



## **Aktionsplan Rückkehr**

- Freiwillige Rückkehr frühzeitig fördern**
- Rückführungshemmnisse beseitigen**
- Bundesrecht anwenden**

**Positionspapier der CDU-Landtagsfraktion**

Stand: 4. Dezember 2015

Deutschland und Nordrhein-Westfalen erreicht in den letzten Monaten eine beispiellose Anzahl von Asylbewerbern. Zur Bewältigung der damit verbundenen Herausforderungen ist es notwendig, dass neben der Hilfe für die wirklich Schutzbedürftigen auch die Rückkehr derer forciert wird, die keinen Schutzgrund geltend machen können. Über 120.000 der allein in diesem Jahr zu uns gekommenen Menschen haben keine Bleibeperspektive. Um die begrenzten Kapazitäten bei Aufnahme und Integration auf anerkannte Flüchtlinge und Asylberechtigte konzentrieren zu können, ist es von großer Bedeutung, dass diejenigen, die keinen Anspruch auf Asyl oder Schutz haben, schnell in ihre Heimatländer zurückkehren. Angesichts der erreichten Grenzbelastung bei der Flüchtlingsaufnahme in den Kommunen und bei den Hilfsorganisationen muss die nordrhein-westfälische Landesregierung einerseits dafür sorgen, dass Flüchtlinge ohne Bleibeperspektive nicht weiter in die Kommunen verteilt werden, andererseits muss sie dafür sorgen, dass abgelehnte Asylbewerber zeitnah in ihre Heimatländer zurückgeführt werden.

Im bisherigen Jahr 2015 (Januar bis September) wurden lediglich 5 Prozent der abgelehnten Asylbewerber zurückgeführt, dagegen erhielten 77 Prozent aller Ausreisepflichtigen in Nordrhein-Westfalen den Duldungsstatus, d.h. ihre Abschiebung wurde vorübergehend ausgesetzt. Bundesweit lag die Zahl der Duldungen in den ersten neun Monaten dieses Jahres bei 73 Prozent, wobei auffällt, dass andere Länder weitaus seltener eine Duldung für eigentlich ausreisepflichtige Personen (Hessen 54 %, Bayern 59 %) erteilen als Nordrhein-Westfalen.

Andere Bundesländer schieben zudem deutlich konsequenter ab als Nordrhein-Westfalen. So hat z.B. der Freistaat Bayern die Zahl der Rückführungen von Januar bis September 2015 im Vergleich zum Vorjahreszeitraum mehr als verdoppelt. Auch das Land Baden-Württemberg hatte von Januar bis September 2015 bereits deutlich mehr Personen zurückgeführt als im gleichen Zeitraum des Vorjahres. Dagegen hat Nordrhein-Westfalen von Januar bis September 2015 sogar weniger Rückführungen durchgeführt als im Vorjahreszeitraum (Jan.-Sept. 2014: 2.929 Abschiebungen; Jan.-Sept. 2015: 2.645 Abschiebungen). Letztlich wird in Nordrhein-Westfalen bei gerade einmal 9 Prozent der Ausreisepflichtigen (5.000 von 53.000) eine Aufenthaltsbeendigung – freiwillig oder unfreiwillig – vorgenommen.

Die bisherigen Personalkapazitäten und Organisationsstrukturen sind landesweit auf eine Rückführung von bis zu 6.000 Menschen pro Jahr ausgerichtet. Angesichts der aktuellen Zugangszahlen reicht dies bei weitem nicht mehr aus. Es bedarf daher verschiedener Maßnahmen seitens der Landespolitik, um dieser Situation angemessen zu begegnen und Rückführungen besser zu koordinieren. Andernfalls werden eine große Anzahl von Menschen ohne jegliche Bleibeperspektive in unseren Kommunen damit dringend notwendige Ressourcen binden.

Notwendig ist deshalb ein Gesamtplan, der künftig nach der Maxime verfährt: wer nicht freiwillig ausreist, muss mit schneller Abschiebung rechnen. Es ist die Pflicht der Landesregierung, das Recht notfalls mit konsequenten Ordnungsmaßnahmen durchzusetzen.

## **1. „Arbeitsstab Rückkehrmanagement“ einrichten**

Die nordrhein-westfälische Landesregierung muss die freiwillige und unfreiwillige Aufenthaltsbeendigung von abgelehnten Asylbewerbern in Zukunft effektiver organisieren. Im Innenministerium muss daher ein „Arbeitsstab Rückkehrmanagement“ mit Vertretern der kommunalen Spitzenverbände, der Zentralen Ausländerbehörden, des BAMF, der Landespolizeibehörden sowie der Koordinierungsstelle des Bundes für Rückführungsangelegenheiten bei der Bundespolizei eingerichtet werden - mit dem Ziel, dass mehr abgelehnte Asylbewerber das Land verlassen.

Auf der Grundlage des neuen Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes des Bundes sollen Flüchtlinge aus sicheren Herkunftsstaaten nunmehr in Erstaufnahmeeinrichtungen des Landes verbleiben, bis ihr Verfahren abgeschlossen ist. Der Arbeitsstab Rückkehrmanagement hat dieses Instrument zu nutzen, um die Zahl der direkten Rückkehrer aus den Landesaufnahmeeinrichtungen vor allem in die Balkanstaaten deutlich zu erhöhen.

Der Arbeitsstab hat konsequent bestehende, landesspezifische Hindernisse für die Abschiebung von vollziehbar Ausreisepflichtigen anzugehen. Vor dem Hintergrund künftiger unangekündigter Rückführungen ist die Verhinderung vorsorglichen Untertauchens seitens abgelehnter Asylbewerber ein weiterer Schwerpunkt des Arbeitsstabes.

## **2. Förderung der freiwilligen Rückkehr**

Wenn ein mehrstufiges rechtsstaatliches Asylantragsverfahren dazu geführt hat, dass Bewerber abgelehnt wurden, muss das Recht anschließend umgesetzt werden. Eine freiwillige Rückkehr bedeutet weniger Kosten und eine deutlich geringere Belastung für Betroffene wie Behörden. Die Maßnahmen zur freiwilligen Rückkehrförderung müssen dennoch in Korrelation mit Maßnahmen zur Reduzierung des Anreizes zum Verbleib erfolgen. Daher ist es zwingend notwendig, die Gesetzesmöglichkeiten, ausreisepflichtigen Personen nur noch Leistungen zur Deckung ihres Bedarfs in Form von Sachleistungen zu gewähren, zu nutzen. Die Durchsetzung der Ausreisepflicht kann sich nicht nur in Maßnahmen zur freiwilligen Rückkehr erschöpfen. Nur in Verbindung mit der zu erwartenden Zwangsmaßnahme einer Rückführung werden auch freiwillige Ausreisen im nötigen Umfang stattfinden. Dennoch sind Maßnahmen notwendig, die freiwillige Rückkehr besser auszugestalten: Insbesondere sind dabei folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- Gezielte Hinweise auf mangelnde Bleibeperspektive und Ausreisemöglichkeiten bei Personen aus sicheren Herkunftsländern schon vor der Asylantragstellung.
- Einführung einer Verpflichtung zur Rückkehrberatung durch die zuständigen Ausländerbehörden als Voraussetzung für ein fallbezogenes integriertes Rückkehr-/Rückführungsmanagement.

- Schaffung oder Vertiefung bereits bestehender Ansätze mit dem Ziel, Rückkehrer gezielt mit entwicklungspolitischen Projekten in Verbindung zu bringen und die Rückkehrer konkret in die Projekte einzubinden.

### **3. Neuausrichtung der Zuständigkeiten für Rückführungen**

Insbesondere die steigende Entscheidungsquote des BAMF und das Ziel, bis Anfang des Jahres 2016 ca. 100.000 „Altfälle“ abzuarbeiten, machen es notwendig, die Entscheidungen über Asylanträge in offensichtlich unbegründeten Fällen – positiv wie negativ – effektiv umzusetzen.

Angesichts der heute schon bekannten Rückkehrverpflichtungen reichen die derzeitigen Personalkapazitäten bei den Ausländerbehörden dafür nicht aus. Die Landesregierung muss die Zuständigkeiten bei Rückführungen schrittweise neu ordnen, um ein effektives und anonymes Verfahren behördlich sicherzustellen. Dafür sollen die kommunalen Ausländerbehörden schrittweise von der Zuständigkeit für die Durchführung von Rückführungen befreit werden und eine Zentralisierung auf die Ebene der Bezirksregierungen – inklusive notwendiger personeller Verstärkung – vorgenommen werden. Die Bezirksregierungen werden nach und nach deren Aufgaben übernehmen. Bis zur endgültigen Übernahme der Aufgaben durch die Bezirksregierungen müssen die kommunalen Ausländerbehörden Aufenthaltsbeendigungen auf Anweisung des Innenministeriums vorrangig und mit Nachdruck betreiben.

Die Rückführung von Ausländern, auch wenn sie keinen Asylantrag gestellt haben, ist zunehmend mit praktischen Schwierigkeiten belastet. Das Know-how bei der Durchführung von Abschiebungen sollte daher verbessert werden. Dies ist nur durch eine Konzentration der Kräfte möglich. Mit der Zentralisierung der Abschiebungen auf der Ebene der Bezirksregierungen können das notwendige Fachwissen gebündelt und eine größere Effizienz und damit einhergehend Synergieeffekte erzielt werden, die es ermöglichen, die Aufgaben auch mit vermindertem Personalbestand zu erledigen.

### **4. Vorgaben des novellierten Asylgesetzes des Bundes umgehend umsetzen**

Das novellierte Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz enthält die Bestimmung, dass nach Ablauf der freiwilligen Ausreisefrist der Termin der Abschiebung nicht mehr angekündigt werden darf, um das Untertauchen von Ausreisepflichtigen als wesentliches Rückführungshemmnis zu verhindern. Die Landesregierung muss unangekündigte Abschiebungen vornehmen, sobald die Ausreisefrist für ausreisepflichtige Asylbewerber abgelaufen ist (§59 Abs. 1 S. 7 AufenthG n.F.).

Die Landesregierung hat dem Asylpaket im Bundesrat zugestimmt. Ein aktueller Erlass des nordrhein-westfälischen Innenministeriums vom 6. November verpflicht-

tet die kommunalen Ausländerbehörden in vielen Fällen, die Betroffenen mindestens eine Woche vor dem Abschiebetermin über die anstehende Rückführung in die Heimat zu informieren. Dieser Erlass unterläuft mittelbar das geänderte Aufenthaltsgesetz, nach dem in keinem Fall mehr eine Ankündigung der Abschiebung erfolgen darf.

Die Landesregierung muss sich an die bundesgesetzlichen Vorgaben halten und auf mittelbare Ankündigungen verzichten, um mehr Effektivität bei den Abschiebungen zu erreichen. Das Bundesgesetz sieht keine Ausnahmen vor. Der Erlass der Landesregierung ist daher umgehend zurückzunehmen.

## **5. Vorrang der Sachleistungen für Ausreisepflichtige**

Die Landesregierung muss für Ausreisepflichtige die gesetzlichen Möglichkeiten des Asylbeschleunigungsgesetzes voll umfänglich nutzen und den Vorrang der Sachleistungen für Ausreisepflichtige strikt umsetzen (§3 Abs. 2 S.3 AsylbLG n.F.). Ebenso muss für Leistungen zur Deckung des eingeschränkten Bedarfs (Ernährung, Unterkunft, Körper- und Gesundheitspflege) nach §1a Abs. 2 AsylbLG das Sachleistungsprinzip konsequent auf vollziehbar Ausreisepflichtige angewendet werden, für die ein Ausreistermin und eine Ausreisemöglichkeit feststehen.

## **6. Landesregierung muss abschiebungshinderliche Erlasse zurücknehmen**

In Nordrhein-Westfalen sind die so genannten Sensibilisierungserlasse ein wesentlicher Grund für die hohe Anzahl an geduldeten abgelehnten Asylbewerbern. Diese Erlasse hindern die Durchsetzung des Rechts – die Vollziehung der Ausreisepflicht.

Der Erlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales vom 22. Dezember 2014 ordnet an, dass Ausreisepflichtige, die zu einer bestimmten Gruppe (Familien und Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern, allein reisende Frauen, alte Menschen über 65 Jahre, Kranke und Pflegebedürftige) gehören, nur noch nach einer sorgfältigen Einzelfallprüfung abgeschoben werden sollen – nachdem ein Verwaltungsgericht bereits im Einzelfall die Rechtmäßigkeit der Ablehnung des Asylantrags rechtskräftig festgestellt hat. Der Zeitpunkt dieses Erlasses (22. Dezember 2014) und die Staaten, auf die er sich bezieht (Serbien, Mazedonien, Bosnien-Herzegowina) machen deutlich, dass die Landesregierung die im November letzten Jahres auf Bundesebene beschlossene Ausweitung der sicheren Herkunftsstaaten bewusst durch Landesrecht untergräbt und das Ziel von Bund und Ländern, die Verfahren von Menschen ohne Bleibeperspektive schnell mit der Rückführung in die Heimat zu beenden, konterkariert.

Wir erwarten von der Landesregierung, dass die Abschiebung rechtskräftig abgelehnter Asylbewerber zügig durchgeführt und in Nordrhein-Westfalen nicht unnötig durch Erlasse erschwert wird. Die rot-grüne Landesregierung verstößt damit gegen

die Beschlüsse der Ministerpräsidentenkonferenz aus dem vergangenen Juni. Bereits damals war ausdrücklich folgende Verabredung getroffen worden (Ziff. 2.2 des Beschlusses vom 18.06.2015):

*„Bund und Länder ergreifen ferner personelle und/oder organisatorische Maßnahmen, um zu gewährleisten, bei jeder vollziehbaren Ablehnung zügig die Rückführung veranlassen zu können.“*

Die Bereinigung der Erlasslage in Nordrhein-Westfalen wäre unzweifelhaft eine organisatorische Maßnahme in diesem Sinne. Da auch die Ministerpräsidentin diesem Beschluss zugestimmt hat, ist der Sensibilisierungserlass des nordrhein-westfälischen Innenministeriums umgehend aufzuheben. Außerdem sollen jegliche Anreize zur Identitätstauschung und -verschleierung abgebaut werden (Erlass Fahrerlaubnisse, Erlass Hochschulstudium).

## **7. Petitionen dürfen nur in Ausnahmefällen ein Abschiebehindernis darstellen**

Grundsätzlich besteht die Möglichkeit der Aussetzung der Ausreiseverpflichtung für den Fall eines laufenden Petitionsverfahrens. Eine solche Duldungsmöglichkeit wurde mit Erlass vom 10. Juni 2008 für die Fälle ausgeschlossen, in denen gerichtliche Entscheidungen über die Zulässigkeit der Abschiebung ergangen sind, der Ausländer untergetaucht ist, sich der Ausländer bereits in Abschiebehaft befindet, die Abschiebung terminiert ist oder die Ausreisedokumente sowie die Aufnahmezusage des Zielstaates ansonsten verfristen.

Die Landesregierung muss in der Praxis sicherstellen, dass der bestehende Erlass zur ausnahmsweisen Abschiebehinderung eines Petitionsgesuchs vollumfänglich angewendet wird und Duldungen aufgrund einer Petition – wie rechtlich vorgesehen – nur ausnahmsweise erteilt werden.

## **8. Einheitliche Attestierung von Reiseunfähigkeit als Duldungsgrund**

Einer der häufigsten Duldungsgründe ist der Gesundheitszustand von Ausreisepflichtigen. Rückführungsversuchen stehen vielfach medizinische Gründe entgegen. Laut Untersuchungsbericht der Bund-Länder AG „Vollzugsdefizite“ aus dem April 2015 machen 41 % der Ausreisepflichtigen erst nach Durchführung aller rechtlichen Möglichkeiten eine Erkrankung geltend, was die Abschiebung behindert oder ausschließt. Wenn ihnen Reiseunfähigkeit attestiert wird, ist eine Abschiebung ausgeschlossen.

Die aktuellen Bestrebungen des Bundes, praktische Hindernisse bei der Durchführung von Abschiebeentscheidungen zu beseitigen, sind zu unterstützen. Um ein einheitliches Vorgehen sicherzustellen, soll eine Vereinheitlichung von Attesten für Reiseunfähigkeit bei drohender Abschiebung durch formale und inhaltliche Vorgaben erreicht werden. Zudem soll künftig eine abschließende Entscheidung über die

Reiseunfähigkeit bei Ausreisepflichtigen nur noch von Amtsärzten oder festgelegten Ärzten getroffen werden. Zudem sind ausreisepflichtige abgelehnte Asylbewerber dazu zu verpflichten, umgehend ärztliche Atteste, die geeignet sind, die Rückführungsfähigkeit zu beeinträchtigen, der zuständigen Behörde vorzulegen. Die schuldhaftige Verzögerung der Vorlage ärztlicher Atteste erst zu einem Zeitpunkt, indem die Rückführungsmaßnahme eingeleitet wurde, darf zukünftig den Vollzug der Ausreisepflicht nicht hindern. Unberücksichtigt bleiben sollen künftig Erkrankungen, insbesondere posttraumatische Belastungsstörungen, die bereits während der Einreise nach Deutschland bestanden haben und auch nicht im Asylverfahren geltend gemacht wurden.

Diese Maßnahmen des Bundes sind dazu geeignet, für eine einheitliche Verfahrenspraxis sorgen und praktische Hindernisse der Durchsetzung der Ausreisepflicht für die Zukunft ausschließen.

## **9. Bund bei Passersatzbeschaffung unterstützen**

Passlosigkeit und ungeklärte Identitäten machen einen Großteil aller Duldungsfälle aus. Mit den sechs Staaten des West-Balkans konnten bereits Vereinbarungen über einen Pass-Ersatz (so genannte „laissez-passer“ Papiere/Passierscheine) getroffen werden. Dadurch werden Rückführungen deutlich vereinfacht und beschleunigt. Eine solche Vereinbarung wird auch mit anderen Staaten, insbesondere in Afrika, angestrebt.

Die Bundesregierung geht das Problem der Passersatzpapiere auch an anderer Stelle an. Durch eine Fortentwicklung der bereits bestehenden Clearingstelle der Länder soll eine neue Organisationseinheit für die Beschaffung von Heimreisedokumenten in Amtshilfe durch die Bundespolizei eingerichtet werden. Diese Organisationseinheit soll mit den Botschaften der Herkunftsländer in Kontakt stehen und die nötigen Papiere für Personen, die Deutschland wieder verlassen müssen, beschaffen. Durch die Anbindung beim Bund wird die Möglichkeit verbessert, auf ministerieller Ebene nachdrücklich gegenüber Herkunftsländern aufzutreten.

Erforderlich dafür ist aber, dass auch die Länder ihren Anteil zur Unterstützung leisten. Dafür hat die Landesregierung zeitnah eine zentrale Stelle für die Zusammenarbeit mit der Bundestelle zu benennen und eine ausreichende Anzahl an Mitarbeitern an die neue Organisationseinheit zu entsenden.