

Eckpunkte zum Rückkehrmanagement aus Sicht des Landkreistages NRW und des Städte- und Gemeindebundes NRW
(Stand 03.11.2016)

Der Flüchtlingszustrom nach Deutschland und nach Nordrhein-Westfalen kann nur effektiv bewältigt werden, wenn konsequent zwischen Asylbewerbern mit einer bestehenden Bleiberechts- und Integrationsperspektive und Menschen, bei denen auch unter Anwendung der entsprechenden grundgesetzlichen und völkerrechtlichen Rechtsstellungen keine Bleibeperspektive gewährt werden kann, differenziert wird. Dies ist einerseits Voraussetzung, um überhaupt die notwendigen Ressourcen für eine gelungene Integrationsleistung gewähren zu können und andererseits erforderlich, um keine Fehlanreize für weitere Flüchtlinge ohne realistische Bleibereichtsperspektive zu setzen.

Personen, die keine Bleibeperspektive haben, müssen daher nach Ausschöpfung der zur Verfügung stehenden Rechtsmittel, d.h. nach Abschluss der entsprechenden rechtsstaatlich gebotenen Verfahren, konsequent zurückgeführt werden. Es muss dabei versucht werden, möglichst auf eine freiwillige Rückkehr hinzuwirken. Dieses sollte über Rückkehrberatungen, Hilfestellungen bei der Rückkehr oder auch dem Setzen (positiver oder negativer) Anreize unterstützt werden. Wenn solche Maßnahmen jedoch keinen Erfolg haben, muss eine Rückführung durch die Ausländerbehörden, auch in Form von Abschiebungen, human und zugleich konsequent durchgeführt werden.

Im Hinblick auf geschätzt 60.000 bis 100.000 Rückführungen, die voraussichtlich zukünftig in NRW vorgenommen werden müssten, muss der geltende Rechtsrahmen (Aufenthaltsgesetz, Asylgesetz sowie ergänzende landesrechtliche Vorschriften) so gestaltet und in der Verwaltungspraxis angewendet werden, dass ein Rückführungsmanagement einschließlich notwendiger Abschiebungsmaßnahmen praktikabel ausgestaltet wird und zugleich die gebotene Rechtsstaatlichkeit und Humanität der Maßnahmen gewahrt bleibt.

Übersicht:

1. Rückkehrberatung ausbauen
2. Wirtschaftliche Rückkehranreize in geeigneten Fällen
3. Unterstützung kommunaler Ausländerbehörden bei Rückführungsmaßnahmen
4. Stärkung der Ausländerbehörden
5. Politische Unterstützung der kommunalen Ausländerbehörden
6. Abbau bestehender zusätzlicher, landesspezifischer Regelungen auf der Ebene von Verwaltungsvorschriften
7. Entscheidungen von Härtefallkommission und Petitionsausschuss auf bedeutsame Härtefälle beschränken
8. Strafrechtliche Sanktionen bei rechtswidrigem Aufenthalt und falschen Angaben/mangelnder Kooperation wirksam durchsetzen
9. Verbleib von Asylbewerbern aus sicheren Herkunftsstaaten und mit geringer Bleibeperspektive in Aufnahmeeinrichtungen des Landes – Unmittelbare Rückführung aus diesen Einrichtungen
10. Konzentrierte Rückführungen durchführen, insbesondere in Form von Sammelchartern
11. Neue Strategien gegen Pass- und Ausweislosigkeit von Ausländern ergreifen
12. Wirksame Verfahren bei medizinischen Abschiebungshindernissen schaffen
13. Außenpolitisches Einwirken auf Staaten, die sich weigern, eigene Staatsangehörige zurückzunehmen
14. Erweiterung der Kapazitäten in der Abschiebungshaft/Implementierung von Möglichkeiten zum Ausreisegewahrsam
15. Datentransparenz schaffen – Evaluierung des Rückkehrmanagements ermöglichen

Förderung der freiwilligen Rückkehr

1. Rückkehrberatung ausbauen

Ziel: Das erste Ziel des Rückkehrmanagements muss es sein, eine freiwillige Rückkehr von vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländern, insb. von abgelehnten Asylbewerbern, zu erreichen. Vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländern muss deutlich gemacht werden, dass es für sie keine legale inländische Bleibeperspektive mehr gibt und welche Konsequenzen ein weiterer, rechtswidriger Verbleib in Deutschland hat (Abschiebung, Wiedereinreisesperren etc.).

Umsetzung: Hierzu ist es zunächst geboten, den Bereich der Rückkehrberatung auszubauen und zu stärken. Zugleich sollte die soziale Rückkehrberatung, insbesondere auch durch Hilfsorganisationen (z.B. Rotes Kreuz), weiter ausgebaut und auch von Landesseite gefördert werden. Die Rückkehrberatung sollte dabei – neben dem Aufzeigen der Konsequenzen eines weiteren Verbleibs im Inland – auch Beratungen zu sozialen Hilfestellungen im Zielland enthalten. Bei der Auswahl der Hilfsorganisationen für die Rückkehrberatung ist darauf zu achten, dass in dieser Phase des Verfahrens der Schwerpunkt der Beratung auf dem Rückkehrmanagement liegen muss (und nicht auf einer weiteren verbleibensbezogenen Verfahrensberatung).

Um die freiwillige Rückkehr zu stärken, sollte auch darüber nachgedacht werden, in geeigneten Fällen vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländern die Möglichkeit einer kostenfreien Rückreise – oder die Rückreisemöglichkeit mit einer geringen finanziellen Selbstbeteiligung – anzubieten, wenn ein Ausländer und seine Familie von der Möglichkeit einer solchen freiwilligen Ausreise Gebrauch macht. Wiederholungsfälle müssen aber hier durch geeignete Vorkehrungen ausgeschlossen werden.

2. Wirtschaftliche Rückkehranreize in geeigneten Fällen

Ziel: Darüber hinaus sollte darüber nachgedacht werden, in geeigneten Fällen vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländern wirtschaftliche Hilfestellung für den Wiedereinstieg im Zielland zu eröffnen.

Umsetzung: Dies können z.B. sachliche oder finanzielle Überbrückungshilfen für die erste Zeit im Zielland sein, aber auch Hilfestellungen zum Aufbau einer wirtschaftlichen Existenz (z.B. Mikrokredite zum Aufbau eines Kleingewerbes). Vergleichbare Vorgehensweisen gibt es bereits punktuell in einigen Bundesländern. Bei solchen wirtschaftlichen Anreizen ist jedoch strikt darauf zu achten, dass es keine Fehlanreize oder „Belohnungen“ für rechtswidriges Verhalten geben darf; daher müssen die Voraussetzungen solcher Hilfestellungen klar durch feststehende Kriterien geregelt werden (z.B. bestimmte Aufenthaltsdauer, wirtschaftliche und bildungspolitische Erfolgsaussicht). Zudem muss verhindert werden, dass ein betroffener Ausländer später ein zweites Mal von einem solchen Rückkehranreiz profitieren kann.

Die Finanzierung solcher Hilfestellungen sollte idealer Weise aus Bundesmitteln erfolgen, da hier Förderprogramme unter Einbeziehung zielstaatsbezogener Kenntnisse am besten konditioniert werden können.

Strukturelle Maßnahmen und Unterstützung der Ausländerbehörden

3. Unterstützung kommunaler Ausländerbehörden bei Rückführungsmaßnahmen

Ziel: In Nordrhein-Westfalen bedarf es einer stärkeren Unterstützung der Ausländerbehörden bei Rückführungsmaßnahmen durch zentralisierte Organisationseinheiten. Deshalb sollte das Land im Bereich der Rückführungsmaßnahmen den kommunalen Ausländerbehörden eine stärkere, unterstützende Hilfestellung beim Vollzug stellen.

Umsetzung: Zwar hat sich die kommunale Zuständigkeit für den Vollzug des Ausländerrechts im Grundsatz bewährt. Bei der Vorbereitung und Durchführung von Rückführungsmaßnahmen, insbesondere in Anbetracht ihrer stark steigenden Zahl, stoßen viele Ausländerbehörden jedoch an ihre personellen und organisatorischen Grenzen. Dies gilt insbesondere für die Durchführung von Abschiebungsmaßnahmen, wenn mit Widerstand durch die Betroffenen gerechnet werden muss. Deshalb ist eine unterstützende Hilfeleistung durch das Land NRW oder den vom Land finanzierten Zentralen Ausländerbehörden sinnvoll.

Dies kann durch eine Zuständigkeit des Landes NRW bzw. der Bezirksregierungen geschehen oder durch eine Kompetenzerweiterung der Zentralen Ausländerbehörden (z.B. durch Aufnahme „Vorbereitung und Durchführung von Rückführungen auf Hilfeersuchen der Ausländerbehörden i.S.d. § 1 Nr. 1 und Nr. 2 ZustAVO“ in den Tatbestand des § 3 Abs. 2 ZustAVO – Amtshilfelösung). Die Einrichtung einer „Zentralen Rückkehrkoordination NRW (ZRK NRW)“ (vgl. Runderlass des MIK NRW - 121-39.13.09-2-16-072 (2604) vom 8. Juli 2016) ist insoweit ein sinnvoller Schritt in Richtung einer Unterstützungsleistung für die Kommunen, der allerdings noch weiter ausgebaut werden muss.

Amts- und Vollzugshilfe durch die Polizei bei ausländerrechtlichen Maßnahmen, insbesondere bei Rückführungsmaßnahmen, müssen zukünftig generell auf Anforderung durch die kommunalen Ausländerbehörden gewährt werden; die Prüfung, ob im Einzelfall Amts- oder Vollzugshilfe durch die Polizeibehörden als erforderlich angesehen wird, muss insoweit den kommunalen Ausländerbehörden selbst obliegen.

Schließlich sollte auch der Bund den kommunalen Ausländerbehörden zukünftig systematisch und kontinuierlich Unterstützungsleistungen, z.B. durch Abordnung von Personal von Bundesbehörden, auf deren Wunsch zur Verfügung stellen.

4. Stärkung der Ausländerbehörden

Ziel: Für ein besseres Rückführungsmanagement, gerade in Anbetracht der zukünftig erheblich steigenden Zahl vollziehbar ausreisepflichtiger Ausländer, muss die finanzielle und personelle

Ausstattung der Ausländerbehörden gestärkt werden. Hierzu bedarf es finanzieller und personalwirtschaftlicher Hilfestellungen durch das Land NRW.

Umsetzung: Es ist davon auszugehen, dass künftig – auch unabhängig von der Frage der Verortung der Zuständigkeit für die Durchführung von Abschiebungsmaßnahmen – landesweit eine dreistellige Zahl an neuem Personal bei den kommunalen Ausländerbehörden erforderlich sein wird. Für viele Städte, Kreise und Große kreisangehörige Städte in finanziell schwieriger Lage dürfte dies finanziell kaum zu bewältigen sein, zudem wird es zunehmend schwieriger, für die Tätigkeit bei den Ausländerbehörden sowohl innerkommunal als auch am externen Markt geeignetes Personal zu gewinnen.

Es ist daher erforderlich, den Kommunen finanzielle Unterstützung für die höhere Personalausstattung der kommunalen Ausländerbehörden zu gewähren; dies kann durch eine Konnexitätsregelung im Rahmen der ZustAVO genauso erfolgen wie durch eine Berücksichtigung der erheblich gestiegenen Personalbedarfe im Rahmen des Gemeindefinanzierungsgesetzes.

5. Politische Unterstützung der kommunalen Ausländerbehörden

Ziel: Erforderlich ist eine öffentliche politische Unterstützung der Arbeit der kommunalen Ausländerbehörden, insbesondere auch durch die Landespolitik. Zudem sollten aufsichtsbehördliche Maßnahmen durch die Landesregierung, gerade bei Rückführungsmaßnahmen, auf ein notwendiges Mindestmaß beschränkt werden.

Umsetzung: Gerade der Bereich des Rückkehrmanagements und insbesondere der Vollzug von Rückführungsmaßnahmen ist für alle Beteiligten einschließlich der Bediensteten der Ausländerbehörden eine sehr belastende Situation und steht auch häufig kommunalpolitisch und gesellschaftspolitisch unter einer sehr kritischen Betrachtung. Vor diesem Hintergrund ist es geboten, die kommunalen Ausländerbehörden soweit wie möglich auch politisch bei ihrer Tätigkeit zu unterstützen. Dies sollte eine grundsätzlich unterstützende Kommunikation in der Öffentlichkeit, insb. auch durch das Land NRW, umfassen. Zudem sollte sich die Landesregierung NRW bei öffentlichen Stellungnahmen zu konkreten Rückführungsmaßnahmen, insbesondere zu Abschiebungen, möglichst zurückhalten. Die Ausübung der Aufsicht von Seiten des Landes sollte sich insoweit, wenn im Einzelfall angezeigt, nur auf eine Prüfung der Rechtmäßigkeit beschränken.

6. Abbau bestehender zusätzlicher, landesspezifischer Regelungen auf der Ebene von Verwaltungsvorschriften

Ziel: Zu fordern ist, dass künftig auf der Ebene des Landes NRW keine zusätzlichen Standards und Regelungen – insbesondere in Form von Verwaltungsvorschriften, Runderlassen oder generellen Weisungen – erlassen werden, die den bundesrechtlich geregelten Rahmen des Asyl- und Aufenthaltsrechts inhaltlich abändern oder (im Sinne einer Erschwerung der Arbeit der Ausländerbehörden) verschärfen. Die bundesrechtlichen Regelungen des Asyl- und insbesondere des Aufenthaltsrechts sollten zukünftig Eins-zu-Eins umgesetzt und zur Anwendung gebracht werden.

Umsetzung: Der asyl- und aufenthaltsrechtliche Rahmen des Bundesrechts bietet bereits eine umfassende und hinreichende Beachtung rechtsstaatlicher und humanitärer Gesichtspunkte unter Berücksichtigung der Grundrechte der betroffenen Ausländer und des Verhältnismäßigkeitsprinzips. Weitere landesspezifische Regelungen, insbesondere durch das Ministerium für Inneres und Kommunales NRW auf der Ebene von Verwaltungsvorschriften, erschweren die sinnvolle Anwendung des Bundesrechts und sind zudem mit Blick auf die Kompetenzen im Bund-Länder-Verhältnis verfassungsrechtlich bedenklich.

Zudem sollten bestehende zusätzliche Regelungen auf der Ebene von Verwaltungsvorschriften im Land NRW, die über den asyl- und aufenthaltsrechtlichen Rahmen des Bundes hinausgehen, zeitnah zurückgenommen werden. Dies betrifft insbesondere den Erlass zum grundsätzlichen Verbot von Abschiebungen mit Familien zur Nachtzeit sowie die mit ca. 30 Seiten völlig überbordenden Verwaltungsvorschriften zur Abschiebungshaft (Abschiebungshaft-Richtlinie). In allen genannten Fällen bieten das bundesrechtlich geregelte Aufenthaltsgesetz und das Asylgesetz bereits einen hinlänglichen Schutz der betroffenen Ausländer.

7. Entscheidungen von Härtefallkommission und Petitionsausschuss auf bedeutsame Härtefälle beschränken

Ziel: Einzelfallbezogene Intervention durch die Härtefallkommission sollten, vergleichbar der Rechtslage in den meisten anderen Bundesländern, auf bedeutsame Härtefälle im Einzelfall beschränkt werden. Verzögerungsmöglichkeiten durch Anrufung der Härtefallkommission sollten möglichst vermieden werden, eine doppelte Anrufung von Härtefallkommission und Petitionsausschuss sollte, soweit verfassungsrechtlich möglich, eingeschränkt werden.

Umsetzung: Das Instrument der Härtefallkommission (§ 23a AufenthG) existiert mittlerweile als Korrektiv in besonders gelagerten Härtefällen in allen Bundesländern. Dabei sind allerdings die Besetzung, die Ausgestaltung des Verfahrens und das Entscheidungsquorum zum Teil sehr unterschiedlich geregelt. In Nordrhein-Westfalen bestehen verhältnismäßig weitgehende Interventionsmöglichkeiten der Härtefallkommission. Das kann auch zu missbräuchlichen Inanspruchnahmen der Härtefallkommission führen, insb. um das Verfahren zu verzögern. Daher sollte künftig eine breitere Besetzung der Härtefallkommission unter stärkerer Berücksichtigung auch kommunaler Interessen (z.B. durch zusätzliche Vertreter von kommunalen Ausländerbehörden oder kommunalen Benennungsrechten), die Einführung eines Zweidrittel-Quorums für Entscheidungen (so in zehn anderen Bundesländern) sowie die Voraussetzung, dass zu erwarten ist, dass die betreffenden Ausländer zukünftig ihren Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln sicherstellen können (so zumindest in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Sachsen), vorgesehen werden.

8. Strafrechtliche Sanktionen bei rechtswidrigem Aufenthalt und falschen Angaben/mangelnder Kooperation wirksam durchsetzen

Ziel: Strafrechtliche Sanktionen bei Verstößen gegen das Aufenthaltsrecht sollten als Instrumente bei Ausländern, die sich trotz vollziehbarer Ausreisepflicht weiter im Inland aufhalten, bei Ausländern ohne Aufenthaltstitel, die sich im Inland aufhalten, ohne einen Asylantrag zu stellen,

und bei Ausländern, die falsche Angaben machen oder die gebotene Mitwirkung verweigern, wieder vermehrt zum Einsatz kommen (insb. § 95 Abs. 1 Nr. 1, 3, 4, 5 AufenthG).

Umsetzung: Diese genannten Handlungen oder Unterlassungen sind bereits heute strafrechtsbewährt, kommen aber in der Praxis oftmals nicht mehr zum Tragen. Dennoch gibt es viele Fälle, in denen auch eine strafrechtliche Sanktion mittels Geldstrafen bzw. im Nichtzahlungsfalle Ersatzfreiheitsstrafen sowie Freiheitsstrafen eine repressive Wirkung auf das Verhalten der betreffenden Ausländer entfalten kann. Zudem sollte in den Katalog des § 95 Abs. 1 AufenthG ausdrücklich aufgenommen werden, dass auch die Nichtmitwirkung bei notwendigen Handlungen zu Passbeschaffung oder Passersatzbeschaffung (§ 49 Abs. 2 2. Alt AufenthG) strafrechtlich sanktioniert wird.

In diesem Kontext sollte insbesondere die Praxis vieler Staatsanwaltschaften in Nordrhein-Westfalen, entsprechende Fälle in einer überwiegenden Zahl einzustellen, geändert werden. Zudem sollte auf Bundesebene über entsprechende Strafverschärfungen nachgedacht werden.

Organisatorische Maßnahmen auf Seiten des Landes

9. Verbleib von Asylbewerbern aus sicheren Herkunftsstaaten und mit geringer Bleibeperspektive in Aufnahmeeinrichtungen des Landes – Unmittelbare Rückführung aus diesen Einrichtungen

Ziel: Die Kreise bekräftigen ihre Forderung, dass Flüchtlinge aus sicheren Herkunftsstaaten und sonstige Flüchtlinge mit geringer Bleibeperspektive (z. B. Flüchtlinge aus den Maghreb-Staaten und Folgeantragsteller) künftig grundsätzlich bis zum Ende des Verfahrens in Aufnahmeeinrichtungen des Landes verbleiben. Zudem sollte das Land bei diesen Flüchtlingsgruppen die Rückführung selbst und unmittelbar aus jenen Aufnahmeeinrichtungen heraus durchführen (Ansätze zu einem solchen Verfahren gab es bereits im „Aktionsplan Westbalkan“). Voraussetzung ist allerdings die tatsächliche und rechtliche Rückführbarkeit der betroffenen Personen.

Umsetzung: Durch das sog. Asylpaket II kann künftig gem. § 30a AsylG neben Asylbewerbern aus sicheren Herkunftsstaaten u. a. auch für Folgeantragsteller, für Antragsteller, die Identitätsdokumente missbräuchlich vernichtet haben, oder für Antragsteller, die ihren Antrag nur zur Verzögerung oder Behinderung einer Abschiebungsentscheidung gestellt haben, ein Verbleib in einer besonderen Aufnahmeeinrichtung (des Landes) bis zur Entscheidung des BAMF über den Asylantrag und im Falle der Ablehnung bis zur Ausreise oder bis zum Vollzug der Abschiebung vorgesehen werden. Um diese Verfahren in NRW verstärkt zur Anwendung zu bringen, sollte das Land NRW mit dem BAMF Vereinbarungen über den Betrieb weiterer besonderer Einrichtungen i.S.d § 5 Abs. 5 AsylG abschließen.

In den genannten Fällen wären Rückführungsmaßnahmen abgelehnter Asylbewerber unmittelbar aus den Landeseinrichtungen möglich und grundsätzlich auch sinnvoll. Dafür zuständig wären gem. § 3 Abs. 1 Nr. 3, § 4, § 19 ZustAVO die Zentralen Ausländerbehörden.

Auf diese Weise könnten die kommunalen Ausländerbehörden in erheblicher Weise entlastet werden, denn die oben genannten Personenkreise dürften einen nicht unwesentlichen Teil der abgelehnten Asylbewerber seit Beginn des großen Flüchtlingsandrangs im Jahr 2015 ausmachen. Zudem wäre es für das Land leichter, die abgelehnten Asylbewerber gesammelt und vor dem Entstehen von sozialen Bindungen zurückzuführen.

10. Konzertierte Rückführungen durchführen, insb. in Form von Sammelchartern

Ziel: Rückführungsmaßnahmen sollten zukünftig, soweit wie möglich, in Form von Sammelchartern erfolgen. Zudem sollten Flugrückführungen künftig möglichst gleichmäßig von allen dafür geeigneten Flughäfen im Land NRW durchgeführt werden (Köln/Bonn, Düsseldorf, Münster/Osnabrück, Dortmund, Paderborn/Lippstadt).

Umsetzung: Rückführungen durch sog. Sammelcharter haben den Vorteil, dass keine Rücksicht auf vorhandene Flugpläne genommen werden muss, und auch eine sicherheitstechnische Begleitung oft einfacher zu bewerkstelligen ist. Aufgrund der zu erwartenden, relativ hohen Zahlen an Personen, die in näherer Zeit aus Nordrhein-Westfalen zurückgeführt werden müssen, dürften solche Charter bei den meisten Zielstaaten auch aus finanziellen Gesichtspunkten sinnvoll sein (Bündelungseffekte, Synergieeffekte etc.). In den Fällen, in denen die Zahlen der Zurückzuführenden in einen bestimmten Zielstaat nicht für einen Sammelcharter ausreichen, sollten Kooperationen mit anderen Bundesländern angestrebt werden. Bei Zielländern, die keine Rückführung mit Sammelchartern zulassen, sollte über die Bundesebene entsprechend außenpolitischer Druck ausgeübt werden, solche Formen der Rückführung zu akzeptieren.

Zudem ist dafür zu sorgen, dass Flugrückführungen, insbesondere in Form von sog. Sammelchartern, künftig möglichst gleichmäßig von allen dafür geeigneten Flughäfen im Land NRW durchgeführt werden (Köln/Bonn, Düsseldorf, Münster/Osnabrück, Dortmund, Paderborn/Lippstadt), um eine flächenbezogen gleichmäßige Belastung der kommunalen Ausländerbehörden zu erreichen.

Strategien gegen bestehende rechtliche und tatsächliche Hindernisse bei Rückführungsmaßnahmen

11. Neue Strategien gegen Pass- und Ausweislosigkeit von Ausländern ergreifen

Ziel: Es müssen Maßnahmen zur Behebung der Probleme mit der Pass- und Ausweislosigkeit vieler Flüchtlinge getroffen werden. Insbesondere muss, soweit realisierbar, die Möglichkeit von Passersatzpapieren eröffnet werden. Zudem müssen die Sanktionen und negativen Folgen bei fehlender Mitwirkung der Ausländer verstärkt werden.

Umsetzung: Eines der größten Erschwernisse für Rückführungsmaßnahmen/Abschiebungsmaßnahmen ist die Pass- und Ausweislosigkeit von Ausländern. Dieses Problem betrifft insbesondere auch rechtskräftig abgelehnte Asylbewerber. Die Dimensionen dieses Problems werden deutlich, wenn man berücksichtigt, dass zu Beginn des Jahres 2016 rund 75 bis 80% der Flüchtlinge auf der Balkan-Route nicht im Besitz eines gültigen Reisepasses oder eines vergleichbaren Identitätsdokumentes waren.

In diesem Kontext ist es sinnvoll, die Beschaffung von Passersatzpapieren wegen der entsprechenden Sachnähe zu auswärtigen Angelegenheiten künftig grundsätzlich auf den Bund zu übertragen. Die Organisationseinheit Passersatzpapierbeschaffung bei der Bundespolizei in Potsdam ist hierfür ein erster wichtiger Schritt.

Soweit vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer bei der Wiederbeschaffung von Passersatzpapieren nicht mitwirken, sollte die Möglichkeit von weiteren Zwangsmaßnahmen auf der Ebene des Leistungsrechts (z.B. grundsätzliche vollständige Umstellung auf Sachleistungen nach dem AsylbLG) der Regelfall sein.

Als mittel- und langfristige Maßnahme ist darüber nachzudenken, für Asylbewerber ohne Reisepass und ohne staatliches Ausweisdokument, der bzw. das einen gesicherten Hinweis auf die Identität des Flüchtlings gibt, ein gesondertes Prüfverfahren vorzusehen. Dies könnte dann vergleichbar dem Verfahren für Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten gem. §§ 30a i.V.m. § 5 Abs. 5 AsylG ablaufen, bis die Identität oder zumindest das Herkunftsland des betreffenden Asylbewerbers geklärt ist. Hier wäre das BAMF dann berufen, Sprachermittler einzusetzen; bei einer Nichtkooperation kann dann das gesamte Verfahren beschleunigt durchgeführt werden (vgl. § 30a Abs. 1 Nr. 2 AsylG). In diesem Kontext ist daran zu erinnern, dass grundsätzlich, trotz bestimmter Beweiserleichterungen bei heimat- und drittstaatsbezogenen Gründen, der Asylbewerber die objektive Beweislast im Asylverfahren trägt.

Ein Anspruch auf Asyl bzw. Schutzstatus nach der Genfer Flüchtlingskonvention muss aber grundsätzlich auch ohne Pass und andere amtliche Ausweisdokumente möglich bleiben.

12. Wirksame Verfahren bei medizinischen Abschiebungshindernissen schaffen

Ziel: Bei vorgetragenen medizinischen Hinderungsgründen ist ein unterstützendes Verfahren zur Feststellung des Nichtbestehens von medizinischen Abschiebungshindernissen erforderlich. Ein solches unterstützendes Verfahren könnte als Medizinerpool oder als spezifischer medizinischer Dienst ausgestaltet und zentralisiert, d.h. beim Land, bei den Bezirksregierungen oder den Zentralen Ausländerbehörden, angesiedelt werden.

Umsetzung: Eines der größten Probleme in der Praxis bei Rückführungsmaßnahmen sind von vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländern vorgetragene medizinische Hinderungsgründe gegen eine Abschiebung. Hinzu kommt, dass entsprechende Atteste oftmals erst sehr zeitnah vor Abschiebungsmaßnahmen vorgelegt werden, so dass eine ärztliche Begutachtung durch die Ausländerbehörde nicht mehr vor dem Abschiebungstermin möglich ist; auf diese Weise sind in der Vergangenheit sehr viele Abschiebungsmaßnahmen vereitelt worden.

Die im Rahmen des Asylpakets II vorgesehenen Maßnahmen in § 60a AufenthG zum Umgang mit vorgetragenen medizinischen Abschiebungshindernissen sind zwar im Grundsatz zu begrüßen, sie werden jedoch das Erfordernis einer medizinischen Begutachtung auf Veranlassung der Ausländerbehörden in vielen Fällen nach wie vor nicht entbehrlich machen.

Um hier den kommunalen Ausländerbehörden eine Hilfestellung zu geben, wäre ein unterstützendes Verfahren zur Feststellung des Nichtbestehens von medizinischen Abschiebungshindernissen sinnvoll. Das unterstützende Verfahren sollte grundsätzlich auf Hilfeersuchen der jeweiligen Ausländerbehörde eingreifen, Anwendungsfälle wären insbesondere Diagnosen, die durch vor Ort verfügbare Ärzte oder den öffentlichen Gesundheitsdienst nicht fachlich umfassend begutachtet werden können (psychische Erkrankungen, seltene organische Erkrankungen). Das Land NRW könnte eine solche medizinische Unterstützungsleistung (auf Ebene des Landes selbst, auf Ebene der Bezirksregierungen oder der Ebene der Zentralen Ausländerbehörden) durch eigene Ärzte, durch Vertragsärzte oder Kooperationen mit entsprechenden medizinischen Institutionen umsetzen.

13. Außenpolitisches Einwirken auf Staaten, die sich weigern, eigene Staatsangehörige zurückzunehmen

Ziel: Ferner bedarf es eines außenpolitischen Vorgehens gegenüber Staaten, die sich weigern, ihre eigenen Staatsangehörigen wieder zurück zu nehmen.

Umsetzung: Grundsätzlich ist es Aufgabe des Bundes, durch Verhandlungen auf diplomatischem Weg Druck auf Staaten auszuüben, die sich bislang weigern, ihre eigenen Staatsangehörigen wieder zurück zu nehmen. Dies kann dann, wenn sich der entsprechende Zielstaat weigert, insbesondere auch Druck über außenpolitische Verhandlungen oder die Entwicklungszusammenarbeit umfassen.

Sollte sich ein Zielstaat trotz entsprechenden diplomatischen Bemühens weiter weigern, eigene Staatsangehörige zurück zu nehmen, sollte auch daran gedacht werden, die Einreise- und Visaregelungen gegenüber solchen Staaten insgesamt zu verschärfen, da damit erfahrungsgemäß ein entsprechender Druck auf die politischen/administrativen Entscheidungsträger in den Zielstaaten ausgeübt werden kann.

14. Erweiterung der Kapazitäten in der Abschiebungshaft/Implementierung von Möglichkeiten zum Ausreisegewahrsam

Ziel: Es ist erforderlich, die Kapazität der Haftplätze in der Abschiebungshaftanstalt Büren (Kreis Paderborn) deutlich auf eine dreistellige Zahl zu erhöhen. Zudem sollte eine zweite Abschiebungshaftanstalt im Süden oder Westen Nordrhein-Westfalens implementiert werden und das Instrument des Ausreisegewahrsams durch Inhaftierungsmöglichkeit in Flughafennähe in NRW ermöglicht werden.

Umsetzung: Gegenwärtig zeigt sich zunehmend, dass die Zahl der Haftplätze in der Abschiebungshaftanstalt Büren deutlich zu gering bemessen ist. So hat es ursprünglich nur etwa 60 Plätze für männliche Abschiebungshäftlinge gegeben, obwohl in Anbetracht des Flüchtlingszustroms eine weit höhere Zahl von Haftplätzen angemessen wäre. Mittlerweile ist die Zahl auf etwa 100 Haftplätze für Männer erhöht worden (Haftplätze für 5 Frauen stehen in Ingelheim in Rheinland-Pfalz zur Verfügung). Dies ist aber nach wie vor nicht ausreichend. Zudem gibt es gegenwärtig keine Möglichkeit zur Krankenhausbehandlung während der Inhaftierung in der Abschiebungshaft.

Auch wenn die Abschiebungshaft grundsätzlich nur ultima ratio sein sollte, ist doch bei der erheblich steigenden Zahl an Rückführungen auch eine deutliche Zunahme der Notwendigkeit von Inhaftierungen zur Durchsetzung der Rückführungen zu erwarten.

Vor diesem Hintergrund ist zu fordern, die Zahl der Haftplätze in der Abschiebungshaft deutlich zu erhöhen. Aufgrund der zu erwartenden Zahl an Rückführungsmaßnahmen wäre eine Zahl von mehreren hundert Haftplätzen in der Abschiebungshaft zumindest mittelfristig erforderlich. Zudem ist zu fordern, dass in Nordrhein-Westfalen aufgrund der Größe des Bundeslandes eine zweite Abschiebungshaftanstalt in den südlichen oder westlichen Landesteilen eingerichtet wird.

Zudem sollte das Instrument des Ausreisegewahrsams (§ 62b AufenthG) künftig durch Inhaftierungsmöglichkeiten an allen Flughäfen in Nordrhein-Westfalen, von denen aus Abschiebungsmaßnahmen durchgeführt werden, oder zumindest in deren räumlicher Nähe, ermöglicht werden.

Ausblick: Grundlage für Evaluierung schaffen!

15. Datentransparenz schaffen – Evaluierung des Rückkehrmanagements ermöglichen

Ziel: Das Land NRW wird aufgefordert, möglichst quartalsweise einen Bericht über die Zahl der erfolgten (freiwilligen) Ausreisen und die Zahl der Abschiebungen aus Nordrhein-Westfalen im Verhältnis zu der Zahl der vollziehbar ausreisepflichtigen Personen vorzulegen – und diese Zahlen in einen bundesweiten Vergleich zu stellen.

Umsetzung: Eine Datentransparenz ist erforderlich, um allen Beteiligten (Kommunen und Landesbehörden) dieselbe Entscheidungsgrundlage zu eröffnen und zugleich Gerüchten und fehlerhaften Informationen zu diesem Thema vorzubeugen. Daher sollte das Ministerium für Inneres und Kommunales NRW regelmäßig, mindestens aber quartalsweise, einen Bericht über die Zahl der erfolgten (freiwilligen) Ausreisen und die Zahl der Abschiebungen aus Nordrhein-Westfalen im Verhältnis zu der Zahl der vollziehbar ausreisepflichtigen Personen vorlegen. Idealerweise sollte dies im Kontext mit den anderen Bundesländern erfolgen, um so Anhaltspunkte für die Wirksamkeit des Rückkehrmanagements gewinnen zu können. Nur so kann konsequent zeitnah evaluiert werden, ob die in Nordrhein-Westfalen getroffenen Maßnahmen zum Rückkehrmanagement erfolgreich sind, oder ob hinsichtlich der Zahl der Rückkehrer eine Nachsteuerung beim Maßnahmenkatalog zum Rückkehrmanagement in Nordrhein-Westfalen erforderlich ist.