

Bericht der Unterarbeitsgruppe

Vollzugsdefizite

über die Ergebnisse der Evaluierung des
Berichts über die Probleme bei der praktischen
Umsetzung von ausländerbehördlichen
Ausreiseaufforderungen und
Vollzugsmaßnahmen vom April 2011

April 2015

Vorbemerkung	2
Teil A Einflussnahme von politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen auf den Abschiebungsvollzug	3
Teil B Praktische Aspekte	
1. Die Situation der Ausländerbehörden als Ursache bestehender Vollzugsprobleme	
1.1 Überforderung der Ausländerbehörden	6
1.2 Einflussnahme auf Vollzugsverfahren	9
2. Identitätsklärung und Passersatzpapierbeschaffung	10
3. Kooperationsverhalten der Herkunftsstaaten	13
4. Abschiebungshindernisse aus medizinischen Gründen	14
5. Abschiebungshaft	
5.1 Beantragung und Anordnung von Abschiebungshaft	17
5.2 Vollzug von Abschiebungshaft	17
6. Integriertes Rückkehrmanagement	18

„Eine Rechtsordnung, die sich ernst nimmt, darf nicht Prämien auf die Missachtung ihrer selbst setzen. Sie schafft sonst Anreize zur Rechtsverletzung, diskriminiert rechtstreuere Verhalten und untergräbt damit die Voraussetzungen ihrer eigenen Wirksamkeit!

...

Die rechtlichen Rahmenbedingungen dürfen jedoch insgesamt jedenfalls nicht so beschaffen sein, dass sie - zumindest aus der Sicht der weniger Gewissenhaften - zu rechtswidrigem Verhalten oder zur Herstellung rechtswidriger Zustände geradezu einladen. Die Bereitschaft zu rechtmäßigem Verhalten darf nicht dadurch untergraben werden, dass statt des rechtstreuen Verhaltens der Rechtsverstoß begünstigt wird.“

BVerfG vom 24.5.2006 – 2 BvR 669/04

Vorbemerkung

Ausgehend von Diskussionen zwischen dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und den Ländern über grundlegende Defizite bei der Aufenthaltsbeendigung in den vom Bundesamt getroffenen negativen Asylentscheidungen mit Ausreiseaufforderungen hatte die Arbeitsgruppe Rückführung sich im Jahre 2010 dieser Thematik angenommen und eine Unterarbeitsgruppe (UAG) beauftragt, bestehende Vollzugsdefizite bei der Rückführung von Ausländern zu identifizieren und diesbezügliche Praxisfragen und Erfahrungen aufzuarbeiten und darzustellen und soweit möglich Lösungsvorschläge zu unterbreiten. Dieses ist mit dem von einer UAG der Bund-/Länder-Arbeitsgruppe Rückführung erstellten Bericht über die Probleme bei der praktischen Umsetzung von ausländerbehördlichen Ausreiseaufforderungen (Vollzugsdefizite) vom April 2011 geschehen.

Die UAG hat in ihrem Bericht die wesentlichen Vollzugsprobleme aus Sicht der Praxis analysiert, definiert und dargestellt und mit Vorschlägen zur Lösung oder Verbesserung der besprochenen Problemfelder beschrieben.

Eine als Reaktion auf diesen Bericht eingerichtete Arbeitsgruppe unter Federführung des Bundesinnenministeriums wurde von der Ausländerreferentenbesprechung beauftragt, den in dem Bericht aufgezeigten rechtlichen Anpassungsbedarf in Hinblick auf den Vollzug aufenthaltsrechtlicher Entscheidungen zu überprüfen und umzusetzen. Die von dieser Arbeitsgruppe in 2012 vorgeschlagenen gesetzlichen Änderungen fanden jetzt zum Teil Eingang in den Entwurf eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung.

Die im Jahresverlauf 2014 extrem stark angewachsen Asylbewerberzahlen haben nun auch der Diskussion um eine zeitnahe und konsequente Durchsetzung gesetzlicher Ausreisepflichten Aktualität verliehen.

So appellierte der Bundesinnenminister am 01.10.2014 an seine Amtskollegen in den Ländern, ihrer Verantwortung gerecht zu werden und aufenthaltsbeendende Maßnahmen zügig umzusetzen.

Am 17.10.2014 gab die Innenministerkonferenz eine Gemeinsame Erklärung heraus, wonach bestehende Ausreisepflichten konsequent durchgesetzt werden sollen, damit wirklich Schutzberechtigte zeitnah ihren Aufenthaltsstatus erhalten können und die große

Akzeptanz der Bevölkerung bei der Aufnahme von Flüchtlingen nachhaltig erhalten bleibt; zu diesem Zweck soll u.a. eine Koordinierungsstelle zur Etablierung eines integrierten Rückkehrmanagements eingerichtet werden.

Am 23.10.2014 beschlossen der Chef des Bundeskanzleramtes und die Chefs der Staatskanzleien der Länder, die Einrichtung einer länderoffene Arbeitsgruppe zu Fragen der Rückführung, die am 05.11.2014 unter dem Vorsitz des BMI ihre Arbeit aufnahm.

Parallel hierzu nahm sich eine Arbeitsgruppe von Bund und Ländern den vielfältigen Problemen bei der Umsetzung von Überstellungsentscheidungen im Rahmen der Dublin III Verordnung an.

In Anbetracht der aktuellen Entwicklungen beschloss die AG Rückführung daraufhin am 4./5.11.2014 den Bericht über die Probleme bei der praktischen Umsetzung von ausländerbehördlichen Ausreiseaufforderungen (Vollzugsdefizite) aus 2011 zu evaluieren und beauftragte hiermit eine länderoffene UAG, deren Ergebnis hier vorgestellt wird.

Der UAG gehörten Vertreter der Bundesländer BW, BY, HE, HH, NI, NW, RP und des Bundespolizeipräsidiums (BPOLP) an.

Die UAG hat sich dafür entschieden, den Bereich der Probleme im Zusammenhang mit Dublin-Überstellungen auszuklammern, da für diesen Bereich eine eigene Bund-/Länderunterarbeitsgruppe besteht, welche die Probleme im Zusammenhang mit dem Dublin-Verfahren insgesamt und zusammenhängend analysiert und praxisgerechte Lösungsvorschläge erarbeitet.

Teil A – Einflussnahme von politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen auf den Abschiebungsvollzug

Das Thema zwangsweise Rückführung von vollziehbar zur Ausreise verpflichteten Ausländern hat sich mittlerweile zu einem Politikum entwickelt, mit dem sich alle politischen und gesellschaftlichen Ebenen in unterschiedlichster Weise auseinandersetzen. So scheinen sich „Willkommenskultur“ und „konsequente Aufenthaltsbeendigung“ gegenseitig auszuschließen, obwohl dies gar nicht der Fall sein muss. Die Kluft zwischen Befürwortern einer Ausweitung der Zuwanderung und derer, die dem eher skeptisch gegenüber stehen, scheint größer zu werden. Das Thema Aufenthaltsbeendigung ist nicht nur zwischen, sondern auch innerhalb der politischen Parteien zum Zankapfel geworden. Nur so erklärt sich, dass sogar der Bundesminister des Innern inzwischen seine Länderkollegen um einen konsequenten Vollzug bei ausreisepflichtigen abgelehnten Asylbewerbern aus den Westbalkanstaaten bitten musste. Rufe nach einem neuen Zuwanderungsgesetz werden lauter und die Darstellung, dass die derzeit bestehende Rechtslage den heutigen und künftigen Anforderungen und Notwendigkeiten unserer Gesellschaft nicht mehr gerecht wird. Die bestehenden rechtlichen Regelungen werden in diesem Zusammenhang von verschiedenen gesellschaftlichen Gruppierungen auch gerne als mit „höherem Recht“ nicht vereinbar erklärt und deren Rechtmäßigkeit daher überhaupt in Frage gestellt, wie z. B. häufig bei der Gewährung von Kirchenasyl in Fällen, bei denen es sich in der Regel um Dublin-Fälle, d.h. Fälle einer innereuropäischen Verteilung, handelt. Die Rücküberstellung aus Deutschland in einen anderen EU-Staat wird als unverantwortlich und unmenschlich kritisiert. Dabei wird der in Deutschland gesicherte soziale Standard für Asylbewerber gerne zur allgemeinverbindlichen Maxime für ganz Europa erklärt.

Demgegenüber sehen sich die Ausländerbehörden gebunden und müssen mit den rechtlichen Vorgaben arbeiten, die ihnen mit dem AufenthG, dem AsylVfG und anderen ausländerrechtlichen Vorschriften vorgegeben sind.

Im Rahmen der Auftaktveranstaltung zur Einrichtung der Bund-Länder Koordinierungsstelle Integriertes Rückkehrmanagement am 17.12.2014 sind die vorhandenen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für das bundesgesetzliche Mittel der Abschiebungen aus der Arbeitsgruppe Rückführung wie folgt skizziert worden:

- Abschiebungen finden seit vielen Jahren in einem gesellschaftlichen Klima der Ächtung und Ablehnung statt.
- Wenn in den Medien und der öffentlichen Diskussion die Rückführung von Ausreisepflichtigen thematisiert wird, dann stets mit dem Tenor des Skandalisierens des behördlichen Handelns bei gleichzeitiger Überhöhung der Darstellung des Schicksals des einzelnen Ausländers.
- Einflussreiche gesellschaftliche Gruppen (Kirchen, Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbände, politische Parteien) stellen Abschiebungen als einen Akt des inhumanen staatlichen Handelns dar, das eines Rechtsstaates nicht würdig ist.
- Den Behörden wird die gesetzliche Legitimation ihres Handelns abgesprochen, weil eine vermeintliche Mehrheit der Gesellschaft zwangsweise Rückführung ablehne, da dieses mit einer Willkommenskultur nicht vereinbar sei.
- Verantwortungsträger aus der Politik tabuisieren das Thema „Abschiebung“ bestenfalls, häufiger aber schließen sie sich dem Mainstream an.
- Rückführungen werden nicht mehr als politisch gewolltes und gesetzlich vorgegebenes Mittel zur Bekämpfung der ungesteuerten illegalen Zuwanderung anerkannt.
- Beihilfe zum unerlaubten Aufenthalt (z. B. Aktionen zur Verhinderung von Abschiebungen) wird nicht mehr strafrechtlich sanktioniert; im Gegenteil sie gilt als anerkennenswerte Form der Zivilcourage.

Länder und Kommunen stehen vor der ständig wachsenden Herausforderung, auch bei steigenden Zugangszahlen von Asylsuchenden diese weiterhin angemessen zu versorgen, zu betreuen und bei Schutzbedarf zu integrieren. Gleichzeitig sollen diejenigen, die in den dafür vorgesehenen Verfahren als nicht schutzbedürftig identifiziert werden, nach vollziehbarem Abschluss ihrer Verfahren möglichst zeitnah zurückgeführt werden, sofern sie ihrer Ausreisepflichtung nicht freiwillig nachkommen.

Dabei hat die freiwillige Rückkehr und deren Förderung und Unterstützung im allgemeinen Vorrang vor einer zwangsweisen Rückführung. Eine besondere Bedeutung kommt hierbei dem konstruktiven Zusammenwirken zwischen einer sich auf die Ausreise konzentrierenden Rückkehrberatung, guten Rückkehrförder- und Reintegrationsprojekten und den für die Aufenthaltsbeendigung zuständigen Ausländerbehörden zu.

Sich unter diesen Voraussetzungen der freiwilligen Rückkehr zu verweigern, darf dann im Ergebnis nicht durch längere Aufenthaltszeiten „belohnt“ werden. Dies wäre nicht nur ungerecht denjenigen gegenüber, die ihren Ausreisepflichtungen Folge leisten, sondern schafft auch ungewollte Zuwanderungsanreize. Zwangsweise Rückführungen müssten daher zeitnah vollzogen werden können, wenn Angebote und Maßnahmen zur Förderung einer freiwilligen Ausreise nicht angenommen werden.

Und es gilt der nicht neuen Entwicklung entgegenzuwirken, wonach diejenigen im Ergebnis besser gestellt werden, die Ihren Mitwirkungspflichten nicht nachkommen. In der täglichen Praxis ist es so, dass diejenigen, die nur hartnäckig genug Ihre Identität verschleiern und sich nur beharrlich genug ihrer Ausreisepflichtung widersetzen, am Ende gegenüber den anderen die Bessergestellten sind. Es besteht eine Gefahr, dass die Gewährung eines Aufenthaltsrechts nicht mehr von der Einhaltung bestimmter Regeln abhängt, sondern sich diese Regeln umgekehrt an der Verweigerungshaltung des zur Ausreise verpflichteten Ausländers orientieren. Dies führt dazu, dass der gesetzestreue Ausländer, der seiner Ausreisepflichtung nach Abschluss eines rechtstaatlichen Verfahrens nachkommt, der „Dumme“ ist. Dieser Bereich bedarf nach Auffassung der UAG dringend geeigneter

Lösungen, die z. B. im Wege des integrierten Rückkehrmanagements durch eine Verzahnung von Maßnahmen und Strategien aller Akteure zu erarbeiten und umzusetzen wären.

Wie schon in dem ersten Vollzugsdefizitebericht vom April 2011 festgestellt, ist es unmöglich jede vollziehbare Ausreisepflicht auch zu vollziehen. Die Zahl der tatsächlich Rückgeführten wird daher immer mehr oder weniger stark von der Anzahl der getroffenen Rückführungsentscheidungen abweichen. Angesichts der nach wie vor steigenden Asylbewerberzahlen wächst derzeit aber die absolute Zahl der Fälle, in denen sich Probleme unterschiedlichster Art bei der Aufenthaltsbeendigung manifestieren und zu Rückführungsdefiziten führen.

Dies hat das Bundesministerium des Innern im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten noch einmal veranlasst, die Länder darum zu bitten, die Ausreiseverpflichtungen der Betroffenen konsequent durchzusetzen. Es hat dabei Bezug darauf genommen, dass einer Zahl von 31.000 Ausreisepflichtigen aus den „neuen“ sicheren Herkunftsstaaten zum Stichtag 31.09.2014 im Zeitraum Januar bis September 2014 lediglich rund 2595 Abschiebungen gegenüberstanden. Wie auch schon im Vollzugsdefizitebericht von 2011 festgestellt, ist die Rückkehrquote nach wie vor gering. Deutlich wird dies durch eine AZR-Auswertung des BMI vom 27.02.2015. Danach waren von den am 31.12.2012 geduldeten 84.850 Personen zum 31.12.2014 noch immer 53.108 (62,6 %) mit Duldung aufhältig.

Der jetzt kürzlich vorgelegte Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung stellt einen Schritt in dem Bemühen dar, diejenigen von einer bestehenden Ausreiseverpflichtung auszunehmen und aufenthaltsrechtlich zu begünstigen, bei denen aufgrund erbrachter Integrationsleistungen der gesellschaftliche und politische Wille hierfür vorhanden ist. Um aber eine Situation der Begünstigung von rechtswidrigem Verhalten gegenüber einem rechtstreuen Verhalten nicht aufkommen zu lassen, müssen die Möglichkeiten zur frühzeitigen Aufenthaltsbeendigung so optimiert gestaltet werden, dass Ausreisepflichtige, die das Ausreisehindernis durch nachhaltige eigene Handlungen selbst zu vertreten haben, nicht profitieren können.

Neben der Lösung der praktischen Probleme im Vollzug aufenthaltsbeendender Maßnahmen wäre es nach Auffassung der UAG hilfreich, wenn von der Politik der gesellschaftspolitische Rückhalt und Konsens für die Durchführung dieser Maßnahmen gestärkt werden könnte.

Als zunehmend problematisch bei der Durchsetzung von Ausreiseverpflichtungen erweist sich auch das Auseinanderfallen der Praxis der einzelnen Bundesländer aufgrund landesinterner Vorgaben. Beispielhaft hierfür ist das Auseinanderfallen der Praxis bei der Umsetzung von Rückführungsentscheidungen, wie z. B. Abschiebungsstoppregelungen einzelner Bundesländer (u. a. Winterabschiebestopps) oder landesinterne Vorgaben, die durch kaum noch handhabbare Regelungen in Bezug auf Abschiebungshaft oder Ausgestaltung von Rückführungsmaßnahmen noch weitere Hürden aufbauen, die den praktischen Vollzug in erheblichem Maße erschweren oder gar unmöglich machen. Gerade solche unterschiedlichen landesinternen Regelungen führen immer wieder dazu, dass sich andere Bundesländer an der großzügigsten Praxis der Aussetzung oder Durchführung von Abschiebungen einzelner Bundesländer messen lassen müssen. Hier stellen sich Entscheidungen oder Maßnahmen der anderen naturgemäß immer als weniger großzügig und inhumaner dar. So hängt dann insoweit das weitere aufenthaltsrechtliche Schicksal der nach negativer Asylentscheidung durch das BAMF ausreisepflichtigen Ausländer letztlich von ihrer Verteilung in die Länder ab.

Die Sicherstellung einer bundeseinheitlichen Umsetzung von Rückführungsentscheidungen steht daher nicht nur im Interesse der Gleichbehandlung der zur vollziehbaren Ausreise verpflichteten Menschen, sondern auch in dem aller mit dieser Aufgabe befassten

Mitarbeiter, um einen verbindlichen Rahmen und Handlungssicherheit bei der schwierigen und belastenden Aufgabe zu schaffen, aber auch um eine höhere Akzeptanz in Politik und Gesellschaft herzustellen.

Die UAG sieht in diesem Zusammenhang mit großer Besorgnis, dass die aktuell geplanten Gesetzesänderungen im Gesetzentwurf zur Neubestimmung des Bleiberechts und zur Aufenthaltsbeendigung Elemente enthalten, die die schon bestehenden Vollzugsprobleme noch weiter zu verschärfen drohen. Dies gilt nicht nur für eine Bleiberechtsregelung, die geeignet ist, Anreize zur Verhinderung von Rückführungen zu setzen, sondern auch für Haftregelungen und sonstige Verfahrensschwernisse, wie z. B. das Auslesen von elektronischen Datenträgern. Die Haftregelungen werden hinsichtlich ihrer Tatbestandsvoraussetzungen ohne gesetzgeberische und praktische Not so ausdifferenziert, dass man meinen könnte, die Verwaltungsbehörde würde statt eines Richters über Haftanträge entscheiden. Gleichzeitig erhöht man damit dermaßen den Begründungsaufwand für einen Haftantrag, dass dies bei der in Haftfällen immer gegebenen Zeitnot an die Grenzen des Leistbaren stößt. Und wenn seit vielen Jahren das mit Abstand am häufigsten verwendete Informationsspeichermedium elektronische Datenträger sind und dann die Einsichtnahme in diese für die Identitätsklärung elementaren Unterlagen von dem persönlichen Auslesen der Daten durch einen Beamten mit der Befähigung zum Richteramt – in Landratsämtern und Kreisverwaltungen in der Regel nur auf der oberen Leitungsebene zu finden – abhängig gemacht wird, wäre das eine Vollzugsverhinderungsregelung. Gleiches kann man sagen zu einer Regelung, die die bisherige erleichterte Inhaftnahme unter besonderen Bedingungen von 14-Tage auf 4-Tage verkürzt und damit nahezu wirkungslos macht.

Teil B – Praktische Aspekte

1. Die Situation der Ausländerbehörden als Ursache bestehender Vollzugsprobleme

1.1 Überforderung der Ausländerbehörden

Die in den letzten Jahren ständig zunehmende Anzahl von Zuwanderern, begünstigt u.a. durch die Anwerbungsbemühungen um hochqualifizierte und potenzielle Facharbeiter, humanitäre Aufnahmeaktionen (Resettlement, ad-hoc-Aufnahmen, z. B. Syrien) und die immense Zunahme von Asylbewerbern schlägt unmittelbar auf die Ausländerbehörden durch. Gleichzeitig wird mit Vehemenz eine Willkommenskultur eingefordert, deren vorderste Repräsentanten interkulturell vorbildlich aufgestellte Ausländerbehörden - repräsentiert von den Sachbearbeitern - sein sollen. Dabei besteht jetzt schon ein immer weiter zunehmender Anspruch auf individuelle Sachbearbeitung mit hohem Betreuungsanspruch und besonderem Dienstleistungscharakter, der einen erheblichen Mehraufwand produziert. Allein dieser quantitative Zuwachs von Aufgaben und Anforderungen bedingt eine merkliche Personalvermehrung, die aber nur in den seltensten Fällen adäquat stattgefunden hat.

Eine von der UAG durchgeführte stichprobenartige Erhebung der Personalentwicklung in den Bundesländern HE, HH, NI und NW im Zeitraum 2009 bis 2014 hat ergeben, dass sich der Personalbestand im Rückführungsbereich in 7 der befragten Ausländerbehörden erhöht hat, in 43 Fällen ist er auf gleichem Niveau geblieben und in 5 Fällen hat sich der Personalbestand sogar reduziert. Im gleichen Zeitraum sind hingegen die Asylbewerberzahlen um über 600 % gestiegen (Jahr 2009 33.033, Jahr 2014 202.834, Jahr 2015 geschätzt 300.000 Erst- und Folgeanträge). Allein diese hier zu treffende Feststellung, dass einer **Steigerungsrate von 600 % Asylbewerbern** auf eine **Personalsituation** trifft, die in **85 % der Fälle nicht erhöht bzw. verringert** worden ist, zeigt mit aller Deutlichkeit, dass der Vollzug aufenthaltsbeendender Maßnahmen nicht mehr ansatzweise in angemessenem Umfang erfolgen kann.

Es ist somit bei den Ausländerbehörden eine Situation eingetreten, dass die Ausreisepflichtigen meist nur noch verwaltet werden können und das auch nur noch auf Minimalniveau mit der Folge einer immer längeren Aufenthaltsdauer und einer sich immer weiter vertiefenden Bindung an den Aufenthalt in Deutschland und einer gleichzeitigen Entwurzelung im Herkunftsland. was wiederum die Aufenthaltsbeendigung immer weiter verkompliziert. Es darf bei der Betrachtung der ohnehin schon prekären Situation nicht außer Acht gelassen werden, dass noch über 188.000 Fälle beim Bundesamt in Bearbeitung sind (Februar 2015) und noch auf die Ausländerbehörden zukommen werden. (Zum Vergleich Februar 2014: 99.875)

Das Personal beim BAMF wurde in 2014 um 300 Stellen und im Jahr 2015 um weitere 350 Stellen aufgestockt. Eine vergleichbare Aufstockung des Personals im Rückführungsbereich ist dagegen bei den Ländern nicht ansatzweise erkennbar. Selbst wenn jetzt begonnen werde sollte, Stellen im Rückführungsbereich zu schaffen, ist deren Wirksamkeit erst in 1-2 Jahren zu erwarten.

Allein die statistischen Werte belegen, dass ohne massive Personalverstärkung bei den Vollzugsbehörden keine realistische Aussicht besteht, die Vollzugssituation erkennbar zu verbessern. Es muss nüchtern konstatiert werden, dass alle übrigen Bemühungen zur Steigerung der Vollzugszahlen keine durchgreifenden Verbesserungen bringen werden, solange bei den Vollzugsbehörden als den letzten, aber entscheidenden Gliedern in der Kette keine adäquaten Personalressourcen vorhanden sind.

Ursache dafür ist neben der allgemeinen Finanznot der Kommunen, die Stellenausweitungen nur bei kommunalpolitisch wichtigen Aufgaben noch erfolgen lässt, auch der Umstand, dass Ausländerbehördenarbeit häufig keine Lobby hat. Als Auftragsangelegenheit ist sie kommunalpolitisch nicht interessant und mit ihrem ordnungspolitischen Charakter eher problembeladen und damit medienunfreundlich. Von den Ausländerbehörden wird erwartet, dass sie möglichst geräuschlos funktionieren und das ist nur der Fall, wenn es keine Beschwerden gibt. Die Ausländerbehörden sind daher immer bemüht, keine Beschwerden aufkommen zu lassen und bearbeiten in ihrer personellen Mangelsituation prioritär Fälle von Aufenthaltstiteln, weil dort bei nicht zeitgerechter oder ordnungsgemäßer Erledigung Rechtfertigungsprobleme auftreten. Beschwerden wegen nicht oder stark verspätet durchgeführter Aufenthaltsbeendigungen sind hingegen nicht zu erwarten. Nur so lässt sich zum Beispiel erklären, dass in einer Stadt wie Köln alleine im Jahre 2014 sich 2.743 unerlaubt eingereiste Personen (sog. 15a-Fälle) in Notunterkünften aufhalten, ohne dass die notwendigen ausländerrechtlichen Schritte eingeleitet werden (Quelle: Flüchtlingspolitische Nachrichten des Kölner Flüchtlingsrates Januar 2015).

Diese Darstellung betrifft vor allen Dingen kleinere Ausländerbehörden, die sich aufgrund der fehlenden Fallzahlendichte nur "allround"-Sachbearbeiter leisten können. Größere Ausländerbehörden, bei denen spezialisierte Sachbearbeiter für Aufenthaltsbeendigung eingesetzt werden können, sind evtl. "nur" von personeller Unterrepräsentiertheit betroffen. Als Beispiel sei auf eine größere Ausländerbehörde in einer Stadt mit über 30.000 Ausländern verwiesen, die für die Sachbereiche Aufenthaltsbeendigung, Asyl und humanitäre Aufenthaltsrechte lediglich zwei von insgesamt 20 Mitarbeitern abgestellt hat.

Zu der quantitativen Überforderung kommt vielfach im Bereich der Aufenthaltsbeendigung eine qualitative Überforderung gerade bei Ausländerbehörden ohne spezialisierte Sachbearbeitung hinzu. Aufenthaltsbeendigung ist ein tiefgreifender Einschnitt in die Lebensverhältnisse der davon Betroffenen. Die normgeberischen Bemühungen auf nationaler und europäischer Ebene und eine hochspezialisierte Rechtsprechung verlangen dementsprechend vermehrt eine umfangreiche und allen Facetten der Einzelfallgestaltung angemessene Entscheidungs- und Umsetzungspraxis. Hinzu kommen umfängliche Anwendungs- und Verfahrensvorgaben der obersten Landesbehörden, die den Vollzug und den Ablauf bei aufenthaltsbeendenden Maßnahmen steuern sollen. Allein die Entwicklung, die

auf diesem Gebiet in den letzten Jahren stattgefunden hat, setzt eine hochspezialisierte Sachbearbeitung voraus, wenn diesbezügliche Fehler durch fachliche Überforderung vermieden werden sollen.

Der VGH Baden-Württemberg beschreibt in seiner Entscheidung vom 09.11.2012, Az. 11 S 2200/12, zusammenfassend die Anforderungen an eine Ausweisung entsprechend der EMRK-Rechtsprechung wie folgt:

"Nach diesem nicht notwendigerweise abschließenden Kriterien- und Prüfkatalog sind folgende Gesichtspunkte zu berücksichtigen: Die Anzahl, Art und Schwere der vom Ausländer begangenen Straftaten; das Alter des Ausländers bei Begehung der Straftaten; der Charakter und die Dauer des Aufenthalts im Land, das der Ausländer verlassen soll; die seit Begehen der Straftaten vergangene Zeit und das Verhalten des Ausländers seit der Tat, insbesondere im Strafvollzug; die Staatsangehörigkeit aller Beteiligten; die familiäre Situation des Ausländers und gegebenenfalls die Dauer einer Ehe sowie andere Umstände, die auf tatsächliches Familienleben eines Paares hinweisen; der Grund für die Schwierigkeiten, die der Partner in dem Land haben kann, in das gegebenenfalls abgeschoben werden soll; ob der Partner bei Begründung der familiären Beziehung Kenntnis von der Straftat hatte; ob der Verbindung Kinder entstammen, und in diesem Fall deren Alter; das Interesse und das Wohl der Kinder, insbesondere der Umfang der Schwierigkeiten, auf die sie wahrscheinlich in dem Land treffen, in das der Betroffene ggfs. abgeschoben werden soll; die Intensität der sozialen, kulturellen und familiären Bindungen zum Gastland einerseits und zum Herkunftsland andererseits."

Zur Komplexität des Ausländerrechts ein Zitat von Professor Dr. Jan Bergmann (Kommentator Ausländerrecht, Renner/Bergmann/Dienelt) anlässlich eines Vortrags beim 17. Deutschen Verwaltungsgerichtstag am 06.06.2013 in Münster:

"Nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG sind die Prämissen von Rechtssicherheit und Rechtsklarheit wesentliche Elemente der Rechtsstaatlichkeit und damit eines Konstitutionsprinzips des Grundgesetzes. Auch das Verfassungsrecht der Europäischen Union verlangt von seinen Mitgliedstaaten dieselbe Gewährung von Rechtssicherheit und Rechtsklarheit, wie plastisch etwa in den Kopenhagener politischen Beitrittskriterien beschrieben. Nach diesen Maßstäben ist das deutsche Ausländerrecht heute gewissermaßen insgesamt verfassungs- und unionsrechtswidrig."

Die Wertschätzung der ausländerbehördlichen Arbeit auf kommunaler Ebene lässt sich mit aller Eindeutigkeit an dem Gutachten zum Stellenplan-Stellenbewertung der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) ablesen, das in fast allen Kommunen die Referenzunterlage für Stellenbewertungen ist. Nach diesem Gutachten ist beispielsweise der Sachbearbeiter einer Ausländerbehörde einer Stadt mit 200.000 – 400.000 oder eines Kreises mit 150.000 – 250.000 Einwohnern mit der Besoldungsgruppe A 8 bewertet und der spezialisierte Sachbearbeiter für Aufenthaltsbeendigung mit A 10 – genauso, wie der Sachbearbeiter für Jagd und Fischerei oder der für Gewerbe und Gaststätten! Diese Bewertung liegt auch deutlich unter den Empfehlungen zur personellen Ausstattung für Migrationssozialdienste, die ein Verhältnis von Berater zu Klient von 1:100 bei einer Stellenbewertung von E9/E10 (vergleichbar A10/A11), Leitung E11/E12 (vergleichbar A12/A13) vorsehen.

Eine besondere Herausforderung für die Ausländerbehörden liegt auch darin begründet, dass die für eine sachgerechte Ermessens- oder auch Vollzugsentscheidung und deren Umsetzung zwingend notwendige Kommunikation mit den Betroffenen regelmäßig ohne neutrale, professionelle Dolmetscher erfolgt. Geeignete qualifizierte Sprachmittler stehen den Ausländerbehörden meist nicht zur Verfügung, so dass die Kommunikation zumeist nur mittels von den Betroffenen mitgebrachten mehr oder weniger Sprachkundigen oder auch ohne solche erfolgen muss. Es liegt auf der Hand, dass ohne vernünftige, eindeutige

Verständigung Missverständnisse programmiert sind und dadurch auch Vollzugshindernisse entstehen können und mögliche Alternativen zur Abschiebung oder Abschiebungshaft vertan werden.

Mit Ausnahme der Clearingstellen bzw. Zentralen Ausländerbehörden dürften es die wenigsten Ausländerbehörden sein, denen angesichts der Finanznot der Kommunen ausreichende Haushaltsmittel zur Verfügung gestellt werden, um daraus in dem notwendigen Maße die z.T. erheblichen Kosten für Dolmetscherleistungen finanzieren zu können.

Die vorgenannten Faktoren der qualitativen und quantitativen Überforderung führen nahezu zwangsläufig zu einer physischen und psychischen Überlastungssituation mit den Folgen von hohen Krankenständen, Wegbewerbungen und damit einhergehendem Erfahrungsverlust, was wiederum zu einer Potenzierung der Probleme führt. Gleichzeitig geht damit einher eine Qualitätsverschlechterung bei der Aufgabenwahrnehmung mit dem Ergebnis, dass die Arbeitssituation ausschlaggebend sein kann für eine zum Teil völlig unterschiedliche und auch gelegentliche fehlerhafte Rechtsanwendung.

Hinzukommt, dass auf die für Rückführungen zuständigen Mitarbeiter in den Behörden regelmäßig ein ungeheurer Druck von außen ausgeübt wird. So wird in der Medienberichterstattung und in der öffentlichen Wahrnehmung über bereits vollzogene oder anstehenden zwangsweise Rückführungen regelmäßig das Verhalten der Behördenmitarbeiter skandalisiert und als ein Akt inhumanen und sogar unmenschlichen Handelns dargestellt. Während tatsächlich die Maßnahmen absolut auf der Grundlage des geltenden Rechts vorbereitet und vollzogen wurden und den beteiligten Behörden und ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern keine Rechtsverstöße oder Pflichtverletzungen vorgehalten werden können. Das führt zu enormen psychischen Belastungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, wie sie in anderen Aufgabenfeldern der kommunalen Verwaltung nicht anzutreffen sind.

1.2 Einflussnahme auf Vollzugsverfahren

Auch wenn der Vollzug des Ausländerrechts eine staatliche Auftragsangelegenheit darstellt, besteht insbesondere auf der kommunalen Ebene die Gefahr der Einflussnahme unterschiedlicher Stellen aus politischen und gesellschaftlichen Kreisen auf die Behandlung konkreter Sachverhalte. Es ist immer wieder festzustellen, dass derartige Fälle regelmäßig nicht im Wege der Rechtsaufsicht geprüft und ggf. beanstandet werden. Dadurch ist im Einzelfall nicht so sehr der Sachverhalt für den betroffenen Ausländer entscheidend, sondern sein Wohnort. In diesen Fällen werden gleiche Sachverhalte ungleich behandelt und der Grundsatz der Gleichheit vor dem Gesetz wird in Frage gestellt.

Es kann beispielsweise regelmäßig im Rahmen einer Presseschau beobachtet werden, dass aufenthaltsbeendende Maßnahmen, deren Rechtmäßigkeit durch die zuständigen Gerichte bestätigt wurde, noch in der Vollzugsphase von kommunalen Entscheidungsträgern gestoppt werden, weil interessierte Kreise im Verbund mit den regionalen und teilweise überregionalen Medien den Fall aufgegriffen haben.

Lösungsvorschläge:

- Verbesserung der Personalausstattung bei den Ausländerbehörden
Grundvoraussetzung für eine Verbesserung der beschriebenen Überforderungssituation ist die Schaffung einer den quantitativen und qualitativen Anforderungen angemessenen Personalausstattung mit adäquater Besoldung.

- **Zentralisierung auf Landesebene**
Nach der festen Überzeugung der UAG, deren Mitglieder nahezu täglich mit Fällen konfrontiert werden, bei denen der Vollzug aus einzelnen oder kumulierten Gründen der vorbeschriebenen Art unterblieben ist, können die Probleme der quantitativen und qualitativen Überforderung sowie des oft nicht konsequenten und einheitlichen Vollzugs aufenthaltsbeendender Maßnahmen auf lokaler Ebene nur durch die Zentralisierung der Aufgaben der Aufenthaltsbeendigung von ausreisepflichtigen ehemaligen Asylbewerbern und illegal Aufhältigen in den Ländern gelöst werden, wie z. B. in Baden-Württemberg, wo im Jahr 2010 eine Zentralisierung der Rückführungsmaßnahmen auf Landesebene beim RP Karlsruhe eingerichtet wurde und sich bewährt hat. Nur so kann das notwendige spezialisierte Fachwissen bei ausreichender Personalausstattung geschaffen und ein annähernd gleichmäßiger Gesetzesvollzug, zumindest auf Landesebene, gesichert werden.
- **Zuständigkeitsübertragung für humanitäre Aufenthaltsrechte auf das BAMF**
Eine weitere denkbare Lösung wäre auch, die Übertragung der Zuständigkeit für die Entscheidung über humanitäre Aufenthaltsrechte nach § 25 Abs. 4 und 5 AufenthG bei Personen, deren Ausreisepflicht sich aus einem negativ abgeschlossenen Asylverfahren ergibt, dem BAMF zu übertragen.

2. Identitätsklärung und Passersatzpapierbeschaffung

Die Beschaffung von Passersatzpapieren ist Aufgabe der Bundesländer. Für 19 afrikanische Staaten und Vietnam wird sie in Amtshilfe durch die Bundespolizei durchgeführt (§ 71 Abs. 3 AufenthG).

Fehlende Identitätsnachweise bei Asylbewerbern und Ausreisepflichtigen sind nach wie vor das quantitativ bedeutendste Problem beim Vollzug aufenthaltsbeendender Maßnahmen.

Eine AZR-Auswertung zum Stichtag 01.01.2015 bzgl. laufender Asylverfahren hat ergeben, dass 73 % angegeben haben, ohne jegliche Identitätsdokumente zu sein. Berücksichtigt man, dass der Hauptanteil der Asylbewerber aus Syrien und den sicheren Herkunftsstaaten Serbien, Bosnien und Herzegowina und Mazedonien kommt, die in der Regel und damit überproportional über Dokumente verfügen, ergibt sich für alle übrigen Staatsangehörigen eine Quote von über 80 %, die angeblich ohne Identitätsnachweise eingereist sind.

Vielfach handelt es sich dabei um eine zielgerichtete Verschleierung von Identitäten und damit letztlich auch der Herkunft zur Verhinderung der behördlichen Durchsetzung einer späteren oder bereits bestehenden Ausreisepflicht. Diese Strategie wird häufig konsequenter Weise mit einer ebenso zielgerichteten offenen oder verdeckten Verweigerung der gesetzlich vorgeschriebenen Mitwirkung bei der ID-Klärung fortgesetzt, weil die Preisgabe der Identität regelmäßig gleichzusetzen ist mit einer Beendigung des Aufenthaltes, soweit kein anderweitiger Anspruch auf ein Aufenthaltsrecht entstanden ist. Folglich ist es in der ausländerbehördlichen Praxis ein bekanntes Standardphänomen, dass erst wenn Umstände eingetreten sind, die einen Rechtsanspruch auf eine Aufenthaltsgenehmigung begründen können, Identitätsnachweise mit den korrekten Personalien und Staatsangehörigkeiten vorgelegt werden.

Unter diesen schwierigen Umständen kann eine ID-Klärung – wenn überhaupt – zwangsläufig nur durch hoch spezialisierte Dienststellen erfolgen. Die in fast allen Bundesländern installierten Clearingstellen für Passersatzbeschaffung und die BPOL bearbeiten derzeit unterschiedliche Staaten. Die in Amtshilfe von der Bundespolizei durchgeführte Passersatzbeschaffung erfolgt ohne eigene Ermittlungen zur Identitätsaufklärung und beschränkt sich alleine auf die Ausstellung von Heimreisedokumenten durch den Herkunftsstaat. Immer wieder auftretende Probleme sind

dabei, dass den Ausländerbehörden vorliegende relevante Informationen nicht aktuell an die BPOL übermittelt werden oder bei den Anhörungen Sachverhalte offenbar werden, auf die die BPOL mangels spezifischer ausländerrechtlicher Kenntnisse und Zuständigkeit nicht reagieren kann. Andererseits hat die BPOL besondere Stärken im Dialog mit den Immigrationsbehörden in den Herkunftsstaaten. In verschiedenen Fällen kann das Auftreten als Polizei im Kontakt mit den Auslandsvertretungen von Vorteil sein. Nach Auffassung der UAG ist daher die derzeitige Zusammenarbeit zwischen den Ausländerbehörden/Clearingstellen der Länder und der BPOL nach Herkunftsstaaten optimierungsbedürftig. Hier sollten Lösungen gefunden werden, die auch ein staatenunabhängiges Zusammenwirken auf der Grundlage von Kompetenzen und Möglichkeiten zum Ziel hat, um so die Stärken der jeweiligen Fachdienststellen zu bündeln.

Zumeist lassen sich Staaten von ihrer völkerrechtlichen Rückübernahmeverpflichtung nur durch Sachbeweise oder zumindest stimmige und glaubhafte Angaben zur Person überzeugen. Ohne die geforderten Sachbeweise lässt sich diese Beweislage i.d.R. nur mit Informationen gewinnen, die von der zu identifizierenden Person selbst stammen. Dazu muss diese qualifiziert und intensiv mit Dolmetschern befragt werden können, was derzeit in den meisten Clearingstellen schon aus Kapazitätsgründen nur für eine verhältnismäßig geringe Zahl von Fällen oder aber oft auch gar nicht möglich ist. Um diese unverzichtbare Informationsquelle, die nur der Ausländer selbst darstellen kann, in dem notwendigen Maße nutzen zu können, müssen den Clearingstellen die erforderlichen qualifizierten Mitarbeiter und Dolmetscher zur Verfügung gestellt werden.

Im Verlaufe der Jahre hat sich deutlich herausgestellt, dass eine möglichst frühe Befragung zur Person, verbunden mit einer Verfahrensberatung, schon kurz nach der Einreise nicht nur die besten Ergebnisse liefert, sondern wegen des zu diesem Zeitpunkt noch nicht vorhandenen mentalen Drucks wegen einer möglichen Abschiebung und der neutralen Informationsvermittlung auch für die Betroffenen einen deutlichen Mehrwert darstellt. Die UAG hält es angesichts der eindeutig positiven Erfahrungen mit dieser Vorgehensweise für wichtig, wenn in den Ländern die personellen Voraussetzungen für dieses Verfahren -ggfls. auch mit EU-Förderung- geschaffen werden könnten.

Die zuvor angesprochenen Befragungen sind unverzichtbar und häufig auch zielführend, finden ihre Grenzen aber immer dann, wenn der zu Befragende konsequent seine Mitwirkung verweigert, indem er erkennbar und nachweislich falsche und unvollständige Angaben zu seiner Herkunft und Biographie macht, um so eine Identifizierung unmöglich zu machen. Dieses Verhalten ist zwar dem AufenthG nach (§ 95 Abs. 2 S. 2, 2. Altern. AufenthG) strafbar und umfasst eine Strafandrohung von einer Geldstrafe bis zu drei Jahren Freiheitsstrafe. In der Praxis ist es allerdings nur ein sehr stumpfes Schwert und deshalb nicht geeignet, das notwendige Mitwirkungsverhalten zu bewirken. Die ganz überwiegende Erfahrung der Clearingstellen und Ausländerbehörden, die sich mit großem Aufwand bemüht haben, fundierte Strafanzeigen zu erstellen, zeigen, dass seitens der Staatsanwaltschaften und der Gerichte bei diesen Delikten trotz der erheblichen Schädlichkeit für das gesellschaftliche Sozialgefüge und von erheblichen Summen von zu Unrecht erzwungenen Sozialleistungen kaum Strafverfolgungsinteresse besteht. Solche Verfahren wurden und werden reihenweise wegen fehlenden öffentlichen Interesses nach § 153 StPO eingestellt oder allenfalls mit geringen Geldbußen geahndet. Originalzitat eine Leitenden Oberstaatsanwalts: "Das ist die gleiche Strafandrohung wie für den einfachen Diebstahl und somit ein Bagatelldelikt"! Die meisten Ausländerbehörden/Zentralstellen sind aus Frustration dazu übergegangen, sich die aufwendige Mühe für Strafanzeigen wegen der erwiesenen Erfolglosigkeit zu ersparen, während die Ausländerbehörden, in deren Bezirk die Strafverfolgungsbehörden spürbare Strafen verhängen, übereinstimmend berichten, dass dies eindeutig Wirkungen bei den Verurteilten zeigt, aber auch deutliche präventive Effekte hat. Die Folgenlosigkeit von falschen und/oder unvollständigen Angaben hingegen machen die gesetzlich normierte Mitwirkungspflicht zur Farce. Aus Sicht der UAG ist es zwingend,

dieser Situation durch geeignete Maßnahmen, wie z. B. Schwerpunktstaatsanwaltschaften und eine Erhöhung des gesetzlich normierten Mindeststrafmaßes zu begegnen.

Die vorbeschriebene Situation der strafrechtlichen Folgenlosigkeit der Identitätsverschleierung bekommt in Zukunft eine besondere Bedeutung mit der vorgesehenen gesetzlichen Einführung einer stichtagsunabhängigen Bleiberechtsregelung. Die gesetzgeberische Absicht, den Ausschluss eines solchen Bleiberechts nur an eine aktuelle, also zum Zeitpunkt der Entscheidung noch bestehende Täuschung über die Identität und Herkunft zu knüpfen und damit selbst massive konsequente Behördentäuschung in den vorangegangenen Jahren zu amnestieren, erfordert nach Ansicht der UAG zwingend ein Korrektiv dahingehend, dass im Vorfeld die vorsätzliche Täuschung strafrechtlich konsequent sanktioniert werden kann. Nur so kann eine Rechtsordnung glaubwürdig vertreten und verhindert werden, dass die Aussicht auf ein mögliches Bleiberecht die Motivation der potenziell Begünstigten zur Verhinderung einer frühzeitigen Rückführung weiter verstärkt und die Mitwirkung an der Identitätsklärung als folgenschwerer Fehler angesehen werden muss.

Wie oben ausgeführt, kann eine erfolgreiche Passbeschaffung und Identitätsklärung nur doch hochspezialisierte Dienststellen erfolgen.

Ergänzend zu den vorstehend beschriebenen überwiegend praktischen Problemen der Passbeschaffung muss dabei auch auf die organisatorische und personelle Situation bei den jeweiligen Clearingstellen hingewiesen werden.

Als im Jahre 1993 durch die von der Innenministerkonferenz eingerichtete Arbeitsgruppe Rückführung die Schaffung von spezialisierten Dienststellen für die Frage der Passersatzbeschaffung (Clearingstellen/Zentrale Ausländerbehörden mit Clearingstellenfunktion) beschlossen wurde, gab es dazu keinerlei organisatorische Vorgaben. Somit hat jedes Bundesland eigene Vorstellungen zur Organisation, Ausstattung und Arbeitsweise der Clearingstelle(n) entwickelt. Entsprechend gibt es die unterschiedlichsten Organisations- und Zuständigkeitsregelungen, die von genereller Zentralisierung aller Passbeschaffungsmaßnahmen für alle Staaten mit Zuständigkeitsverordnung über Amtshilfekonstrukte mit Zuständigkeitsübertragung für bestimmte Staaten und Aufgaben oder reine Amtshilfekonstrukte bis hin zur Clearingstellenfunktion als reine Verwaltungsstelle ohne eigene Zuständigkeit für das operative Verfahren reichen.

Entsprechend der Organisationsform und dem Organisationsgrad sind die jeweiligen Clearingstellen unterschiedlich personell ausgestattet und es bestehen erhebliche Unterschiede in der Form und Intensität der Arbeitsweise bei der Passersatzbeschaffung. Nur verhältnismäßige wenige Clearingstellen sind organisatorisch und personell überhaupt in der Lage, Identitätsklärung und Passbeschaffung auf dem der Problematik angemessenen sachlichen und fachlichen hohen Niveau zu leisten. Wie bereits zum Thema Überforderung der Ausländerbehörden ausgeführt, sind beim BAMF zum Stand 28.02.2015 noch über 188.000 nicht entschiedene Fälle anhängig, die bei 73 % Dokumentenlosigkeit zu einem erheblichen Anteil noch auf die Clearingstellen zukommen werden, auch wenn davon ein Teil nicht ausreisepflichtig werden wird. Es zeichnet sich daher unausweichlich ein Kollabieren des Systems der Clearingstellenarbeit ab, wenn nicht rechtzeitig umfangreiche organisatorische und personelle Anpassungen erfolgen.

Lösungsvorschläge:

- Anpassung der Organisation und Zuständigkeit auf einem einheitlichen Niveau mit umfassender landesweiter Zuständigkeit.
- Anpassung der Arbeitsmethodik und Personalausstattung an das Herausforderungsprofil.

- Schaffung von länderübergreifenden Schwerpunktsachbearbeitungen bestimmter Herkunftsregionen unter Einbeziehung der Bundespolizei (s. auch Lösungsvorschlag unter problematischen Herkunftsländern).
- Optimierung der operativen Zusammenarbeit zwischen Clearingstellen und Bundespolizei im Sinne einer Bündelung von Stärken.
- Herstellung der Voraussetzungen für eine effektive und konsequente Strafverfolgung durch Erhöhung des Strafmaßes und Einführung eines Mindeststrafmaßes im Rahmen des § 95 Abs. 2 Nr. 2, 2. Altern. AufenthG bei besonders schweren Fällen.
- Schaffung von Schwerpunktamts- oder -staatsanwaltschaften in den Bundesländern, wie es z. B. in Hessen in anderen Strafbereichen erfolgreich praktiziert wird.
- Die Entwicklung und Einführung eines abgestuften Bonus- und Malusverfahrens bei aufenthaltsrechtlichen Maßnahmen, wie z. B. Zugang zum Arbeitsmarkt, räumliche Beschränkung, Verlassenserlaubnis, abgestufte Leistungen je nach Mitwirkung bei der Identitätsklärung usw. ist anzustreben.

3. Kooperationsverhalten der Herkunftsstaaten

Das aus Rückführungssicht bestehende Problem der mangelnden oder fehlenden Kooperation vieler Herkunftsstaaten wird u. a. durch die jährlich von der Clearingstellentagung PEP (UAG der AG Rück) für das BMI und AA aktualisierte Liste über Staaten mit erheblichen Schwierigkeiten bei der Passersatzbeschaffung – sogen. "Problemstaatenliste", die derzeit 28 Staaten umfasst, beschrieben. Die im Vollzugsdefizitebericht vom April 2011 unter Ziff. 2 dargestellten Schwierigkeiten gelten uneingeschränkt weiter, auch für diesen Bericht.

Die wesentlichen Probleme im Kooperationsverhalten der Herkunftsstaaten, die häufig in Kumulation auftreten, sind:

- Überhöhte Nachweisanforderungen
- Freiwilligkeitserfordernis
- Schutzhaltung für eigenen Staatsangehörige, ungeachtet der deutschen Rechtslage
- Fehlendes politisches Interesse an Rückführungen oder Instrumentalisierung derselben durch Verweigerungshaltung, insbesondere bei Personen die nicht rückkehrwillig sind
- Fehlende Strukturen/fehlender Wille zu Nachforschungen
- Korruption zum Nachteil deutscher Behörden
- Persönliche Einstellung des konsularischen Personals zu Rückführungsfragen

Die hier dargestellten Probleme führen dazu, dass bei verschiedenen Herkunftsstaaten die Verfahren völlig intransparent sind und ganz überwiegend eine unangemessen lange Verfahrensdauer haben. Bei einzelnen Staaten führt es dazu, dass die Beschaffung von Passersatzpapieren gänzlich unmöglich ist.

Lösungsvorschläge:

1. Die Problemstaatenliste muss von einer bloßen Beschreibung der Schwierigkeiten im Hinblick auf strategische Überlegungen unter Berücksichtigung der Grundsätze des integrierten Rückkehrmanagements weiterentwickelt werden. Auf der Basis der Feststellungen der Problemstaatenliste müssen auf Vorschlag der AG Rück an die BLK turnusmäßig einige wenige Herkunftsstaaten definiert werden, bei denen versucht werden soll, mit allen politischen, strategischen und operativen Mitteln, wie sie bereits in verschiedenen anderen Mitgliedstaaten erfolgreich angewendet werden, eine Verbesserung der Situation zu erreichen.

Durch die BLK wäre ein für diesen Zielstaat maßgeschneiderter Rückkehrplan zu entwickeln, welcher auf allen Ebenen umgesetzt werden sollte. Ergänzende Maßnahmen zu einem solchen Rückkehrplan könnten u. a. sein:

- Ressortübergreifende Aufnahme der Problembereiche in „Sprechzettel“ bei allen offiziellen Kontakten auf Bund- und Länderebene, soweit opportun.
- Schaffung einer eigenständigen Organisationseinheit im BMI, die die Länder bei Grundsatzfragen und problematischen Einzelfällen der Passbeschaffung unterstützt, wie dies z. B. in Frankreich der Fall ist (Sektion konsularische Passersatzpapiere und Beziehungen zu den Auslandsvertretungen).
- Delegationsreisen in relevante Zielstaaten sowie Einladung von Delegationen zum Aufbau, zur Intensivierung und Verstetigung der operativen Zusammenarbeit, wie z. B. Maßnahmen der Ausbildungs- und Ausstattungshilfe.
- Expertendelegationen zur Identifizierung ausreisepflichtiger Personen.
- Konzipierung von bzw. Beteiligung an Projekten mit der Zielrichtung Reintegration und/oder Verbesserung der Rückführungssituation.

In diesem Zusammenhang ist eine fortlaufende Evaluation der Ergebnisse sowie Fortschreibung/Anpassung der ausgewählten Mittel sowie eine Beteiligung aller maßgeblichen Akteure auf deutscher Seite (BPOL auch, wenn es sich nicht um einen zum jetzigen Zeitpunkt teilsentralisierten Staat handelt), aber auch europäischer Partner mit vergleichbaren Problemen, unverzichtbar.

2. Aufbau eines operativen Pools von bundesweit ausgesuchten, erfahrenen Mitarbeitern der Länder und der Bundespolizei, die die strategischen Zielsetzungen sowohl durch Vernetzung der bundesweit betroffenen Zentralstellen als auch ggf. weiterer europäischer Partner unterstützen. Weiterhin gehört es zu den Aufgaben dieses Mitarbeiterpools, durch intensive Kontakte mit den jeweils zuständigen Behörden der Zielstaaten mögliche Kooperationen aufzubauen und zu verstetigen. Durch die Möglichkeit, regelmäßige Kontakte in den jeweiligen Zielstaaten zu pflegen, kann die dortige Bereitschaft zu Delegationsreisen, Expertendelegationen, Akzeptanz von Charterflügen etc. nachhaltig gefördert werden. Die Vertreter der Deutschen Botschaft vor Ort haben erfahrungsgemäß häufig weder die zeitlichen Möglichkeiten, die Kontakte für diesen speziellen Problembereich so intensiv zu pflegen, noch die notwendigen Detailkenntnisse zur speziellen Situation dieses Zielstaat betreffend in Deutschland. Eine intensive Zusammenarbeit der eingesetzten Mitarbeiter mit den jeweiligen Vertretern der deutschen Botschaft vor Ort ist allerdings unverzichtbar.
3. Um eine Verbesserung der Ergebnisse in der Zusammenarbeit mit den problematischen Herkunftsstaaten zu erzielen, ist die bundes- und länderübergreifende Zusammenarbeit zu optimieren. Dazu muss sichergestellt werden, dass die zuständigen Stellen auf deutscher Seite über ausreichende Kompetenzen, das heißt auch entsprechende Fallzahlen, verfügen und mit den anderen deutschen Akteuren, die mit diesem Herkunftsstaat arbeiten, entsprechend vernetzt sind. Eine Zentralisierung auf Landesebene ist, allein wegen der Vernetzung mit den anderen Zentralstellen, daher unverzichtbar. Bei Herkunftsstaaten mit geringeren Fallzahlen sind Kooperationen einzelner Zentralstellen sowie ggf. die Zentralisierung auf eine oder zwei Zentralstellen bundesweit zu prüfen (Beispiel: Passbeschaffung Äthiopien ist bei der ZAB Bielefeld zentralisiert).

4. Abschiebungshindernisse aus medizinischen Gründen

Die Geltendmachung von physischen und psychischen Erkrankungen von vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländern stellt die behördliche Vollzugspraxis in quantitativer und in qualitativer Hinsicht vor große Herausforderungen. Insbesondere schwer diagnostizierbare Erkrankungen psychischer Art (z. B. Posttraumatische Belastungsstörungen [PTBS]) werden

sehr häufig als inländisches Abschiebungshindernis (Vollzugshindernis) geltend gemacht, was in der Praxis zwangsläufig zu deutlichen zeitlichen Verzögerungen führt. Häufig wird bspw. das Vorliegen einer PTBS mit Ereignissen begründet, die im vorausgegangenen Asylverfahren keine Anerkennung gefunden hatten.

Zur Klärung der Reisefähigkeit bzw. Flugreisetauglichkeit ist die Vollzugsbehörde regelmäßig gehalten, vorgelegte Atteste, Stellungnahmen oder ärztliche Gutachten durch neutrales sachverständiges medizinisches oder fachpsychologisches bzw. -psychiatrisches Fachpersonal überprüfen zu lassen, um auf dieser Basis unvoreingenommen die ausländerrechtliche Feststellung über das Vorliegen eines dauerhaften oder vorübergehenden rechtlichen Abschiebungshindernisses zu treffen. Oft hält das als Beleg einer Reiseunfähigkeit im Endstadium einer Abschiebung von dem Betroffenen selbst oder von Unterstützern vorgelegte Gutachten der Überprüfung nicht stand. Gutachten wie Gegengutachten werden regelmäßig von Misstrauen geprägt und nicht selten mit dem Prädikat „Gefälligkeitsgutachten“ desavouiert. Wird im Ergebnis ärztlicherseits eine Reisefähigkeit konstatiert, werden die meisten Gutachten regelmäßig in Rechtsmittelverfahren angegriffen und gerichtlich überprüft.

Die Suche der Vollzugsbehörde nach neutralen Fachärzten gestaltet sich in diesem Zusammenhang noch immer schwierig, da nach wie vor viele Ärzte aus weltanschaulicher und/oder berufsethischer Sicht nicht an einer Überprüfung von geltend gemachten gesundheitlichen Vollzugshindernissen mitwirken wollen, die im Ergebnis zu Abschiebungsvollzugsmaßnahmen führen könnten, oder die sich aus Unterstützerverkreisen dem Vorwurf einer nicht neutralen Aufgabenwahrnehmung ausgesetzt sehen und daher von einer Mitwirkung am Verfahren von vornherein absehen.

Beispielhaft sei auf eine durch das Ministerium für Inneres und Kommunales NRW im Jahre 2011 durchgeführte Evaluierung der Zusammenarbeit von Ausländerbehörden und Ärztinnen und Ärzten bei Rückführungsmaßnahmen und der praktischen Anwendung des Informations- und Kriterienkataloges verwiesen, die zu folgenden Ergebnissen kam:

Die Ausländerbehörden NRW legten für den Evaluierungszeitraum insgesamt 184 Erfassungsbögen vor. Bei 75 Personen (41 %) stand bereits ein konkreter Abschiebungstermin fest, ehe die Betroffenen (z.T. erneut) gesundheitliche Abschiebungshindernisse geltend machten.

Gesundheitliche Abschiebungshindernisse wurden in den erfassten Fällen (teils erstmals, teils wiederholt) erst dann vorgetragen, wenn die zwangsweise Durchsetzung der Ausreisepflicht konkret wurde, z. B. nach einer Abschiebungsandrohung oder nach Mitteilung eines Abschiebungstermins. Häufig wurde auf Krankheiten verwiesen, die bereits in vorausgegangenen Asylverfahren vorgetragen wurden, aber zu keinem zielstaatsbezogenen Abschiebungsschutz führten. Von psychischen Erkrankungen abgesehen, die erst angesichts der drohenden Rückführung (erneut) zu Tage treten können (etwa Posttraumatische Belastungsstörung [PTBS]), liegt die Vermutung nahe, dass ein solches Vorbringen häufig allein dem Zweck dienen soll, die Rückführung durch die notwendig werdende Klärung der Reisefähigkeit bzw. Flugtauglichkeit hinauszuzögern bzw. abzuwenden.

In 129 Fällen (70 %) machten die Betroffenen psychische Erkrankungen (einschließlich isolierter Gefahr einer Suizidalität) geltend. In 43 Fällen wurden über die psychischen Erkrankungen hinaus zusätzlich weitere Erkrankungen verschiedenster Art geltend gemacht. Über diese 43 Fälle hinaus wurden sonstige Erkrankungen nicht psychischer Art 48-mal isoliert vorgetragen; somit galt es in insgesamt 91 Fällen (49 %) auch Vorträge sonstiger Erkrankungen zu bewerten.

Die vorzunehmende Bewertung, ob das Vorbringen eines gesundheitlichen Abschiebungshindernisses überhaupt beachtlich ist oder das Vorbringen erkennbar allein

dem Zweck dienen soll, den Vollzug zu verhindern und eine ernst zu nehmende Erkrankung offensichtlich nicht gegeben ist, fällt den Ausländerbehörden naturgemäß nicht leicht. In nur 6 % der Fälle wurde das Vorbringen im Hinblick auf die Frage der Reisefähigkeit bzw. Flugreisetauglichkeit als unbeachtlich bewertet, nachdem das Vorbringen auch nach Aufforderung durch nichts belegt worden war.

Auch die eindeutige Klassifizierung, ob ein Vorbringen als zielstaats- oder inlandsbezogenes Abschiebungshindernis zu werten ist, gestaltet sich im Einzelfall schwierig. Die Ausländerbehörden müssen daher im Zweifel auch solche Erkrankungen, die bereits in vorausgegangenen Asylverfahren erfolglos vorgetragen und geprüft wurden fast immer auch im Hinblick auf ein inländisches Vollzugshindernis prüfen.

In 96 Fällen (52 %) wurden Gesundheitsämter, z.T. unter Hinzuziehung interner oder externer Fachärzte gebeten, die Reisefähigkeit und Flugreisetauglichkeit zu prüfen. In anderen Fällen wurden direkt (Fach-) Ärzte in Anspruch genommen. An dieser Stelle ist anzumerken, dass Entscheidungen von Gesundheitsämtern (Amtsärzten) seltener streitbehaftet sind, als die externer Gutachter. Eher zu Unrecht genießen amtsärztliche Entscheidungen auch bei Gerichten im Vergleich eine höhere Akzeptanz.

Im beobachteten Evaluierungszeitraum waren in 75 Fällen bereits Flüge gebucht. Der Vortrag von gesundheitlichen Abschiebungshindernissen führte in 39 % dieser Fälle zur Stornierung des gebuchten Fluges, und zwar 29-mal um zunächst das Vorbringen zu prüfen. In 75 % der Fälle wurde im Ergebnis eine Reisefähigkeit festgestellt.

Viele der dort erhobenen Berichte haben deutlich gemacht, dass der Hinweis auf das Vorliegen einer PTBS oftmals als der letzte Ausweg gesehen wird, um eine Reiseunfähigkeit zu begründen und ein Bleiberecht zu erwirken. Aber selbst dann, wenn eine vorgetragene PTBS fachärztlicherseits bestätigt wird, führt diese nicht automatisch zu einer Reiseunfähigkeit. Weiter wurde festgestellt, dass in einer Vielzahl von Fällen erst im Rahmen des Vollzugs Abschiebungshindernisse aus gesundheitlichen Gründen geltend gemacht wurden, die vorher nicht an die Ausländerbehörden herangetragen wurden. Dies insbesondere bei geltend gemachten psychischen Erkrankungen.

Die genannte Evaluierung hat bestätigt, dass Erkrankungen zumeist erst im Zusammenhang mit der Konkretisierung einer Rückführungsmaßnahme geltend gemacht werden und die Ausländerbehörden sodann sehr aufwändig und kostenintensiv die vorgetragenen Erkrankungen abzuklären und aufzuklären haben, ob diese tatsächlich bestehen und inwieweit diese einer Rückführung tatsächlich und rechtlich entgegenstehen. Es gibt kaum noch Rückführungen, bei denen nicht mindestens eine medizinische Begutachtung vorausgegangen ist. Die größte Herausforderung verursachen dabei weiterhin die überdurchschnittlich oft geltend gemachten psychischen Erkrankungen.

Weitere Erfahrungen aus der Praxis sind z. B.:

Seit dem Jahr 2005 wurden von der ZAB Dortmund insgesamt 224 Fälle zur medizinischen Inempfangnahme in der Türkei angemeldet. Von diesen Fällen wurden tatsächlich 156 Fälle rückgeführt. Davon haben lediglich 23 rückgeführte Personen medizinische Hilfe in Anspruch genommen.

Bei von der Bundespolizei organisierten Expertenanhörungen durch vietnamesische Delegationen melden sich nach den Erkenntnissen des LABO Berlin 80 % der Anzuhörenden im Vorfeld der Maßnahme mit Attesten krank.

Nach den Erfahrungen des LKA Niedersachsen im Jahre 2014, beruhte fast jede fünfte Stornierung in der letzten Phase der Rückführungsmaßnahmen auf der Geltendmachung eines medizinischen Vollzugshindernisses.

Lösungsvorschläge:

Ein möglicher Lösungsansatz könnte darin bestehen, entsprechendes medizinisches Fachpersonal zentral bei den Erstaufnahmeeinrichtungen der Länder verfügbar zu halten. Dort könnte eine von allen Seiten akzeptierte neutrale und fachlich spezialisierte medizinische Einrichtung zur Beurteilung medizinischer Fragestellungen vorgehalten werden, die ggf. auch weitere externe Fachmediziner hinzuziehen oder vermitteln kann.

Erhebliche Synergien könnten sich dadurch ergeben, dass diese medizinischen Einheiten zugleich die medizinische Versorgung in den Erstaufnahmeeinrichtungen sicherstellen könnten (z. B. Überprüfung vulnerabler Personengruppen im Sinne der Aufnahme-Richtlinie). Auch die den Erstaufnahmeeinrichtungen angegliederten Außenstellen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge könnten (z. B. in Dublin-Verfahren) ebenso auf den medizinischen Dienst zurückgreifen wie Ausländerbehörden und Bundespolizei bei kurzfristig zu klärenden Fragen der Reisefähigkeit. Weitere Synergien kommen hinsichtlich der Feststellung der Gewahrsamsfähigkeit von vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländern in Betracht, die in speziellen Abschiebungshafteinrichtungen untergebracht werden sollen.

Weiterhin sollte bei den Dienststellen der Bundespolizei an internationalen Flughäfen eine permanente ärztliche Verfügbarkeit gewährleistet sein, um vor Ort aktuelle Beurteilungen der medizinischen Problemstellungen sowie der Flugreisetauglichkeit vornehmen zu können.

5. Abschiebungshaft

Die Anordnung und der Vollzug von Abschiebungshaft stellen für die Ausländerbehörden die Ultima Ratio dar, wenn es darum geht, eine vollziehbare Ausreiseverpflichtung durchzusetzen. Gleichwohl bleibt die Abschiebungshaft als Instrument zur Sicherung der Aufenthaltsbeendigung nach Auffassung der UAG unverzichtbar.

5.1 Beantragung und Anordnung von Abschiebungshaft

Die Beantragung und die Anordnung von Abschiebungshaft gehören ausländerrechtlich inzwischen zu den schwierigsten Rechtsbereichen überhaupt. Zwar wird in § 62 AufenthG die Anordnung von Abschiebungshaft vollinhaltlich geregelt. Formal richtet sich das Verfahren nach den Regelungen des FamFG, die von der Gesetzessystematik in erster Linie Fälle von betreuungs- und unterbringungsbedürftigen Personen (Demenz, psychische Erkrankungen, etc.) betreffen. Die sich daraus ergebenden Anforderungen gehen teilweise über die vom BVerfG aufgestellten Grundsätze zur Abschiebungshaft hinaus.

Ob der Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung in seiner bisherigen Form den europarechtlichen Anforderungen gerecht wird, bleibt daher abzuwarten. In § 2 Abs. 15 des Gesetzesentwurfs wird jedenfalls lediglich auf die Dublin-III-Verordnung verwiesen, nicht jedoch auf die Rückführungsrichtlinie. Da in Art. 15 Abs. 1 Buchstabe a i.V.m. Art. 3 Nr. 7 der Rückführungsrichtlinie ebenfalls der Begriff „Fluchtgefahr“ als Haftgrund normiert ist, kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich diese Rechtsprechung auch auf alle anderen Fälle von Abschiebungshaft erstrecken wird. Eine entsprechende Rechtsbeschwerde ist beim Bundesgerichtshof bereits anhängig. Soweit in § 62 b des Gesetzesentwurfs zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung das neue Rechtsinstitut des „Ausreisegewahrsams“ geschaffen werden soll, kann nicht davon ausgegangen werden, dass hierdurch eine Vereinfachung in der Anwendung freiheitsentziehender Maßnahmen beim Vollzug von Abschiebungen eintreten wird. So sind Abgrenzungsschwierigkeiten zur Abschiebungshaft absehbar.

5.2 Vollzug von Abschiebungshaft

Es bedeutet eine erhebliche Erschwernis für den Vollzug von Rückführungen, dass seit dem Urteil des EuGH vom 17. Juli 2014 (verbundene Rechtssachen C-473/13 und C-514/13) eine

Unterbringung von abzuschickenden Ausländern in einer Haftanstalt, in der sich auch Strafgefangene aufhalten, auch dann nicht mehr möglich ist, wenn die entsprechenden Abteilungen strikt voneinander getrennt sind. Im Bundesgebiet gibt es derzeit nur noch Abschiebungshafteinrichtungen in Bayern, Berlin, Brandenburg, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz, so dass der Vollzug der Abschiebungshaft für die übrigen Bundesländer aufgrund des durch die teilweise großen Entfernungen bedingten personellen und logistischen Aufwandes kaum noch praktikabel ist.

6. Integriertes Rückkehrmanagement

Auf EU-Ebene wird bereits seit längerem das Konzept eines integrierten Rückführungsmanagement verfolgt. So soll die Umsetzung der Rückführungsrichtlinie mit der Zusammenarbeit zwischen den auf allen Ebenen am Rückkehrprozess beteiligten Institutionen und dem Austausch der Förderung bewährter Praktiken einhergehen und somit einer europäischen Mehrwert geschaffen werden (Rdnr. 19 der Erwägungsgründe).

Dementsprechend sehen die EU-Förderprogramme selbstverständlich auch die Möglichkeit der Förderung von Rückkehrprojekten zur Durchführung der zwangsweisen Beendigung des Aufenthaltes vor.

So wurde mit der Entscheidung Nr. 575/2007/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 23. Mai 2007 (künftig RL) wurde für den Zeitraum 2008 bis 2013 der Europäische Rückkehrfonds eingerichtet. So wird In den Erwägungsgründen (EG) u.a. ausgeführt:

EG 3:

"...eine wirksame Rückkehrpolitik....notwendige Ergänzung einer glaubwürdigen Asyl- und Einwanderungspolitik...."

EG 5:

"...Handlungskette bezüglich des Rückkehrmanagements....d.h. sowohl die erzwungene als auch die freiwillige Rückkehr von Drittstaatsangehörigen...."

Vorrangige Ziele dieser Entscheidung waren (Artikel 3 der RL)

- die Einführung eines integrierten Rückkehrmanagements auf einzelstaatlicher Ebene sowie die Verbesserung der Organisation zur Umsetzung dieses Rückkehrmanagements;
- die Intensivierung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Rahmen des integrierten Rückkehrmanagements und seiner Umsetzung,
- sowie die Förderung einer effektiven und einheitlichen Anwendung gemeinsamer Rückkehrnormen entsprechend den politischen Entwicklungen in diesem Bereich.

Im Gegensatz zu dieser klaren Aussage auf EU-Ebene, ist bisher, festzustellen, dass bei verschiedenen nationalen Stellen/Gremien und Anlässen der vom ERF definierte Begriff des integrierten Rückkehrmanagements zwar Thema war, man sich bisher jedoch offensichtlich nicht auf eine nationale einheitliche Definition verständigt hatte, so dass, abhängig von der Sichtweise des Betrachters, dieser Begriff unterschiedlich und zum Teil auch abweichend von der EU-Definition interpretiert wird.

Gem. Artikel 3 Absatz 2 der o.a. RL sollte das integrierte Rückkehrmanagement insbesondere die Entwicklung und Umsetzung integrierter Rückkehrpläne in den Mitgliedstaaten umfassen.

Die Rückkehrpläne sollten

- aufgrund einer umfassenden Bewertung aller relevanten Behörden und Partnern erfolgen,

- darauf abzielen, vielfältige Maßnahmen mit denen Programme sowohl der freiwilligen Rückkehr als auch der erzwungenen Rückführung durchgeführt werden,
- einen Plan/Zeitplan enthalten, der eine laufende Überprüfung, Bewertung und Anpassung des Plans ermöglicht,
- Maßnahmen umfassen, die die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Verwaltungs-, Strafverfolgungs- und Justizbehörden gegebenenfalls auf verschiedenen Regierungsebenen erleichtern.

Aus Sicht der UAG Vollzugsdefizite lassen vorgenannte Gründe nur folgende Schlussfolgerungen zum integrierten Rückkehrmanagement zu:

Integriertes Rückkehrmanagement bedeutet die Entwicklung und Umsetzung integrierter Rückkehrpläne in den Mitgliedstaaten und umfasst sowohl die Belange der freiwilligen Rückkehr als auch der erzwungenen Rückführung.

Die UAG ist weiterhin zu dem Ergebnis gekommen, dass es bisher nicht gelungen ist, in Deutschland auch nur ansatzweise ein integriertes Rückkehrmanagement einzuführen.

Begründung:

- Rückkehrpläne wie oben beschrieben wurden bisher nicht entwickelt.
- Im Verlauf der Jahresprogramme (2008-2013) zum ERF wurden ganz überwiegend Projekte der freiwilligen Rückkehr beim BAMF (als zuständige Behörde) eingereicht und gefördert,
- einem Projekt der Bundesländer zur zwangsweisen Rückführung wurde seitens des BMI in der Vergangenheit ohne nachvollziehbare Begründung die Zustimmung verweigert
- lediglich die Bundespolizei hat regelmäßig und alleine Projekte der zwangsweisen Rückführung, mit der Zielrichtung die operative Zusammenarbeit mit den Konsularstellen und Einwanderungsbehörden von Drittstaaten im Hinblick auf die Erlangung von Heimreisedokumenten durchgeführt.
- Eine Verzahnung solcher Projekte hat bislang nicht stattgefunden. Vielmehr wurde im Bereich der freiwilligen Rückkehr als auch der erzwungenen Rückführung stets nebeneinanderher gearbeitet.

Kritisch ist zu ergänzen, dass bei der Erstellung des nationalen Programms zum Asyl- und Migrationsfonds (AMIF) (dem Folgefonds der SOLID-Fonds, zu dem auch der ERF gehört) ein integriertes Rückkehrmanagement ausschließlich im Kontext der freiwilligen Rückkehr verortet wurde und die in Art. 20 EG AMIF eigentlich geforderte Verknüpfung von freiwilliger und erzwungener Rückkehr im Rahmen des Rückkehrmanagements völlig unterblieben ist, bemerkenswerterweise dies, obwohl sich einige Länder und auch die Arbeitsgemeinschaft Rückführung gegenüber dem BMI ausdrücklich für die Aufnahme der Förderfähigkeit von Projekten wie sie in Artikel 12 a, b und d des AMIF aufgeführt sind, einsetzten. So ist im aktuellen nationalen Programm zum AMIF dem ausdrücklichen Wunsch der Bundesländer nach Aufnahme einer Maßnahme "Integriertes Migrationsmanagement, das im Frühstadium einer sich abzeichnenden Rückkehrverpflichtung ansetzt und eine bestmögliche, auch den Belangen des Ausreisepflichtigen entsprechende Rückführung gewährleisten soll" ohne Begründung nicht entsprochen worden, Die UAG Vollzugsdefizite begrüßt daher die beabsichtigte Einrichtung einer Bund-Länder-Koordinierungsstelle „Integriertes Rückkehrmanagement“ und sieht das als einen ersten Schritt zur Einführung eines solchen Managements in Deutschland.