

## **Freiwillige Rückkehr fördern – Rückführungen konsequent durchsetzen – restriktive Duldungspraxis anwenden**

**Positionspapier der CDU-Landtagsfraktion  
(aktualisierter Beschluss / Erstbeschluss im Dezember 2015)  
Stand 8. März 2017**

Die CDU-Landtagsfraktion stand und steht zum Grundrecht auf Asyl. Maßgabe im Asylrecht ist: Diejenigen, die schutzbedürftig sind, sollen integriert werden. Diejenigen, deren Asylantrag abgelehnt wurde, sollen unser Land wieder verlassen.

Bereits am 4. Dezember 2015 hat die CDU-Landtagsfraktion einen umfangreichen Maßnahmenkatalog beschlossen, um Hemmnisse und Hürden bei der Rückführung Ausreisepflichtiger zu beseitigen. Mehr als ein Jahr später ist festzustellen: insbesondere durch bundesrechtliche Regelungen wurden eine Vielzahl von gesetzlichen Hürden beseitigt und wichtige organisatorische Maßnahmen umgesetzt. Dies führte bereits dazu, dass in der Folge auch die Zahl der Rückkehrer von 28.000 im Jahr 2014 und 58.000 im Jahr 2015 auf rund 80.000 Ausreisen (freiwillige Rückkehr und Abschiebungen) im Jahr 2016 gestiegen ist. Grundlage dafür waren zahlreiche Gesetzesänderungen auf Bundesebene: das Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung (August 2015), das Asylpaket I (Oktober 2015) und das Asylpaket II (März 2016). Diese beinhalteten folgende Maßnahmen:

- Wiedereinreisesperre bei nicht fristgerechter Ausreise
- Einführung eines Ausreisegewahrsams
- Neuregelung des Ausweisungsrechts straffälliger Ausländer
- Verbot, Abschiebetermine im Vorfeld anzukündigen
- Einschränkungen bei Härtefallkommissionsbefassungen
- Beschränkung von Länderabschiebestopps auf 3 Monate
- Keine Duldung für diejenigen, die ihre Abschiebung selbst vereiteln
- Residenzpflicht für Menschen aus sicheren Herkunftsstaaten bis zur Ausreise
- Einschränkung der Abschiebehindernisse aus gesundheitlichen Gründen
- Gesetzliche Vermutung der Reisefähigkeit
- Ausschluss von Vorratsattesten
- Neuorganisation der Passersatzbeschaffung

Nach dem Anschlag in Berlin einigten sich Bundesinnenminister Thomas de Maizière und Bundesjustizminister Heiko Maas auf weitere gesetzgeberische Änderungen und Konsequenzen, die bereits seitens der CDU-Fraktion eingefordert wurden. Neben erleichterten Voraussetzungen für die Abschiebehaft durch die Einführung eines neuen Haftgrundes für diejenigen, von denen eine erhebliche Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder eine Terrorgefahr ausgeht, sowie die Möglichkeit, Abschiebehaft auch dann verhängen zu können, wenn sie möglicherweise länger als drei Monate dauert, da die Herkunftsländer die erforderlichen Passersatzpapiere nicht ausstellen, soll auch die Höchstdauer des Ausreisegewahrsams von derzeit vier auf zehn Tage verlängert werden.

Mit dem Beschluss von Bund und Ländern vom 9. Februar 2017 u.a. für ein „Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht“ wurden weitere Anstrengungen zur Verbesserung der Rückkehrpolitik vereinbart. Die bisher unternommenen Bemühungen reichen nicht aus, um dem zu erwartenden weiteren Anstieg der Zahl der Ausreisepflichtigen entgegenzuwirken. Ende des Jahres 2016 hielten sich in Deutschland laut Ausländerzentralregister 207.484 Ausreisepflichtige auf. Allein in Nordrhein-Westfalen leben 62.906 ausreisepflichtige Ausländer. Die Gesamtzahl der Ausreisepflichtigen wird angesichts der hohen Anzahl anhängiger Asylverfahren, der beschleunigten Bearbeitungszeiten von Asylanträgen durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und der für das Jahr 2017 zu erwartenden Asylerstanträge noch deutlich steigen. Bis Ende des Jahres wird mit einer Zahl von 485.000 Ausreisepflichtigen deutschlandweit gerechnet. Aufgrund der hohen Anzahl an unberechtigten Asylbegehren in Nordrhein-Westfalen ist hier mit mindestens einer Verdoppelung der Anzahl von Ausreisepflichtigen zu rechnen. Dies macht es erforderlich, durch eine noch bessere Förderung der freiwilligen Rückkehr, eine konsequentere Durchsetzung von Rückführungen und eine restriktive Duldungspraxis die Zahl derer zu steigern, die Deutschland verlassen und in ihre Heimatländer zurückkehren.

Daher ist es ausdrücklich zu begrüßen, dass der Bund sein Engagement zur Unterstützung und Koordinierung weiter ausbaut. Auf Bundesebene muss vor allem für eine verbesserte Kooperation mit den Herkunftsländern gesorgt werden, um dem Problem der großen Anzahl von Duldungen entgegenzutreten.

Großer Handlungsbedarf besteht aber weiterhin auf Landesebene, gerade in Nordrhein-Westfalen. Für die Durchführung von Abschiebungen sind in Deutschland die Behörden der Bundesländer zuständig. Der Vollzug obliegt in Nordrhein-Westfalen den örtlichen kommunalen Ausländerbehörden. Die Erlasslage des Landes führte in einer Vielzahl von Fällen dazu, dass selbst Menschen aus den sicheren Herkunftsstaaten des Westbalkans in Nordrhein-Westfalen geduldet wurden. Nur aufgrund politischen Drucks auch aus den Kommunen wurde zumindest der sog. Sensibilisierungserlass der rot-grünen Landesregierung zurückgenommen. Die Überbürokratisierung der Verfahren und vor allem die Tatsache, dass die Landesregierung sich einer vollständigen 1:1-Umsetzung des Bundesrechts verweigert, verstärkt das Problem der großen Anzahl von Ausreisepflichtigen und Geduldeten in Nordrhein-Westfalen.

Das aufenthaltsrechtliche Schicksal eines Asylbewerbers darf nach negativem Asylentscheid aber nicht davon abhängen, in welchem Bundesland er sich befindet. Daher sind in sechs wesentlichen Bereichen notwendige und aufeinander abgestimmte Maßnahmen zu ergreifen, um auch in Nordrhein-Westfalen die Zahl der

Ausreisepflichtigen schnell und deutlich zu senken. In Nordrhein-Westfalen müssen die Bund-Länder-Beschlüsse umgehend umgesetzt und alle Maßnahmen ergriffen werden, um einen Beitrag zu dieser nationalen Kraftanstrengung zu leisten und das Ziel zu erreichen, dass abgelehnte Asylbewerber Deutschland tatsächlich verlassen.

Aus Sicht der CDU-Landtagsfraktion sind folgende Maßnahmen umgehend zu ergreifen:

### **1. Einstufung der Maghreb-Staaten zu sicheren Herkunftsländern**

Die Haltung der Landesregierung zu sicheren Herkunftsländern ist von Doppelmoral geprägt. Sie verweigert sich der Einstufung der Maghreb-Staaten zu sicheren Herkunftsstaaten, hat aber gleichzeitig darauf gedrängt, dass Asylbewerber aus Algerien und Marokko künftig nicht mehr nach Nordrhein-Westfalen zugewiesen werden. Gleichzeitig erklärt selbst die Ministerpräsidentin, dass insbesondere Menschen aus den Maghreb-Staaten schnellstens unser Land verlassen müssen. Mit ihrer Weigerung, der Einstufung der drei Maghreb-Staaten zu sicheren Herkunftsländern im Sinne des Asylgesetzes zuzustimmen, steht die rot-grüne Landesregierung nicht nur einer Absenkung der Zugangszahlen aus Nordafrika und einer Beschleunigung der Asylverfahren für Menschen aus diesen Ländern im Weg. Durch die Weigerung der Zustimmung wird auch verhindert, dass Asylbewerber aus den Maghreb-Staaten den verschärften Bedingungen einer Wohnverpflichtung in besonderen Einrichtungen unterliegen. Denn Personen aus sicheren Herkunftsländern können bereits heute für die gesamte Dauer des Asylverfahrens bis zur Ausreise in Landesaufnahmeeinrichtungen untergebracht werden.

### **2. 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 zentraler „Arbeitsstab Rückkehrmanagement“ unter Einbeziehung des Landesgesundheitsministeriums mit Vertretern der kommunalen Spitzenverbände, der Zentralen Ausländerbehörden, des BAMF, der Landespolizeibehörden sowie der Koordinierungsstelle des Bundes für Rückführungsangelegenheiten bei der Bundespolizei als dauerhaftes Gremium eingerichtet werden. Der Arbeitsstab Rückkehrmanagement hat folgende Maßnahmen umgehend anzugehen und umzusetzen:

- **Schaffung eines zentralen und festen Ansprechpartners für alle mit dem Bereich Rückkehr zusammenhängenden Fragen, der auch als Koordinierungspartner des künftigen Zentrums zur Unterstützung der Rückkehr (ZUR) fungiert.**
- **Überprüfung und Veröffentlichung von tatsächlichen Duldungsgründen und Gründen des Nichtvollzugs geplanter Abschiebungen**  
Nur dann, wenn offizielle und umfängliche Informationen zu den tatsächlichen Duldungsgründen und den Hemmnissen und Hinderungsgründen des Vollzugs der Ausreisepflicht durch das Land erhoben, geprüft und veröffentlicht werden, kann das Rückkehrmanagement des Landes optimiert und können Schwachstellen gezielt bekämpft werden.

➤ **Transparenz schaffen**

Durch eine regelmäßige Veröffentlichung der Statistiken zu Abschiebungen, geförderten und freiwilligen Ausreisen nach Ausländerbehörden und der Anzahl der Ausreisepflichtigen und Geduldeten würden allen Beteiligten und Informierten die notwendigen Daten zur Verfügung gestellt. Dabei ist in einem ersten Schritt eine Erhebung aller relevanten Daten dringend notwendig. Es hat eine ständige und regelmäßige Überprüfung des bisherigen Erfolgs des Rückkehrmanagements zu erfolgen. Nur so kann weiterer Handlungsbedarf erkannt werden.

➤ **Unterstützende Kommunikation für die Arbeit der Ausländerbehörden**

Ein gerechtes und rechtmäßiges Asylverfahren lässt sich nur aufrechterhalten, wenn rechtmäßig zustande gekommene Abschiebeentscheidungen auch in die Tat umgesetzt werden. Dafür ist es notwendig, dass die Politik der Verwaltung auch die notwendige Rückendeckung beim Vollzug des Rechts gibt.

### **3. Freiwillige Rückkehr fördern**

Wenn ein mehrstufiges rechtsstaatliches Asylantragsverfahren dazu geführt hat, dass Bewerber abgelehnt wurden, muss das Recht anschließend umgesetzt werden. Dabei gilt der freiwilligen Rückkehr weiterhin die Priorität. Eine freiwillige Rückkehr bedeutet eine deutlich geringere Belastung für Betroffene wie Behörden und weniger Kosten. Im Jahr 2016 haben rund 16.500 Menschen Nordrhein-Westfalen mit der sogenannten REAR-GARP-Förderung oder anderweitigen Förderungen durch Land und Kommunen freiwillig verlassen.

Die Maßnahmen zur freiwilligen Rückkehrförderung müssen dennoch stärker mit Maßnahmen zur Reduzierung von materiellen Anreizen für Asylanträge gekoppelt werden. Daher ist es zwingend notwendig, neben einer Optimierung der finanziellen Förderung der freiwilligen Ausreise auch die Gesetzesmöglichkeiten, ausreisepflichtigen Personen nur noch Sachleistungen zu gewähren, auch voll zu nutzen.

- **Finanzielle Förderung**

- Entsprechend des Beschlusses von Bund und Ländern vom 9. Februar 2017 sind seitens des Landes Nordrhein-Westfalen die Mittel zur Förderung der freiwilligen Ausreise zu erhöhen.
- Bereits bestehende Ansätze mit dem Ziel, Rückkehrer gezielt mit entwicklungspolitischen Projekten in Verbindung zu bringen und die Rückkehrer konkret in die Projekte einzubinden, sind zu verstärken.
- Es muss sichergestellt werden, dass durch die finanzielle Förderung der freiwilligen Ausreise kein zusätzlicher Pull-Effekt ausgelöst wird.

- **Staatliche Beratungspflicht in Landesaufnahmeeinrichtungen**

- Das Land hat frühestmöglich bereits in den Landeserstaufnahmeeinrichtungen sicherzustellen, dass insbesondere bei Asylbewerbern ohne Bleibeperspektive eine Rückkehrberatung erfolgt. Diese behandelt sowohl die rechtlichen und finanziellen Folgen einer unterlassenen freiwilligen Rückkehr sowie mögliche monetäre und nicht monetäre Unterstützungsleistungen. Die Rückführungsberatung hat dabei

durch staatliche oder kommunale Stellen zu erfolgen, um einen engen Austausch mit dem BAMF, den Landesbehörden und den zuständigen Ausländerbehörden sicherzustellen.

#### **4. Konsequente Rückführung ausreisepflichtiger Ausländer**

Wenn von der Möglichkeit der freiwilligen Ausreise kein Gebrauch gemacht wird, hat zur Durchsetzung des Rechts und zum Vollzug der Ausreisepflicht konsequent die Abschiebung zu erfolgen. Bislang wird die Ausreisepflicht von Ausländern ohne Aufenthaltsrecht in Nordrhein-Westfalen nicht konsequent vollzogen. Die zwangsweise Rückführung scheitert mehrheitlich an Vollzugshindernissen und praktischen Hemmnissen.

Dabei sind die Gründe für die Verzögerung oder das Scheitern der Durchsetzung der Ausreisepflicht vielfältig (Fehlende Pass- oder Passersatzpapiere auch aufgrund mangelnder Kooperation mit den Herkunftsstaaten, Komplexität der Praxis der Abschiebungen, Vollzugshindernisse durch Untertauchen oder Erkrankung, Personelle Überlastung der kommunalen Ausländerbehörden, Fehlender politischer Wille). Zur konsequenten Durchsetzung der Ausreisepflicht mittels Abschiebung in Nordrhein-Westfalen sind folgende weitere Maßnahmen notwendig:

- **Zentralisierung der Aufgabe „Rückführung“ auf Landesebene**

Um einen einheitlichen, koordinierten und effektiven Vollzug von Rückführungen sicherzustellen, ist es notwendig, die Aufgabe der Rückführung zu zentralisieren. Nur durch klare Verantwortlichkeiten kann die notwendige Professionalisierung erreicht werden. Die Landesregierung muss die Zuständigkeiten bei Rückführungen schrittweise neu ordnen, um behördlich ein effektives und anonymes Verfahren sicherzustellen. Dafür sollen die kommunalen Ausländerbehörden schrittweise von der Zuständigkeit für die Durchführung von Rückführungen befreit werden und eine Zentralisierung auf Ebene der Zentralen Ausländerbehörden – inklusive notwendiger personeller Verstärkung – vorgenommen werden. Sie sollen nach und nach deren Aufgaben übernehmen. Mit dieser Zentralisierung der Abschiebungen auf Landesebene können das notwendige Fachwissen gebündelt und eine größere Effizienz und damit einhergehend Synergieeffekte erzielt werden. Sie kann auch die Kooperation zwischen dem Bund und den Ländern im operativen Rückführungsbereich weiter verbessern.

Mit der Zentralisierung auf Landesebene geht einher, dass auch die medizinische Begutachtung der Erkrankung von Ausreisepflichtigen zentral durch das Land (Gesundheitsministerium) zu erfolgen hat. Es mangelt den Kommunen bislang an den erforderlichen Begutachtungskapazitäten insbesondere für psychische Erkrankungen. Daher muss eine landesweite medizinische Begutachtung sichergestellt werden. Bislang weigert sich die Landesregierung beharrlich, diese Unterstützung zu leisten.

- **Ausreiseeinrichtungen für vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer in Nordrhein-Westfalen schaffen**

§ 61 Abs. 2 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) gibt den Ländern die Möglichkeit, Ausreiseeinrichtungen für vollziehbar ausreisepflichtige Ausländerinnen und Ausländer zu schaffen. Die Landesregierung muss diese bundesrechtliche Möglichkeit nutzen.

Grundsätzlich sollen alle Ausländerinnen und Ausländer, die vollziehbar zur Ausreise verpflichtet sind und bei denen das Verfahren für die Beschaffung von Passersatzpapieren bisher nicht erfolgreich verlaufen ist, in den Ausreiseeinrichtungen aufgenommen werden. Insbesondere ist die Unterbringung von Personen, die keine oder unzutreffende Angaben zu ihrer Identität und Staatsangehörigkeit machen und/oder die Mitwirkung bei der Beschaffung von Heimreisedokumenten verweigern, in Ausreiseeinrichtungen vorzusehen. Dadurch können auch ausreisepflichtige Ausländerinnen und Ausländer, die bereits auf die Kommunen verteilt wurden, in Ausreiseeinrichtungen untergebracht werden. Dort kann durch Betreuung und Beratung die Bereitschaft zur freiwilligen Ausreise gefördert werden. Zudem können die Erreichbarkeit der Personen für Behörden und Gerichte und die Durchführung der Ausreise so besser gesichert werden.

Ziel der Ausreiseeinrichtung ist, durch eine zentrale Unterbringung die Effizienz aufenthaltsbeendender Maßnahmen zu erhöhen. Kennzeichnend sind intensiverte Maßnahmen zur Identitätsklärung und Erhöhung der Mitwirkungsbereitschaft. Die Unterbringung in einer zentralen Gemeinschaftsunterkunft soll auch eine intensive auf eine Lebensperspektive außerhalb des Bundesgebiets gerichtete psycho-soziale Betreuung ermöglichen. Sie stellt gegenüber der Abschiebungshaft ein milderes Mittel dar. Durch Änderung der Wohnsitzauflage nach dem Aufenthaltsgesetz werden die Ausländerinnen und Ausländer verpflichtet, ihren Wohnsitz in einer Ausreiseeinrichtung zu nehmen. Während des Aufenthalts in einer Ausreiseeinrichtung ist eine Erwerbstätigkeit nicht erlaubt.

- **Untertauchen durch Ausreisegewahrsam verhindern**

Es muss alles unternommen werden, um ein Untertauchen derjenigen, die ausreisepflichtig sind und bei denen die Abschiebung ansteht, zu verhindern. Nur so kann der Vollzug der Ausreiseentscheidung auch sichergestellt werden. Dafür ist auch in Nordrhein-Westfalen ein Ausreisegewahrsam, wie z.B. in Sachsen und Hamburg, als neue Vorstufe zu einer Abschiebehafte einzuführen. Wenn eine Abschiebung anberaumt ist, der Betroffene aber im Verdacht steht, dass er sich ihr entziehen will, soll er in Zukunft in Gewahrsam genommen werden können – direkt im Transitbereich eines Flughafens, von wo aus die Ausreise des Ausländers möglich ist. Das Land muss die gesetzlichen, haushalterischen und tatsächlichen Möglichkeiten für einen NRW-Ausreisegewahrsam in der Nähe der Flughäfen schaffen, von denen aus Abschiebungen durchgeführt werden.

Zu begrüßen ist, dass das Instrument des Ausreisegewahrsams durch die Verlängerung der Höchstdauer von derzeit 4 auf 10 Tage künftig praxistauglicher ausgestaltet wird. Die mit der Gesetzesänderung einhergehende stärkere Nutzung dieses Instruments macht die Errichtung eines Ausreisegewahrsams in Nordrhein-Westfalen notwendiger.

- **Möglichkeiten des verschärften Asylrechts in NRW nutzen**

Die landespolitische Umsetzung des Asylrechts hat eine große Auswirkung auf die Effektivität von Rückführungen. Daher ist das Aufnahmesystem in Nordrhein-Westfalen so zu organisieren, dass eine effektive Durchsetzung der Ausreisepflicht, möglichst direkt im Anschluss an die Erteilung der Ausreisefrist, noch während der Unterbringung in einer Landesaufnahmeeinrichtung erfolgen kann.

- Die dauerhafte Unterbringung bis zur Aufenthaltsbeendigung in Landesaufnahmeeinrichtungen hat für die gesetzlich bestimmten

Personengruppen strikt zu erfolgen (auch für Folgeantragsteller sowie für Personen, die über ihre Identität getäuscht haben, oder die einen Antrag nur zur Verzögerung des Ausreisevollzugs gestellt haben).

- Asylbewerber aus Herkunftsländern auch mit niedriger Anerkennungsquote sollen künftig nicht mehr den Kommunen zugewiesen werden. Sie sollen bis zur Beendigung des Aufenthalts in Deutschland in den zentralen Aufnahmeeinrichtungen des Landes verbleiben. Auch Personen, die bereits einer Kommune zugewiesen wurden, aber ohne Bleibeperspektive sind, sollen möglichst wieder in die Landesaufnahmeeinrichtungen zurückgeführt werden, um von dort aus – mit den strengeren Auflagen – eine Rückreise aus den Einrichtungen folgen zu lassen.
- Das Land hat die Möglichkeit des Asylbewerberleistungsgesetzes zu nutzen und vorrangig das Sachleistungsprinzip in Landesaufnahmeeinrichtungen und für Ausreisepflichtige strikt zu nutzen. Ebenso muss für Leistungen zur Deckung des eingeschränkten Bedarfs (Ernährung, Unterkunft, Körper- und Gesundheitspflege) das Sachleistungsprinzip konsequent auf vollziehbar Ausreisepflichtige angewendet werden, für die ein Ausreistermin und eine Ausreisemöglichkeit feststehen.

- **Landesregelung zur Wohnverpflichtung in Landeseinrichtungen bis zur Aufenthaltsbeendigung für Asylbewerber ohne Bleibeperspektive**

Mit dem Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht wird im Asylgesetz für die Länder eine Rechtsgrundlage geschaffen, um für Asylsuchende ohne Bleibeperspektive die Befristung der Verpflichtung in einer Landeserstaufnahmeeinrichtung zu wohnen zu verlängern.

Die Wohnverpflichtung und damit der Verbleib von Asylsuchenden in Landesaufnahmeeinrichtungen ist bislang durch § 47 Absatz 1 Asylgesetz auf 6 Monate befristet. Allein für Personen aus sicheren Herkunftsländern gilt gemäß § 47 Absatz 1a Asylgesetz, dass eine Unterbringung bis zur Entscheidung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge und im Falle der Ablehnung bis zum Vollzug der Ausreise zulässig ist.

In Nordrhein-Westfalen muss von der Ermächtigungsgrundlage in § 47 Abs. 1b Asylgesetz Gebrauch gemacht werden. Daher ist das Flüchtlingsaufnahmegesetz NRW um eine Regelung zu ergänzen, dass Asylbewerber ohne Bleibeperspektive nicht nur 6 Monate, sondern generell bis zur Ausreise in Landesaufnahmeeinrichtungen unterzubringen und nicht den Kommunen zuzuweisen sind.

Dadurch kann ein langfristiger Aufenthalt einer ausreisepflichtigen Person Aufnahmeeinrichtungen sichergestellt werden, wenn die Abschiebung mittelfristig möglich sein wird. Auch die Erreichbarkeit für Behörden ist damit gewährleistet.

- **Vollzugsbehindernde Landeserlasse beseitigen**

Nachdem die Landesregierung ihren sogenannten Sensibilisierungserlass außer Kraft gesetzt hat, gilt es nun, alle weiteren landesrechtlichen Erlasse zu beseitigen, die Rückführungen erschweren oder gar unmöglich machen. Dazu gehört es vorrangig, den Landeserlass vom 6. November 2015, der als Reaktion auf die bundesrechtliche Asylgesetzänderung, Termine der Abschiebung nicht mehr bekanntzugeben, verabschiedet wurde, zurückzuziehen. Mit der flächendeckenden Rückkehrberatung ist eine weitere zusätzliche Information der Ausreisepflichtigen eine Woche vor der Abschiebung nicht notwendig. Ebenso verhält es sich mit dem Erlass zum Verbot der

Abschiebungen zur Nachtzeit. Dieser sorgt in vielen Fällen dafür, dass Abschiebungen nicht erfolgen können. Daher sind bestehende Landeserlasse, die den geltenden bundesgesetzlichen Rahmen konterkarieren, ersatzlos abzuschaffen und das Bundesrecht 1:1 in Nordrhein-Westfalen zur Anwendung zu bringen.

- **Kein Abschiebestopp für Afghanistan**

Es darf in Nordrhein-Westfalen keinen pauschalen Abschiebestopp nach Afghanistan geben. Diejenigen, die unter keinem denkbaren Gesichtspunkt einen Schutzanspruch haben und gleichzeitig Gefährder, Straftäter oder Integrationsverweigerer sind, müssen nach individueller Prüfung auch nach Afghanistan abgeschoben werden.

Rückführungsmaßnahmen für solche Personen auch nach Afghanistan sind richtig und notwendig, um unser Asylsystem funktionsfähig und unsere innere Sicherheit aufrecht zu erhalten. In Afghanistan gibt es nach Einschätzung des Auswärtigen Amts und der Bundesinnenministeriums sichere und unsichere Regionen. Es ist nicht erkennbar, wie eine Landesregierung zu dieser Frage mehr Fachkompetenz aufbringen soll. Daher müssen Rückführungen verantwortungsvoll und behutsam, aber ebenso bestimmt und konsequent durchgeführt und fortgesetzt werden. Die Internationale Organisation für Migration erklärte noch im Dezember, vor dem Hintergrund von mehr als 3.200 freiwilligen Rückkehrern, dass Afghanistan in einigen Regionen ausreichend sicher ist. Zudem gewährleistet der Bund, dass zurückgeführte Personen in Afghanistan angemessen empfangen, aufgenommen und versorgt werden.

## **5. Strikte Duldungspraxis**

Von den Asylbewerbern in Nordrhein-Westfalen, die kein Bleiberecht haben, werden trotzdem drei Viertel im Land geduldet. Eine Duldung ist jedoch kein Aufenthaltsrecht, sondern nur die Bescheinigung über die vorübergehende Aussetzung der Abschiebung. Inhaber einer Duldung sind weiterhin ausreisepflichtig.

Zum Ende des Jahres 2016 wurden bundesweit 153.047 Ausreisepflichtige geduldet, wovon rund 30 Prozent (46.433) allein in Nordrhein-Westfalen lebten. In Nordrhein-Westfalen werden so viele Asylbewerber ohne Aufenthaltsanspruch wie in Bayern, Baden-Württemberg und Hessen zusammen geduldet.

Der Großteil derer, bei denen in Nordrhein-Westfalen die Abschiebung ausgesetzt ist, entstammt sicheren Herkunftsländern des Westbalkans. Im Fall der fünf Staaten Serbien, Albanien, Kosovo, Mazedonien sowie Bosnien-Herzegowina liegt die Duldungsquote noch über dem Landesdurchschnitt von 77 Prozent. Insgesamt machen die Staaten des Westbalkans mit mehr als 22.000 Duldungen fast die Hälfte aller Duldungsfälle in NRW aus.

Die Gründe für die Duldung von abgelehnten Asylbewerbern sind unterschiedlich. Gesundheitliche und soziale Aspekte spielen dabei ebenso eine Rolle wie auch fehlende Pass- oder Passersatzpapiere. Die Erteilung einer Duldung darf die staatliche Ausreiseentscheidung aber nicht aushebeln. Daher sind für eine restriktive Anwendung des Instruments der Duldung folgende Maßnahmen notwendig:

- **Arbeitsgruppe auf Landesebene „Duldung und Abschiebung“**

In Nordrhein-Westfalen sind derzeit rund 45.000 Menschen geduldet. Dennoch hat die Landesregierung keine Kenntnisse über den konkreten Duldungsgrund der

Ausreisepflichtigen. Nachdem bereits bei Geduldeten aus den Staaten des Westbalkans eine Überprüfung stattgefunden hat und sich gezeigt hat, dass für eine Vielzahl von Fällen der Duldungstatbestand nicht mehr vorliegt, ist es nun notwendig, dass auch alle anderen Duldungsfälle geprüft werden.

Dafür ist umgehend eine Arbeitsgruppe einzurichten, um die Praxis der Duldung sowie der Duldungsgründe zu überprüfen. Zudem muss über die tatsächlichen Gründe für das Scheitern von Abschiebungen Transparenz herrschen, damit an diesen Vollzugsproblemen gearbeitet werden kann.

- **Nordrhein-Westfalen muss „Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht“ umsetzen**

Bei der Duldung von Ausreisepflichtigen plant der Bund auf Basis der Bund-Länder-Beschlüsse vom 9. Februar 2017 künftig zwischen der bisherigen Duldung aus gesundheitlichen oder persönlichen Gründen und den Fällen, bei denen die Ausreisepflichtigen das Abschiebehindernis selbst verursachen, zu unterscheiden.

In den Fällen, in denen Ausreisepflichtigen selbst verschuldet verhindert oder verzögert werden, soll es künftig die Möglichkeit einer räumlichen Beschränkung des Aufenthalts geben und die bisher einmonatige Widerrufsfrist der Duldung abgeschafft werden.

Es ist inakzeptabel, dass Menschen, die nur noch in Deutschland sind, weil sie hinsichtlich ihrer Identität getäuscht haben, der gleiche Duldungsstatus mit den gleichen Sozialleistungen erteilt wird, wie denen, denen bei der Ausreise Gefahr für Leib, Leben oder Gesundheit drohen.

- **Bundesratsinitiative zur weiteren Differenzierung der Duldungen**

Anstatt einen einheitlichen Duldungsstatus zu erteilen, soll mittels einer Bundesratsinitiative erreicht werden, dass künftig nur noch ein kurzfristiger Abschiebeaufschub erteilt wird, wenn Fälle von Identitätstäuschung, fehlender Mitwirkung bei Identitätsaufklärung oder Passersatzbeschaffung oder die Begehung von Straftaten vorliegen. Dafür soll aus Nordrhein-Westfalen die Anregung zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes zur weiteren Differenzierung der rechtlichen Folgen einer verschuldeten oder unverschuldeten Duldung erfolgen. Anstatt einer Duldung soll in solchen Fällen, in denen aufenthaltsbeendende Maßnahmen selbstverschuldet nicht vollzogen werden kann, nur noch eine Bescheinigung über die vollziehbare Ausreisepflicht erteilt werden, mit weiteren Einschränkungen und der Möglichkeit, in diesen Fällen nur Asylgrundleistungen zu gewähren.

- **Bundesweit einheitliche Duldungserteilung sicherstellen**

Es ist sehr zu begrüßen, dass das Bundesministerium des Innern zum 1. Mai 2017 Anwendungshinweise zur Erteilung von Duldungen für Ausreisepflichtige herausgeben will. Damit soll eine einheitlichere Anwendung der gesetzlichen Duldungsregelungen durch die Behörden erreicht werden. Die unterschiedliche Praxis der Erteilung einer Duldung in den Ländern macht dies notwendig. In Nordrhein-Westfalen und Bremen leben im Verhältnis zur Gesamt Einwohnerzahl die meisten Geduldeten. Während in Bayern mit 0,78 auf 1.000 Einwohner gemessen an Bevölkerung die wenigsten Geduldeten leben (gefolgt von Hessen mit 1,05 auf 1.000) leben in Nordrhein-Westfalen mit 2,6 auf 1.000 Einwohner die meisten. Dies liegt an der unterschiedlichen Rechtsanwendung. Daher muss in Nordrhein-Westfalen künftig der Anwendungshinweis des Bundesinnenministeriums unbedingt angewandt und eingehalten werden.

- **Verstöße gegen Mitwirkungspflichten konsequent verfolgen**

Verstöße gegen die Mitwirkungspflicht, z.B. bei der Beschaffung der Passersatzpapiere, müssen konsequent verfolgt und sanktioniert werden. Dafür sind zwischen Sozial- und Ausländerbehörden ein besserer Austausch sowie eine klare Information der zuständigen Ministerien sicherzustellen.

- **Straftatbestand „Identitätsverschleierung“ schaffen**

Das Fehlen der erforderlichen Reisedokumente stellt ein bedeutsames Vollzugshindernis bei der Rückführung dar und hat langwierige Identitätsklärungen und Beschaffungen von Passersatzpapieren zur Folge. Allein in Nordrhein-Westfalen werden 10.715 Personen laut AZR wegen fehlender Reisedokumente geduldet. Bislang ist die Verschleierung der Identität aber nicht strafbewährt.

Da Dokumentenlosigkeit auch bewusst dazu genutzt wird, die Durchsetzung der Ausreisepflicht zu erschweren und unmöglich zu machen, muss auch das Vorenthalten von Passpapieren strafbewährt werden. Es muss verhindert werden, dass die Aussicht auf eine mögliche Duldung für Asylbewerber einen Anreiz bietet, die Identität zu verschleiern. Nicht bei der Identitätsklärung mitzuwirken, muss Konsequenzen haben.

## **6. Entschlossenheit gegenüber straffälligen Ausländern**

Für Ausländer, die straffällig geworden sind oder von denen eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ausgeht, sind nach der Verschärfung des Ausreiserechts im März 2016 weitere Maßnahmen notwendig:

- **Erweiterungen der Kapazitäten der Abschiebehaftanstalt Büren**

Die derzeitige Unterbringungskapazität in der Unterbringungseinrichtung für Ausreisepflichtige in Büren beträgt lediglich 100 Plätze, die bereits aktuell voll ausgelastet sind. Kommunale Ausländerbehörden waren bereits gezwungen, auf Abschiebehaftanstalten in anderen Bundesländern auszuweichen. Die nun vom nordrhein-westfälischen Innenminister angekündigte Aufstockung der Kapazitäten um 20 Plätze genügt jedoch nicht. Angesichts der erweiterten Anwendungsmöglichkeiten der Abschiebehaft durch die Schaffung eines neuen Haftgrundes sowie der Möglichkeit, Abschiebehaft auch dann verhängen zu können, wenn sie möglicherweise länger als drei Monate dauert, sind die Kapazitäten der UfA Büren sofort und nachhaltig zu erweitern.

Um dem Beschluss von Bund und Ländern zu entsprechen und eine ausreichende Zahl von Abschiebehaftplätzen bereit zu stellen, ist die Kapazität der UfA Büren auf mindestens 175 Plätze zu erhöhen. Zur dauerhaften Sicherstellung ausreichender Platzkapazitäten sind umgehend Maßnahmen zum weiteren Ausbau der UfA Büren zu ergreifen sowie durch einen separaten Ausreisegewahrsam die UfA Büren zu entlasten.

- **Landeserlass zu Abschiebehaft entbürokratisieren**

Das Land muss seine Richtlinie zur Abschiebehaft (Abschiebungshaftrichtlinie) entbürokratisieren und durch den Abbau von Regelungen, die über die bundesgesetzlichen Vorgaben hinausgehen, praxistauglich ausgestalten.

- **Koordinierungsstelle – „SoKo Abschiebung“**

Insbesondere bei überführten straffälligen Ausländern ist es als Zeichen eines funktionierenden Rechtsstaats von besonderer Bedeutung, Ausreisepflichten zeitnah zu vollziehen. Daher ist bei der Abschiebung straffällig gewordener Ausländer ein

effizienteres und koordinierendes Vorgehen der beteiligten Behörden notwendig. In einem Modellprojekt in Dortmund, Essen und Duisburg sowie Düsseldorf und Köln soll das Land Polizeieinheiten bilden, die sich in Kooperation mit den Ausländerbehörden spezialisieren. Bei Erfolg muss das Land zur Vorbereitung und Durchführung der Abschiebung straffälliger Ausländer gemeinsame Ermittlungsgruppen des Landeskriminalamts mit den Zentralen und kommunalen Ausländerbehörden aufbauen, jeweils für die Regierungsbezirke. Auch die Zuständigkeit für straffällige Ausländer soll auf die Polizei übergehen.

- **Zwingende Ausweisung bei bestimmten Delikten (sog. „Knock-Out-Regel“)**

Nach der Silvesternacht in Köln war das Ausweisungsrecht bereits verschärft worden. Seither kann ein Ausländer ausgewiesen werden, wenn er wegen schwerwiegender Delikte zu einer Freiheitsstrafe verurteilt wurde – unabhängig davon, ob die Strafe zur Bewährung ausgesetzt wurde oder nicht. Das erfasst Delikte gegen das Leben, gegen die körperliche Unversehrtheit oder die sexuelle Selbstbestimmung.

Zu prüfen ist, ob das Ausweisungsrecht um eine Regel ergänzt wird, bei der das Aufenthaltsrecht automatisch enden soll – ohne Abwägung des „Bleibeinteresses“, wenn eine Haft- oder Jugend-Strafe ab drei Jahren ausgesprochen wurde. Die derzeit bestehende Hürden für eine Ausweisung von straffälligen Ausländern sollen entsprechend durch eine „Knock-Out“-Regelung gesenkt, nach der eine Reihe von Delikten zwingend zur Ausweisung führt.

- **Schnellverfahren für straffällige Ausreisepflichtige**

Schon unmittelbar nach Bekanntwerden einer Straftat hat eine Abschiebung im Fall einer Ausreisepflicht geprüft zu werden. Dadurch soll auch die Strafverfolgung beschleunigt werden. Polizei, Ausländerbehörden und Staatsanwaltschaften müssen noch enger zusammenarbeiten. Es geht dabei sowohl um einen Abschreckungseffekt als auch darum, Straftätern eine unmittelbare Reaktion des Rechtsstaats zu zeigen. Die Ermittlungen müssen in diesen Fällen deliktübergreifend und täterorientiert geführt werden. Es geht dabei vor allem um solche Täter, die mehrfach aufgefallen sind.