

Ministerium für Inneres, ländliche Räume,
Integration und Gleichstellung | Postfach 71 25 | 24171 Kiel

Ministerin

An die Vorsitzende
des Innen- und Rechtsausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
Frau Barbara Ostmeier, MdL
Landeshaus
24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 19/7364

16. März 2022

Mein Zeichen: 8057/2022

Rückkehr aus Schleswig-Holstein – Evaluation des Schleswig-Holsteinischen Rahmenkonzepts zum Integrierten Rückkehrmanagement von Mai 2016

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

im Koalitionsvertrag für die 19. Wahlperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtages (2017-2022) zwischen CDU, Bündnis 90/Die Grünen und FDP wurde vereinbart, das Konzept des Integrierten Rückkehrmanagements in Schleswig-Holstein zu evaluieren und gegebenenfalls zu überarbeiten. Diesem Auftrag ist das Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung mit dem Bericht „Rückkehr aus Schleswig-Holstein – Evaluation des Schleswig-Holsteinischen Rahmenkonzepts zum Integrierten Rückkehrmanagement von Mai 2016“ nachgekommen, welchen ich anbei zur Information überreiche. Ebenfalls als Anlage angefügt ist das der Evaluation zugrundeliegende Rahmenkonzept.

Das Rahmenkonzept selbst ist vor dem Hintergrund des Flüchtlingszustroms der Jahre 2015/2016 und damit einhergehend der Erwartung erheblich steigender Zahlen ausreisepflichtiger Ausländerinnen und Ausländer sowie dem Beschluss der Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 28. Januar 2016 zur Asyl- und Flüchtlingspolitik entstanden (vgl. Rahmenkonzept S. 2f.). Es bedurfte der Entwicklung eines effektiven und effizienten Rückkehrmanagements, welches freiwillige Rückkehr und Abschiebung als Gesamtkomplex, in dem sich beide Seiten gegenseitig beeinflussen und insbesondere die Akteure der jeweiligen Bereiche miteinander verknüpft sind, betrachtet.

Der Evaluationsbericht bezieht sich auf den Zeitraum von der Entwicklung des Rahmenkonzepts zum Integrierten Rückkehrmanagement im 2. Quartal 2016 bis September 2021. Er beschreibt und analysiert umfassend die Auswirkungen, die sich aus dem Rahmenkonzept sowohl für die freiwillige Rückkehr als auch die zwangsweise Aufenthaltsbeendigung in Schleswig-Holstein ergeben haben. Zugleich werden über das Rahmenkonzept hinausgehend getroffene Maßnahmen sowie Ansätze für die weitere Optimierung der zentralen strategischen und operativen Handlungsbereiche des Integrierten Rückkehrmanagements in Schleswig-Holstein dargestellt.

Insgesamt hat sich das Rahmenkonzept des Integrierten Rückkehrmanagements in Schleswig-Holstein mit der darin angelegten Verknüpfung der Bereiche der freiwilligen und der zwangsweisen Rückkehr bewährt und zu wesentlichen Verbesserungen geführt. Ohne die COVID-19-Pandemie, welche die Möglichkeiten für aufenthaltsbeendende Maßnahmen seit dem Jahre 2020 erheblich einschränkt, wären die Zahlen der Aufenthaltsbeendigungen indes deutlich höher ausgefallen.

Die Evaluation hat allerdings auch gezeigt, dass es bei der Aufenthaltsbeendigung in verschiedenen Bereichen weiteres Optimierungspotential besteht. Die Ansätze des Rahmenkonzepts, nämlich die Verzahnung aller Instrumente des Integrierten Rückkehrmanagements sind daher alternativlos und sollten laufend evaluiert sowie weiterentwickelt werden.

Mit freundlichen Grüßen

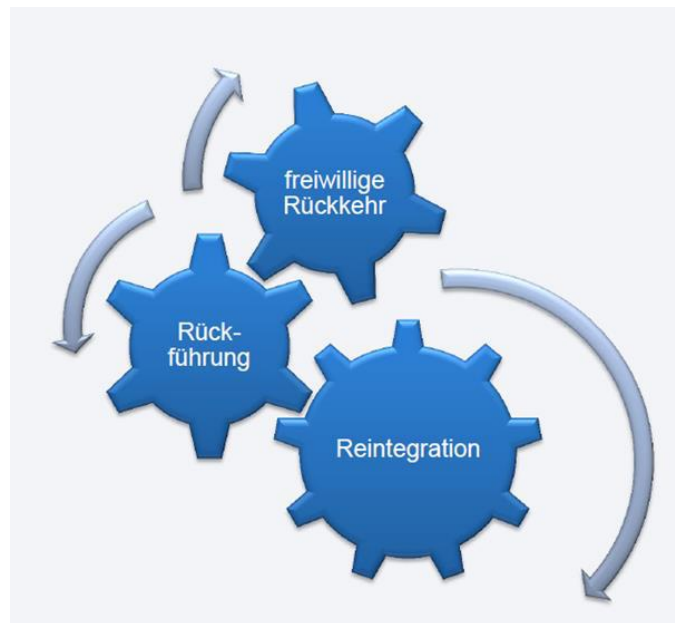


Dr. Sabine Sütterlin-Waack

Anlagen

- Rückkehr aus Schleswig-Holstein – Evaluation des Schleswig-Holsteinischen Rahmenkonzepts zum Integrierten Rückkehrmanagement von Mai 2016
- Integriertes Rückkehrmanagement in Schleswig-Holstein – Rahmenkonzept, Stand Mai 2016

**Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung
des Landes Schleswig-Holstein**



Rückkehr aus Schleswig-Holstein

Evaluation des Schleswig-Holsteinischen Rahmenkonzepts zum Integrierten Rückkehrmanagement von Mai 2016

Stand 11. März 2022

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	3
Vorbemerkung / Auftrag	4
Entwicklung der Rahmenbedingungen seit 2016.....	4
▪ Sog. McKinsey-Studie	4
▪ BK/MPK-Beschluss vom 9. Februar 2017	5
▪ Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht	6
▪ MPK-Beschluss vom 5. Dezember 2018	6
▪ Zweites Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht.....	7
▪ COVID-19-Pandemie	7
Gemeinsames Zentrum zur Unterstützung der Rückkehr (ZUR).....	7
Daten, Zahlen, Fakten (Schleswig-Holstein).....	9
Freiwillige Rückkehr und Reintegration.....	12
▪ Ausbau der Rückkehrberatung	12
▪ Beteiligung an länderübergreifenden Rückkehrprogrammen	13
▪ Landeseigene Fördermöglichkeiten	14
▪ Rückkehrvorbereitende Maßnahmen und Reintegration	15
Zwangswise Rückführung / Abschiebungen	16
▪ Unterstützung des LaZuF durch die Landespolizei	16
▪ Staatsvertrag über die erweiterte Zuständigkeit der mit der Begleitung aufenthaltsbeendender Maßnahmen betrauten Bediensteten in den Ländern	17
▪ Landeseigene Chartermaßnahmen / Gesammelte Einzelüberstellungen.....	17
▪ Landesunterkunft für Ausreisepflichtige	19
▪ Abschiebungshaft / Ausreisegewahrsam	20
Verfahrensbeschleunigung anhängiger Verfahren / Unterstützungsmaßnahmen, insbesondere für die Ausländerbehörden	23
▪ Aufenthaltsrechtliche Behandlung straffälliger Ausländer/innen.....	23
▪ Digitale Handlungshilfe.....	25
▪ Erlassregelungen / Workshops, Fachbesprechungen	26
Zusammenfassung.....	27
▪ Freiwillige Rückkehr und Reintegration	28
▪ Zwangswise Rückführung / Abschiebungen	28
▪ Verfahrensbeschleunigung anhängiger Verfahrens / Unterstützungsmaßnahmen, insbesondere für die Ausländerbehörden.....	29
▪ Vereinbarung zum integrierten Rückkehrmanagement mit den Kommunalen Landesverbänden	29
Fazit.....	30

Abkürzungsverzeichnis

ABH	Ausländerbehörde(n)
AG AsA	Arbeitsgemeinschaft „Aufenthaltsrechtliche Behandlung straffälliger Ausländer/innen“ im MILIG
AG IRM	Arbeitsgruppe Integriertes Rückkehrmanagement (zur strategischen Steuerung des ZUR)
AHE	Abschiebungshafteinrichtung
AK I	Arbeitskreis I „Staatsrecht, Verwaltung, Zuwanderung“ der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
aMIT	Ausländische Mehrfach- und Intensivtäter
AufenthG	Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz)
AZR	Ausländerzentralregister
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BK/MPK	Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder
BMI	Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat
BPol	Bundespolizei
DW SH	Diakonisches Werk Schleswig-Holstein
IMK	Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
IRM	Integriertes Rückkehrmanagement
LaPo	Landespolizei
LaZuF	Landesamt für Zuwanderung und Flüchtlinge des Landes Schleswig-Holstein
LUK-A	Landesunterkunft für Ausreisepflichtige
MILIG	Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung des Landes Schleswig-Holstein
MPK	Besprechung der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder
PG AsA	Projektgruppe „Aufenthaltsrechtliche Behandlung straffälliger Ausländer/innen“ im damaligen Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten des Landes Schleswig-Holstein
SG AsA	Sachgebiet „Aufenthaltsrechtliche Behandlung straffälliger Ausländer/innen“ im damaligen Landesamt für Ausländerangelegenheiten des Landes Schleswig-Holstein
ZUR	Gemeinsames Zentrum zur Unterstützung der Rückkehr des Bundes und der Länder

Vorbemerkung / Auftrag

Im Zuge der hohen Flüchtlingszahlen 2015 und 2016 war frühzeitig klar, dass nicht alle Schutzsuchenden in Deutschland würden bleiben dürfen. Es bedurfte daher der Entwicklung eines effektiven und effizienten Rückkehrmanagements, welches freiwillige Rückkehr und Abschiebung als Gesamtkomplex, in dem sich beide Seiten gegenseitig beeinflussen und insbesondere die Akteure der jeweiligen Bereiche miteinander verknüpft sind, betrachtet. Aus diesem Grund entwickelte das damalige Innenministerium bereits im 2. Quartal 2016 ein Rahmenkonzept zum Integrierten Rückkehrmanagement (nachfolgend Rahmenkonzept IRM 2016).

Im Koalitionsvertrag für die 19. Wahlperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtages (2017-2022) zwischen CDU, Bündnis 90/Die Grünen und FDP wurde diesbezüglich vereinbart, das Konzept des Integrierten Rückkehrmanagements in Schleswig-Holstein zu evaluieren und gegebenenfalls zu überarbeiten.

Diesem Auftrag kommt das Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung (MILIG) mit dem vorliegenden Bericht nach.

Im Rahmen der Evaluation haben die am Rückkehrprozess beteiligten Behörden Schleswig-Holsteins (MILIG, LaZuF, LaPo) eine rückblickende Bewertung für den Zeitraum seit Entwicklung des Rahmenkonzeptes im 2. Quartal 2016 bis September 2021 vorgenommen. Mit der Bewertung werden zugleich über das Rahmenkonzept hinausgehend getroffene Maßnahmen sowie Ansätze für die weitere Optimierung der zentralen strategischen und operativen Handlungsbereiche des Integrierten Rückkehrmanagement in Schleswig-Holstein dargestellt.

Entwicklung der Rahmenbedingungen seit 2016

Das Rahmenkonzept IRM 2016 selbst ist vor dem Hintergrund des Flüchtlingszustroms der Jahre 2015/2016 und damit einhergehend der Erwartung erheblich steigender Zahlen ausreisepflichtiger Ausländerinnen und Ausländer sowie dem Beschluss der BK/MPK vom 28. Januar 2016 zur Asyl- und Flüchtlingspolitik zu sehen (vgl. Rahmenkonzept IRM 2016 Seite 2f.). Die Rahmenbedingungen des Integrierten Rückkehrmanagements entwickelt sich seither beständig fort:

▪ Sog. McKinsey-Studie

Auf Initiative der Bund-Länder-Koordinierungsstelle „Asyl“ (BLK-A) erfolgte nach Auftrag durch das BAMF von Mitte Juli bis Ende November 2016 eine Untersuchung der Unternehmensberatung McKinsey & Company mit dem Ziel der Prozessoptimierung bei der Rückführung und der Förderung der freiwilligen Rückkehr zwischen Bund und Ländern. Neben Berlin, Hessen, Sachsen und Sachsen-Anhalt hat sich auch Schleswig-Holstein an der Erhebung der Ist-Prozesse beteiligt.

Der VS-NfD-eingestufte Abschlussbericht vom 9. Dezember 2016 stützte nicht nur die dem Rahmenkonzept IRM 2016 zugrundeliegenden Annahmen, sondern bestätigte darüber hinaus die vorgeschlagenen Maßnahmen. In Teilen ging der Bericht darüber

hinaus. Es wurde empfohlen, den Rückkehrprozess durch einen integrierten Lösungsansatz weiter zu optimieren:

- Einheitliche und restriktive Feststellung von Duldungsgründen
- Konsequente Ausgabe von Sachleistungen
- Durchsetzung von Leistungskürzungen bei Nichtmitwirkung
- Gezielte Verbesserung der personellen Ausstattung der ABH
- Konsequente digitale Erfassung im AZR
- Systematische Verstärkung politischer Bemühungen zur internationalen Kooperation
- Konsequente Anwendung von Ausreisegewahrsam und Abschiebungshaft
- Einbindung von Gerichten und Medizinern in den Rückkehrprozess
- Zentrale Unterbringung von Ausreisepflichtigen
- Zentrale Verantwortlichkeit für Rückführungen
- Priorisierung von Gruppen mit geringem Rückkehraufwand
- Transparente Weitergabe von Analysen des BAMF an die Länder
- Konsequente flächendeckende und frühzeitige Rückkehrberatung
- Ausweitung des Anreizsystems zur freiwilligen Rückkehr

Die Ergebnisse der sog. McKinsey-Studie wurden nachfolgend durch die Beschlüsse der BK/MPK vom 9. Februar 2017 sowie der MPK vom 5. Dezember 2018 aufgegriffen und waren in der normativen Umsetzung bereits Gegenstand von Rechtsänderungen (Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht, Zweites Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht).

■ BK/MPK-Beschluss vom 9. Februar 2017

Im Rahmen des unter dem Eindruck der sog. Flüchtlingskrise 2015/2016 stehenden Beschlusses zur Rückkehrpolitik verständigten sich Bund und Länder auf folgende wesentliche Punkte:

- Voranbringen des Entwurfes eines Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht durch den Bund;
- Weitere Stärkung der freiwilligen Rückkehr, insbesondere durch zusätzliche Bundes- wie Ländermittel für Rückkehr- und Reintegrationsprogramme;
- Hinwirken von Bund und Länder auf eine frühzeitig einsetzende staatliche Rückkehrberatung, Gewährleistung einer Rückkehrberatung in den Erstaufnahmeeinrichtungen durch die Länder;
- Konzentration der Verantwortung für alle wesentlichen mit Rückkehrfragen zusammenhängenden Aufgaben in den Ländern auf eine oder mehrere zentrale Stellen;
- Bei fehlender Bleibeperspektive möglichst keine dezentrale Unterbringung in Kommunen;
- Länder stellen bei vollziehbar Ausreisepflichtigen durch Maßnahmen der Unterbringung und auf andere Weise sicher, dass durch Betreuung und Beratung die Bereitschaft zur freiwilligen Ausreise gefördert und die Erreichbarkeit für Behörden und Gerichte sowie die Durchführung der Ausreise gesichert werden, z.B. durch Unterbringung in zentralen Ausreiseeinrichtungen;
- Verbesserung der personellen Ausstattung der für Angelegenheiten der Rückführung zuständigen Stellen;

- Einrichtung eines Gemeinsamen Zentrums zur Unterstützung der Rückkehr (ZUR) durch Bund und Länder, das der operativen Abstimmung zwischen Bund und Ländern zu Rückkehr- und Rückführungsfragen dient;
- Schaffung ausreichender Abschiebungshaftplätze durch die Länder;
- Verbesserung des Verfahrens zur gegebenenfalls erforderlichen ärztlichen Begutachtung der Reisefähigkeit von Rückzuführenden mit dem Ziel einer Beschleunigung. Die Länder setzen sich für den vermehrten Einsatz von Amtsärzten oder vergleichbar geeignetem ärztlichen Personal ein.

■ Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht

Das Gesetz vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2780) trat am 29. Juli 2017 in Kraft. Mit ihm wird das Ziel verfolgt, weitere Optimierungen im Bereich der Rückkehr von vollziehbar Ausreisepflichtigen zu erreichen. Dies gilt insbesondere für solche Ausreisepflichtigen, von denen Gefahren für die öffentliche Sicherheit in Deutschland ausgehen.

Die oben genannten übrigen Punkte des BK/MPK-Beschlusses sind zwischenzeitlich ebenfalls seitens des Bundes als auch Schleswig-Holsteins aufgegriffen und umgesetzt worden bzw. befinden sich in Umsetzung. Bezogen auf Schleswig-Holstein lässt sich bereits im Vorgriff auf die folgenden Ausführungen feststellen, dass die im Beschluss genannten Aspekte bereits im Rahmenkonzept IRM 2016 angelegt waren und nachfolgend umgesetzt wurden.

■ MPK-Beschluss vom 5. Dezember 2018

Mit Beschluss zur Verbesserung der Durchsetzung von Ausweisungen und Abschiebungen bei straffälligen Ausländern / Flüchtlingen und Gefährdern stellte die MPK fest, dass auf Bundes- und Landesebene zwar bereits zahlreiche Maßnahmen ergriffen wurden, um ausländische Straftäter und Gefährder schnell außer Landes zu bringen, gleichwohl weiterer Handlungsbedarf besteht, um das Ansehen des Rechtsstaats zu wahren. Diesbezüglich haben sich die Regierungschefinnen und -chefs der Länder dazu bekannt, in ihren jeweiligen Verwaltungsbereichen die organisatorischen Voraussetzungen zu schaffen, um Maßnahmen der Ausweisung und Abschiebung von in erheblichem Maße straffällig gewordenen Ausländern und Gefährdern optimal initiieren und koordinieren zu können. Dabei sind die Erfahrungen mit der Einrichtung von Sonderstäben und spezialisierten Einheiten einzubeziehen.

Auch dieser Aspekt fand bereits 2016 und damit deutlich früher, als von der MPK aufgegriffen, in Gestalt der damaligen Projektgruppe „Aufenthaltsrechtliche Behandlung straffälliger Ausländer/innen“ (PG AsA) Eingang in die strategischen Überlegungen Schleswig-Holsteins zum Integrierten Rückkehrmanagement.

▪ Zweites Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht

Eine weitere wichtige Entwicklung auf Bundesebene folgte mit dem Zweiten Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom 15. August 2019 (BGBl. I 2019 S. 1294), welches in seinen wesentlichen Teilen am 20. August 2019 in Kraft getreten ist. Das Gesetz verfolgt das Ziel, weitere Optimierungen im Bereich der Rückkehr von vollziehbar ausreisepflichtigen Personen zu erreichen und die Zuführungsquote zu Rückführungsmaßnahmen deutlich zu steigern. Insbesondere sollen Fehlanreize zum rechtswidrigen Verbleib im Bundesgebiet beseitigt werden. Dabei wurde als ein Schwerpunkt der Bereich der Abschiebungshaft und des Ausreisegewahrsams identifiziert:

- Neufassung der Voraussetzungen für die Sicherungshaft
- Erweiterung der Möglichkeit der Vorbereitungshaft
- Einführung einer sog. Mitwirkungshaft
- Begegnung des Mangels an Abschiebungshaftplätzen durch begrenzte und vorübergehende Aussetzung des Trennungsgebots nach § 62a Abs. 1 AufenthG (Trennung Abschiebungshaft und Justizvollzug), so dass der Vollzug der Abschiebungshaft auch in anderen als in speziellen Abschiebungshafteinrichtungen möglich ist.

Insgesamt hat der Bundesgesetzgeber die Ergebnisse der sog. McKinsey-Studie normativ weitgehend umgesetzt und damit eine wesentliche Grundlage für die weitere Prozessoptimierung zwischen Bund und Ländern bei der Rückführung und der Förderung der freiwilligen Rückkehr geschaffen. Bezüglich der bekannten Vollzugsdefizite haben sich bis heute allerdings nur teilweise Änderungen ergeben, so dass weiterhin Handlungsbedarf besteht.

▪ COVID-19-Pandemie

Die Jahre 2020 und 2021 standen schließlich unter dem Einfluss der COVID-19-Pandemie mit der Folge, dass Aufenthaltsbeendigungen zeitweise fast vollständig zum Erliegen kamen. Wenngleich weder die freiwillige Rückkehr noch die zwangsweise Aufenthaltsbeendigung im Wege der Abschiebung in Übereinstimmung mit den übrigen Ländern generell ausgesetzt waren, scheiterten zeitweise faktisch sämtliche Maßnahmen entweder aufgrund fehlender Flugverbindungen und/oder „Annahmeverweigerungen“ der Zielländer. Das für diese Jahre vorliegende Datenmaterial lässt daher nur bedingt allgemeingültige Rückschlüsse zu.

Gemeinsames Zentrum zur Unterstützung der Rückkehr (ZUR)

Auf Beschluss der MPK vom 9. Februar 2017 wurde in Berlin das ZUR unter Leitung des BMI eingerichtet. Es dient als Kooperationsplattform zwischen Bund und Ländern zu Fragen der Rückkehr und Rückführung. Durch die enge Verknüpfung von Bund und Ländern auf operativer Ebene soll die Zusammenarbeit gefördert, Rückkehrprozesse gezielt und einheitlich gesteuert sowie durch weitere Verknüpfung mit BMI, BAMF und BPol eine weitere Zentralisierung von Kompetenzen auf Bundesebene erreicht werden.

Den Wirkbetrieb hat das ZUR zum 3. Mai 2017 sukzessiv aufgenommen. Während der Aufbauphase hat das MILIG durch die Entsendung eines erfahrenen Mitarbeiters der damaligen Abteilung Zuwanderung, Bauen und Wohnen unterstützt.

Die Arbeit des ZUR erfolgt auf Kooperationsbasis, wobei das BMI die notwendigen Ressourcen zur Verfügung stellt und die Länder, das BAMF und die BPol jeweils Verbindungspersonal entsenden. Schleswig-Holstein ist seit Juni 2017 mit einer Verbindungsbeamtin im ZUR vertreten.

Die strategische Steuerung des Gremiums obliegt der auf ministerieller Ebene besetzten Arbeitsgruppe Integriertes Rückkehrmanagement (AG IRM), in welcher die AG Rück und die AG Freiwillige Rückkehr durch Beschluss zu TOP 7 der IMK vom 14. Juni 2017 zusammengeführt wurden. Den Ländern ist es überlassen, mit welchem Schwerpunkt sie das Gremium jeweils besetzen. Seit Beschluss der Herbst-IMK 2019 berichtet die AG IRM als Unterarbeitsgruppe dem Arbeitskreises I "Staatsrecht, Verwaltung und Zuwanderung" der IMK direkt.

Das ZUR untergliedert sich in Arbeitsbereiche zu verschiedenen Themenschwerpunkten, wobei die Arbeit zu operativen Themen der Rückführung und Rückkehr auf verschiedenen Ebenen stattfindet. Diese Aufgabe wird durch das LaZuF wahrgenommen; der ministerielle Austausch ist dabei gewährleistet.



Die tägliche Aufgabenwahrnehmung erfolgt in den Arbeitsbereichen vorrangig durch das entsandte Personal. Diesen zugeordnet sind Arbeitsgruppen, die regelmäßig zu einzelnen Themen tagen. Nach Bedarf werden zu den Sitzungen der Arbeitsgruppen Fachleute aus den jeweiligen Ländern hinzugezogen. Die Arbeitsbereiche organisieren sich eigenständig und bestimmen aus sich heraus eine Geschäftsleitung, die organisatorische Weisungsrechte innehat und die Koordinierung des Arbeitsbereichs in Absprache mit der Leitung des ZUR übernimmt.

Insgesamt ist festzustellen, dass sich der regelmäßige Austausch sowie die Zusammenarbeit zwischen Ländern und Bundesbehörden im Rahmen ZUR bewährt hat.

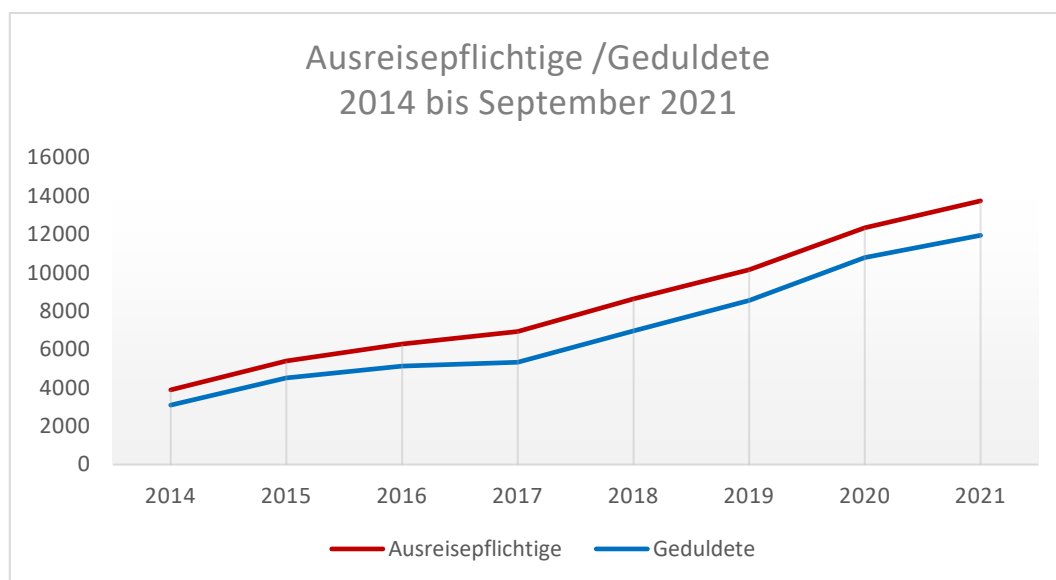
Daten, Zahlen, Fakten (Schleswig-Holstein)

Bei der Betrachtung der nachstehenden Daten sind insbesondere zwei außergewöhnliche Ereignisse zu berücksichtigen: Die sog. Flüchtlingskrise der Jahre 2015/2016 und die COVID-19-Pandemie seit März 2020.

	Jahr							
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 ¹
Vollziehbar Ausreisepflichtige	3.890	5.391	6.285	6.927	8.636	10.151	12.339	13.739
davon Geduldete	3.096	4.511	5.128	5.328	6.971	8.543	10.793	11.944

Quelle: Ausländerzentralregister

¹Stand 30. September 2021



Zahlen für 2021 bis einschließlich 30. September 2021

Vom Herbst 2015 bis zum Frühjahr 2016 wurden in einem noch nicht zuvor gesehenen Ausmaß Asylanträge in Deutschland gestellt. Da die Asylentscheidungen mit zeitlicher Verzögerung erfolgten, ist der seit 2017 zu verzeichnende deutliche Anstieg ausreisepflichtiger Personen mit diesem Ereignis zu erklären.

Die Jahre 2020 und 2021 standen zudem unter dem Einfluss der COVID-19-Pandemie mit der Folge, dass Aufenthaltsbeendigungen zeitweise fast vollständig zum Erliegen kamen. Wenngleich weder die freiwillige Rückkehr noch die zwangsweise Aufenthaltsbeendigung im Wege der Abschiebung in Übereinstimmung mit den übrigen Bundesländern generell ausgesetzt waren, scheiterten zeitweise faktisch sämtliche Maßnahmen entweder aufgrund fehlender Flugverbindungen und/oder „Annahmeverweigerungen“ der Zielländer.

Auch wenn die zeitliche Prognose der sog. McKinsey-Studie für Ende 2017 mit rund 17.300 ausreisepflichtigen Personen in Schleswig-Holstein nicht eingetreten ist, ist festzustellen, dass sich die aktuelle Zahl der Ausreisepflichtigen allmählich dieser Zahl

annähert. Der zeitliche Verzug gegenüber der damaligen Prognose dürfte insbesondere darin begründet sein, dass ablehnende Asylentscheidungen oftmals langwierige Rechtsschutzverfahren nach sich ziehen und die Ausreisepflicht erst mit Rechtskraft vollziehbar wird. Dementsprechend findet auch die statistische Erhebung im AZR erst mit zeitlichem Verzug statt.

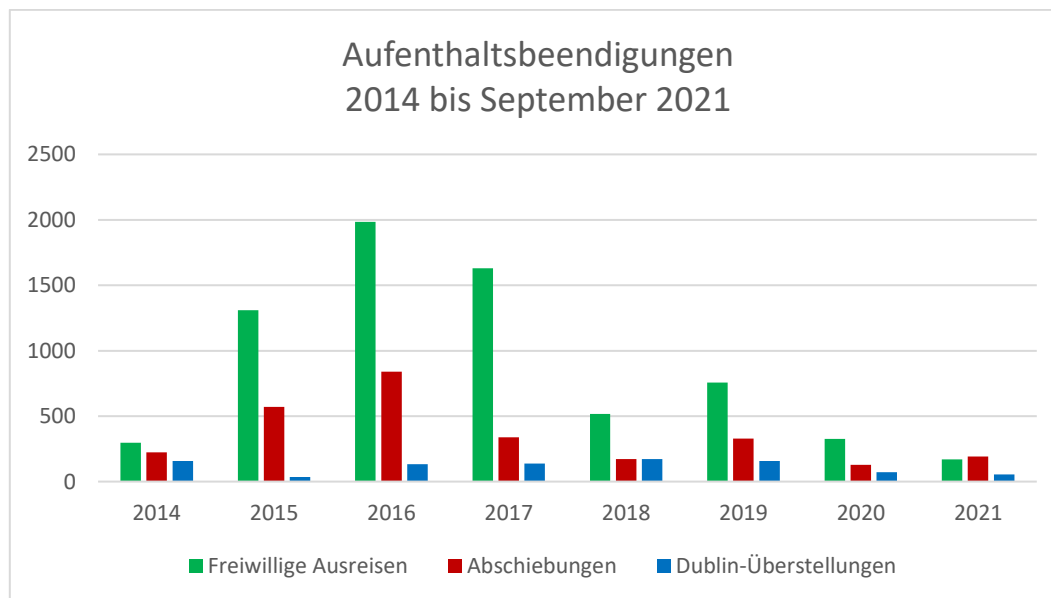
Die nachstehenden Übersichten zeigen, wie viele Aufenthaltsbeendigungen, differenziert nach freiwilliger Ausreise, Abschiebung und Rücküberstellung gemäß Dublin III-Verordnung, seit 2014 erfolgt sind.

Jahr	Geförderte/unterstützte freiwillige Ausreise	Abschiebungen HKL oder aufnahmeverpflichtete Drittländer	Rücküberstellungen nach Dublin III-VO	Gesamt
2021 ¹	170	192	54	416
2020	325	129	72	526
2019	757	329	157	1.243
2018	517	171	172	860
2017	1.629	338	139	2.106
2016	1.984	840	132	2.956
2015	1.309	570	35	1.914
2014	297	223	65	585

Quelle: Zuwanderung in Schleswig-Holstein Monatlicher Bericht

(https://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/LAZUF/Aktuelles/_documents/zuwanderungsbericht.html)

¹Stand 30. September 2021



Zahlen für 2021 bis einschließlich 30. September 2021

Die auffallend hohen Rückkehrzahlen in den Jahren 2015/2016 korrespondieren mit der hohen Anzahl von Asylanträgen aufgrund der sog. Flüchtlingskrise und den zeitnah erfolgten Aufenthaltsbeendigungen. Insoweit bestätigen sie die Ergebnisse der sog. McKinsey-Studie, wonach das Zeitfenster für eine erfolgreiche Rückkehr bei sechs Monaten liegt und Aufenthaltsbeendigungen desto schwieriger werden, je länger sich

die betroffenen Personen im Inland aufhalten. In logischer Konsequenz sinkt die Rückkehrquote erheblich. Der darüberhinausgehende Einbruch in den Jahren 2020/2021 ist Ausfluss der COVID-19-Pandemie.

Die Anzahl der Aufenthaltsbeendigungen ist insoweit nur sehr eingeschränkt aussagekräftig hinsichtlich der tatsächlichen Wirksamkeit der zur Steigerung der Rückkehrzahlen bereits ergriffenen Maßnahmen, insbesondere der Schaffung von Rückkehrberatungsstellen und Förderprogrammen zur Unterstützung der freiwilligen Rückkehr. Bezogen auf die freiwillige Rückkehr ist dennoch festzustellen, dass im Betrachtungszeitraum mehr freiwillige Ausreisen als zwangsweise Aufenthaltsbeendigungen erfolgten.

Schließlich hat mit der sog. Flüchtlingskrise 2015/2016 zudem eine hohe Sekundärmigration innerhalb von Europa eingesetzt, von der Schleswig-Holstein in nicht unerheblichem Maß betroffen ist. Die niedrigen Zahlen von Rücküberstellungen nach der Dublin-III-Verordnung zeigen insoweit, dass das sog. Dublin-Verfahren nicht zum gewünschten Ergebnis führt.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Zahl der Aufenthaltsbeendigungen gegenüber der Zahl der ausreisepflichtigen Person weiterhin deutlich zurückbleibt.

Die Hauptherkunftsländer der ausreisepflichtigen Ausländerinnen und Ausländer in Schleswig-Holstein sind seit 2017 nahezu unverändert. Auffallend ist, dass sich seit 2017 – im Gegensatz zu 2016 – die sogenannten Westbalkanstaaten nicht mehr unter den „TOP-5“- Herkunftsländern befinden. Das korrespondiert wiederum mit den vergleichsweise hohen Rückkehrzahlen der Jahre 2016 und 2017, die zu einem hohen Anteil Ausländerinnen und Ausländer der Westbalkanstaaten betraf. Hinzu kommt, dass Aufenthaltsbeendigungen in die Westbalkanstaaten grundsätzlich problemlos möglich sind.

Jahr	Hauptherkunftsländer (in absteigender Reihenfolge)
2021 ¹	Afghanistan, Irak , Armenien, Russische Föderation, Iran
2020	Afghanistan, Irak , Armenien, Russische Föderation, Iran
2019	Afghanistan, Irak , Armenien, Russische Föderation, Iran
2018	Afghanistan, Irak , Armenien, Russische Föderation, Iran
2017	Afghanistan, Armenien, Russische Föderation, Irak
2016	Albanien, Afghanistan, Serbien, Kosovo, Russische Föderation

Quelle: Ausländerzentralregister

¹Stand 30. September 2021

Weitere Informationen zur Aufnahmesituation von Flüchtlingen und zum Integrierten Rückkehrmanagement können dem monatlichen [Zuwanderungsbericht](#) des LaZuF entnommen werden.

Freiwillige Rückkehr und Reintegration

Wie im Rahmenkonzept IRM 2016 festgestellt, wurde das Thema der freiwilligen Rückkehr seitens Schleswig-Holstein lange Zeit nicht aktiv befördert, allenfalls beobachtet und geduldet. Eine Beteiligung erfolgte ausschließlich am Programm REAG/GARP (Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany/Government Assisted Repatriation Programme), dem bekanntesten Programm der freiwilligen Rückkehr. Andere Länder waren insoweit deutlich weiter. Insgesamt allerdings war Deutschland im Vergleich zu anderen europäischen Nachbarn in Bezug auf „nachhaltige Rückkehr/Reintegration“ seinerzeit entwicklungsfähig.

Auch auf Bundesebene waren zu diesem Zeitpunkt zunächst nur erste Ansätze erkennbar. Auf Grundlage der Gemeinsamen Erklärung der Innenminister und –senatoren zu den Herausforderungen der Flüchtlingspolitik am 17.10.2014, wurde im Dezember 2014 beim BAMF erstmals eine Bund-Länder-Koordinierungsstelle Integriertes Rückkehrmanagement (BLK-IRM) eingerichtet. Die Arbeit der BLK war auf die Schaffung praktischer Lösungsansätze im Rahmen einer kohärenten und gemeinsamen Rückkehrpolitik ausgerichtet. Insbesondere der kohärente Ansatz und die Verknüpfung von Außen- und Sicherheitspolitik mit Entwicklungshilfe und –zusammenarbeit gewinnt zunehmend an Bedeutung. Fluchtursachenbekämpfung und nachhaltige Reintegration sind eng miteinander verbunden.

Sowohl auf Landes- wie auf Bundesebene herrscht Konsens, dass die Förderung der freiwilligen Ausreise grundsätzlich Vorrang vor einer zwangsweisen Rückführung haben muss. Vor diesem Hintergrund wurden entsprechende Bestrebungen nachdrücklich vorangetrieben.

▪ Ausbau der Rückkehrberatung

In einem gemeinsamen EU-kofinanzierten Projekt haben das LaZuF und das DW SH in den Jahren 2015 bis 2018 unter der Schirmherrschaft des MILIG ein strategisches Rückkehrberatungs- und Managementkonzept erarbeitet. Seit Oktober 2018 wird dieses Konzept durch das DW SH, gefördert aus Landesmitteln, umgesetzt.

Im Jahr 2021 wurden die Rückkehrberatungsstellen bereits das vierte Mal in Folge durch das Land gefördert, insoweit wurden seit 2016 Strukturen und damit einhergehend eine Kultur der Rückkehrberatung in Schleswig-Holstein flächendeckend etabliert. Somit ist der Auftrag aus dem Koalitionsvertrag der schleswig-holsteinischen Regierungsparteien für die 19. Wahlperiode, *„eine unabhängige Beratung ausreisepflichtiger Personen sicher[zu]stellen und dort, wo es möglich ist, finanziell [zu] unterstützen“* umgesetzt.

Auch die COVID-19-Pandemie zeigt, wie wichtig eine qualifizierte und umfangreiche Beratung ist, wenn die Rückkehr in die Herkunftsländer mit vielen Unsicherheiten verbunden ist. So war das wichtigste Rückkehrprogramm REAG/GARP zeitweise ausgesetzt, ebenso war und ist die Organisation der Ausreise noch immer aufgrund von Einschränkungen im Flugverkehr und sich rasant ändernde Einreisevoraussetzungen mit vielen Herausforderungen verbunden. Die inzwischen etablierten Rückkehrberatungsstellen sind in der Lage, auch unter derart erschwerten Bedingungen belastbare Informationen bereitzustellen.

Im Jahr 2021 wurde mit dem Kreis Dithmarschen erstmalig eine staatliche Rückkehrberatungsstelle durch das Land gefördert. Aufgrund von Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von geeignetem Personal durch den Kreis, wurde dieses dem Kreis durch das Diakonische Werk im Rahmen einer Personalgestellung überlassen. Die Zusammenarbeit zwischen dem DW SH und der ABH Dithmarschen wurde dadurch zusätzlich gestärkt und weiterentwickelt.

▪ Beteiligung an länderübergreifenden Rückkehrprogrammen

Die Struktur und Kultur der freiwilligen Rückkehr soll auch für die Zukunft erhalten und weiter ausgebaut werden. Schleswig-Holstein kooperiert insoweit nicht nur mit Nichtregierungsorganisation, sondern darüber hinaus auch mit anderen Ländern.

Anders als noch 2016 und in den Jahren zuvor beteiligt sich Schleswig-Holstein mittlerweile an allen länderübergreifenden Programmen und Projekten. Neben REAG/GARP sind dies:

- Starthilfe Plus
- URA
- ERRIN
- ZIRF-Counseling
- IntegPlan
- Brückenkomponente Albanien

Das REAG/GARP-Programm unterstützt bei der Rückkehr in das Herkunftsland oder bei der Weiterwanderung in ein anderes Land. Es leistet Unterstützung bei der Organisation der Reise und übernimmt die Kosten für das Reiseticket. Die Internationale Organisation für Migration (IOM) organisiert und betreut über beide Förderprogramme die Ausreise. Bund und Länder legen jährlich gemeinsam den Umfang der Ausreisehilfen fest.

Seit 2017 wird das REAG/GARP-Programm ergänzt durch das Programm Starthilfe-Plus, das Rückkehrenden in über 40 Zielländern eine Reintegrationsunterstützung gewährt. REAG/GARP im Zusammenspiel mit StarthilfePlus sind sowohl vom Kostenvolumen als auch von der Anzahl der geförderten Personen sicherlich die wichtigsten Rückkehrprogramme, an denen Schleswig-Holstein beteiligt ist.

Die übrigen aufgezählten Programme werden bislang unterschiedlich stark in Anspruch genommen.

Das Projekt ZIRF (Zentralstelle für Informationsvermittlung zur Rückkehrförderung) stellt Akteuren im Bereich der freiwilligen Rückkehr vor Ort recherchierte rückkehrrelevante Informationen zur Verfügung und unterstützt auf diese Weise die Entscheidungsfindung der Migrantinnen und Migranten bezüglich einer freiwilligen Rückkehr. Schleswig-Holstein beteiligt sich seit Januar 2017 erfolgreich an dem Projekt. So wurden im Jahr 2020 beispielsweise 36 von 385 Anfragen aus Schleswig-Holstein gestellt, womit Schleswig-Holstein Platz 5 der 16 teilnehmenden Bundesländer einnahm. Im Jahr 2019 erreichte Schleswig-Holstein gar Platz 3.

ERRIN (European Return and Reintegration Network) unterstützt die Reintegration von rückkehrenden, einschließlich abgeschobenen, Personen und wird weitgehend durch die Europäische Union finanziert; für Schleswig-Holstein entstehen durch das Programm somit keine Ausgaben.

Darüber hinaus beteiligt sich Schleswig-Holstein seit dem 1. Januar 2018 an dem Programm IntegPlan (Länderübergreifende integrierte Rückkehrplanung) mit jährlich 20.000 Euro. IntegPlan bietet für den Bereich der freiwilligen Rückkehr unter anderem Fortbildungen, länderspezifische Weiterbildungen und Exkursionen in Rückkehrländer an. Die schleswig-holsteinischen ABH mit Ausnahme des LaZuF beteiligen sich bislang allerdings noch unterdurchschnittlich an den Fortbildungsangeboten. Es gilt daher, verstärkt auf die Angebote hinzuweisen und deren Nutzung hinzuwirken.

Ebenfalls beteiligt ist Schleswig-Holstein seit Januar 2017 an dem Projekt URA (albanisch „Brücke“). Das Programm bietet kosovarischen Rückkehrern Beratungsleistungen und Maßnahmen zur Reintegration und Unterstützung mit dem Ziel an, den betroffenen Menschen eine nachhaltige Wiedereingliederung in ihrer Heimat zu ermöglichen. Es steht zu erwarten, dass die Migration von Personen aus dem Westbalkan auch in den nächsten Jahren ein Thema sein wird. Zudem gibt es nach wie vor eine hohe Anzahl von Ausreisepflichtigen aus diesem Gebiet in Schleswig-Holstein. Die geschaffenen Strukturen sollten deshalb trotz des aktuellen Rückgangs von Ausreisenden aufrechterhalten werden.

Die Strukturen von URA dienten als Vorbild für das Projekt „Brückenkomponente Albanien“, welches seit April 2021 von Schleswig-Holstein gemeinsam mit elf weiteren Ländern und dem BAMF finanziert wird. Der geschätzte Anteil Schleswig-Holsteins für das Jahr 2021 beträgt dabei 3.150 Euro. Das Projekt bietet nicht nur freiwillig Rückkehrenden, sondern auch Rückgeführten nach Albanien Beratung und Sachleistungen mit dem Ziel, eine Stabilisierung vor Ort sicherzustellen und die Grundlage für eine nachhaltige Reintegration zu schaffen, an. Dadurch soll einer erneuten Migration langfristig entgegengewirkt werden. Für eine Auswertung der tatsächlichen Inanspruchnahme und somit Wirkung der Maßnahme indes ist es noch zu früh.

▪ Landeseigene Fördermöglichkeiten

Seit Frühjahr 2019 existieren ergänzend zu den länderübergreifenden Fördermöglichkeiten auch zwei landeseigene Fördermöglichkeiten:

- Förderrichtlinie zur Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der freiwilligen Rückkehr (Reisebeihilfe)
- Förderrichtlinie Rückkehrberatung und Reintegration

Die seit April 2019 bestehende sog. Reisebeihilfe-Richtlinie ist für die Fälle vorgesehen, in denen freiwillig Ausreisende nicht über ausreichende finanzielle Mittel verfügen, um sich auf dem Weg bis zum Zielort in der Heimat im notwendigen Umfang zu verpflegen.

Jahr der Förderung	Anzahl geförderte Personen	Höhe der Förderungen gesamt
2019	keine Daten verfügbar	7.754,07 €
2020	67	5.325,04 €
2021	9	1.400,00 €

Die Anzahl der geförderten Personen entspricht noch nicht den Erwartungen. Es waren im Haushalt erheblich mehr Mittel eingestellt als verausgabt. Das korrespondiert auch mit der aufgrund der COVID-19-Pandemie generell niedrigen Zahl freiwilliger Ausreisen 2020 und 2021. Auf eine verstärkte Wahrnehmung des Angebots und somit der Erhöhung der Zahl freiwilliger Ausreisen ist hinzuwirken. Mit dieser Zielsetzung wurde die Reisebeihilfe-Richtlinie zwischenzeitlich angepasst.

Die Förderrichtlinie Rückkehrberatung und Reintegration hingegen soll strukturelle Verbesserungen erreichen. Sie stellt die rechtliche und finanzielle Grundlage für die Rückkehrberatungsstellen der Diakonie und der ABH Dithmarschen in Schleswig-Holstein dar. Auf ihrer Grundlage wurden bislang folgende Fördersummen verausgabt:

Empfänger	Jahr	Fördersumme
Diakonie	2018	127.623,70 €
Diakonie	2019	510.494,81 €
Diakonie	2020	541.764,74 €
Diakonie	2021	537.770,32 €
Kreis Dithmarschen	2021	80.676,00 €

Beide Richtlinien wurden im Jahr 2021 verlängert. Die Verlängerung der Förderrichtlinie Rückkehrberatung erfolgte bis zum 31. Dezember 2024, die neue Reisebeihilfe-Richtlinie gilt bis zum 31. März 2025.

▪ Rückkehrvorbereitende Maßnahmen und Reintegration

Das 2020 bereits durch das BAMF bewilligte AMIF-Projekt¹ des LaZuF zur Reintegration und zu rückkehrvorbereitenden Maßnahmen konnte aus zuwendungsrechtlichen Gründen letztlich nicht realisiert werden.

Das geplante zweijährige Projekt mit einem Gesamtvolumen in Höhe von rd. 1,2 Mio. Euro richtete sich an Personen aus Armenien und der Russischen Föderation mit dem Ziel, die Teilnehmerinnen und Teilnehmer mittels Gruppenworkshops und Einzeltraining auf den beruflichen Wiedereinstieg in ihren Herkunftsländern vorzubereiten. Die Maßnahmendauer sollte für perspektivisch Rückkehrende vier bis acht Wochen sowie für kurzfristig Rückkehrende zwei Wochen betragen. Als Projektpartner konnte die Social Impact GmbH gewonnen werden, welche über langjährige Erfahrung im Bereich der Existenzgründung von unterschiedliche Personengruppen, insbesondere von Menschen mit Migrationshintergrund, verfügt.

Da der Bund zwischenzeitlich mit dem Vorhaben „Rückkehrvorbereitende Maßnahmen“ ein eigenes Programm mit der Social Impact GmbH als Partner gerufen hatte, welches ebenso wie das schleswig-holsteinische AMIF-Projekt in den Räumlichkeiten

¹ AMIF = Asyl-, Migrations- und Integrationsfond der EU zur Unterstützung der EU-Mitgliedstaaten bei der Umsetzung ihrer Asyl- und Migrationspolitik.

der Social Impact GmbH in Hamburg stattfinden sollte, stand eine unzulässige Doppelförderung im Raum. Vor diesem Hintergrund zog sich die Social Impact GmbH aus dem landeseigenen AMIF-Projekt zurück, woraufhin dieses nicht zustande kam.

Die Bereiche Reintegration und rückkehrvorbereitende Maßnahmen im Rahmen der freiwilligen Rückkehr sind folglich Handlungsfelder, die es für die Zukunft weiter zu bearbeiten gilt. Angedacht ist, dass das LaZuF ggf. in Kooperation mit weiteren Trägern im laufenden Jahr 2022 einen erneuten AMIF-Antrag zwecks Finanzierung eines landeseigenen Projekts zur Reintegration und zu rückkehrvorbereitenden Maßnahmen einreicht. Ein derartiges Projekt würde wieder unter der Schirmherrschaft des MILIG erfolgen und eng begleitet.

Im Ergebnis ist für den Bereich der freiwilligen Rückkehr festzustellen, dass Schleswig-Holstein diesen im Betrachtungszeitraum erheblich ausgebaut hat. Dennoch ist die Anzahl der ausreisepflichtigen Personen weiterhin angestiegen. Obgleich das inzwischen erweiterte Angebot bislang keine Reduzierung dieses Personenkreises bewirken konnte, zeugen die Statistiken von der Bedeutung der freiwilligen Rückkehr. Darüber hinaus ist angesichts der COVID-19-Pandemie bislang noch keine belastbare Bewertung der Wirksamkeit der in Schleswig-Holstein neu geschaffenen Angebote möglich.

Zwangsweise Rückführung / Abschiebungen

Entsprechend dem Rahmenkonzept IRM 2016 wurde das Rückkehrmanagement, d.h. die Koordinierung und Durchführung aufenthaltsbeendender Maßnahmen, sowie das zentrale Anforderungsmanagement für polizeiliche Unterstützung entsprechender Maßnahmen weitgehend beim LaZuF zentralisiert. Das LaZuF ist zentrale Stelle für die Passersatzbeschaffung und zwangsweisen Aufenthaltsbeendungen in Amtshilfe für die ABH. Entsprechend wurde das LaZuF administrativ und personell aufgestellt und verfügt in der neu geschaffenen Abteilung 3 „Rückkehrmanagement“ über vier Dezernate (Integriertes Rückkehrmanagement, Passersatzpapierbeschaffung, Reisebuchung, Vollzug).

Die wesentlichen, im Zusammenhang mit der Rückkehr ausreisepflichtiger Ausländerinnen und Ausländer entstehenden rechtlichen wie praktischen Fragestellungen wurden in einem Erlass „Durchführung aufenthaltsbeendender Maßnahmen; Zwangsweise Rückführung vollziehbar ausreisepflichtiger Ausländerinnen und Ausländer“ vom 6. Oktober 2017 zusammengefasst. Der Erlass dient als Handlungsleitfaden für die ABH einschließlich LaZuF, aber auch für die Landespolizei.

▪ Unterstützung des LaZuF durch die Landespolizei

Hinsichtlich der Vorbereitung und Durchführung aufenthaltsbeendender Maßnahmen wird das LaZuF seit dem 1. August 2017 durch die Gestellung eines polizeilichen Unterstützungstrupps unterstützt. Hierdurch sollte insbesondere die Koordination mit der LaPo verbessert, aber auch eine Entlastung des polizeilichen Einzeldienstes und der Bereitschaftspolizei erreicht werden.

Nachdem sich die zentralisierte und spezialisierte Aufgabenwahrnehmung durch den polizeilichen Unterstützungstrupp bewährt und sowohl zu einer Entlastung des LaZuF als auch der polizeilichen Flächendirektionen geführt hat, wurde die zunächst auf eine Dauer von zwei Jahren befristete Vereinbarung bis auf weiteres verlängert.

- Staatsvertrag über die erweiterte Zuständigkeit der mit der Begleitung aufenthaltsbeendender Maßnahmen betrauten Bediensteten in den Ländern

Ein Großteil der aufenthaltsbeendenden Maßnahmen (Botschaftsvorfürungen, Abschiebungen, Abschiebungshaft u.a.) wird in den Ländern durch Vollzugskräfte der allgemeinen Verwaltung durchgeführt. Da deren örtliche Zuständigkeit grundsätzlich auf das Landesgebiet beschränkt ist, bedurften Maßnahmen über Landesgrenzen hinweg, wie z.B. Transporte zu Flughäfen und Botschaftsvorfürungen, bislang regelmäßig der Amts- bzw. Vollzugshilfe durch die Polizeien der Länder. Dies bedingte einen erhöhten Koordinierungsaufwand und band personelle Ressourcen bei den Landespolizeien.

Vor diesem Hintergrund hat die IMK auf ihrer Frühjahrssitzung 2018 das Erfordernis gesehen, dass ein Staatsvertrag zum länderübergreifenden Einsatz von Verwaltungsvollzugspersonal bei der Begleitung von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen erarbeitet wird, dem alle Länder beitreten können. Dem nachfolgend von Niedersachsen vorgelegten Staatsvertrag sind zwischenzeitlich acht Länder beigetreten (Bayern, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein).

Schleswig-Holstein war von der örtlichen Zuständigkeitsbeschränkung der Vollzugskräfte aufgrund fehlender Flughäfen und Botschaften besonders betroffen. Mit dem Beitritt zu dem Staatsvertrag mit Wirkung vom 29. Dezember 2019 wird Rechtssicherheit für die Vollzugskräfte des LaZuF auch bei Landesgrenzen überschreitenden Maßnahmen geschaffen und eine Entlastung der LaPo bei nicht sicherheitsrelevanten aufenthaltsbeendenden Maßnahmen erreicht.

- Landeseigene Chartermaßnahmen / Gesammelte Einzelüberstellungen

Nachdem landeseigene Chartermaßnahmen in der Vergangenheit eher sporadisch stattfanden und eine koordinierte Vorplanung mit den ABH der Kreise und kreisfreien Städten nicht erfolgte, begann ab 2019 eine zunehmende Fokussierung des LaZuF auf entsprechende Maßnahmen – auch gemeinsam mit anderen Ländern. Seit Mitte 2021 befindet sich das LaZuF in einer organisierten und strukturierten Vorplanung sowohl landeseigener Chartermaßnahmen als auch Sammelüberstellungen gemeinsam mit Bund und Ländern. Die ABH werden auf Basis des sich aus dem AZR ergebenden Lagebildes im Rahmen von Gesprächen eingebunden.

Mit der Fokussierung des LaZuF auf landeseigene Chartermaßnahmen – auch gemeinsam mit anderen Ländern – hat sich die Zahl der Aufenthaltsbeendungen spürbar erhöht und lag bereits Ende September 2019 über denen des gesamten Vorjahres (2018: 517 freiwillige Ausreisen und 171 Abschiebungen; 2019: 597 freiwillige Ausreisen und 290 Abschiebungen).

	Jahr					
	2016	2017	2018	2019	2020	2021 ¹
Anzahl der Chartermaßnahmen	19	31	48	61	36	78
Angemeldete Personen, davon zurückgeführt	836	438	323	664	256	426
	574	282	152	267	114	180
Erfolgsquote	69%	64%	47%	40%	44%	42%

Quelle: Landesamt für Zuwanderung und Flüchtlinge

¹Stand 30. September 2021

Obgleich sich der Trend während und aufgrund der COVID-19-Pandemie nicht fortsetzte, lassen die Zahlen für das 4. Quartal 2021 eine wieder steigende Anzahl von erfolgreichen Rückführungsmaßnahmen erkennen. Insoweit ist der begonnene Ausbau landeseigener Chartermaßnahmen fortzusetzen. Dies gilt insbesondere mit Blick darauf, dass Einzelmaßnahmen im Verhältnis zu Chartermaßnahmen deutlich häufiger scheitern. Hintergrund ist, dass Einzelmaßnahmen in der Regel unbegleitet und mittels Linienflug erfolgen. Dies führt vielfach zu einem Abbruch der Maßnahme, etwa aufgrund begrenzter Platzkapazitäten, aktiven bzw. passiven Widerstandes und/oder der Weigerung des Flugkapitäns, mit dem Ergebnis, dass es nachfolgend u.U. zur Anordnung von Abschiebungshaft kommt.

Die Idee der sog. gesammelten Einzelmaßnahmen wurde im Rahmen des Nordverbundes (Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein) im ersten Quartal 2021 entwickelt, um die Unterstützung der BPol effektiver für Sammelmaßnahmen nutzen zu können. An Stelle einer Überstellung auf dem Landweg wird nun geprüft, welche Zielländer in einem bestimmten Zeitraum vom Flughafen Frankfurt a.M. als demjenigen Flughafen mit der größten Bandbreite an Destinationen angeflogen werden. Geeignete Zielländer werden gebucht, die betroffenen Personen gesammelt begleitet zum Flughafen Frankfurt a.M. verbracht und dort der BPol übergeben.

Als weiterer Vorteil der sog. gesammelten Einzelmaßnahmen erweist sich, dass verschiedene Dublin-Staaten, die nicht über dem Landweg zu erreichen sind, angesteuert werden können, ohne dass vollumfängliche Chartermaßnahmen bzw. Sammelüberstellungen geplant werden müssen.

Insgesamt ist festzustellen, dass die zentrale Koordinierung von Rückführungsfällen im LaZuF und die enge Verknüpfung mit polizeilichen Kompetenzen bei zwangsweisen Aufenthaltsbeendigungen in Verbindung mit dem personellen Aufwuchs die Grundlage für eine schnelle und effiziente Verfahrensbearbeitung bilden. Gleichwohl bedarf es weiterer Anstrengungen im Bereich der Rückführung. Dabei ist die personelle Ausstattung des LaZuF, insbesondere im Bereich des Vollzugs, im Blick zu behalten und gegebenenfalls zu verbessern. Die bereits bestehende Fokussierung des LaZuF auf Chartermaßnahmen bedarf einer ebenso konsequenten Fortsetzung wie eines Ausbaus. Gleiches gilt für die Überstellungen nach Dublin III-Verordnung in Zusammenarbeit mit der BPol.

▪ Landesunterkunft für Ausreisepflichtige

Die im Rahmenkonzept IRM 2016 beschriebene – zunächst auf zwei Jahre befristete – Errichtung einer Landesunterkunft für Ausreisepflichtige (LUK-A) nahm ihren Betrieb zum 1. Januar 2017 am Standort Boostedt auf. Seither unterstützt das LaZuF die Kreise und kreisfreien Städte zusätzlich bei der Aufenthaltsbeendigung vollziehbar ausreisepflichtiger Personen.

Auf Antrag der ABH nimmt das LaZuF vollziehbar ausreisepflichtige Personen in Vorbereitung ihrer Ausreise auf und wird für die Dauer der Unterbringung zuständige ABH. Die Aufnahme setzt voraus, dass eine Aufenthaltsbeendigung in absehbarer Zeit realisierbar sein muss, und verfolgt das Ziel, durch intensive Betreuung und Beratung die Bereitschaft zur freiwilligen Ausreise zu fördern sowie die Erreichbarkeit für Behörden und Gerichte sowie die Durchführung der Ausreise zu sichern. Hierdurch, ebenso wie durch die örtliche Nähe zur Koordinierungsstelle für aufenthaltsbeendende Maßnahmen, die gegenwärtig ebenfalls am Standort Boostedt untergebracht ist, werden die einzelnen Aufgaben des Rückkehrmanagement enger miteinander verknüpft. Damit dient die Aufnahme auch der Vermeidung von Abschiebungen und Abschiebungshaft.

Durch den am Standort Boostedt zur medizinischen Betreuung der Bewohnerinnen und Bewohner eingerichteten ärztlichen Dienst ist zudem eine gegebenenfalls erforderliche ärztliche Begutachtung der Reisefähigkeit von Rückkehrenden gewährleistet.

Bereits in der Anfangsphase der LUK-A zeichnete sich ab, dass sie ein wichtiges und wirkungsvolles Instrument des Integrierten Rückkehrmanagements in Schleswig-Holstein ist, welches sowohl zur Erhöhung der Erfolgsquote von Rückführungsmaßnahmen unter Vermeidung von Abschiebungen als auch zur Entlastung der ABH der Kreise und kreisfreien Städte beiträgt. Nicht zuletzt kann neben der aufenthaltsrechtlichen Betreuung und Rückkehrberatung auch eine medizinische Betreuung, z.B. zur Feststellung der Reisefähigkeit, gewährleistet und damit der Organisationsaufwand für die ABH als auch die Belastung für die Gesundheitsämter der Kreise und kreisfreien Städte gemindert werden.

Angesichts der positive Entwicklung wurde die zunächst bis zum 31. Januar 2019 befristete Zuständigkeitsübertragung für in einer Landesunterkunft untergebrachten Personen auf das LaZuF mit Änderung der Ausländer und Aufnahmeverordnung (AuslAufnVO) vom 19. November 2018 entfristet. Auch wurde damit klargestellt, dass das Landesamt Träger nicht nur von Aufnahmeeinrichtungen und diesen zugeordneten Unterkünften ist, sondern auch Unterkünfte und Einrichtungen betreibt, die dem Integrierten Rückkehrmanagement dienen.

	2017	2018	2019	2020	2021 ¹
AUFNAHMEERSUCHEN	449	438	260	138	77
DAVON					
- STATTGEGEBEN	385	209	221	73	41
- NICHT ERSCHIENEN	173	156	73	17	20
ENTLASSUNGEN	142	221	186	41	46
DAVON					
- FREIWILLIGE	100	124	136	15	18
- AUSREISE					
- RÜCKFÜHRUNG²	6	27	19	1	3

- UNTERGETAUCHT	27	26	10	7	6
- RÜCKVERWEISUNG	9	44	21	18	19

Quelle: Landesamt für Zuwanderung und Flüchtlinge

¹Stand 30. September 2021; ²Abschiebungen einschließlich Dublin-Überstellungen.

Auffallend ist die hohe Erfolgsquote hinsichtlich einer Aufenthaltsbeendigung, wobei die hohe Zahl von freiwilligen Ausreisen im Verhältnis zu zwangsweisen Rückführungen besonders bemerkenswert ist. Letztere spielen eine untergeordnete Rolle.

Der erkennbare Einbruch der Rückkehrzahlen aus der LUK-A in den Jahren 2020/2021 liegt in der COVID-19-Pandemie begründet, in deren Folge der Rückkehrbereich fast vollständig zum Erliegen gekommen ist. Vor diesem Hintergrund konnte die Einhaltung der für die Aufnahme in der LUK-A bestehenden Voraussetzung, dass die Durchsetzung der Ausreisepflicht in absehbarer Zeit realisierbar sein muss, nicht gewährleistet werden. Darüber hinaus bedingten die notwendigen Infektionsschutzmaßnahmen Kapazitätsbeschränkungen. Ungeachtet dessen bedarf es mit Ende der COVID-19-Pandemie einer näheren Betrachtung der Einrichtung mit dem Ziel, gegebenenfalls nachzusteuern.

Seit Errichtung der LUK-A in Zuge des Rahmenkonzeptes IRM 2016 hat sich insbesondere die Beratung zur freiwilligen Rückkehr sowohl in Schleswig-Holstein wie auf Bundesebene in erheblichem Maße weiterentwickelt und geht deutlich über das Angebot finanzieller Förderung hinaus. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der LUK-A verfügen zwischenzeitlich über tiefgreifende länderspezifische Kenntnisse und bauen diese sukzessive, z.B. durch Teilnahme an Workshops und/oder gezielten Besuchen von Rückkehrprojekten in ausgewählten Herkunftsländern, aus. Entsprechende spezifische Kenntnisse verbessern die Beratungsqualität und sollen in eine umfassende Perspektivberatung münden.

Festzustellen ist, dass es zu einer effektiven und zielführenden Aufenthaltsbeendigung geeigneter frühzeitiger und umfassender Angebote für die ausreisepflichtigen Personen bedarf. Um sicherzustellen, dass die in der LUK-A vorgehaltenen Angebote den Bedarfen der Adressaten entsprechen, führt das LaZuF ein fortlaufendes Angebotsmonitoring durch und nimmt gegebenenfalls erforderliche Anpassungen vor.

Vor diesem Hintergrund ist die Personalsituation der LUK-A problematisch, welche seit 2020 von nicht unerheblichen Stellenvakanzen betroffen ist, und sich die Nachbesetzung nicht zuletzt arbeitsmarktbedingt als schwierig gestaltet. Hier bedarf es auch weiterhin verstärkter Anstrengungen des LaZuF gemeinsam mit dem MILIG.

■ Abschiebungshaft / Ausreisegewahrsam

Seit Erstellung des Rahmenkonzeptes IRM 2016 hat es im Bereich der Abschiebungshaft und des Ausreisegewahrsams wesentliche Entwicklungen gegeben. Die Ausgangslage stellte sich so dar, dass Schleswig-Holstein seit der Schließung der Abschiebungshafteinrichtung Rendsburg im Jahre 2014 über keine eigenen Abschiebungshaftplätze mehr verfügte – und dies bei einer steigenden Anzahl vollziehbar ausreisepflichtiger Ausländerinnen und Ausländer. Auf Grund des – auch – bundesweit bestehenden Mangels an Abschiebungshaftplätzen gestalteten sich die Beantragung

und der Vollzug von Abschiebungshaft für die schleswig-holsteinischen ABH zunehmend problematisch.

So konnte den schleswig-holsteinischen ABH nach den Unterlagen der Haftplatzkoordination im LaZuF im Jahre 2020 in drei Fällen und in der Zeit von Januar bis Ende Juli 2021 in fünf Fällen kein Abschiebungshaft- oder Ausreisegewahrsamsplatz vermittelt werden (Hinweis: Ab Mitte August 2021 ist die Abschiebungshafteinrichtung Glückstadt in Betrieb, siehe unten). In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass zwangsweise Rückführungen 2020 und 2021 bedingt durch die COVID-19-Pandemie nur in eingeschränktem Maße durchführbar waren. Ohne dieses außergewöhnlichen Ereignisses wäre die Anzahl der im Zeitraum von Januar 2020 bis Ende Juli 2021 wegen fehlender Unterbringungsplätze gescheiterten Inhaftierungen und Gewahrsamnahmen wahrscheinlich deutlich höher ausgefallen.

Angesichts des Mangels an Abschiebungshaftplätzen und mit der gleichzeitigen Zielsetzung, die Unterbringungsstandards in der Abschiebungshaft so human wie möglich zu gestalten, wurde durch die regierungstragenden Parteien in Schleswig-Holstein in dem Koalitionsvertrag 2017 bis 2022 vereinbart, dass eine Abschiebungshafteinrichtung (AHE) in eigener Verantwortung angestrebt werden soll und zwar vorrangig im norddeutschen Verbund.

In einem Letter of Intent vom 8. März 2018 erklärten das MILIG für Schleswig-Holstein, die Behörde für Inneres und Sport Hamburg und das Ministerium für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern die Absicht, beim Vollzug der Abschiebungshaft zusammenzuarbeiten und eine von Schleswig-Holstein zu errichtende AHE in Glückstadt mit einer Aufnahmekapazität von insgesamt 60 Unterbringungsplätzen gemeinsam zu nutzen. In der weiteren Folge wurde mit der Verwaltungsvereinbarung über die Mitnutzung der AHE des Landes Schleswig-Holstein in Glückstadt vom 6. Dezember 2019 die vertragliche Basis für die Kooperation von Schleswig-Holstein und den Partnerländern geschaffen. Die Verwaltungsvereinbarung beinhaltet im Wesentlichen, dass Schleswig-Holstein den Partnerländern jeweils 20 Unterbringungsplätze in der AHE Glückstadt gegen Kostenerstattung zur Verfügung stellt. Weitere Einzelheiten der Zusammenarbeit beim Vollzug von Abschiebungshaft in der AHE Glückstadt wurden in einer Verwaltungsabrede zwischen dem Einwohner-Zentralamt Hamburg, dem Landesamt für innere Verwaltung Mecklenburg-Vorpommern und dem Landesamt für Zuwanderung und Flüchtlinge Schleswig-Holstein festgelegt, die am 15. Januar 2021 abschließend unterzeichnet wurde.

Die Herrichtung und die Inbetriebnahme der AHE Glückstadt erforderten umfangreiche administrative und gesetzgeberische Maßnahmen. Es waren zahlreiche Fragen zu klären, insbesondere in rechtlicher, baulicher, finanzieller, personeller und organisatorischer Hinsicht. Unter anderem hat der Schleswig-Holsteinische Landtag das Gesetz über den Vollzug der Abschiebungshaft in Schleswig-Holstein (AHaftVollzG) beschlossen, welches am 26. April 2019 in Kraft getreten ist. Das Gesetz enthält spezifische, auf den Vollzug von Abschiebungshaft in Schleswig-Holstein zugeschnittene Vorschriften und regelt insbesondere die Rechte und Pflichten der Abschiebungsgefangenen in der Abschiebungshafteinrichtung. Weitere Detailregelungen wurden im Rahmen der am 26. Juni 2020 in Kraft getretenen Landesverordnung über den Vollzug der Abschiebungshaft in Schleswig-Holstein (Durchführungsverordnung Abschiebungshaftvollzugsgesetz – DVO AHaftVollzG) vorgenommen. Hervorzuheben ist zudem, dass das

Land Schleswig-Holstein seit dem Jahre 2019 in einem eigens für den Abschiebungshaftvollzug geschaffenen Ausbildungsgang Nachwuchskräfte zu Vollzugsbeamtinnen und –beamten ausbildet.

Die AHE Glückstadt hat am 16. August 2021 ihren Betrieb aufgenommen. Insbesondere auf Grund der schwierigen Situation bei der Gewinnung von Vollzugspersonal ist ein Vollbetrieb der Einrichtung bislang aber nicht umsetzbar. Aktuell können in der AHE Glückstadt insgesamt 27 Unterbringungsplätze (jeweils neun pro Partnerland) angeboten werden. Im Besonderen zu erwähnen ist, dass eine Unterbringung von „problematischen Personen“, von denen eine Eigen- und/oder Fremdgefährdung ausgeht, in der AHE Glückstadt grundsätzlich realisierbar ist. In den Haft-/Gewahrsamseinrichtungen anderer Länder kann dies zum Teil nicht gewährleistet werden.

Auf Grund des 24/7-Betriebs der AHE Glückstadt war es darüber hinaus möglich, die Haftplatzkoordination bei der Abschiebungshaft und dem Ausreisegewahrsam – die sich bei Bedarf auch auf die Klärung von Unterbringungsmöglichkeiten in Haft-/Gewahrsamseinrichtungen anderer Bundesländer erstreckt – beim LaZuF zu zentralisieren. Zuvor war das Landesamt hierfür (lediglich) während der üblichen Bürozeiten und ansonsten die Landesmeldestelle der LaPo zuständig. Durch die vorgenommene Zentralisierung bei der Haftplatzkoordination wurde die Zahl der Kontaktstellen für die ABH im Sinne eines schlanken Verwaltungshandelns reduziert. Auch dürften sich Entlastungseffekte bei der Landesmeldestelle ergeben.

Bis zur Inbetriebnahme der AHE Glückstadt waren die schleswig-holsteinischen ABH auf freie Haft- und Gewahrsamskapazitäten in AHE anderer Bundesländer angewiesen, die sie gegebenenfalls im Wege der Amtshilfe in Anspruch nehmen mussten. Unabhängig davon standen ihnen insgesamt fünf Unterbringungsplätze zum Vollzug von Ausreisegewahrsam und Abschiebungshaft in der Rückführungseinrichtung am Hamburger Flughafen zur Verfügung. Grundlage hierfür waren die zwischen der Behörde für Inneres und Sport Hamburg und dem Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration Schleswig-Holstein geschlossene Verwaltungsvereinbarung vom 1. Juni 2017 und die Änderungsvereinbarung vom 3./10. Dezember 2019, die eine Bereitstellung der betreffenden Haft-/Gewahrsamspätze gegen Kostenersatz durch Schleswig-Holstein vorsahen. Da es in der Rückführungseinrichtung Hamburg Einschränkungen hinsichtlich des aufnahmefähigen Personenkreises gab und gibt (zum Beispiel keine Aufnahme von eigen- und/oder fremdgefährdeten Personen), sind die dortigen Unterbringungsmöglichkeiten für den Abschiebungshaftvollzug allerdings nur bedingt hilfreich. Das MILIG hat die betreffenden Vereinbarungen mit Blick auf die Inbetriebnahme der AHE Glückstadt fristgemäß zum 1. Juni 2021 gekündigt, woraus für Schleswig-Holstein im Übrigen für 2021 und die Folgejahre Kosteneinsparungen resultieren. So waren für das Gesamtjahr 2021 im Haushalt rund 1,2 Mio. Euro für die Nutzung der Hamburger Rückführungseinrichtung eingeplant.

Auf Bundesebene wurden die Bestimmungen des AufenthG zur Abschiebungshaft, Überstellungshaft und zum Ausreisegewahrsam seit Mai 2016 mehrfach und in erheblichem Umfang geändert. Um die schleswig-holsteinischen ABH bei der Umsetzung der geänderten Rechtsvorschriften zu unterstützen, hat das MILIG diesen mit Erlassen vom 1. September 2017 und 19. August 2020 Hinweise und Erläuterungen an die Hand gegeben. Am 31. Mai 2017 und 05. Juli 2017 wurden mit den ABH sowie Richterinnen und Richtern der Amts- und Landgerichte interdisziplinäre Workshops zu den Themen

„Abschiebungshaft“ und „Ausreisegewahrsam“ durchgeführt, die neben der Vermittlung rechtlichen Wissens auch die Gelegenheit boten, praktische Schwierigkeiten und diesbezügliche Lösungen zu erörtern. Die für Januar 2021 geplanten Folgeveranstaltungen konnten wegen der COVID-19-Pandemie nicht stattfinden, sollen jedoch 2022 nachgeholt werden.

Alles in allem ist Schleswig-Holstein seit der Erstellung des Rahmenkonzepts IRM 2016 bei der Abschiebungshaft und dem Ausreisegewahrsam einen großen Schritt vorangekommen. Das Land verfügt nunmehr über eigene Abschiebungshaftkapazitäten von zurzeit neun Plätzen. Problemfälle, bei denen eine Eigen- und/oder Fremdgefährdung besteht, können in der AHE Glückstadt grundsätzlich untergebracht werden. Zudem wurde den ABH durch die genannten Erlasse und die Durchführung von Workshops Hilfestellung bei der rechtssicheren Beantragung von Abschiebungshaft, Überstellungshaft und Ausreisegewahrsam gegeben. Seit Mai 2016 haben sich die Rahmenbedingungen in Schleswig-Holstein für die Nutzung der aufenthaltsrechtlichen Instrumente „Abschiebungshaft“ und „Ausreisegewahrsam“ somit deutlich verbessert.

Prioritäre Aufgabe ist es jetzt, die Abschiebungshaftkapazitäten weiter auszubauen und zu einem Vollbetrieb der AHE Glückstadt zu gelangen. Auch gilt es, das Fortbildungsangebot für die ABH in diesem Bereich fortzuführen und nötigenfalls zu intensivieren. Es ist zu überlegen, ob dabei auch die Landespolizei einbezogen werden sollte, die hinsichtlich der Beantragung von Abschiebungshaft eine sogenannte „originäre Parallelzuständigkeit“ besitzt (§ 71 Abs. 5 AufenthG). Im Übrigen bedarf es einer aufmerksamen Beobachtung, wie sich die Nutzung von Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam in der ausländerbehördlichen Praxis darstellt und ob sich hieraus zusätzlicher Steuerungsbedarf für das MILIG ergibt, insbesondere mit Blick auf die zahlenmäßige Entwicklung ausreisepflichtiger Ausländerinnen und Ausländer.

Verfahrensbeschleunigung anhängiger Verfahren / Unterstützungsmaßnahmen, insbesondere für die Ausländerbehörden

▪ Aufenthaltsrechtliche Behandlung straffälliger Ausländer/innen

Basierend auf dem Abschlussbericht der polizeilichen Bund-Länder-Projektgruppe „Zuwanderung“ vom 20. August 2015 und vor dem Hintergrund einer medial wie öffentlich besorgt beobachteten Welle von Wohnungseinbruchsdiebstählen des Winters 2015/16 konstituierte das Landeskriminalamt im November 2015 die Arbeitsgruppe „Straffällige Zuwanderer“ (AG StraZu). Sie hatte zum Ziel, die anhand der polizeilichen Auswertungssysteme ermittelten ausländischen Mehrfach- und Intensivtäter (aMIT) unter den Flüchtlingen in enger Kooperation mit den betroffenen ABH und Staatsanwaltschaften priorisiert durch das Asylverfahren zu bringen und anschließend auf eine konzentriert administrierte Rückführung hinzuwirken. Mit Vorlage des Abschlussbericht-Entwurfs der AG StraZu Ende März 2016 wurde die Einsetzung der Projektgruppe „Aufenthaltsrechtliche Behandlung straffälliger Ausländer/innen“ (PG AsA) im damaligen Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten verfügt.

Ziel der PG AsA war es, die ABH einerseits und die LaPo andererseits fachlich und strukturell in die Lage zu versetzen, ihren Aufgaben gerecht zu werden. Für einen Übergangszeitraum von zwei Jahren war daher vorgesehen, dass die PG AsA

- besondere Einzelfälle operativ begleitet,
- eine Prozesssteuerung für die Durchführung aufenthaltsrechtlicher Maßnahmen entwickelt und mit den Ausländer- und Polizeibehörden umgesetzt,
- parallel dazu Handlungshilfen zum aufenthaltsrechtlichen Umgang mit straffälligen Ausländer/innen für die Regelorganisation bei Ausländer- und Polizeibehörden entwickelt und
- einen fließenden Übergang in die Bearbeitung im Regelbetrieb ermöglicht.

Übergeordnetes Projektziel war es, die ABH in die Lage zu versetzen, die sicherheitspolitisch besonders im Blick stehenden Einzelfälle unverzüglich und effektiv in eigener Zuständigkeit zu administrieren.

Mit Erstellung der sog. digitalen Handlungshilfe sowie den Handlungsempfehlungen der Projektgruppe, somit der Umsetzung der oben genannten ersten beiden Punkte, wurde die PG AsA vor Ablauf der zweijährigen Projektlaufzeit zum 1. November 2017 aufgelöst. Es wurden insoweit u.a. regionale Kooperationen von ABH und Polizeidirektionen angeregt, um entsprechende Einzelfälle zum Zweck der ganzheitlichen Bearbeitung und unter Berücksichtigung des überordneten öffentlichen (Sicherheit)Interesses adäquat zu administrieren. Zugleich wurde ab 1. Januar 2018 im damaligen Landesamt für Ausländerangelegenheiten das Sachgebiet „Aufenthaltsrechtliche Behandlung straffälliger Ausländer/innen“ (SG AsA) zur vorübergehenden operativen Unterstützung und Begleitung der für diese Aufgaben originär zuständigen ABH eingerichtet. Ziel war dabei die Optimierung der ausländerbehördlichen Aufgabenwahrnehmung bei der aufenthaltsrechtlichen Behandlung straffälliger Ausländerinnen und Ausländer im Regelbetrieb.

Nach rund zweieinhalb Jahren Tätigkeit des Sachgebietes AsA konnte festgestellt werden, dass es dieser Organisationseinheit nicht länger bedarf, da die für die Aufgabenerledigung originär zuständigen ABH zwischenzeitlich fachlich und strukturell hinreichend aufgestellt sind. Die Auflösung des Sachgebietes erfolgte mit Ablauf des 31. Juli 2020.

Um auch weiterhin die unverzügliche und effektive aufenthaltsrechtliche Behandlung von straffälligen Ausländer/innen zu gewährleisten und die ABH in ihrer Aufgabenwahrnehmung zu stärken und zu begleiten, wurde mit Wirkung zum 1. August 2020 im MILIG eine regelmäßig tagende Arbeitsgruppe (AG AsA) eingerichtet, in die Einzelfälle von aMIT eingebracht und behandelt werden können, bei denen

- die ausländerbehördliche Zuständig unklar oder strittig ist,
- die zuständige ABH nicht oder nicht angemessen tätig wird,
- die zuständige ABH Unterstützungsbedarf durch das MILIG sieht oder
- unter überordneten öffentlichen (Sicherheits-)Interessen eine fachaufsichtliche Begleitung erforderlich ist.

Hierfür wurde im Fachreferat IV 22 zeitgleich eine zentrale Zuständigkeit mit folgenden Aufgaben geschaffen:

- Sicherstellung der priorisierten Bearbeitung besonders herausragender Einzelfälle der aufenthaltsrechtlichen Behandlung aMIT im Rahmen der Fachaufsicht;

- Unterstützung und Begleitung der ABH bei der behördenübergreifenden Zusammenarbeit, insb. der Bildung von lokalen Kooperationen mit der Polizei und anderen relevanten Akteuren;
- Erhaltung und Förderung der in den ABH vorhandenen Kompetenz bei der aufenthaltsrechtlichen Behandlung von ausländische Mehrfach- und Intensivtäter aMIT, z.B. durch Erfahrungsaustausch, Workshops;
- Einrichtung und Geschäftsführung einer regelmäßig tagenden Arbeitsgruppe unter Beteiligung der relevanten Akteure zur Sicherstellung der gebotenen aufenthaltsrechtlichen Behandlung besonders gelagerter Einzelfälle aMIT.

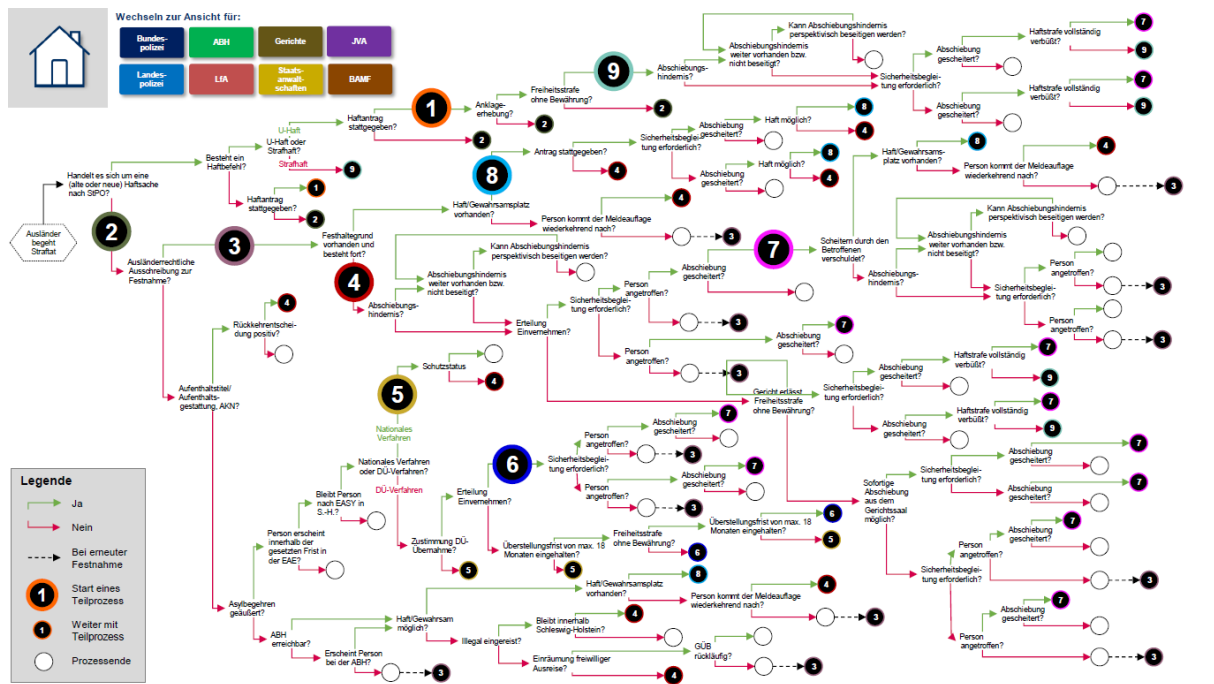
Die AG AsA ist zudem Zentralstelle des Landes Schleswig-Holstein zur Falleinbringung sicherheitsrelevanter Einzelfälle in den Arbeitsbereich Sicherheit des ZUR.

■ Digitale Handlungshilfe



Ein Projektziel der Ende März 2016 erfolgten Einsetzung der PG AsA war die Entwicklung von Handlungshilfen zum aufenthaltsrechtlichen Umgang mit straffälligen Ausländerinnen und Ausländer für die Regelorganisation bei Ausländer- und Polizeibehörden. Hierzu galt es, bestehende Prozesse zu analysieren, Schwachstellen zu identifizieren und Handlungserfordernisse herauszuarbeiten.

Bis zu ihrer Auflösung am 1. November 2017 hat die PG AsA den Idealprozess der aufenthaltsrechtlichen Behandlung straffälliger Ausländerinnen und Ausländer als Grundlage einer Handlungshilfe für die an der aufenthaltsrechtlichen Behandlung entsprechender Personen beteiligten Behörden umfänglich dargestellt und dabei die in der Einzelfallbearbeitung identifizierten Defizite berücksichtigt. Die Ergebnisse der Prozessanalysen wurden als Prozessgrafiken dargestellt und zu einer Gesamtschau der aufenthaltsrechtlichen Prozesse und der beteiligten behördlichen Akteure in Form einer digitalen Handlungshilfe zusammengefasst und mit Mustern und Checklisten zu regelmäßigen Arbeitsschritten hinterlegt.



Beispielhafter Auszug aus der Digitalen Handlungshilfe

Ziel der Handlungshilfe ist es, insbesondere neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bei der Bearbeitung straffälliger Ausländerinnen und Ausländer zu unterstützen, Verfahren transparent darzustellen, Prozesse und Schnittstellen zu verdeutlichen und durch Vorgabe von Mustern und Checklisten zu einer einheitlichen Verwaltungspraxis beizutragen.

Nach dem Abschluss der technische Umsetzung Ende Oktober 2017 wurde die digitale Handlungshilfe auf der 3. Sitzung der AG IRM am 25./26. September 2018 vorgestellt und fand länderübergreifend Beachtung. Infolge dessen wurde sie nicht nur für schleswig-holsteinische Behörden, sondern auch als Diskussionsgrundlage für die Arbeit der AG IRM freigegeben.

Die digitale Handlungshilfe wird seither, insbesondere bezogen auf die hinterlegten Checklisten, Musterbescheide, Erlassregelung und dergleichen, fortlaufend aktualisiert.

■ Erlassregelungen / Workshops, Fachbesprechungen

Seit Mai 2016 wurden die bundesrechtlichen Bestimmungen des Aufenthaltsgesetzes, insbesondere auch diejenigen zur Aufenthaltsbeendigung, mehrfach und in erheblichem Umfang geändert. Um die schleswig-holsteinischen ABH bei der Umsetzung der geänderten Rechtsvorschriften zu unterstützen, hat das MILIG diesen mittels Erlassen, Workshops und Fachbesprechungen Hinweise und Erläuterungen an die Hand gegeben.

Zur Unterstützung der ABH, in Teilen aber auch der LaPo, wurden seit 2016 im Bereich des Integrierten Rückkehrmanagements folgende Grundsatzerlasse geschaffen:

- Erlass zur Unterbringung von vollziehbar Ausreisepflichtigen in der Landesunterkunft für Ausreisepflichtige vom 29. Dezember 2016

- Erlass zur Durchführung aufenthaltsbeendender Maßnahmen; Zwangsweise Rückführung ausreisepflichtiger Ausländerinnen und Ausländer vom 6. Oktober 2017
- Erlass zur Durchführung von Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam vom 1. September 2017 (aufgehoben)
- Erlass zur Durchführung von Abschiebungshaft, Überstellungshaft und Ausreisegewahrsam vom 19. August 2020

Die Erlassregelungen dienen der rechtssicheren und effektiven Administration aufenthaltsbeendender Maßnahmen durch die ABH und behandeln neben rechtliche auch praktische Fragestellungen.

Folgende Workshops und Fachbesprechungen fanden während des Betrachtungszeitraums statt:

Termin	Thema
18.01.2017	Integriertes Rückkehrmanagement
08.02.2017	Integriertes Rückkehrmanagement
01.03.2017	Aufenthaltsrechtliche Behandlung sicherheitsgefährdender Ausländerinnen und Ausländern
31.05.2017	Interdisziplinärer Workshop Abschiebungshaft/Ausreisegewahrsam unter Teilnahme der Richterschaft der Amts- und Landgerichte
05.07.2017	Interdisziplinärer Workshop Abschiebungshaft/Ausreisegewahrsam unter Teilnahme der Richterschaft der Amts- und Landgerichte
06.02.2017	Integriertes Rückkehrmanagement
09.05.2018	Aufenthaltsrechtliche Behandlung von straffälligen Ausländerinnen und Ausländern
06.06.2018	Aufenthaltsrechtliche Behandlung von straffälligen Ausländerinnen und Ausländern
17.12.2019	Integriertes Rückkehrmanagement

Bislang infolge der COVID-19-Pandemie nicht realisierbaren Folgeveranstaltungen werden sobald wieder möglich nachgeholt. Dies gilt insbesondere für die im Vorfeld bereits geplanten Veranstaltungen zur Abschiebungshafteinrichtung Glückstadt.

Zusammenfassung

Insgesamt hat sich die im Integrierten Rückkehrmanagement angelegte Verknüpfung zwischen den Bereichen der freiwilligen und der zwangsweisen Rückkehr bewährt. Sie sollte fortgeführt und weiterausgebaut werden.

Zahlreiche Handlungsempfehlungen des Berichts sind zwischenzeitlich seitens des Bundes als auch Schleswig-Holsteins aufgegriffen und umgesetzt worden oder befinden sich in Umsetzung.

Hinsichtlich der bekannten Vollzugsdefizite besteht indes weiterhin Handlungsbedarf.

Ziel war und ist die Erhöhung der Zahlen der Aufenthaltsbeendigungen vollziehbar ausreisepflichtiger Ausländerinnen und Ausländer mit Vorrang der freiwilligen Rückkehr. Dabei soll die Nachhaltigkeit der Rückkehr durch Förderung der Reintegration gestärkt werden.

▪ Freiwillige Rückkehr und Reintegration

Festzustellen ist, dass sich der Bereich der freiwilligen Rückkehr in Schleswig-Holstein im Vergleich zum Jahr 2016 in erheblichem Maße weiterentwickelt hat und die Möglichkeiten der geförderten freiwilligen Ausreise deutlich ausgebaut wurden. Zahlreiche der im Rahmenkonzept IRM 2016 als auch im Koalitionsvertrag benannten Ziele wurden umgesetzt.

Auch wenn trotz des erweiterten Angebots der freiwilligen Rückkehr bislang – nicht zuletzt aufgrund der COVID-19-Pandemie – keine Reduzierung der Anzahl der ausreisepflichtigen Personen erzielt werden konnte, gilt es diesem Bereich weiterhin besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

Soweit im Betrachtungszeitraum kein landeseigenes Projekt für rückkehrvorbereitende Maßnahmen zustande gekommen ist, gilt es, ein solches als nächsten Schritt im Bereich der freiwilligen Rückkehr zu verwirklichen.

▪ Zwangsweise Rückführung / Abschiebungen

Die konsequente Durchsetzung der Ausreisepflicht ist notwendiger Bestandteil einer glaubwürdigen und erfolgreichen Migrationspolitik sowie Voraussetzung der gesellschaftlichen Akzeptanz der Flüchtlinge, die ein Bleiberecht in Deutschland haben. Hierzu gehört auch die zwangsweise Rückführung, wenn einer bestehenden Ausreisepflicht nicht freiwillig nachgekommen wird.

Dieser Bereich des IRM wurde im Vergleich zum Jahr 2016 erheblich weiterentwickelt und optimiert.

Ungeachtet des bisher Erreichten bedarf es weiterer Anstrengungen im Bereich der Rückführung. Hierbei ist insbesondere die personelle Ausstattung des LaZuF – vor allem im Bereich des Vollzugs – im Blick zu behalten und gegebenenfalls zu verbessern. Auch die Fokussierung des LaZuF auf Chartermaßnahmen gilt es konsequent beizubehalten und auszubauen. Gleiches gilt für die Zusammenarbeit mit der LaPo und der BPol.

Mit Blick auf die Entwicklung der Rückkehrzahlen und der Personalsituation der LUK-A bedarf es mit Ende der COVID-Pandemie einer näheren Betrachtung der Einrichtung mit dem Ziel, gegebenenfalls Nachbesserungen vorzunehmen.

Mit der Errichtung und Inbetriebnahme der AHE Glückstadt ist ein im Koalitionsvertrag vereinbartes Ziel innerhalb der Legislaturperiode umgesetzt worden. Prioritäre Aufgabe ist es nunmehr, deren Kapazitäten weiter auszubauen und zu einem Vollbetrieb zu gelangen. Zudem gilt es, das Fortbildungsangebot für die ABH in diesem Bereich fortzuführen und gegebenenfalls zu intensivieren, wobei überlegenswert ist, auch die LaPo einzubeziehen.

Insgesamt sieht sich Schleswig-Holstein für die kommende Zeit im Bereich der Aufenthaltsbeendigungen besonderen Herausforderungen, nicht zuletzt auch in Abhängigkeit von der Entwicklung der COVID-19-Pandemie, gegenüber.

- Verfahrensbeschleunigung anhängiger Verfahrens / Unterstützungsmaßnahmen, insbesondere für die Ausländerbehörden

Das MILIG hat die ABH der Kreise und kreisfreien Städte während des Betrachtungszeitraums bei der aufenthaltsrechtlichen Bearbeitung ausreisepflichtiger Ausländerinnen und Ausländer mittels verschiedener Maßnahmen unterstützt, um eine Verbesserung und Beschleunigung der Aufgabenwahrnehmung in den ABH zu erreichen.

Die PG AsA bzw. das LaZuF-Dezernat AsA hat zwischenzeitlich das gesteckte Ziel erreicht und konnte aufgelöst werden. Das MILIG (Referat IV 22) wird die aufenthaltsrechtliche Bearbeitung straffälliger Ausländerinnen und Ausländer im Rahmen der hierfür im August 2020 eingerichteten AG AsA bei Bedarf weiterhin fachaufsichtlich begleiten und unterstützen.

Die digitale Handlungshilfe hat sich bewährt und wird fortgeführt.

Soweit das regelmäßige Angebot von Workshops und Fachbesprechungen zum integrierten Rückkehrmanagement vor dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie eingestellt werden musste, gilt es dieses für die Zukunft wiederaufzunehmen und insbesondere um das Thema Abschiebungshafteinrichtung in Glückstadt zu erweitern.

- Vereinbarung zum integrierten Rückkehrmanagement mit den Kommunalen Landesverbänden

Im Kommunalpakt III vom 8. Februar 2017 hat sich das Land Schleswig-Holstein zur Beratung und Unterstützung der handelnden Behörden bei der Aufgabenwahrnehmung verpflichtet. Daran anknüpfend wurde eine Vereinbarung zwischen Land und Kommunen für die gemeinschaftliche integrationsorientierte Aufnahme von Flüchtlingen, aber auch Gewährleistung eines effektiven und menschenwürdigen Rückkehrmanagements, geschlossen. Es bestand Einigkeit die bereits formulierten Rahmenbedingungen zum Rückkehrmanagement mittels einer weiteren Vereinbarung zwischen Land und Kommunalen Landesverbände (KLV) zu konkretisieren.

Nach ersten Gesprächen im 1. Quartal 2018 wurde der Vorgang angesichts des Wahlausgangs, den seinerzeit noch andauernden Koalitionsverhandlungen sowie der bevorstehenden Regierungsbildung bis auf weiteres zurückgestellt.

Angesichts dessen, dass die rechtlichen und faktischen Rahmenbedingungen sowohl der integrationsorientierten Aufnahme von Flüchtlingen auch des effektiven und menschenwürdigen Rückkehrmanagements auch weiterhin einer außerordentlichen Dynamik unterliegen, bedarf es eines geeinten, koordinierten und auf gegenseitige Unterstützung aufbauenden Handelns. Insoweit sollte das Vorhaben erneut aufgerufen und der Abschluss einer entsprechenden Vereinbarung mit den KLV angestrebt werden.

Fazit

Als im Juni 2016 vor dem Eindruck der sogenannten Flüchtlingskrise in der Süddeutschen Zeitung ein Kommentar erschien *„Von Brecht lernen – Vielen Flüchtlingen geht es um Rückkehr, nicht um Integration. Darauf sollte Politik sich einstellen“*², war das Thema „Freiwillige Rückkehr und Reintegration“ in Schleswig-Holstein kaum besetzt. Die Prognose, *„Wer hilft, die Geflohenen wieder zu stabilisieren, zu aktivieren und ein Stück weit zu begleiten, trägt automatisch dazu bei, auch die Fluchtursachen zu bekämpfen“*, entspricht den Einschätzungen der Experten bei Bund und Ländern, die sich mit dem Themenfeld des Rückkehrmanagements auseinandersetzen. Fachlicherseits wird eine zielstaatsbezogene Verzahnung von Innen-, Außen- und Sicherheitspolitik mit Entwicklungshilfe und –zusammenarbeit empfohlen, um einerseits Rückkehr und Reintegration nachhaltig zu gestalten, andererseits die Belange der Mehrheitsgesellschaft im Zielstaat ebenso zu berücksichtigen wie Fluchtursachen zu bekämpfen. Das kann nur mit einem kohärenten Ansatz und langen Atem gelingen.

Auf der anderen Seite ist die Durchsetzung einer bestehenden Ausreisepflicht aus Deutschland Grundlage für das Gelingen von Integration derjenigen in die hiesige Mehrheitsgesellschaft, die ein Bleiberecht genießen. Staatliche Souveränität bedeutet, die Ausreise derjenigen Ausländerinnen und Ausländer durchzusetzen, die eben kein Bleiberecht in Deutschland haben. Das ist eine Frage der Glaubwürdigkeit staatlichen Handelns. Aber auch für die zwangsweise Aufenthaltsbeendigung sind Maßnahmen zur Reintegration im Zielstaat für ihre Nachhaltigkeit weiterzuentwickeln.

Im Bereich des IRM allein auf das Instrument der freiwilligen Rückkehr zu setzen, dürfte jedoch wenig erfolgversprechend sein. Erfahrungsgemäß setzen sich Betroffene oftmals erst dann mit der Option einer freiwilligen Rückkehr auseinander, wenn sie anderenfalls eine Abschiebung befürchten müssen. Auch das Instrument der Abschiebungshaft ist aus fachlicher Sicht als ultima ratio unverzichtbar, denn nur mit diesem Instrument kann verhindert werden, dass mit Untertauchen oder aktivem Widerstand gegen Abschiebungen der gewünschte Erfolg – nämlich die Verhinderung der Aufenthaltsbeendigung – erreicht wird. Letzteres wäre mit der Signalwirkung verbunden, dass es sich lohne, sich der Aufenthaltsbeendigung zu entziehen oder sogar Widerstand gegen staatliche Maßnahmen zu leisten. Das „Damoklesschwert“ der Abschiebungshaft führt erfahrungsgemäß in vielen – leider nicht in allen – Fällen dazu, dass Aufenthaltsbeendigungen auch ohne die Anordnung von Abschiebungshaft oder Ausreisegewahrsam gelingen.

Die Ansätze des Rahmenkonzepts, nämlich die Verzahnung aller Instrumente des IRM sind aus fachlicher Sicht alternativlos und sollten laufend evaluiert und weiterentwickelt werden.

² Professor Jürgen Wertheimer lehrte bis 2015 Neuere Deutsche Literaturwissenschaft und Komparatistik an der Universität Tübingen

Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten des Landes
Schleswig-Holstein

Integriertes Rückkehrmanagement in Schleswig-Holstein

Rahmenkonzept, Stand: Mai 2016

Inhaltsverzeichnis:

Vorbemerkung:.....	2
Zahlen, Daten, Fakten:	3
Ausreisepflichtige in Schleswig-Holstein:.....	3
Aufenthaltsbeendigungen	5
Freiwillige Rückkehr und Reintegration:	6
Zwangsweise Rückführung/ Abschiebungen:.....	11
Landesunterkunft für Ausreisepflichtige:.....	13
Standort:.....	13
Ausstattung:	14
Änderung AuslAufnVO.....	14
Ausreisegewahrsam	15
Abschiebungshaft	15
Verfahrensbeschleunigung anhängiger Verfahren	16
Allgemeines	16
Projektgruppe „Aufenthaltsrechtliche Behandlung straffälliger Ausländer/innen“ (PG AsA)	16
Sichere HKL.....	17
Fazit:	17

Vorbemerkung:

Angesichts gestiegener und weiter steigender Zugangszahlen wird in den kommenden Monaten und Jahren mit erheblich steigenden Zahlen ausreisepflichtiger Ausländerinnen und Ausländer zu rechnen sein. Allein aus den **Westbalkanstaaten** werden im Jahr 2016 in Schleswig-Holstein insgesamt rd. 5.500 Personen vollziehbar ausreisepflichtig sein/ werden. Hinzu kommen Aufenthaltsbeendigungen in andere Herkunftsländer und Rücküberstellungen nach Dubliner Übereinkommen – auch diese werden perspektivisch erheblich ansteigen.

Die Regierungschefs der Länder haben gemeinsam mit der Bundeskanzlerin am 28.01.2016 einen gemeinsamen Beschluss zur Asyl- und Flüchtlingspolitik gefasst.

Danach werden „*Bund und Länder ihre Maßnahmen im Bereich der Rückführung weiter verstärken. Nötig ist eine intensivere Kooperation zwischen den beteiligten Stellen ebenso wie eine zusätzliche Erhöhung der Anstrengungen aller beteiligten Akteure... Alle staatlichen Ebenen bauen ihre administrativen und personellen Kapazitäten aus.*

Die Förderung freiwilliger Rückkehr soll verstärkt werden. Angebote zur Rückkehrhilfe sollten aktiv an Zuwanderern ohne Bleibeperspektive herangetragen werden... Nötig ist eine weitergehende Zentralisierung der Rückführungsprozesse mit einheitlichen Ansprechpartnern...“

Ein effektives und effizientes Rückkehrmanagement setzt eine ganzheitliche Prozessbetrachtung voraus. Dazu gehört auch eine enge Verknüpfung zwischen allen Akteuren der Bereiche der freiwilligen und zwangsweisen Rückkehr.

Auf Bundesebene entwickelt die Bund-Länder-Kommission „Integriertes Rückkehrmanagement“ (BLK-IRM) Ansätze, um ausreisepflichtige Ausländerinnen und Ausländer zur Rückkehr zu bewegen bzw. ggf. zwangsweise zurückzuführen. Aus dieser Arbeit hat die BLK-IRM Empfehlungen entwickelt, nachfolgend nur ein kleiner Ausschnitt:

- Engere Verknüpfung zwischen zwangsweiser und freiwilliger Rückkehr, insbesondere im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit
- Verbesserte Koordinierung festgestellter Aktivitäten im Bereich der Reintegration
- Weitgehende Zentralisierung der Aufgaben der Aufenthaltsbeendigung (Rückführung)
- Effektive und konsequente Verwaltungssanktionen/ Strafverfolgung bei Identitätsverschleierung
- Verbesserte Zusammenarbeit mit Ärzten zur Feststellung der Reisefähigkeit.

Die BLK-IRM hat sich auf der Vollversammlung am 12./ 13.04.2016 mit den Ergebnissen der Weiterentwicklung des „Integrierten Rückkehrmanagements“ auseinandergesetzt. Hierüber wird der Innenministerkonferenz in ihrer Frühjahrstagung vom 15.-17.06.2016 berichtet

werden. Im Wesentlichen kommt die BLK-IRM zu dem Ergebnis, dass massive Anstrengungen im Bereich des Rückkehrmanagements erforderlich sein werden, um die Aufgabe der Aufenthaltsbeendigung mit Blick auf die prognostizierte Steigerung der Zahl ausreisepflichtiger Ausländerinnen und Ausländer angemessen bewältigen zu können.

Der Handlungsbedarf besteht sowohl im Bereich der Abschiebung, vor allem aber auch im Bereich der Förderung freiwilliger Rückkehr. Letzteres wird zunehmend an Bedeutung gewinnen, da sich die Ausgangslage gegenüber 2015 geändert hat bzw. in Kürze ändern wird: Nach Durchsetzung der Ausreiseverpflichtungen von Staatsangehörigen aus den Westbalkanstaaten werden die bisherigen Zahlen erfolgter Ausreisen nicht gehalten oder gar gesteigert werden können, da sich die Aufenthaltsbeendigungen von Staatsangehörigen anderer Herkunftsstaaten erfahrungsgemäß deutlich schwieriger gestalten. Bei Nichtmitwirkung der Betroffenen ist sogar damit zu rechnen, dass Abschiebungsmaßnahmen trotz bestehender Ausreiseverpflichtung nicht durchgesetzt werden können. Insbesondere mangelnde Kooperationswilligkeit einzelner Herkunftsstaaten bei der Ausstellung von Passersatzdokumenten könnte sich als eine der wesentlichen Vollzugshindernisse erweisen. Gerade diese Fälle dürften absehbar nur über das Instrument der geförderten freiwilligen Rückkehr erreichbar sein; Bemühungen zur Abschiebung setzen erfolgreiche (bilaterale) Verhandlungen über Rückübernahmeabkommen voraus, die erfahrungsgemäß erst mittel- bis langfristig greifen dürften.

Mit Blick auf (politische) Erwartungen auf eine Steigerung der „Abschiebungszahlen“ ist es umso wichtiger, freiwillige Rückkehr und Abschiebung als Gesamtkomplex zu betrachten, in dem sich beide Seiten gegenseitig beeinflussen. Reine Abschiebungszahlen können per se keine Grundlage für „Erfolgsmeldungen“ darstellen, denn dies vernachlässigt die differenziert zu bewertenden Ausgangslagen.

Vor diesem Hintergrund sind die nachfolgend genannten statistischen Zahlen nur als Trend einer Entwicklung zu bewerten, die aus fachlicher Sicht absehbar erheblich an Dynamik gewinnen wird.

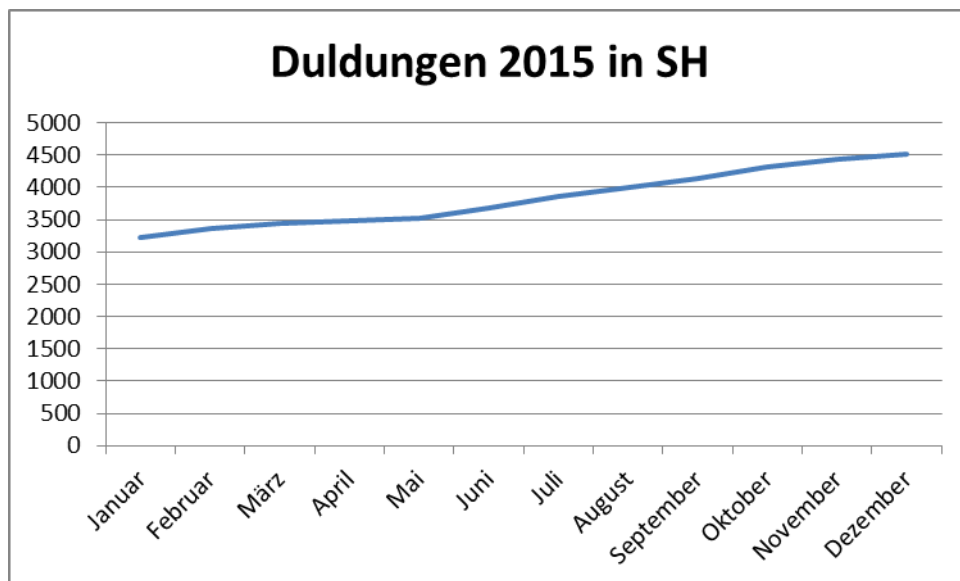
Zahlen, Daten, Fakten:

Ausreisepflichtige in Schleswig-Holstein:

Die Zahl derjenigen Ausländerinnen und Ausländer, die zur Ausreise verpflichtet sind, steigt proportional zur Zahl der Asylbewerber/innen. **Allein im Laufe des Jahres 2015** ist die Zahl der Duldungen (also vollziehbar Ausreisepflichtigen) dem Bundestrend folgend um 40 % gestiegen.

Der Trend setzt sich im Jahr 2016 unvermindert fort. Sowohl auf Bundes-, als auch auf Landesebene sind monatlich erhebliche Steigerungen bei der Zahl geduldeter Ausländerinnen und Ausländer zu verzeichnen. Hierin noch nicht berücksichtigt sind die zahlreichen Fälle noch anhängiger Verfahren beim BAMF (Stand 01.04.2016: rd.

410.000 bundesweit), des EASY-GAPs (Stand 01.04.2016 geschätzt 350.000 bundesweit) sowie der im Laufe des Jahres 2016 neu ankommenden Asylsuchenden. Das BAMF rechnet im Jahr 2016 damit, ca. 1 Mio. Asylentscheidungen zu treffen.



Vor diesem Hintergrund wird sich die Zahl der Ausreisepflichtigen absehbar weiter deutlich erhöhen. Der „EASY-GAP“ (Differenz zwischen EASY-erfassten Personen und Asylantragstellungen) dürfte in Schleswig-Holstein aktuell rd. 18.000 Personen umfassen (Stand Mai 2016).

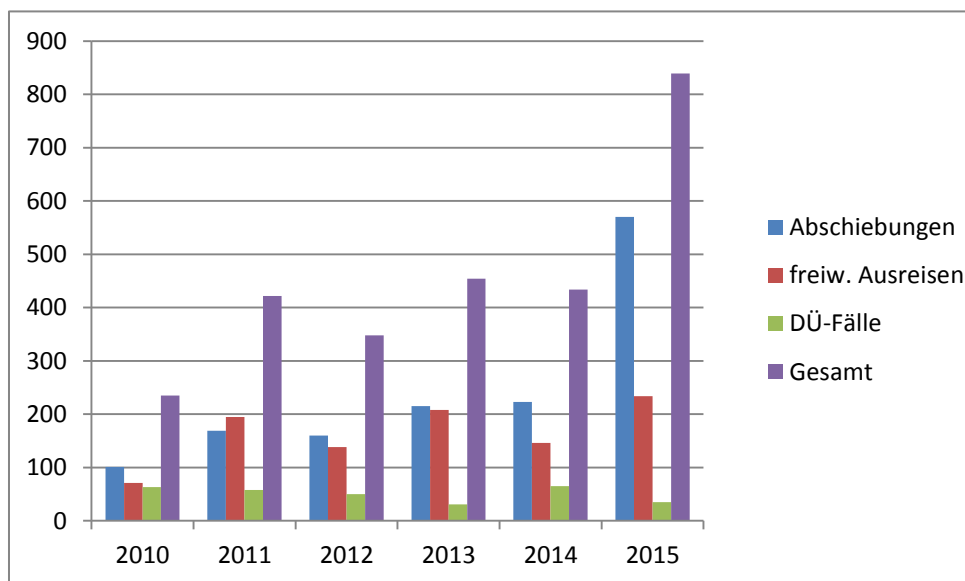
Ein Abbau des EASY-GAPs setzt voraus, dass das BAMF ausreichende Kapazitäten für die Asylantragstellung bereitstellt. Damit ist bis Ende des 2. Quartals 2016 zu rechnen, sobald die geplanten Ankunftscentren im Vollbetrieb sind und das BAMF zusätzliche Kapazitäten im Rahmen des „Erweiterten Instrumentariums“ („EI“) bereitgestellt hat. Gegenwärtig werden zudem Strategien entwickelt, mit denen Asylsuchende zur Antragstellung auf Außenstellen des BAMF in Nostorf-Horst (MV) gebracht werden. Ziel ist die Abarbeitung des EASY-GAPs bis Ende des 3. Quartals 2016.

Vor diesem Hintergrund wird voraussichtlich ab der zweiten Jahreshälfte 2016 mit einem weiteren massiven Anstieg der Zahl ausreisepflichtiger Ausländerinnen und Ausländer in Schleswig-Holstein zu rechnen sein.

Aufenthaltsbeendigungen

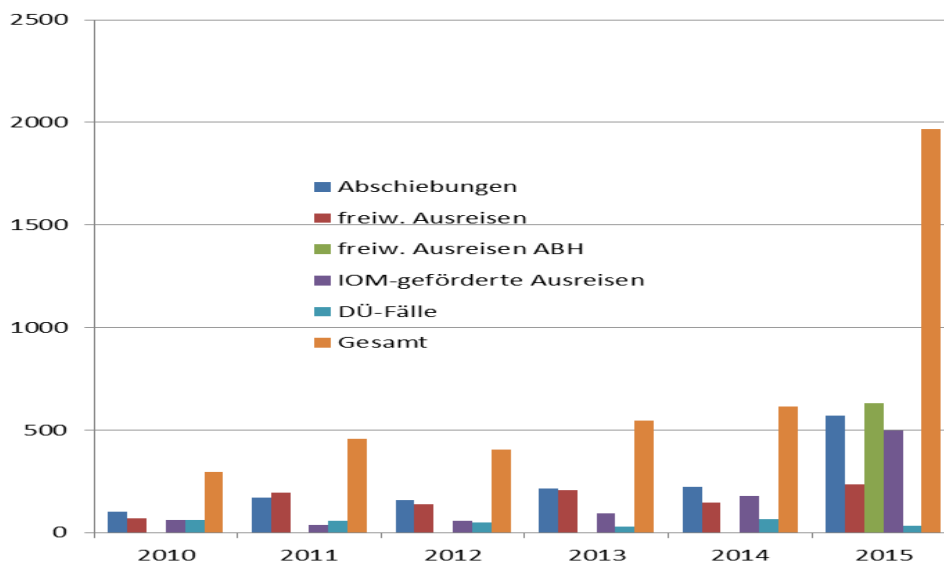
Das Landesamt für Ausländerangelegenheiten (LfA) führt als Koordinierungsstelle für aufenthaltsbeendende Maßnahmen überwiegend in Amtshilfe für Kreisausländerbehörden (ABHen) Aufenthaltsbeendigungen durch. Die nachfolgende Grafik beinhaltet ausschließlich Zahlen des LfA.

Bei der Zahl der Abschiebungen 2015 ist zu berücksichtigen, dass aufgrund des Winterabschiebestopps 2014/ 2015 bis Ende März 2015 nur 10 Personen in ihre Herkunftsländer abgeschoben wurden. Zudem wurden zeitweise Mitarbeiter/innen der Koordinierungsstelle v.a. im 3. und 4. Quartal 2015 für andere Aufgaben im Bereich der Aufnahme/ Betreuung von Landesunterkünften abgezogen.



Da die ABHen – mit Ausnahme Flensburgs – nicht über eigene Vollzugskräfte verfügen, erfolgen Abschiebungen und DÜ-Überstellungen nahezu ausnahmslos durch das LfA, ggf. unterstützt durch Landespolizei.

Freiwillige Ausreisen, in denen es „nur“ um das Ausstellen einer Fahrkarte geht, wurden in der Vergangenheit vereinzelt durch die ABHen selbst organisiert; diese Zahl hat im Jahr 2015 signifikant zugenommen; seither werden sie statistisch erfasst. Berücksichtigt man die durch die ABHen unterstützten freiwilligen Ausreisen, erhöht sich die Gesamtzahl der Aufenthaltsbeendigungen im Jahr 2015 auf 1469. Damit liegt die Zahl der freiwilligen Ausreisen deutlich über der der zwangsweisen Aufenthaltsbeendigungen. Hinzu kommen über IOM geförderte freiwillige Ausreisen, die im vergangenen Jahr gegenüber den Vorjahren ebenfalls erheblich gestiegen ist. Betrug die Zahl der IOM-Bewilligungen im Jahr 2010 nur 62, 2011 sogar nur 36, ist diese 2015 auf 497 angestiegen. Insgesamt ergibt sich somit folgendes Bild:



Zu bedenken ist, dass eine Reihe von Ausreisepflichtigen auch ohne Förderung/ Unterstützung ihrer Ausreisepflicht gefolgt sein dürften. Diese Zahlen werden statistisch nicht erfasst. Die vorstehend dargestellte Entwicklung setzt sich auch ins Jahr 2016 fort.

Freiwillige Rückkehr und Reintegration:

Die Förderung freiwilliger Rückkehr und Reintegration führt in Schleswig-Holstein bisher ein Schattendasein. Selbst Rückkehrhilfen von IOM (REAG/ GARP) werden im Vergleich zu anderen Bundesländern in Schleswig-Holstein weniger in Anspruch genommen. Spezielle Rückkehrberatung wird nicht oder nur im geringen Umfang wahrgenommen. Auch die ausländerbehördliche Beratungsleistung bei bestehender Ausreisepflicht beschränkt sich in der Regel schon aufgrund der hohen Arbeitsbelastung auf den Hinweis zur Ausreisepflicht sowie den Konsequenzen bei Nichtbefolgung und ggf. dem Ausfüllen eines IOM-Antrags.

Die BLK-IRM hat u.a. festgestellt, dass das frühzeitige Aufzeigen von Rückkehrmöglichkeiten sowie der frühe und ständige Zugang zu Informationen über die freiwillige Rückkehr unerlässlich für den Erfolg der Bemühungen um eine freiwillige Rückkehr darstellen.

Hier setzt das von der EU bewilligte **AMIF-Projekt „Integriertes Rückkehrberatungs- und Managementkonzept“** des Landesamtes für **Ausländerangelegenheiten** an, das in zwei Teilprojekten gemeinsam mit dem Diakonischen Werk SH Konzepte zur Rückkehrberatung (durch Wohlfahrtsverbände und Ausländerbehörden) sowie zum Management freiwilliger Rückkehr entwickeln sollen.

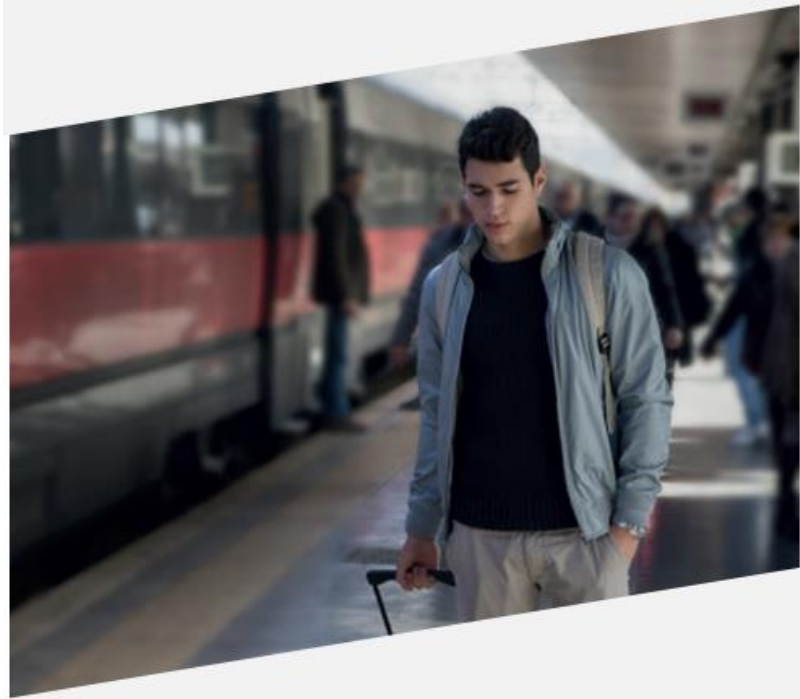
Diakonie 
Schleswig-Holstein



Europäische Union


Europa fördert
Asyl-, Migrations-, Integrationsfonds

SH 
Schleswig-Holstein
Landesamt für Ausländer-
angelegenheiten



Inhalt dieses Strukturprojekts ist in **Teilprojekt 1, „Vom Objekt zum Menschen“** eine Befragung der Zielgruppe bereits in der Erstaufnahme, um einerseits Fluchtursachen, andererseits etwaige Rückkehrhindernisse zu identifizieren. In jeder Stufe des aufenthaltsrechtlichen Verfahrens ist eine offene und verständliche Information der Betroffenen unerlässlich, damit diese den Prozess verstehen und sich mit ihren Optionen arrangieren können. Betroffene Ausländerinnen und Ausländer müssen verstehen, was von ihnen erwartet wird. Einer frühzeitigen, umfassenden, aber verständlichen Information der Betroffenen kommt daher besondere Bedeutung zu. Dabei darf eine Rückkehr ins Heimatland nicht von vorneherein als eine der möglichen Optionen ausgeblendet werden. Gerade bei Ausländerinnen und Ausländern, die perspektiv keine Aussicht auf ein Bleiberecht in der Bundesrepublik haben dürften, kommt diesem Aspekt besondere Bedeutung zu.

Teilprojekt 2 umfasst die Befragung der Migrationsberatungsstellen mit dem Ziel der Implementierung nachhaltiger Rückkehrberatung. Betroffene Ausländerinnen und Ausländer müssen so beraten werden, dass sich die Frage staatlichen Zwangs, insbesondere von Abschiebungshaft, gar nicht erst stellt. Das im Rahmen des Teilprojekts zu entwickelnde Konzept soll zum einen den Migrationsberatungsstellen, zum anderen den handelnden Behörden, allem voran den Ausländerbehörden,

Hilfestellung für die Beratungsarbeit von ausreisepflichtigen Ausländerinnen und Ausländern geben. Das Teilprojekt 2 wird maßgeblich betreut vom **Diakonischen Werk Schleswig-Holstein**, das zum einen über ein weites Netzwerk im Bereich der Migrationssozialberatung und darüber hinaus aufgrund der in der Abschiebungshafteinrichtung Rendsburg wahrgenommenen Beratung der Abschiebungshaftgefangenen bis zur Schließung der Einrichtung am 31.10.2014 über weitreichende Erfahrungen im Umgang mit ausreisepflichtigen Ausländerinnen und Ausländern verfügt. Das LfA hat zu diesem Zweck eine Kooperationsvereinbarung mit dem Diakonischen Werk Schleswig-Holstein geschlossen. Vorgesehen sind u.a. auch gemeinsame Workshops für Migrationsberatungsstellen und Ausländerbehörden.

Der Projektzeitraum umfasst Juni 2015 bis Juni 2018, wobei das Projekt bereits auf eine Verlängerung um weitere drei Jahre ausgelegt ist. Das Projekt wird durch das Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten (MIB) eng begleitet.

Die BLK-IRM hat empfohlen, insbesondere für Personen mit niedriger oder unklarer Bleibeperspektive Rückkehrberatung bereits unmittelbar nach Erstaufnahme durchzuführen.

Die BLK-IRM wird mit ihrem Bericht zur Frühjahrssitzung 2016 der IMK daher empfehlen, möglichst in allen Einrichtungen der Erstaufnahme, u.a. Ankunftszentren, ein Rückkehrberatungsmodul einzurichten.

Schleswig-Holstein verfügt gegenwärtig **nicht** über eigene Rückkehr- oder Reintegrationsprojekte (mit Ausnahme des genannten AMIF-Projekts) und beteiligt sich bisher **nicht** an bereits bestehenden **länderübergreifenden Rückkehr- und Reintegrationsprojekten**, wie z.B. IntegPlan, URA (Kosovo), Nordirak oder ZIRF:




ZIRF-Counselling

Ein Angebot der Zentralstelle für Informationsvermittlung zur Rückkehrförderung (ZIRF)

1 Länderinformationsblätter / Country Fact Sheets

Allgemeine Informationen zu ausgewählten Rückkehrländern sind auf Deutsch, Englisch und der/n jeweiligen Landessprache/n abrufbar unter www.zirf.eu (Rückkehrförderung → ZIRF-Rückkehrberatung → ZIRF-Datenbank) oder germany.iom.int (Aktivitäten → ZIRF-Counselling)

2 Individualanfragen

Fallspezifische Fragen zum Rückkehrland werden individuell für einzelne Rückkehrer/innen zu folgenden Themenbereichen beantwortet: Medizinische Versorgung, Arbeitsmarkt, Wohnsituation, Bildung, soziale Belange, öffentliche Verwaltung, gefährdete Personengruppen.

Drei Schritte zur Antwort: Einfach - Fallbezogen - Anonym

1. Anfrageberechtigte Stellen füllen das ZIRF-Formular aus und schicken es per Email an: zirf-counselling@bamf.bund.de
2. IOM-Mitarbeiter im Rückkehrland recherchieren vor Ort.
3. IOM übersetzt die Antwort auf Deutsch und übermittelt sie an die anfragende Stelle.

Das ZIRF-Formular kann auf den Webseiten des BAMF und der IOM (siehe Links unten) heruntergeladen werden.

Die beantworteten Individualanfragen sind anonymisiert und nach Ländern sortiert abrufbar unter www.zirf.eu (Rückkehrförderung → ZIRF-Rückkehrberatung → ZIRF-Datenbank)

Zielgruppe

- Rückkehrberater/innen
- Beratungsstellen und andere anfrageberechtigte Stellen
- Migranten/innen, deren Aufenthaltsstatus sich in absehbarer Zeit ändert oder die auf eigenen Wunsch zurückkehren möchten

Projektpartner

IOM, BAMF, Bundesländer (ohne Schleswig-Holstein, Hessen und Saarland)

Kontakt IOM Sabine Schneider Tel: +49 30 278778-17 E-Mail: sschneider@iom.int	Kontakt BAMF Gerlinde Wachter Tel: +49 911 943-24163 E-Mail: gerlinde.wachter@bamf.bund.de
---	---



Mehr Infos unter:
 BAMF: www.bamf.de → Rückkehrförderung → ZIRF-Rückkehrberatung
 IOM: <http://germany.iom.int> → Aktivitäten → ZIRF-Counselling
 ZIRF-Datenbank: <https://milo.bamf.de> → ZIRF Rückkehrerinformationen → Länderinformationen/ZIRF-Counselling-Dokumente

Einzig an den IOM-Projekten REAG/GARP (Reisebeihilfe und Starthilfe) findet eine Beteiligung Schleswig-Holsteins statt.

Hier sind verstärkte Anstrengungen zumindest in Form der Beteiligung an bereits bestehenden Projekten erforderlich, ggf. auch die Entwicklung oder Beteiligung an weiteren (länderübergreifender) Projekten. Geplant ist z.B. die Einrichtung einer **bundesweiten Hotline für Rückkehrfragen**. In diesem Zusammenhang wird sich neben der Beteiligung auch die Frage der (anteiligen) Finanzierung durch die Länder stellen.

Die **BLK „Integriertes Rückkehrmanagement“**, die erstmals im Juni 2015 der IMK berichtet und Empfehlungen ausgesprochen hat, wird u.a. **Module für Rückkehr-/ Reintegrationsprojekte** entwickeln, die – nach entsprechender Anpassung – als „Blaupause“ für künftige Projekte dienen sollen. Dabei sollen auch

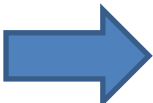
besondere Komponenten, wie z.B. vulnerable Gruppen, Minderjährige berücksichtigt werden.

Zielländer sind

- a. Afghanistan/ Indien/ Pakistan mit Schwerpunkt **Afghanistan**
- b. **Maghreb**-Staaten (Algerien, Marokko, Tunesien)
- c. Westafrika (Nigeria, Gambia, Senegal) mit Schwerpunkt **Nigeria**

Auch hierzu wird die BLK-IRM der IMK im Frühjahr 2016 berichten. Geplant ist ein kohärenter Ansatz in Zusammenarbeit mit dem Auswärtigen Amt sowie dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Dabei darf es nicht ausschließlich um die Reintegration freiwilliger Rückkehrer gehen, sondern auch um die Rückübernahme von Staatsangehörigen dieser HKL, die zwangsweise zurückgeführt werden (müssen). Zur letzten Gruppe gehören auch Personen, deren Rückführung aus Gründen der inneren Sicherheit in besonderem Interesse Deutschlands liegt, z.B. Straftäter oder Personen aus extremistischem/terroristischem Umfeld. Gerade die Rückübernahme abgeschobener Personen stellt für die Zielstaaten, aber auch das BMZ ein besonderes Problem dar. Insofern ist der kohärente Ansatz besonders zu begrüßen, auch wenn die Erwartungen an einen schnellen Erfolg gedämpft werden müssen.

Eine Beteiligung Schleswig-Holsteins an länderübergreifenden Rückkehrberatungs-/ Reintegrationsprojekten wird auch deshalb an Bedeutung gewinnen, weil zukünftige Projekte der BLK-IRM voraussichtlich auf bewährte Strukturen aufbauen werden. So ist z.B. für die Durchführung eines integrierten Rückkehrmanagements in einem Pilot-Herkunftsland (Afghanistan) in Zusammenarbeit mit AA und BMZ vorgesehen, die bestehenden Fördermöglichkeiten über ERIN (European Reintegration Network, Zielländer AFG, IRN, PAK, NGR, SO) zu erweitern.



Im Sinne nachhaltiger Rückkehrförderung und zur Vermeidung staatlichen Zwangs ist eine verstärkte Anstrengung Schleswig-Holsteins bei der Beteiligung und Entwicklung von Rückkehr- und Reintegrationsmaßnahmen zwingend erforderlich. Dazu zählen neben der Begleitung des AMIF-Projekts auch die Beteiligung an länderübergreifenden Projekten und Entwicklung ggf. eigener neuer Ansätze.

Zwangsweise Rückführung/ Abschiebungen:

Durch die seit 24.10.2015 geltende Gesetzesänderung in § 59 Abs. 1 AufenthG dürfen Abschiebungstermine **nicht mehr angekündigt** werden, wenn die Frist zur freiwilligen Ausreise abgelaufen ist. Damit steigt zwangsläufig die Zahl der unangekündigten Abschiebungen aus den Wohnungen der Betroffenen, denen zum einen **erhöhter Vollzugsaufwand**, zum anderen **erhöhtes Gefährdungspotential** (Eigen- und Fremdgefährdung), aber auch eine höhere Erfolgsquote immanent ist. Das bedeutet auch erhöhte Anforderungen an die Landespolizei zur Begleitung von Abschiebungsmaßnahmen.

In diesem Zusammenhang stellen sich neben logistischen Problemen auch eine Reihe rechtlicher Fragestellungen, wie z.B. Betreten der Wohnung (zur Nachtzeit), Umfang von Zwang, Durchsuchung von Personen (zum Eigen-/Fremdschutz) usw. Während die rechtlichen Fragestellungen für einen noch zu erstellenden Erlass für die Ausländerbehörden zur Durchführung aufenthaltsbeendender Maßnahmen relevant sind, beinhaltet die Zusammenarbeit zwischen Landespolizei und Ausländerbehörden zum Zweck der Abschiebung Verfahrensabsprachen. Rechtlich ist die Landespolizei für Abschiebungen (mit)zuständig (§ 71 Abs. 5 AufenthG). Darüber hinaus wird die Landespolizei im Rahmen der Vollzugshilfe nach §§ 168 ff. LVwG tätig, was jedoch in jedem Einzelfall eine konkrete Gefährdungseinschätzung erfordert. Eine Beschränkung der Aufgabenwahrnehmung der Landespolizei lediglich auf Fälle der Vollzugshilfe dürfte auf erheblichen Widerstand seitens der Kommunen stoßen; es dürfte der Vorwurf zu erwarten sein, die Polizei „entledige“ sich ihrer Mitzuständigkeit nach Aufenthaltsrecht zulasten der Ausländerbehörden.

Insofern sollen Koordinierung und Durchführung aufenthaltsbeendender Maßnahmen noch weiter auf das LfA zentralisiert werden; hierzu zählt auch das zentrale Anforderungsmanagement für polizeiliche Unterstützung dieser Maßnahmen.

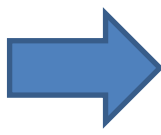
Die weitgehende Zentralisierung entspricht auch der Empfehlung der BLK-IRM. Das LfA ist administrativ und personell so aufzustellen, dass es diese Aufgabe durchführen kann. Nach derzeitigem Stand ist ein „Aufwachsen“ des **Dezernats 3 „Rückkehrmanagement“** auf insgesamt 35 Mitarbeiter/innen, davon 10 Vollzugskräfte vorgesehen. Ob insbesondere die personelle Ausstattung mit Vollzugskräften die zu erwartenden Anforderungen abdecken kann, wird in den nächsten Wochen und Monaten zu beobachten sein. Fakt ist, dass mit Aufwachsen des Vollzugspersonals beim LfA weniger Kräfte der Landespolizei in Anspruch genommen werden müssten. Sofern im Einzelfall polizeiliche Vollzugskräfte (z.B. aus Gründen möglicher Eigen- oder Selbstgefährdung) erforderlich sind, wird dies zwischen LfA und Lagezentrum zentral koordiniert werden. Einzelanforderungen der ABHen für Maßnahmen, die das LfA organisiert, entfallen somit komplett und der Einsatz der Landespolizei beschränkt sich auf die Fälle, in denen Vollzugshilfe nach LVwG erforderlich ist oder in denen das LfA anderweitig den Vollzug der Maßnahme mit eigenen Kräften nicht sicherstellen kann. Zudem kann durch koordinierte Planungen der Einsatzaufwand reduziert werden (Beispiel Chartermaßnahmen,

Rendezvous-Verfahren). Seit dem 01.04.2016 wird dieses Verfahren praktiziert; erste Erfahrungen konnten anlässlich der Chartermaßnahme vom 06.04.2016 gewonnen werden.

Dem LfA als **Koordinierungsstelle für aufenthaltsbeendende Maßnahmen** kommt im Bereich des Rückkehrmanagements somit eine Schlüsselrolle zu. Das LfA ist zentrale Stelle für die Passersatzbeschaffungen (viele Botschaften akzeptieren nur zentrale Ansprechpartner) und zwangsweise Aufenthaltsbeendungen, wobei letztere in Amtshilfe für die Ausländerbehörden wahrgenommen werden. Die Ausländerbehörden sind frei, im Rahmen ihrer Zuständigkeit auch eigenständig Rückführungsmaßnahmen durchzuführen, jedoch verfügen sie mit einer Ausnahme einer aktuellen Umfrage zufolge nicht über eigene Vollzugskräfte.



Zur Durchführung der Aufgaben sind erste Verfahrensabsprachen zwischen LfA und Landespolizei bereits getroffen worden; diese sind an ggf. sich ändernde Voraussetzungen laufend zu aktualisieren.



Die Aufgabenwahrnehmung der Landespolizei im Bereich der Aufenthaltsbeendigungen wird seit 01.04.2016 zentral über das LfA in Abstimmung mit dem Lagezentrum koordiniert. Sie erstreckt sich auf polizeiliche Vollzugshilfe und – soweit das LfA Maßnahmen nicht mit eigenem Vollzugspersonal sicherstellen kann – auf Amtshilfe. Das LfA ist im Bereich Rückkehrmanagement umgehend administrativ/ personell weiter zu verstärken.

Landesunterkunft für Ausreisepflichtige:

Mit Erlass vom 20.03.2006 wurde im LfA mit der Einrichtung einer Gemeinschaftsunterkunft für Ausreisepflichtige am damals einzigen Standort NMS das Amtshilfeangebot auf Fälle ausgeweitet, in denen die ABHen der Kreise und kreisfreien Städte vollziehbar ausreisepflichtige Ausländerinnen und Ausländer zur Förderung der Rückkehr zentral unterbringen können. Dieser Erlass zielte insbesondere auf „schwierige“ Einzelfälle ab, in denen eine intensive Betreuung und Begleitung förderlich schien. Dieser Erlass ist nach wie vor gültig und an die aktuellen Anforderungen anzupassen.

Standort:

Um eine effektive und zielführende Aufenthaltsbeendigung zu gewährleisten, ist die zentrale Unterbringung der Betroffenen von erheblicher Bedeutung. Die Koordinierungsstelle für aufenthaltsbeendende Maßnahmen ist gegenwärtig am Standort Boostedt untergebracht. Hier stehen auch Kapazitäten für die Unterbringung Ausreisepflichtiger aus den Kreisen zur Verfügung. Es sollen vorrangig die Gebäude in räumlicher Nähe der Koordinierungsstelle für diese Zwecke genutzt werden; vorgesehen ist eine Kapazität von rd. 250-300 Plätzen.

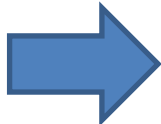
In der Vergangenheit wurden die Betroffenen insbesondere vor der Durchführung von Sammelchartermaßnahmen für wenige Tage in der Landesunterkunft Boostedt untergebracht. Zur Entlastung der Kreise und kreisfreien Städte, aber auch der Landespolizei sollten Ausreisepflichtige, deren Aufenthaltsbeendigungen absehbar bevorstehen, deutlich früher in der Landesunterkunft für Ausreisepflichtige untergebracht werden. Hier bietet sich eine Unterbringung am Standort Boostedt an, an dem neben der aufenthaltsrechtlichen Betreuung/Rückkehrberatung u.a. auch die notwendige medizinische Betreuung (Reisefähigkeitsfeststellungen!) gewährleistet werden können. Eine generelle „Verteilung“ ausreisepflichtiger Personen auf mehrere Landesunterkünfte wäre nicht zielführend, da die entsprechende Betreuung der Fälle nicht gewährleistet wäre. Zudem würde dies die ohnehin begrenzten Vollzugskapazitäten erheblich belasten. Sofern es aus Gründen der Sozialverträglichkeit in der Einrichtung erforderlich sein sollte, soll die Unterbringung einzelner Ausreisepflichtiger auch in anderen Landesunterkünften ermöglicht werden.

Währenddessen könnten diejenigen Asylsuchenden, die von vorneherein nicht vom LfA auf die Kreise und kreisfreien Städte verteilt werden (sichere HKL), grundsätzlich zunächst in den jeweiligen Landesunterkünften verbleiben und erst im Vorfeld der Aufenthaltsbeendigung in die Landesunterkunft Boostedt verlegt werden.

Ausstattung:

Das LfA wird mit dem Aufbau des Dezernats 3 am Standort Boostedt auch Mitarbeiter/innen für die Betreuung und Beratung Ausreisepflichtiger erhalten. Ziel muss sein, Betroffene so frühzeitig und umfassend zu beraten, dass sich die Bereitschaft für eine freiwillige Ausreise entwickelt. Hier dürften auch die Erfahrungen aus dem AMIF-Projekt förderlich sein. Sollte eine freiwillige Ausreise nicht erfolgen, könnte durch das LfA mit seinen Vollzugskräften die Abschiebung zentral durchgeführt werden. Zentral vorgehalten werden soll auch ein medizinischer Dienst für die Aufenthaltsbeendigungen (z.B. Reisefähigkeitsuntersuchungen, Begleitungen von Vollzugsmaßnahmen). Entsprechende Räumlichkeiten stehen zur Verfügung.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass das zentrale Vorhalten eines medizinischen Dienstes für die Aufenthaltsbeendigungen ebenfalls eine wesentliche Empfehlung der BLK-IRM ist, da vorgetragene Erkrankungen/ Reiseunfähigkeit wesentliche Vollzugshindernisse darstellen. Die ABHn der Kreise und kreisfreien Städte beklagen regelmäßig die fehlende Kooperationsbereitschaft der Gesundheitsämter – es dauert teilweise Wochen, bis überhaupt ein Termin zur Reisefähigkeitsuntersuchung anberaumt wird.

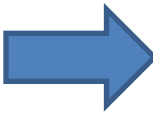


Die Landesunterkunft für Ausreisepflichtige sollte am Standort Boostedt betrieben werden; der o.g. Erlass ist entsprechend anzupassen. Die räumliche Unterbringung sollte in gesonderten Häusern erfolgen, was sich aufgrund der Größe der Liegenschaft ohne Probleme darstellen ließe. Vorteil wäre hier zum einen die räumliche Nähe zum Dezernat 3 „Rückkehrmanagement“, die vorhandene Möglichkeit zur medizinischen Begleitung sowie die zentrale Lage (Autobahnnähe) in Schleswig-Holstein.

Änderung AuslAufnVO

Die Zuständigkeit der jeweiligen ABH bleibt bei einer Unterbringung in der Landesunterkunft für Ausreisepflichtige in Amtshilfe grundsätzlich bestehen. Die Zuständigkeit des LfA betrifft einen fest definierten Personenkreis und richtet sich nicht nach örtlichen Maßstäben. Vielmehr würde im Falle einer Unterbringung in einer Landesunterkunft für Ausreisepflichtige (in Amtshilfe) für eine ABH bei evtl. erforderlichen Eilentscheidungen die örtlich zuständige ABH tätig werden müssen (d.h. ABH Segeberg für LUK Boostedt). Dass auch zukünftig die Wahrnehmung einzelner Aufgaben der Aufenthaltsbeendigung sowie die zeitweise Unterbringung in einer Landesunterkunft für Ausreisepflichtige in Amtshilfe möglich sind, steht außer Zweifel. Jedoch hat auch das LfA ein eigenes Interesse daran, für in der Landesunterkunft untergebrachte Person eine vorübergehende Zuständigkeit zu

erlangen, solange die Auflage, dort zu wohnen, Gültigkeit besitzt. Aus diesem Grund sollte die AuslAufnVO dahingehend geändert werden, dass das LfA während der Unterbringung in der Landesunterkunft für Ausreisepflichtige originär zuständig wird. Vorteil wäre, dass das LfA (Eil-) Entscheidungen im Zusammenhang mit der Aufenthaltsbeendigung selbst treffen könnte, einschließlich des Stellens von Haftanträgen. Folge wäre zwar, dass damit die Kosten der Aufenthaltsbeendigung zu 100 % beim Land verblieben (im Gegensatz dazu 90 % bzw. 70% Erstattung bei Zuständigkeit ABH), jedoch dürften die „Mehrkosten“ durch Einsparungen laufender Leistungen (die ebenfalls zu 70 % vom Land erstattet werden) aufgrund der Beschleunigung der Aufenthaltsbeendigung mehr als aufgewogen werden. Ein mit LfA abgestimmter Formulierungsvorschlag liegt bereits vor.



Für Ausreisepflichtige, die im Einvernehmen zwischen ABHen und LfA zur Wohnsitznahme in der Landesunterkunft für Ausreisepflichtige verpflichtet werden, wird das LfA zuständige Ausländerbehörde. Die Regelung wird zunächst auf zwei Jahre befristet.

Ausreisegewahrsam

Nach § 62 b AufenthG können Ausländer/innen zur Sicherung der Durchführbarkeit der Abschiebung auf richterliche Anordnung für die Dauer von **bis zu vier Tagen** in Gewahrsam genommen werden. Dieses Ausreisegewahrsam soll im Transitbereich eines Flughafens oder in einer Unterkunft vollzogen werden, von wo aus die Ausreise der Betroffenen möglich ist. Gegenwärtig finden Gespräche mit HH statt mit dem Ziel, für SH fünf Plätze im geplanten Ausreisegewahrsam am Flughafen Hamburg-Fuhlsbüttel vorzuhalten. Diese Gespräche sind weiterzuführen. Gegenwärtig wird nach einem geeigneten Gelände auf dem Flughafen gesucht. Nach derzeitiger Einschätzung der Arbeitsebene des EZA HH wird die Errichtung mindestens vier Monate nach Fertigstellung der Planungen in Anspruch nehmen. Beabsichtigt ist, das Ausreisegewahrsam noch in diesem Jahr zu errichten. Für die Nutzung der Gewahrsamsplätze wird der Abschluss einer Verwaltungsvereinbarung zwischen HH und SH erforderlich sein; hierzu stehen Gespräche noch aus.

Ferner sind entsprechend der Regelungen zur Abschiebungshaft aufenthaltsrechtliche Hinweise zu entwickeln.

Abschiebungshaft

Nach Schließung der AHE Rendsburg besteht für Abschiebungshaftfälle aus SH nur noch die Möglichkeit der Unterbringung in der AHE Eisenhüttenstadt. Das LfA nimmt die Haftplatzkoordinierung wahr. Aufgrund der hohen rechtlichen Hürden, die der BGH für Abschiebungshaft formuliert hat, werden nur noch in Einzelfällen Haftanträge gestellt bzw. Haftanordnungen getroffen. Die ABHen scheuen den

Aufwand und das Risiko entsprechender Anträge. Weiteres Problem sind die Zuführungen zur AHE Eisenhüttenstadt, die nur durch Vollzugskräfte durchgeführt werden können. Hier sind zwei Mitarbeiter/innen für zwei Tage gebunden. Zur Thematik der Abschiebungshaft gibt es einen Erlass aus dem Jahr 2012, der nach wie vor Gültigkeit besitzt. Dieser wird aufgrund der Rechtsänderungen in § 62 b AufenthG, aber auch der durch Asylpaket II zu erwartenden Änderungen zu überarbeiten sein.

Eine Wiederaufnahme des Betriebs der AHE Rendsburg ist gegenwärtig nicht geplant; ob sich im Rahmen des Rückkehrmanagements die Notwendigkeit hierzu ergibt, bleibt abzuwarten. In diesem Zusammenhang ist auf die Empfehlung der IMAG „Alternative Abschiebungshaft“ hinzuweisen, wonach für die Fälle, in denen Abschiebungshaft als ultima ratio zwingend erforderlich scheint, die Errichtung einer Abschiebungshafteinrichtung in Kooperation mit den norddeutschen Ländern in Betracht gezogen werden sollte. Das kann sich im Ergebnis aber nur auf die Fälle beziehen, in denen Ausreisegewahrsam (bis zur Dauer von vier Tagen) nicht ausreichend erscheint, v.a. in Fällen von sog. „Spontanfestnahmen“.

Verfahrensbeschleunigung anhängiger Verfahren

Allgemeines

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) hat gegenwärtig nicht nur einen erheblichen Bearbeitungsrückstand in anhängigen Asylverfahren, sondern eine Reihe von Fällen, in denen noch nicht einmal ein Asylantrag gestellt wurde. Die Differenz zwischen EASY-Erfassungen (35.000) und Asylantragstellungen (12.000) beträgt im Jahr 2015 rd. 23.000 Personen. Diese „EASY-GAP“ wächst aktuell weiter an, da die Zahl der EASY-Erfassungen die der Asylanträge nach wie vor übersteigt. Es ist erforderlich, gemeinsam mit BAMF Konzepte zu entwickeln, wie dieser Antragsrückstau abgearbeitet werden kann. Dabei sind Fälle, in denen eine Ausreisepflicht zu erwarten steht (sichere HKL) zu priorisieren. Es ist zu prüfen, welche Möglichkeiten bestehen, diesen Personenkreis aus den Kommunen in die Landesunterkünfte „zurückzuholen“ und eine evtl. Aufenthaltsbeendigung kurzfristig zu erwirken.

Das BAMF hat in einer Besprechung mit den Chefs der Staatskanzleien am 21.01.2016 zugesichert, dass Asylverfahren straffälliger Asylbewerber/innen innerhalb von 48 Std. entschieden werden sollen. Hierzu hat das BAMF Merkblätter versandt, mit denen entsprechende Einzelfälle zur priorisierten Bearbeitung angezeigt werden können.

Projektgruppe „Aufenthaltsrechtliche Behandlung straffälliger Ausländer/innen“ (PG AsA)

Im LKA hat sich im vergangenen Jahr eine Arbeitsgruppe mit einer „100-Liste“ insbesondere von Serien/Banden-Straftätern aus den Westbalkanstaaten (AG

StraZu) beschäftigt. Sie ist zu dem Ergebnis gekommen, dass im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtung erheblicher Handlungsbedarf seitens der beteiligten Behörden besteht. Ziel ist die umgehende Aufenthaltsbeendigung von Täter/innen nach Abschluss des strafrechtlichen Verfahrens.

Zu diesem Zweck ist im MIB zur Unterstützung der Ausländerbehörden am 17.05.2016 eine Projektgruppe „Aufenthaltsrechtliche Behandlung straffälliger Ausländer/innen – PG AsA“ eingerichtet worden.

Ziel des Projekts ist es, die Ausländerbehörden der Kreise und kreisfreien Städte einerseits und die Landespolizei andererseits fachlich und strukturell in die Lage zu versetzen, ihren Aufgaben gerecht zu werden. Für einen Übergangszeitraum von zwei Jahren ist daher vorgesehen, dass das Projekt:

- besondere Einzelfälle operativ begleitet,
- eine Prozesssteuerung für die Durchführung aufenthaltsrechtlicher Maßnahmen entwickelt und mit den Ausländer- und Polizeibehörden umsetzt,
- parallel dazu Handlungshilfen zum aufenthaltsrechtlichen Umgang mit straffälligen Ausländer/innen für die Regelorganisation bei Ausländer- und Polizeibehörden entwickelt
- und so einen fließenden Übergang in die Bearbeitung im Regelbetrieb ermöglicht.

Das Projektziel ist, dass die kommunalen Ausländerbehörden in der Lage sind, die sicherheitspolitisch besonders im Blick stehenden Einzelfälle schnellstmöglich und effektiv in eigener Zuständigkeit wahrzunehmen.

Im Rahmen des Rückkehrmanagements gilt es, dieser Personengruppe besondere Beachtung zu schenken.

Sichere HKL

Seit Ende 2015 werden Asylsuchende aus sicheren Herkunftsländern nicht mehr auf die Kreise und kreisfreien Städte verteilt. Die Zahl der Asylsuchenden aus diesen Staaten ist seither rapide gesunken. Für diese Einzelfälle erfolgt eine kurzfristige Entscheidung. Damit kann eine Aufenthaltsbeendigung unmittelbar nach Entscheidung des BAMF durchgeführt werden.

Fazit:

Die im Zusammenhang mit der Rückkehr ausreisepflichtiger Ausländerinnen und Ausländer entstehenden rechtlichen aber auch praktischen Fragen sollen in einem „Abschiebungserlass“ zusammengefasst werden, der Handlungsleitfaden für ABHen aber auch Landespolizei bilden wird. Hierzu sind u.a. die Arbeitsgemeinschaft der

Kommunalen Landesverbände (KLV) und der Flüchtlingsbeauftragte zu beteiligen; bis zur Umsetzung einer entsprechenden Erlassregelung wird noch etwas Zeit vergehen.

Unabhängig hiervon sollten die vorstehenden Verfahrensvorschläge schnellstmöglich umgesetzt werden. Auch hierzu ist das Gespräch mit den KLV zu führen. Die anschließende Umsetzung setzt

- Aufbau eines Rückkehrberatungskonzepts, Beteiligung/ Entwicklung von Rückkehr- und Reintegrationsmaßnahmen (unter Berücksichtigung der Ergebnisse aus dem AMIF-Projekt)
- Einrichtung einer LUK für Ausreisepflichtige im LfA mit Betrieb am Standort Boostedt einschließlich Einrichtung eines medizinischen Dienstes für Rückkehrangelegenheiten (z.B. Feststellung der Reisefähigkeit, Begleitung von Vollzugsmaßnahmen)
- Änderung der AuslAufnVO zum 01.07.2016 mit dem Ergebnis, dass LfA für diese Fälle aufenthaltsrechtlich zuständig wird; diese Regelung soll zunächst auf zwei Jahre befristet werden
- Umgehender Aufbau des Dezernats 3 „Rückkehrmanagement“ im LfA; ggf. weitere Aufstockung des Vollzugspersonals
- Damit einhergehend Zentralisierung des Rückkehrmanagements einschließlich Koordinierung des Einsatzes der Landespolizei bei Aufenthaltsbeendigungen zwischen LfA und Lagezentrum; hierzu laufende Aktualisierung getroffener Verfahrensabsprachen
- Erlassregelung zum Thema „Durchsetzung der Ausreisepflicht“ für die Ausländerbehörden der Kreise und kreisfreien Städte
- Abschluss einer Vereinbarung über die Nutzung des Abschiebegewahrsams Hamburg.

Gez.

Katja Ralfs