

Rückkehr – Prozesse und Optimierungspotenziale

Abschlussbericht
09. Dezember 2016



Bundesamt
für Migration
und Flüchtlinge

Impressum

McKinsey & Company, Inc.
Kennedydamm 24, 40476 Düsseldorf

Inhalt

Vorbemerkungen zum Vorgehen	5
Zusammenfassung – auf einen Blick	7
1. Ausgangslage	17
2. Herausforderungen	39
3. Handlungsbedarf und Lösungsansätze	47
4. Umsetzung	67
Ausblick	71
Anhang	73
Abkürzungsverzeichnis	93
Glossar	97

Vorbemerkungen zum Vorgehen

Für die Ausarbeitung des vorliegenden Berichts wurde die Unternehmensberatung McKinsey & Company durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) beauftragt. In Workshops und auf Basis einer Vielzahl von Interviews mit Mitarbeitern verschiedenster Behörden auf Bundes- und Landesebene wurden Prozesse untersucht und Problemfelder analysiert. Die Untersuchung fand in Kooperation mit dem BAMF, dem Bundesministerium des Innern (BMI), den Bundesländern Berlin, Hessen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein sowie Vertretern der Bundespolizei statt. Auf Basis der Erkenntnisse wurden Optimierungspotenziale identifiziert und Lösungsansätze entwickelt.

Als Datengrundlage für die Herleitung der Mengengerüste (z.B. Anzahl Ausreisepflichtiger und Aufschlüsselung nach Herkunftsländern) wurde das Ausländerzentralregister (AZR) verwendet. Trotz bekannter Schwächen stellt das Register derzeit die einzige bundesweite Datenquelle zu Ausreisepflichtigen und ihrem Status dar. Darüber hinaus wurden weitere Datenquellen verwendet, die im Text angegeben werden.

Die einleitende Zusammenfassung enthält die zentralen Erkenntnisse in einem Überblick. In den nachfolgenden Kapiteln 1 bis 4 findet sich eine detaillierte Beschreibung von Ausgangslage, Herausforderungen, Handlungsbedarf und Lösungsansätzen sowie Umsetzung.

Zusammenfassung – auf einen Blick



Status quo: Die große Mehrheit der Ausreisepflichtigen reist nicht aus

Ende Juli 2016 hielten sich in Deutschland laut Ausländerzentralregister (AZR) rund **215.000 Ausreisepflichtige** auf.

Es ist allerdings davon auszugehen, dass die genaue Anzahl der Ausreisepflichtigen nicht vollständig im AZR abgebildet ist. Die Datenlage in diesem Bereich (z.B. keine Transparenz bezüglich tatsächlicher Ausreisen von Personen, die im AZR als „Fortzug nach unbekannt“ erfasst sind) und die Qualität der im AZR vorhandenen Daten (z.B. eingeschränkte Aktualität, teilweise widersprüchliche Eintragungen) sorgen für ein gewisses Maß an Intransparenz.

Auch über andere Datenquellen ist es schwierig, eine genaue Transparenz über die Anzahl der Ausreisepflichtigen, die sich derzeit in Deutschland aufhalten, herzustellen. Daten der Asylstatistik zu Entscheidungen des BAMF können nicht personengenau ausgewertet werden, so dass keine exakten Personenzahlen abgeleitet werden können. Personen, die ohne Förderung freiwillig ausreisen, können nicht oder nur eingeschränkt erfasst werden. Auch weitere Unschärfen, z.B. im Zusammenhang mit anhängigen Verfahren bei Gericht und formellen Verfahrenserledigungen im BAMF, erschweren eine Herleitung der genauen Anzahl aufhältiger Ausreisepflichtiger.

Für die vorliegende Studie wurde mit den offiziell im AZR erfassten Zahlen gearbeitet. Die dort rund 215.000 erfassten Ausreisepflichtigen lassen sich in vier Gruppen unterteilen:

- **Gruppe 1 – Ausreisepflichtige im Asylkontext:** ca. 140.000 Ausreisepflichtige (66%). Diese Personen haben in Deutschland ein Asylgesuch gestellt und sind (z.B. nach negativem Bescheid oder sonstiger Verfahrenserledigung) ausreisepflichtig.
- **Gruppe 2 – „Irreguläre Migranten“:** ca. 50.000 Ausreisepflichtige (23%). Diese Personen sind ausreisepflichtig, stehen aber nicht im Asylkontext und wurden nicht ausgewiesen. Vermutlich handelt es sich hauptsächlich um aufgegriffene Personen, die illegal (ohne Aufenthaltstitel) nach Deutschland eingereist sind. Zu dieser Gruppe dürften auch Personen mit abgelaufenen Visa zählen (so genannte „Overstayers“).
- **Gruppe 3 – Ausgewiesene:** ca. 20.000 Ausreisepflichtige (9%). Diese Personen haben eine Ausweisungsverfügung erhalten und sind damit ausreisepflichtig.
- **Gruppe 4 – Dublin-Fälle:** ca. 5.000 Ausreisepflichtige (2%). Diese Personen fallen unter die Dublin-Verordnung und müssen das Asylverfahren in einem anderen Mitgliedsstaat des Dubliner Übereinkommens durchlaufen.

Rund **38% der Ausreisepflichtigen stammen aus einem Westbalkanstaat**. 7% kommen aus Afghanistan, 5% aus Syrien sowie jeweils 4% aus den Maghreb-Staaten, der Russischen Föderation und dem Irak. Die übrigen rund 45% stammen aus weiteren Ländern mit einem Anteil von jeweils unter 4%.

Von den im AZR erfassten ca. 215.000 Ausreisepflichtigen sind rund **165.000 (75%) geduldet**. Deutsche Behörden sind bei Vorliegen eines Abschiebungshindernisses zur Erteilung einer Duldung verpflichtet – die Ausreisepflicht bleibt weiter bestehen, jedoch wird die Abschiebung bis zum Wegfall des Abschiebungshindernisses ausgesetzt und kann sich somit auf unbestimmte Zeit verzögern.

Trotz Steigerung über die vergangenen Jahre **reichen die aktuellen Ausreisen nicht aus, um die wachsende Zahl der Ausreisepflichtigen auszugleichen**. Zwischen Januar und Ende Juli 2016 erfolgten rund 50.000 zentral erfasste Ausreisen. Davon waren rund 70% über das zentrale Förderprogramm REAG/GARP geförderte freiwillige Ausreisen und rund 30% Rückführungen. Bis Ende 2016 wird mit ca. 85.000 Ausreisen zu rechnen sein (nach 28.000 im Jahr 2014 und 58.000 im Jahr 2015).

Das anzustrebende **Zeitfenster für eine erfolgreiche Rückkehr liegt bei ca. sechs Monaten**: In den ersten sechs Monaten nach Eintritt der Ausreisepflicht reisen rund zweimal so viele Personen aus wie in den folgenden zwei Jahren. Nach zweieinhalb Jahren sind allerdings nur ca. 40% der Ausreisepflichtigen ausgereist; rund 60% halten sich noch in Deutschland auf. Ca. 35% dieser 60% sind noch ausreisepflichtig. Die übrigen **rund 25% haben nachträglich einen Aufenthaltstitel erhalten**. Dies zeigt, dass die Verkürzung der Rückkehrprozesse von großer Bedeutung ist, um die Anzahl der Ausreisenden zu erhöhen. Der **größte Rückkehrerfolg ist in den ersten sechs Monaten** nach Entstehen der Ausreisepflicht zu verzeichnen. Danach steigt im Verlauf der Zeit die Wahrscheinlichkeit, dass Ausreisepflichtige nachträglich einen Aufenthaltstitel erhalten. Auch die **Verkürzung des Asylprozesses leistet hier einen wichtigen Beitrag**, da durch einen insgesamt kürzeren Aufenthalt in Deutschland die Wahrscheinlichkeit zur dauerhaften Verfestigung verringert wird.

Hochrechnung: Bis Ende 2017 wird die Anzahl Ausreisepflichtiger in Deutschland auf rund 485.000 steigen

Die Gesamtzahl der Ausreisepflichtigen wird angesichts der hohen Zahl anhängiger Asylverfahren (rund 580.000 im September 2016) und der für 2017 erwarteten Asylerstanträge bei gleichzeitig relativ niedrigen Ausreisesezahlen (85.000 prognostiziert für 2016 und fortgeschrieben für 2017) deutlich steigen. Legt man die zu erwartende durchschnittliche Schutzquote der anhängigen Verfahren von ca. 53% und Annahmen bezüglich Klageerfolgen zu Grunde, so **dürfte die Anzahl Ausreisepflichtiger in Deutschland bis Ende 2017 auf ca. 485.000 steigen**.

Bei dieser annahmenbasierten Hochrechnung sind 85.000 Ausreisen im Jahr 2017 bereits mit einbezogen. Gegenüber 2016 wäre damit theoretisch insgesamt eine Versiebenfachung der Ausreisen notwendig, wenn alle Ausreisepflichtigen noch 2017 ausreisen sollten (insgesamt 570.000 (= 485.000 + 85.000) Ausreisen gegenüber 85.000 im Jahr 2016).

Prozesse: Für die Optimierung der Rückkehr Ausreisepflichtiger sind vier Prozesse relevant

Basierend auf den vier Gruppen der Ausreisepflichtigen lassen sich vier Prozesse unterscheiden, die für die Verbesserung des Rückkehrerfolgs entscheidend sind:

- **Freiwillige Rückkehr (und Reintegration) – alle Ausreisepflichtigen.** Diese Option steht allen Ausreisepflichtigen offen und kann durch beratende und finanzielle Förderung unterstützt werden.
- **Rückführung – Ausreisepflichtige im Asylkontext und „Irreguläre Migranten“.** Hält sich eine Person ohne Aufenthaltstitel in Deutschland auf, ist sie vollziehbar ausreisepflichtig und kann bzw. muss zurückgeführt werden.
- **Rückführung nach Ausweisung – Ausgewiesene.** Die Rückführung erfolgt unter Berücksichtigung einiger Besonderheiten, die sich im Zusammenhang mit der Ausweisung ergeben.
- **Dublin-Überstellung – Dublin-Fälle.** Ist für die Durchführung des Asylverfahrens einer Person ein anderer Mitgliedsstaat zuständig, ist der Betroffene in diesen Staat zu überstellen.

Kosten: Die Investition in freiwillige Rückkehr und Rückführung lohnt sich finanziell bereits ab einer Verkürzung des Aufenthalts um ein bis zwei Monate

Derzeit rechnen Bund und Länder für einen Ausreisepflichtigen **monatlich mit direkten Kosten von 670 EUR** (ermittelter durchschnittlicher Aufwand nach AsylbLG). Im Jahr 2017 werden die **direkten Gesamtkosten** für die Finanzierung des Aufenthalts der Ausreisepflichtigen in Deutschland damit **bei rund 3 Mrd. EUR liegen**.

Angesichts der Höhe der direkten Kosten wäre es **aus fiskalischer Sicht von Vorteil, in die Rückführung und insbesondere die freiwillige Rückkehr von Ausreisepflichtigen zu investieren**, um die Dauer des Aufenthalts in Deutschland zu verkürzen. Die direkten Kosten einer Rückführung belaufen sich auf durchschnittlich ca. 1.500 EUR (Reisekosten, Verbringungskosten der Landespolizei, Begleitungskosten der Bundespolizei, Sicherheitskosten und ggf. Arztkosten), die direkten Kosten für die Förderung einer freiwilligen Rückkehr auf Basis des zentralen Förderprogramms REAG/GARP auf durchschnittlich ca. 700 EUR (Reisekosten, Reisebeihilfe und Starthilfe). Gelingt es, den Aufenthalt eines Ausreisepflichtigen um zwei Monate zu verkürzen, sind die Kosten einer Rückführung bereits ausgeglichen – bei einer freiwilligen Rückkehr schon bei Verkürzung des Aufenthalts um einen Monat.

Herausforderungen: Rückkehrhürden und lange Prozessdauern

Die Ausreisepflicht von Ausländern ohne Aufenthaltsrecht wird in Deutschland derzeit mehrheitlich nicht vollzogen. Langwierige Prozesse verzögern die Rückführung zudem erheblich. Für diese Situation gibt es vor allem drei Gründe:

- **Hohe Duldungszahlen.** Aktuell sind ca. drei von vier Ausreisepflichtigen geduldet. Bei Vorliegen eines Abschiebungshindernisses (z.B. bei schwerer Krankheit oder dem Fehlen von Passpapieren) wird eine Duldung erteilt und die Abschiebung vorübergehend ausgesetzt. Das AZR bietet nur bedingt verlässliche Informationen darüber, welche Abschiebungshindernisse tatsächlich vorliegen. Interviews mit Ländervertretern und Mitarbeitern von Ausländerbehörden weisen darauf hin, dass in vielen Fällen Abschiebungshindernisse vorgetäuscht oder selbstverschuldet herbeigeführt werden. Als Motivation für das Vortäuschen/Herbeiführen von Abschiebungshindernissen und als Grund für dessen Erfolg kommen verschiedene Ursachen in Betracht:
 - **Finanzielle Absicherung im Duldungsstatus.** Geduldete erhalten Leistungen nach dem AsylbLG. In Aufnahmeeinrichtungen sollen Sachleistungen den notwendigen Bedarf decken. Eine zusätzliche monatliche Geldzahlung in Höhe von 135 EUR ist für notwendige persönliche Bedürfnisse (soziokulturelles Existenzminimum) vorgesehen. Außerhalb von Aufnahmeeinrichtungen werden einige der Leistungen zur Deckung des notwendigen Bedarfs vorrangig in Geldleistungen ausgezahlt (bis zu 216 EUR zuzüglich der 135 EUR für notwendige persönliche Bedürfnisse). Bei Verletzung der Mitwirkungspflichten besteht allerdings auch hier die Möglichkeit, Geldleistungen teilweise durch Sachleistungen zu ersetzen. In der Praxis wird die Ausgabe von Sachleistungen an Geduldete, die ihrer Mitwirkungspflicht nicht nachkommen, nur punktuell umgesetzt.
 - **Fehlen rechtlicher Konsequenzen.** Ausreisepflichtige sind gesetzlich verpflichtet, bei der eigenen Ausreise mitzuwirken, z.B. bei der Beschaffung eines Passersatzpapiers. Verstöße gegen diese Mitwirkungspflicht werden aber praktisch kaum sanktioniert (z.B. durch Leistungskürzung bei den Sozialämtern). Dies ist auf mangelnde Informationsweitergabe (hauptsächlich zwischen Ausländerbehörden und Sozialbehörden sowie dem BAMF) und teilweise nicht ausreichende Expertise der zuständigen Behördenmitarbeiter zurückzuführen.
 - **Personelle und fachliche Überlastung.** Die Anforderungen für die Duldungserteilung sind in der praktischen Anwendung komplex und bedürfen einer sorgfältigen und im Zweifel langwierigen Einzelfallprüfung. Die personelle und fachliche Überlastung in den Ausländerbehörden lässt eine solche Prüfung nicht immer zu. In Folge werden vor dem Ablauf stehende Duldungen teilweise auf Basis einer lediglich oberflächlichen Einschätzung verlängert.

- **Unzureichende Rückführung.** Die zwangsweise Rückführung verzögert sich häufig oder scheitert an Vollzugshindernissen. Zwischen vollziehbarer Ausreisepflicht und tatsächlicher Ausreise liegen bei vollzogenen Rückführungen durchschnittlich zwölf Monate (in manchen Fällen allerdings bis zu viereinhalb Jahre), Rückführungen nach Ausweisung benötigen im Durchschnitt sogar rund 20 Monate ab Verurteilung wegen einer Straftat bzw. ab Gefährdung. Die Gründe hierfür sind vielfältig:
 - **Mangelnde Kooperation der Herkunftsländer.** Ausreisepflichtige können nur mit Reisedokumenten und nach Ankündigung in ihr Herkunftsland zurückgeführt werden. Einige Herkunftsländer kommen der hierzu erforderlichen Mitwirkung bei der Ausstellung von Passersatzpapieren bzw. beim Identifikationsverfahren nicht oder nur teilweise nach.
 - **Rechtliche Hürden.** Diverse rechtsstaatliche Anforderungen auf europäischer oder nationaler Ebene müssen bei der Ausgestaltung des Rückkehrprozesses berücksichtigt werden. Hierzu gehört z.B. das Recht für abgelehnte Asylbewerber, zu jedem Zeitpunkt des Rückkehrprozesses unbegrenzt Folgeanträge zu stellen. Die Zulässigkeitsprüfung und die Bearbeitung der Folgeanträge können den Prozess erheblich verzögern (die durchschnittliche Bearbeitungsdauer von Folgeanträgen beträgt ca. elf Monate). Zudem werden Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam wegen ihrer restriktiven rechtlichen Voraussetzungen in der Praxis selten angewendet.
 - **Prozessualer Verbesserungsbedarf.** In den Prozess der Rückführung sind zahlreiche verschiedene Ämter und Behörden (z.B. BAMF, Ausländerbehörden, Landespolizei, Bundespolizei) eingebunden, was zu Komplexität und hohem Abstimmungsbedarf führt. Eine mangelnde Digitalisierung der Aktenführung und Informationsweitergabe verhindert, dass Abläufe parallelisiert und damit beschleunigt werden können.
 - **Faktische Vollzugshindernisse.** Fast jede zweite Rückführung scheitert – auch noch kurz vor dem Ausreisetermin. Teilweise tauchen Ausreisepflichtige unter, machen eine Reiseunfähigkeit geltend oder stellen kurzfristig Folgeanträge.
 - **Personelle Überlastung.** In den Ausländerbehörden können Stellen teilweise nicht oder nicht ausreichend qualifiziert besetzt werden. Die Überlastung der Mitarbeiter ist eine Ursache für lange Bearbeitungszeiten; zudem können Sachverhalte nicht immer eingehend geprüft werden.
- **Geringe Anzahl freiwilliger Rückkehrer.** Trotz verschiedener Rückkehr- und Reintegrationsprogramme kehren vergleichsweise wenige Ausreisepflichtige aus eigenen Stücken in ihr Heimatland zurück. Zum einen gibt es keine oder nur eine unzureichende flächendeckende Beratung zu möglichen monetären und nicht monetären Unterstützungsleistungen. Zum anderen ist das Förderspektrum sehr komplex. Durch unterschiedliche Förderangebote von Bund und Ländern sowie regional unterschiedliche Förderungsmöglichkeiten bei Ländern, Kommunen und NGOs besteht eine unübersichtliche Förderlandschaft, die für Interessierte wie auch für Berater selbst schwer zu durchdringen ist. Dadurch ist auch eine abgestimmte und einheitliche Informationsvermittlung zu den Möglichkeiten der freiwilligen Rückkehr nicht gegeben. Nicht zuletzt sind die derzeit gewährten Leistungen (z.B. nach REAG/GARP) relativ gering und gehen zum Teil am Bedarf der Ausreisepflichtigen vorbei.

Handlungsbedarf und Lösungsansätze: Die Rückkehrprozesse können durch einen integrierten Lösungsansatz optimiert werden

Die Analyse der verschiedenen Rückkehrprozesse zeigt, dass sich die Anzahl der Rückkehrer deutlich erhöhen lässt. Es wurden Vorschläge für 14 Kernmaßnahmen erarbeitet, die in einem integrierten Ansatz auf eine **restriktivere Duldungsanwendung, eine konsequentere Rückführung und eine flächendeckende Förderung der freiwilligen Rückkehr** zielen.

Diese drei Dimensionen bedingen und verstärken sich gegenseitig: Die freiwillige Rückkehr ist nur dann attraktiv, wenn anderenfalls eine konsequente Rückführung droht. Diese wiederum kann nur erfolgen, wenn keine Duldung bzw. kein Abschiebungshindernis besteht. Gleichzeitig muss die freiwillige Rückkehr so gefördert werden, dass sie als bessere Alternative gegenüber einem „geduldeten“ Aufenthalt in Deutschland wahrgenommen wird. Nur in einem effektiven Zusammenspiel lässt sich ein funktionierendes und nachhaltiges Rückkehrsystem etablieren.

■ Restriktive Duldungsanwendung

- **Abschiebungshindernisse** sollten bundesweit **einheitlich und restriktiv festgelegt** werden. Hierfür ist ein Katalog zu erstellen, der die Anforderungen an die Erteilung von Duldungen klar definiert.
- Durch **konsequente Ausgabe von Sachleistungen** (wie gesetzlich vorgesehen) sollte die finanzielle Flexibilität von Geduldeten, die Mitwirkungspflichten verletzen, verringert werden. Dadurch kann die Anzahl der Duldungen auf Grund von selbstverschuldeten Abschiebungshindernissen gesenkt werden.
- Bei der **Verletzung von Mitwirkungspflichten** sollten die **Leistungen** an Geduldete § 1a AsylbLG entsprechend konsequent **gekürzt werden**. Insbesondere von der Möglichkeit einer Leistungskürzung bei Nicht-Mitwirkung an der Passersatzbeschaffung oder Identitätsklärung sollte Gebrauch gemacht werden.

■ Konsequente Rückführung

- Die **personelle Ausstattung der Ausländerbehörden sollte gezielt verbessert werden**. Die benötigten Personalressourcen und Qualifikationen des Personals sind mit dem Ziel einer bedarfsgerechten Ausstattung zu ermitteln. Außerdem sind regelmäßige Schulungen zu Themen mit Relevanz für Rückführung und freiwillige Rückkehr zu etablieren.
- Zur Verbesserung der Transparenz über den Status der Ausreisepflichtigen (inklusive Duldungsdauern) bedarf es einer **konsequenten digitalen Erfassung im AZR**. Um eine zuverlässige bundesweite Funktionalität zu gewährleisten, ist die Anpassung und Weiterentwicklung des AZR zu empfehlen.

- Herkunftsländer mit geringem Kooperationserfolg sollten durch eine **systematische Verstärkung der politischen Bemühungen** zur engeren Zusammenarbeit bei der Rücknahme bewegt werden. Insbesondere sind Vereinbarungen und Rückübernahmeabkommen erstmalig oder neu zu verhandeln bzw. konsequent umzusetzen.
 - **Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam** (§§ 62, 62b AufenthG) sollten so gestaltet werden, dass sie **in der Praxis konsequent anwendbar sind**. Dazu sind entsprechende Abschiebungshaft- und Gewahrsamsanstalten einzurichten. Die Gründe für die hohe Ablehnungsquote von Haftanträgen sollten analysiert werden, damit Anträge künftig allen rechtlichen Anforderungen – insbesondere denen aus der Rechtsprechung – entsprechen können.
 - Es sind sowohl **dedizierte Ansprechpartner bzw. Verantwortliche für den Bereich Rückführung** bei allen Prozessbeteiligten (BAMF, Länder, Ausländerbehörden, Landespolizeien, Bundespolizei) zu benennen als auch **Ärzte und Gerichte direkt in den Rückführungsprozess einzubeziehen**. Die effektive Zusammenarbeit an Schnittstellen sollte durch klar definierte Abstimmungs- und Kommunikationsprozesse garantiert werden.
 - Durch **zentrale Unterbringung von Ausreisepflichtigen auf Landesebene** könnten Verantwortlichkeiten örtlich gebündelt und die Effektivität der Organisation und Durchführung von Rückführungen erhöht werden. Eine solche Unterbringung könnte ggf. mit den Ankunftscentren verknüpft werden.
 - Die **Verantwortlichkeit für die Rückführung sollte in allen Ländern auf Landesebene zentralisiert** werden. Durch Zentralisierung kann eine effektive Steuerung deutlich vereinfacht und Prozesse können stark beschleunigt werden.
 - Unter den Ausreisepflichtigen sind **Gruppen zu identifizieren**, die mit vergleichsweise **geringem Aufwand zurückgeführt werden können** (z.B. aus dem Westbalkan, Personen mit anhängigen Folgeanträgen). Diese sind bei der Rückführung **zu priorisieren**. Damit kann die Zahl der Rückführungen kurzfristig erhöht werden. Bundesbehörden (insbesondere das BAMF) sollten flexibel mit den Ländern zusammenarbeiten und die Priorisierung unterstützen.
 - **Das BAMF sollte Analysen** zur Entwicklung der Anzahl Ausreisepflichtiger erstellen und **an die Länder weitergeben**. Die Länder könnten dadurch sowohl Rückkehrberatung als auch Rückführungen schon im Voraus planen und koordinieren.
- **Flächendeckende Förderung freiwilliger Rückkehr**
- Es sollte eine **konsequente, flächendeckende und frühestmögliche Rückkehrberatung** (z.B. bereits im Ankunftscentrum) eingeführt werden. Zielgruppen, Zeitpunkte und Inhalte der Beratungsgespräche sind klar zu definieren (unter Berücksichtigung bestehender Leitlinien), um eine bundesweite Umsetzung zu ermöglichen. Zu empfehlen ist die Bündelung der Verantwortlichkeit für die Beratung. Die Beratung sollte durch Angestellte des öffentlichen Dienstes erfolgen, und Beratungsstellen sollten an Ausländer- oder Sozialbehörden angegliedert werden.

- Mit einer gezielten **Ausweitung des Anreizsystems zur freiwilligen Rückkehr** (z.B. Erhöhung der Fördersätze oder eine herkunftslandspezifische Individualisierung) kann die Anzahl freiwilliger Rückkehrer deutlich erhöht werden. Bei der Ausgestaltung eines solchen Anreizsystems ist zu beachten, dass nicht neue Einreiseanreize geschaffen werden.

Integriertes Rückkehrmanagement 2017: Zur systematischen Umsetzung sollte ein übergreifendes Beschleunigungsprogramm aufgesetzt werden

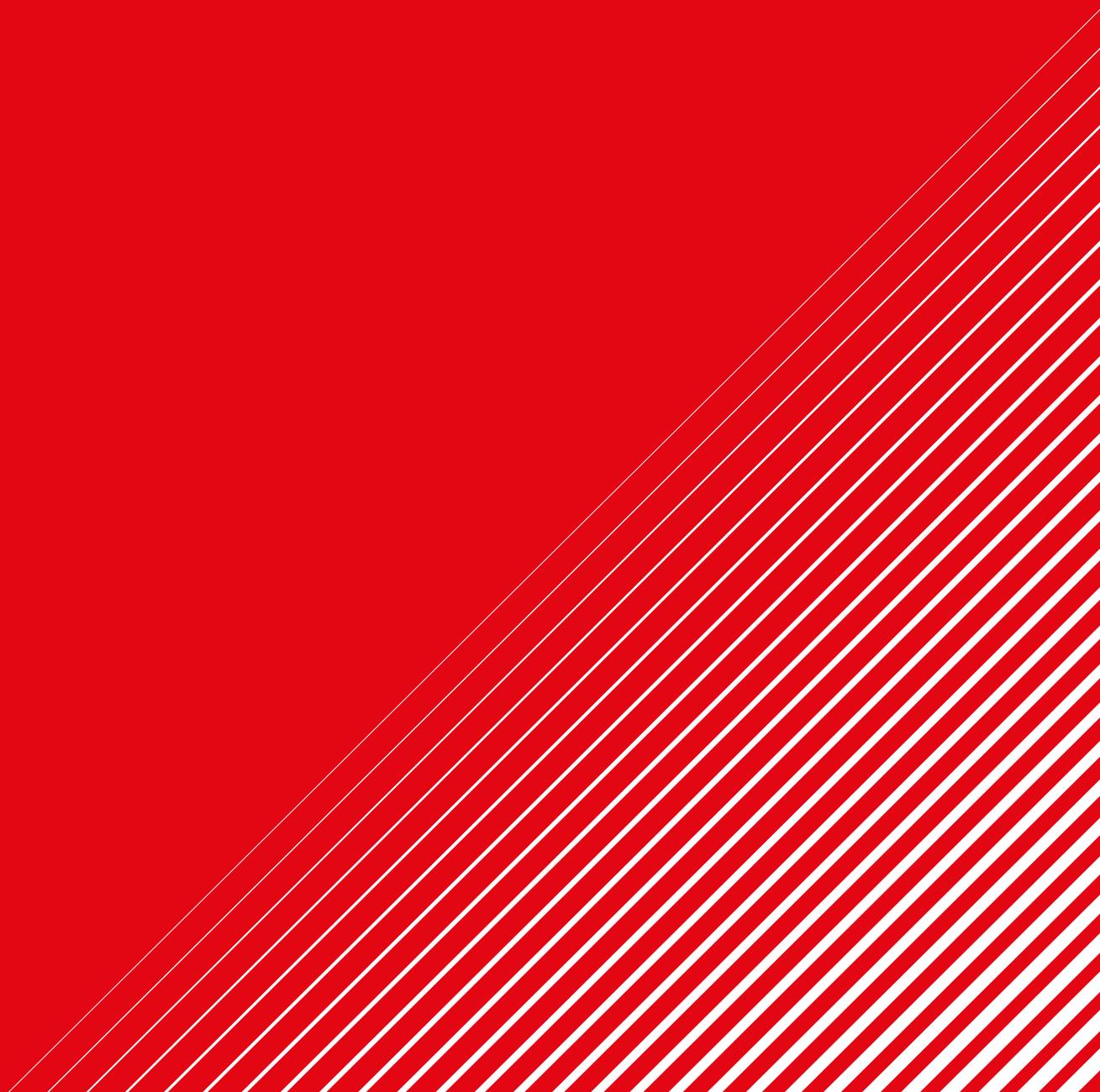
In der Vergangenheit haben die Länder bereits große Anstrengungen unternommen, um den Rückkehrerfolg zu erhöhen. In Folge stieg die Zahl der Rückkehrer von 28.000 im Jahr 2014 und 58.000 im Jahr 2015 auf bis zu 85.000 im Jahr 2016. Allerdings reichen die bisherigen Bemühungen nicht aus, um dem erwarteten erheblichen Anstieg der Gesamtzahl der Ausreisepflichtigen in 2017 nachhaltig entgegenzuwirken.

Daher sollte **umgehend mit einer strukturierten und systematischen Beschleunigung und Bündelung bereits ergriffener sowie der Umsetzung der identifizierten Maßnahmen begonnen werden**. Da die Zuständigkeiten zum Teil bei Ländern und Kommunen, zum Teil aber auch beim Bund liegen, ist eine abgestimmte und koordinierte Vorgehensweise von essenzieller Bedeutung.

Kurzfristig sollte deshalb ein übergreifendes Beschleunigungsprogramm „**Integriertes Rückkehrmanagement 2017**“ aufgesetzt werden, das die Maßnahmenrealisierung vorantreibt und koordiniert. Eine klar strukturierte Programmorganisation sollte sicherstellen, dass erste Erfolge zeitnah eintreten und alle betroffenen Stellen involviert sind.

Bereits im November 2016 haben im Rahmen dieser Untersuchung einige Bundesländer damit begonnen, Konzepte für verschiedene kurzfristig implementierbare Maßnahmen zu detaillieren und erste Schritte der Umsetzung zu erproben. In Hessen, Sachsen und Sachsen-Anhalt wird bereits an einem Konzept für die Durchsetzung von Leistungskürzungen bei der Verletzung von Mitwirkungspflichten gearbeitet. In Berlin wurde ein Konzept zur Rückkehrberatung angestoßen. Darüber hinaus laufen in vielen Bundesländern schon seit längerer Zeit eigenständige Initiativen, die auf eine Erhöhung des Rückkehrerfolgs zielen (z.B. AMIF-Projekt zum „Strategischen Rückkehrberatungs- und Managementkonzept“ in Schleswig-Holstein).

1. Ausgangslage



1.1. Status quo: Die große Mehrheit der Ausreisepflichtigen reist nicht aus

Die Zahl der Ausreisepflichtigen hat sich 2016 deutlich erhöht – und wird durch die aktuell noch anhängigen Asylverfahren und weiteren Einreisen weiter ansteigen. Die Förderung und Forcierung der Rückkehr der Ausreisepflichtigen in ihre jeweiligen Zielstaaten stellt damit nicht nur kurzfristig, sondern auch in den kommenden Jahren eine anspruchsvolle Aufgabe dar.

1.1.1. Ende Juli 2016 hielten sich in Deutschland mindestens 215.000 Ausreisepflichtige auf

Ende Juli 2016 hielten sich in Deutschland laut AZR rund 215.000 Ausreisepflichtige auf.

Es ist allerdings davon auszugehen, dass die genaue Anzahl der Ausreisepflichtigen nicht vollständig im AZR abgebildet ist. Die Datenlage in diesem Bereich (z.B. keine Transparenz bezüglich tatsächlicher Ausreisen von Personen, die im AZR als „Fortzug nach unbekannt“ erfasst sind) und die Qualität der im AZR vorhandenen Daten (z.B. eingeschränkte Aktualität, teilweise widersprüchliche Eintragungen) sorgen für ein gewisses Maß an Intransparenz.

Auch über andere Datenquellen ist es schwierig, eine genaue Transparenz über die Anzahl der Ausreisepflichtigen, die sich derzeit in Deutschland aufhalten, herzustellen. Daten der Asylstatistik zu Entscheidungen des BAMF können nicht personengenau ausgewertet werden, so dass keine exakten Personenzahlen abgeleitet werden können. Personen, die ohne Förderung freiwillig ausreisen, können nicht oder nur eingeschränkt erfasst werden. Auch weitere Unschärfen, z.B. im Zusammenhang mit anhängigen Verfahren bei Gericht und formellen Verfahrenserledigungen im BAMF, erschweren eine Herleitung der genauen Anzahl aufhältiger Ausreisepflichtiger.

Für die vorliegende Studie wurde mit den offiziell im AZR erfassten Zahlen gearbeitet. Die dort rund 215.000 erfassten Ausreisepflichtigen setzen sich aus vier Gruppen zusammen (Abbildung 1):

- **Gruppe 1 – Ausreisepflichtige im Asylkontext.**¹ Zu dieser größten Gruppe zählen insgesamt ca. 140.000 Ausreisepflichtige (66%). Der Großteil dieser Personen hat in Deutschland ein Asylgesuch gestellt, das anschließende Asylverfahren durchlaufen und einen negativen Bescheid erhalten. Nach Ablauf der Frist zur Einreichung von Rechtsmitteln wurden sie ausreisepflichtig.
- **Gruppe 2 – „Irreguläre Migranten“.** Rund 50.000 Ausreisepflichtige (23%) fallen in diese Gruppe. Die erfassten „Irregulären Migranten“ sind ausreisepflichtig, stehen aber nicht im Asylkontext und wurden nicht ausgewiesen.² Vermutlich handelt es sich hauptsächlich um aufgegriffene Personen, die ohne Aufenthaltstitel nach Deutschland

1 Zu dieser Gruppe gehören alle ausreisepflichtigen Personen mit negativem Asylbescheid oder sonstiger Verfahrenserledigung. Darüber hinaus sind weitere Personen enthalten, die laut AZR ausreisepflichtig sind und im Asylkontext stehen (z.B. haben diese Personen in der Vergangenheit einen Asylantrag gestellt oder ihnen wurde die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt – in diese Gruppe fallen somit auch Personen mit widerrufenem oder nicht verlängertem Aufenthaltstitel).

2 Möglichkeiten im AZR zu filtern.

1.1.2. Rund 75% der Ausreisepflichtigen sind geduldet

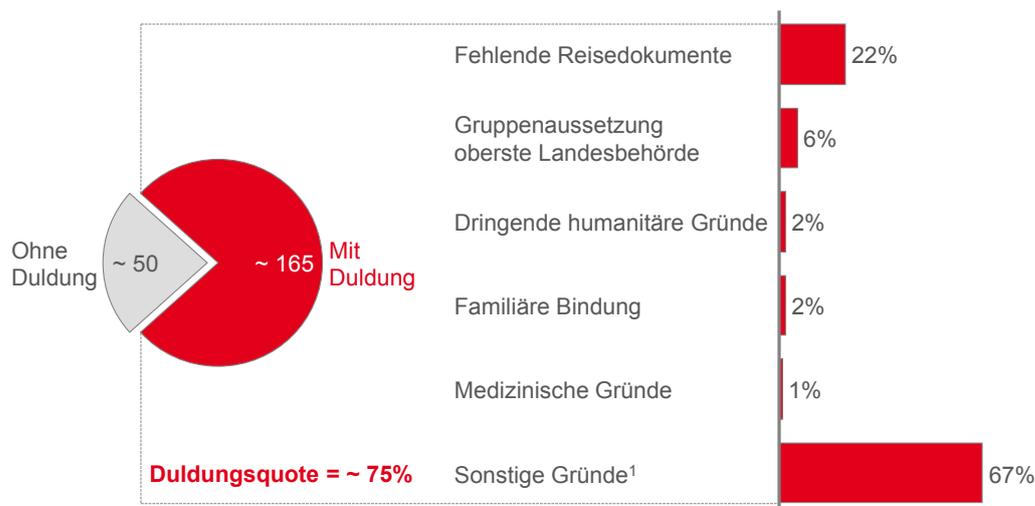
Von den im AZR erfassten ca. 215.000 Ausreisepflichtigen waren laut AZR zum Stichtag am 31. Juli 2016 rund 165.000 geduldet (Abbildung 2). Das entspricht einer Quote von rund 75%. Eine Duldung wird einem Ausreisepflichtigen bei Vorliegen eines Abschiebungshindernisses erteilt. Abschiebungshindernisse sind rechtliche oder tatsächliche Gründe, die eine Abschiebung verhindern (z.B. Gefahr für Leib und Leben im Heimatland, schwere Krankheit, minderjährige Kinder mit Aufenthaltsrecht, aber auch das Fehlen von Passpapieren). Durch eine Duldung wird die Abschiebung vorübergehend bis zum Wegfall des Abschiebungshindernisses ausgesetzt; die Ausreisepflicht bleibt jedoch bestehen (vgl. § 60a Abs. 1 AufenthG).

Häufigster im AZR erfasster Duldungsgrund ist das Fehlen von Reisedokumenten; dies gilt für 22% aller Geduldeten. Eine Gruppenaussetzung (Aussetzung der Abschiebung einer bestimmten Personengruppe – z.B. Sinti und Roma aus Serbien) durch eine oberste Landesbehörde betrifft weitere 6%. Bei jeweils 2% der Geduldeten führen dringende humanitäre Gründe (Gefahr für Leib und Leben im Heimatland) oder familiäre Bindung zu einer Duldung, bei weiteren 1% medizinische Gründe.

Bei rund 67% und damit ca. zwei Dritteln der Geduldeten sind die Gründe nicht differenziert erfasst. Hinter der Eintragung „sonstige Gründe“ können die bereits genannten Kategorien, aber auch unterschiedliche weitere stehen, z.B. Sorge um Angehörige, Strafverfahren, richterliche Anordnungen, fehlende Verkehrswege ins Heimatland, Staatenlosigkeit und zielstaatsbezogene sowie sonstige inlandsbezogene Abschiebungsverbote.⁹ Darüber hinaus liegen in vielen Fällen mehrere Duldungsgründe gleichzeitig vor – diese sind im AZR nicht erfassbar.

ABBILDUNG 2

Duldungsgründe geduldeter Ausreisepflichtiger laut AZR in Tsd., Stichtag 31. Juli 2016



¹ Enthält Duldungsgründe auf Grund von Personensorge, Strafverfahren, zielstaatsbezogenen Verboten, richterlichen Anordnungen, fehlenden Verkehrswegen, Staatenlosigkeit, fehlenden Freigaben von der Staatsanwaltschaft, Alt-Duldung nach § 60a Abs. 2 S. 1 AufenthG sowie nach § 60a AufenthG (alt), medizinischen Gründen (bis Einführung Speichersachverhalt im AZR am 15. November 2015) und ggf. weiteren Gründen; Abweichungen je nach Ausländerbehörde (ABH) möglich

Quelle: Ausländerzentralregister

⁹ Siehe eine Übersicht der Duldungsgründe im Anhang B.

Besonders hoch ist die durchschnittliche Duldungsquote in der Gruppe der „irregulären Migranten“. Bei ca. 87% der rund 50.000 Personen ist die Aufenthaltsbeendigung vorübergehend ausgesetzt. Möglicher Grund für die hohe Duldungsquote ist die Zusammensetzung der Herkunftsländer in dieser Gruppe: Diese Personen kommen vorrangig aus unsicheren Herkunftsländern.

1.1.3. Die meisten Ausreisepflichtigen kommen aus dem Westbalkan

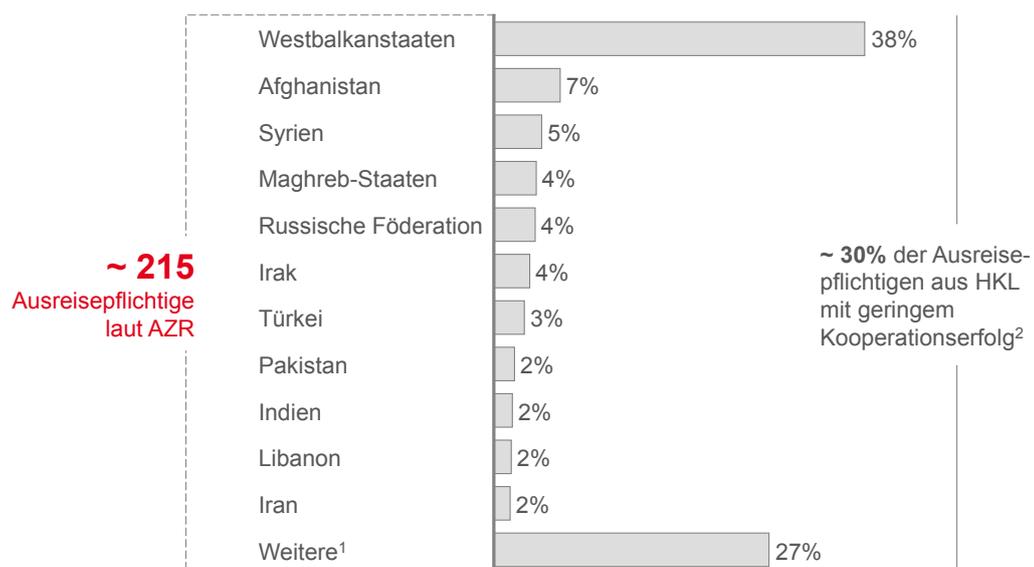
Je nach Herkunftsland sind die Hürden für eine erfolgreiche Rückkehr von Ausreisepflichtigen höher oder niedriger. Deshalb ist eine Transparenz über die Herkunft der Ausreisepflichtigen von großer Bedeutung.

Eine Differenzierung aller im AZR erfassten Ausreisepflichtigen nach Herkunftsländern zeigt, dass 38% aus Westbalkanstaaten¹⁰ stammen. Es folgen Afghanistan mit 7%, Syrien mit 5%, die Maghreb-Staaten¹¹, die Russische Föderation und der Irak mit jeweils 4%, die Türkei mit 3% sowie Pakistan, Indien, Libanon und Iran mit jeweils 2%. Die restlichen 27% entfallen auf Länder mit einem Anteil von jeweils unter 2% (Abbildung 3).

Bei den 38% der Ausreisepflichtigen aus dem Westbalkan ist die Wahrscheinlichkeit für eine erfolgreiche Rückkehr relativ hoch. Durch Absprachen mit den meisten betreffenden Staaten können deutsche Behörden Laissez-Passer-Papiere für die Rückreise ausstellen, wodurch eine aufwendige Passersatzpapierbeschaffung entfallen kann.

ABBILDUNG 3

Ausreisepflichtige nach Herkunftsland (HKL) laut AZR in Tsd., Stichtag 31. Juli 2016



¹ Länder mit < 2% Anteil an Ausreisepflichtigen (145 Länder inkl. "ungeklärt")

² Mangelnde Kooperation, z.B. bei der Passersatzpapierbeschaffung

Quelle: Ausländerzentralregister

¹⁰ Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Kosovo, Mazedonien, Montenegro, Serbien.

¹¹ Tunesien, Algerien, Marokko.

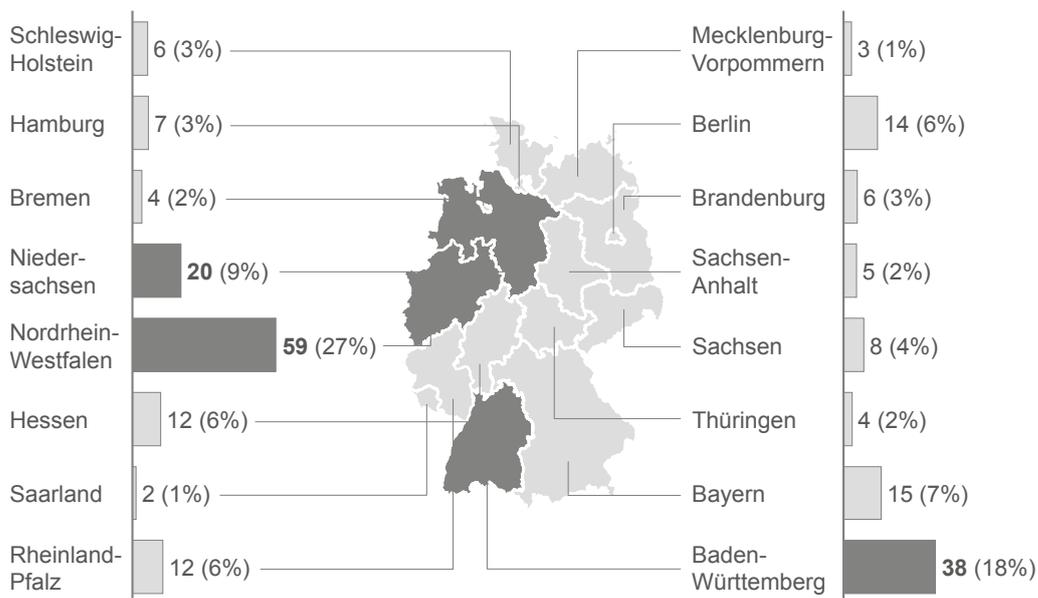
Allerdings stammen auch 30% aller Ausreisepflichtigen aus Herkunftsländern mit historisch geringem Kooperationserfolg. Mit diesen Ländern bestehen keine Rückübernahmeabkommen oder entsprechenden Vereinbarungen, oder sie werden nur mangelhaft umgesetzt. Hier zeigen sich in der Praxis insbesondere Probleme bei der Passersatzpapierbeschaffung (z.B. hohe Nachweisforderungen, fehlende Reaktion auf Anfragen oder sehr lange Antwortzeiten) und bei der Erlaubnis von Sammelchartern.

1.1.4. Mehr als 50% aller Ausreisepflichtigen verteilen sich auf drei Bundesländer

Mit ca. 27% halten sich Ende Juli 2016 laut AZR die meisten Ausreisepflichtigen in Nordrhein-Westfalen auf. Es folgen Baden-Württemberg mit 18%, Niedersachsen mit 9% und Bayern mit 7%. In den anderen Bundesländern liegt der prozentuale Anteil jeweils darunter (Abbildung 4).

ABBILDUNG 4

Anzahl Ausreisepflichtiger in Deutschland laut AZR in Tsd., Stichtag 31. Juli 2016, 100% = ~ 215.000



Quelle: Ausländerzentralregister

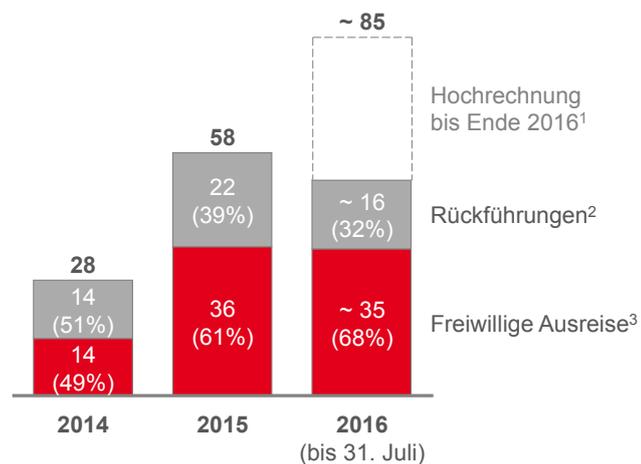
1.1.5. Die Zahl der Ausreisen reicht nicht aus, um ein nachhaltiges Rückkehrsystem zu etablieren

Die aktuellen Ausreisen reichen nicht aus, um die wachsende Zahl der Ausreisepflichtigen auszugleichen. Zwischen Januar und Ende Juli 2016 erfolgten rund 50.000 zentral erfasste Ausreisen (Abbildung 5).¹² Davon waren rund 70% über das zentrale Förderprogramm REAG/GARP¹³ geförderte freiwillige Ausreisen und rund 30% Rückführungen. Bei den Rückführungen hatten Ausreisepflichtige aus Westbalkanstaaten einen Anteil von 72%, bei den freiwilligen Ausreisen von 68%, wobei Personen aus dem Westbalkan in der Gesamtheit nur 38% der Ausreisepflichtigen ausmachen.

Bis Ende des Jahres 2016 wird sich die Gesamtzahl der erfassten Ausreisen auf schätzungsweise rund 85.000 erhöhen.¹⁴

ABBILDUNG 5

Anzahl Ausreisen
in Tsd.



Anteil aus dem Westbalkan

Bei Rückführungen	40%	71%	72%
Bei freiwilligen Ausreisen	65%	87%	68%

¹ Bei Fortschreibung der durchschnittlichen Ausreisezahlen von Januar bis Ende Juli

² Nur von der Bundespolizei zentral kommunizierte Rückführungen betrachtet

³ Nur freiwillige Ausreisen über REAG/GARP betrachtet – reale Zahl der Ausreisen ggf. höher (zusätzliche individuelle Förderung der Länder, nicht geförderte Ausreisen etc.)

Quelle: IOM; Bundespolizei

¹² Daten von Bundespolizei und aus IOM-Statistik; ggf. erfolgten freiwillige Ausreisen außerhalb des Programms. Der Umfang lässt sich auf Grund fehlender Registrierungen nicht erfassen.

¹³ Reintegration and Emigration Program for Asylum Seekers in Germany/Government Assisted Repatriation Program: Auf eine einmalige Förderung aus diesem Förderprogramm hat Anspruch, wer in bestimmte Herkunftsländer ausreist und mittellos ist. Diese Förderung kann eine Reisebeihilfe von maximal 200 EUR, eine Übernahme der Reisekosten und eine finanzielle Wiedereingliederungshilfe für die Rückkehrer im Herkunftsland in Höhe von maximal 500 EUR umfassen (je nach Fall können einzelne oder alle drei Elemente der Förderung zum Tragen kommen). Es handelt sich um eine bundesweite Förderung, die hälftig vom Bund und von den Ländern getragen wird. Siehe auch Kapitel 2 und 3.

¹⁴ Bei Fortschreibung der durchschnittlichen Ausreisezahlen von Januar 2016 bis Ende Juli 2016.

1.1.6. Das Zeitfenster für eine erfolgreiche Rückkehr liegt bei ca. sechs Monaten

In den ersten sechs Monaten nach Eintritt der Ausreisepflicht reisen rund zweimal so viele Personen aus wie in den zwei Jahren danach.¹⁵

Nach zweieinhalb Jahren sind insgesamt nur ca. 40% der Ausreisepflichtigen ausgereist; rund 60% halten sich noch in Deutschland auf. Ca. 35% dieser 60% sind noch ausreisepflichtig. Die übrigen rund 25% haben nachträglich einen Aufenthaltstitel erhalten. Ca. 60% der Personen mit Aufenthaltstiteln erhalten Aufenthaltstitel auf Grund von familiären Gründen¹⁶, der Unmöglichkeit der Ausreise (§ 25 Abs. 5 AufenthG) oder nachträglicher Schutzbedürftigkeit¹⁷. Ca. 15% sind wieder in das Asylverfahren eingetreten.

Dies zeigt, dass die Verkürzung der Rückkehrprozesse von großer Bedeutung ist, um die Anzahl der Ausreisenden zu erhöhen. Der größte Rückkehrerfolg ist in den ersten sechs Monaten nach Entstehen der Ausreisepflicht zu verzeichnen. Danach steigt im Verlauf der Zeit die Wahrscheinlichkeit, dass Ausreisepflichtige nachträglich einen Aufenthaltstitel erhalten.

Auch die Verkürzung des Asylprozesses leistet hier einen wichtigen Beitrag, da durch einen insgesamt kürzeren Aufenthalt in Deutschland die Wahrscheinlichkeit zur dauerhaften Verfestigung verringert wird.

15 Analyse der Kohorte der zu Ende Dezember 2013 ausreisepflichtig gewordenen Personen. Unbekannt Verzogene werden ebenfalls der Gruppe der Ausgereisten zugerechnet.

16 Familiennachzug oder Eheschließung.

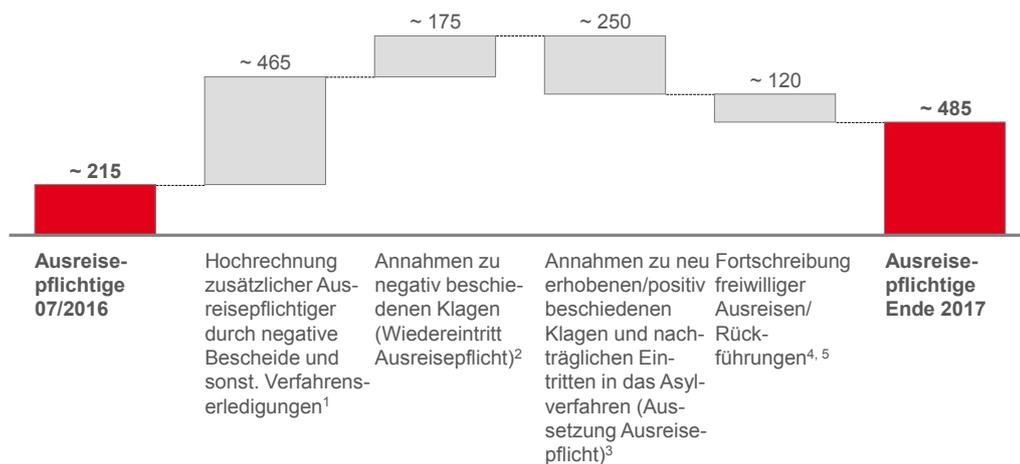
17 Aufenthaltstitel im Nachgang eines positiven Bescheids oder zum Schutz der Person.

1.2. Hochrechnung: Bis Ende 2017 wird die Anzahl Ausreisepflichtiger in Deutschland auf rund 485.000 steigen

Mit ca. 85.000 Ausreisen bis Ende des Jahres liegt die Zahl der Ausreisen zwar deutlich über dem Niveau der beiden Vorjahre (2014: 28.000 und 2015: 58.000); angesichts der hohen Zahl anhängiger Asylverfahren (rund 580.000 Ende September 2016) sowie weiterer zu erwartender Asylanträge bis Ende 2017 stellt dies jedoch keine ausreichende Entlastung dar: Unterstellt man eine Schutzquote von 53%¹⁸ für die zukünftigen Entscheidungen bis Ende 2017¹⁹, entsprechende Annahmen zu Klagequote und -erfolgen und eine Fortschreibung der aktuellen zentral erfassten Ausreisepflichtigen (85.000 für 2016 prognostiziert), ist bis Ende 2017 hochgerechnet mit einem Anstieg von den derzeit 215.000 auf ca. 485.000 Ausreisepflichtige zu rechnen (Abbildung 6).

ABBILDUNG 6

Hochrechnung Anzahl Ausreisepflichtiger vom 31. Juli 2016 bis zum 31. Dezember 2017
in Tsd., angenommene Schutzquote für Hochrechnung: 53% (anhängige Verfahren)



1 Annahme: keine Zugänge von Ausreisepflichtigen bei Auszuweisenden und "irregulären Migranten", ~ 700.000 Asylentscheide im Jahr 2016, 600.000 Asylentscheide im Jahr 2017; inkl. Personen der Gruppe "irreguläre Migranten", die einen negativen Bescheid aus dem Asylverfahren erhalten

2 Inkl. negativ beschiedener Klagen von Personen mit erfolgreichen Eilanträgen und negativer Klagen von einfach unbegründet negativ Beschiedenen

3 Inkl. erfolgreicher Eilanträge/Klagen, Aussetzung der Ausreisepflicht bei Klageeinreichung von einfach unbegründet negativ Beschiedenen und Personen der Gruppe "irreguläre Migranten", die in das Asylverfahren eintreten

4 Annahme: Ausreisen/Rückführungen zwischen dem 31. Juli 2016 und dem 31. Dezember 2017 entsprechen durchschnittlichen Werten des Jahres 2016 (bis Ende Juli)

5 Für freiwillige Ausreise nur Zahlen aus REAG/GARP-Programm, Ausreisen von Nicht-Asylbewerbern sowie noch nicht beschiedenen Asylbewerbern könnten ggf. zu einem geringen Teil enthalten sein

Quelle: Ausländerzentralregister; IOM; Bundespolizei; BAMF

18 Gewichtete kumulierte Schutzquote von Januar bis Ende September 2016 der derzeit anhängigen Asylverfahren zu Ende September 2016; für Details zur Schutzquote und Verteilung der anhängigen Verfahren nach Herkunftsländern siehe Anhang C.

19 Aktuelle Schätzung des BAMF: 700.000 Entscheidungen im Jahr 2016, 600.000 Entscheidungen im Jahr 2017 (von den 600.000 Entscheidungen sind 400.000 anhängige Verfahren).

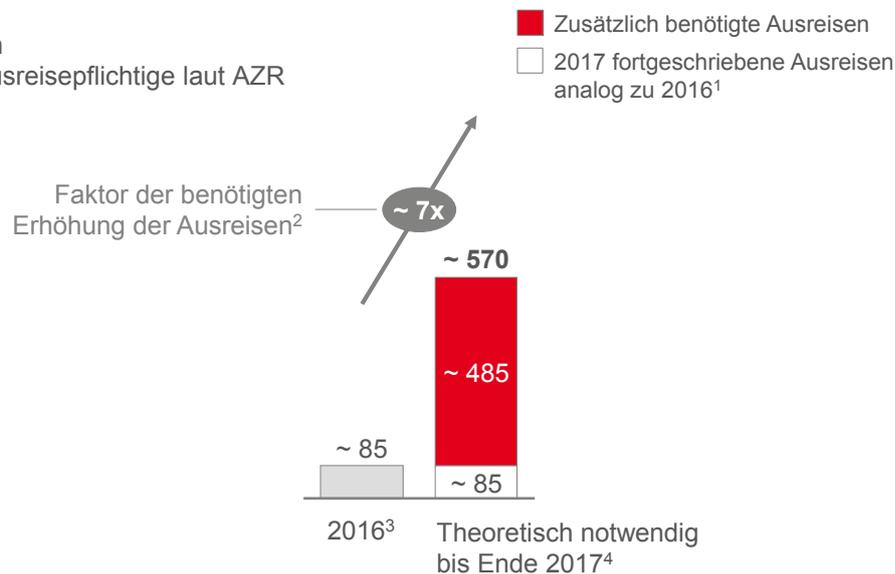
1.3. Maximal zu adressierende Größe 2017: Ausreise von 570.000 Ausreisepflichtigen

Leitbild ist die Rückkehr aller Ausreisepflichtigen. Konkret bedeutet das: Ausgehend von der annahmenbasierten Hochrechnung von 485.000 Ausreisepflichtigen bis Ende 2017 und zuzüglich der in der Hochrechnung berücksichtigten erwarteten 85.000 Ausreisen im Jahr 2017 müssten hochgerechnet theoretisch 570.000 Ausreisen erfolgen, wenn alle Ausreisepflichtigen noch 2017 ausreisen sollten. Die Rückkehr aller Ausreisepflichtigen würde damit ungefähr eine Versiebenfachung der Ausreisen gegenüber 2016 bedeuten (Abbildung 7).

ABBILDUNG 7

Ausreisen

in Tsd., Ausreisepflichtige laut AZR



1 Annahme: Ausreisen 2017 wie 2016

2 Erhöhung im Gesamtjahr 2017 im Vergleich zum Vorjahreszeitraum; Annahme: Ausreisen August bis Dezember 2016 wie durchschnittlich im Januar bis Ende Juli 2016; inkl. freiwilliger Ausreisen (REAG/GARP) sowie Rückführungen

3 Davon ~ 30% Abschiebungen und ~ 70% freiwillige Ausreisen (nur REAG/GARP); Annahme: Ausreisen August bis Dezember 2016 wie durchschnittlich im Januar bis Ende Juli 2016

4 Basiert auf "Hochrechnung Ausreisepflichtiger bis Ende 2017"; ohne Ausreisen im Jahr 2017

Quelle: Ausländerzentralregister; IOM; Bundespolizei; BAMF

Die Ausreisepflichtigen fallen in verschiedene Kategorien mit unterschiedlichen Erfolgsaussichten für eine Rückkehr bzw. Rückführung (Abbildung 8):

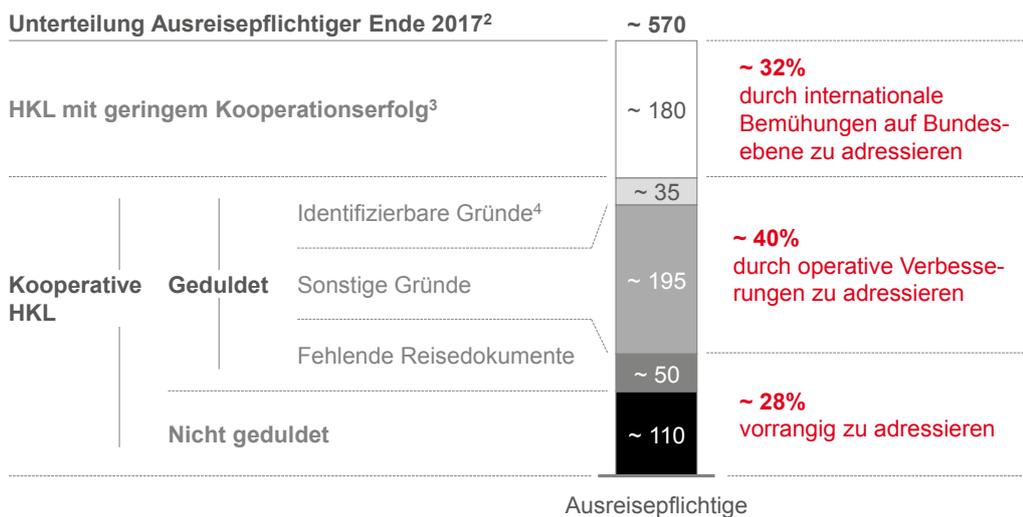
- **Durch internationale Bemühungen auf Bundesebene zu adressieren.** 32% (ca. 180.000) kommen aus Herkunftsländern mit geringem Kooperationserfolg. Die Ausreise dieser Gruppe ist faktisch nur durch internationale Bemühungen auf Bundesebene zu erreichen (siehe auch Kapitel 2).
- **Durch operative Verbesserungen zu adressieren.** Etwa 40% (ca. 230.000) stammen aus kooperativen Herkunftsländern und sind in Deutschland geduldet (alle Duldungsgründe außer „fehlende Passersatzpapiere“). Ein gewisser Teil dieser Gruppe wird auf Grund dauerhafter nicht selbstverschuldeter Abschiebungshindernisse (z.B. medizinischer Gründe) in Deutschland bleiben. Bei den übrigen wird es darum gehen, die Ausreise durch prozessuale und operative Verbesserungen zu beschleunigen und den Rückkehrerfolg zu erhöhen. Es gilt, insbesondere die Gruppe mit „sonstigen Duldungsgründen“ detailliert zu analysieren und tatsächliche Abschiebungshindernisse zu

identifizieren. Zu dieser Gruppe dürften z.B. auch Personen gehören, deren Folgeanträge noch in Bearbeitung sind oder deren Familienangehörige aktuell das Asylverfahren durchlaufen.

- Vorrangig zu adressieren.** 28% der Ausreisepflichtigen (ca. 160.000) kommen aus kooperativen Herkunftsländern und leben hier ohne Duldung oder sind auf Grund fehlender Passpapiere geduldet. Bei dieser Gruppe liegen keine Abschiebungshindernisse vor, die einer Rückführung generell im Wege stehen würden: Die Passersatzpapierbeschaffung sollte möglich sein, da sich die entsprechenden Herkunftsländer auch in der Vergangenheit kooperativ gezeigt haben. Bei den Personen ohne Duldung ist davon auszugehen, dass gar kein Abschiebungshindernis vorliegt. Daher gilt es, Personen dieser Gruppe vorrangig zur Rückkehr zu bewegen.

ABBILDUNG 8

Differenzierung Ausreisepflichtiger Ende 2017 (ohne Ausreisen)¹
in Tsd.



¹ Basiert auf "Hochrechnung Ausreisepflichtiger bis Ende 2017"; ohne für 2017 fortgeschriebene Ausreisen analog zu 2016 (Annahme: Ausreisen 2017 wie 2016)

² Annahme: gleiche Verteilung wie Ende Juli 2016

³ Mangelnde Kooperation, z.B. bei Passersatzpapierbeschaffung

⁴ Identifizierbare Duldungsgründe ohne "fehlende Reisedokumente"; ~ 12% der Duldungen, davon 6% Gruppenaussetzung Landesbehörde, 2% familiäre Bindung, 2% humanitäre Gründe, 2% medizinische Gründe

Quelle: Ausländerzentralregister; IOM; Bundespolizei; BAMF

1.4. Prozesse: Für die Optimierung der Rückkehr Ausreisepflichtiger sind vier Prozesse relevant

Die Rückkehr Ausreisepflichtiger in ihre Herkunftsländer und die Weiterwanderung in andere Zielländer wird in unterschiedlichen Verfahren durchgeführt, die sich an den vier wesentlichen Personengruppen orientieren. Unterscheiden lassen sich grundsätzlich vier Kernprozesse (Abbildung 9):

ABBILDUNG 9

Zentrale Personengruppen



4 relevante Rückkehrprozesse



¹ Negativ Beschiedene sowie sonstige Verfahrenserledigungen

- **Freiwillige Rückkehr (und Reintegration) – alle Ausreisepflichtigen.** Diese Option steht allen Ausreisepflichtigen offen und kann durch beratende und unter bestimmten Voraussetzungen auch finanzielle Förderung unterstützt werden.
- **Rückführung – Ausreisepflichtige im Asylkontext und „Irreguläre Migranten“.** Hält sich eine Person ohne Aufenthaltstitel in Deutschland auf, ist sie vollziehbar ausreisepflichtig und kann bzw. muss (nach der EU-Rückführungsrichtlinie) zurückgeführt werden.
- **Rückführung nach Ausweisung – Ausgewiesene.** Die Rückführung erfolgt unter Berücksichtigung einiger Besonderheiten, die sich im Zusammenhang mit der Ausweisung ergeben.
- **Dublin-Überstellung – Dublin-Fälle.** Ist für die Durchführung des Asylverfahrens einer Person ein anderer Mitgliedsstaat²⁰ des Dubliner Übereinkommens zuständig, ist der Betroffene für die Durchführung des Asylverfahrens in diesen Staat zu überstellen.

²⁰ EU-Mitgliedsstaaten sowie Norwegen, Island, die Schweiz und Liechtenstein.

1.4.1. Freiwillige Rückkehr (und Reintegration)

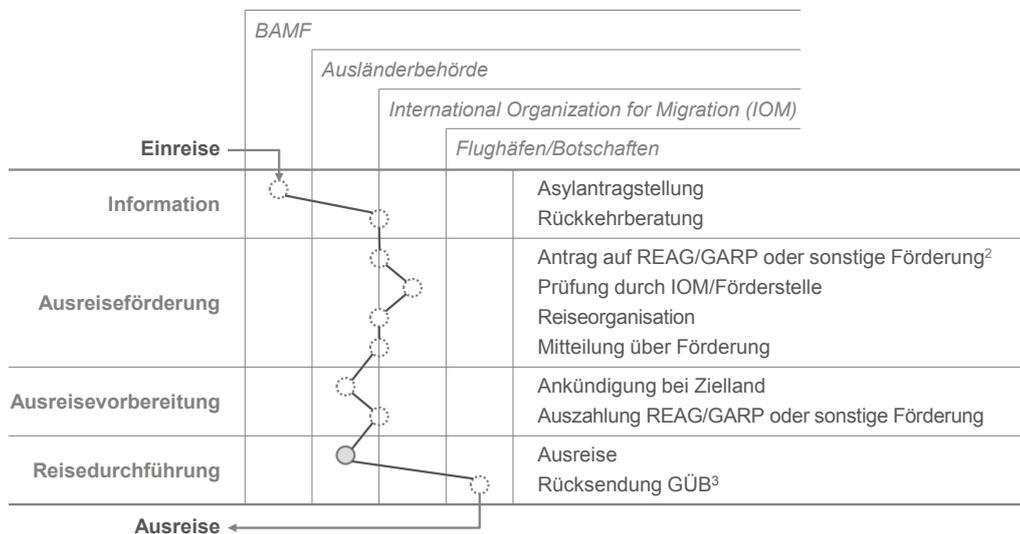
Allen Ausreisepflichtigen steht die Möglichkeit offen, freiwillig in ihr Herkunftsland zurückzukehren bzw. in einen aufnahmebereiten Drittstaat weiterzuwandern – nach Ablauf ihres Aufenthaltsrechts (ggf. auch bereits vor oder während des Asylprozesses) reisen sie ohne Zwang aus (sofern nicht aus Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung eine Überwachung der Ausreise erforderlich ist). Die freiwillige Rückkehr kann durch verschiedene Programme finanziell und beratend gefördert werden. Auf diese Art und Weise erfolgen bisher rund 70% und somit der Großteil der Ausreisen. Der entsprechende Prozess lässt sich simplifiziert²¹ in die vier Schritte Information, Ausreiseförderung, Ausreisevorbereitung und Reisedurchführung (und ggf. Reintegration) unterteilen (Abbildung 10).²²

ABBILDUNG 10

Freiwillige Rückkehr (und Reintegration) Simplifizierte Prozessdarstellung¹

AUSREISE KANN GRUNDSÄTZLICH AUCH
OHNE BERATUNG/FÖRDERUNG ERFOLGEN

Optional



¹ Stark schematische Darstellung des Prozesses; für den detaillierten Prozessverlauf siehe Anhang D. Kreise auf den Linien stellen geteilte Verantwortlichkeiten dar

² Antrag auf REAG/GARP wird durch antragsübermittelnde Stellen gestellt

³ Grenzübertrittsbescheinigung

- Information.** Um eine Förderung der freiwilligen Rückkehr in Anspruch nehmen zu können, sind Ausreisepflichtige zuerst über die Möglichkeit der freiwilligen Rückkehr zu informieren und ggf. zu beraten. Einen ersten Hinweis auf diese Möglichkeit erhalten Asylbewerber im Falle der Ablehnung des Asylantrags gemeinsam mit dem negativen Bescheid. In den übrigen Fällen (z.B. bei Ausreisepflichtigen, die sich schon längere Zeit in Deutschland aufhalten) soll die Information über die Ausländerbehörden erfolgen. Bei Interesse an einer freiwilligen Rückkehr kann eine Beratungsstelle (z.B. Ausländerbehörden, Wohlfahrtsverbände) aufgesucht werden.

²¹ Siehe detaillierte Prozessdarstellung im Anhang D.

²² Ablauf des Prozesses durch Interviews mit Prozessbeteiligten erfasst.

- **Ausreiseförderung.** Entschließt sich ein Ausreisepflichtiger zur Rückkehr, kann er über eine antragsübermittelnde Stelle²³ einen Antrag auf finanzielle Förderung stellen. Am häufigsten wird ein Antrag auf die bundesweit angebotene REAG/GARP-Förderung bei der International Organization for Migration (IOM) gestellt. Anträge auf REAG/GARP werden von der IOM geprüft und bearbeitet, Anträge auf anderweitige Förderungen, wie z.B. die länderspezifischen Programme URA 2²⁴ und ERIN²⁵, von den jeweils zuständigen Stellen.
- **Ausreisevorbereitung.** Nach der Prüfung bekommt der Antragsteller ggf. eine Mitteilung über eine bewilligte Förderung und wird über den Termin für die Ausreise per Luft- oder Landweg informiert. Kommt eine Förderung nach den beantragten Programmen nicht in Betracht, kann der Antragsteller sich über weitere Alternativen beraten lassen oder aus eigenen Mitteln förderungsfrei ausreisen. Die Ausreise wird ggf. durch eine Ankündigung beim Zielland vorbereitet.
- **Reisedurchführung.** Etwaige Förderungen durch Reisebeihilfe und/oder Starthilfe werden entweder direkt am Flughafen oder – vor allem bei einer Ausreise auf dem Landweg – in der antragsübermittelnden Stelle in meist engem zeitlichen Zusammenhang mit der Ausreise ausgezahlt.
- Nach erfolgter Ausreise soll eine Grenzübertrittsbescheinigung²⁶ an die zuständige Ausländerbehörde zurückgesandt werden. Bei Ausreise mit dem Flugzeug wird die Rücksendung vom jeweiligen Flughafen vorgenommen – ansonsten von der deutschen Botschaft im Zielland oder der zuständigen Behörde bei Grenzübertritt auf dem Landweg, nachdem der Ausreisepflichtige sie dort abgegeben hat.

Der Prozess der freiwilligen Rückkehr dauert derzeit ab Äußerung des Rückkehrwillens durch den Betroffenen durchschnittlich rund sechs Wochen. Der Prozess kann in sehr schnellen Fällen minimal zwei Wochen dauern, kann aber auch durch äußere Umstände wie z.B. fehlende Passpapiere oder fehlende Flugverbindungen um Monate verzögert werden.²⁷

23 Bei den zuständigen deutschen Behörden (Ausländerämter, Kreise, Gemeinden, Sozialämter etc.), staatlichen Wohnheimen, Beratungsstellen der Freien Wohlfahrtsverbände, Fachberatungsstellen, Zentralen Rückkehrberatungsstellen, Ausländerbeauftragten und UNHCR.

24 Beratungs- und Reintegrationsprogramm für kosovarische Rückkehrer.

25 European Reintegration Instrument Network: Rückkehr- und Reintegrationsprogramm der EU für bestimmte Drittstaaten, z.B. Afghanistan.

26 Bescheinigung über das Verlassen des Schengen-Raumes, die am Flughafen oder an einer EU-Außengrenze ausgefüllt wird.

27 Die Bearbeitungszeit bei der IOM beträgt durchschnittlich elf Tage (REAG/GARP-Programm 2016 – Bericht zu Bund-Länder-Sitzung im September 2016). Für die genaue Aufschlüsselung der Prozessdauer siehe Anhang D.

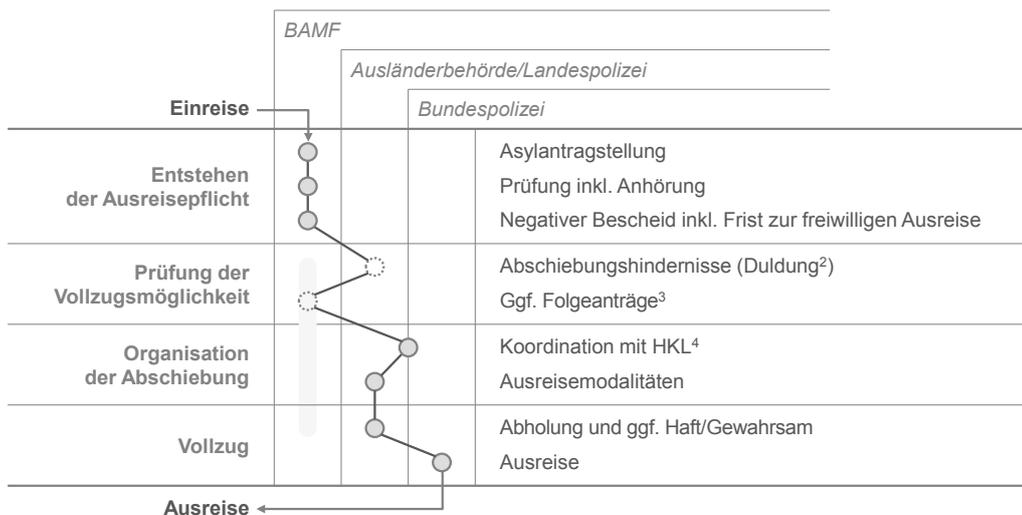
1.4.2. Rückführung

Ausreisepflichtige können bzw. müssen nach Eintritt der Vollziehbarkeit ihrer Ausreisepflicht²⁸ zwangsweise in ihr Herkunftsland zurückgeführt werden (Abbildung 11).²⁹

ABBILDUNG 11

Optional

Rückführung
Simplifizierte Prozessdarstellung¹



¹ Stark schematische Darstellung des Prozesses; für den detaillierten Prozessverlauf siehe Anhang E. Kreise auf den Linien stellen geteilte Verantwortlichkeiten dar

² Z.B. fehlende Passersatzpapiere, medizinische Gründe

³ Folgeanträge können zu jedem Zeitpunkt im Prozess gestellt werden

⁴ Abhängig von HKL, Art der Rückführungsmaßnahme, ggf. Vorgaben des Rückübernahmeabkommens und individueller Situation durch Bundespolizei oder ABHn

- Prüfung der Vollzugsmöglichkeit.** Die Ausländerbehörde prüft zunächst, ob Abschiebungshindernisse vorliegen, die einer Rückkehr entgegenstehen und zur Erteilung einer Duldung führen können. In diesem Fall wird die Rückführung bis zum Wegfall des Abschiebungshindernisses ausgesetzt (vgl. § 60a Abs. 2 AufenthG). Zu jedem Zeitpunkt im Verfahren kann ein Folgeantrag gestellt werden, mit dem neue Tatsachen für die Prüfung eines Asylverfahrens geltend gemacht werden können (vgl. § 71 AsylG). Dieser muss vom BAMF geprüft werden. Zunächst wird die Zulässigkeit geprüft. Hier stellt das BAMF fest, ob Gründe vorliegen, die ein Wiederaufgreifen des Asylverfahrens rechtfertigen. Bis zum Abschluss dieser Prüfung ist dem Antragsteller der Aufenthalt zu gestatten.³⁰ Bei negativem Beschluss über die Zulässigkeit kann die Abschiebung wieder vollzogen werden. Bei positivem Beschluss wird auf Basis der neu vorgetragenen Tatsachen der Asylantrag erneut geprüft.
- Organisation der Abschiebung.** Ist die Vollzugsmöglichkeit gegeben, kann die Rückführung organisiert werden. Rückführungen müssen – ggf. abhängig von einem vorliegenden Rückübernahmeabkommen – individuell mit dem jeweiligen Herkunftsland koordiniert werden. Sollte ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren eingeleitet worden sein, muss ggf. die Staatsanwaltschaft der Rückführung zustimmen. Anschließend müssen die Ausreisemodalitäten, z.B. die Rückführung per Sammelcharter oder per

²⁸ Die vollziehbare Ausreisepflicht tritt bei negativem Asylbescheid nach Ablauf der Frist zur freiwilligen Ausreise bzw. nach Urteil oder Beschluss über ein Rechtsmittel mit aufschiebender Wirkung ein.

²⁹ Ablauf des Prozesses durch Interviews mit Prozessbeteiligten erfasst; siehe detaillierte Prozessdarstellung im Anhang E.

³⁰ Es wird jedoch keine Bescheinigung über die Aufenthaltsgestattung nach § 63 AsylG ausgestellt.

Linienflug, abgestimmt und organisiert werden.

- **Vollzug.** Die Ausreisepflichtigen werden schließlich von den Ausländerbehörden an ihrem jeweiligen Aufenthaltsort abgeholt. Zur Durchführung werden zumeist die Landespolizeien herangezogen.

Liegen keine Vollzugshindernisse wie z.B. die Abwesenheit oder Reiseunfähigkeit des Ausreisepflichtigen vor, kann dieser an einem Flughafen an die Bundespolizei zur weiteren Durchführung der Rückführung übergeben werden. Die Bundespolizei stellt Beamte zur Begleitung der Ausreise ab. Am Flughafen arbeitet die Bundespolizei mit Ärzten und medizinischem Personal zusammen. Bei Bedarf begleiten Ärzte die Ausreise bis zur Ankunft im jeweiligen Zielland.

Der Rückführungsprozess dauert derzeit ab Vollziehbarkeit der Ausreisepflicht (d.h. nach Bestandskraft des entsprechenden Bescheids und nach Ablauf der Frist zur freiwilligen Ausreise) im Durchschnitt rund zwölf Monate – bei einer Spanne von rund fünf Wochen in besonders schnellen Fällen bis hin zu viereinhalb Jahren in besonders komplizierten Fällen.³¹

1.4.3. Rückführung nach Ausweisung

Werden Ausländer wegen bestimmter Straftaten verurteilt oder stellen sie eine Gefährdung für die öffentliche Sicherheit und Ordnung dar, können sie ausgewiesen werden – das gilt sowohl für Ausländer mit Aufenthaltstitel als auch für Ausreisepflichtige.³² Die Ausweisung hat besondere Rechtsfolgen, vor allem kann die Frist für ein Wiedereinreiseverbot in den Schengen-Raum die üblichen fünf Jahre (bei normaler Rückführung) überschreiten. Das Gesetz sieht die Möglichkeit einer Befristung auf zwischen fünf und zehn Jahre vor (in Ausnahmefällen kann die Frist auf über zehn Jahre angeordnet werden, vgl. § 11 Abs. 3 AufenthG). Grundsätzlich durchlaufen ausgewiesene Straffällige und Gefährder als Ausreisepflichtige den regulären Rückführungsprozess (siehe Kapitel 1.4.2). Die Ausweisung enthält jedoch prozessual zwei Besonderheiten (Abbildung 12):

- **Entstehen der Ausreisepflicht.** Ob eine Ausweisung im Einzelfall ausgesprochen werden kann, muss stets genau geprüft werden. Hierfür ist das Bleibeinteresse des Betroffenen mit dem Ausweisungsinteresse des deutschen Staates abzuwägen (vgl. § 53 AufenthG). Es ist gegenüberzustellen, wie schwer einerseits die Straftat oder die Gefährdung die öffentliche Sicherheit und Ordnung beeinträchtigt, und andererseits, wie stark der Ausländer bereits durch familiäre oder soziale Bindung sowie Teilhabe am Arbeitsmarkt und ähnliche bindende Elemente verwurzelt ist.³³ Nur wenn das Ausweisungsinteresse des Staates überwiegt, kann eine Person ausgewiesen werden. Dies ist insbesondere bei langjährigem Aufenthalt in Deutschland oft problematisch. Auch wird regelmäßig der Ausgang eines noch laufenden Asylverfahrens abgewartet, da die Asylantragstellung in der Regel zu einem besonderen Ausweisungsschutz führt, d.h. einer stärkeren Gewichtung des Bleibeinteresses (vgl. § 53 Abs. 3 und 4 AufenthG). Ein positiver Asylbescheid erhöht die Voraussetzungen für eine Ausweisung deutlich (vgl. § 53 Abs. 3 AufenthG).

31 Für die genaue Aufschlüsselung der Prozessdauer siehe Anhang E.

32 Ablauf des Prozesses durch Interviews mit Prozessbeteiligten erfasst; siehe detaillierte Prozessdarstellung im Anhang F.

33 Neben nationalen Schutzvorschriften aus § 54 AufenthG sind übergeordnete Schutzvorschriften zu berücksichtigen, welche sich z.B. aus der EMRK, dem ENA sowie aus dem Beschluss 1/80 des Assoziationsrats EWG-Türkei ergeben.

- **Organisation der Abschiebung.** Befindet sich ein Straftäter in Deutschland in Haft, muss die Staatsanwaltschaft einer frühzeitigen Haftentlassung zum Zweck der Rückführung zustimmen.

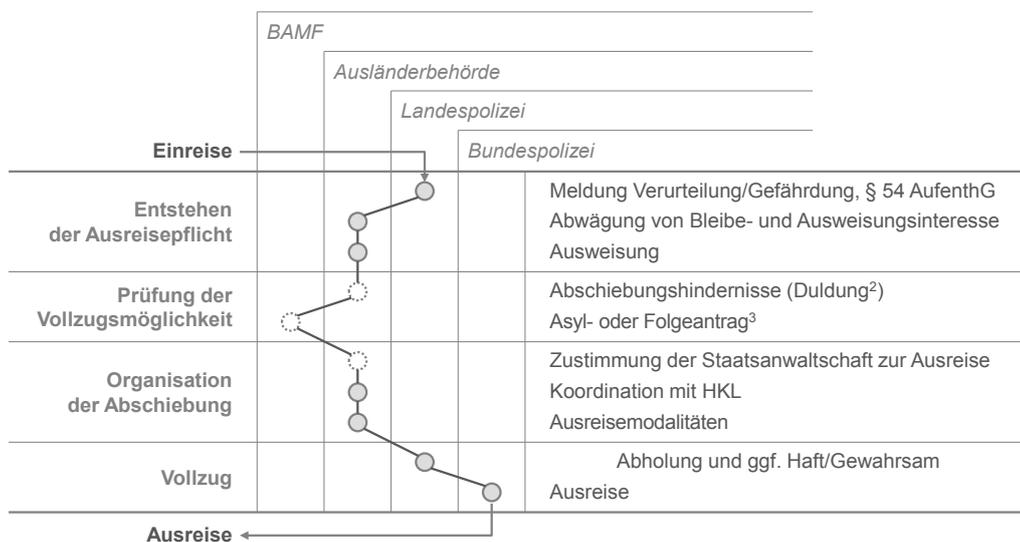
Der gesamte Prozess der Ausweisung mit anschließender Rückführung dauert aktuell durchschnittlich etwa 20 Monate. Die Spanne liegt hierbei zwischen rund 14 Wochen in zügigen Fällen und bis zu etwa viereinhalb Jahren in komplizierten Fällen.³⁴

ABBILDUNG 12

Optional

Rückführung nach Ausweisung

Simplifizierte Prozessdarstellung¹



¹ Stark schematische Darstellung des Prozesses; für den detaillierten Prozessverlauf siehe Anhang F. Kreise auf den Linien stellen geteilte Verantwortlichkeiten dar

² Z.B. auf Grund fehlender Passersatzpapiere oder medizinischer Gründe

³ Folgeanträge können mehrmals gestellt werden

³⁴ Für die genaue Aufschlüsselung der Prozessdauer siehe Anhang F.

1.4.4. Dublin-Überstellung

Eine Besonderheit besteht, wenn für die Durchführung des Asylverfahrens einer Person ein anderer Mitgliedsstaat³⁵ zuständig ist. Dann liegt ein so genannter Dublin-Fall vor und der Betroffene ist zu diesem Zwecke in den Staat zu überstellen.³⁶

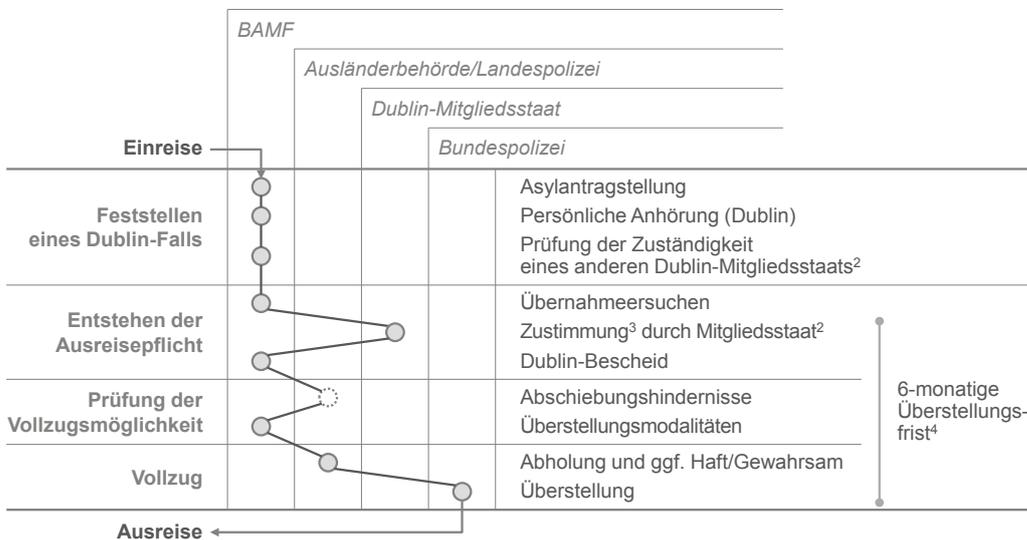
Während sich die Prozesse der Rückführung und der Überstellung in einigen Bereichen stark ähneln, weisen sie doch grundlegende Unterschiede auf (Abbildung 13).³⁷

ABBILDUNG 13

Optional

Dublin-Überstellung

Simplifizierte Prozessdarstellung¹



¹ Stark schematische Darstellung des Prozesses; für den detaillierten Prozessverlauf siehe Anhang G. Kreise auf den Linien stellen geteilte Verantwortlichkeiten dar

² EU-Mitgliedsstaaten sowie Norwegen, Island, die Schweiz und Liechtenstein

³ Oder Zustimmungsfiktion

⁴ Bzw. 12 Monate bei Straf-/U-Haft, 18 Monate bei "Untertauchen"

- Entstehen der Ausreisepflicht.** Hat das BAMF festgestellt, dass ein Dublin-Fall vorliegt, wird das Dublin-Verfahren durch ein Übernahmeersuchen an den zuständigen Mitgliedsstaat³⁸ angestoßen. Im Regelfall hat der Mitgliedsstaat innerhalb von zwei Monaten auf das Übernahmeersuchen zu reagieren, ansonsten wird seine Zustimmung zur Überstellung fingiert, d.h. sie gilt bei ausbleibender Reaktion als erteilt. Die Zustimmung bzw. Zustimmungsfiktion löst auch die sechsmonatige Frist zur Überstellung des betroffenen Asylbewerbers in diesen Mitgliedsstaat aus. In Ausnahmefällen kann diese Frist länger sein, z.B. beträgt sie 18 Monate, wenn die betroffene Person „untertaucht“. Dem betroffenen Asylbewerber wird ein entsprechender Bescheid zugestellt; er kann sein Asylverfahren nicht in Deutschland, sondern nur in dem entsprechenden Mitgliedsstaat durchlaufen. Ggf. folgt ein Klageverfahren gegen diesen Bescheid.

³⁵ Siehe Fußnote 8.

³⁶ Ablauf des Prozesses durch Interviews mit Prozessbeteiligten erfasst; siehe detaillierte Prozessdarstellung im Anhang G.

³⁷ Für mehr Details zum Dublin-Verfahren siehe: Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (Dublin III).

³⁸ Siehe Fußnote 8.

- **Prüfung der Vollzugsmöglichkeit.** Anschließend sind die Modalitäten der Überstellung wie Zeit und Ort mit dem EU-Mitgliedsstaat zu koordinieren. Auch ist zu prüfen, ob etwaige Überstellungshindernisse vorliegen.
- **Vollzug.** Die Ausländerbehörden sind für die Abholung der Asylbewerber an deren Aufenthaltsorten und die Übergabe an die Bundespolizei zum Vollzug der Überstellung zuständig. In vielen Fällen wird dies in Amtshilfe durch die Landespolizeien durchgeführt.

Der Prozess der Dublin-Überstellung dauert ab der Feststellung, dass ein Dublin-Fall vorliegt, durchschnittlich rund zehn Monate³⁹ – bei einer Spanne von rund neun Wochen in besonders schnellen Fällen bis hin zu mehr als einem Jahr in besonders langwierigen Fällen.⁴⁰

Grundsätzlich handelt es sich bei Personen, die nach dem Dublin-Verfahren überstellt werden sollen, nicht bereits um aus dem Schengen-Raum Ausreisepflichtige, sondern um Asylbewerber und aufgegriffene Personen. Aus diesem Grund wird im Folgenden nicht näher auf Möglichkeiten zur Erhöhung der Anzahl an Dublin-Überstellungen eingegangen.

39 Dauer überschreitet die sechsmonatige Frist auf Grund der häufigen Fristverlängerung von 18 Monaten sowie der Tatsache, dass auch der Prozessteil vor dem Fristbeginn einkalkuliert worden ist.

40 Für die genaue Aufschlüsselung der Prozessdauer siehe Anhang G.

1.5. Kosten: Die Investition in freiwillige Rückkehr und Rückführung lohnt sich finanziell bereits ab einer Verkürzung des Aufenthalts um ein bis zwei Monate

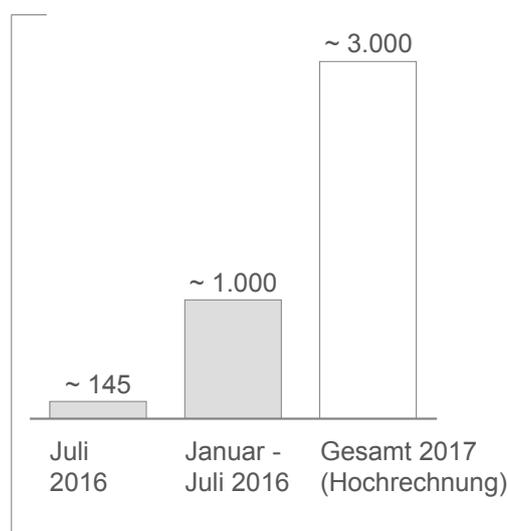
Die steigende Zahl Ausreisepflichtiger ist mit erheblichen Kosten verbunden. Bund und Länder gehen von monatlichen direkten Kosten für einen Ausreisepflichtigen von durchschnittlich 670 EUR aus.⁴¹ Diese Summe umfasst Kosten für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (§§ 3, 4 und 6 AsylbLG) für die Bereitstellung von Unterbringung, Verpflegung, Gesundheit und so genanntem Taschengeld für den notwendigen persönlichen Bedarf sowie sonstige Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts im Einzelfall. Die realen Kosten können in den einzelnen Bundesländern oder Kommunen über diesem Kostenansatz liegen. Zum einen stammt die zu Grunde liegende Kostenerhebung aus dem Jahr 2014. Im Zuge des großen Zustroms an Asylbewerbern 2015 und 2016 wurden allerdings vielerorts kurzfristige Kapazitätserhöhungen vorgenommen, die teilweise überdurchschnittliche Kosten verursacht haben und weiterhin verursachen werden. Zum anderen können die individuellen indirekten Kosten, besonders bei der Bereitstellung von Sachleistungen und der Unterbringung außerhalb einer Gemeinschaftsunterkunft, je nach Situation in den Bundesländern stark variieren und ggf. auch Kosten für Sozialleistungen anfallen, die über das AsylbLG hinausgehen.

Auf Basis der durchschnittlichen monatlichen Kosten von 670 EUR pro Ausreisepflichtigen werden die direkten Gesamtkosten für die Finanzierung des Aufenthalts der Ausreisepflichtigen in Deutschland für das Jahr 2017 bei rund 3 Mrd. EUR liegen (Abbildung 14).⁴²

ABBILDUNG 14

Direkte Kosten für Leistungen an Ausreisepflichtige in Mio. EUR

Berechnungsgrundlage¹:
Kosten von 670 EUR
pro Monat²



¹ Durchschnittswerte für Anzahl Ausreisepflichtiger laut AZR bzw. auf Basis der Hochrechnung "Hochrechnung Ausreisepflichtiger bis Ende 2017"

² Beruht auf monatlichen Kosten pro Ausreisepflichtigen von 670 EUR (Ist-Kostenrechnung von Bund und Ländern)

Quelle: Ausländerzentralregister; IOM; Bundespolizei; BAMF; BMI

41 Kommuniziert in der „Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder zur Asyl- und Flüchtlingspolitik am 24. September 2015“.

42 Siehe Berechnungslogik im Anhang H.

Angesichts der Höhe der direkten Kosten wäre es finanziell von Vorteil, in die Rückführung und insbesondere in die freiwillige Rückkehr von Ausreisepflichtigen zu investieren, um die Dauer des Aufenthalts in Deutschland zu verkürzen.

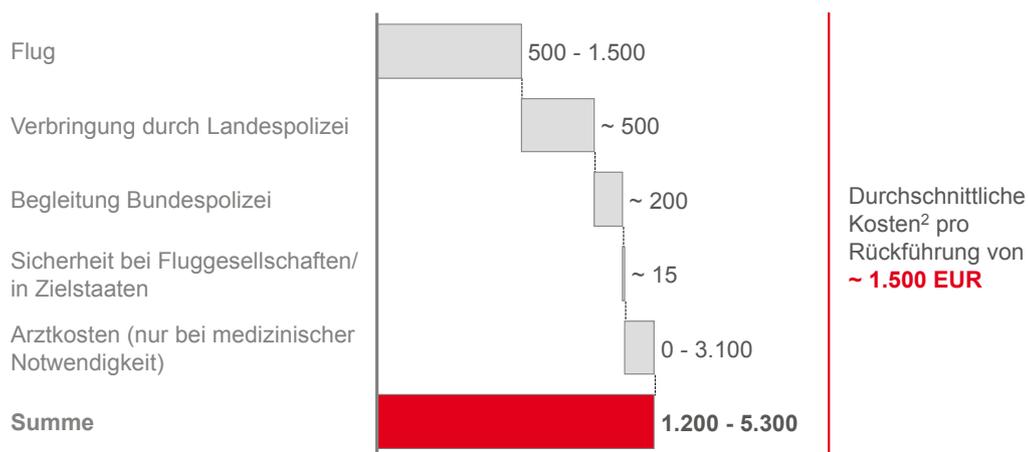
Gelingt es, den Aufenthalt eines Ausreisepflichtigen um zwei Monate zu verkürzen, sind die entsprechenden Kosten einer Rückführung bereits ausgeglichen – bei einer freiwilligen Rückkehr schon bei Verkürzung des Aufenthalts um einen Monat.

- Rückführung.** Die direkten Kosten einer einzelnen Rückführung belaufen sich auf durchschnittlich ca. 1.500 EUR (Flug, Verbringung durch Landespolizei, Begleitung durch Bundespolizei, Sicherheit, ggf. Arztkosten), bei einer Spanne je nach Herkunftsland und Gesundheitszustand von 1.200 EUR bis 5.300 EUR (Abbildung 15).⁴³ Damit entsprechen die direkten durchschnittlichen Kosten einer Rückführung den Kosten für ca. 65 Tage Aufenthalt eines Ausreisepflichtigen in Deutschland.

ABBILDUNG 15

ZAHLENGABEN
GERUNDET

Direkte zurechenbare Kosten¹ pro Rückführung eines Ausreisepflichtigen in EUR



¹ Zur Berechnungslogik der Kosten siehe Anhang I

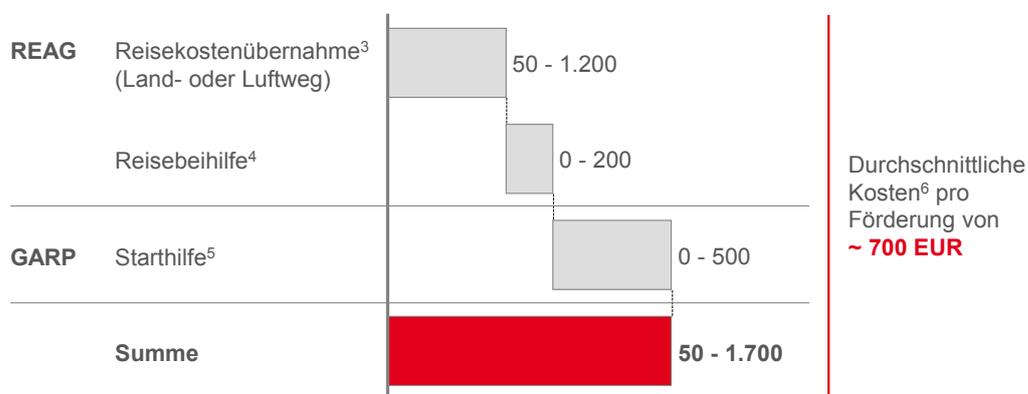
² Bei Gewichtung der Rückführungen von Januar bis Ende Juni 2016 nach HKL

Quelle: Bundespolizei; Bundesländer

- Freiwillige Rückkehr.** Die direkten Kosten für die Förderung einer freiwilligen Rückkehr auf Basis von REAG/GARP belaufen sich derzeit auf durchschnittlich ca. 700 EUR (Reisekosten, Reisebeihilfe und Starthilfe); die Spanne beträgt je nach Herkunftsland und Alter der Person zwischen 50 und 1.700 EUR (Abbildung 16).⁴⁴ Die direkten durchschnittlichen Kosten der Rückkehr entsprechen damit den Kosten für ca. 30 Tage Aufenthalt eines Ausreisepflichtigen in Deutschland.

ABBILDUNG 16

 ZAHLENGABEN
 GERUNDET

Direkte Kosten¹ pro Förderung einer freiwilligen Rückkehr²
 in EUR


1 Zur Berechnungslogik der Kosten siehe Anhang J

2 Nur REAG/GARP-Förderung; maximale Förderung pro Familie bei Dublin-Fall von 900 EUR (HKL-Gruppe 2) oder 1.500 EUR (HKL-Gruppe 1); keine Förderung von Personen aus EU-Staaten – HKL-Gruppen laut offizieller Richtlinie des IOM

3 Von Januar bis Ende Juli 2016 ~ 75% Ausreisen auf dem Luftweg und ~ 25% der Ausreisen auf dem Landweg

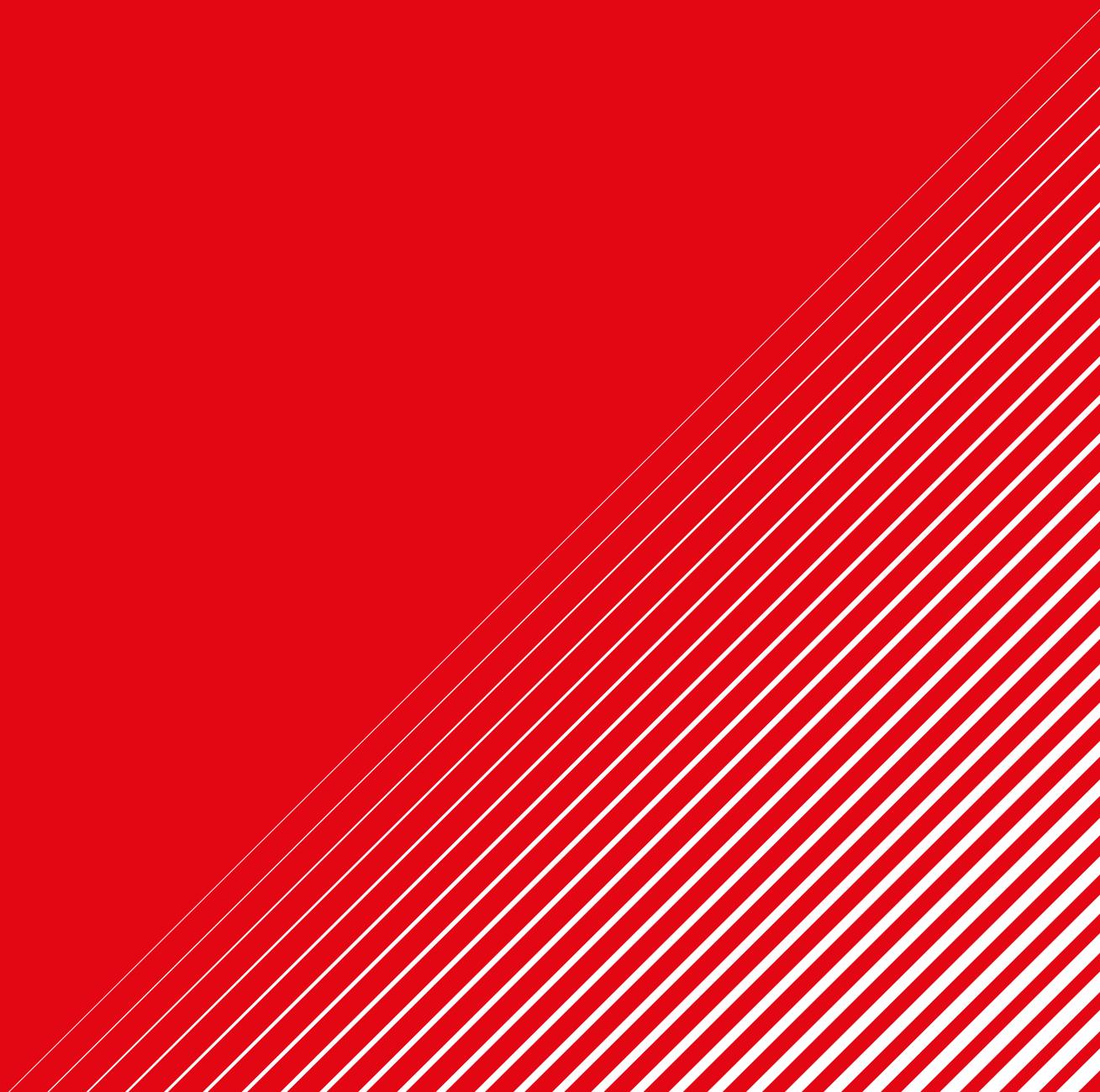
4 Nicht für Personen aus Westbalkanstaaten; Höhe abhängig von Alter der Person

5 Höhe abhängig von HKL und Alter der Person

6 Durchschnitt für geförderte freiwillige Ausreisen von Januar bis Ende Juli 2016

Quelle: IOM

2. Herausforderungen



2.1. Herausforderungen: Rückkehrhürden und lange Prozessdauern

Die große Mehrheit der Ausreisepflichtigen, die sich in Deutschland aufhält, reist derzeit nicht aus. Doch nicht nur die Zahl der tatsächlichen Rückkehrer ist gering. Die Rückführung verzögert sich auch durch lange Prozessdauern. Durchschnittlich dauert eine Rückführung zwölf Monate⁴⁵, was nicht nur hohe Kosten verursacht, sondern auch die Wahrscheinlichkeit einer erfolgreichen Rückkehr reduziert (nach zweieinhalb Jahren ohne Ausreise haben ca. 25% der Ausreisepflichtigen einen Aufenthaltstitel erhalten)⁴⁶. Außerdem wird die Reintegration im Herkunftsland mit fortschreitender Zeit erschwert.

In zahlreichen Interviews mit Vertretern der Bundesländer Berlin, Hessen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein sowie mit weiteren Prozessbeteiligten wurde bestätigt, dass eine Wechselwirkung zwischen den langen Prozessdauern und der geringen Anzahl der Ausreisen besteht: Je länger der Prozess dauert, desto geringer ist die Rückkehrbereitschaft und somit die Wahrscheinlichkeit einer tatsächlichen Ausreise. Aus diesem Spannungsfeld ergeben sich drei zentrale Problemfelder:

- Hohe Duldungszahlen
- Unzureichende Rückführungen
- Geringe Anzahl freiwilliger Rückkehrer.

2.2. Hohe Duldungszahlen

Ca. 75% der Ausreisepflichtigen sind derzeit geduldet, davon laut AZR ca. zwei Drittel aus „sonstigen Duldungsgründen“. Die fehlende Differenzierung der Duldungsgründe stellt eine große Schwachstelle des AZR dar. Hauptursachen sind eine mangelnde Datenpflege durch Mitarbeiter der aktenführenden Behörden und technische Mängel⁴⁷ des Registers selbst. Auf Basis der unzureichenden Datenlage ist es für Bund und Länder sehr schwierig, Transparenz zu vorliegenden Duldungsgründen herzustellen. Dadurch werden eine effektive Verwaltung des Duldungsstatus und eine gezielte Steuerung von Rückkehr und Rückführung deutlich erschwert.

Ländervertreter und Mitarbeiter der Ausländerbehörden berichten, dass Duldungen allem Anschein nach häufig missbräuchlich erwirkt werden: Abschiebungshindernisse würden vorgetäuscht oder auch selbstverschuldet herbeigeführt, um einen Duldungsstatus zu erhalten oder zu verlängern. Neben der Verlängerung des tatsächlichen Aufenthalts gab es in der Vergangenheit darüber hinaus mehrfach Altfallregelungen bzw. sonstige Regelungen (z.B. stichtagsunabhängige Bleiberechtsregelung (§ 25b AufenthG) und humanitäre Aufenthaltstitel (§ 25 Abs. 5 AufenthG)), die einen langen Aufenthalt trotz Ausreisepflicht nachträglich und abschließend durch ein Aufenthaltsrecht legitimiert haben.⁴⁸

45 Siehe Fußnote 31.

46 Vgl. Kapitel 1.1.6.

47 Z.B. Erfassung mehrerer Duldungsgründe nicht möglich; Speichersachverhalt „sonstige Gründe“ gibt keine präzise Begründung an; mangelhafte Plausibilitätsprüfung; Daten zum Ablauf der Duldungsgründe fehlen.

48 Das neue Asylrecht, Heusch/Haderlein/Schönenbroicher, 2016, Rn. 475.

Eine systematische Analyse zeigt drei Hauptursachen, die die Motivation, Abschiebungshindernisse vorzutauschen, erklären und die Erteilung einer hohen Anzahl an Duldungen begünstigen: die hohe finanzielle Absicherung im Duldungsstatus, fehlende Konsequenzen bei Mitwirkungspflichtverletzungen und personelle und fachliche Überlastung der Mitarbeiter in den Ausländerbehörden.

2.2.1. Finanzielle Absicherung im Duldungsstatus

Geduldete erhalten Leistungen nach dem AsylbLG.

Ein alleinstehender Leistungsberechtigter erhält bei Unterbringung in einer Aufnahmeeinrichtung Sachleistungen zur Deckung des notwendigen Bedarfs (Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheitspflege sowie Gebrauchs- und Verbrauchsgüter des Haushalts, vgl. § 3 Abs. 1 AsylbLG). Zusätzlich wird eine monatliche Geldzahlung in Höhe von 135 EUR für notwendige persönliche Bedürfnisse (soziokulturelles Existenzminimum) gezahlt (vgl. § 3 Abs. 1 S. 7 Nr. 1 AsylbLG). Außerhalb einer Aufnahmeeinrichtung soll auch der notwendige Bedarf vorrangig in Geldleistungen gewährleistet werden – alleinstehende Leistungsberechtigte erhalten hierfür bis zu 216 EUR zuzüglich der 135 EUR für notwendige persönliche Bedürfnisse (vgl. § 3 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 AsylbLG).⁴⁹ Für Geduldete, die gegen Mitwirkungspflichten verstoßen, sollen die Leistungen des notwendigen Bedarfs allerdings wiederum in Sachleistungen gewährt werden.

In der Praxis werden häufig Geldleistungen ausgezahlt, und es kann nicht immer unterschieden werden, ob es sich bei den Leistungsempfängern um geduldete Ausreisepflichtige mit Mitwirkungspflichtverletzung oder andere Geduldete oder Asylbewerber handelt.

Die Sach- und Geldleistungen stellen für viele Geduldete eine Aufwertung gegenüber den Lebensverhältnissen in ihrem Herkunftsland dar. Im Kosovo z.B. liegt die Arbeitslosenquote nach offiziellen Angaben bei über 35%; das Durchschnittseinkommen beträgt dort ca. 3.600 EUR⁵⁰ im Jahr (Kaufkraft entspricht rund 8.600 EUR in Deutschland).⁵¹

Nach drei Monaten besteht für Geduldete zudem die Möglichkeit, eine Arbeitserlaubnis zu erhalten (vgl. § 60a Abs. 6 AufenthG). Zwar besteht ein beschränktes Beschäftigungsverbot, und die Erlaubnis unterliegt einer strengen Prüfung (durch die Ausländerbehörde und ggf. durch die Bundesagentur für Arbeit).⁵² Allerdings besteht bei Erteilung der Erlaubnis die Möglichkeit einer Verfestigung in Deutschland, die den Rückkehrwillen mindern kann.

49 Unterkunft, Heizung und Hausrat werden in diesem Fall weiterhin direkt gewährt.

50 http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/Kosovo/Wirtschaft_node.html (Stand: 10.11.2016).

51 PPP (Purchasing Power Parity)-Faktor von rund 2,4 im Vergleich zum EUR im Jahr 2015 – Quelle: World Bank, International Comparison Program Database.

52 Siehe § 32 Verordnung über die Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern (BeschV).

2.2.2. Fehlen rechtlicher Konsequenzen

Mitwirkungspflichtverletzungen (z.B. bei der Beschaffung eines Passersatzpapiers) haben laut Aussage von Praktikern, z.B. Beschäftigten in den Ausländer- und Leistungsbehörden sowie den Clearing-Stellen, faktisch geringe Konsequenzen. Trotz entsprechender rechtlicher Regelungen nehmen nicht alle Sozialbehörden die vorgesehenen Leistungskürzungen vor.⁵³ Auch die weiterführende Sanktion, die Leistungskürzung auf Familienangehörige auszuweiten (vgl. § 1a Abs. 3 AsylbLG), wird derzeit nicht flächendeckend umgesetzt.

Die fehlenden rechtlichen Folgen sind zum einen auf Schwierigkeiten beim Nachweis der Mitwirkungspflichtverletzung zurückzuführen. Zum anderen geben Bundes- und Landesbehörden Informationen über die Nicht-Mitwirkung von Geduldeten nicht immer oder nur verzögert weiter. Auch fehlen den Mitarbeitern teilweise die Zeit und die Expertise, das Vorliegen einer verschuldeten Nicht-Mitwirkung fachlich zu überprüfen.

2.2.3. Personelle und fachliche Überlastung

Die Anforderungen für die Duldungserteilung sind in der praktischen Anwendung komplex und bedürfen einer sorgfältigen und im Zweifel langwierigen Einzelfallprüfung. Auf Grund knapper Personalressourcen (siehe auch Kapitel 2.3.5) haben die Mitarbeiter der Ausländerbehörden häufig nur wenig Zeit, das Vorliegen eines Abschiebungshindernisses (z.B. Reiseunfähigkeit wegen Gefährdung des Gesundheitszustands) zu beurteilen. In Folge werden vor dem Ablauf stehende Duldungen teilweise auf Basis einer lediglich oberflächlichen Einschätzung verlängert⁵⁴, selbst wenn das Abschiebungshindernis voraussichtlich zeitnah entfallen wird.

2.3. Unzureichende Rückführungen

Die zwangsweise Rückführung scheitert oft an rechtlichen und tatsächlichen Vollstreckungshindernissen und verzögert sich häufig. Hierzu tragen die im Folgenden erläuterten Probleme bei.

2.3.1. Mangelnde Kooperation der Herkunftsländer

Da Ausreisepflichtige nur mit gültigen Reisedokumenten und nach Ankündigung in ihr Herkunftsland zurückgeführt werden können, ist die Kooperation der Herkunftsstaaten von großer Bedeutung.

In vielen Fällen bestehen bilaterale Vereinbarungen oder Rückübernahmeabkommen zwischen Drittstaaten und der EU oder der Bundesrepublik. Allerdings werden diese oftmals nicht oder nicht umfassend umgesetzt. Mit anderen Staaten wurden bisher auch keine entsprechenden Vereinbarungen oder Abkommen abgeschlossen.

⁵³ Vgl. Leistungskürzung, wenn ein Geduldeter verschuldet nicht bei der Passersatzpapierbeschaffung mitwirkt (§ 1a Abs. 5 S. 1 Nr. 1 AsylbLG in Verbindung mit § 15 Abs. 2 Nr. 4 AsylG).

⁵⁴ Laut Aussage von Ländervertretern und Mitarbeitern der Ausländerbehörden.

Einige Herkunftsländer kommen der erforderlichen Mitwirkung nicht nach. So stellen einige keine Passersatzpapiere aus oder die Bearbeitungszeit für die Rückführungsfälle zieht sich unbegründet in die Länge. Auch akzeptieren einige Herkunftsländer keine Rückführungen in Sammelcharters, sondern nur eine jeweils begrenzte Anzahl an Rückkehrern auf Linienflügen, was zu einem erheblichen organisatorischen Mehraufwand führt. Dies ist ein übergreifendes Problem, das auf Bundesebene gelöst werden muss.

2.3.2. Rechtliche Hürden

Diverse rechtliche Anforderungen auf europäischer oder nationaler Ebene bei unterschiedlichen Prozessschritten führen zu Verzögerungen des Rückkehrprozesses bzw. Verhinderung der Rückkehr. Dabei handelt es sich auch um rechtsstaatliche Garantien, die beibehalten werden müssen, deren Konsequenzen jedoch bei der Ausgestaltung des Rückkehrprozesses zu bedenken sind.

Dazu gehört unter anderem das Recht der abgelehnten Asylbewerber, an jedem Punkt des Rückkehrprozesses Folgeanträge stellen zu können. 2015 wurden insgesamt rund 35.000 Folgeanträge gestellt, 2016 waren es bis Ende Juli rund 11.000.⁵⁵ Ein Folgeantrag wird in einem zweistufigen Verfahren geprüft. Während der Prüfung der ersten Stufe (Prüfung der Zulässigkeit) erhalten die Antragsteller in der Regel eine Duldung, während der Prüfung der zweiten Stufe (Bearbeitung des Folgeantrags) wird eine Aufenthaltsgestattung erteilt. Die durchschnittliche Bearbeitungszeit für Folgeanträge beträgt ca. elf Monate.⁵⁶

Die Prüfung der Zulässigkeit der Anträge sowie deren Bearbeitung führen mitunter zu erheblichen Verzögerungen oder zur kurzfristigen Stornierung der Rückreise (insbesondere wenn der Folgeantrag erst kurz vor der geplanten Rückführung gestellt wird). Das uneingeschränkte Recht zur Asylantragstellung und eine lange Bearbeitungsdauer können den Aufenthalt von Ausreisepflichtigen daher erheblich verlängern.

Auch die rechtlichen Grundlagen für die Durchsetzung von Abschiebungshaft sind sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene, respektive in der Rückführungsrichtlinien und dem Aufenthaltsgesetz niedergelegt. Die Regelungen werden durch eine vielschichtige Rechtsprechung der zuständigen Gerichte weiter ausgestaltet.

Die insgesamt strengen rechtlichen Voraussetzungen für die Abschiebungshaft erschweren die Umsetzung in der Praxis. Z.B. hat der Europäische Gerichtshof⁵⁷ festgelegt, dass die Unterbringung von Abschiebungshäftlingen nicht in gewöhnlichen Hafteinrichtungen erfolgen darf. Daher werden gesonderte Einrichtungen für Abschiebungshäftlinge benötigt, die derzeit nicht in allen Bundesländern existieren. Zudem ist ein wichtiger Abschiebungsgrund kürzlich weggefallen: Der bislang häufigste Haftgrund ist an eine beabsichtigte Abwesenheit bei Abholung zum Ausreisetermin geknüpft (vgl. § 62 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 AufenthG). Nach neuer Gesetzgebung ist eine Ankündigung des Abschiebungstermins jedoch nicht mehr zulässig (vgl. § 59 Abs. 1 S. 8 AufenthG). Ist ein Ausreisepflichtiger bei der geplanten Abschiebung nicht anzutreffen, kann daher nicht mehr davon ausgegangen werden, dass er sich der Abschiebung vorsätzlich entzogen hat. Daher findet der oben genannte Haftgrund nur noch selten Anwendung in der Praxis.

55 Aktuelle Zahlen zu Asyl, BAMF (veröffentlicht am 14.07.2016).

56 BT-Drs. 18/9415 für 2. Quartal 2016.

57 Urteil vom 17. Juli 2014, C-473/13 und C-514/13.

Der Ausreisegewahrsam scheitert hingegen meistens an mangelnden Gewahrsamseinrichtungen in Flughafennähe. Bisher gibt es eine solche Einrichtung mit 20 Plätzen nur am Flughafen Hamburg. Weitere Einrichtungen sind noch in Planung.

Durch diese Rahmenbedingungen sind die präventiven Maßnahmen zur Verhinderung des „Untertauchens“ Ausreisepflichtiger von vornherein beschränkt.

2.3.3. Prozessualer Verbesserungsbedarf

Der Rückführungsprozess weist verschiedene erhebliche Schwachstellen auf. Die daraus resultierenden Verzögerungen führen zu einer Häufung von Duldungsfällen auf Grund praktischer Abschiebungshindernisse.

Strukturelle Hindernisse

Nach Entstehen der Ausreisepflicht wird im derzeitigen Prozess zunächst die rechtliche und tatsächliche Vollzugsmöglichkeit geprüft, dann die Abschiebung organisiert und schließlich vollzogen. In die vielfältigen dahinterliegenden Abläufe sind wechselseitig das BAMF (sofern der Ausreisepflicht ein Asylverfahren vorausgeht), Ausländerbehörden, Landespolizeien und Bundespolizei involviert. In einigen Bundesländern liegen die Rückführungen dezentral in kommunaler Verantwortung oder werden von unterschiedlichen zentralen Ausländerbehörden innerhalb eines Bundeslands organisiert. Die zahlreichen Schnittstellen führen zu einer hohen Komplexität und häufigem Abstimmungsbedarf. Da Gerichte und Ärzte nicht immer direkt in den Asyl- und Rückkehrprozess einbezogen sind, kann die Prüfung von Klagen, Eilanträgen oder Attesten zu Verzögerung oder Abbruch der Abschiebung führen.

Erschwerend kommt hinzu, dass ein direkter und prioritärer Informationsfluss zwischen den beteiligten Stellen nicht flächendeckend gegeben ist. Beispielsweise werden Vollziehbarkeitsmitteilungen vom BAMF teilweise nicht direkt an die verantwortlichen Stellen in den Ausländerbehörden verschickt.⁵⁸ Dadurch kommt es zu unnötigen Liegezeiten bei der Zustellung. Auch die Zulässigkeitsprüfung von Folgeanträgen beim BAMF wird bislang nicht priorisiert, wodurch die Bearbeitungszeiten verlängert werden und es zu Verzögerungen bei der Abschiebung kommt.

Mangelnde Digitalisierung

Prozesse sind derzeit nur unzureichend digitalisiert. So gibt es z.B. keine flächendeckende elektronische Aktenführung.⁵⁹ Hierdurch können Abläufe nicht parallelisiert werden und es mangelt an behördenübergreifender Transparenz bezüglich Veränderungen der Situation eines Ausreisepflichtigen, ergangener Mitteilungen oder Aufforderungen

58 Zwei primäre Gründe: 1. Fehlen spezieller Ansprechpartner und 2. technische Einschränkungen bei der Festlegung eines Adressaten.

59 Laut Aussagen von Mitarbeitern des BAMF und der Ausländerbehörden.

zur Mitwirkung. Auch ermöglicht das AZR in seiner jetzigen Form nur eine lückenhafte Erfassung der tatsächlichen Anzahl Ausreisepflichtiger und ihres jeweiligen Status.⁶⁰ Als mögliches übergreifendes Steuerungsinstrument ist es damit kaum einsetzbar.

2.3.4. Faktische Vollzugshindernisse

Fast jede zweite Rückführung wird storniert.⁶¹ Dies geschieht häufig auch kurz vor dem Ausreisetermin. Verantwortlich hierfür sind diverse faktische Vollzugshindernisse. Zuständige Vertreter der Ausländerbehörden nennen als hauptsächliche Stornierungsgründe das kurzfristige „Untertauchen“ der Betroffenen und selbst verursachte Reiseunfähigkeit (z.B. durch Drogenkonsum oder Selbstverletzung). In manchen Fällen werden auch noch kurzfristig Folgeanträge gestellt (siehe auch Kapitel 2.3.2).

2.3.5. Personelle Überlastung

Auch bei der Rückführung spielt die personelle und fachliche Überlastung der Mitarbeiter in den Ausländerbehörden eine Rolle: Basierend auf Einschätzungen von Vertretern der Innenbehörde sowie der Behördenleitungen können Stellen teilweise nicht oder nicht ausreichend qualifiziert besetzt werden. Die Weiterbildung und Einarbeitung neuer Mitarbeiter dauert bis zu sechs Monate. Die personelle Überlastung sorgt für lange Bearbeitungsdauern und verzögert den gesamten Rückführungsprozess. Auch die Tatsache, dass Sachverhalte nicht eingehend geprüft werden können (siehe auch Kapitel 2.2.3), ist teilweise auf Mängel bei der personellen Ausstattung zurückzuführen.

2.4. Geringe Anzahl freiwilliger Rückkehrer

Geförderte freiwillige Ausreisen machen zwar über zwei Drittel aller zentral erfassten Ausreisen aus. Angesichts der hohen Gesamtzahl Ausreisepflichtiger ist die Zahl der Ausreisepflichtigen, die freiwillig in ihr Heimatland zurückkehren, bislang allerdings eher gering. Der Prozess ist geprägt von zahlreichen Schnittstellen zwischen BAMF, Ausländer- und Sozialbehörden sowie ggf. weiteren Behörden, der IOM und Botschaften. Es besteht ein deutliches Ausbaupotenzial: Weder existiert eine bundesweite umfangreiche frühzeitige und systematische Beratung, noch kann ein individuell abgestimmter Einblick in das komplexe Angebotsspektrum zur Förderung der freiwilligen Rückkehr geboten werden. Auch sind die Leistungen, die bezogen werden können, häufig nicht individuell und bedarfsgerecht abgestimmt.

2.4.1. Fehlende oder unzureichende Beratung

Zur freiwilligen Rückkehr findet in der Regel keine frühzeitige flächendeckende Beratung statt. In einigen Bundesländern kommt eine ausführliche Beratung laut Vertretern der Ausländerbehörden und der Innenbehörden faktisch nicht vor. Generell findet eine Rückkehrberatung nach Angaben direkt damit befasster Mitarbeiter nur auf Initiative von

60 Siehe für Details Kapitel 2.2.

61 Erfassung der Stornierungsgründe in einem Bundesland für das 1. Halbjahr 2016 (hauptsächliche Stornierungsgründe: „Untertauchen“ (ca. 45%) und medizinische Gründe (ca. 25%)).

Ausreisepflichtigen statt. Infolgedessen sind viele Ausreisepflichtige nicht über monetäre und nicht-monetäre Förderungsmöglichkeiten bezüglich der Rückkehr in ihr Herkunftsland oder einen Drittstaat informiert. Auch wird nicht durchgehend beratend auf die Konsequenzen bei Verweigerung der freiwilligen Ausreise hingewiesen. Des Weiteren wird die Beratung häufig von Wohlfahrtsverbänden vorgenommen, was eine zentrale Steuerung und Transparenz für beteiligte Behörden deutlich erschwert.

2.4.2. Komplexes Angebotsspektrum

Durch unterschiedliche Förderangebote von Bund und Ländern sowie regional unterschiedliche Förderungsmöglichkeiten bei Ländern und Kommunen besteht eine unübersichtliche Förderlandschaft, die für Interessierte schwer zu durchdringen ist. Das komplexe Angebotsspektrum ist teilweise selbst für die Berater schwer zu erfassen. Vorhandene elektronische Datenbanken wie die Zentralstelle für Informationsvermittlung zur Rückkehrförderung (ZIRF) werden in der Praxis selten verwendet und sind nicht immer auf dem aktuellen Stand. Letztlich werden bestehende Anreize für eine freiwillige Rückkehr so nicht immer ausgeschöpft, und es kann nicht gewährleistet werden, dass alle Ausreisepflichtigen ihrem Bedarf entsprechend optimal gefördert zurückkehren können.

2.4.3. Nicht bedarfsgerechte Leistungen

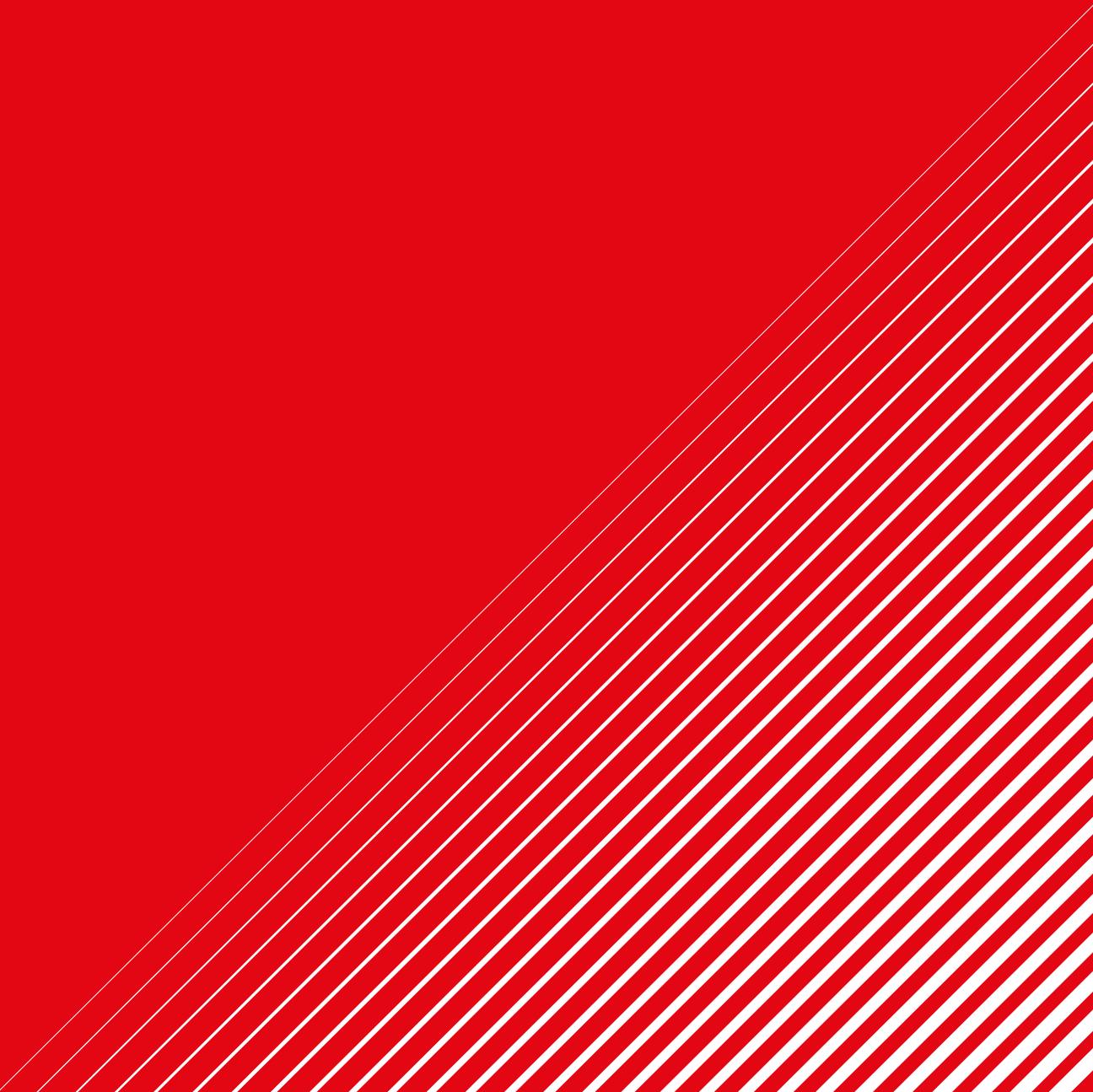
Die zentralen Förderungsmöglichkeiten beschränken sich auf ausgewählte Gruppen, und Fördersätze können nicht flexibel an den jeweiligen Bedarf angepasst werden: REAG/GARP richtet sich nur an Mittellose⁶², die bisher keine entsprechende Förderung erhalten haben. REAG (Reisekostenübernahme) kann von jedem mittellosen Ausreisepflichtigen, der nicht Staatsangehöriger eines EU-Staates ist, beantragt werden. Der Antragstellerkreis für GARP (Reisebeihilfe und Starthilfe) ist auf bestimmte Drittstaaten begrenzt.⁶³ Die Sätze variieren je nach Herkunftsland, sind mit maximal 500 EUR Starthilfe pro Person aber auf relativ geringem Niveau gedeckelt. REAG/GARP selbst bietet keinen Spielraum, die individuellen Reintegrationsvorhaben der Ausreisenden zu berücksichtigen. Zudem kann die Förderhilfe nur einmalig bewilligt werden, so dass z.B. Menschen aus den Westbalkanstaaten, die während der Kosovokrise in den 90er Jahren als Kinder erstmals eine Förderhilfe erhalten haben, eine erneute Bewilligung verwehrt ist. Die Reisebeihilfe im REAG/GARP-Programm umfasst keine Anreisekosten innerhalb Deutschlands. Diese Kosten werden üblicherweise von den kommunalen Stellen gemäß dem AsylbLG getragen. Gelegentlich bewilligt die Stelle vor Ort die Anreisekosten zum Flughafen bzw. Abfahrtsort (bei Busreisen) jedoch nicht. Diese und weitere Inkongruenzen⁶⁴ im zentralen Förderprogramm REAG/GARP werden zwar von länderspezifischen Förderprogrammen teilweise aufgefangen, gehen oftmals aber zu Lasten des Rückkehrers und können so die freiwillige Ausreise behindern.

62 Von Mittellosigkeit ist auszugehen, wenn ein Betroffener Leistungen nach dem AsylbLG oder dem Sozialgesetzbuch (SGB II und XII) oder dem Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII) beziehen kann oder nach deren Bestimmungen anspruchsberechtigt ist, vgl. <http://germany.iom.int/sites/default/files/REAG/REAG-GARP-2016-Merkblatt-lang.pdf> (Stand: 7.11.2016).

63 Vgl. für eine Erläuterung zu REAG/GARP „Merkblatt zu REAG/GARP-Programm 2016“, <http://germany.iom.int/sites/default/files/REAG/REAG-GARP-2016-Merkblatt-lang.pdf> (Stand: 7.11.2016).

64 Es werden z.B. keine Anschlussflüge im Inland des Rückkehrstaats finanziert, wenn diese nicht von Deutschland aus buchbar sind.

3. Handlungsbedarf und Lösungsansätze



3.1. Handlungsbedarf: Die Rückkehrprozesse können durch einen integrierten Lösungsansatz optimiert werden

Mit einem integrierten Handlungsansatz aus restriktiver Duldungsanwendung, konsequenter Rückführung und flächendeckender Förderung der freiwilligen Rückkehr lassen sich die derzeitigen Herausforderungen ganzheitlich adressieren (Abbildung 17).

ABBILDUNG 17



Diese drei Dimensionen bedingen und verstärken sich gegenseitig: Für viele ist die freiwillige Rückkehr erst dann eine Option, wenn bei Verweigerung der freiwilligen Ausreise auch mit einer konsequenten Rückführung zu rechnen ist. Eine Rückführung wiederum kann nur dann durchgeführt werden, wenn keine Duldung bzw. kein Abschiebungshindernis vorliegt. Und letztlich wird eine freiwillige Rückkehr nur dann als attraktive Alternative gegenüber einem „geduldeten“ Aufenthalt in Deutschland wahrgenommen, wenn sie entsprechend gefördert und unterstützt wird. Nur in einem effektiven Zusammenspiel dieser drei Dimensionen lassen sich ein nachhaltiges Rückkehrsystem etablieren und erwünschte Synergieeffekte erzielen.

3.2. Internationaler Vergleich

Auch andere europäische Länder unternehmen große Anstrengungen, um die Rückkehr Ausreisepflichtiger durchzusetzen. Die folgenden Beispiele aus dem europäischen Raum liefern Anstöße und Kontext für die entwickelten Lösungsansätze (siehe auch Kapitel 3.3). Sie sind nicht als direkte Vorschläge für eine Umsetzung in Deutschland zu verstehen. Der Blick über die Grenzen macht allerdings deutlich, dass zum Teil wesentlich restriktivere Ansätze als in Deutschland verfolgt werden.

3.2.1. Restriktive Duldungsanwendung

Anpassung von Leistungs- und Erwerbsmöglichkeiten für Ausreisepflichtige

- **Dänemark.** Bei einer Gesetzesanpassung in Dänemark im September 2015 sind die Leistungen an neu ankommende Geflüchtete um bis zu 50% gekürzt worden.⁶⁵ Außerdem ist Geduldeten nun verwehrt, eine Erwerbstätigkeit auszuüben oder ein Studium zu absolvieren.⁶⁶
- **Belgien.** Die finanziellen Anreize sind auf ein Minimum reduziert. Asylsuchenden, die in einem Aufenthaltszentrum untergebracht sind, wird ein Taschengeld in Höhe von unter 10 EUR pro Woche ausgezahlt. Weitere notwendige Leistungen sind auf Sachleistungen beschränkt.⁶⁷

Auflagenerteilungen für Ausreisepflichtige

- **Niederlande.** Ausreisepflichtige werden in separaten Wohnkomplexen untergebracht. Insgesamt gibt es 114 Unterbringungszentren (22 aktuell unbenutzt), die in urbanen und ländlichen Bereichen verteilt liegen.⁶⁸

65 <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=174123> (Stand: 18.11.2016); <http://uibm.dk/nyheder/2015-09/indforelse-af-integrationsydelse-pr-1-september-2015> (Stand: 18.11.2016).

66 Dänisches Ausländerrecht, https://www.nyidanmark.dk/en-us/coming_to_dk/asylum/conditions_for_asylum_applicants/job_prospects.htm (Stand: 8.11.2016).

67 http://www.cgra.be/sites/default/files/brochures/2016-06-30_brochure_erkende-vluchtelingen_nl_1.pdf (Stand: 9.11.2016).

68 https://www.vluchtelingenwerk.nl/sites/public/u895/visie_op_terugkeer_vluchtelingenwerk_nederland.pdf (Stand: 8.11.2016); <https://www.coa.nl/nl/opvanglocaties> (Stand: 17.11.2016).

3.2.2. Konsequente Rückführung

Konsequente Ausschöpfung rechtlicher Maßnahmen

- **Niederlande.** Ein vorübergehender Freiheitsentzug bei Nicht-Kooperation von vollziehbar Ausreisepflichtigen ist gesetzlich erlaubt und wird in der Praxis angewendet.⁶⁹ Zudem kann vollziehbar Ausreisepflichtigen, die die Ausreise verweigern, auferlegt werden, sich bis zu täglich bei der Polizei zu melden.⁷⁰

Kürzung der Sozialleistungen bei verschuldeter Nicht-Mitwirkung an der Ausreise

- **Frankreich⁷¹ und Dänemark⁷².** Soziale Leistungen werden – soweit rechtlich möglich – eingestellt, wenn ein Ausreisepflichtiger die freiwillige Rückkehr verweigert.
- **Niederlande.** Wenn Ausreisepflichtige das Land nicht 16 Wochen nach Ablauf der Frist zur freiwilligen Ausreise verlassen, wird eine Unterbringung nicht mehr staatlich finanziert.⁷³

Zentralisierung von Unterbringung und Rückführungsverantwortung

- **Dänemark.** Die Rückführung wird zentral organisiert. Vollziehbar Ausreisepflichtige werden unangekündigt abgeholt und in zwei der landesweiten „Immigration Removal Centers“ untergebracht (eröffnet 2015 und 2016).⁷⁴ Die Verantwortung für den Vollzug übernimmt von dort aus die Grenzpolizei.

69 Artikel 56 bis 60 des Niederländischen Ausländerrechts, Gesetz am 20. Juli 2015 in Kraft getreten, <http://wetten.overheid.nl/BWBR0011823/2015-07-20#Hoofdstuk5>.

70 Artikel 54, 55 des Niederländischen Ausländerrechts, Regelung am 20. Juli 2015 in Kraft getreten, https://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/binaries/Leidraad%20Terugkeer%20en%20Vertrek_tcm49-145473.pdf (Stand: 7.11.2016); <http://wetten.overheid.nl/BWBR0011823/2015-07-20/0/Hoofdstuk4/Afdeling1/Paragraaf3/Artikel54/informatie> (Stand: 17.11.2016).

71 <http://www.immigration.interieur.gouv.fr/Asile/Les-consequences-du-rejet-de-la-demande-d-asile-sur-le-droit-au-main-tien-sur-le-territoire/La-decision-de-rejet-de-l-OFPRA-ou-de-la-CNDA> (Stand: 7.11.2016); <http://cfda.rezo.net/procedures/note-07-04.html> (Stand: 7.11.2016).

72 Dänisches Ausländerrecht, <https://www.nyidanmark.dk/en-us/legislation/legislation.htm> (Stand: 8.11.2016).

73 <http://nos.nl/op3/artikel/2082687-wat-gebeurt-er-met-een-asielzoeker-die-niet-mag-blijven.html> (Stand: 7.11.2016); http://www.judex.nl/rechtsgebied/vreemdelingenrecht_%26_asiel/asiel/artikelen/966/wat-gebeurt-er-als-een-asiel-zoekende-is-uitgeprocedeerd_.htm (Stand: 17.11.2016).

74 https://www.nyidanmark.dk/da-dk/ophold/asyl/asylcentre/hvor_ligger_centrene.htm (Stand: 18.11.2016).

3.2.3. Förderung der freiwilligen Rückkehr

Bedarfsgerechte Förderung der freiwilligen Rückkehr

- **Dänemark.** Kosten für Flugtickets und sonstige Kosten für den Umzug und/oder Gepäcktransport übernimmt der dänische Staat. Daneben wird eine umfangreiche medizinische Versorgung geboten: Dänemark kommt für eine einjährige Krankenversicherung und Medikamentenversorgung im Herkunftsland des Rückkehrers auf (Erwerb der Medikamente in Dänemark). Darüber hinaus wird der Erwerb und Transport von medizinischen Geräten gefördert.⁷⁵

Monetäre und nicht monetäre Reintegrationshilfe im Heimatland

- **Frankeich.** Investitionen in die Aus- oder Weiterbildung von Ausgereisten in ihren jeweiligen Herkunftsländern sollen die Chancen auf Erwerbstätigkeit verbessern.⁷⁶ Auch Unternehmensgründungen werden finanziell und durch Beratungsleistungen unterstützt.⁷⁷ Diese Förderungen werden vom Französischen Büro für Immigration und Integration (OFII: Office Français de l'Immigration et de l'Intégration) vor Ort begleitet. Es unterhält Büros in verschiedenen Ländern, insbesondere in französischsprachigen Ländern Afrikas. 2015 sind ca. 3.800 Personen unterstützt zurückgekehrt; davon wurden ca. 600 mit Reintegrationsprogrammen vor Ort gefördert.⁷⁸
- **Schweiz.** Insbesondere in Herkunftsländern mit geringem Kooperationserfolg wurden verschiedene soziale, materielle und finanzielle Reintegrationsprojekte aufgesetzt. Diese sollen Rückkehrern die Reintegration erleichtern.⁷⁹
- **Schweden.** Die Reintegration wird finanziell unterstützt. Die Höhe der Wiedereingliederungshilfe richtet sich nach den konkret geplanten Investitionen des Ausreisepflichtigen, die das Förderungsprogramm umfasst, und ist angepasst an das jeweilige Herkunftsland. Die Auszahlung erfolgt erst vor Ort.⁸⁰ Durchschnittlich werden an Erwachsene rund 3.000 EUR und an Kinder rund 1.500 EUR ausbezahlt; Familien erhalten maximal rund 7.500 EUR.⁸¹
- **Großbritannien.** Hier wird ein „Percentage Approach“ verfolgt. Vor der Ausreise wird festgelegt, welcher Anteil der Wiedereingliederungshilfe für welchen Zweck verwendet werden soll (z.B. Geschäftsgründung, Übergepäck, Wohnung).⁸² Dieser zweckgebundene Mitteleinsatz soll für eine effektivere und nachhaltigere Förderung sorgen.

75 <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=164351> (Stand: 10.11.2016).

76 http://www.ofii.fr/retourner_dans_son_pays_57/ (Stand: 31.10.2016); <http://www.info-droits-et-rangers.org/index.php?page=2-4-3> (Stand: 31.10.2016).

77 http://www.ofii.fr/retourner_dans_son_pays_57/ (Stand: 31.10.2016); http://www.ofii.fr/IMG/pdf/Copie_de_Liste_des_pays_couverts_par_un_dispositif_de_reinsertion.pdf (Stand: 31.10.2016).

78 http://www.ofii.fr/IMG/pdf/4_-_OFII_RA_2015_Les_chiffres.pdf (Stand: 21.11.2016).

79 <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rueckkehr/rueckkehrfoerderung/factsheet-rkh-d.pdf> (Stand: 8.11.2016).

80 Schwedisches Ausländerrecht, http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/utlaningslag-2005716_sfs-2005-716 (Stand: 8.11.2016).

81 <http://www.migrationsverket.se/English/Private-individuals/Protection-and-asylum-in-Sweden/When-you-have-received-a-decision-on-your-asylum-application/If-your-application-is-refused/Return-voluntarily/Reestablishment-support.html> (Stand: 18.11.2016).

82 https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/513619/Asylum_Support_Section_4_Policy_and_Process.pdf (Stand: 8.11.2016).

3.3. Lösungsansätze: Mit 14 identifizierten Maßnahmen kann der Rückkehrerfolg deutlich erhöht werden

Entlang der drei Dimensionen der restriktiven Duldungsanwendung, konsequenten Rückführung und flächendeckenden Förderung der freiwilligen Rückkehr wurden 14 Kernmaßnahmen entwickelt, die die Zahl der Rückkehrer deutlich erhöhen können (Abbildung 18).

ABBILDUNG 18

🌀 Prozessual § Einheitliche Rechtsumsetzung 🗑 Politisch

Dimension	Maßnahmen	Zeithorizont 2017 (Start Wirksamkeit)		Verantwortlich ²	Art der Maßnahme
		Q1/Q2	Q3/Q4		
Restriktive Duldungsanwendung	1 Einheitliche und restriktive Feststellung von Abschiebungshindernissen	●		Bund (BMI)/Länder	§
	2 Konsequente Ausgabe von Sachleistungen		●	Länder/Kommunen	§
	3 Durchsetzung Leistungskürzung bei Nicht-Mitwirkung (z.B. an PEP ¹ -Beschaffung)	●		Bund (BAMF)/Länder/Kommunen	§
Konsequente Rückführung	4 Gezielte Verbesserung der personellen Ausstattung in den ABHn	●		Länder/Kommunen	🌀
	5 Konsequente digitale Erfassung in angepasstem AZR		●	Bund (BMI, BAMF, BVA)/Länder	🌀
	6 Systematische Verstärkung politischer Bemühungen zur internationalen Kooperation	●		Bund (BMI, AA, BMZ, BMVg)	🗑
	7 Konsequente Anwendung von Abschiebungshaft/Ausreisegewahrsam		●	Bund (BMI)/Länder	§
	8 Dedizierte Ansprechpartner für Rückführung (in BAMF, Ländern, ABHn) und direkte Einbindung von Ärzten und Gerichten	●		Bund (BMI, BAMF)/Länder (ABHn)	🌀
	9 Zentralisierung der Unterbringung von Ausreisepflichtigen (auf Landesebene)		●	Länder	🌀
	10 Zentralisierung der Verantwortlichkeiten für Rückkehr auf Landesebene	●		Länder	🗑
	11 Priorisierung von Gruppen mit geringem Rückkehrerfolg	●		Bund (BAMF)/Länder (ABHn)	🌀
	12 Transparente Weitergabe von Analysen des BAMF an die Länder	●		Bund (BAMF)/Länder (ABHn)	🌀
	Förderung freiwilliger Rückkehr	13 Konsequente Umsetzung einer flächendeckenden und frühzeitigen Rückkehrberatung (z.B. im Ankunftszentrum)	●		Bund (BAMF)/Länder (ABHn)
14 Ausweitung des Anreizsystems zur freiwilligen Rückkehr		●		Bund (BMI, BAMF)/Länder	🗑

¹ Passersatzpapier

² BMI: Bundesministerium des Innern; BAMF: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge; BVA: Bundesverwaltungsamt; AA: Auswärtiges Amt; BMZ: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung; BMVg: Bundesministerium der Verteidigung; ABHn: Ausländerbehörden

3.3.1. Einheitliche und restriktive Feststellung von Abschiebungshindernissen

Eine bundesweit einheitliche Feststellung von Abschiebungshindernissen kann helfen, die Vergabe von Duldungen zu strukturieren und so einer übermäßigen Erteilung von Duldungen entgegenzuwirken.

Dazu sollten die Anforderungen an die Duldungsvergabe in einem Katalog klar geregelt und über einen Anwendungshinweis oder andere Mittel an die Länder weitergegeben werden. Der Katalog sollte umfassen, wann ein Abschiebungshindernis vorliegt und welche Ablauffristen, Auflagen u.Ä. damit verbunden sind. Die Voraussetzungen für

das Vorliegen eines Abschiebungshindernisses sind restriktiv auszulegen und dementsprechend im Anwendungshinweis festzuhalten. Auch sollte die Möglichkeit einer Aussprache auflösend bedingter Duldungen⁸³ zum Regelfall erklärt werden, wie bereits in den Bundesländern Hessen und Sachsen praktiziert. Hierdurch soll die Möglichkeit zur missbräuchlichen Erlangung einer Duldung eingeschränkt und eine verbesserte Rechtsanwendung eingeleitet werden.

Als Umsetzungsvoraussetzung sind die Mitarbeiter der Ausländerbehörden im Rahmen von Schulungen mit den neuen Regelungen vertraut zu machen. Eine regelmäßige Qualitätssicherung sollte die einheitliche Anwendung garantieren.

Verantwortlich für die Umsetzung der Maßnahme sind der Bund (BMI) und die Länder. Der Bund kann den Ländern seine Rechtsauffassung sowie die darauf basierende Auslegung mitteilen. Die Länder können darauf aufbauend ihrerseits bindende Weisungen an die Ausländerbehörden erteilen.

3.3.2. Konsequente Ausgabe von Sachleistungen

Die konsequente Ausgabe von Sachleistungen zielt darauf ab, die Anzahl der Duldungen (auf Grund von selbstverschuldeten oder vorgetäuschten Abschiebungshindernissen) zu senken und die Zahl der Rückkehrer zu erhöhen.

Das im Asylbewerberleistungsgesetz vorgesehene Sachleistungsprinzip für Geduldete, die ihren Mitwirkungspflichten nicht nachkommen, sollte konsequent umgesetzt werden. Geldzahlungen sollten im Rahmen des geltenden Rechts soweit möglich durch Sachleistungen ersetzt werden. Der notwendige Bedarf sollte durch die Verteilung materieller Güter abgedeckt werden. Die Barauszahlung des so genannten Taschengelds (notwendiger persönlicher Bedarf) kann teilweise durch Sachleistungen wie ÖPNV-Tickets, Prepaid-Karten und Internetzugang ersetzt werden. Soweit mit dem Gesetz vereinbar, sollten möglichst viele Leistungen in Form geldwerter Gutscheine ausgegeben werden, die für bestimmte Güter eingelöst werden können. Denkbar wäre auch ein System regelmäßig aufzuladender Geldkarten, die in bestimmten Geschäften zum Einsatz kommen können. Auf diese Weise ließe sich ein zweckgebundener Mitteleinsatz garantieren. Insgesamt würde die finanzielle Flexibilität Geduldeter verringert, so dass einer missbräuchlichen Erlangung einer Duldung präventiv begegnet werden kann.

Für die Umsetzung ist erforderlich, dass die Logistik für Sachleistungen flächendeckend organisiert oder ein entsprechendes Wertgutscheinsystem aufgebaut wird. Mögliche administrative und rechtliche Hürden sind dafür im Vorfeld im Detail zu prüfen.

Verantwortlich für die Realisierung der Maßnahme sind die Länder und Kommunen.

83 Duldung entfällt, sobald das Abschiebungshindernis nicht mehr vorliegt.

3.3.3. Durchsetzung von Leistungskürzung bei Mitwirkungspflichtverletzungen

Verstöße gegen Mitwirkungspflichten sollten, wie gesetzlich vorgesehen, konsequent mit Leistungskürzungen sanktioniert werden. Dadurch kann auf die Mitwirkung der Betroffenen hingewirkt werden, um die Zahl der Duldungen senken und eine Erhöhung der Anzahl der Rückkehrer erreichen zu können.

Die Länder sollten entsprechende Weisungen an die Ausländer- und Sozialbehörden verfassen. Diese sollten restriktiv ermessenslenkende Auslegungshinweise sowohl zu den Tatbeständen des § 1a AsylbLG als auch zur faktischen Anwendung von Leistungskürzungen enthalten. Insbesondere von der Möglichkeit, Leistungen bei Nicht-Mitwirkung an der Passersatzpapierbeschaffung oder Identifizierung der Person (vgl. § 1a Abs. 3 AsylbLG) zu kürzen, sollte flächendeckend Gebrauch gemacht werden. Auch sollten weiterführende Konsequenzen wie die Versagung der Arbeitserlaubnis (vgl. § 60a Abs. 6 AufenthG) angewendet werden. Die Sanktionierung sollte jeweils zeitnah erfolgen, d.h. direkt bei der auf die Pflichtverletzung folgenden Leistungsausgabe. Die Leistungskürzung kann zunächst für sechs Monate durchgeführt werden und muss anschließend neu geprüft werden.

Die Mitarbeiter der Ausländerbehörden und Sozialämter sollten in der Umsetzung der Weisung geschult werden. Eine Herausforderung besteht darin, dass den Behörden die Beweislast hinsichtlich der Mitwirkungspflichtverletzung obliegt. Hier sind die Aufforderung der zuständigen Ausländerbehörde zur Mitwirkung, die Anhörung zur angedrohten Kürzung durch die Leistungsbehörde und die Gelegenheit zur Stellungnahme zu beweisen. Dafür ist eine enge Kommunikation mit direkten Kommunikationskanälen zwischen den Verfahrensbeteiligten (BAMF, Gerichte, Ausländer- und Sozialbehörden) erforderlich.

Weitergehend erfordert eine erfolgreiche Umsetzung eine konsequente Durchführung der Kürzungen durch die Sozialbehörden. Auch muss das BAMF darüber informieren, ob der Termin zur förmlichen Antragstellung stattgefunden hat (vgl. § 1a Abs. 5 S. 1 Nr. 3 AsylbLG). Zudem sollte ein Hinweis auf eine mögliche Leistungskürzung bei Verletzung der Mitwirkungspflichten nach Ablauf der Frist zur freiwilligen Ausreise in die Rechtsbehelfsbelehrung des ablehnenden Asylbescheids des BAMF aufgenommen werden.

Verantwortlich für die Umsetzung der Maßnahme sind der Bund (BAMF) und die Länder sowie die Kommunen (Ausländer- und Sozialbehörden).

3.3.4. Gezielte Verbesserung der personellen Ausstattung in den Ausländerbehörden

Durch bedarfs- und fachgerechte personelle Ausstattung der Ausländerbehörden gilt es, die Bearbeitungszeiten zu verkürzen, die Duldungsquote zu verringern und die Anzahl erfolgreicher Rückführungen zu erhöhen.

In einem ersten Schritt sollte Transparenz über die derzeitige personelle Ausstattung in den kommunalen und zentralen Ausländerbehörden geschaffen werden; dazu gehört eine genaue Erhebung der Anzahl und Qualifikation der mit Ausreisepflichtigen befassten

Personen. Auf Basis von Analysen des BAMF zur Zahl der Ausreisepflichtigen (siehe auch Kapitel 3.3.12) ist anschließend der personelle Mehrbedarf zu erfassen und dediziertes Personal zur Bearbeitung von Rückführungen und Duldungsvergaben einzusetzen. Hierbei ist auf eine ausreichende Qualifikation zu achten, zu der auch regelmäßige Schulungen und Weiterbildungsmaßnahmen beitragen sollten. Das Personal kann z.B. auf besondere Rahmenbedingungen bei zu erwartenden Gruppen aus bestimmten Herkunftsländern vorbereitet werden.

Umsetzungsvoraussetzungen sind die Bereitstellung entsprechender Finanzmittel und ein zeitnahe strukturierter Personalaufbau.

Die Verantwortung für die Realisierung liegt bei Ländern und Kommunen.

3.3.5. Konsequente digitale Erfassung in angepasstem AZR

Um Duldungen, Rückführungen und freiwillige Ausreisen operativ besser steuern zu können, bedarf es einer deutlich höheren Transparenz über die in Deutschland befindlichen Ausreisepflichtigen und ihren Status.

Die Funktionalität des AZR sollte grundlegend erneuert werden. Um ein wirklich zuverlässiges bundesweites Register zu garantieren, empfiehlt sich langfristig die Konzeption und Implementierung eines neuen IT-Systems.

Kurzfristig sollte auf eine Stabilisierung des bestehenden Systems hingewirkt werden. Dazu sind weitreichende Anpassungen nötig: In einem ersten Schritt ist eine Übersicht über alle relevanten, digital zu erfassenden Sachverhalte zu erstellen (z.B. negative Bescheide, Duldungsgründe, Dauer der Duldungen, geplante Abschiebungen und Stornierungsgründe). Darüber hinaus sind Fehlerquellen zu analysieren, die die Qualität der vorhandenen Daten beeinträchtigen. Darauf aufbauend ist ein Konzept zur Anpassung des AZR zu entwickeln, das eine zeitnahe Erfassung und konsequente fehlerfreie Pflege der relevanten Daten ermöglicht. Auf Basis dieses Konzepts ist der technische Anpassungsbedarf zu analysieren und das AZR entsprechend weiterzuentwickeln.

Ebenso wichtig ist die umfassende Schulung der Nutzer des Systems, vor allem in den Ausländerbehörden. Insbesondere sollte ein Fokus darauf gelegt werden, dass die Daten zeitnah und fehlerfrei eingepflegt werden, damit das AZR eine zuverlässige Datenquelle für alle Nutzer darstellt. Hierzu sollte auch eine länderübergreifende Arbeitsanweisung erteilt werden, die die konsequente und einheitliche Pflege der Daten sicherstellt.

Die Umsetzung erfordert möglicherweise eine Anpassung des AZR-Gesetzes und der dazugehörigen Durchführungsverordnung. Außerdem ist sicherzustellen, dass Mitarbeiter einheitlich geschult werden und das System einheitlich in allen Ländern und im BAMF genutzt wird.

Für die technische Umsetzung der Maßnahme sind insbesondere das BMI sowie das BAMF und das BVA zuständig. Die einheitliche Nutzung des Systems ist durch das BAMF und die Länder sicherzustellen.

3.3.6. Systematische Verstärkung der politischen Bemühungen zur internationalen Kooperation

Herkunftsländer mit bisher geringem Kooperationserfolg sollten zu einer besseren Zusammenarbeit bewegt werden. Dadurch kann die Zahl der Duldungen auf Grund fehlender Passpapiere verringert und die Anzahl der Rückführungen in diese Staaten erhöht werden.

In einem ersten Schritt sind entsprechende Länder zu identifizieren und basierend auf der jeweiligen Anzahl der Ausreisepflichtigen in Deutschland zu priorisieren. Beginnend mit den Ländern mit der größten Anzahl an Ausreisepflichtigen sind entsprechende Vereinbarungen (z.B. Rückübernahmeabkommen, Memorandum of Understanding oder weitere bilaterale Verständigungen) erstmalig oder erneut zu verhandeln.

Bei der Verstärkung der internationalen Kooperation sollten folgende Punkte beachtet werden:

- **Durchsetzung einer korrekten Anwendung bestehender Vereinbarungen.** Bereits bestehende bilaterale Vereinbarungen zwischen Drittstaaten und der EU oder der Bundesrepublik sollten umfassend umgesetzt werden. In diesem Zusammenhang sollte der Bund/die EU eine korrekte Anwendung bestehender Vereinbarungen und Rückübernahmeabkommen durchsetzen und einer geringen Kooperation mit dem Herkunftsland strategisch entgegenwirken. Dies sollte durch alle verfügbaren Mittel auf Bundes- oder EU-Ebene durchgesetzt werden. Dazu sollten auch Sanktionsmöglichkeiten (z.B. im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit) in Betracht gezogen werden. Jedoch sollten auch Anreize (wie z.B. wirtschaftliche oder landwirtschaftliche Subventionen, Visaerleichterungen für bestimmte Gruppen oder die Durchführung von Reintegrationsprojekten) für die Herkunftsstaaten in Aussicht gestellt werden, welche bei einem positiven Kooperationsverhalten eingesetzt werden können. Dies hätte ferner den positiven Effekt, die Wirtschaft im betroffenen Staat stärken, Arbeitsplätze schaffen und somit Nachfluchtgründe verringern zu können.

Es gilt zu beachten, dass oftmals kein Interesse auf Seiten der Herkunftsländer besteht, eigene Staatsangehörige zurückzunehmen, unter anderem auf Grund der Rücküberweisungen von Devisen (so genannten Remittances) der Migranten in ihr Heimatland. Diese machen zum Teil einen erheblichen Anteil der gesamtwirtschaftlichen Leistung aus. Die Höhe der Heimatüberweisungen sollte bei der Ermittlung möglicher Zahlungen und Subventionen sowie Investitionen aus der Bundesrepublik berücksichtigt werden.

- **Abschluss neuer bilateraler Vereinbarungen.** Sofern noch keine Abkommen mit Herkunftsländern mit geringem Kooperationserfolg bestehen, sollte systematisch durch den Bund darauf hingearbeitet werden, diese zu etablieren. Auch in diesem Zusammenhang ist eine flexible Herangehensweise notwendig, um die Kooperation je nach Möglichkeiten z.B. durch Rückübernahmeabkommen oder Memorandum of Understanding erfolgen zu lassen. Hier sollten ebenfalls die oben genannten Instrumente genutzt werden. Darüber hinaus sollten bereits bestehende und erfolg-

reiche Kooperationen anderer Mitgliedsstaaten mit dem betroffenen Drittstaat als Beispiel und zur Entwicklung eigener Abkommen herangezogen werden. In diesem Zusammenhang sollten auch Delegationsreisen in die Herkunftsländer oder entsprechende Delegationsbesuche in Deutschland stattfinden.

- **Mögliche Inhalte bilateraler Abkommen.** Für einen erhöhten Kooperationserfolg gilt es grundsätzlich zu beachten, welcher Teil des Abkommens verbesserungsbedürftig ist oder nicht angewendet wird bzw. in neuen Abkommen Anwendung finden soll, um Maßnahmen gezielt einsetzen zu können. So könnte z.B. die Akzeptanz von EU-Laissez-Passers und Sammelchartererlaubnissen bei der Rückführung geregelt werden. Ebenso sollten eine verbesserte Kooperation mit der Botschaft bei der Passersatzpapierbeschaffung (z.B. durch Sammelanhörungen) und die Ausstellung aussagekräftiger Schreiben über die Mitwirkung Betroffener (bei Vorsprachen zur Identifikation oder Dokumentenbeschaffung) Gegenstand solcher Abkommen sein. Außerdem könnten Expertendelegationen aus den Herkunftsstaaten für die Identifizierung ausreisepflichtiger Personen eingesetzt und der Verzicht auf so genannte Freiwilligkeitserklärungen und überhöhte Nachweisforderungen erwirkt werden. Auch in Betracht gezogen werden sollte eine technische, strukturelle oder finanzielle Unterstützung, unter anderem bei der Identifizierung (z.B. anhand von Fingerabdrücken), beim Passersatzpapierverfahren (z.B. durch Digitalisierung) oder bei der Beschaffung von Ausweisdokumenten im Heimatland (z.B. Kooperationen mit Vertrauensanwälten). Denkbar ist eine Verknüpfung solcher Abkommen mit sonstigen politischen Kooperationen.
- **Weitere Instrumente für eine wirksame Kooperation.** Um bestehende Problemfelder und mögliche Herausforderungen für den Abschluss eines gemeinsamen Abkommens identifizieren zu können, ist eine regelmäßige und intensive Zusammenarbeit aller am Prozess beteiligten Akteure (Bund, Länder, Bundespolizei, Clearing-Stellen, Ausländerbehörden, ggf. EU oder Botschaften vor Ort etc.) unabdingbar. So kann schnell und umfassend über Probleme informiert werden, um diese durch politische Kanäle an die Zielstaaten herantragen zu können. Dazu müssen bestehende Strukturen ausgebaut und noch fehlende Verbindungen geschaffen werden. In diesem Zusammenhang ist es ratsam, die am Prozess beteiligten Stellen ggf. zu zentralisieren, insbesondere bei Zielstaaten mit geringen Fallzahlen sowie auch bei Herkunftsländern mit hohen Fallzahlen, deren Kooperationserfolg besonders gering ist.

In bestimmten Einzelfällen sollte die Koordinierung und Bearbeitung von besonders schwierigen Fällen auf Bundesebene mit den Herkunftsländern geklärt werden, da den Ländern oder zentralisierten Stellen oftmals die politischen Druckmittel fehlen, das Kooperationsverhalten zu beeinflussen.

Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung ist zum einen der entsprechende politische Wille. Zum anderen müssen die jeweiligen Herkunftsländer handlungsbereit sein.

Verantwortlich für die Umsetzung der Maßnahme ist der Bund, namentlich das BMI, das AA sowie das BMZ und das BMVg.

3.3.7. Konsequente Anwendung von Abschiebungshaft/ Ausreisegewahrsam

Die konsequente Umsetzung von Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam (§§ 62, 62b AufenthG) soll dazu beitragen, die Anzahl der erfolgreichen Rückführungen zu erhöhen.

Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam sollten so gestaltet werden, dass sie in der Praxis anwendbar sind. Ein längerer Zeitraum für den Ausreisegewahrsam könnte dessen Anwendbarkeit verbessern – zur Diskussion stehen 14 Tage. Dabei ist zu berücksichtigen, dass für die Organisation der Rückführung ggf. längere Vorlaufzeiten anfallen können. Bei der Abschiebungshaft gilt es, Lücken in der Praxis zu schließen und gemeinsam mit den zuständigen Behörden Lösungen für Probleme zu finden. Z.B. ist es nicht mehr zulässig, einen geplanten Abschiebungstermin vorab anzukündigen (§ 59 Abs. 1 S. 8 AufenthG). Es ist daher schwierig zu beweisen, dass sich ein Ausreisepflichtiger vorsätzlich der Abschiebung entzogen hat, wenn er am Tag der Abschiebung nicht angetroffen werden kann (vorsätzliche Abwesenheit ist Voraussetzung für die Anordnung von Abschiebungshaft nach § 62 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 AufenthG). Aus dem gleichen Grund können auch die weiteren Haftgründe der Abschiebungshaft nicht herangezogen werden, die daran anknüpfen, dass sich der Ausreisepflichtige seiner Abschiebung auf sonstige Weise entzogen hat oder Fluchtgefahr besteht (§ 62 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 und Nr. 5 AufenthG). In diesem Fall wurde vom BMI auf die Möglichkeit hingewiesen, noch während der laufenden freiwilligen Ausreisefrist vorsorglich einen Termin für die Abschiebung mitzuteilen; wenn der Betroffene dann nicht anzutreffen ist, wäre der Haftgrund des § 62 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 AufenthG gegeben.

Der Ausreisegewahrsam erfordert eine Unterbringung in Flughafennähe (vgl. § 62b Abs. 2 AufenthG). Als erstes Bundesland hat Hamburg eine entsprechende Einrichtung im Oktober 2016 in Betrieb genommen. Von den 20 Unterbringungsplätzen sollen fünf Schleswig-Holstein zur Verfügung stehen. Nach diesem Beispiel sind auch in anderen Bundesländern entsprechende Einrichtungen z.B. an großen Flughäfen einzurichten und kooperativ zu nutzen. Auch für die Abschiebungshaft sind gesonderte Haftanstalten vorzuhalten. Diese bestehen derzeit nur vereinzelt und mit geringen Kapazitäten.

Der politische Wille zum konsequenten Einsatz von Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam ist Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Anwendung in der Praxis. Zudem ist der Schulterschluss mit der Justiz zu suchen. Laut Mitarbeitern der Ausländerbehörden wird zurzeit wenigen Anträgen auf Anordnung von Abschiebungshaft stattgegeben, da die Anforderungen sowohl durch den Grundrechtsbezug als auch durch die entsprechende Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs sehr komplex sind. Die hohe Ablehnungsquote führt dazu, dass Ausländerbehörden wenig motiviert sind, entsprechende Anträge zu stellen. Dieser Herausforderung könnte durch die weitere rechtliche Ausgestaltung und die rechtspraktische Anwendung des neu eingeführten Ausreisegewahrsams begegnet werden. Dieser hat als neues Instrument bisher keine konkretisierenden praktischen oder richterrechtlichen Ausprägungen erfahren. Da es sich bei dem Ausreisegewahrsam um ein neu zu gestaltendes und gegenüber der Abschiebungshaft deutlich milderes Mittel handelt, besteht die Möglichkeit einer höheren Akzeptanz. Es gilt, die Vereinbarkeit strenger notwendiger rechtlicher Anforderungen einerseits mit praktisch handhabbaren Ausweitungen (wie z.B. derjenigen der Dauer auf maximal 14 Tage), anderer-

seits im Rahmen der Anwendung dieses neuen Instruments herzustellen. Hierfür ist der Dialog mit der Justiz zu suchen, so dass Anträge allen rechtlichen Voraussetzungen – insbesondere denen aus der Rechtsprechung – entsprechen können.

Verantwortlich für die Umsetzung der Maßnahme sind der Bund (BMI) sowie die Länder.

3.3.8. Dedizierte Ansprechpartner für Rückführung und direkte Einbindung von Ärzten und Gerichten

Durch Benennung dedizierter Ansprechpartner für Rückführungen bei allen beteiligten Stellen und eine intensivere Zusammenarbeit sollen Prozesszeiten deutlich reduziert und die Anzahl erfolgreicher Rückführungen erhöht werden.

Bei allen am Rückführungsprozess beteiligten Stellen (z.B. BAMF, Ausländerbehörden, Bundes- und Landespolizei, Unterbringungsverwaltung) sowie weiteren relevanten Akteuren (Sozialämter, Ärzte, Staatsanwaltschaft und Verwaltungsgerichte) sind Verantwortliche für den Bereich Rückführung festzulegen. Die entsprechenden Verantwortlichen sollten direkt miteinander vernetzt werden und bei der Planung und Durchführung von Rückführungen eng zusammenarbeiten. Dazu sollten alle relevanten Themenfelder der Zusammenarbeit im Rahmen von Rückführungen (z.B. priorisierte Bearbeitung von Folgeanträgen, Duldungsvergabe, Feststellung von Aufenthaltsorten, Umgang mit Straffälligen, Bearbeitung von Eilanträgen) identifiziert werden. Entlang der verschiedenen Themenfelder sollten Verantwortlichkeiten klar festgelegt und, wo möglich, zentralisiert werden. Abstimmungsprozesse und Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Ansprechpartnern sollten genau geregelt und regelmäßige Kommunikationsformate sowie direkte – auch digitale – Dienstwege etabliert werden. Gemeinsam festzulegende Kommunikationsregeln (z.B. Antwortkaskade, maximaler Zeitraum zur Beantwortung von Anfragen) sollten für eine effiziente Abstimmung und einfache Einbindung aller Prozessbeteiligten sorgen.

Die enge Zusammenarbeit ist in jedem Bundesland zentral zu koordinieren. Die Bundesbehörden (insbesondere des BAMF) sollten flexibel auf die Situation und Prioritäten in den jeweiligen Bundesländern reagieren, um der jeweiligen Situation in den Bundesländern Rechnung zu tragen.

Verantwortlich für die Realisierung der Maßnahme sind der Bund (BMI, BAMF), die jeweils zuständigen Behörden der Länder sowie die kommunalen und zentralen Ausländerbehörden.

3.3.9. Zentralisierung der Unterbringung von Ausreisepflichtigen (auf Landesebene)

Durch zentrale Unterbringung von Ausreisepflichtigen auf Landesebene und örtliche Bündelung von Verantwortlichkeiten könnten Prozesse deutlich beschleunigt und die Zahl der Rückkehrer erhöht werden.

Ausreisepflichtige könnten in den einzelnen Bundesländern in zentralen Einrichtungen untergebracht werden (wie z.B. in Bamberg der Fall). Die entsprechenden Einrichtungen könnten ggf. mit Ankunftszentren für Asylsuchende kombiniert werden. Personen, die einen negativen Bescheid erhalten, könnten so von der Ankunft bis zur Ausreise an einem Ort verbleiben. Durch die zentrale Unterbringung würden Rückführungen prozessual deutlich vereinfacht. Die teilweise aufwendige Feststellung des Aufenthaltsorts betroffener Personen könnte entfallen und einem „Untertauchen“ könnte präventiv begegnet werden. Für Sammelcharter müssten die betroffenen Personen nicht einzeln an unterschiedlichen Stellen abgeholt werden, was auch einen geringeren Personalaufwand bedeuten würde.

Eine gleichzeitige örtliche Bündelung und Vernetzung von Vertretern aller Prozessbeteiligten (BAMF, Ausländerbehörden, Sozialämter, Bundespolizei, Ärzte, Gerichte, Unterkunftsverwaltungen, IOM) würde eine effiziente Kooperation und deutliche Verkürzung der Prozesszeiten ermöglichen. Durch frühzeitige Rückkehrberatung vor Ort würde gleichzeitig allen Ausreisepflichtigen eine niederschwellige Gelegenheit gegeben, sich über Förderungsmöglichkeiten zur freiwilligen Rückkehr zu informieren. Auch sollten soziale Betreuungsmöglichkeiten gegeben sein.

Voraussetzung ist der politische Wille zur Einführung zentraler Unterbringungen für Ausreisepflichtige. Erforderlich ist zudem eine zentrale Koordination der Umsetzung auf Landesebene. Neben der Unterbringung der Ausreisepflichtigen muss eine örtliche Bündelung der prozessbeteiligten Stellen sichergestellt werden, um kurze Bearbeitungszeiten zu garantieren und eine langfristige Unterbringung und Ghettoisierung zu verhindern.

Die Verantwortung für die Realisierung liegt bei den Bundesländern.

3.3.10. Zentralisierung der Verantwortlichkeiten für Rückkehr auf Landesebene

Durch eine Zentralisierung der Verantwortlichkeiten für den Rückkehrprozess auf Landesebene lassen sich Synergieeffekte nutzen, Abläufe beschleunigen und die Anzahl erfolgreicher Rückführungen erhöhen.

In einigen Bundesländern ist die Verantwortung für die Rückkehr dezentral (d.h. kommunal) organisiert. Eine Zentralisierung der Verantwortlichkeiten könnte eine effektive Steuerung deutlich vereinfachen und die Prozesse stark beschleunigen. Im Zuge einer Umstrukturierung sollte jeweils auf Landesebene ein „zentrales Rückkehrmanagement“ mit fachaufsichtlicher Kompetenz über kommunale Ausländerbehörden eingeführt werden.

Von hier aus sollten die Planung und Umsetzung von Rückführungen sowie die Verwaltung der Daten über Ausreisepflichtige zur Aktualitätssicherung zentral gesteuert werden. Eine solche zentrale Organisation würde Synergieeffekte erzeugen (z.B. bei der Planung von Abschiebungen und der Kooperation mit Botschaften) und die Effizienz durch enge Vernetzung weniger Verantwortlicher steigern. In jedem Bundesland sollte ein hauptverantwortlicher Ansprechpartner für das Thema Rückkehr (freiwillige Ausreise und Rückführung) festgelegt werden. Darüber hinaus wäre auch denkbar, bestimmte Elemente des Rückkehrprozesses auf Bundesebene zu bündeln.

Umsetzungsvoraussetzung ist die zentrale Bündelung der Kompetenzen für die Rückkehr in jedem Bundesland.

Verantwortlich für die Implementierung der Maßnahme sind die jeweils zuständigen Behörden der Länder.

3.3.11. Priorisierung von Gruppen mit geringem Rückkehraufwand

Durch Priorisierung von Gruppen, die mit vergleichsweise geringem Aufwand zurückgeführt werden können, lässt sich die Zahl der Rückführungen kurzfristig erhöhen und die Prozesseffizienz verbessern.

Unter den vollziehbar Ausreisepflichtigen sind Gruppen zu identifizieren, bei denen Abschiebungshindernisse seltener vorliegen und deshalb Rückführungen mit vergleichsweise geringem Aufwand möglich sind. Einige Bundesländer haben sich in der Vergangenheit z.B. auf Ausreisepflichtige aus den Westbalkanstaaten konzentriert. Ein Fokus auf Personen ohne Duldung bzw. mit nicht selbstverschuldeten Abschiebungshindernissen wäre ein weiterer Schritt. Neben Herkunftsländern und Duldungsgründen könnten weitere Kriterien in die Priorisierung einfließen, z.B. Aufenthaltsort (z.B. Erstaufnahmeeinrichtung), familiäre Bindung (z.B. Alleinreisende oder Familien) oder Sicherheitsrelevanz (bei Straftätern). Anhand einer solchen Kategorisierung ist ein Verfahren zur flexiblen Priorisierung verschiedener Gruppen auszuarbeiten, um einer möglichen Vorhersehbarkeit (und damit einem gezielten Entzug vor der Rückführung) vorzubeugen. Darauf aufbauend sind Rückführungen der entsprechenden Gruppen zu planen und durchzuführen. Hierbei bietet sich je nach Priorisierung z.B. der Einsatz von Sammelchartern an. Ggf. können die Bundesländer durch Kooperationen auch Synergieeffekte nutzen.

Die Umsetzung erfordert eine flexible Zusammenarbeit aller Prozessbeteiligten in den jeweiligen Bundesländern. Das BAMF sollte flexibel das Vorgehen der Länder unterstützen und insbesondere Asylfolgeanträge und Annexanträge nach § 14a AsylG priorisiert bearbeiten und Analysen zu künftigen Entwicklungen der Anzahl Ausreisepflichtiger weitergeben (siehe auch Kapitel 3.3.12).

Verantwortlich für die Implementierung sind das BAMF sowie die kommunalen und zentralen Ausländerbehörden.

3.3.12. Transparente Weitergabe von Analysen des BAMF an die Länder

Den Ländern sollten Analysen des BAMF zur Entwicklung der Anzahl Ausreisepflichtiger übermittelt werden. Auf Basis solcher Analysen können Rückführungen früher geplant und besser umgesetzt werden.

Das BAMF sollte auf Basis kürzlich erteilter und zu erwartender Bescheide regelmäßig Analysen bezüglich „neuer“ Ausreisepflichtiger erstellen und diese künftig aufbereitet an die Länder weitergeben: Neben der Anzahl monatlich zu erwartender Ausreisepflichtiger pro Bundesland sollten Informationen über Herkunftsländer, Aufenthaltsort, familiäre Bindung, Zeitpunkt des Eintritts der Ausreisepflicht und Alter der Ausreisepflichtigen enthalten sein. Die Länder können so Ressourcen wie Dolmetscher vorausschauend einsetzen und Mitarbeiter entsprechend schulen. Darüber hinaus können Rückführungsmaßnahmen frühzeitig geplant und vorbereitet werden. Zusätzlich wäre eine Ausweitung auf Analysen zur Bearbeitung von Verfahren vor den Verwaltungsgerichten denkbar.

Die Umsetzung der Maßnahme erfordert die Kooperation des BAMF sowie ggf. der Verwaltungsgerichte. Dabei ist auf bereits bestehende Informationsstrukturen aufzubauen. Darüber hinaus ist die gezielte Auswertung und Verwendung der Daten durch die Länder sicherzustellen.

Für diese Maßnahme sind das BAMF sowie die Länder (bzw. zentrale und kommunale Ausländerbehörden) verantwortlich.

3.3.13. Konsequente Umsetzung einer flächendeckenden und frühzeitigen Rückkehrberatung

Durch flächendeckende Rückkehrberatung zum frühestmöglichen Zeitpunkt soll die Anzahl der freiwilligen Ausreisen deutlich erhöht werden.

Für den Aufbau einer systematischen und bundesweit einheitlichen Rückkehrberatung sind Zielgruppen, Beratungszeitpunkte und Inhalte klar zu definieren: Im Idealfall sollten alle Ausreisepflichtigen sowie Asylsuchende und -bewerber ausnahmslos beraten werden (auch solche, die sich schon lange in Deutschland aufhalten). Eine solche proaktive Beratung sollte zum frühestmöglichen Zeitpunkt, z.B. bereits in den Ankunftszentren, stattfinden. Ausreisepflichtige, die sich bereits länger in Deutschland aufhalten, sollten gezielt eingeladen werden. Die Beratung sollte bei neu Einreisenden als regulärer Bestandteil des Asylantragsprozesses positioniert werden, um die Schwelle zur Wahrnehmung eines Termins möglichst niedrig zu halten. Die Inhalte der Beratung sollten in einem idealerweise bundesweit einheitlichen Konzept festgelegt werden (aufbauend auf bereits bestehenden Leitlinien). Im Gespräch sollten alle in Betracht kommenden Fördermöglichkeiten aufgezeigt werden. Auch die individuelle Aufenthaltsperspektive sowie – im Falle eines negativen Bescheids – die drohende Alternative der Rückführung sollten klar thematisiert werden.

Die Perspektive im Herkunftsland, vor allem in Bezug auf den Arbeitsmarkt sowie auf politische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen, spielt für die Motivation zur Rückkehr eine große Rolle. Daher sollten für Beratungsgespräche aktuelle und spezifische

Informationen zu den jeweiligen Herkunftsländern und ggf. spezifischen Regionen eingeholt werden. Auch sollten Informationen zu praktischen Fragen der Betroffenen – z.B. welche Flughäfen unter Förderung der IOM angefliegen werden können – individuell vorbereitet werden.

Über die reine Beratung hinaus wäre auch denkbar, bereits im Beratungstermin die Reiseplanung vorzunehmen. Dazu ist eine enge Zusammenarbeit mit den Verantwortlichen für den Rückführungsprozess erforderlich, um ggf. eine bereits geplante Abschiebung zu berücksichtigen.

Damit einheitliche Standards garantiert werden können, sind die Beratungsstellen zentral zu organisieren und die Beratungen durch geschulte Angestellte des öffentlichen Dienstes durchzuführen. So kann auch sichergestellt werden, dass die Beratung neutral und wertfrei erfolgt und auf das Herkunftsland sowie die individuelle Situation der Betroffenen abgestimmt ist.

Die zentral organisierten Beratungen selbst können an unterschiedlichen Orten durchgeführt werden. Denkbar wäre insbesondere eine Angliederung an Ausländer- und Sozialbehörden. So bietet sich z.B. die Beratung eines kürzlich negativ beschiedenen Asylbewerbers in einer Ausländerbehörde bei der ersten Duldungserteilung an; die Beratung vollziehbar Ausreisepflichtiger könnte bei der Leistungsausgabe in den Sozialbehörden erfolgen.

Damit konsequent alle Ausreisepflichtigen beraten werden, muss der Prozess systematisiert werden und entsprechendes Personal sichergestellt sein. Auch bei Auslagerung an Beratungsträger ist eine flächendeckende Beratung sicherzustellen (z.B. über eine festgelegte Mindestberatungsquote).

Verantwortlich für die Umsetzung der Maßnahme sind die zentralen und kommunalen Ausländer- und Sozialbehörden sowie das BAMF in den Ankunftszentren.

3.3.14. Ausweitung des Anreizsystems zur freiwilligen Rückkehr

Durch gezielte und bedarfsgerechte Förderung kann die Anzahl freiwilliger Ausreisen deutlich erhöht werden.

Die Förderung der freiwilligen Rückkehr stellt eine effektive und humane Möglichkeit dar, Ausreisepflichtige zur Rückkehr in ihr Heimatland zu bewegen. Auch aus finanzieller Sicht ist eine solche Förderung sinnvoll, da ein jahrelanger Verbleib von Ausreisepflichtigen deutlich höhere Kosten verursacht. Dem Vorbild anderer europäischer Staaten entsprechend, ist das zentrale Fördermittel REAG/GARP auszuweiten: Bisherige Fördersätze sollten erhöht und die Reintegrationsförderung statt nach Ländergruppen nach Herkunftsländern differenziert werden. Die Förderung könnte auch mit geplanten Investitionsvorhaben der Ausreisenden verknüpft werden. Zudem sind die Förderbereiche zu erweitern (z.B. Ausdehnung des Personenkreises, zusätzliche Unterstützung für Kranke und Kinder, Übernahme von Transport- und Umzugskosten). Denkbar ist darüber hinaus eine Unterstützung bei der medizinischen Versorgung für eine gewisse Zeit nach der Rückreise im Heimatland, z.B. durch Zahlung einer Krankenversicherung und Übernahme der Kosten für Medikamente. Um einem Missbrauch und möglichem Diebstahl auf der Reise vorzubeugen, sollten Fördermittel (zumindest in Teilen) erst im Herkunftsland ausgezahlt werden.

In diesem Zusammenhang werden für das Jahr 2017 durch den Bund zusätzlich 40 Mio. EUR für ein weiteres Anreizprogramm („Starthilfe+“) zur Verfügung gestellt, in welchem die voranstehenden Fördermöglichkeiten umgesetzt werden könnten. Das Programm soll neben bereits ausreisepflichtigen Ausländern auch Personen umfassen, die mit hoher Wahrscheinlichkeit ausreisepflichtig werden. Das Anreizprogramm soll so ausgestaltet werden, dass unerwünschte Anreizfaktoren vermieden werden, die eine illegale Migration befördern.

Darüber hinaus bedarf es eines Konzepts zur Unterstützung der Wiedereingliederung im Herkunftsland, etwa Hilfe bei der Integration in den Arbeitsmarkt oder bei der Gründung eines Unternehmens. Auch sind unterschiedliche Angebote für Reintegrationskurse (z.B. für Gesundheit und Wohnen) im Heimatland denkbar.

Bei der Festlegung der Höhe möglicher Fördermittel ist generell darauf zu achten, dass Menschen durch die angebotene Unterstützung nicht erst zur Einreise motiviert werden. Möglich ist eine Stichtagsregelung, nach der die Förderung nur bei Einreise bis zu einem bestimmten Datum bewilligt wird. Für neu Einreisende wäre die mögliche Förderung so zu deckeln, dass sie mit Sicherheit unterhalb der notwendigen Kosten für eine Einreise verbleibt.

Erfolgsvoraussetzungen sind eine gemeinsame Finanzierung des Anreizsystems durch Bund und Länder sowie eine einheitliche flächendeckende Umsetzung. Damit möglichst viele Ausreisepflichtige erreicht werden können, sind auch soziale Medien zu nutzen, um über Fördermöglichkeiten und Beratungsangebote zu informieren.

Verantwortlich für die Umsetzung der Maßnahme sind der Bund, insbesondere das BMI und BAMF, sowie die Länder.

3.4. Potenzial: Bei konsequenter Umsetzung der Lösungsansätze kann die Zahl der Rückkehrer deutlich erhöht werden

Die folgenden Zahlen stellen eine Potenzialbetrachtung dar. Für jede Maßnahme wurde ein Wirkungspotenzial auf eine mögliche Erhöhung der Ausreisezahlen und/oder auf eine mögliche Verkürzung der Prozessdauern errechnet. Die Maßnahmen wirken teilweise an gleichen Stellen (z.B. Reduktion der Duldungsquote, Erhöhung der Anzahl freiwilliger Ausreisen, Verringerung der Prozessdauer). Für die Berechnung des möglichen Gesamtpotenzials wurden die einzelnen Effekte kumuliert betrachtet. Dabei wurde von einer flächendeckenden und vollständigen Umsetzung aller Maßnahmen Anfang 2017 ausgegangen.

Eine umgehende, flächendeckende und vollständige Umsetzung aller Maßnahmen könnte zu einer deutlichen Steigerung der Rückkehrzahlen führen: Von den rund 570.000 „notwendigen“ Ausreisen könnten theoretisch bis zu 495.000 erreicht werden (freiwillige Ausreisen und Rückführungen).⁸⁴

Die Zahl der Ausreisen würde sich damit gegenüber 2016 versechsfachen. Bei den freiwilligen Ausreisen ist eine Verfünffachung auf ca. 300.000, bei den Rückführungen eine Versiebenfachung auf ca. 195.000 theoretisch möglich.⁸⁵

Zudem könnten die Prozessdauern spürbar um ca. 30 bis 50% verkürzt werden.⁸⁶ Bei der Rückführung ist eine Beschleunigung von ehemals durchschnittlich zwölf Monaten auf nur noch sechs Monate zu erreichen. Die Rückführung nach Ausweisung könnte nur noch ca. zehn statt bislang ca. 20 Monate dauern, die Dublin-Überstellungen ca. sechs statt ca. zehn Monate. Bei der freiwilligen Rückkehr könnte sich die Zeitspanne zwischen geäußertem Rückkehrwillen und tatsächlicher Ausreise von bislang ca. sechs Wochen auf ca. vier Wochen und damit um 30% reduzieren.⁸⁷ Zur Verkürzung der Rückkehrprozesse tragen insbesondere eine Zentralisierung der Verantwortlichkeiten, eine verbesserte personelle Ausstattung der Ausländerbehörden, dedizierte Ansprechpartner bei allen Prozessbeteiligten, eine analysenbasierte Organisation und eine flexible Priorisierung bei.

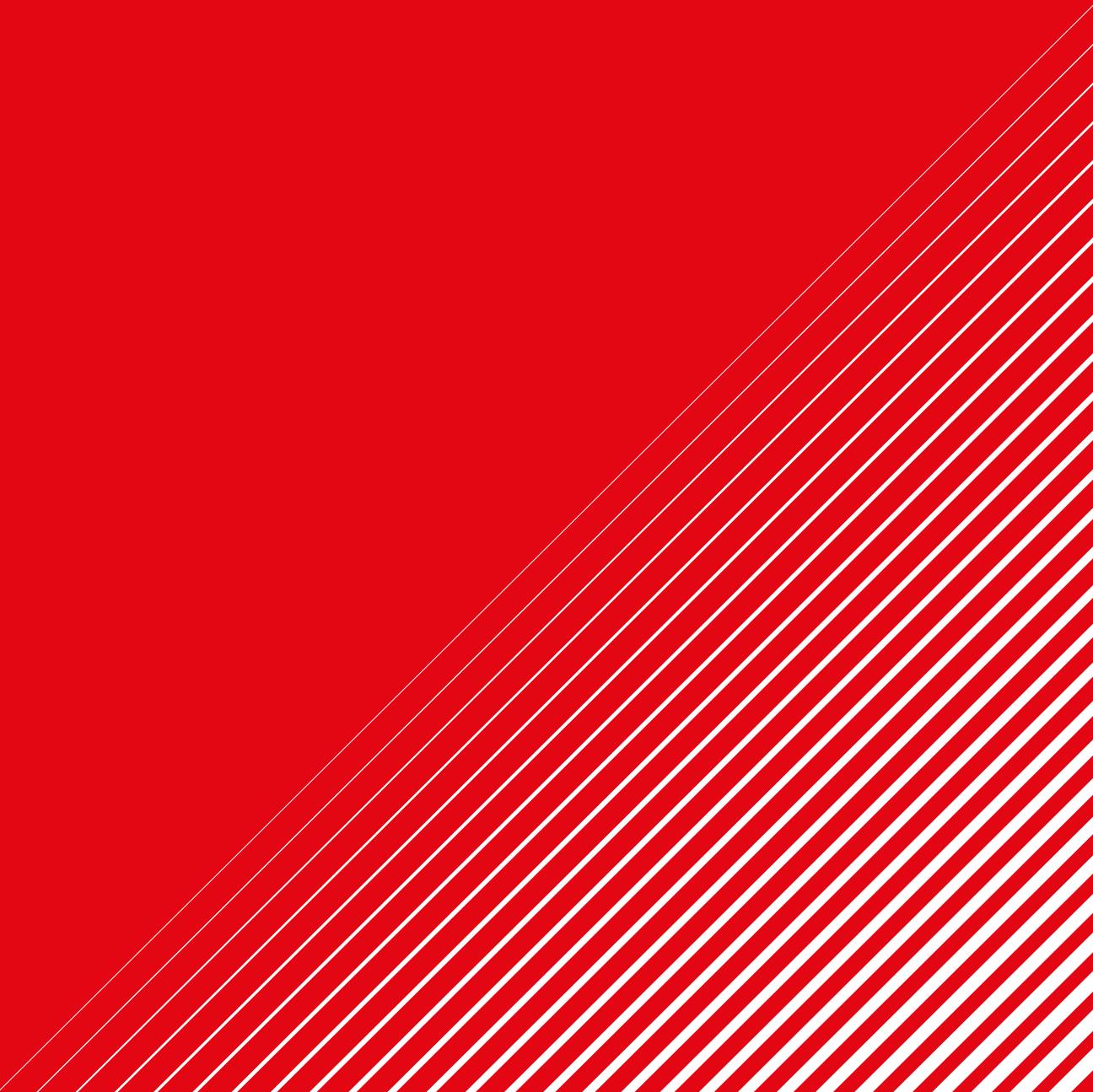
84 Der Gesamteffekt bei Implementierung aller Maßnahmen entspricht nicht der Summe der maximalen Effekte der einzelnen Maßnahmen. Die Maßnahmen haben teilweise gegenläufige, aber auch verstärkende Auswirkungen auf andere Maßnahmen.

85 Sequenzielle Berechnung der einzelnen Maßnahmeneffekte mit Wirkung auf Erhöhung der freiwilligen Ausreise und Reduzierung der Duldungs- sowie Stornierungsquote.

86 Ebenfalls ein Gesamteffekt bei Implementierung aller Maßnahmen.

87 Sequenzielle Berechnung der einzelnen Maßnahmeneffekte mit Wirkung auf Reduktion der jeweiligen Prozessdauer.

4. Umsetzung



4.1. Integriertes Rückkehrmanagement 2017: Zur systematischen Umsetzung sollte ein übergreifendes Beschleunigungsprogramm aufgesetzt werden

In der Vergangenheit wurden in den Ländern bereits große Anstrengungen unternommen und viele Maßnahmen ergriffen, um den Rückkehrerfolg zu erhöhen. Dadurch konnte die Zahl der Rückkehrer bereits deutlich gesteigert werden (von 28.000 im Jahr 2014 und 58.000 im Jahr 2015 auf bis zu 85.000 im Jahr 2016). Allerdings reichen die bisherigen Bemühungen nicht aus, um dem erwarteten erheblichen Anstieg der Gesamtzahl der Ausreisepflichtigen auf rund 485.000 im Jahr 2017 entgegenzuwirken. Daher sollte umgehend sowohl mit einer systematischen Beschleunigung und Bündelung bereits laufender Maßnahmen als auch mit der Umsetzung der identifizierten 14 Kernmaßnahmen begonnen werden. Die Erfahrungen der Länder leisten hier einen wichtigen Beitrag. Noch im November 2016 wurde in einigen Ländern begonnen, Konzepte für einige kurzfristig implementierbare Maßnahmen zu erstellen und erste Schritte der Umsetzung zu erproben. In Hessen, Sachsen und Sachsen-Anhalt wurde begonnen, ein Konzept für die Durchsetzung von Leistungskürzungen bei der Verletzung von Mitwirkungspflichten auszuarbeiten. In Berlin wurde ein Konzept zur Rückkehrberatung angestoßen.

Die Umsetzung sollte flächendeckend in allen Bundesländern erfolgen, um das identifizierte Potenzial erreichen zu können, einheitliche Standards bei der Rückkehr sicherzustellen und notwendige Synergieeffekte (z.B. Austausch von guten Praktiken) zu erzielen.

Eine schnelle und einheitliche Maßnahmenumsetzung ist allerdings mit erheblichen Herausforderungen verbunden: Da die Verantwortung für die Rückführung dezentral bei den Ländern (teilweise auch in den Kommunen) liegt, fehlt eine zentrale bundesweite Koordination. Einige Maßnahmen liegen darüber hinaus in der (Mit-)Verantwortung des Bundes, was wiederum ein abgestimmtes Vorgehen zwischen Bund und Ländern erfordert. Insgesamt sorgt die Vielzahl der Umsetzungsbeteiligten für einen extrem hohen Abstimmungsbedarf. Nicht zuletzt gefährden mangelnde Personalkapazitäten in den Ländern und beim BAMF eine zeitnahe und konsequente Verfolgung der notwendigen Maßnahmen im Rahmen eines nachhaltigen Rückkehrsystems.⁸⁸

Um dennoch rasch Erfolge zu erzielen, sollte kurzfristig ein übergreifendes Beschleunigungsprogramm unter dem Titel „Integriertes Rückkehrmanagement 2017“ aufgesetzt werden, das die Umsetzung aller Maßnahmen im Jahr 2017 vorantreibt.

Wichtigste Erfolgsfaktoren eines solchen Beschleunigungsprogramms sind:

- **Politischer Wille und Rückhalt** für eine konsequente Umsetzung der identifizierten Maßnahmen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene
- Eine **gemeinsame quantifizierte Zielsetzung** für 2017 und eine **nachhaltige Wirkungskontrolle**, die Transparenz für alle Beteiligten schafft
- Eine **klar definierte Programmorganisation mit zentraler Koordination**, festgelegten Verantwortlichkeiten und engmaschiger Fortschrittsmessung bei Bundes- und Landesbehörden

88 Personelle Engpässe bestehen laut Aussagen von Ländervertretern und Mitarbeitern der Ausländerbehörden.

- **Fortlaufende Abstimmung und enge operative Zusammenarbeit** von Bund, Ländern und Kommunen
- Ein **systematisches, zeitlich genau getaktetes Vorgehen**.

4.1.1. Politischer Wille und Rückhalt für eine konsequente Umsetzung auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene

Grundvoraussetzung für den Erfolg ist der politische Wille, die Rückkehr Ausreisepflichtiger konsequent zu verfolgen. Nur mit dem entsprechenden politischen Rückhalt werden die für die Rückkehr Verantwortlichen auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene eine erfolgreiche Beschleunigung der bereits laufenden Bemühungen und eine Umsetzung der identifizierten Maßnahmen mit dem gebotenen Nachdruck erreichen können. Dabei ist ein möglichst breiter politischer Konsens notwendig, um einheitliche Standards bei der Rückkehr sicherzustellen und notwendige Synergieeffekte zu erzielen.

4.1.2. Gemeinsame quantifizierte Zielsetzung für 2017 und nachhaltige Wirkungskontrolle

Um dem erwarteten Anstieg der Zahl der Ausreisepflichtigen erfolgreich entgegenzuwirken, sollte ein ambitioniertes gemeinsames quantifiziertes Ziel von Bund und Ländern (Teilmenge der „notwendigen“ 570.000 Ausreisen) festgelegt werden. Der Erfolg des Programms sollte kontinuierlich nachverfolgt und am Erreichen dieses Ziels gemessen werden.

4.1.3. Klar definierte Programmorganisation mit zentraler Koordination

Eine klar strukturierte Programmorganisation sollte die zeitnahe und koordinierte Umsetzung sicherstellen.

Die Programmorganisation sollte eine zentrale operative Programmleitung beinhalten, die hauptverantwortlich die gesamtheitliche länderübergreifende, bundesweite Umsetzung des Programms steuert und koordiniert. Darüber hinaus sollte es Umsetzungsverantwortliche in jedem Land sowie beim Bund geben, die die Realisierung aller Maßnahmen in ihrem jeweiligen Land bzw. auf Bundesseite verantworten.

Ein übergreifendes Programmmanagement-Büro sollte das Erreichen der Meilensteine und die Wirksamkeit der umgesetzten Maßnahmen nachhalten, Transparenz für alle Akteure schaffen und ggf. dafür sorgen, dass frühzeitig inhaltlich nachgesteuert werden kann.

4.1.4. Fortlaufende Abstimmung und enge operative Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen

Der prognostizierte Anstieg der Zahl der Ausreisepflichtigen lässt keinen Zeitverzug zu. Mit der Umsetzung sollte unverzüglich und flächendeckend begonnen werden. In enger Taktung sollte über den Programmfortschritt berichtet und der Erfolg von höchster politischer Ebene verfolgt und kontrolliert werden.

Programmleitung und Umsetzungsverantwortliche sollten in regelmäßigen Fortschrittsdialogen die Zielerreichung prüfen und ggf. kurzfristig Maßnahmen zur Nachsteuerung ergreifen.

Zwischen den Verantwortlichen auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene sollte eine enge Abstimmung erfolgen, um Maßnahmen zu koordinieren und zu bündeln.

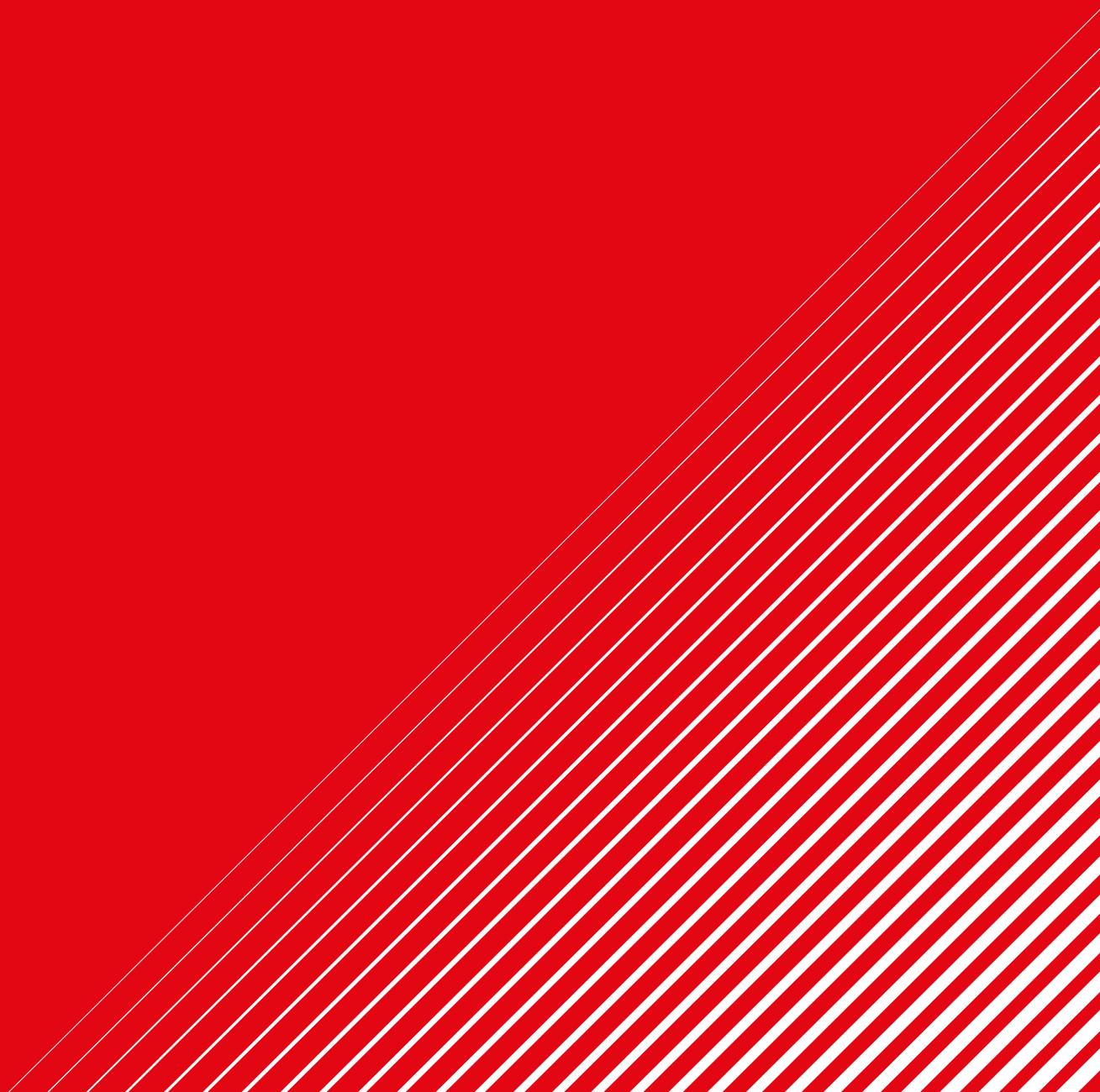
Die notwendige Umsetzungsgeschwindigkeit muss insbesondere auch auf operativer Ebene sichergestellt werden. Maßnahmen zur Nachsteuerung müssen direkt in die Umsetzungsorganisation weitergegeben werden. Programmfortschritt und Zielerreichung sollten für alle Beteiligten transparent gemacht werden, um ein hohes Ambitionsniveau zu halten. Verantwortliche sollten direkt vernetzt und der gegenseitige Erfahrungsaustausch institutionalisiert werden.

4.1.5. Systematisches, zeitlich genau getaktetes Vorgehen

Die Umsetzung der Maßnahmen sollte einem straffen Zeitplan mit vorab festgelegten Meilensteinen folgen.

Bis Ende Februar 2017 können die Maßnahmen in Kooperation mit den Ländern zur Umsetzungsreife ausdetailliert werden, sofern mit dem Beschleunigungsprogramm im Januar 2017 gestartet wird. Ab März 2017 sollte die Umsetzung der Maßnahmen in allen Ländern erfolgen – der Schwerpunkt sollte zunächst auf Maßnahmen mit kurzfristigem Wirksamkeitszeitraum (1./2. Quartal 2017) liegen. Ab dem 2. Quartal 2017 sollten kontinuierlich weitere Maßnahmen mit mittelfristigem Wirksamkeitszeitraum (3./4. Quartal 2017) in den Fokus rücken, um bis zum Ende des Jahres den größtmöglichen Effekt zu erreichen.

Ausblick



Die hohe Anzahl der Flüchtlinge und Asylsuchenden der vergangenen Jahre und die damit verbundenen gesellschaftlichen, politischen und sozialen Herausforderungen stellen Deutschland vor eine große Aufgabe. Um auch künftig der humanitären Verpflichtung zum Schutz politisch Verfolgter und von Kriegen gefährdeter Menschen gerecht zu werden und diese Schutzbedürftigen aufnehmen und integrieren zu können, ist es notwendig, ein nachhaltiges Asylsystem zu garantieren. Dazu gehört es auch, ein funktionierendes System für die Rückkehr derer, denen nach deutschem Recht kein Schutz zukommt, sicherzustellen und aufzubauen sowie Missbrauch aktiv vorzubeugen.

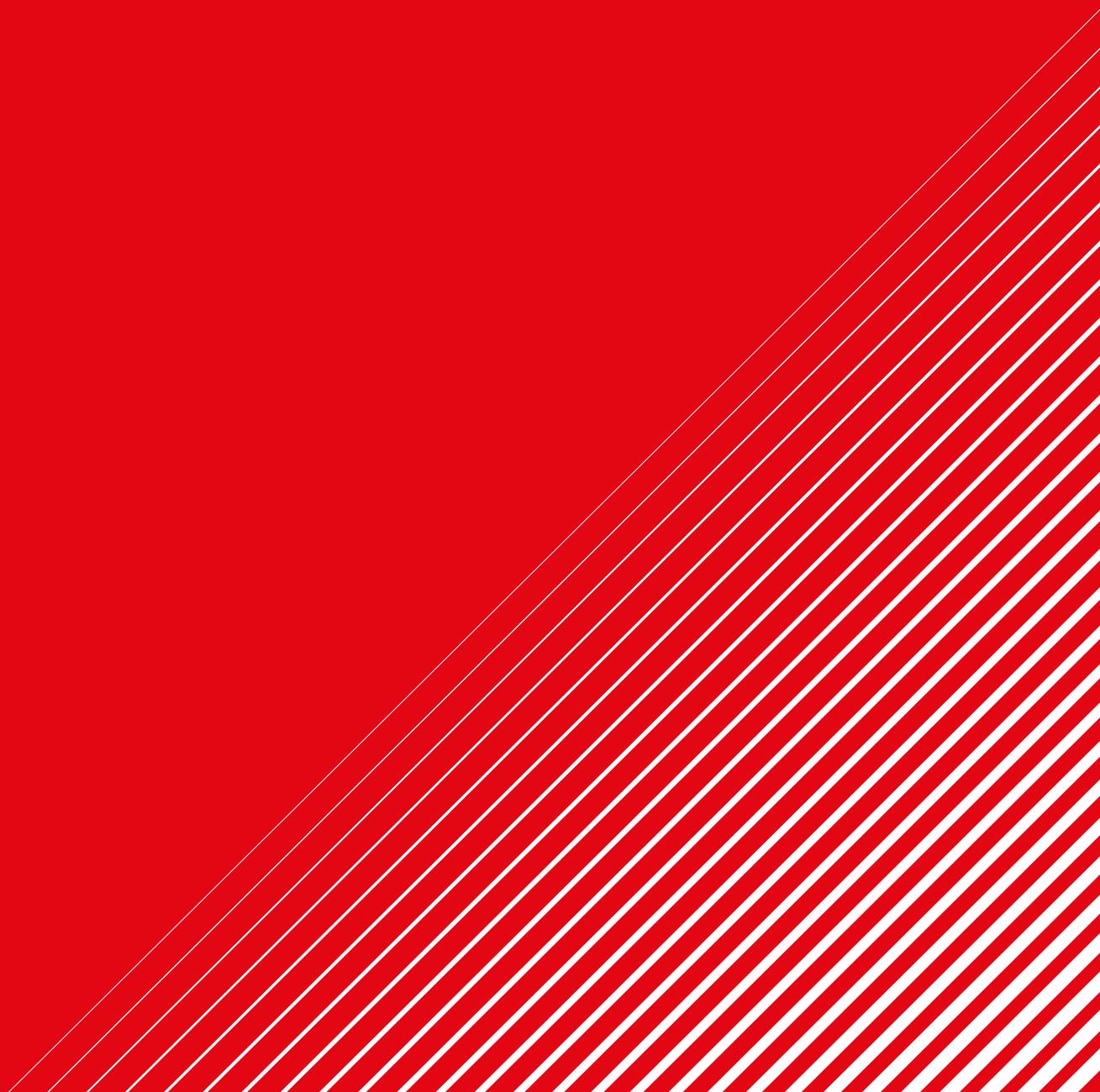
Auf Grund seiner Stellung in Europa kommt Deutschland in diesem Zusammenhang eine besondere Verantwortung zu. Ein breiter politischer Konsens von Bund, Ländern und Kommunen ist Voraussetzung für den Erfolg eines nachhaltigen Rückkehrsystems und kann das Vertrauen in die Politik stärken.

Vor dem Hintergrund des zu erwartenden erheblichen Anstiegs der Zahl der Ausreisepflichtigen besteht dringender Handlungsbedarf. Es ist daher geboten, die identifizierten Maßnahmen zeitnah und konsequent umzusetzen.



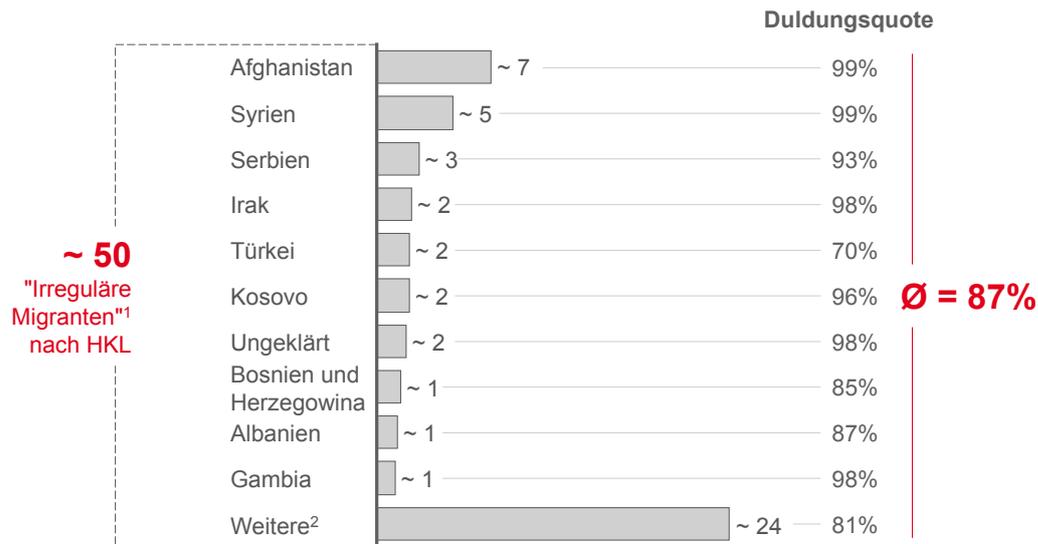
In der vorliegenden Untersuchung wurden die rechtlichen Grundlagen der Rückkehrprozesse im Austausch mit Verantwortlichen der relevanten Behörden nach bestem Wissen und aktuellem Kenntnisstand berücksichtigt. Für das weitere Vorgehen obliegt es nun vor allem Rechtsexperten, die Rahmenbedingungen detailliert juristisch zu prüfen.

Anhang



A. Herkunftsländer und Duldungsquote der Gruppe 2 „Irreguläre Migranten“

"Irreguläre Migranten" mit hoher durchschnittlicher Duldungsquote von fast 90%
in Tsd., Stichtag 31. Juli 2016



¹ Umfasst hauptsächlich illegal eingereiste Personen und ggf. Personen mit abgelaufenen Aufenthaltstiteln, z.B. Visa
² Weitere 158 Länder

Quelle: Ausländerzentralregister

B. Mögliche Duldungsgründe bei Speicherung einer Duldung aus „sonstigen Gründen“

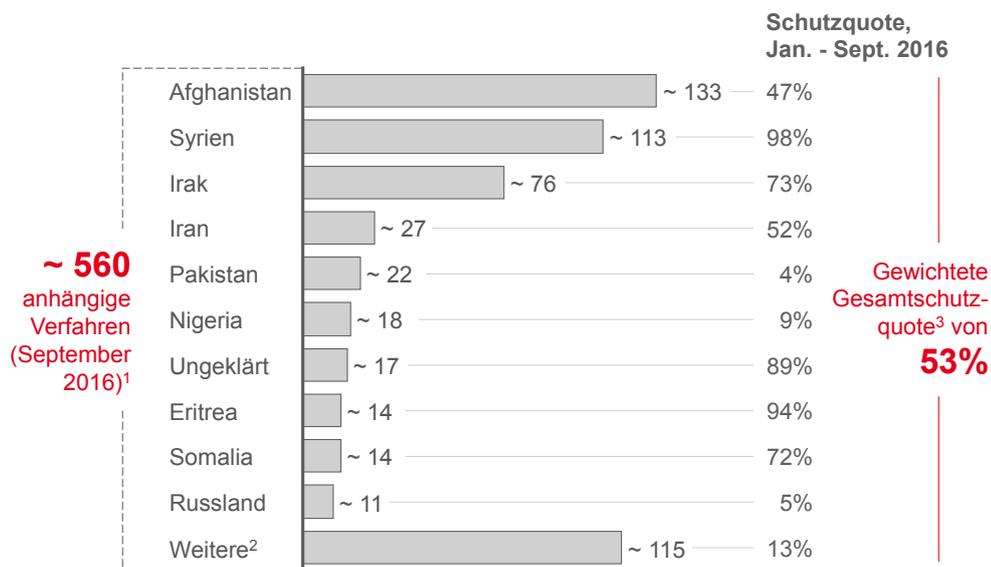
Mögliche zu Grunde liegende Duldungsgründe unter „sonstigen Gründen“ auf Grundlage von § 60a AufenthG, juristischen Kommentierungen und einer Zusammenstellung der aktuell vorliegenden Duldungsgründe im Kreis Gießen (Hessen):

- Alt-Duldungen (auf Grund bestehender Uneindeutigkeiten zu sonstigen Gründen hinzugerechnet)
- Ausbildung
- Drittstaaten-Verfahren
- Dublin-Verfahren
- Dublin-Zwischenmitteilung
- Eilantrag
- Fehlende Freigaben der Staatsanwaltschaft
- Fehlende Verkehrswege

- Folgeantrag
- Gerichtliche Verfahren mit Suspensiveffekt
- Medizinische Gründe (bis Einführung Speichersachverhalt im AZR am 15. November 2015)
- Personensorge
- Petition
- Prüfung Aufenthaltserlaubnis/Bleiberecht
- Prüfung Härtefall, § 23a AufenthG
- Richterliche Anordnung
- Staatenlosigkeit
- Strafverfahren
- Zielstaatsbezogene Verbote
- Ggf. weitere (auch Überschneidungen mit eindeutig selektierbaren Duldungsgründen, z.B. fehlende Reisedokumente, nicht auszuschließen)

C. Schutzquote der anhängigen Erstverfahren

Auf Grundlage anhängiger Verfahren ist eine Schutzquote von ~ 53% zu erwarten
in Tsd., Stichtag 30. September 2016



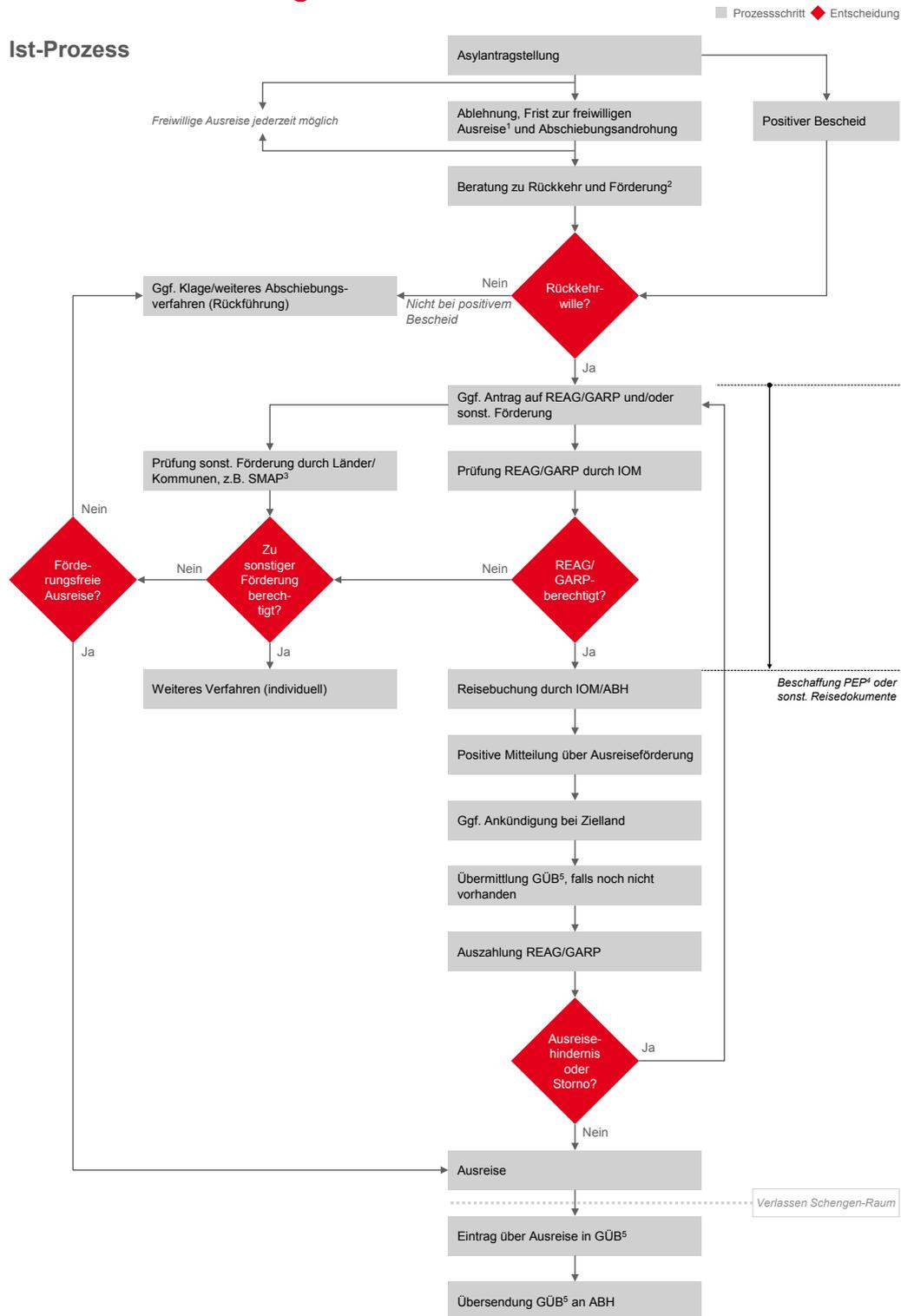
¹ Ohne anhängige Folgeanträge; bei zugelassenen Folgeanträgen ist von einer nicht repräsentativ hohen Schutzquote auszugehen

² Weitere 148 Länder

³ Arithmetisches Mittel

Quelle: BAMF

D. Detaillierte Prozessdarstellung und Prozessdauer der freiwilligen Rückkehr



Ø ~ 6 Wochen Aufenthalt ab Äußerung des Rückkehrwillens

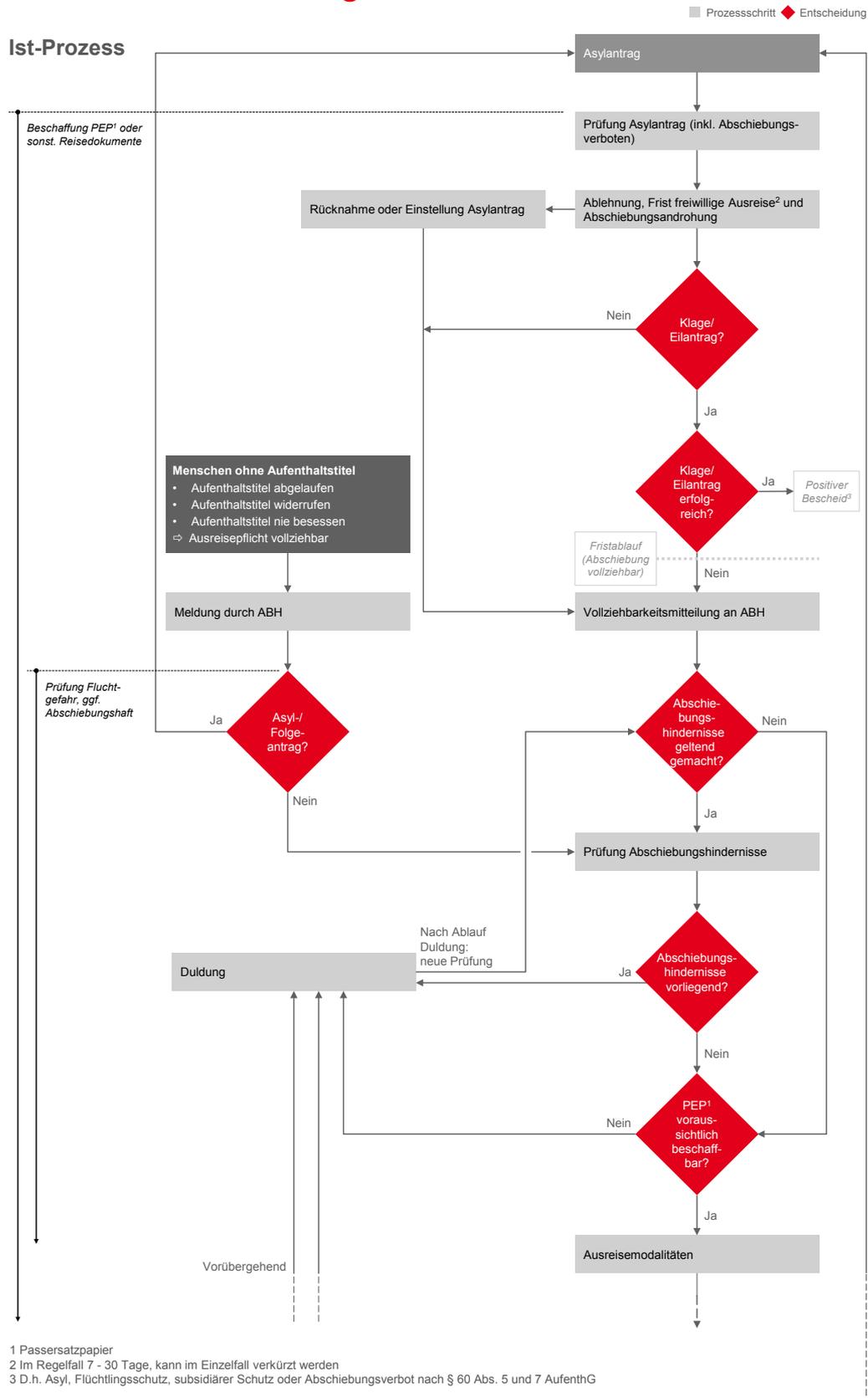
TEILWEISE BERUHEND AUF SCHÄTZUNGEN STAND OKTOBER 2016

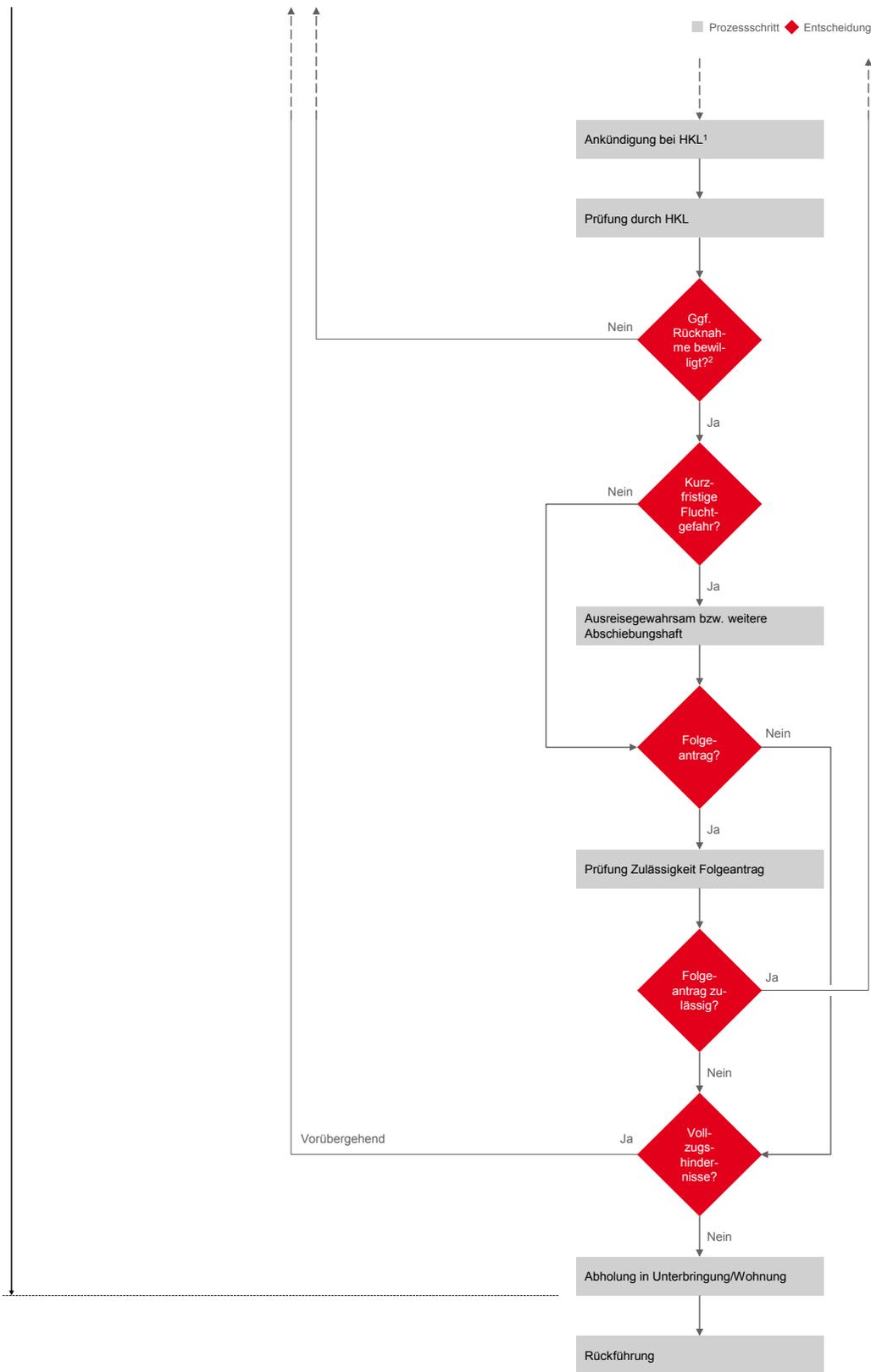
■ Prozessschritt ■ Zeit bis Beginn des nächsten Prozessschritts
 □ Optional

	Aktuell kürzeste Dauer	Mögliche Verzögerungen						
	Ankunft in Deutschland, ggf. Asylantragstellung							
	Verweildauer	Wochen - Jahre						
	ABH/ZAB Beratung zur freiwilligen Rückkehr/ggf. Äußerung Rückkehrwille	Kann bereits im Ankunfts-zentrum stattfinden Findet derzeit faktisch nur auf eigene Initiative der Beratenen statt						
Dauer von Beratung bis Antrag	Ø Keine Angabe Wenige Tage	Wochen - Jahre						
<p>Gesamte Prozessdauer ab Äußerung des Rückkehrwillens: Ø ~ 6 Wochen</p>	<table border="1" style="border-collapse: collapse; width: 100%;"> <tr> <td style="border: 1px dashed black; padding: 2px;"> AÜS¹: Antrag auf REAG/GARP </td> <td style="border: 1px dashed black; padding: 2px;"> Länder/Kommunen: Antrag auf sonstige Förderung² </td> <td style="text-align: center;">~ 1 Tag</td> </tr> <tr> <td colspan="3" style="text-align: center;"> </td> </tr> </table>	AÜS¹: Antrag auf REAG/GARP	Länder/Kommunen: Antrag auf sonstige Förderung ²	~ 1 Tag				Mehrere Wochen
	AÜS¹: Antrag auf REAG/GARP	Länder/Kommunen: Antrag auf sonstige Förderung ²	~ 1 Tag					
	Liegezeit	~ 1 Tag	~ 2 - 3 Monate					
	IOM: Prüfung des Antrags	~ 3 Tage	~ 5 Tage, ggf. länger					
	IOM/ABH: Reisebuchung							
	IOM: Mitteilung über Ausreiseförderung	10 Tage	Mehrere Monate, z.B. bei <ul style="list-style-type: none"> • Stornierung • Reiseabbruch • Reiseunfähigkeit • Nichtverfügbarkeit Flug • Etc. 					
	ABH: falls erforderlich, Anündigung bei Zielland							
	ABH: Auszahlung REAG/GARP ³							
	Ausreise	~ 1 Tag						
Rücksendung GÜB ⁴ an ABH	~ 1 Tag	Mehrere Monate						
Dauer von Antrag bis Ausreise	Gesamt Ø ~ 6 Wochen	~ 2 Wochen						
GESAMT	Ø Keine Angabe	~ 3 Wochen						
		Mehrere Monate ⁵						
		Mehrere Jahre ⁵						

1 Antragsübermittelnde Stellen
 2 Hier nicht näher betrachtet, da Dauer regional und je nach Programm stark unterschiedlich
 3 Reisekosten bereits durch Ticketbuchung gewährt
 4 Grenzübertrittsbescheinigung
 5 Verzögerungen treten nicht sämtlich kumulativ auf; hier längste beobachtete Dauer aus der Praxis

E. Detaillierte Prozessdarstellung und Prozessdauer der Rückführung





1 Je nach Rückübernahmeabkommen können bestimmte Modalitäten greifen
2 Falls dies nach dem jeweiligen Rücknahmeabkommen erforderlich ist

**Ø Verweildauer von ~ 12 Monaten
ab Ausreisepflicht; bis zu ~ 4,5 Jahren**

TEILWEISE BERUHEND AUF SCHÄTZUNGEN STAND OKTOBER 2016

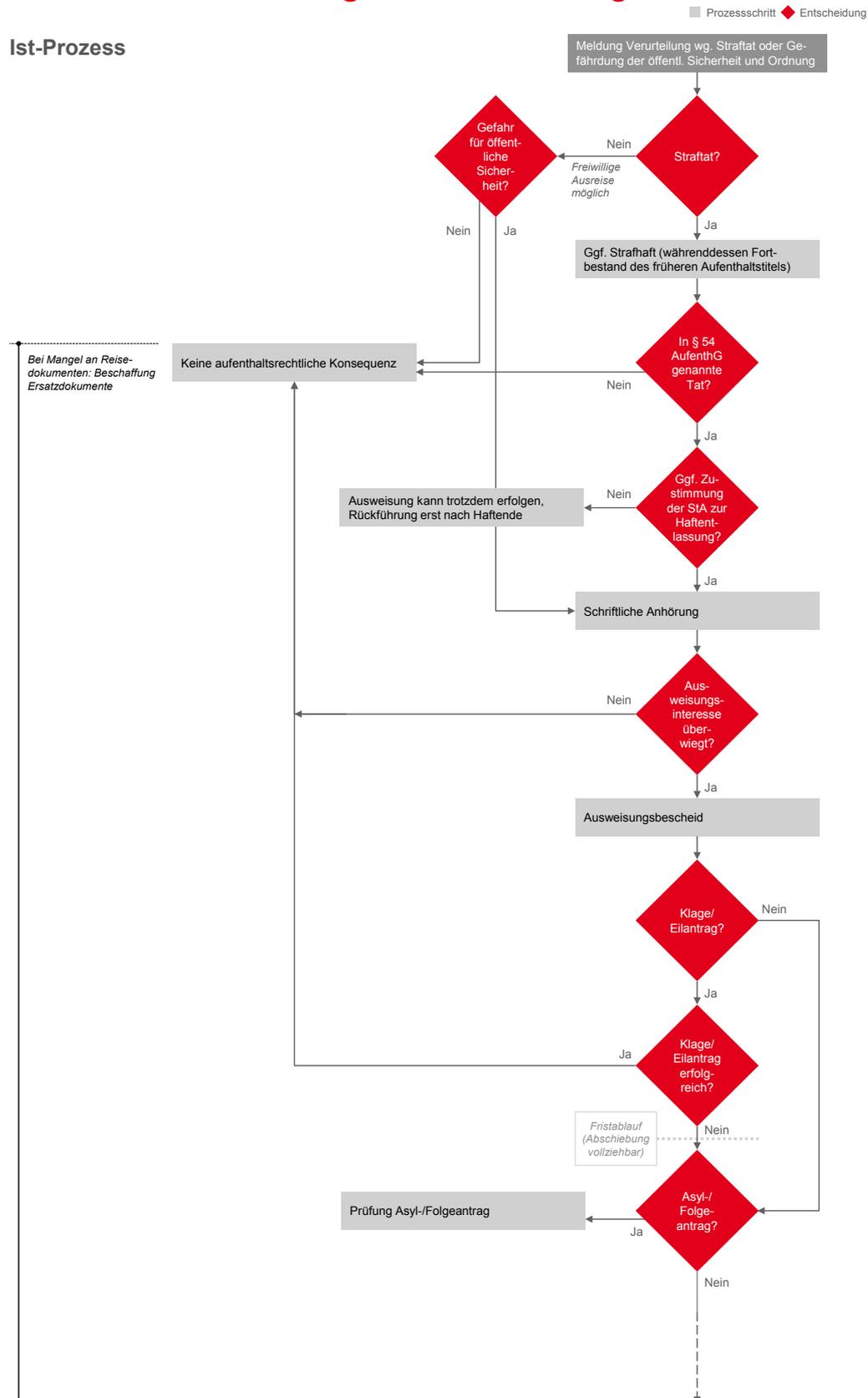
■ Prozessschritt □ Zeit bis Beginn des nächsten Prozessschritts
□ Optional

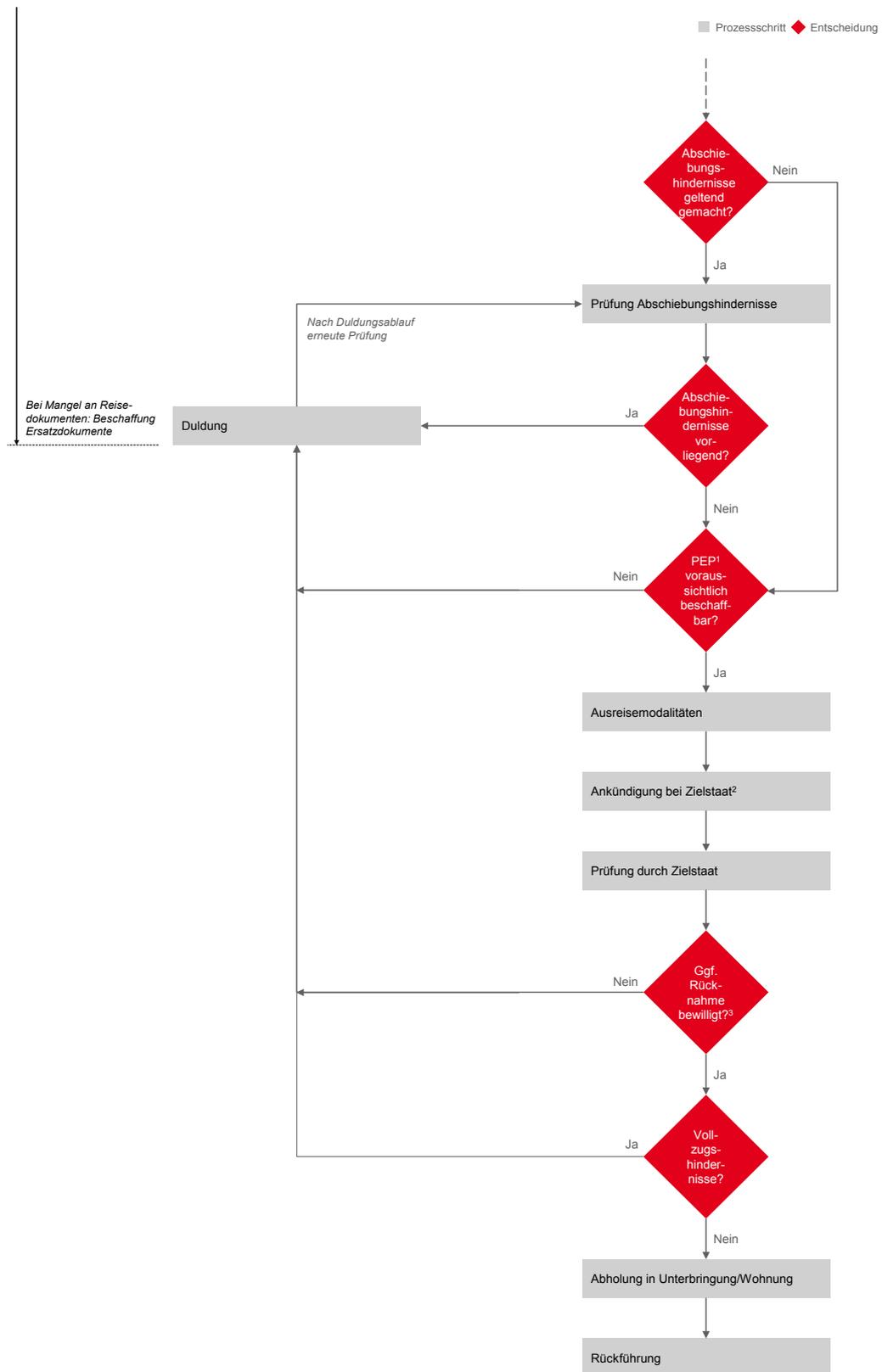
	Aktuell kürzeste Dauer	Mögliche Verzögerungen	
Asylantragstellung	~ 2 Tage	~ 20 Monate (z.B. bei HKL Iran, Pakistan, Russische Föderation, Nigeria, Somalia, Gambia)	
Liegezeit			
BAMF: Prüfung Asylantrag, negativer Bescheid			
Gerichte: Prüfung von Klage/Eilantrag	0 Tage (keine Klage)	~ 6 Monate bis Jahre (bei schwierigen Verfahren und mehreren Instanzen)	
Dauer von Antrag bis Vollziehbarkeit	Ø ~ 7 Monate ¹	~ 3 Jahre ²	
Prozessdauer ab vollziehbarer Ausreisepflicht: Ø 12 Monate Folgeantrag (inkl. des neuen Rückführungsprozesses) ~ 14 Monate Verzögerung ³	BAMF oder Gerichte: Vollziehbarkeitsmitteilung an ABH	~ 4 Wochen	
	Liegezeit		
	ZAB/ABH: Prüfung Abschiebungshindernisse (Duldung)	~ 4 Wochen	
	Liegezeit		
	BPO/ABH: Ankündigung bei HKL		Bei BPOl-Charter-Maßnahme: Bei Abschiebung durch ABH:
	HKL: Prüfung der Aufnahme	~ 7 Tage ⁴	~ 4 Wochen
	Liegezeit	~ 2 Wochen	
	ZAB/ABH/BPOl: Ausreisemodalitäten		
	Landespolizei: Abholung in Wohnung ⁵	~ 1 Tag	
	BPOl: Abschiebung		
Dauer von Vollziehbarkeit bis Abschiebung	Ø ~ 12 Monate	~ 10 Wochen ⁶	
GESAMT	Ø ~ 19 Monate	~ 10,5 Wochen ⁶	
		Mehrere Jahre	
		~ 4,5 Jahre ²	

1 Dauer laut BT-Drs. 18/9415, bezieht sich auf 2. Quartal 2016
 2 Verzögerungen treten nicht sämtlich kumulativ auf; hier längste beobachtete Dauer aus der Praxis
 3 Anteil für Prüfung des Folgeantrags (Ø 10,9 Monate) aus BT-Drs. 18/9415, bezieht sich auf 2. Quartal
 4 Bei Westbalkanstaat
 5 Bei Auftreten neuer Duldungsgründe durchschnittliche Verzögerung von 6 Monaten
 6 Bei Abschiebung durch ABH

F. Detaillierte Prozessdarstellung und Prozessdauer der Rückführung nach Ausweisung

Ist-Prozess





1 Passersatzpapiere
 2 Je nach Rückübernahmeabkommen können unterschiedliche Modalitäten greifen
 3 Falls dies nach dem jeweiligen Rücknahmeabkommen erforderlich ist

Ø ~ 20 Monate Dauer von Verurteilung/ Gefährdung bis Ausreise

TEILWEISE BERUHEND AUF SCHÄTZUNGEN | STAND OKTOBER 2016

■ Prozessschritt □ Zeit bis Beginn des nächsten Prozessschritts
 □ Optional

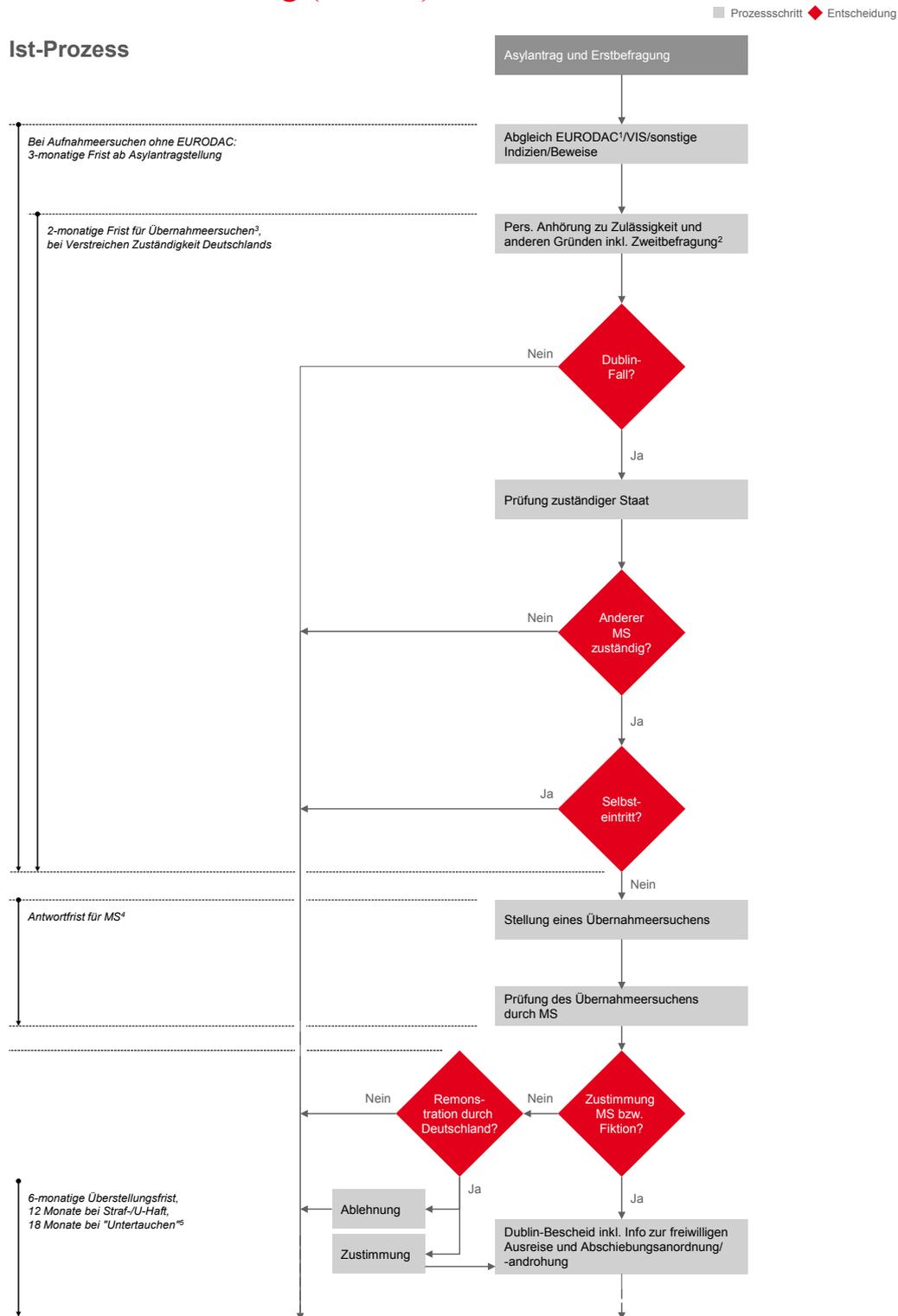
	Aktuell kürzeste Dauer	Mögliche Verzögerungen
Prozessdauer ab Meldung bis Vollziehbarkeit Ø 8 Monate¹	Status Polizei/ Gerichte/AG: Meldung Verurteilung/ Gefährdereigenschaft	Sofort
	Liegezeit	~ 1 Tag
	Staatsanwaltschaft: ggf. Zustimmung zur Ab- schiebung und Beendigung der Haft in Deutschland erforderlich	~ 1 Tag
	Ausländerbehörde: schriftliche Anhörung	~ 1 Monat
	Ausländerbehörde: Interessenabwägung und Entscheidung	~ 1 Monat
	Liegezeit	~ 1 Monat
	BAMF: ggf. Beendigung der Prüfung eines Asylers- oder Folgeantrags	0 Tage (keine Klage)
Liegezeit	0 Tage (keine Klage)	
Gerichte: ggf. Klage oder Eilantrag	0 Tage (keine Klage)	
Dauer ab Meldung bis Vollziehbarkeit	Ø ~ 8 Monate	~ 10 Wochen
Dauer ab Vollziehbarkeit bis Ausreise	<i>Dann Regelprozess ab Ausreisepflicht wie bei Rückführung Ø 12 Monate</i>	~ 9 Wochen
GESAMT	Ø ~ 20 Monate	~ 19 Wochen
		~ 4,5 Jahre ²

¹ Prozessdauer enthält nicht die Dauer der Strafhaft, diese kommt ggf. noch hinzu

² Verzögerungen treten nicht sämtlich kumulativ auf; hier längste beobachtete Dauer aus der Praxis

G. Detaillierte Prozessdarstellung und Prozessdauer der Überstellung (Dublin)

Ist-Prozess



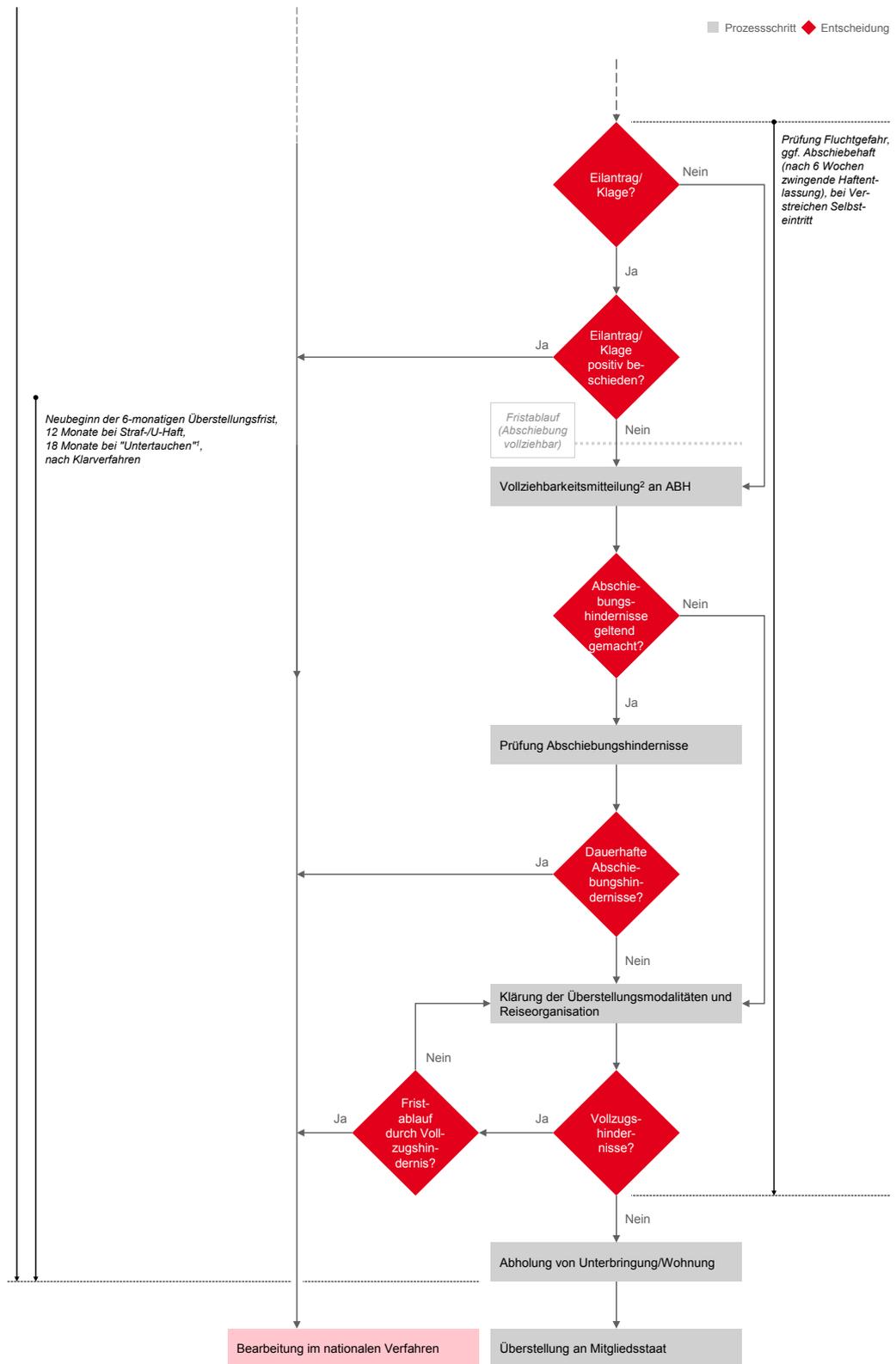
1 Innerhalb von 24 Std. nach Übermittlung der Fingerabdruckdaten durch den Mitgliedsstaat; kann bei besonderer Eilbedürftigkeit innerhalb von 1 Std. erfolgen (Art. 25 II EU-Verordnung Nr. 603/2013)

2 Ohne persönliche Anhörung zu Asylgründen

3 Bei Aufnahmeverfahren 2 Monate bzw. 1 Monat bei Dringlichkeit

4 Fristen für Beantwortung Übernahmeersuchen: 2 Wochen bei EUODAC, 1 Monat ohne EUODAC bei Wiederaufnahmeverfahren; 2 Monate bei Aufnahmeverfahren

5 Bei Ablauf der Überstellungsfrist Bearbeitung des Asylantrags im nationalen Asylverfahren



1 Bei Ablauf der Überstellungsfrist Bearbeitung des Asylantrags im nationalen Asylverfahren
 2 Bzw. Bestandskraftmitteilung/Rechtskraftmitteilung

Ø Verweildauer von ~ 10 Monaten ab Asylantragstellung; bis zu ~ 1 Jahr

TEILWEISE BERUHEND AUF SCHÄTZUNGEN STAND OKTOBER 2016

■ Prozessschritt □ Zeit bis Beginn des nächsten Prozessschritts
 □ Optional

Fristen		Aktuell kürzeste Dauer	Mögliche Verzögerungen
Prozessdauer ab Asylantragstellung: ~ 10 Monate Bei Aufnahmehersuchen ohne EURODAC: 3-monatige Frist ab Asylantragstellung ~ 2 Monate ~ 6 Monate ¹ Dauer ab Asylantrag bis Bescheid Dauer ab Bescheid bis Vollziehbarkeit Dauer ab Vollziehbarkeit bis Überstellung ~ 2 Monate	BAMF: Asylantrag und Erstbefragung		
	BAMF: Abgleich EURODAC/ VIS/sonstige Indizien und Beweise	Bis zu 24 Std.	Keine; gesetzlich geregelte Maximaldauer
	Liegezeit		
	BAMF: Persönliche Anhörung zur Zulässigkeit und anderen Gründen inkl. Zweitebefragung	~ 1 Tag	Mehrere Monate
	Liegezeit	~ 1 Woche	
	BAMF: Prüfung Zuständigkeit und Stellung eines Übernahmehersuchens beim Mitgliedsstaat		
	Mitgliedsstaat: Prüfung des Übernahmehersuchens, Zustimmung/Ablehnung/Fiktion	~ 2 Wochen	~ 2 - 3 Monate • Zeitablauf bis zur Zustimmungsfiktion • Ggf. Remonstrationsverfahren
	Liegezeit	~ 1 Tag	~ 3 Monate
	BAMF: Dublin-Bescheid inkl. Info zur freiwilligen Ausreise/ Abschiebungsanordnung/-androhung	~ 2 Tage inkl. Zustellung	~ 1 - 2 Monate (bei mehrfachen Zustellungsversuchen)
	Ø ~ 3 Monate ²	~ 4 Wochen	> 1 Jahr
	Frist	~ 1 Woche	Rechtsbehelfsfrist
	Gerichte: Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz (mit aufschiebender Wirkung) und Klage	0 Tage (keine Klage)	Mehrere Monate bis Jahre (bei positivem Beschluss muss der Ausgang des Hauptsachverfahrens abgewartet werden)
	Vollziehbarkeitsmitteilung	Wenige Tage	Mehrere Wochen
	Ø ~ 5 Monate	Wenige Tage	Mehrere Jahre
	ABH: Prüfung Abschiebungshindernisse	~ 1 Woche	~ Mehrere Monate
BAMF: Klärung der Überstellungsmodalitäten mit ABH und Mitgliedsstaat			
ABH: Abholung von Wohnung/ Unterbringung	~ 1 Monat	~ 1 Jahr (bei Vollzugshindernissen)	
BPol: Überstellung an MS			
Dauer ab Vollziehbarkeit bis Überstellung	~ 2 Monate	~ 1 Monat	~ 1 Jahr ³
GESAMT	Ø ~ 10 Monate	Ø ~ 9 Wochen	Mehrere Jahre ³

¹ Überstellungsfrist; kann auf 12 (bei Haft) bzw. 18 Monate (bei "Untertauchen") verlängert sein und durch Rechtsmittel gehemmt werden

² Zahl aus BT-Drs. 18/9415, bezieht sich auf 2. Quartal 2016

³ Verzögerungen treten nicht sämtlich kumulativ auf, hier längste beobachtete Dauer aus der Praxis

H. Berechnungslogik: direkte Gesamtkosten für den Aufenthalt Ausreisepflichtiger in Deutschland pro Jahr

Kosten berechnen sich basierend auf den durchschnittlich in Deutschland aufhaltigen Ausreisepflichtigen mit einem monatlichen Kostensatz von 670 EUR.

I. Berechnungslogik: Kosten der Finanzierung einer Rückführung

Die Kosten für eine Rückführung im Zeitraum von Januar 2016 bis Ende Juni 2016 betragen durchschnittlich 1.500 EUR.

Die Berechnung umfasst fünf Kostenblöcke:

- Flugkosten des Ausreisepflichtigen – durchschnittliche Preise für Flüge oder ggf. Chartermaßnahmen in das jeweilige Zielland
- Flug- und Reisekosten für Begleitbeamte der Bundespolizei laut Statistik der Bundespolizei
- Gestellung von Sicherheitsbegleitung durch Fluggesellschaften/Zielstaaten laut Statistik der Bundespolizei
- Verbringung durch die Landespolizei – durchschnittliche Stundensätze und Aufwände (nach Interviews mit Ausländerbehörden und Analyse von Kostenbescheiden)
- Arztkosten – durchschnittliche Preise für Flüge in das jeweilige Zielland sowie Honorare

J. Berechnungslogik: Kosten der Förderung einer freiwilligen Rückkehr

Die durchschnittlichen Kosten für die Förderung einer freiwilligen Rückkehr im Zeitraum von Januar 2016 bis Ende Juli 2016 betragen ca. 700 EUR.

Das Förderprogramm REAG/GARP unterstützt die freiwillige Rückkehr in maximal drei Dimensionen: Reisekosten, Reisebeihilfe und Starthilfe (Abbildung 21).

Die Förderung der einzelnen Dimensionen bemisst sich am Herkunftsland und dem Alter des Antragstellers. Für Reisekosten wurden durchschnittliche Preise für Flüge sowie Landreisen in das jeweilige Heimatland zu Grunde gelegt.

Fördersätze bei freiwilliger Rückkehr stark abhängig von HKL der Antragsteller

Rückkehrhilfen im REAG/GARP-Programm pro Person

	HKL ¹	Erwachsene und Jugendliche (ab 12 Jahre)	Kinder (bis 12 Jahre)	Kommentar	
REAG	Reisekosten	Gruppe 1	Zahlung der Rückreise per Land- oder Luftweg ; ggf. auch Förderung in privaten Beförderungsmitteln (250 EUR pro Fahrzeug)		Durchschnittlich hoher Prozentsatz an Ausreisen per Luftweg
		Gruppe 2			
		Gruppe 3			
		Gruppe 4			
	Reisebeihilfe	Gruppe 1	200 EUR	100 EUR	Keine Betragsobergrenze vorgesehen
		Gruppe 2			
		Gruppe 3	Keine Förderung		
		Gruppe 4			
GARP	Starthilfe	Gruppe 1	500 EUR	300 EUR	Deckelung bei Dublin-Fall 1.500 EUR pro Familie
		Gruppe 2	250 EUR	150 EUR	900 EUR pro Familie
		Gruppe 3	Keine Förderung		
		Gruppe 4			

¹ Keine Förderung von Personen aus EU-Staaten; Gruppe 1: Iran, Irak, Afghanistan, Äthiopien, Eritrea, Ghana, Nigeria, Pakistan und Ägypten; Gruppe 2: Algerien, Armenien, Aserbaidshan, Bangladesch, Benin, Burkina Faso, China, Elfenbeinküste, Gambia, Georgien, Guinea, Guinea-Bissau, Indien, Kamerun, Kenia, Libanon, Libyen, Mali, Marokko, Niger, Palästina, Russische Föderation, Senegal, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Syrien, Tunesien, Türkei, Ukraine und Vietnam; Gruppe 3: alle anderen Länder (außer EU-Staaten); Gruppe 4: Westbalkanstaaten

Quelle: IOM

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
ABH/ABHn	Ausländerbehörde/Ausländerbehörden
AG	Aufenthaltsgestattung
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AsylG	Asylgesetz
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
AZR	Ausländerzentralregister
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BeschV	Verordnung über die Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern
BMI	Bundesministerium des Inneren
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit
BPol	Bundespolizei
BVA	Bundesverwaltungsamt
ERIN	European Reintegration Network
EU	Europäische Union
EUR	Euro
GÜB	Grenzübertrittsbescheinigung
HKL	Herkunftsland
IOM	International Organization for Migration
IT-System	Informationstechnisches System
LfA	Landesamt für Ausländerangelegenheiten
LPol	Landespolizei
MoU	Memorandum of Understanding

NGO	Nongovernmental Organization (Nichtregierungsorganisation)
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
PEP	Passersatzpapier
Q1	1. Quartal
Q2	2. Quartal
Q3	3. Quartal
Q4	4. Quartal
REAG/GARP	Reintegration and Emigration Program for Asylum-Seekers in Germany/ Government Assisted Repatriation Program
RÜA	Rückübernahmeabkommen
SGB	Sozialgesetzbuch
StA	Staatsanwaltschaft
U-Haft	Untersuchungshaft
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
ZIRF	Zentralstelle für Informationsvermittlung zur Rückkehrförderung

Glossar

Abschiebungshaft	Ingewahrsamnahme einer Person auf richterliche Anordnung in festgelegten Situationen in Zusammenhang mit der Abschiebung (vgl. § 62 AufenthG)
Abschiebungshindernis	Grund für die vorübergehende Aussetzung der Abschiebung eines Ausreisepflichtigen. Dieser Grund kann z.B. rechtlicher oder tatsächlicher Art sein, also z.B. Reiseunfähigkeit, Passlosigkeit, unterbrochene Verkehrswege für eine Rückführung. Die Feststellung eines Abschiebungshindernisses führt zu Erteilung einer Duldung.
Asylantrag	Ein persönliches gegenüber der zuständigen Außenstelle des BAMF geäußertes Asylgesuch. Der Asylsuchende beantragt damit die Anerkennung als Asylberechtigter sowie internationalen Schutz (vgl. § 13 AsylVfG).
Asylbewerber	Asylsuchender, der beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (bzw. bei einer Außenstelle) einen Antrag auf Asyl gestellt hat
Aufenthaltserlaubnis	Befristeter Aufenthaltstitel (vgl. § 4 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 in Verbindung mit § 7 AufenthG)
Aufenthaltstitel	Berechtigung eines Drittstaatsangehörigen, sich im Bundesgebiet aufzuhalten. Aufenthaltstitel werden als Visum, Aufenthaltserlaubnis, Blaue Karte EU, Niederlassungserlaubnis oder Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU erteilt (vgl. § 4 Abs. 1 AufenthG).
Ausreisegewahrsam	Ingewahrsamnahme einer Person auf richterliche Anordnung zur Sicherung der Durchführbarkeit der Abschiebung (vgl. § 62b AufenthG).
Ausreisepflicht	Eine Verpflichtung zur Ausreise besteht, wenn ein Drittstaatsangehöriger einen erforderlichen Aufenthaltstitel nicht oder nicht mehr besitzt und ein Aufenthaltsrecht nach dem Assoziationsabkommen EWG/Türkei nicht oder nicht mehr besteht (vgl. § 50 Abs. 1 AufenthG).
Ausweisung	Ein Drittstaatsangehöriger, der wegen einer Straftat rechtskräftig verurteilt worden ist oder die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Deutschland gefährdet, kann unter bestimmten Voraussetzungen ausgewiesen werden. Dies hat ggf. den Entzug eines bestehenden Aufenthaltstitels zur Folge (vgl. § 53 f. AufenthG) und begründet eine Ausreisepflicht.

Dublin III	EU-Verordnung, die festlegt, welcher Mitgliedsstaat des Dubliner Übereinkommens für den Antrag auf Asyl bzw. das Asylverfahren eines Drittstaatsangehörigen oder eines Staatenlosen zuständig ist. Grundlage dafür ist die Bestimmung, dass derjenige Mitgliedsstaat, in dem diese Person erstmals europäisches Territorium betritt, das Asylverfahren durchführen muss.
Dublin-Überstellung	Überführung eines Asylantragstellers in den Staat, der nach der Dublin-III-Verordnung für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist.
Duldung	Vorübergehende Aussetzung der Abschiebung (§ 60a AufenthG). Grund für die Erteilung einer Duldung ist die Feststellung eines Abschiebungshindernisses. Eine Duldung stellt keinen Aufenthaltstitel dar. Die Ausreisepflicht besteht weiterhin.
Folgeantrag	Ein erneuter Asylantrag nach Rücknahme oder unanfechtbarer Ablehnung eines früheren Asylantrags (vgl. § 71 Abs. 1 AsylVfG)
Freiwillige Rückkehr	Nicht zwangsweise Ausreise eines Ausländers in sein Herkunftsland oder Weiterwanderung in ein anderes Zielland. Die freiwillige Ausreise kann unter bestimmten Voraussetzungen monetär und nicht monetär unterstützt werden.
Geduldete	Siehe Duldung
Gefährder	Person, bei der bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie mit ihrem Aufenthalt die öffentliche Sicherheit und Ordnung, die freiheitliche demokratische Grundordnung oder sonstige erhebliche Interessen der Bundesrepublik Deutschland gefährdet (vgl. § 53 Abs. 1 AufenthG).
Herkunftsländer mit geringem Kooperationserfolg	Herkunftsländer, die z.B. bei der Ausstellung von Passersatzpapieren, der Unterstützung beim Identifikationsverfahren oder der Rücknahme Ausreisepflichtiger aus Deutschland nicht oder nur teilweise kooperieren
Identifikationsverfahren	Prozess der Feststellung der Identität einer Person ohne Ausweisdokument
Irreguläre Migranten	Drittstaatsangehörige, die ohne gültige Aufenthaltstitel in ein Land einreisen oder ohne Duldung dort verweilen, nachdem ihr Aufenthaltstitel abgelaufen ist

Leistungskürzung	Verringerung der Leistungen nach dem AsylbLG, z.B. bei Mitwirkungspflichtverletzungen
Mitwirkungspflichtverletzung	Mangelnde Erfüllung einer Pflicht, die einer Person – z.B. mit dem Ziel der Sachverhaltsaufklärung – auferlegt worden ist. Ein Beispiel im Kontext der Rückkehr ist die Verletzung der Pflicht zur Mitwirkung an der Pass- oder Passersatzpapierbeschaffung bei fehlenden Reisedokumenten.
Notwendiger Bedarf	Nach § 3 AsylbLG erhalten Leistungsempfänger Leistungen zur Deckung des notwendigen Bedarfs. Als notwendiger Bedarf sind Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheitspflege sowie Gebrauchs- und Verbrauchsgüter des Haushalts definiert. Im Fall der Ausgabe in Geldleistungen beträgt der Satz für einen alleinstehenden Leistungsempfänger 216 EUR – Unterkunft, Heizung und Hausrat werden in diesem Falle weiterhin direkt gewährt.
Notwendiger persönlicher Bedarf	Nach § 3 AsylbLG erhalten Leistungsempfänger neben Leistungen zur Deckung des notwendigen Bedarfs auch Leistungen zur Deckung persönlicher Bedürfnisse des täglichen Lebens (notwendiger persönlicher Bedarf). Dieser Bedarf wird umgangssprachlich auch "Taschengeld" genannt. Im Fall der Ausgabe in Geldleistungen beträgt der Satz für einen alleinstehenden Leistungsempfänger 135 EUR.
Overstayers	Personen, die legal in ein Land einreisen (mit gültigen Papieren bzw. Visa) und nach Ablauf ihrer Aufenthaltserlaubnis nicht wieder ausreisen
Passersatzpapiere	Ausweise, die nicht alle Funktionen eines Passes erfüllen. Dabei kann es sich sowohl um Reiseausweise für anerkannte Flüchtlinge handeln als auch um ein Heimreisedokument für eine freiwillige Ausreise bzw. Rückführung.
Rückführung	Ausreise aus Deutschland durch zwangsweise Durchsetzung der vollziehbaren Ausreisepflicht (auch Abschiebung genannt)
Rückführung nach Ausweisung	Speziell ausgestalteter Prozess der Rückführung, wenn es sich bei der betroffenen Person um einen ausgewiesenen Straftäter oder Gefährder handelt

Rückkehr- und Reintegrationsprogramme	Programme zur Unterstützung z.B. der freiwilligen Rückkehr. Bundesweit existiert beispielsweise für ausreisepflichtige Drittstaatsangehörige das Programm REAG/GARP zur Förderung der freiwilligen Ausreise in das Herkunftsland oder der Weiterwanderung in ein Drittland. Je nach Staatsangehörigkeit werden z.B. die Beförderungskosten übernommen, eine Reisebeihilfe wird gezahlt oder eine Starthilfe gewährt.
Sachleistungen	Ausgabe von Leistungen nach dem AsylbLG nicht in Geld, sondern in materiellen Gütern
Sammelcharter	Nutzung eigens angemieteter Flugzeuge für Sammeltransporte bei Rückführungen. Die Flüge werden von Beamten der Bundespolizei begleitet.
Selbsteintrittsrecht	Regelung aus Dublin III, wonach Mitgliedsstaaten des Dubliner Übereinkommens einen eingereichten Asylantrag selbst prüfen können, auch wenn eigentlich ein anderer Mitgliedsstaat zuständig wäre. Die Ausübung liegt im Ermessen des betreffenden Mitgliedsstaates.

