitionssumme von 100'000 Hfl. wurden lediglich fünf Arbeitsplätze geschaffen. Das Programm wurde fallengelassen, da es sich im Verhältnis zu den Kosten als wenig effizient erwiesen hatte und weil die Regierung eine grundsätzliche Regelung anstrehte, die allen Migranten Rückkehrerleichterungen anbieten sollte.²⁰³

4.2 Die Rückkehrprogramme im Rahmen der Minderheitenpolitik der achtziger Jahre

Die enttäuschenden Resultate des REMPLOD-Projekts wie auch der anderen Versuche der Rückkehrförderung mögen der Grund dafür gewesen sein, dass die Rückwanderungsproblematik in den folgenden Jahren aus der öffentlichen Diskussion verschwand und sich in Experten- und Politikerkreisen die Ansicht durchzusetzen begann, dass ausländische Arbeitskräfte wohl auf Dauer im Land bleiben würden. Diese Sichtweise wurde 1979 vom *Wissenschaftlichen Rat für die Regierungspolitik (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid – WRR)*, ein beratendes Organ der niederländischen Regierung, in seinem Bericht *Ethnische Minderheiten* – diese Bezeichnung hat sich in den Niederlanden für Migranten eingebürgert – bestätigt. Die Autoren empfahlen der Regierung, ihre Vorstellung des zeitlich begrenzten Aufenthalts der verschiedenen Immigrantengruppen in den Niederlanden aufzugeben und stattdessen eine Integrationspolitik zu entwickeln, die zu einer besseren Einbindung der ausländischen Bevölkerung in allen gesellschaftlichen Bereichen führen sollte.²⁰⁴

In der sogenannten *Ontwerp Minderhedennota*, einem Weissbuch-Entwurf zur Minderheitenpolitik, übernahm die Regierung weitgehend die Empfehlungen des Berichts des WRR von 1979 und bestätigte damit die Idee von der Dauerhaftigkeit der Einwanderung. Die Integration der ethnischen Minderheiten wurde zum Hauptanliegen, während von Rückkehrförderung nur noch am Rande die Rede war. Dies brachte der Regierung aber Kritik seitens einiger Immigrantengruppen ein, denn diese forderten nicht nur mehr Respekt vor dem Wunsch ethnischer Minderheiten, ihre kulturelle Identität zu wahren, sondern ebenso Hilfen für ausländische Personen, welche freiwillig in ihre Heimat zurückzukehren wünschten.²⁰⁵ Das öffentliche Interesse am Thema Rückkehrhilfe wurde allerdings nicht nur von den Migranten selbst am Leben erhalten, sondern ebenso durch die sich verschlechternden wirtschaftlichen Bedingungen, welche die Zahl der Arbeitslosen in den Jahren 1982 und 1983 dramatisch auf über 16% ansteigen liessen und die ausländische Bevölkerung in überdurchschnittlichem Masse trafen. In dieser Situation wurde die Frage erhoben, ob die dauerhafte Anwesenheit ausländischer Arbeitnehmer angesichts der Tatsache, dass der niederländische Arbeitsmarkt ihnen keine Chance mehr bieten könne, wirklich sowohl im Interesse des Aufnahmelandes wie auch der Einwanderer selbst sei.²⁰⁶

Die endgültige Version des Weissbuchs, die *Minderhedennota* aus dem Jahre 1983, welche die Einwände und Kritiken der verschiedensten Organisationen und Interessengruppen am Entwurf zu integrieren versuchte, wurde deswegen um ein Kapitel über Rückwanderung ergänzt. In diesem wurde angekündigt, dass als Folge des misslungenen Versuchs der Förderung von Existenzgründungen nunmehr eine Rückkehrpolitik konzipiert werde, die von allen Rückkehrern in Anspruch genommen werden könne. Die staatlichen Leistungen bestanden dabei in der Übernahme aller Reise- und Umzugskosten, wobei bei einem Verzicht auf das Anrecht, wieder in die Niederlande zurückzukehren, eine zusätzliche Prämie von 1000 Hfl.^{xiii} ausbezahlt wurde.²⁰⁷

Während die Hauptlinien der neuen Minderheitenpolitik bei den parlamentarischen Beratungen im Februar/März 1984 auf breite Zustimmung stiessen, wurde die Rückkehrförderung kontrovers beurteilt, obwohl die niederländische Regierung klarmachte, dass eine solche Politik immer den freiwilligen und persönlichen Entscheid der Migranten zur Grundlage haben sollte, ein Postulat, mit dem im übrigen alle grösseren Parteien der Niederlande übereinstimmten.²⁰⁸ Demgegenüber war vor allem die Frage nach der

^{xiii} Diese Summe entspricht ungefähr 800 SFr.

Vergütung der Sozialversicherungsleistungen umstritten. Die Regierung vertrat ebenfalls die Aufassung, dass Rückkehrer nicht die Möglichkeit haben sollten, innerhalb eines bestimmten Zeitraumes nach der Ausreise wieder in die Niederlande einzureisen. Obwohl das Prinzip, die freiwillige Rückkehr aktiv zu fördern, nicht in Frage gestellt wurde, stiessen konkrete Vorschläge jeweils auf Kritik und konnten im Parlament keine Mehrheit finden. Ende 1984 beschloss die Regierung die Vorlage eines Gesetzentwurfes, welcher für arbeitslose Ausländer ab 54 Jahren die Auszahlung von Arbeitslosengeldern – notfalls bis zur Pensionierung – im Herkunftsland ermöglichte.²⁰⁹ Der Vorschlag stiess aber auf scharfe Opposition, obwohl das Prinzip, die freiwillige Rückkehr aktiv zu fördern, nicht in Frage gestellt wurde.²¹⁰

Unterdessen hatten einige grosse Firmen damit begonnen, ausländischen Arbeitnehmern, die zu kündigen und zur Rückkehr in den Heimatstaat bereit waren, Geldsummen bis zu 25'000 Hfl. auszubezahlen. Diese Massnahmen, welche ab Anfang 1984 umgesetzt wurden, waren teilweise so wirksam, dass Firmen ihr Angebot einschränken mussten, um nicht zu vieler Arbeitskräfte verlustig zu gehen, die wohl vor allem aufgrund der schlechten wirtschaftlichen Lage und aus Angst vor Arbeitslosigkeit zurückkehrten.²¹¹ Die Resultate dieser Privatinitiativen scheinen auf die Politik einen stimulierenden Einfluss gehabt zu haben, denn in der Folge wurde mit vermehrtem Druck die Erarbeitung neuer Ansätze im Bereich der Rückkehrshilfe gefordert. Vorschläge wurden unter anderem von einigen Gewerkschaften und dem *Beirat der Regierung für die Forschung über ethnische Minderheiten (ACOM)* eingebracht. Doch herrschte in der Analyse der Hindernisse der Rückwanderung und folglich auch bezüglich der einzuschlagenden Strategie der Rückkehrförderung wenig Einigkeit. Während Privatunternehmen in erster Linie finanzielle Schwierigkeiten betonten und das Parlament hauptsächlich auf die schwierige Situation in den Herkunftstaaten verwies, sahen die Gewerkschaften und die meisten Experten die grössten Hindernisse in den Niederlanden selbst liegen, da nicht alle Sozialleistungen exportierbar waren und deshalb viele Ausländer – zum Teil gegen ihren Willen – aus Gründen der sozialen Sicherheit im Lande blieben.²¹²

Im April 1985 veröffentlichte die Staatssekretärin für soziale Sicherheit und Beschäftigung ein lange erwartetes Dokument über Rückkehrpolitik. Darin wurde festgehalten, dass zwar die meisten Immigranten auch zukünftig im Land bleiben würden und deshalb die Ausländerintegration weiterhin als zentrales Anliegen der Einwanderungspolitik beibehalten werden müsse. Der Bericht hielt aber auch fest, dass zur Erleichterung der Rückwanderungen gewisse politische Initiativen erforderlich seien. Konkret wurden zwei Massnahmepakete vorgeschlagen: Erstens die sog. *Basisregeling*, welche die Übernahme von Reise- und Umzugskosten umfasste und durch eine Pauschalsumme zur Deckung des Lebensunterhalts während der ersten drei Monate ergänzt wurde, die entsprechend den Lebenskosten im Herkunftsland sowie in Abhängigkeit der Familiengrösse variieren sollte. Sie setzte schon bestehende Regelungen in diesen Bereich fort, baute aber deren finanzielle Leistungen aus. Als zweites Programm wurde eine *experimentele Remigratierregeling* vorgeschlagen, womit ausländische Arbeitnehmer über 55 Jahre, welche während mindestens einem halben Jahr arbeitslos gewesen waren, die Möglichkeit erhalten sollten, auch nach ihrer Ausreise und bis zum Erreichen des Pensionsalters Arbeitslosengeld zu beziehen, wobei die Höhe der Unterstützung sich wiederum am Kostenniveau des Herkunftslandes orientierte. Für das erste Programm wurde berechnet, dass eine ausländische Familie durchschnittlich ungefähr 10'000 Hfl. erhalten würde, im Falle des zweiten lag die durchschnittliche Summe bei ca. 12'500 Hfl. jährlich.²¹³ Beide Angebote sollten, mit Ausnahme von Angehörigen der EG-Staaten und der niederländischen Überseegebiete, von allen Bürgern der früheren Anwerbestaaten in Anspruch genommen werden können.²¹⁴

Der zweite Vorschlag wurde vor allem von linker Seite kritisiert, einerseits weil die ins Ausland überwiesenen Sozialleistungen niedriger ausfielen als in den Niederlanden selbst ausbezahlt, andererseits, weil eine Altersgrenze zum Export der Arbeitslosenleistungen festgelegt worden war. Trotz dieser Einwände erhielt der Regierungsvorschlag im Parlament eine Mehrheit, so dass das Programm im September 1985 in Kraft treten konnte.²¹⁵ Es war als Pilotversuch auf zwei Jahre begrenzt und richtete sich an Personen, welche erstens zwischen 55 und 64 Jahre alt waren, zweitens während der letzten sechs Monate Arbeitslosen- oder Invalidenunterstützung erhalten hatten, drittens seit mindestens fünf Jahren legal in den Niederlanden wohnten und viertens nicht aus einem EU-Mitgliedland stammten. Eine weitere Bedingung war, dass die ausreisende Person vom Ehepartner und minderjährigen Kindern ins Herkunftsland begleitet wurde. Ab 65 Jahren haben die Rückkehrer Anrecht auf eine Pension, deren Höhe nicht von den Lebenskosten im Herkunftsland, sondern von in den Niederlanden bestehenden Ansprüchen bestimmt werden.²¹⁶

Eine Evaluation der *experimentelle Remigratiereregelung* von 1987 kam zum Resultat, dass 95% der bis zum ersten April 1997 registrierten Bewerber Türken und Marokkaner waren. Die Zahl der akzeptierten Gesuche betrug 488 für die ersten und 205 für die letzten.²¹⁷ Der Bericht konstatiert, dass das Programm in Bezug auf das Rückkehrverhalten der Gruppe der 55- bis 59-jährigen Migranten einen deutlichen Einfluss gehabt habe. Bei den Türken stieg die relative Rückkehrquote von 4% auf 21%. Einer der Gründe dafür dürfte aber wie in Deutschland die zeitliche Beschränkung des Programms gewesen sein, welche zu Mitnahmeeffekten geführt hat.²¹⁸ Für Marokkaner war hingegen kein so deutliche Entwicklung feststellbar, ebensowenig für Personen – Türken wie Marokkaner - über 59 Jahre.

Tabelle 4.1 – Evaluation des Rückkehrprogramms von 1985

| | Türken | Marokkaner |
|---------------------------------------------------------------------------|----------|------------|
| Umfang der Altersklasse 55-59 Jahre per 1. Januar 1986 (in Personen) | 1313 | 1515 |
| Personen, die bis Ende 1987 von der Regelung Gebrauch machten (Schätzung) | 500 | 160 |
| Rückkehrquote (berechnet auf die gesamte Altersklasse) | 38% | 11% |
| Rückkehrquote (berechnet auf die eigentliche Zielgruppe der Arbeitslosen) | ca. 75% | ca. 22% |
| Rückkehrquote (berechnet auf die Zahl der Langzeitarbeitslosen) | ca. 100% | ca. 56% |

Quelle: Van Praag 1987: 13

Wie Tabelle 4.1 zeigt, schätzt der Bericht in einer vorsichtigen Evaluation die Rückkehrquote eines Teils der eigentlichen Zielgruppe der Rückkehrregelung, nämlich der arbeitslosen Personen zwischen 55 und 59 Jahren auf ca. 75% für Türken und 22% für Marokkaner.²¹⁹ Im November 1987 beschloss die Regierung, die Regelung beizubehalten und auf Personen ab dem Alter von 50 Jahren auszuweiten.

Die Regelung ist bis heute in Kraft und kann inzwischen auch von Personen mit anerkanntem Flüchtlingsstatus in Anspruch genommen werden. Vor allem bosnische Flüchtlinge haben diese Möglichkeit in letzter Zeit verstärkt zur Rückkehr benutzt. Die durchschnittliche monatliche Summe, über die sie dank der Regelung bis 65 verfügen können, beträgt ca. 1000 Hfl.²²⁰ Aber auch sie müssen, um von der Unterstützung profitieren zu können, endgültig auf ihre Aufenthaltsberechtigung in den Niederlanden verzichten.

Während der zweiten Hälfte der achtziger Jahre verlor das Thema Rückkehrpolitik an Aktualität und verschwand zunehmend aus der öffentlichen Diskussion. Die Integrationsfrage erfuhr hingegen Ende des Jahrzehnts einen Politisierungsschub, worauf die Regierung den WRR mit der Evaluation der bisherigen Minderheitenpolitik beauftragte. Der 1990 unter dem Titel "*Allocchthonenbeleid*" (Politik für Ausländer) publizierte Bericht des WWR²²¹ bestätigte die Ansicht, dass von der langfristigen Anwesenheit der Migranten auszugehen ist und deshalb das Hauptgewicht der niederländischen Minderheitenpolitik auf die Integrationspolitik gelegt werden muss. In einem kurzen Kapitel zur Rückkehrpolitik hält der Bericht fest, dass dieser allein die Rolle zukommt, für Rückkehrwillige günstige Ausgangsbedingungen zu schaffen und Hindernisse aus dem Weg zu räumen, die der Realisierung ihrer Rückkehrwünsche im Wege stehen. Als das zentrale Problem betrachtet der WRR die Regelung des niederländischen Ausländerrechts, dass der Rückkehrentscheid nicht rückgängig gemacht werden kann. Dies empfiehlt er zu ändern:

"One way of doing so would be to enable individuals to opt for return to the Netherlands in the first two years after departure. Use could be made of this entitlement, which would apply to all immigrants who have lived in the Netherlands for at least five years, on one occasion. In view of the small number of people who do in fact attempt to return to the Netherlands, it is highly likely that the introduction of this measure would see a rise in a net return migration, even though this would not be an aim in itself."²²²

Der WRR verspricht sich also von der Einführung einer beschränkten Freizügigkeit durch eine Rückkehroption eine verstärkte Rückwanderung, ein Vorschlag, wie er in etwas anderer Form auch im *Rapport Weil* zu finden ist. Die Idee wurde aber von der niederländischen Regierung bis heute nicht übernommen. Des weiteren unterstützt der WRR auch die Vorstellung, Rückkehrprogramme müssten in Zusammenarbeit mit den Herkunfts ländern umgesetzt werden. Er spricht sich jedoch gegen die Ausweitung der Rückkehrhilfe für arbeitstätige Migranten aus.²²³

Der Bericht "*Allocchthonenbeleid*" war der letzte, der sich noch allein mit Arbeitsmigranten befasste, denn auch in den Niederlanden beherrscht die Asylproblematik seit den späten achtziger Jahren zunehmend die politische Agenda. In diesem veränderten Kontext orientierte sich die Rückkehrpolitik nur noch marginal an Arbeitsmigranten und wurde zunehmend als mögliche Alternative zur zwangsweisen Rückführung von abgewiesenen Asylsuchenden und illegalen Aufenthaltern verstanden.

4.3 Aktuelle Dispositive der Rückkehr- und Rückschaffungspolitik

Seit 1992 verfolgen die Niederlande in Zusammenarbeit mit IOM verschiedene Rückkehrprogramme, welche auf "die Förderung einer humanen und effizienten Politik zur Rückkehr oder Wiederansiedlung von bestimmten Kategorien von Ausländern" abzielen.²²⁴ Das seit 1992 bestehende Rückkehrbüro (*Terugkeerbureau*), welches im niederländischen Sitz der IOM in Den Haag untergebracht ist und im internationalen Flughafen Schiphol eine Zweigstelle unterhält, bietet denjenigen ausreisepflichtigen Ausländern eine finanzielle Hilfe, die freiwillig in ihr Herkunftsland zurückzukehren wünschen. Diese unter dem Titel *REAN-Programma (Return and Emigration of Asylumseekers from the Netherlands)* verfolgten Massnahmen beruhen aber nicht auf dem Konzept, ausreisepflichtigen Ausländern einen *Anreiz* zur Rückkehr zu geben, sondern müssen als eine Unterstützungsmöglichkeit für rückkehrwillige Personen in grosser Not verstanden werden. Die Unterstützung richtet sich dabei in erster Linie an Ausländer, welche sich mit Zustimmung der verantwortlichen Stellen noch im Lande befinden, obwohl ihr Gesuch um Aufenthalt abgelehnt worden ist.

Die Alternativfunktion zur zwangsweisen Ausreise zeigt sich darin, dass auch andere Ausländer von den Rückkehrprogrammen profitieren können, soweit dies nicht gegen schon laufende rückschaffungspolitische Massnahmen verstösst. Um ein Überkreuzen von Rückkehr- und rückschaffungspolitischen Programmen zu verhindern, wird jedes Gesuch erst vom Immigrations- und Naturalisierungsdienst (*Immigratie- en Naturalisatiedienst – IND*) des Justizministeriums daraufhin geprüft, ob gegen die betreffende Person nicht bereits ein Ausweisungsverfahren im Gange ist.²²⁵ Ist dies der Fall, wird das Rückkehrhilfegesuch abgelehnt. Asylsuchenden hingegen, welchen allein mitgeteilt wurde, ihre vorläufige Aufenthaltserlaubnis sei abgelaufen, können sich um das Programm bewerben.²²⁶ Dasselbe gilt auch für illegale Aufenthalter, welche aber bei einem Antrag auf Rückkehrhilfe zudem ihre Fingerabdrücke hinterlassen müssen, anhand derer der *Centrale Recherche en Informatiedienst (CRI)* überprüft, ob die betreffende Person polizeilich gesucht wird. Wird auf ein Rückkehrhilfegesuch eingetreten, so hat dies auf nachträglich erfolgende Ausweisungsverfügungen eine aufschiebende Wirkung.

Das Staatssekretariat für Justiz legt den von der IOM verwalteten Betrag zur Förderung der Rückkehr jährlich fest, wobei die Gewährung finanzieller Hilfe nur im Rahmen dieser Gesamtsumme möglich ist.²²⁷ Die Teilnahmebedingungen sind folgende: Die sich bewerbende Person ist mit der Absicht in die Niederlande eingereist, sich dort niederzulassen, verfügt aber im Moment weder über gültige Aufenthaltspapiere noch über genügend finanzielle Mittel, um ihre Rückkehr selbst zu finanzieren. Sie hat sich keiner Vergehen gegen die öffentliche Ordnung in den Niederlanden schuldig gemacht, ist bereit, sich aktiv an der Organisation ihrer Rückkreise zu beteiligen und erklärt schriftlich, zukünftig Bemühungen zum Erhalt eines Aufenthaltstitels zu unterlassen (diese Erklärung wird im Moment der Ausreise gleichzeitig mit der Bestätigung unterschrieben, die Rückreisesumme erhalten zu haben). Die Rückkehrhilfe wird im übrigen nur geleistet, wenn sich eine ganze Familie zur Ausreise bereit erklärt, einzelnen Ehepartnern ist sie verwehrt.²²⁸

Die finanziellen Leistungen sind erstens zur Bezahlung des Flugs ins Heimatland, zweitens für die Besteitung des Lebensunterhaltes während der ersten Monate bestimmt. Die Höhe der ausbezahlten Beträge hängt dabei von den konkreten Lebenshaltungskosten in den betreffenden Ländern ab, vor allem aber wird die Familiensituation sowie die Zeitspanne seit Ablauf der ersten Ablehnung eines Gesuchs um Aufenthalt (meist Asyl) beim Festlegen der Leistungen in Rechnung gestellt. So erhalten

Personen, die sich zur freiwilligen Rückkehr bereit erklären, bevor ihr Asylgesuch im Berufungsverfahren endgültig beurteilt worden ist, einen maximalen Betrag von 1250 Hfl. für Einzelpersonen und 1750 Hfl. für Eheleute (bis und mit zwei Kindern) sowie 200 Hfl. für jedes weitere Kind. Für Ausländer, welche ihr Gesuch für Rückkehrhilfe erst später stellen, liegen die Beträge erheblich tiefer: 500 Hfl. für Einzelpersonen, 700 Hfl. für Eheleute (bis und mit zwei Kindern) sowie 100 Hfl. für jedes weitere Kind. 1991 war ein maximaler Betrag von 2,5 Millionen Hfl. für das Programm vorgesehen (inklusive der Verwaltungskosten), in den darauffolgenden Jahren belief er sich auf 3,5 Millionen.²²⁹

Die Umsetzung des Programms erfolgt mit Hilfe von Vereinen und Hilfswerken wie der *Vereniging Vluchtelingenwerk Nederland*, der *Stichting tegen Vrouwenhandel* oder den Büros für Rechtshilfe, welche interessierte Personen beraten und beim Ausfüllen des Antragsformulars behilflich sind. Fällt die Entscheidung positiv aus, kümmert sich das Rückkehrbüro um die Reiseformalitäten. Auch hier stellt sich oft als zentrales Problem die Beschaffung der Reisedokumente, worum sich die Rückkehrer prinzipiell selbst zu kümmern haben. Da aber gewisse Konsulate hohe Summen für die Passausstellung verlangen, gewährt das Rückkehrbüro oft eine gewisse finanzielle Hilfe.²³⁰ Am Tag der Rückreise melden sich die Rückkehrer beim zuständigen IOM-Mitarbeiter in Schiphol, der ihnen das Flugticket überreicht und die Rückkehrhilfe auszahlt. Er ist auch dafür verantwortlich, den Immigrations- und Naturalisierungsdienst über die erfolgte Ausreise zu informieren.²³¹

Obwohl in den vergangenen vier Jahren insgesamt 7473 Personen das REAN-Programm in Anspruch genommen haben und es als Nothilfe eine positive Rolle gespielt hat, muss sein Erfolg – gemessen an den in das Programm gesetzten Erwartungen – als bescheiden eingeschätzt werden.²³² Die Tabelle 4.1 wiedergibt dazu die Statistik des niederländischen Rückkehrbüros.

Tabelle 4.2 - Statistik des niederländischen Rückkehrbüros (1994-1997)

| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | Total |
|------------------------------|------|------|------|------|-------|
| eingereichte Anträge | 1337 | 1099 | 1101 | 773 | 4310 |
| betroffene Personen | 1835 | 1615 | 1647 | 1158 | 6255 |
| bewilligte Ausreisen (Pers.) | 1511 | 1432 | 1308 | 877 | 4956 |
| effektive Ausreisen (Pers.) | 1406 | 1345 | 1198 | 826 | 4775 |

Quelle: IOM-Info 1998:5

Im Rahmen des REAN-Programms existieren auch eine Anzahl spezifischer Pilotprogramme wie beispielsweise die beiden REAN-plus Projekte, welche in der Arbeitslosigkeit im Heimatland das Hauptproblem einer Rückkehr sehen und deshalb auf die berufliche Reintegration von Rückkehrern abzielen. In der momentanen Versuchsphase ist die Teilnahme an den Programmen auf abgewiesene Asylsuchende aus Äthiopien und Angola beschränkt, welche ihr Asylgesuch vor dem 22. August 1997 bzw. vor dem 25. September 1997 gestellt haben. Das Angebot, welches auf bilateralen Abkommen zwischen der niederländischen und der äthiopischen bzw. angolanischen Regierung beruht, beinhaltet zwei Formen von Rückkehrhilfe: während das sogenannte *Returnee-oriented Reintegration Project*

(RRP) auf die Förderung eines individuellen Rückkehrers abzielt, wird im Rahmen des *Community-oriented Reintegration Projects (CRP)* die Gemeinde, in welche eine Person zurückkehrt, in die Förderungsmassnahmen miteinbezogen.²³³

Das RRP unterstützt einerseits die Gründung eines eigenen Kleinunternehmens (wobei die Rückkehrhilfe auch von einer Gruppe von Personen beantragt werden kann), indem die Kosten für Ausbildungen oder für notwendige Ausrüstungsgüter übernommen werden, andererseits die Einstellung von Rückkehrenden durch lokale Arbeitgeber, indem wiederum die notwendige Ausbildung oder die benötigten Arbeitsgeräte für die in den Betrieb zu integrierende Person mitfinanziert werden.²³⁴ Gewisse Kriterien müssen erfüllt sein, um in den Genuss der RRP-Hilfe zu kommen: bei einer selbständigen Erwerbstätigkeit muss die Förderung entsprechender Projekte auf die Produktion von Gütern oder Dienstleistungen hinauslaufen, für welche eine nachweisbare Nachfrage besteht, damit das Rückkehrprojekt den Lebensunterhalt des Rückkehrenden sichert; bei unselbständiger Erwerbstätigkeit müssen Arbeitgeber, welche von der Unterstützung durch das Programm profitieren wollen, den Rückkehrenden für mindestens zwei Jahre einstellen, ihm eine Ausbildung vermitteln und einen den lokalen Umständen angemessenen Lohn zahlen. Die Höchstsumme der Rückkehrhilfe für eine Person im Rahmen des RRP beträgt 5000 Hfl.²³⁵ Am Programm interessierte Personen müssen sich bei den IOM-Vertretungen in Addis Abeba oder in Luanda für die Hilfe bewerben, das Gesuch kann aber auch an das *Netherlands Migration Institute (NMI)* in den Niederlanden gerichtet werden, das die Bewerbung weiterleitet. Die endgültige Entscheidung, ob und in welchem Umfang Hilfeleistung gewährt wird, fällt allerdings erst nach der Rückkehr ins Heimatland.²³⁶

Die zweite Form des REAN-plus Programms, das *Community-oriented Reintegration Project (CRP)*, wird allgemein als sehr innovativ eingeschätzt. Wie der Chef der niederländischen IOM-Mission, A. De Dycker, erklärt, geht es von der Erkenntnis aus, dass bei der Rückkehr in ein Land, das beispielsweise von einem Bürgerkrieg verwüstet wurde, sehr oft Spannungen zwischen den dort Gebliebenen und den Rückkehrenden entstehen. Das CRP will deshalb dafür sorgen, dass Rückkehrer nicht nur von einer individuellen Hilfe profitieren, sondern dass die Rückkehr einen Gewinn für die gesamte lokale Gemeinschaft darstellt, indem sie zur allgemeinen Entwicklung beiträgt.²³⁷ Es richtet sich deswegen direkt an im Herkunftsland lebende Personengruppen oder Organisationen, die sich darum bewerben können, wenn sie ein Projekt präsentieren, das eine Verbesserung der lokalen sozio-ökonomischen Situation verspricht und mindesten zwei Rückkehrer integriert.²³⁸ Das Gesuch kann deswegen nicht von den Rückkehrenden gestellt, sondern muss direkt von der lokalen Gruppe oder Organisation an die IOM-Mission vor Ort gerichtet werden. Die Höchstsumme der im Rahmen des CRP vergebenen Rückkehrhilfe beträgt 15'000 Hfl. pro Projekt.

Auch für Personen aus Somalia, die sich schon vor dem 22. Januar 1998 in den Niederlanden aufhielten, besteht seit kurzem ein spezifisches Rückkehrprogramm, welches auf einem Abkommen zwischen dem niederländischen Aussen- und Justizministerium sowie der somalischen Regierung beruht. Die Ausführung des Programms ist wiederum der IOM anvertraut.²³⁹ Die Hilfe besteht erstens aus der Standard-Rückkehrhilfe, d.h. der Bezahlung des Rückflugtickets sowie einer Unterstützung für die Lebenshaltungskosten der ersten Monate im Herkunftsland. Unmittelbar vor dem Rückflug in die Heimat werden dem Antragsteller sowie allen mitreisenden (Kern-)Familienmitgliedern je 50 \$ ausbezahlt. Nach der Ankunft in Somalia erhält der Antragsteller weitere 400 \$, der Ehepartner 300 \$, das erste Kind 200 \$ und jedes weitere 100 \$. Bedingung ist wiederum, dass vor der Ausreise eine Verzichtserklärung hinsichtlich aller Aufenthaltsansprüche in den Niederlanden unterschrieben wird.

Über diese Unterstützung hinaus können Rückkehrer nach Somalia von ähnlichen Angeboten profitieren wie Angolaner und Äthiopier im Rahmen von REAN-plus. Dazu muss ebenfalls ein ökonomisches Wiedereingliederungsprojekt präsentiert werden, welches ein IOM-Vertreter in Somalia beurteilt. Die Auszahlung des Betrags erfolgt aufgrund eines Vertrags zwischen Gesuchsteller und IOM-Vertreter, der auch die Umsetzung des Projektes überwacht und als Berater zu Verfügung steht. Die Höchstsummen, die im Rahmen dieses Projekts ausbezahlt werden kann, belaufen sich auf 1200 \$ für den Antragsteller, 1100 \$ für seinen Ehepartner sowie 1000 \$ für jedes Kind über 18 Jahren.²⁴⁰

Obwohl die REAN-plus Programme erst vor kurzem angelaufen sind und es deshalb für eine Evaluierung noch zu früh ist, muss doch auf die grossen Schwierigkeiten bei seiner Umsetzung hingewiesen werden. Das angolanische Projekt ist aufgrund der schwierigen innenpolitischen Lage des Landes momentan gestoppt worden. Doch schon vorher hat die Unmöglichkeit der Papierbeschaffung – sowohl aus politischen (Angst der angolanischen Regierung vor der Einwanderung von Personen aus Ex-Zaire) wie verwaltungstechnischen Gründen (Fehlen administrativer Strukturen im Lande) – in vielen Fällen eine Rückkehr verhindert. Ähnliche Schwierigkeiten ergaben sich auch in Bezug auf Äthiopien und Somalia. Abgesehen davon ist die Zahl der Bewerber für die drei Programme bis anhin sehr niedrig geblieben: Anfangs Oktober 1998 hatten sich zwölf Personen für das Rückkehrprogramm nach Äthiopien beworben und zwei waren schon zurückgereist; für Somalia zählte man sieben Bewerbungen.²⁴¹ Gewisse Verantwortliche führen diesen beschränkten Erfolg der Programme darauf zurück, dass sowohl die Wahl der Länder als auch der Zeitpunkt des Programmstarts unglücklich getroffen wurde, währenddem andere vermuten, dass die vom Programm angebotenen Hilfeleistungen keinen genügenden Anreiz zur Rückkehr darstellen.²⁴² Ein weiteres Argument lautet, dass solange die betroffene Zielgruppe keine Ausweisung zu befürchten habe (Äthiopier werden beispielsweise momentan in den Niederlanden nicht zurückgeschafft), der Anreiz, sich an einem Rückkehrprogramm zu beteiligen niedrig sei.²⁴³

Ein etwas anders gelagertes Programm richtet sich unter dem Namen *Return of Qualified Nationals* an rückkehrwillige Bosnier, die über eine Ausbildung verfügen.²⁴⁴ IOM hat vor kurzem in Sarajevo ein Stellenvermittlungsbüro eröffnet, an das sich ausserhalb des Landes lebende Bosnier mit Bewerbungen wenden können. Ist eine den Qualifikationen eines Bewerbers entsprechende Stelle zu besetzen, wird von IOM der Kontakt zum potentiellen Arbeitgeber hergestellt, der über die Anstellung entscheidet. Besteht keine entsprechende Vakanz, wird er auf eine Warteliste gesetzt. Vorbedingung für eine Bewerbung ist ein Diplom oder Arbeitserfahrung in den Bereichen Gesundheit, Schulwesen und Bau. Die Rückkehrhilfe umfasst die Bezahlung der Reisekosten sowie eine einmalige Prämie von 750 DM. Als Sicherheit wird dem Rückkehrer ein Jahresvertrag sowie ein dem lokalen Lohnniveau entsprechendes Salär garantiert.²⁴⁵

Seit dem 1. Januar 1998 kümmert sich das in der IOM-Stelle in Den Haag untergebrachte Büro *Doormigratie* (Weiterwanderung) auch um Auswanderungen in einen Drittstaat.²⁴⁶ Die Möglichkeit, ein Gesuch um Weiterwanderung zu stellen, besteht bis anhin nur für die USA im Rahmen des *US Refugee Programme (USRP)*. Die niederländische IOM-Stelle leitet entsprechende Gesuche an den amerikanischen *Immigration and Naturalisation Service* in Frankfurt weiter, der über die Anfrage entscheidet. Wird ein Gesuch positiv beurteilt, kümmert sich das Rückkehrbüro in Den Haag um die Organisation der Reiseformalitäten. Für 1998 umfasst die Zielgruppe Personen, welche aus Bosnien, Irak, Iran, Äthiopien, Sudan, Burundi, Liberia, Togo und Sierra Leone stammen. Die Verantwortlichen

von IOM hoffen, dass es in Zukunft auch möglich sein wird, Programme für die Weitemigration nach Kanada und Australien zu organisieren.²⁴⁷

Auch in den Niederlanden spielt das Problem des Fehlens gültiger Reisepapiere sowohl für die Rückschaffungs- als auch für die Rückkehrpolitik eine wichtige Rolle. Und ebenso wie die deutsche und die französische versucht auch die niederländische Regierung die Frage einerseits durch eine bessere Zusammenarbeit mit den Konsulaten, andererseits über bilaterale Verträge mit den Herkunftsstaaten zu regeln. Deshalb organisiert der *Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)* seit einiger Zeit regelmässige Treffen mit den Beamten gewisser Konsulate (beispielsweise Algerien, China und Nigeria), um die Kooperation zwischen ihnen und der niederländischen Verwaltung zu verbessern. Eines der Ziele dieser Treffen ist es, in Zusammenarbeit zwischen Konsulatsmitgliedern und einem Vertreter des IND eine Vorselektion derjenigen Fälle zu treffen, in denen die Papierbeschaffung als erfolgsversprechend erscheint.

Abkommen über die Rücknahme abgewiesener Asylbewerber und Illegaler haben die Niederlande einerseits im Rahmen ihrer Mitgliedschaft im Schengener Übereinkommen andererseits zusammen mit den zwei anderen BeNeLux-Staaten geschlossen. Zur ersten Kategorie gehört die Abmachung mit Polen (1991), zur zweiten diejenigen mit Slovenien (1992) und Rumänien. Über weitere Abkommen wird verhandelt, beispielsweise mit Kroatien, der Slowakei und Bulgarien. Aufgrund des Drucks der öffentlichen Meinung, der anfangs der neunziger Jahre wegen der Schwierigkeiten entstanden war, illegale marokkanische Kleinkriminelle auszuweisen, wurde 1993 zwischen den Niederlanden und Marokko ein Abkommen abgeschlossen, in dem sich Marokko dazu verpflichtete, in der Regel innerhalb von zehn Tagen einen *Laissez-passar* auszustellen.

4.4 Fazit

Die Rückkehrpolitik hat in den Niederlanden nie eine vergleichbar wichtige Rolle gespielt wie in Deutschland und Frankreich. Als Antwort auf die Krise von 1993/74 machte die niederländische Regierung zwar als erste in Europa den Vorschlag, durch eine finanzielle Unterstützung Arbeitsmigranten zur Rückreise zu veranlassen. Das Vorhaben fand aber sowohl bei der Mehrheit der Parteien als auch in der Bevölkerung starke Kritik, die auf dem Argument beruhte, dass mit Rückkehrhilfen versucht werde, Personen auf kostengünstige Weise loszuwerden, die während langer Zeit zum Wohlstand des Landes beigetragen hatten. Die Rückkehrprogramme, die in der Folge trotzdem umgesetzt wurden, besaßen deshalb immer eine entwicklungspolitische Dimension. Ihr Erfolg war aber sehr beschränkt.

Nicht zuletzt deswegen kann in den Niederlanden die gleiche Entwicklung wie in den anderen zwei untersuchten Ländern beobachtet werden, nämlich der Wechsel von der Auffassung, dass Rückmigration durch staatliche Massnahmen *auszulösen* sei, zur Überzeugung, dass der Rückkehrwillen bestenfalls bestärkt werden kann. Im Rahmen der Minderheitenpolitik machten die Niederlande diesen Schritt ab 1980 und somit einige Jahre früher als Deutschland und Frankreich. Vor allem die Regelung, die es ausländischen Personen über fünfzig Jahren ermöglicht, Arbeitslosengeld

oder Sozialhilfe im Heimatland zu beziehen, wird positiv eingeschätzt, wenn sie auch quantitativ zu keinen grossen Rückkehrbewegung geführt hat.

Die aktuellen, auf abgewiesene Asylbewerber und illegale Aufenthalter abzielenden Programme werden in den Niederlanden explizit als Alternative zur zwangsweisen Rückkehr betrachtet. Der Umstand, dass die niederländische Regierung die Ausführung der Programme an IOM delegiert hat, ist ein Anzeichen dafür, dass die Zusammenarbeit mit den Herkunfts ländern als zentral betrachtet wird. Es handelt sich dabei aber um Programme, die sich vor allem an notleidende rückkehrwillige Personen wenden. Die vor kurzem entstandenen Pilot-Programme, welche die Rüchkehrhilfe mit Entwicklungsprojekten im Heimatland zu verbinden trachten, werden zwar allgemein als innovativ und zukunftsweisend beurteilt, ihre Umsetzung hat sich aber bis anhin als sehr problematisch und weitgehend erfolglos erwiesen.

5 Schlussfolgerungen

In diesem Kapitel wird der Frage der Effektivität der Rückkehrprogramme im Ländervergleich nachgegangen, um daraus Erkenntnisse über die Möglichkeiten einer zukünftigen Rückkehrpolitik zu gewinnen. Dies soll aus zwei Perspektiven erfolgen: Zum einen wird die Positionsentwicklung der politischen Akteure analysiert, d.h. der langfristige Entwicklungsprozess von Rückkehrprogrammen als Indikator dafür genommen, wie die Wirksamkeit vergangener Massnahmen von den politischen Akteuren beurteilt wurde, welche Schlüsse daraus gezogen und in welcher Weise Rückkehrprogramme inhaltlich modifiziert wurden. Diese Art der Evaluation erlaubt es, die Entwicklungslogik von Rückkehrprogrammen einzuschätzen; sie gibt aber keinen Aufschluss über die Faktoren, die für den relativen Erfolg oder Misserfolg eines Programms – im Vergleich zu anderen – verantwortlich sind. Eine zweite, ergänzende Evaluation zielt deshalb darauf ab, die Rückkehrprogramme in Hinblick darauf zu beurteilen, wieviele der als Zielgruppe der Programme definierten Personen die Rückkehr angetreten haben, um anschliessend im Vergleich mit anderen Programmen nach den Faktoren zu suchen, welche zu einem höheren Grad an effektiver Rückkehr geführt haben. Dies kann jedoch nur mit grosser Vorsicht geschehen, da die uns zur Verfügung stehenden Daten oft lückenhaft und nur beschränkt vergleichbar sind. Zudem spielen die historischen und politischen Spezifika der drei Länder eine wichtige Rolle und erschweren Vergleiche zusätzlich.

5.1 Die Entwicklung der rückkehrpolitischen Positionen

Betrachtet man die Entwicklung der rückkehrpolitischen Positionen der deutschen, französischen und niederländischen Regierungen, so zeigt sich, dass diese in den letzten Jahrzehnten von der Annahme abgekommen sind, Rückkehrpolitik auf der Basis von materiellen oder anderen Anreizen könne zu einer substantiellen Rückwanderung von Immigranten in ihr Heimatland führen. Denn gemessen an den in sie gesteckten Erwartungen erwiesen sich praktisch alle Rückkehrprogramme als Enttäuschung. Dies heisst aber nicht, dass sie keine Effekte gehabt hätten, doch erreichten diese kaum je ein Ausmass, das den Zielvorstellungen der Befürworter der Rückkehrprogramme entsprochen hätte.

Die vergleichsweise enttäuschenden Ergebnisse werden folgendermassen erklärt: Das allgemeinste Argument lautet, dass die sozio-ökonomischen Vorteile des Lebens im Aufnahmeland zu gross sind, um Rückkehrförderungsprogramme attraktiv werden zu lassen. Eine Rückkehrpolitik, die diese strukturellen sozio-ökonomischen Unterschiede zwischen Herkunfts- und Aufnahmeland durch finanziell besser ausgestattete Programme überwinden wollte, würde derart hohe Kosten verursachen, dass sie politisch kaum durchsetzbar wäre. Ein zweiter Grund besteht laut gängiger Auffassung darin, dass die Teilnahme an den Programmen bis anhin immer an den Verzicht auf die Aufenthaltsberechtigung gebunden war. Denn kombiniert mit der Schwierigkeit, angesichts der heutigen ökonomischen Situation in Europa eine erneute Aufenthaltserlaubnis zu erhalten, verhindert dies eine Rückkehr ins Aufnahmeland im Falle einer missglückten Reintegration im Heimatland, weshalb viele potentiell Rückkehrbereite diesen Schritt gar nicht erst wagen. Schliesslich ist aber auch darauf hinzuweisen, dass die verschiedenen Rückkehrprogramme in allen betrachteten Ländern auf innenpolitische Kritik seitens der Oppositionsparteien und der Hilfswerke gestossen sind. Aber auch die

Regierungen der Herkunftsländer haben die Versuche zur Förderung der Rückkehr meist kritisch-ablehnend beurteilt und darauf im besten Fall mit Passivität und Gleichgültigkeit reagiert, im schlechtesten Fall mit mehr oder weniger expliziter Obstruktion.

Diese Erfahrungen erklären, warum heute die Mehrheit der politischen Akteure nicht mehr davon ausgeht, dass im Rahmen von Rückkehrpolitik Wanderungsbewegungen *ausgelöst* werden können. Vielmehr hat sich die Einsicht durchgesetzt, dass diese allein dazu taugt, rückkehrwilligen Personen eine *schnellere und effizientere Rückreise zu ermöglichen*. Einer so verstandenen Rückkehrförderung auf freiwilliger Basis stehen mehrere Optionen offen, welche auf die Beseitigung von Rückkehrhindernissen abzielen. Seit längerem schon haben Deutschland und die Niederlande in bezug auf Arbeitsmigranten gewisse sozialrechtliche Bestimmungen gelockert, die eine freiwillige Rückreise begünstigen und beispielsweise den Export von Sozialversicherungsansprüchen oder die Überweisung einer Altersrente ins Ausland ermöglichen. Für Frankreich hat der *Rapport Weil* vor kurzem ähnliche Schritte empfohlen, welche mit der *Loi Chevènement* teilweise bereits realisiert worden sind.

Vor allem in Frankreich und den Niederlanden wird diskutiert, ob eine erweiterte Rückkehroption gewährt werden soll. Diese Idee findet sich in zwei wichtigen offiziellen Berichten, sowohl im niederländischen WRR-Bericht von 1990 als auch im *Rapport Weil* von 1998, welche darin einig gehen, dass vor allem ältere Migranten sich in stärkerem Massse für eine Rückkehr entscheiden würden, wenn sie das Recht zur (allenfalls zeitlich begrenzten) Wiedereinreise in den ehemaligen Aufnahmestaat behalten könnten. Der französische Vorschlag der *Visa de circulation*, der im Bericht von Sami Naïr gemacht wurde, nimmt diese Idee ebenfalls auf. Es ist nicht möglich abzuschätzen, welche konkreten Rückkehrbewegungen eine solche Massnahme wirklich auslösen würde. Alle Regierungen der hier untersuchten Länder haben aber bis jetzt von der Umsetzung einer solchen Regelung Abstand genommen, vor allem wohl deswegen, weil die staatlichen Einwanderungskontrollen damit eingeschränkt würden.

Doch auch *ausreisepflichtigen*, mittellosen Personen gewähren alle hier berücksichtigten Länder eine Rückkehrhilfe, die aus der Bezahlung der Rückreise sowie einer Summe besteht, die dazu beitragen soll, den Lebensunterhalt während der ersten Monate im Heimatland zu bestreiten. Diese Programme, die sich vor allem an abgewiesene Asylbewerber und illegale Aufenthalter wenden, werden heute in allen Ländern als Alternative zur zwangsweisen Rückschaffung betrachtet, doch bestehen Unterschiede in Bezug auf die Modalitäten der Antragsstellung und die Definition der Zielgruppen. In den Niederlanden stehen einer Person Rückkehrprogramme offen, solange sie nicht Objekt eines Ausweisungsverfahrens wird. In Frankreich hingegen muss der Antrag – entgegen den Empfehlungen des *Rapport Weil*, die Rückkehrprogramme auch Personen zugänglich zu machen, welche schon Objekt eines *Arrêté de reconduite à la frontière* sind – innerhalb eines Monats nach Erhalt der *Invitation à quitter la France (IQF)* gestellt werden.

Den untersuchten Ländern ist ebenso die Tendenz gemeinsam, die Förderung der Rückkehr von Arbeitsmigranten stärker mit entwicklungspolitischen Zielsetzungen zu kombinieren und in Absprache mit den Herkunftsländern durchzuführen, um letztlich den Migrationsdruck in Abwanderungsregionen zu verringern.

Um die Probleme betreffend zwangswisiger Rückschaffung zu lösen, versuchen alle untersuchten Staaten, die Zusammenarbeit mit den betreffenden Konsulaten zu intensivieren, was aber stark von der

Kooperationsbereitschaft der Herkunftsstaaten abhängig bleibt, obwohl diese gemäss internationalem Gewohnheitsrecht zur Rückübernahme eigener Staatsangehöriger verpflichtet sind. Um mehr oder weniger systematische Obstruktion zu vermeiden, ist vor allem Deutschland am Abschluss von Rückübernahmeverträgen interessiert, welche die entsprechenden Staaten zur Zusammenarbeit bei Identitätsfeststellung und Papierbeschaffung verpflichten und Zeitspannen für die administrativen Schritte vorgeben. Trotzdem kommen gewisse Staaten der Rückübernahmepflicht eigener Staatsangehöriger, welche unabhängig von Rückübernahmeverträgen existiert, auch unter diplomatischem Druck nicht nach. In diesem Zusammenhang hat der deutsche Außenminister für gewisse „Problemstaaten“ gefordert, Entwicklungshilfekredite an die Bereitschaft zur Wiederaufnahme ausreisepflichtiger Staatsangehöriger zu koppeln, was allerdings zu heftigen Protesten und zu Spannungen zwischen dem Innenministerium und den mit Entwicklungspolitik beschäftigten Regierungsstellen und Organisationen führte. Auch aus der Perspektive des Völkerrechts wird eine solche Politik kritisch beurteilt, da es bedenklich sei, für die Rückübernahme von Staatsbürgern – wozu internationales Gewohnheitsrecht verpflichtet – bzw. für den Abschluss eines Rückübernahmevertrags den Herkunftsstaaten finanziell entgegenzukommen.^{xiv}

5.2 Eine Einschätzung der Rückkehrprogramme für Arbeitsmigranten

Die hier präsentierten Tendenzen geben Auskunft darüber, inwiefern sich die Haltung politischer Akteure in den letzten Jahrzehnten entwickelt hat. Doch wie bereits angedeutet, sagen sie nichts über die Faktoren aus, die für den relativen Erfolg oder Misserfolg eines Rückkehrprogramms verantwortlich sind. Deshalb soll nun versucht werden, die Rückkehrförderung daraufhin zu beurteilen, wieviele der als Zielgruppe der Programme definierten Personen effektiv die Rückkehr angetreten haben, um jene Elemente der Rückkehrförderung ausfindig machen zu können, die sich tatsächlich auf Rückkehrentscheide ausgewirkt haben. Damit ein solches Unterfangen Sinn macht, müssen Programme mit gleicher Stossrichtung untersucht werden. Im folgenden wird deshalb der Versuch unternommen, einerseits Programme zur Rückkehrförderung von Arbeitsmigranten und andererseits Programme für abgewiesene Asylbewerber und illegale Aufenthalter miteinander zu vergleichen.

Allerdings muss gleich zu Beginn dieses Unterfangens auf dessen Grenzen hingewiesen werden, denn die uns zu Verfügung stehenden Daten sind unzureichend, um eine solche Evaluation konsequent durchführen zu können. Ebenso ist davon auszugehen, dass der unterschiedliche Erfolg der zu vergleichenden Programme in stärkerem Masse auf externen Einflüssen wie der unterschiedlichen Zusammensetzung der Zielgruppen bezüglich Alter, Arbeitsintegration, ethnisch-nationaler Herkunft etc. beruht, welche wir nicht kontrollieren können, als auf den Modalitäten der Rückkehrprogramme selbst. Den folgenden Aussagen kommt deshalb der Charakter von hypothetischen Einschätzungen zu.

^{xiv} Siehe dazu beispielsweise Kay HAILBRONNER, *Völkerrechtliche Verpflichtungen der Staaten zur Rückübernahme eigener und fremder Staatsangehöriger*, Rechtsgutachten im Auftrag des Bundesamtes für Flüchtlinge, S. 111-114.

Tabelle 5.1 - Vergleich verschiedener Rückkehrförderungsprogramme für Arbeitsmigranten

| | Deutschland <i>Rückkehrhilfegesetz vom November 1983</i> | Frankreich <i>Aide au retour vom Juni 1977</i> | Niederlande <i>Programm für ältere Migranten vom Sept. 1985</i> |
|-------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Zielgruppe | <ul style="list-style-type: none"> - Erstens: Personen, die seit dem 30. Okt. 1983 arbeitslos geworden oder seit 6 Monaten von Kurzarbeit betroffen waren und aus den ehemaligen Anwerbestaaten* stammen, können sich um die Rückkehrprämie bewerben - Zweitens: Alle Rückkehrwilligen können von den zusätzlichen Bestimmungen (Auszahlung von Arbeitnehmerbeiträgen und Altersvorsorge) profitieren | <ul style="list-style-type: none"> - Registrierte Arbeitslose mit Arbeitslosenunterstützung, nicht-registrierte Arbeitslose und erwerbstätige Ausländer, welche nicht aus Ländern der damaligen EG stammen | <ul style="list-style-type: none"> - Personen zwischen 50 und 64 Jahren, die während sechs Monaten Arbeitslosen- oder Invalidenunterstützung erhalten haben, seit mindestens fünf Jahren in den Niederlanden wohnen und nicht aus Ländern der damaligen EG stammen |
| Bedingungen | <ul style="list-style-type: none"> - Verzicht auf das Aufenthaltsrecht - Befristetes Programm: Antrag bis Ende Juni 1984, Ausreise bis September 1984 (bei Verzögerung der Ausreise Kürzung der Rückkehrprämie) - Ausreise mit der gesamten Familie | <ul style="list-style-type: none"> - Verzicht auf alle Ansprüche hinsichtlich Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis sowie der Sozialversicherungen - Ausreise mit der gesamten Familie | <ul style="list-style-type: none"> - Verzicht auf Aufenthaltserlaubnis bei der Ausreise - Ausreise mit der gesamten Familie |
| Rückkehr-Massnahmen | <ul style="list-style-type: none"> - Rückkehrprämie von 10'500 DM für Antragsteller zuzüglich 1500 DM pro ausreisendes Kind - unmittelbare Auszahlung von zustehenden Arbeitnehmerbeiträgen - Auszahlung von Anwartschaften aus der betrieblichen Altersvorsorge - Beratung über Wiedereingliederungsmöglichkeiten im Heimatland | <ul style="list-style-type: none"> - Rückkehrprämie von 10'000 FF für Personen, die während mindestens 5 Jahren in Frankreich gearbeitet hatten, plus je 5000 FF für nicht erwerbstätige Ehepartner und Kinder - Pauschalbeitrag zu den Reisekosten | <ul style="list-style-type: none"> - monatliche Rente bis zum Alter von 65 Jahren, welche von den Lebenskosten im Herkunftsland abhängt und durchschnittlich 1000 HFL beträgt - Pauschalbeitrag zu den Reisekosten |
| Durchschnittliche Auszahlungen für eine Familie mit drei Kindern (in sFr.) ** | ca. 30'000 sFr. | ca. 15'000 sFr. | ca. 50'000 sFr. *** |

* Türkei, Jugoslawien, Spanien, Portugal, Tunesien, Marokko und Korea

** Die Berechnung in sFr. erfolgte auf der Basis der durchschnittlichen jährlichen Wechselkurse, welche im Anfangsjahr der Programme gültig waren (vgl. Statistisches Jahrbuch der Schweiz; Ausgabe 1985 und 1990, S. 301 bzw. S. 232 sowie Auskunft der Schweizerischen Nationalbank, Ressort Statistik).

*** Es handelt sich um die Summe der Rückreisevergütung sowie der kumulierten monatlichen Rentenauszahlungen, die eine 60-jährige Person bis 65 erhält (vgl. Carlo Van Praag, 1987).

Bei den Rückkehrprogrammen für Arbeitsmigranten werden das deutsche *Rückkehrhilfegesetz von 1983*, das Programm *Aide au retour* vom Juni 1977 und das niederländische Programm für ältere, arbeitslose Migranten vom September 1985 verglichen. Die drei Programme – über deren genaue Modalitäten die Tabelle 5.1 Aufschluss gibt – richteten sich prinzipiell an arbeitslose Ausländer, die bereit waren, auf ihre Aufenthaltsberechtigung zu verzichten sowie mit der gesamten Familie auszureisen. Ausgeschlossen waren jeweils diejenigen Nationalitäten, denen aufgrund von Freizügigkeitsregelungen (koloniale Beziehungen, EU-Mitgliedstaat) eine Wiedereinreise nicht verwehrt werden konnte. Während das französische Programm auch erwerbstätige Ausländer mit einschloss, richtet sich das niederländische nur an Personen über fünfzig Jahre (bis 1987 nur über 55 Jahre). Letzteres stellt zugleich das einzige Programm dar, das nicht auf der Auszahlung einer einmaligen Summe, sondern auf einer monatlichen Rente beruht.

Der Vergleich der finanziellen Leistungen muss deshalb mit grosser Vorsicht erfolgen: Handelt es sich bei den Leistungen Frankreichs und Deutschlands um einmalige Zahlungen, entsprechen diejenigen der Niederlande der Summe einer einmaligen Rückreisehilfe sowie dem Total der kumulierten monatlichen Rentenauszahlungen, die einer 60-jährigen Person bis zu ihrer Pensionierung (65 Jahre) zustehen.^{xv} Tabelle 5.1 zeigt aber deutlich, dass die Auszahlungen in den Niederlanden um zwei Drittel höher liegen als in Deutschland und mehr als das Dreifache des französischen Programms betragen.

Was lässt sich nun zur Wirksamkeit der Programme sagen? Im Falle Deutschlands hat die Mehrheit der antragsberechtigten Personen nur die Möglichkeit der Rückzahlung von Sozialbeiträgen (125'000 Personen) in Anspruch genommen. Im Gegensatz zur Kategorie der Bezieher von Rückkehrprämien (13'716 Personen), wo Arbeitslosigkeit oder Kurzarbeit Teilnahmekriterien bildeten, war der Grossteil der Personen, die von der Rückerstattung der Sozialleistungen profitierten, erwerbstätig. Aufgrund der uns vorliegenden Daten ist die Berechnung der Rückkehrerquote als Prozentsatz einer gesamten Zielgruppe nicht möglich.

Konzentriert man sich jedoch auf türkische Arbeitsmigranten, welche rund 80% der Rückkehrer ausmachten, so wird eine vorsichtige Beurteilung des Erfolgs des Rückkehrhilfegesetzes möglich. Allerdings verfügen wir lediglich über Angaben zur Anzahl türkischer Arbeitsloser für gewisse Zeitpunkte, nicht aber über Daten, die uns die Zahl der türkischen Arbeiter ausweisen würden, welche ab dem 30. Oktober 1983 arbeitslos geworden sind und bis Ende Juni einen Antrag um Rückkehrhilfe hätten stellen können. Ebenso wenig kennen wir die Zahl antragsberechtigter Kurzarbeiter, da diese nicht statistisch erfasst wurden. Eine zahlenmässige Erfassung der eigentlichen Zielgruppe des Programms ist damit nicht möglich. Eine zweite Möglichkeit besteht hingegen darin, die Gesamtzahl der 1983 in Deutschland lebenden Türken (1'552'300 Personen²⁴⁸) mit der Anzahl derjenigen Personen zu vergleichen, welche im Rahmen des Rückkehrgesetzes in die Türkei ausgereist sind (240'000 Personen inklusive Familienangehörige), was zu einem Prozentsatz von 15.5% führt. Wie eingehendere Untersuchungen gezeigt haben (siehe 2.3), sind jedoch starke Mitnahmeeffekte zu verzeichnen, d.h. es wurden auch vorgezogene oder hinausgezögerte Ausreisen subventioniert, die auch ohne Rückkehrförderung stattgefunden hätten.

Im Falle von Frankreich verfügen wir über offizielle Daten zur Grösse der Zielgruppe des Programms: Sie wurde nach vier-monatiger Laufzeit Ende 1977 von 50'000 registrierten arbeitslosen Ausländern auf

^{xv} Da sich das Programm zwischen 1985 und 1987 an 55 bis 65-jährige Personen richtete, wurden im Sinne eines Durchschnittswerts die Ansprüche einer 60-jährigen Person berechnet.

rund 2 Millionen Personen, von denen etwa die Hälfte erwerbstätig waren, erweitert (siehe 3.1). Im Zeitraum von 1977 bis 1981 benützten 94'000 Personen die *Aide au retour*, wobei davon 34'000 Personen begleitende Familienmitglieder waren. Dies ergibt eine „Erfolgsquote“ von 3%.

Über die genauesten Daten verfügen wir im Falle der Niederlande, allerdings nur für die ersten zwei Jahre, während derer das Rückkehrprogramm umgesetzt wurde (siehe Tabelle 4.1). Die schon erwähnte offizielle Evaluation dieser Periode (siehe 4.2) kommt zum Schluss, dass das Programm das Rückkehrverhalten der Gruppe der 55- bis 59-jährigen Migranten deutlich beeinflusst hat (im Gegensatz zu demjenigen der Gruppe der 60- bis 64-jährigen) und schätzt die Rückkehrquote der arbeitslosen Personen dieser Altersgruppe auf ca. 75% für Türken und 22% für Marokkaner.

Trotz den erwähnten Schwierigkeiten eines Vergleichs kann davon ausgegangen werden, dass die Höhe der Rückkehrprämie einen Einfluss auf den Rückkehrentscheid von Arbeitsmigranten hat, da das finanziell stärker dotierte niederländische Programm zu einer höheren Rückkehrquote geführt hat als das deutsche Rückkehrhilfegesetz von 1983 und sich dieses wiederum erfolgreicher darstellt als die *Aide au retour*. Diese Einschätzung muss aber relativiert werden, da sowohl im Falle Deutschlands wie der Niederlande die zeitliche Beschränkung der Programme zu Mitnahmeeffekten geführt hat. Für eine präzisere Einschätzung der niederländischen Politik wären deshalb Daten für die späten achtziger und die neunziger Jahre notwendig, über die wir aber nicht verfügen.^{xvi} Die hohe Rückkehrquote des niederländischen Programmes muss auch vor dem Hintergrund der Tatsache interpretiert werden, dass lediglich Arbeitsmigranten ab 55 Jahren davon profitieren konnten, währenddem die anderen Programme keine Alterslimite beinhalteten. Trotzdem lässt der relative Erfolg des Programms den Schluss zu, dass die Strategie, Migranten Arbeitslosen- und Sozialhilfe im Heimatland auszuzahlen, Rückkehrentscheide erleichtern kann.

5.3 Die Rückkehrprogramme für abgewiesene Asylbewerber und Illegale im Vergleich

Bei den aktuellen Rückkehrprogrammen sind am ehesten die IOM-Programme REAG/GARP (Deutschland) und REAN (Niederlande) sowie das französische Programm *Aide au retour* (gemeint ist hier nicht dasjenige aus dem Jahre 1977, sondern das gegenwärtige Programm gleichen Titels) miteinander vergleichbar: Die Programme richten sich an ausländische Personen, denen die Ausstellung (meist Asyl) oder seltener die Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung versagt wurde, sowie an illegale Aufenthalter, gegen die noch kein Ausschaffungsverfahren im Gange ist. Die Teilnahme an den Programmen ist jeweils an die Bedingung gebunden, zukünftig Bemühungen zum Erhalt einer Aufenthaltsbewilligung für das entsprechende Land zu unterlassen. Die Tabelle 5.2 gibt einen Überblick zu den Leistungen, welche eine Einzelperson bzw. eine Familie mit zwei Kindern im Rahmen der jeweiligen Programme in Ergänzung zur Übernahme der Reise- und Gepäckkosten erhält.

^{xvi} Für November 1998 ist die Veröffentlichung einer neuen Studie über Rückkehrpolitik in den Niederlanden vom Sociaal en Cultureel Planbureau in Rijswijk vorgesehen; sie ist momentan noch vertraulich und war nicht erhältlich.

Tabelle 5.2 – Vergleich der Leistungen* der Rückkehrprogramme für Asylbewerber und illegale Aufenthalter

| | REAG/GARP ¹ | Aide au retour | REAN |
|-----------------------|---------------------------------------------------------|-----------------------|---------------------------------------------------------|
| Einzelperson | 500 oder 600 DM ² (405 oder 487 sFr.) | 1000 FF (242 sFr.) | 500 oder 1250 Hfl. ³ (396 oder 899 sFr.) |
| Fam. mit zwei Kindern | 1500 oder 1800 DM ² (1216 oder 1460 sFr.) | 2600 FF (629 sFr.) | 700 oder 1750 Hfl. ³ (503 oder 1258 sFr.) |

* die Umrechnung in sFr. erfolgt auf der Basis der Wechselkurse von anfangs Oktober 1998

¹ ohne ergänzende Leistungen der Länder

² abhängig von der entsprechenden Länderkategorie (siehe Seite 20)

³ die höheren Beträge werden gewährt, wenn nicht alle Rekursmöglichkeiten zur Anfechtung eines negativen Asylentscheids ausgeschöpft werden

Bei der Gegenüberstellung der Leistungen fällt auf, dass Frankreich in beiden Kategorien die geringste Unterstützung gewährt. Der Vergleich des deutschen REAG- mit dem niederländischen REAN-Programm ist schwieriger vorzunehmen, da die (GARP-)Beiträge im Falle Deutschlands gemäß zwei Länderkategorien abgestuft sind und die Niederlande eine höhere Unterstützung gewähren, falls nicht alle Einsprachemöglichkeiten nach Verweigerung eines Aufenthaltstitels wahrgenommen wurden. Wie wir aber weiter unten noch sehen werden, besteht zwischen der Höhe der finanziellen Unterstützung und der Anzahl der freiwilligen Ausreisen von Asylbewerbern und illegalen Aufenthaltern kein direkter Zusammenhang.

Es soll nun versucht werden, die relativen Erfolge der unterschiedlichen Programme im Hinblick auf den Anteil der effektiven Rückkehrer am Total der Zielgruppe zu beurteilen. Aufgrund der zur Verfügung stehenden Daten ist dieses Vorhaben nur für das Programm *Aide au retour* sowie für Rückreisen nach Bosnien im Rahmen von REAG/GARP bzw. REAN möglich. Die im folgenden berechneten Rückkehrraten sind allerdings nicht direkt miteinander vergleichbar.

Das Programm *Aide au retour* richtet sich an die bekannte Zahl von Personen, welche eine *Invitation à quitter la France (IQF)* erhalten haben. Da die Rückkehrhilfe innerhalb eines Monats nach Erhalt der IQF zu beantragen ist, lässt sich der jährlichen Anteil der Rückkehrer durch Bezugnahme auf die in einem Jahr ausgesprochenen IQF annähernd bestimmen. In den Jahren 1991 bis 1996 wurden insgesamt an gut 43'000 Personen solche Aufforderungen zum Verlassen Frankreichs verschickt, welche somit die Zielgruppe für das Programm bildeten. Die im gleichen Zeitraum erfolgten Ausreisen belaufen sich auf insgesamt 7187 Personen, was einem Anteil von 16.7% der gesamten Zielgruppe entspricht. Wie die Tabelle 5.3 verdeutlicht, hat das Interesse am Programm seit 1991 laufend zugenommen, wobei die jährlichen Anteile von 5.8 % auf 28.7% angewachsen sind.

Für Deutschland und die Niederlande stehen uns keine Daten hinsichtlich der Grundgesamtheit potentieller Rückkehrhilfebezüger zur Verfügung, so dass ein direkter Vergleich nicht vorgenommen werden kann. Zudem wäre für Deutschland und die Niederlande die zeitliche Zuordnung von Ausreisen zu einer variablen Grundgesamtheit schwieriger vorzunehmen, da ein Antrag für Rückkehrhilfe nicht wie in Frankreich innerhalb eines Monats nach der Ablehnung eines Aufenthaltsbesuchs gestellt werden

muss. Dafür bietet die Datenlage in Bezug auf die Repatriierung bosnischer Kriegsflüchtlinge die Möglichkeit, die Rückkehrquoten für das deutsche REAG-Bosnien-Programm sowie die bosnischen Rückreisen im Rahmen des niederländischen REAN-Programms zu berechnen. Aufgrund der Datenlage muss hier Frankreich aus der Analyse ausgeschlossen werden. Zudem ist anzumerken, dass sich die Rückkehrquoten des deutschen und des niederländischen Programms nicht direkt vergleichen lassen, da sich die uns vorliegenden Angaben auf unterschiedliche Zeitspannen beziehen, die sich nicht zur Deckung bringen lassen.

Tabelle 5.3 – Anteil der Ausreisen im Rahmen der *Aide au retour* gemessen am Umfang der Zielgruppe (1991-1996)

| | 1991 ¹ | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | Total |
|-----------------------------------|-------------------|--------|------|------|------|------|--------|
| IQF-Zugänge | 6173 | 12'631 | 5807 | 6135 | 6639 | 5734 | 43'119 |
| Ausreisen abs. | 355 | 1212 | 1050 | 1327 | 1599 | 1644 | 7187 |
| Ausreisen in % der IQF-Zugänge | 5.8 | 9.6 | 18.1 | 21.6 | 24.1 | 28.7 | 16.7 |

¹ September - Dezember 1991

Quelle: Lebon 1997:34

Gemäss einer internen IOM-Statistik haben sich in Deutschland Anfang Januar 1997 rund 345'000 Bürgerkriegsflüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina aufgehalten, deren Rückkehr im Rahmen des REAG-Bosnien-Programms gefördert werden sollte. Entgegen den 100'000 erwarteten Ausreisen sind bis Ende 1997 jedoch nur gut 65'000 Personen nach Bosnien-Herzegowina zurückgekehrt, die – gemessen am Total der aufgenommenen Personen – einen Anteil von 18.8% darstellen. Weitere 61'000 Rückreisen erfolgten bis Ende Juli 1998, womit der Anteil der Rückkehrer auf 36.5% angestiegen ist.²⁴⁹

Weitere Analysen von Rückkehrprogrammen für Bosnier bieten Black et al. in einer Studie, die sich u.a. auf Deutschland und die Niederlande konzentriert. Für die in der Tabelle 5.4 wiedergegebenen Angaben werden jedoch weder die Definition der Zielgruppe noch die Quellen angegeben. Auch fehlt der Verweis auf den zeitlichen Rahmen, auf welchem die Berechnung der Rückkehranteile beruhen. Im Falle Deutschlands dürfte sich dieser – orientiert man sich an den obigen, auf IOM-Daten beruhenden Werten – etwas über das Jahr 1997 hinaus erstrecken; was Holland betrifft, so finden sich im Text von Black et al. Hinweise darauf, dass sich die Angaben auf 1997 beziehen. Eine direkte Vergleichbarkeit der niederländischen und deutschen Daten für 1997 ist aber deshalb nicht gegeben, weil in den Niederlanden der Grossteil der freiwilligen Ausreisen schon 1996 (ca. 400 im Vergleich zu 118 im darauffolgenden Jahr) erfolgten, während das deutsche REAG-Bosnien-Programm erst 1997 gestartet wurde.

Tabelle 5.4 – Relative Ausreiseanteile im Rahmen von REAG/GARP (D) bzw. REAN (NL)

| | Ausreisen absolut | Ausreisen relativ zur bosnischen Wohnbevölkerung | Ausreisen relativ zur Zielgruppe |
|-------------|-------------------|--------------------------------------------------|----------------------------------|
| Deutschland | 70'000 | 20.4 % | 25.5 % |
| Niederlande | 118 | 0.5 % | 2.0 % |

Quelle: Black et al. 1997:41

Laut Angaben des niederländischen Justizministeriums wurden von den rund 27'000 Bosniern, welche sich in den Niederlanden aufhielten, 17'000 Personen als Flüchtlinge anerkannt und weitere 3500 erhielten einen temporären Aufenthaltsstatus²⁵⁰, während etwa 6500 bosnische Kriegsvertriebene keine Aufenthaltsbewilligung erhielten. In den Ausführungen von Black et al., die jedoch nicht unmittelbar zu obiger Tabelle in Bezug stehen, wird deutlich, dass die niederländische Regierung diese Personen – obwohl die Teilnahme am Programm offensichtlich nicht auf sie beschränkt ist – als die eigentliche Zielgruppe für eine durch REAN unterstützte Rückkehr nach Bosnien-Herzegowina betrachtet. Mit ungefähr 500 bosnischen Kriegsflüchtlingen, welche in den Jahren 1996 und 1997 das REAN-Programm zur Rückkehr benützten, blieb der Erfolg des Programms unter den erwarteten 3000 Rückkehrern für 1997. Gemäss Black et al. sei jedoch in Rechnung zu stellen, dass der Grossteil der eigentlichen Zielgruppe aus Muslimen der Republik Srpska bestehe, welche in ihrer Heimat eine ethnische Minderheit bilden und vorerst nicht zurückkehren könnten. Gehe man davon aus, dass nur die Hälfte der Personen ohne dauerhafte Lösung in diese Kategorie der ethnischen Minderheiten falle, so halbiere sich die Zielgruppe auf 3250 Personen. Lege man den Berechnungen der Rückkehrquote nun diese Zahl als Bezugsgrösse zugrunde, die auch effektiv in ihre Heimat zurückkehren könnten, so beliefen sich die tatsächlich erfolgten Ausreisen auf gut 15% der real erzielbaren.²⁵¹

Da Black et al. eine solche Analyse nur für die Niederlande vornehmen, entfällt ein weiteres Mal die Möglichkeit des direkten Vergleichs mit Programmen anderer Länder. Trotzdem scheint es – vergleicht man die deutschen Rückkehrquoten zwischen Anfang Januar 1997 und Juli 1998 (36.5% relativ zur Gesamtzahl der Bosnier in Deutschland Anfang Januar 1997) mit der Einschätzung der niederländischen Rückkehrquote durch Black et al. für die Jahre 1996 und 1997 (15% in bezug auf eine sehr eng definierte Zielgruppe) –, dass Deutschland hinsichtlich der Repatriierung bosnischer Flüchtlinge eine höhere „Erfolgsrate“ aufweist.

Auf der Suche nach den Gründen für diese Unterschiede mag man einerseits versucht sein, auf die vergleichsweise generell liberalere Politik der Niederlande oder die unterschiedliche Höhe der finanziellen Anreize abzustellen – zwei Argumente, die zur Erklärung der unterschiedlichen Ausreiseraten der deutschen Länder oft angeführt werden. Doch zeigt Tabelle 5.5, dass beide Annahmen in dieser einfachen Form nicht zutreffen: Die Gewährung von zusätzlichen finanziellen Leistungen durch die Länder führt nicht immer auch zu vermehrten Ausreisen. Ebensowenig lässt sich am Beispiel der länderspezifischen Rückkehrquoten bestätigen, dass die Zahl der Rückschaffungen – ein Indikator für die relative „Liberalität“ des Asylsystems – eine notwendige Bedingung darstellt, damit die auf Freiwilligkeit beruhenden Rückkehrhilfeprogramme in Anspruch genommen werden.

Tabelle 5.5 – Ausreisenquoten für bosnische Flüchtlinge nach Ländern (Januar – August 1997)

| | BAY | BER* | BRA | BRE | BWT* | HAM* | HES | MVP |
|---------------------------|--------|--------|------|------|--------|--------|--------|------|
| Total (Stand Jan. 1997) | 71'000 | 32'000 | 2000 | 3000 | 60'000 | 12'500 | 35'000 | 1000 |
| Ausreisen | 8032 | 3858 | 344 | 657 | 11'534 | 2355 | 1727 | 267 |
| Ausreisen in % des Totals | 11.3 | 12.1 | 17.2 | 21.9 | 19.2 | 18.8 | 4.9 | 26.7 |

| | NRW* | NSA* | RPF | SAA | SAL | SAN | SWH | THG |
|---------------------------|--------|--------|--------|------|------|------|------|------|
| Total (Stand Jan. 1997) | 75'000 | 23'000 | 17'500 | 2000 | 4000 | 2000 | 4000 | 1000 |
| Ausreisen | 9362 | 3746 | 2176 | 491 | 1162 | 844 | 479 | 249 |
| Ausreisen in % des Totals | 12.5 | 16.3 | 12.4 | 24.6 | 29.1 | 42.2 | 12.0 | 24.9 |

* Diese Länder gewähren zusätzlich zu REAG/GARP finanzielle Leistungen an Rückkehrer

Quelle: Black et al. 1997:39

| | | | | | |
|-----|---|------------------------|-----|---|---------------------|
| BAY | = | Bayern | NRW | = | Nordrhein-Westfalen |
| BER | = | Berlin | NSA | = | Niedersachsen |
| BRA | = | Brandenburg | RPF | = | Rheinland-Pfalz |
| BRE | = | Bremen | SAA | = | Sachsen-Anhalt |
| BWT | = | Baden-Württemberg | SAL | = | Saarland |
| HAM | = | Hamburg | SAN | = | Sachsen |
| HES | = | Hessen | SWH | = | Schleswig-Holstein |
| MVP | = | Mecklenburg-Vorpommern | THG | = | Thüringen |

Von den fünf Ländern, welche die REAG- bzw. GARP-Leistungen auf freiwilliger Basis finanziell ergänzen, weisen im Zeitabschnitt Januar bis August 1997 nur Baden-Württemberg, Hamburg und Niedersachsen überdurchschnittliche – aber keineswegs die höchsten – Rückwanderungsraten für Bosnier auf, während diejenigen von Berlin und Nordrhein-Westfalen unter dem *nationalen Durchschnitt von 13.7%* zu liegen kommen. Ein direkter, eindeutiger und starker kausaler Zusammenhang zwischen der Höhe der finanziellen Unterstützung und dem Grad der Inanspruchnahme des Programms ist somit empirisch nicht nachweisbar.²⁵²

Ein ähnliches Fazit muss hinsichtlich eines Zusammenhangs zwischen dem Vollzug von Abschiebungen und der Rückkehrrate gezogen werden: Von den zwischen Januar und August 1997 in Deutschland durchgeführten Abschiebungen entfiel der Grossteil auf Bayern und Berlin, welche zudem die einzigen Länder waren, die auch Bosnier abschoben hatten, welche sich keine strafrechtlich relevanten Vergehen hatten zuschulden kommen lassen. Entgegen der Annahme, dass der Vollzug von Ausschaffungen zu einer erhöhten Teilnahmequote bei REAG/GARP führen würde, weisen sowohl Bayern als auch Berlin

Rückwanderungsquoten für bosnische Flüchtlinge auf, die mit 11.3% resp. 12.0% zwar nicht zu den tiefsten gehören, aber dennoch unter dem gesamtdeutschen Durchschnitt liegen.²⁵³

Die Analyse der Rückkehrförderung von abgewiesenen Asylbewerbern und Illegalen ergibt also keine eindeutigen Resultate: Der Vergleich der einzelnen Bundesländer Deutschlands zeigt darüberhinaus, dass die Rückkehrquoten weder aufgrund der von den Landesregierungen angebotenen unterschiedlichen finanziellen Leistungen noch aufgrund der parallel laufenden und unterschiedlich konsequenter Ausschaffungspolitik erklärt werden können. Anders als im Falle der Programme für Arbeitsmigranten scheint die Höhe der Rückkehrprämien – zumindest auf dem vergleichsweise weit tieferen Niveau, auf dem sie sich für Asylbewerber und illegale Aufenthalter bewegen – keinen direkten und eindeutigen Einfluss auf die Rückkehrquoten zu haben.

Dies legt den Schluss nahe, dass es weniger die Bestimmungen der Rückkehrprogramme selbst sind, welche den Rückkehrentscheid beeinflussen, als externe Faktoren wie die schon erwähnten sozio-ökonomischen Unterschiede zwischen Herkunfts- und Heimatland, die politischen Bedingungen, welche dort herrschen, sowie die berufliche und familiäre Situation der Individuen im Aufnahmeland (Grad der Integration, Vollständigkeit der Familien etc.). Je nach demographischer, sozialer und nationaler Zusammensetzung der Zielgruppe von Rückkehrprogrammen wird deshalb auch deren Erfolg variieren.

5.4 Schlussbemerkungen

Die zweite Evaluationsperspektive führt uns also insgesamt zu denselben Schlussfolgerungen wie die erste, nämlich dass es nicht möglich ist, durch Rückkehrförderungsprogramme eine eigentliche Remigrationswelle auszulösen. Sie können lediglich darauf hinwirken, Hindernisse für bereits Rückkehrwillige aus dem Weg zu räumen und Bedürftigen eine Unterstützung zu gewähren.

Für Arbeitsmigranten ist vor allem der erste Punkt von Bedeutung, und es wäre sinnvoll zu untersuchen, in welchen Bereichen (wie beispielsweise dem Renten- und Sozialversicherungssystem) solche Hindernisse in der Schweiz noch bestehen, die heute eine Rückkehr behindern. Die Rückkehrprogramme für abgewiesene Asylbewerber und Illegale gehören – obwohl, wie gezeigt, von beschränkter Wirksamkeit – mittlerweile zum festen Repertoire der Migrationspolitik der drei Länder. Wie der Fall der niederländischen REAN-Projekte zeigt, sind die *genauen* Ursachen für ihre beschränkte Wirksamkeit oft schwierig auszumachen. Effizientere Programme wären auf der Grundlage sorgfältiger Abklärungen zu gestalten, welche beispielsweise das Profil derjenigen Personen zu ermitteln hätten, welche die heutige Rückkehrhilfe in Anspruch nehmen. Die Programme könnten dann besser auf die Entscheidungskriterien und Bedürfnisse potentieller Rückkehrer zugeschnitten werden.

Abschliessend soll nochmals darauf hingewiesen werden, dass der „Erfolg“ oder „Misserfolg“ einer Rückkehrpolitik nicht losgelöst von den Zielen anderer sektorieller Politikbereiche beurteilt werden kann. Ein Zielkonflikt besteht beispielsweise zwischen der Rückkehr- und der Integrationspolitik, da erstere immer als Entscheid *für* den Ausschluss eines Teils der Migranten und *gegen* deren Integration interpretiert werden kann und von den politischen Akteuren oftmals interpretiert wird. Ein weiterer Zielkonflikt besteht ebenfalls mit der Politik der Migrationssteuerung, da diese auf die Kooperation mit

den Herkunftsstaaten angewiesen ist, welcher eine forcierte Rückkehrpolitik in den wenigsten Fällen förderlich ist. Der „Erfolg“ von Rückkehrpolitik hängt also auch davon ab, inwiefern sie anderen zentralen migrationspolitischen Interessen Rechnung trägt und im Ausgleich mit diesen zu umfassenden migrationspolitischen Lösungen beizutragen vermag.

Annex

Aktuelle Rückkehrprogramme in Deutschland

In der Bundesrepublik Deutschland besteht zur Zeit eine Vielzahl von entwicklungspolitisch ausgerichteten Rückkehrförderungsprogrammen, die sich an qualifizierte Personen aus Entwicklungsländern richten. Die Programme, welche im fortlaufenden Text keine Erwähnung gefunden haben, sollen hier kurz vorgestellt werden.

Programme für Fach- und Führungskräfte aus Entwicklungsländern

- Im Rahmen des *Programms zur Förderung der Rückkehr und beruflichen Eingliederung von Ausbildungsabsolventen und Arbeitnehmern aus Entwicklungsländern* können Zuschüsse zu Reise- (Erwachsene und Jugendliche 750 DM, Kinder bis zwölf 400 DM) und Transportkosten (Antragsteller bis 3000 DM, Ehepartner und Kinder bis 1000 DM) sowie ein monatlicher Einarbeitungszuschuss (500-800 DM) während längstens einem Jahr gewährt werden.²⁵⁴
- Das *Programm zur Förderung der Wirtschaft durch Zuschüsse an zurückkehrende Fach- und Führungskräfte* hat zum Ziel, Fach- und Führungskräfte für entwicklungspolitisch wichtige Stellen im Heimatland zu vermitteln. Als solche gelten Bereiche wie die gewerbliche Berufsausbildung, wirtschaftliche und soziale Infrastruktur, Privatwirtschaft, Umweltschutz, Land- und Forstwirtschaft, Energieversorgung sowie Aus- und Fortbildung in den genannten Sektoren. Diese beiden Programme werden von der *Zentralstelle für Arbeitsvermittlung (ZAV)* durchgeführt.²⁵⁵
- Daneben bestehen zwei speziell auf Fachkräfte aus Südamerika bzw. Vietnam zugeschnittene Programme, die inhaltlich nicht von den oben genannten abweichen. Die Einarbeitungszuschüsse betragen für Vietnam jedoch nur pauschal 100 DM. Das Südamerika-Programm wird von der *International Organisation for Migration (IOM)* durchgeführt.²⁵⁶
- Ein weiteres Programm betrifft *Zuschüsse zur Ausstattung am Arbeitsplatz für Fachkräfte aus Entwicklungsländern*, in dessen Rahmen entwicklungspolitisch bedeutende Arbeitsplätze mit bis zu 20'000 DM für technische Ausrüstung, Fachliteratur, Lehr- und Lernmaterial sowie für den Transport dieser Materialien an den Bestimmungsort subventioniert werden können. Verantwortlich sind die *Deutsche Ausgleichsbank (DtA)* und der *World University Service (WUS)*.²⁵⁷
- Im Rahmen des Programms *Fachkräfte- und Stellenbörse für zurückkehrende Fach- und Führungskräfte aus Entwicklungsländern* wird internationale Arbeitsvermittlung betrieben. Im Ausland tätige Unternehmen und Organisationen, die einheimische Fachkräfte nach deren Rückkehr aus Deutschland beschäftigen möchten, können entsprechende Stellenangebote aufgeben, die dann an Interessenten weitergeleitet werden.²⁵⁸ Daneben bietet die *ZAV* aber auch ein speziell auf Bosnien ausgerichtetes Programm der Arbeitsvermittlung an.²⁵⁹

- Gleich vier Programme wurden zur Unterstützung der Wiedereingliederung ehemaliger Kontraktarbeiter aus Vietnam entwickelt.²⁶⁰ Nebst dem bereits erwähnten Programm werden im Rahmen des deutsch-vietnamesischen Reintegrationsabkommens kostenlos mehrmonatige Berufsbildungs- und Qualifizierungsprogramme angeboten, welche Rückkehrern in Vietnam selbst offen stehen. Daneben besteht die Möglichkeit, an Existenzgründungskursen teilzunehmen und Darlehen zu beziehen. Ansprechpartner für die Vietnam-Programme auf deutscher Seite sind die *Arbeitsgruppe Entwicklung und Fachkräfte (AGEF)* sowie die *Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)*.
- Ergänzend wird von der *KfW* ein Kreditlinienprogramm unterhalten, das hauptsächlich zur Unterstützung von Existenzgründungen, Betriebsübernahmen und Betriebsbeteiligungen in Vietnam vorgesehen ist. Die maximale Kreditlinie, die zu marktüblichen Zinsen gewährt werden, liegt für Rückkehrer bei 10'000 DM und bei Klein- und Mittelbetrieben bei 30'000 DM.
- Ein spezielles Programm allein zur Förderung von Klein- und Mittelbetrieben in Vietnam wird von der *Deutschen Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ)* gemeinsam mit dem *Vietnam Council for Cooperative Unions and Small and Medium-sized Enterprises (VICOOPSME)* unterhalten. Die Leistungen bestehen in der Durchführung von Seminaren, die in Vietnam stattfinden und die Teilnehmer auf die eigene Firmengründung vorbereiten.
- Der Vollständigkeit halber sei auch noch ein Programm erwähnt, das im Auftrag der *Evangelischen Kirchen Deutschlands* durchgeführt wird und dessen Leistungen Gehalts- und Sachkostenzuschüsse sowie Vergütungen an Reise- und Transportkosten umfassen.²⁶¹

Programme für Existenzgründer

- Im Auftrag des *BMZ* werden von der *Deutschen Ausgleichsbank (DtA)* zwei Programme für Existenzgründer angeboten. Im Rahmen des ersten – *Existenzgründungs- und Existenzsicherungszuschüsse für Fachkräfte aus Entwicklungsländern* – werden gewerbliche und landwirtschaftliche Betriebe sowie freiberufliche Tätigkeiten im Sinne der Hilfe zur Selbsthilfe unterstützt. Antragsberechtigt sind nicht nur in Deutschland lebende Fachkräfte, sondern auch solche, die nach dem 1. April 1988 in ihre Heimat zurückgekehrt sind. Die maximalen Beiträge zur Existenzgründung und -sicherung betragen je 9000 DM. Sie werden als nicht rückzahlbarer Zuschuss gewährt.²⁶²
- Das zweite Programm mit dem Titel *Existenzgründungsdarlehen für Fachkräfte aus Entwicklungsländern* ist zwar auf Albanien, Bosnien-Herzegowina, Chile, Eritrea, Kroatien, Mazedonien, die Palästinensischen Gebiete, Slowenien, die Türkei, Ungarn und Vietnam beschränkt, kennt dafür aber keine sektoriellen Einschränkungen. Die zugesprochenen Darlehen werden auf der Basis bilateraler Verträge gewährt und belaufen sich je nach Land auf 100'000 - 300'000 DM.²⁶³
- Darüber hinaus bietet die *DtA* viertägige Existenzgründungsseminare an, die alle zwei Monate stattfinden und gegen eine Unkostengebühr von 50 DM besucht werden können. Zudem hat die *DtA* die *Gesellschaft für Empirische Studien (GES)* mit der Gründung eines Informations- und Servicedienstes beauftragt. Die *GES* kümmert sich um die Betreuung und Information von Existenzgründern und hilft beim Aufbau von Geschäftskontakten.²⁶⁴

Anmerkungen

- ¹ Siehe beispielsweise J.D. GOULD, "European Inter-Continental Emigration. The Road Home: Return Migration from the USA", *Journal of European Economic History*, 9 (1), Spring 1980, S. 41-112; Dirk HOERDER, "Immigration and the Working Class: The Remigration Factor", *International Labor and Working Class History*, Vol. 21, 1982, S. 28-41; für einen Vergleich des Phänomens in der Schweiz und den USA siehe Giorgio DHIMA, "Die schweizerische Migrationspolitik im internationalen Vergleich: Wirkungen institutioneller Regeln und Folgerungen für die künftige Politikgestaltung", *Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft*, Bern, Verlag Paul Haupt, 1990, S. 202.
- ² Han ENTZINGER, "Return Migration in Western Europe. Current Policy Trends and their Implications", in *International Migration*, Vol. 13.2, 1985, S. 266-267.
- ³ Siehe Rosemarie ROGERS, *Migration Return Policies and Countries of Origin*, Working Paper prepared for the meeting on "German and American Migration and Refugee Policies, Ladenburg, July 1995.
- ⁴ Siehe beispielsweise Patrick WEIL, *La France et ses étrangers*, Paris, Folio-Gallimard, 1991, p. 372-379.
- ⁵ Manfred WERTH, "Anmerkungen zur Wirksamkeit deutscher Reintegrationsprogramme für türkische Arbeitnehmer", in Heiko Körner und Manfred Werth (Hrsg.), *Rückwanderung und Reintegration von ausländischen Arbeitnehmern in Europa*, Verlag breitenbach Publishers, Saarbrücken, 1981, S. 80f.
- ⁶ Helmut HEYDEN, "Rückkehrförderung und Ausländerpolitik", in *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, Vol. 4.1, 1984, S. 6; Manfred WERTH, *op. cit.*, S. 83
- ⁷ Helmut HEYDEN, *op. cit.*, S. 6
- ⁸ Heiko KÖRNER, "Return Migration from the Federal Republic of Germany", in Daniel Kubat (Hrsg.), *The Politics of Return. International Return Migration in Europe*, Rom / New York, 1984, S. 182
- ⁹ Han ENTZINGER, *op. cit.*, 1985, S. 270 und Han ENTZINGER, *Return Migration from West European to Mediterranean Countries. Working Paper der International Labour Organisation(ILO)*, Genf, 1978, S. 35
- ¹⁰ Manfred WERTH, *op. cit.*, S. 83
- ¹¹ Han ENTZINGER, *op. cit.*, 1978, S.35
- ¹² Manfred WERTH, *op. cit.*, S.84f.; Helmut HEYDEN, *op. cit.*, S. 6
- ¹³ Heiko KÖRNER, *op. cit.*, 1984, S. 183f.
- ¹⁴ *ibid*, 1984, S. 183; Helmut HEYDEN, *op.cit.*, S. 6
- ¹⁵ Manfred WERTH, *op. cit.*, S. 85 / 87
- ¹⁶ Heiko KÖRNER, *op. cit.*, 1984, S 185
- ¹⁷ Han ENTZINGER, *op. cit.*, 1985, S. 273
- ¹⁸ Heiko KÖRNER, *op. cit.*, 1984, S. 185
- ¹⁹ Han ENTZINGER, *op. cit.*, 1978, S. 36
- ²⁰ Manfred WERTH, *op. cit.*, S. 81f.
- ²¹ Han ENTZINGER, *op. cit.*, 1978, S. 39
- ²² Heiko KÖRNER, *op. cit.*, 1984, S. 182
- ²³ *ibid*, S. 183
- ²⁴ Martin FREY, "Direkte und indirekte Rückkehrförderung seitens der Aufnahmeländer. Ein Überblick", in Heiko Körner, Ursula Mehrländer (Hrsg.), *Die "neue" Ausländerpolitik in Europa. Erfahrungen in den Aufnahme- und Entsendeländern*, Verlag Neue Gesellschaft, Bonn, 1986, S. 37
- ²⁵ Han ENTZINGER, *op. cit.*, 1978, S. 39
- ²⁶ Helmut HEYDEN, *op. cit.*, S.6
- ²⁷ Heiko KÖRNER, *op. cit.*, 1984, S. 175
- ²⁸ Han ENTZINGER, *op. cit.*, 1985, S. 266
- ²⁹ Martin FREY, *op. cit.*, S. 16
- ³⁰ *ibid*, S. 18; siehe auch Han ENTZINGER, *op. cit.*, 1985:265
- ³¹ Martin FREY, *op. cit.*, S. 37; Elmar HÖNEKOPP, "Rückkehrförderung und die Rückkehr ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Familien. Ergebnisse des Rückkehrhilfegesetztes, der Rückkehrhilfe-Statistik und der IAB-Rückkehrbefragung", in Elmar HÖNEKOPP (Hrsg.), *Aspekte der Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland. Beiträge zur Arbeitsmarkt und Berufsforschung*, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg, 1987a, S. 219f.

-
- ³² Heiko KÖRNER, "Das Gesetz zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern vom 28. November 1983. Eine kritische Bilanz", in Heiko Körner, Ursula Mehrländer (Hrsg.), *Die "neue" Ausländerpolitik in Europa. Erfahrungen in den Aufnahme- und Entsendeländern*, Verlag Neue Gesellschaft, Bonn 1986, S. 66
- ³³ Martin FREY, *op. cit.*, S. 38
- ³⁴ Helmut HEYDEN, *op. cit.*, S. 5
- ³⁵ Martin FREY, *op. cit.*, S. 38
- ³⁶ *ibid.*, S. 38f.
- ³⁷ Fritz FRANZ, "Ausländerpolitik im Umbruch", in *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, Vol. 3.2, 1983, S. 61
- ³⁸ Helmut HEYDEN, *op. cit.*, S. 5
- ³⁹ Martin FREY, *op. cit.*, S. 39
- ⁴⁰ *ibid.*, S. 39; Helmut HEYDEN, *op. cit.*, S.6f.
- ⁴¹ *ibid.*, S. 8f.
- ⁴² Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR), "Gesetzentwurf zur Förderung der Rückkehrbereitschaft", in *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, Vol. 3.3, 1983
- ⁴³ Martin FREY, *op. cit.*, S. 39; Helmut HEYDEN, *op. cit.*, S. 7
- ⁴⁴ Martin FREY, *op. cit.*, S. 39f.; Helmut HEYDEN, *op. cit.*, S. 7f.
- ⁴⁵ zitiert nach Martin KÖRNER, *op. cit.*, 1986, S. 66
- ⁴⁶ Martin FREY, *op. cit.*, S. 40
- ⁴⁷ Elmar HÖNEKOPP, *op. cit.*, 1987a, S. 306-313
- ⁴⁸ *ibid.*, S. 306
- ⁴⁹ *ibid.*, S. 296f.
- ⁵⁰ Heiko KÖRNER, *op. cit.*, 1986, S. 67
- ⁵¹ Elmar HÖNEKOPP, *op. cit.*, 1987a, S. 305
- ⁵² Heiko KÖRNER, *op. cit.*, 1986, S. 67f.
- ⁵³ *ibid.*, S. 68; Martin FREY, *op. cit.*, S. 28
- ⁵⁴ Heiko KÖRNER, *op. cit.*, 1986, 68ff.
- ⁵⁵ Elmar HÖNEKOPP, "Ausländische Jugendlich nach der Rückkehr – wieder ein Seiteneinsteiger-Problem?", in Karl-Martin Bolte et al. (Hrsg.), *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Vol. 20. H.4, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart / Berlin / Köln / Mainz 1987b
- ⁵⁶ Heiko KÖRNER, *op. cit.*, 1986, S. 69
- ⁵⁷ Martin FREY, *op. cit.*, S. 27
- ⁵⁸ *ibid.*, S. 41
- ⁵⁹ ISOPLAN, *Rückkehr und Integration. Informationsbrief für Berater*, 1/1997, S. 4
- ⁶⁰ ISOPLAN, *Bestandsaufnahme offizieller Hilfsprogramme zur Reintegration von Migranten. Vergleichende Studie über die Durchführung von Rückkehrprogrammen für Migranten in Österreich, Schweden, Deutschland, Frankreich und Portugal*, Saarbrücken / Potsdam / Brüssel 1993, S. 18
- ⁶¹ ISOPLAN, *op. cit.*, 1997, S. 4
- ⁶² ISOPLAN, *op. cit.*, 1993, S. 27
- ⁶³ *ibid.*, S.19
- ⁶⁴ Bundesanstalt für Arbeit (BA), *Mobilitätsberatung für Ausländer*, Nürnberg 1997, S. 2f.
- ⁶⁵ ISOPLAN, *op. cit.*, 1997, S. 23
- ⁶⁶ Arbeitsgemeinschaft für Entwicklung und Fachkräfte gGmbH (AGEF), *Rückkehr und Reintegration. Arbeitsmaterialien für die Beratung*, Berlin 1997, S. 7-25
- ⁶⁷ *ibid.*, S. 26-33
- ⁶⁸ *ibid.*, S. 34-44
- ⁶⁹ *ibid.*, S. 45-50
- ⁷⁰ *ibid.*, S. 51-53
- ⁷¹ *ibid.*, S. 54f.
- ⁷² *ibid.*, S. 56f.
- ⁷³ Bundesministerium des Innern (BMI), *Anlage zum Schreiben des BMI an den ChBK vom 22. August 1979*, Bonn 1979, (Anlage)
- ⁷⁴ *ibid.*, S. 4
- ⁷⁵ *ibid.*, S. 20
- ⁷⁶ Bundesministerium des Innern (BMI), *Aufzeichnung zur Ausländerpolitik und zum Ausländerrecht in der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn 1998, S. 95

-
- ⁷⁷ International Organisation for Migration (IOM), *REAG-Programm. Merkblatt für antragstellende deutsche Behörden, Verbände der freien Wohlfahrtspflege, Ausländerbeauftragte und den UNHCR*, Bonn xxa (ohne Jahresangabe), S. 4f.
- ⁷⁸ International Organisation for Migration (IOM), *op. cit.*, xxa, S. 6f./13
- ⁷⁹ *ibid.*, S. 9
- ⁸⁰ *ibid.*, S. 7f.
- ⁸¹ *ibid.*, Annex 4
- ⁸² *ibid.*
- ⁸³ *ibid.*, S. 17
- ⁸⁴ Bundesministerium des Innern (BMI), *op. cit.*, 1979, S. 4/20
- ⁸⁵ International Organisation for Migration (IOM), *Die International Organization for Migration (IOM)*, ohne Jahresangabe (xxb), S. 3
- ⁸⁶ Bundesministerium des Innern (BMI), *op. cit.*, 1998, S. 95
- ⁸⁷ International Organisation for Migration (IOM), *op. cit.*, xxa, S. 17
- ⁸⁸ International Organisation for Migration (IOM), *op. cit.*, xxb, S. 2
- ⁸⁹ International Organisation for Migration (IOM), *op. cit.*, xxa, Annex 6
- ⁹⁰ Bundesministerium des Innern (BMI), *Ratgeber für die Rückkehr nach Bosnien und Herzegowina*, Bonn 1997, S. 2
- ⁹¹ *ibid.*, S. 23f.; Arbeitsgemeinschaft für Entwicklung und Fachkräfte gGmbH (AGEF), *op. cit.*, 61f.
- ⁹² International Organisation for Migration (IOM), Statistik 1998 (keine weiteren Angaben), Bonn 1998a
- ⁹³ International Organisation for Migration (IOM), *op. cit.*, xxb, S. 4f.
- ⁹⁴ *ibid.*, S. 3
- ⁹⁵ Intergovernmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia (IGC), *Working Paper on Readmission Agreements*, Genf, 1994, S. 8
- ⁹⁶ gemäss schriftlicher Mitteilung des Bundesministerium des Innern (BMI)
- ⁹⁷ Intergovernmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia (IGC), *op. cit.*, 1994, S. 1f.
- ⁹⁸ *ibid.*, S. 2
- ⁹⁹ *ibid.*, S. 9
- ¹⁰⁰ *ibid.*, S. 3
- ¹⁰¹ gemäss schriftlicher Mitteilung des Bundesministerium des Innern (BMI)
- ¹⁰² Zu den früheren Rückübernahmeabkommen der 50er und 60er Jahre siehe Gerold LEHNGUT, "Die Verträge der Bundesrepublik Deutschland zur Rückübernahme ausreisepflichtiger Ausländer". in *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, Vol. 17.4, 1997, S. 162f.
- ¹⁰³ Bundesministerium des Innern (BMI), *op. cit.*, 1998, S. 117f.
- ¹⁰⁴ Intergovernmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia (IGC), *op. cit.*, 1994, S. 13
- ¹⁰⁵ *Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung von Bosnien und Herzegowina über die Rückführung und Rückübernahme von Personen (Rückübernahmeabkommen)*, Bonn, 20. November 1996, S. 3
- ¹⁰⁶ *ibid.*, S. 4; *Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Bundesregierung der Bundesrepublik Jugoslawien über die Rückführung und Rückübernahme von ausreisepflichtigen deutschen und jugoslawischen Staatsangehörigen*, Bonn, 10. Oktober 1996, S. 6
- ¹⁰⁷ Intergovernmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia (IGC), *op. cit.*, 1994, S. 12
- ¹⁰⁸ gemäss schriftlicher Mitteilung des Bundesministerium des Innern (BMI)
- ¹⁰⁹ Intergovernmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia (IGC), *op. cit.*, 1994, S. 4
- ¹¹⁰ Deutsche Depeschenagentur (dpa), 11. 05. 1998
- ¹¹¹ gemäss schriftlicher Mitteilung des Bundesministerium des Innern (BMI)
- ¹¹² Wolfgang BLUM, "Streit um Sprachtest. Ein Interview mit dem Afrikanisten Raimund Kastenholz", in *Die Zeit*, 19. 03. 1998
- ¹¹³ gemäss schriftlicher Mitteilung des Bundesministerium des Innern (BMI)
- ¹¹⁴ Klaus MANFRASS, "Rückkehrförderung – Der Fall Frankreich", in Heiko Körner, Ursula Mehrländer (Hrsg.), *Die "neue" Ausländerpolitik in Europa. Erfahrungen in den Aufnahme- und Entsendeländern*, Bonn 1986, S. 75
- ¹¹⁵ Martin FREY, *op. cit.*, S. 42

-
- ¹¹⁶ *ibid*; André LEBON, "Return Migration from France: Policies and Data", in Daniel Kubat (Hrsg.): *The Politics of Return. International Return Migration in Europe*, Rom / New York 1984, S. 153
- ¹¹⁷ Martin FREY, *op. cit.*, S. 42
- ¹¹⁸ *ibid*, S. 42f.
- ¹¹⁹ Han ENTZINGER, *op. cit.*, 1978, S. 47
- ¹²⁰ Martin FREY, *op. cit.*, S. 42f.; siehe auch Han ENTZINGER, *op. cit.*, 1978, S. 45f.
- ¹²¹ Martin FREY, *op. cit.*, S. 42f.
- ¹²² Han ENTZINGER, *op. cit.*, 1978, S. 48f.
- ¹²³ Martin FREY, *op. cit.*, S. 43
- ¹²⁴ Klaus MANFRASS, *op. cit.*, S. 76f.; Office National d' Immigration (ONI), "ONISTATS. Statistiques retour-réinsertion 1977-1986", *Actualités Migrations* (Spezialausgabe), Nr. 132, Paris 1986, S. 3
- ¹²⁵ *ibid*; André LEBON, *op. cit.*, 1984, S. 154
- ¹²⁶ Han ENTZINGER, *op. cit.*, 1978, S. 47
- ¹²⁷ Klaus MANFRASS, *op. cit.*, S. 76
- ¹²⁸ *ibid*, S. 76f.; Rosemarie ROGERS, *op. cit.*, S. 8
- ¹²⁹ Martin FREY, *op. cit.*, S. 76
- ¹³⁰ Klaus MANFRASS, *op. cit.*, S. 75f.
- ¹³¹ *ibid*, S. 75
- ¹³² Rosemarie ROGERS, *op. cit.*, S. 8
- ¹³³ Martin FREY, *op. cit.*, S. 44
- ¹³⁴ André LEBON, *op. cit.*, 1984, S. 155
- ¹³⁵ Martin FREY, *op. cit.*, S. 44
- ¹³⁶ Office National d' Immigration (ONI), *op. cit.*, S. 3
- ¹³⁷ André LEBON, *op. cit.*, 1984, S. 164f.
- ¹³⁸ Office National d' Immigration (ONI), *op. cit.*, S. 5
- ¹³⁹ Klaus MANFRASS, *op. cit.*, S. 77
- ¹⁴⁰ Martin FREY, *op. cit.*, S. 21f./44
- ¹⁴¹ *ibid*, S. 44
- ¹⁴² Klaus MANFRASS, *op. cit.*, S. 77f.
- ¹⁴³ *ibid*, S. 79
- ¹⁴⁴ Martin FREY, *op. cit.*, S. 45
- ¹⁴⁵ Klaus MANFRASS, *op. cit.*, S. 79
- ¹⁴⁶ *ibid*, S. 78f.
- ¹⁴⁷ *ibid*, S. 79f.
- ¹⁴⁸ *ibid*; Ministère des affaires sociales et de la solidarité nationale (MAS), *1981-1986. Une nouvelle politique de l' immigration*, Paris 1986, S. 88
- ¹⁴⁹ *ibid*, S. 88f.
- ¹⁵⁰ Klaus MANFRASS, *op. cit.*, S. 79f.
- ¹⁵¹ *ibid*, S. 80
- ¹⁵² *ibid*; Martin FREY, *op. cit.*, S. 46
- ¹⁵³ *ibid*, Klaus MANFRASS, *op. cit.*, S. 78
- ¹⁵⁴ *ibid*, S. 81
- ¹⁵⁵ Martin FREY, *op. cit.*, S. 46f.
- ¹⁵⁶ *ibid*, S. 47; Klaus MANFRASS, *op. cit.*, S. 81ff. (inkl. Anmerkung 19)
- ¹⁵⁷ *ibid*, S. 83/85
- ¹⁵⁸ *ibid*, S. 82f.
- ¹⁵⁹ Plein Droit, "Dossier: retour", in *Plein Droit*, Heft 4, 1988, S. 21
- ¹⁶⁰ André LEBON, *1986-1987. Le point sur l' immigration et la présence étrangère en France*, Direction de la Population et des Migrations, Paris, 1988, S. 64f.; ISOPLAN, *op. cit.*, 1993, S. 29f.
- ¹⁶¹ Martin FREY, *op. cit.*, S. 27/48f.
- ¹⁶² André LEBON, *op. cit.*, 1988, S. 16/62f.
- ¹⁶³ Klaus MANFRASS, *op. cit.*, S. 83
- ¹⁶⁴ André LEBON, *op. cit.*, 1988, S. 63; Michèle TRIBALAT, "Chronique de l' immigration 1987", in *Population: revue bimestrielle de l' Institut national d' études démographiques*, Année 44, no. 1, Paris 1989, S. 183
- ¹⁶⁵ André LEBON, *Migrations et Nationalité en France en 1996*, Direction de la Population et des Migrations, Paris 1997, S. 78

-
- ¹⁶⁶ André LEBON, *Situation de l' immigration et présence étrangère en France 1993-1994*, Direction de la Population et des Migrations, Paris 1994, S. 29
- ¹⁶⁷ Patrick WEIL, *op.cit.*, 1991, S. 332
- ¹⁶⁸ André LEBON, *Migrations et Nationalité en France en 1994*, Direction de la population et des Migrations, Paris 1995, S. 32
- ¹⁶⁹ Carine et Serge DIEBOLT, *Droit pour tous*, <http://www.mygale.org/00/sosnet/externe/reinsert.htm>
- ¹⁷⁰ André LEBON, *op. cit.*, 1994, S. 28
- ¹⁷¹ *ibid*
- ¹⁷² *ibid*
- ¹⁷³ Patrick WEIL, *op. cit.*, 1991, S. 372-379
- ¹⁷⁴ Patrick WEIL, *Mission d' étude des législations de la nationalité et de l' immigration*, La Documentation français, Paris 1997
- ¹⁷⁵ *ibid*, S. 68-70
- ¹⁷⁶ *ibid*, S. 141
- ¹⁷⁷ *ibid*, S. 107-108
- ¹⁷⁸ *ibid*, S. 142
- ¹⁷⁹ siehe *ibid*, S. 139-146
- ¹⁸⁰ *ibid*, S. 102-107
- ¹⁸¹ Patrick WEIL, *op. cit.*, 1991, S. 375
- ¹⁸² Patrick WEIL, *op. cit.*, 1997, S. 108-109
- ¹⁸³ *ibid*, S. 110-111
- ¹⁸⁴ Circulaire du 19 janvier 1998, *Journal Officiel* Nr. 20 du 24 janvier 1998, S. 1130
- ¹⁸⁵ *ibid*
- ¹⁸⁶ Mit dem Artikel 23 des Gesetzes wird der Artikel 35 bis der *Ordonnace du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France* in diesem Sinne abgeändert.
- ¹⁸⁷ Dies erfolgt durch den Artikel 38 des Gesetzes, welcher den Artikel 724 des *Code de procédure pénale* in diesem Sinne abändert.
- ¹⁸⁸ Siehe hierzu Artikel 39-41 der *Loi Chevènement*.
- ¹⁸⁹ Siehe dazu *Le Monde* vom 20. November 1997 und vom 10. Januar 1998 sowie das Interview mit Sami Nair im *Nouvel Observateur* vom 23. - 29. April 1998.
- ¹⁹⁰ *Le Monde* vom 10. Januar 1997
- ¹⁹¹ *ibid*
- ¹⁹² *Le Monde* vom 19. September 1998
- ¹⁹³ Han ENTZINGER, *op. cit.*, 1985, S. 268
- ¹⁹⁴ Han ENTZINGER, "Remigrationspolitik in den Niederlanden", in Heiko Körner, Ursula Mehrländer (Hrsg.), *Die "neue" Ausländerpolitik in Europa. Erfahrungen in den Aufnahme- und Entsendeländern*, Verlag Neue Gesellschaft, Bonn 1986, S. 90-91
- ¹⁹⁵ Siehe Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Ethnic minorities. Report to the government*, 1979, S. 122
- ¹⁹⁶ Martin FREY, *op. cit.*, S. 33
- ¹⁹⁷ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *op. cit.*, S. 122
- ¹⁹⁸ Han ENTZINGER, *op. cit.*, 1986, S. 92
- ¹⁹⁹ Rinus PENNINX, "A Critical Review of Theory and Practice: The Case of Turkey", *International Migration Review*, Vol. 16, 1982, S. 810, zitiert nach Han Entzinger, *op. cit.*, 1986, S. 93
- ²⁰⁰ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *op. cit.*, S. 123
- ²⁰¹ Han ENTZINGER, *op. cit.*, 1986, S. 93
- ²⁰² Martin FREY, *op. cit.*, S. 34
- ²⁰³ *ibid*
- ²⁰⁴ Es handelt sich um den schon zitierten WRR-Bericht *Ethnic minorities. Report to the government*, 1979
- ²⁰⁵ Han ENTZINGER, *op. cit.*, 1986, S. 94
- ²⁰⁶ *ibid*
- ²⁰⁷ *ibid*
- ²⁰⁸ Martin FREY, *op. cit.*, S. 35
- ²⁰⁹ *ibid*, S. 35f.
- ²¹⁰ Han ENTZINGER, *op. cit.*, 1986, S. 94
- ²¹¹ *ibid*, S. 95f.
- ²¹² *ibid*, S. 96

-
- ²¹³ Martin FREY, *op. cit.*, S. 36
- ²¹⁴ Han ENTZINGER, *op. cit.*, 1986, S. 96-97
- ²¹⁵ *ibid.*, S. 97
- ²¹⁶ Rinus PENNINX, Jeanette SCHOORL, Carlo VAN PRAAG, *The Impact of International Migration on Receiving Countries: The Case of the Netherlands*, Amsterdam, Swets & Zeitlinger, 1993, S. 47-50
- ²¹⁷ C.S. VAN PRAAG, *Remigratie onder de experimentele regeling – Gebruik en financiële consequenties*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk, 1987, S. 8-9.
- ²¹⁸ *ibid.*, S. 11.
- ²¹⁹ *ibid.*, S. 13.
- ²²⁰ Auskunft von Philip MUUS, European Research Center on Migration & Ethnic Relations (ERCOMER), Telephonespräch vom 17. September 1998
- ²²¹ Wir benützen die englische Version des Berichts: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Immigrant Policy. Summary of the 36th Report*, 1990, S. 70-71
- ²²² *ibid*
- ²²³ *ibid*
- ²²⁴ International Organisation for Migration (IOM), *IOM-Info*, 4^e jaargang, nummer 2, extra editie, Den Haag 1998b, S. 11
- ²²⁵ *ibid*, S. 3
- ²²⁶ *ibid*, S. 8
- ²²⁷ *ibid*, S. 11
- ²²⁸ *ibid*, S. 5
- ²²⁹ *ibid*, S. 13-14
- ²³⁰ *ibid*, S. 4
- ²³¹ *ibid*, S. 14
- ²³² Auskunft von Philip MUUS, European Research Center on Migration & Ethnic Relations (ERCOMER), Telephonespräch vom 17. September 1998
- ²³³ siehe International Organisation for Migration (IOM), *Reintegration Programme for Rejected Asylumseekers*, Den Haag, ohne Jahresangabe (xxc)
- ²³⁴ *ibid*
- ²³⁵ *ibid*
- ²³⁶ *ibid*
- ²³⁷ International Organisation for Migration (IOM), *op. cit.*, 1998b, S. 9
- ²³⁸ International Organisation for Migration (IOM), *op. cit.*, xxc
- ²³⁹ Siehe International Organisation for Migration (IOM), *Gefaciliteerde terugkeer naar Somaliland*, Den Haag, 1998c
- ²⁴⁰ *ibid*
- ²⁴¹ Auskunft von IOM-Nederland, Telephonespräche vom 30. September und 1. Oktober 1998
- ²⁴² Auskunft von Philip MUUS, European Research Center on Migration & Ethnic Relations (ERCOMER), Telephonespräch vom 17. September 1998
- ²⁴³ Auskunft von IOM-Nederland, Telephonespräche vom 30. September 1998
- ²⁴⁴ Siehe International Organisation for Migration (IOM), *Return of Qualified Nationals*, Den Haag, ohne Jahresangabe (xxd)
- ²⁴⁵ *ibid*
- ²⁴⁶ International Organisation for Migration (IOM), *op. cit.*, 1998b, S. 15-16
- ²⁴⁷ *ibid*
- ²⁴⁸ Hönekopp 1987, S. 310
- ²⁴⁹ International Organisation for Migration (IOM), *Statistik 1998* (keine weiteren Angaben)
- ²⁵⁰ Ministry of Justice, *Repatriation Policy*, Den Haag 1997, S. 14
- ²⁵¹ Richard BLACK, Khalid KOSER, Martha WALSH, *Conditions for the Return of Displaced Persons from the European Union – Final Report*, University of Sussex, 1997, S. 40f.
- ²⁵² *ibid*, S. 38ff.
- ²⁵³ *ibid*, S. 39f.
- ²⁵⁴ Arbeitsgemeinschaft für Entwicklung und Fachkräfte gGmbH (AGEF), *op. cit.*, S. 7-10
- ²⁵⁵ *ibid*, S. 11f.
- ²⁵⁶ *ibid*, S. 15f.
- ²⁵⁷ *ibid*, S. 22f.
- ²⁵⁸ *ibid*, S. 13f.

²⁵⁹ *ibid*, S. 20f.

²⁶⁰ *ibid*, S. 16-20

²⁶¹ *ibid*, S. 24f.

²⁶² *ibid*, S. 26ff.

²⁶³ *ibid*, S. 29ff.

²⁶⁴ *ibid*, S. 32f.

Literatur

Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung von Bosnien und Herzegowina über die Rückführung und Rückübernahme von Personen (Rückübernahmevertrag), Bonn, 20. November 1996.

Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Bundesregierung der Bundesrepublik Jugoslawien über die Rückführung und Rückübernahme von ausreisepflichtigen deutschen und jugoslawischen Staatsangehörigen, Bonn, 10. Oktober 1996.

Arbeitsgemeinschaft für Entwicklung und Fachkräfte gGmbH (AGEF), *Rückkehr und Reintegration. Arbeitsmaterialien für die Beratung*, Berlin, 1997.

Richard BLACK, Khalid KOSER, Martha WALSH, *Conditions for the Return of Displaced Persons from the European Union – Final Report*, University of Sussex, 1997.

Wolfgang BLUM, "Streit um Sprachtest. Ein Interview mit dem Afrikanisten Raimund Kastenholz", in *Die Zeit*, 19. 03. 1998.

Bundesanstalt für Arbeit (BA), *Mobilitätsberatung für Ausländer*, Nürnberg, 1997.

Bundesministerium des Innern (BMI), *Anlage zum Schreiben des BMI an den ChBK vom 22. August 1979*, Bonn, 1979b.

Bundesministerium des Innern (BMI), *Ratgeber für die Rückkehr nach Bosnien und Herzegowina*, Bonn, 1997.

Bundesministerium des Innern (BMI), *Aufzeichnung zur Ausländerpolitik und zum Ausländerrecht in der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn, 1998.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), *Rückkehr- und Existenzgründungsprogramme für Fachkräfte aus Entwicklungsländern – Übersicht*, Berlin, ohne Jahresangabe (xxa).

Circulaire du 19 janvier 1998, *Journal Officiel*, Nr. 20 du 24 janvier 1998, Paris, 1998.

Deutsche Depeschenagentur (dpa), *Kinkel und Kanther wollen Rückkehr von Flüchtlingen mit Sanktionen erzwingen*, 11. 05. 1998.

Giorgio DHIMA, "Die schweizerische Migrationspolitik im internationalen Vergleich: Wirkungen institutioneller Regeln und Folgerungen für die künftige Politikgestaltung", *Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft*, Verlag Paul Haupt, Bern, 1990.

Carine et Serge DIEBOLT, *Droit pour tous*, <http://www.mygale.org/00/sosnet/externe/reinsert.htm>, 1997.

Han ENTZINGER, *Return Migration from West European to Mediterranean Countries. Working Paper der International Labour Organisation(ILO)*, Genf, 1978.

Han ENTZINGER, "Return Migration in Western Europe. Current Policy Trends and their Implications", *International Migration*, Vol. XXIII, N° 2, June 1985.

Han ENTZINGER, "Remigrationspolitik in den Niederlanden", in Heiko Körner, Ursula Mehrländer (Hrsg.), *Die "neue" Ausländerpolitik in Europa. Erfahrungen in den Aufnahme- und Entsendeländern*, Verlag Neue Gesellschaft, Bonn, 1986.

Fritz FRANZ, "Ausländerpolitik im Umbruch", in *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, Vol. 3.2, 1983.

Martin FREY, "Direkte und indirekte Rückkehrförderung seitens der Aufnahmeländer. Ein Überblick", in Heiko Körner, Ursula Mehrländer (Hrsg.), *Die "neue" Ausländerpolitik in Europa. Erfahrungen in den Aufnahme- und Entsendeländern*, Verlag Neue Gesellschaft, Bonn, 1986.

J.D. GOULD, "European Inter-Continental Emigration. The Road Home: Return Migration from the USA", *Journal of European Economic History*, 9 (1), Spring 1980, S. 41-112.

Kay HAILBRONNER, *Völkerrechtliche Verpflichtungen der Staaten zur Rückübernahme eigener und fremder Staatsangehöriger*, Rechtsgutachten im Auftrag des Bundesamtes für Flüchtlinge, (ohne Jahresangabe).

Helmut HEYDEN, "Rückkehrförderung und Ausländerpolitik", in *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, Vol. 4.1, 1984.

Dirk HOERDER, "Immigration and the Working Class: The Remigration Factor", *International Labor and Working Class History*, Vol. 21, 1982.

Elmar HÖNEKOPP, "Rückkehrförderung und die Rückkehr ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Familien. Ergebnisse des Rückkehrhilfegesetzes, der Rückkehrhilfe-Statistik und der IAB-Rückkehrbefragung", in Elmar Hönekopp (Hrsg.), *Aspekte der Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland. Beiträge zur Arbeitsmarkt und Berufsforschung*, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg, 1987a.

Elmar HÖNEKOPP, "Ausländische Jugendlich nach der Rückkehr – wieder ein Seiteneinsteiger-Problem?", in Karl-Martin Bolte et al. (Hrsg.), *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Vol. 20. H.4, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart / Berlin / Köln / Mainz, 1987b.

Intergovernmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia (IGC), *Working Paper on Readmission Agreements*, Genf, 1994.

International Organisation for Migration (IOM), *REAG-Programm. Merkblatt für antragstellende deutsche Behörden, Verbände der freien Wohlfahrtspflege, Ausländerbeauftragte und den UNHCR*, Bonn, ohne Jahresangabe (xxa).

International Organisation for Migration (IOM), *Die International Organization for Migration (IOM)*, Bonn, ohne Jahresangabe (xxb).

International Organisation for Migration (IOM), *Reintegration Programme for Rejected Asylumseekers*, Den Haag, ohne Jahresangabe (xxc).

International Organisation for Migration (IOM), *Return of Qualified Nationals*, Den Haag, ohne Jahresangabe (xxd).

International Organisation for Migration (IOM), *Statistik 1998* (keine weiteren Angaben), Bonn, 1998a.

International Organisation for Migration (IOM), *IOM-Info*, 4^e jaargang, nummer 2, extra editie, Den Haag, 1998b.

International Organisation for Migration (IOM), *Gefaciliteerde terugkeer naar Somaliland*, Den Haag, 1998c.

ISOPLAN, *Bestandsaufnahme offizieller Hilfsprogramme zur Reintegration von Migranten. Vergleichende Studie über die Durchführung von Rückkehrprogrammen für Migranten in Österreich, Schweden, Deutschland, Frankreich und Portugal*, Saarbrücken / Potsdam / Brüssel, 1993.

ISOPLAN, *Rückkehr und Integration. Informationsbrief für Berater*, 1/1997.

Heiko KÖRNER, "Return Migration from the Federal Republic of Germany", in Daniel Kubat (Hrsg.), *The Politics of Return. International Return Migration in Europe*, Rom / New York, 1984.

Heiko KÖRNER, "Das Gesetz zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern vom 28. November 1983. Eine kritische Bilanz", in Heiko Körner, Ursula Mehrländer (Hrsg.), *Die "neue" Ausländerpolitik in Europa. Erfahrungen in den Aufnahme- und Entsendeländern*, Verlag Neue Gesellschaft, Bonn, 1986.

André LEBON, "Return Migration from France: Policies and Data", in Daniel Kubat (Hrsg.): *The Politics of Return. International Return Migration in Europe*, Rom / New York, 1984.

André LEBON, 1986-1987. *Le point sur l'immigration et la présence étrangère en France*, Direction de la Population et des Migrations, Paris, 1988.

André LEBON, *Situation de l'immigration et présence étrangère en France 1993-1994*, Direction de la Population et des Migrations, Paris, 1994.

André LEBON, *Migrations et Nationalité en France en 1994*, Direction de la population et des Migrations, Paris, 1995.

André LEBON, *Migrations et Nationalité en France en 1996*, Direction de la Population et des Migrations, Paris, 1997.

Gerold LEHNGUT, "Die Verträge der Bundesrepublik Deutschland zur Rückübernahme ausreisepflichtiger Ausländer", in *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, Vol. 17.4, 1997.

Klaus MANFRASS, "Rückkehrförderung – Der Fall Frankreich", in Heiko Körner, Ursula Mehrländer (Hrsg.), *Die "neue" Ausländerpolitik in Europa. Erfahrungen in den Aufnahme- und Entsendeländern*, Bonn, 1986.

Ministère des affaires sociales et de la solidarité nationale (MAS), 1981-1986. *Une nouvelle politique de l'immigration*, Paris, 1986.

Ministry of Justice, *Repatriation Policy*, Den Haag, 1997.

Office National d'Immigration (ONI), "ONISTATS. Statistiques retour-réinsertion 1977-1986", *Actualités Migrations* (Spezialausgabe), Nr. 132, Paris, 1986.

Rinus PENNINX, Jeanette SCHOORL, Carlo VAN PRAAG, *The Impact of International Migration on Receiving Countries: The Case of the Netherlands*, Swets & Zeitlinger, Amsterdam, 1993.

Plein Droit, "Dossier: retour", in *Plein Droit*, Heft 4, 1988

Rosemarie ROGERS, *Migration Return Policies and Countries of Origin*, Working Paper prepared for the meeting on "German and American Migration and Refugee Policies, Ladenburg, July 1995.

Sociaal en Cultureel Planbureau, *Remigratie onder de experimentele regeling. Gebruik en financiële consequenties*, Stukwerk Nr. 44, Rijswijk, 1987.

Michèle TRIBALAT, "Chronique de l' immigration 1987", in *Population: revue bimestrielle de l' Institut national d' études démographiques*, Année 44, no. 1, Paris, 1989.

Patrick WEIL, *La France et ses étrangers*, Folio-Gallimard, Paris, 1991.

Patrick WEIL, *Mission d'étude des législations de la nationalité et de l'immigration*, La Documentation français, Paris, 1997.

Manfred WERTH, "Anmerkungen zur Wirksamkeit deutscher Reintegrationsprogramme für türkische Arbeitnehmer", in Heiko Körner und Manfred Werth (Hrsg.), *Rückwanderung und Reintegration von ausländischen Arbeitnehmern in Europa*, Verlag breitenbach Publishers, Saarbrücken, 1981.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Ethnic minorities. Report to the government*, Den Haag, 1979.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Immigrant Policy. Summary of the 36th Report*, Den Haag, 1990.

Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR), "Gesetzentwurf zur Förderung der Rückkehrbereitschaft", in *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, Vol. 3.3, 1983.