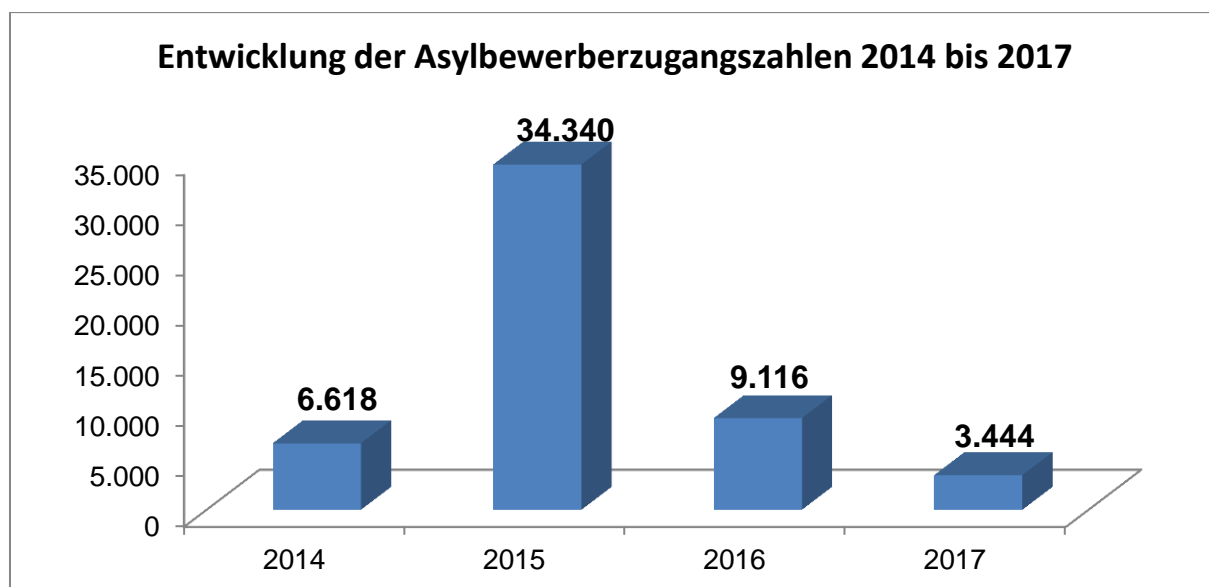


Rückkehrmanagement Sachsen-Anhalt – Bilanz 2017

I. Einleitung

Die Bundesrepublik Deutschland erlebte im Jahr 2015 den höchsten Zugang von Asylsuchenden ihrer Geschichte. Während im Jahr 2014 insgesamt 6.618 Asylbegehrende in Sachsen-Anhalt registriert wurden, waren ein Jahr darauf 34.340 Zugänge zu verzeichnen. Im Jahr 2016 ging der Zugang signifikant zurück und lag in Sachsen-Anhalt bei 9.116 Zugängen. Im Jahr 2017 war ein weiterer Rückgang zu verzeichnen. Insgesamt wurden im vergangenen Jahr 3.444 Neuzugänge von Asylsuchenden in Sachsen-Anhalt registriert.

Nachfolgendes Schaubild veranschaulicht diese Entwicklung:



(Erhebungsgrundlage: landesinterne Zählung)

Unter den Asylsuchenden befinden sich zahlreiche Personen, die in Deutschland keinen Anspruch auf Schutz nach den geltenden Asylregelungen haben. Mit der bestandskräftigen Ablehnung ihres Asylantrages und der Feststellung, dass keine Abschiebungsverbote vorliegen, ist rechtsstaatlich festgestellt, dass sie Deutschland wieder verlassen müssen.

Da lediglich eine begrenzte Anzahl abgelehnter Bewerber ihrer Ausreisepflicht nachkommt und zwangsweise Rückführungen – abhängig vom Herkunftsstaat – teilweise nur sehr schwer umsetzbar sind, wuchs in den letzten Jahren trotz rückläufiger Zugangszahlen die Anzahl an Geduldeten in Sachsen-Anhalt deutlich auf.

Während sich zum Stichtag 31. Dezember 2014 3.763 ausreisepflichtige Duldungsinhaber in Sachsen-Anhalt aufhielten, waren es zum 31. Dezember 2017 bereits 6.107. Die jährlich ansteigende Entwicklung kann nachstehender Übersicht entnommen werden.

	31.12.2014	31.12.2015	31.12.2016	31.12.2017
Cluster I	754	1.176	736	472
Cluster II	201	199	175	181
Cluster III	488	565	551	708
Cluster IV/o. Z.	2.320	2.301	2.987	4.746
gesamt	3.763	4.241	4.449	6.107

(Erhebungsgrundlage: Ausländerzentralregister)

- Cluster I: Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern völlig ohne Schwierigkeiten
Cluster II: Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern weitgehend ohne Schwierigkeiten
Cluster III: Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern funktioniert mit Einschränkungen
Cluster IV/o. Z.: Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern stark verbesserungswürdig/Staaten noch ohne Clusterzuordnung

II. Umsetzung von Rückführungsmaßnahmen im Land Sachsen-Anhalt

1. Vergleich der Fallzahlen freiwilliger Ausreisen 2014 bis 2017

Durch die Ablehnung des Asylantrages entsteht die Ausreisepflicht. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) setzt bereits im ablehnenden Bescheid eine Ausreisefrist. Den Ausreisepflichtigen wird durch Rückkehrberater und Ausländerbehörden Beratung zu Möglichkeiten der Förderung ihrer Ausreise angeboten. Die freiwillige Ausreise soll vor einer zwangsweisen Rückführung – die als ultima ratio in Betracht kommt – ermöglicht werden.

Ausreisen ohne unmittelbare Anwendung von Zwangsmitteln werden – auch bei Überschreitung der Ausreisefrist – als freiwillig betrachtet. Diese freiwilligen Ausreisen erfolgen überwiegend unter Inanspruchnahme der Fördermöglichkeiten. Der folgenden Übersicht kann die Entwicklung der (registrierten) Fallzahlen in den Jahren 2014 bis 2017 entnommen werden.

	2014	2015	2016	2017
freiwillige Ausreisen	687	2.252	1.653	736

(Erhebungsgrundlage: landesinterne Zählung)

Die rückläufige Entwicklung im Jahr 2017 ist auf zunehmend mangelnde Bereitschaft zur Ausreise zurückzuführen. Die Gründe dafür sind individuell und durch mögliche Sanktionsmaßnahmen – zum Beispiel Leistungskürzungen – kaum zu beeinflussen. Im Übrigen wird auf die Ausführungen unter Ziffer III. verwiesen.

2. Vergleich der Fallzahlen von Vollzug und Stornierungsgründen bei zwangsweisen Rückführungen in 2014 bis 2017

Nach Eintritt der Vollziehbarkeit der Ausreisepflicht erteilen die Landkreise und kreisfreien Städte als zuständige Ausländerbehörden in der Regel einen Abschiebungsauftrag an das Zentrale Rückkehrmanagement beim Landesverwaltungsamt, welches neben ggf. noch notwendiger Passbeschaffung weitere organisatorische Vorbereitungen trifft, an deren Ende der konkrete Rückführungstermin steht. Die Anzahl vollzogener Rückführungen für die Jahre 2014 bis 2017 können folgender Übersicht entnommen werden. Die Zahlen beinhalten sowohl Rückführungen in das Herkunftsland als auch Rücküberstellungen in andere Mitgliedstaaten der Europäischen Union aufgrund europäischer Zuständigkeitsregelungen (Dublin-Verordnung).

	2014	2015	2016	2017
vollzogene Abschiebungen/Rücküberstellungen	628	997	846	654

(Erhebungsgrundlage: landesinterne Zählung)

Ein Grund für die rückläufige Entwicklung im Jahr 2017 besteht in der rückläufigen Zahl an ausreisepflichtigen Personen aus Cluster I-Staaten, insbesondere den sogenannten Westbalkanstaaten. Im Übrigen wird auf die Ausführungen unter Ziffer III. verwiesen.

Im bundesweiten Vergleich entspricht die Anzahl erfolgreicher Abschiebungen im Jahr 2017 für Sachsen-Anhalt dem der Zugangsverteilung zugrundeliegenden Königsteiner Schlüssel.

Bundesland	Abschiebungen (einschl. Rücküberstellungen) 01.01. bis 31.12.2017 (Erhebungsgrundlage: Statistik Bundespolizei)		aktueller Königsteiner Schlüssel
		Anteil in %	
Baden-Württemberg	3.438	14,6	12,96662
Bayern	3.282	13,9	15,53327
Berlin	1.645	7,0	5,08324
Brandenburg	490	2,1	3,03655
Bremen	81	0,3	0,95331
Hamburg	564	2,4	2,55752
Hessen	1.147	4,9	7,39885

Mecklenburg-Vorpommern	526	2,2	2,01240
Niedersachsen	1.694	7,2	9,33138
Nordrhein-Westfalen	6.308	26,8	21,14424
Rheinland-Pfalz	1.293	5,5	4,83089
Saarland	183	0,8	1,21111
Sachsen	1.034	4,4	5,05577
Sachsen-Anhalt	654	2,8	2,79941
Schleswig-Holstein	538	2,3	3,39074
Thüringen	657	2,8	2,69470
gesamt	23.534		

Die Gründe, aus denen Abschiebungen scheitern, sind vielfältig. Die häufigsten Ursachen in Sachsen-Anhalt sind der nachstehenden Übersicht zu entnehmen:

	2014	2015	2016	2017
abgängig/bei Abholung nicht angetroffen	776	1.252	1.614	1.056
Ablehnung*	138	251	286	361
Ankündigung freiwillige Ausreise	118	241	170	81
Krankheit/Schwangerschaft/Mutterschutz	217	334	186	67
sogenanntes Kirchenasyl	13	26	33	38
gerichtliche Entscheidungen	23	130	19	35

(Erhebungsgrundlage: landesinterne Zählung)

*Ablehnung u. a. aus Kapazitätsgründen durch: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), Land der Übernahme, Transitflughafen, Durchbeförderung, Bundes-/Landespolizei, Fluggesellschaft

Bereits geplante Rückführungen scheitern also weit überwiegend daran, dass Ausreisepflichtige am Rückführungstag nicht angetroffen werden und die zuständige Ausländerbehörde über den aktuellen Aufenthaltsort nicht informiert ist.

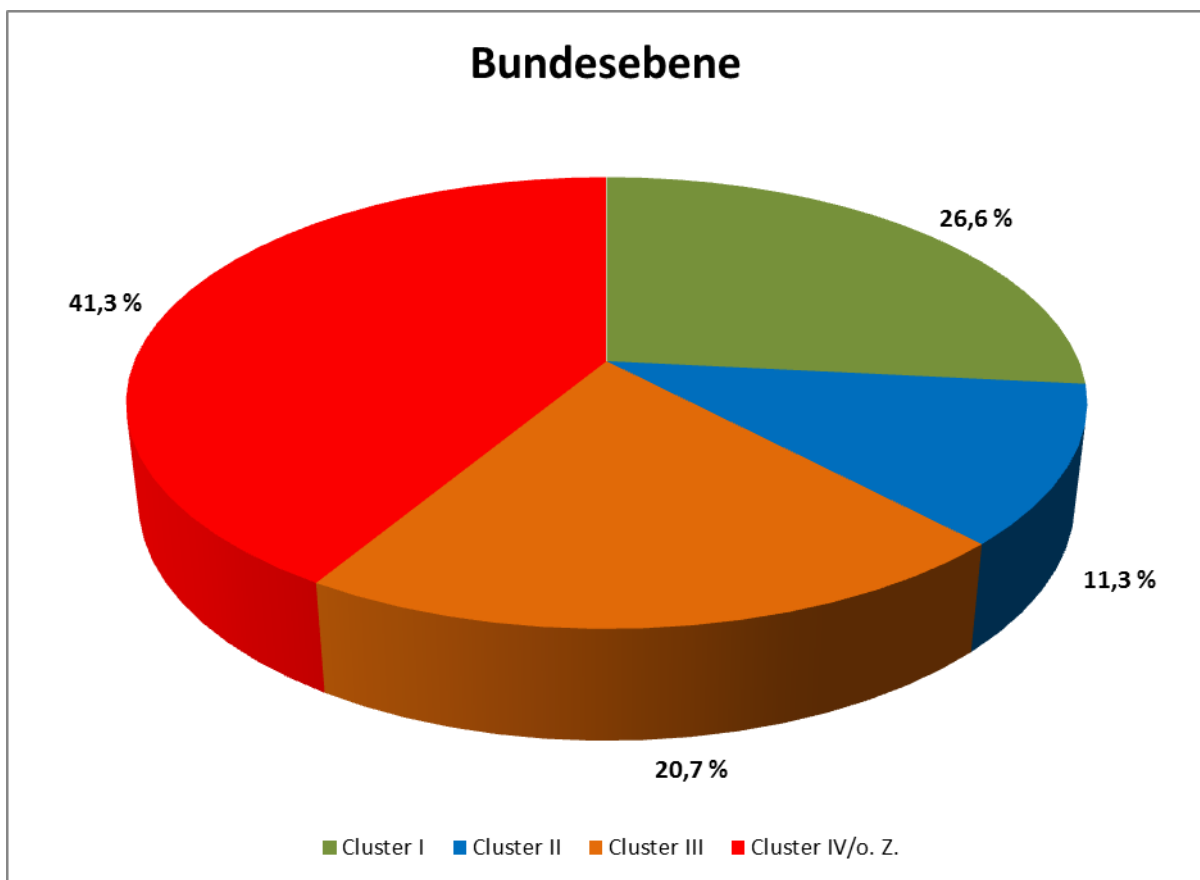
Erwähnenswert ist eine rückläufige Entwicklung hinsichtlich der aus medizinischen Gründen verhinderten Abschiebungen. Es ist zu vermuten, dass hier eine im März 2016 in Kraft getretene Änderung des Aufenthaltsgesetzes Wirkung zeigt. Danach sind die Anforderungen an den Nachweis medizinisch begründeter Abschiebungshindernisse wesentlich verschärft worden.

III. Analyse der zahlenmäßigen Entwicklung von Rückführungs- und Ausreisezahlen

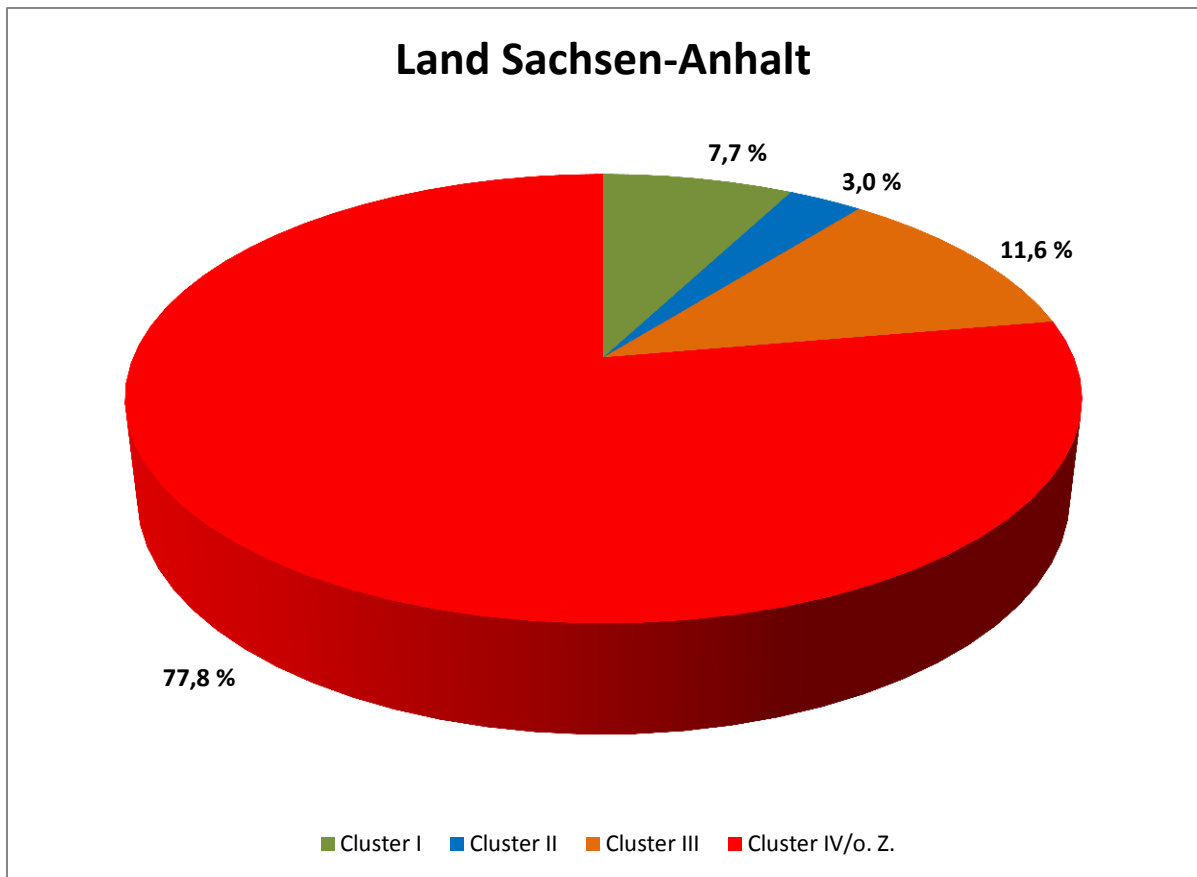
1. Bund-Land-Vergleich Herkunftsländer nach Clustereinteilung

Zur besseren Strukturierung und politischen Steuerung der Rückkehrprozesse entwickelte der Bundesbeauftragte für das Flüchtlingsmanagement, Herr Frank-Jürgen Weise, Cluster für die Erfolgsaussichten der Rückführung. Die Cluster-Einteilung ist in der Einleitung erläutert. Eine Länderübersicht kann dem [Anhang 1](#) entnommen werden.

Die derzeitige Clusteraufteilung auf Bundes- und Landesebene ist in den folgenden Schaubildern dargestellt.



(Erhebungsgrundlage: Ausländerzentralregister)



(Erhebungsgrundlage: Ausländerzentralregister)

Diese Verteilung verdeutlicht die besonderen Schwierigkeiten, vor denen Sachsen-Anhalt bei der Rückführung unverändert steht. Während bundesweit rd. 38 % der Ausreisepflichtigen aus Staaten mit guter Rückführungsperspektive kommen (Cluster I und II), liegt diese Quote in Sachsen-Anhalt lediglich bei 10,7 %. Demgegenüber liegt die Quote der Ausreisepflichtigen aus Staaten mit großen Rückführungsproblemen (Cluster IV und o. Z.) in Sachsen-Anhalt mit 77,8 % fast doppelt so hoch wie der Bundesdurchschnitt (41,3 %). Die mit Abstand größte Anzahl von Ausreisepflichtigen in Sachsen-Anhalt stammt aus Indien, also einem Land, das dem Cluster IV zugeordnet ist.

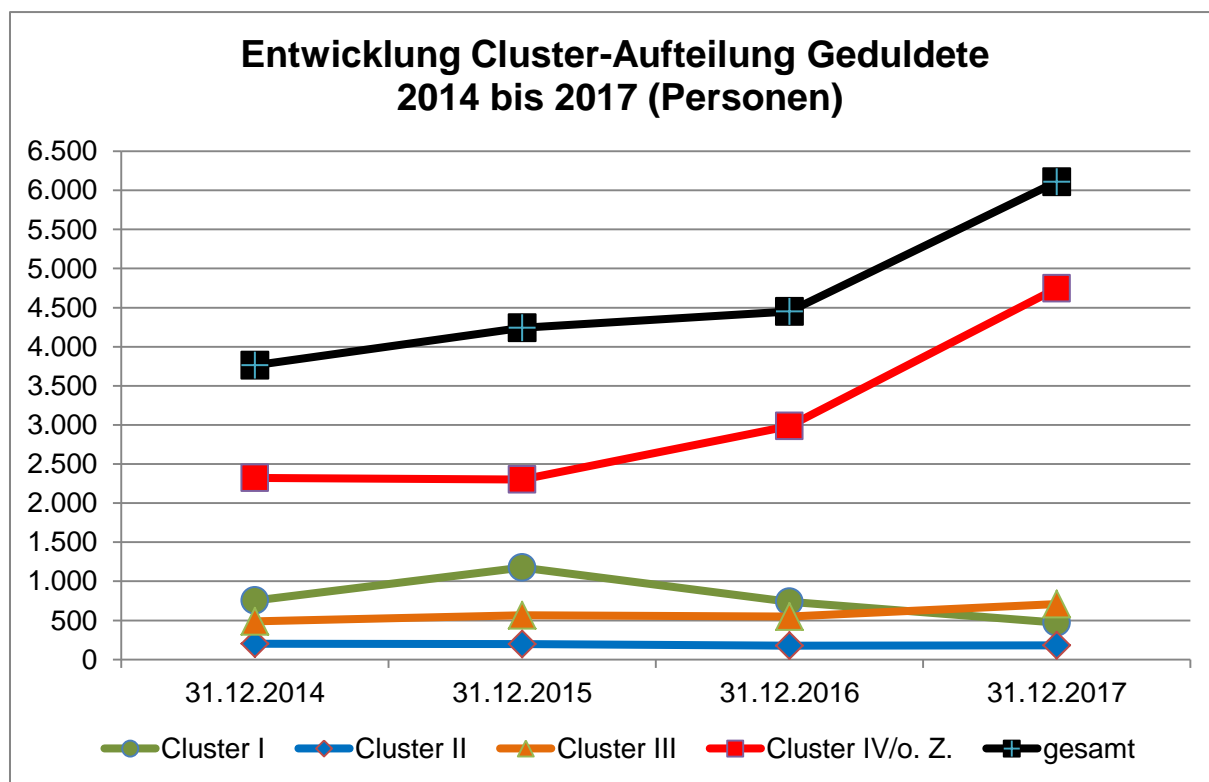
2. Vergleich Fallzahlen Westbalkanstaaten und Cluster IV/o.Z.-Fälle 2014 bis 2017

Die Anteile Ausreisepflichtiger aus Problemstaaten haben sich im Laufe des Jahres 2017 zu Ungunsten des Landes Sachsen-Anhalt entwickelt, auch bedingt durch die effektive Rückführung der hier aufhältigen Cluster I-Fälle. Infolge dieser Entwicklung werden die Rückführungsmaßnahmen zunehmend aufwendiger und schwieriger.

Nachdem im Jahr 2015 die sog. Westbalkanstaaten (Albanien, Serbien, Kosovo, Mazedonien, Montenegro und Bosnien-Herzegowina) zu sicheren Herkunftsstaaten erklärt und im Zuge dessen vereinfachte Rücknahmeregularien vereinbart wurden, begann Sachsen-Anhalt

sehr zügig und konsequent mit der Umsetzung von Rückführungsmaßnahmen. Im Jahr 2014 wurden 318 Abschiebungen in die Westbalkanstaaten vollzogen, 2015 waren es mit 688 Abschiebungen mehr als doppelt so viele. 2016 gab es 508 Abschiebungen aus Sachsen-Anhalt in die Westbalkanstaaten. Die hohen Rückführungszahlen im Jahr 2015 sowie die zurückgehenden Asylgesuche aus den Westbalkanstaaten führten im 2. Halbjahr 2016 insgesamt zu einer rückläufigen Entwicklung. Im Jahr 2017 war die Rückführungszahl aus diesen Gründen weiter rückläufig; in 291 Fällen konnte eine Rückführung vollzogen werden. Trotz rückläufiger Abschiebungszahlen ist ein deutlicher Rückgang an Ausreisepflichtigen aus den einfach zu bearbeitenden Staaten des Clusters I zu verzeichnen. Die Bestandszahl zum 31. Dezember 2017 ist trotz fortlaufender Zugänge aufgrund effektiver Maßnahmen zur freiwilligen Ausreise oder zwangsweisen Rückführung mittlerweile deutlich niedriger als die Bestandszahl zum 31. Dezember 2014.

Im Gegensatz dazu muss ein deutlicher Anstieg der Anzahl an Ausreisepflichtigen insbesondere aus Cluster IV-Staaten in Sachsen-Anhalt festgestellt werden. Es handelt sich hauptsächlich um Indien und einige westafrikanische Staaten (Benin, Burkina Faso, Guinea-Bissau, Mali und Niger). Eine Abschiebung scheitert regelmäßig vorerst an ungeklärter Identität der Betroffenen. Eine operative Passersatzbeschaffung stößt bei diesen Staaten jedoch auf große Schwierigkeiten. Die gegenläufige Entwicklung der Jahre 2014 bis 2017 lässt sich folgendem Schaubild entnehmen:



(Erhebungsgrundlage: Ausländerzentralregister)

3. Unbegleitete minderjährige Ausländer

Zu den ausreisepflichtigen Duldungsinhabern in Sachsen-Anhalt zählen auch ca. 220 unbegleitete minderjährige ausländische Kinder und Jugendliche. Eine Rückführung dieser Personengruppe ist äußerst schwierig, da sich die vollziehende Behörde im Vorfeld vergewissern muss, dass die Rückzuführenden im Rückkehrstaat einem Mitglied ihrer Familie, einer zur Personensorge berechtigten Person oder einer geeigneten Aufnahmeeinrichtung übergeben werden (§ 58 Abs. 1a AufenthG). Hauptsächlich aufgrund mangelnder Ansprechpartner und mangelnder Kooperationsbereitschaft in den Herkunftsstaaten ist diese Forderung durch die Ausländerbehörden praktisch kaum erfüllbar.

4. Darstellung organisatorischer Maßnahmen in Sachsen-Anhalt als Reaktion auf diese Entwicklung

4.1 Zentrales Rückkehrmanagement

Sachsen-Anhalt hat Ende 2016 ein Zentrales Rückkehrmanagement auf Landesebene geschaffen. Zur besseren Bewältigung des komplexen Verfahrens der Aufenthaltsbeendigung wurde im Landesverwaltungsamt das Referat „Zentrales Rückkehrmanagement“ neu errichtet.

Neben den Aufgaben im Rahmen der zwangsweisen Aufenthaltsbeendigung obliegt der neuen Organisationseinheit auch die Förderung freiwilliger Ausreisen. Der personelle und infrastrukturelle Aufbau des Referates konnte im Verlauf des Jahres 2017 abgeschlossen werden.

Der Abschluss der Aufbauphase spiegelt sich in den statistisch auswertbaren Ergebnissen wider. In den ersten fünf Monaten des Jahres 2017 konnten 135 Abschiebungen vollzogen werden (durchschnittlich monatlich 27). Nach Erreichen der personellen Ausstattung des Arbeitsbereiches für die zwangsweisen Aufenthaltsbeendigungen im Mai 2017 erfolgte ab Juni 2017 bis Jahresende in 518 Fällen eine Abschiebung (durchschnittlich monatlich 86).

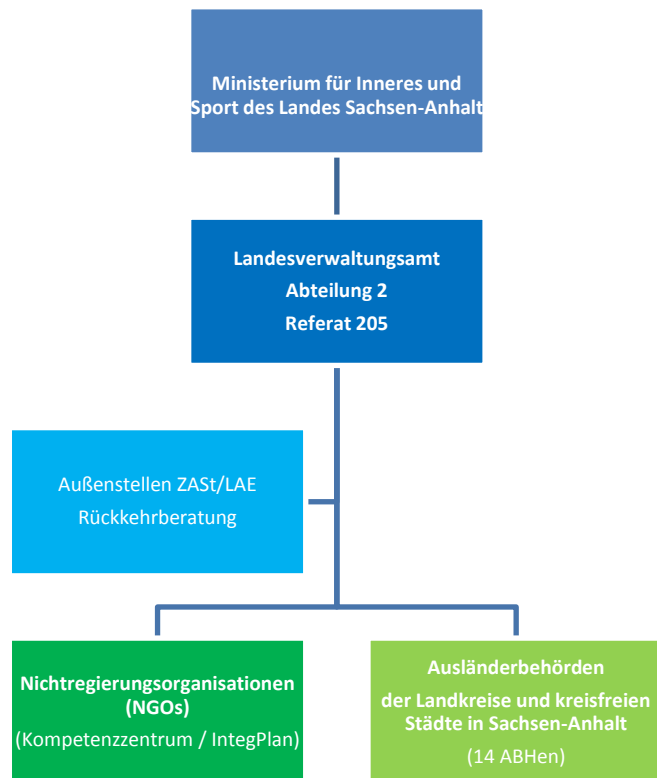
Um eine erfolgreiche Rückführung der zahlreichen schwierigen Fälle erfolgreich voran zu treiben, wird das Referat mit der derzeitigen Personalstärke bestehen bleiben.

4.2 Rückkehrberatung

Zur Förderung der freiwilligen Ausreisen wurde in den Erstaufnahmeeinrichtungen des Landes im zweiten Halbjahr 2017 die staatliche Rückkehrberatung installiert, die ebenfalls durch Personal des Referates „Zentrales Rückkehrmanagement“ vor Ort in den Einrichtungen erfolgt. In diesem Bereich ist zudem zum Jahresende 2017 eine personelle Ergänzung auf Leitungsebene, die eine Intensivierung der Beratungstätigkeit gewährleisten soll, erfolgt.

In Sachsen-Anhalt überwog in den letzten vier Jahren die Zahl der (registrierten) freiwilligen Ausreisen die Zahl der Abschiebungen zum Teil erheblich. Auch zukünftig sollen verstärkt Maßnahmen zur Förderung der freiwilligen Rückkehr ergriffen werden.

Der Ausbau der Förderung von Maßnahmen der freiwilligen Rückkehr in Sachsen-Anhalt beruht nunmehr auf drei Säulen, die im folgenden Schaubild dargestellt werden.



Die Rückkehrberatung auf kommunaler Ebene wird auch durch Fördermaßnahmen des Landes und die fachaufsichtliche Unterstützung des Landesverwaltungsamtes gestärkt. Zudem werden auch Nichtregierungsorganisationen wie das Kompetenzzentrum Rückkehr der Stadtmission Magdeburg e.V. fachlich eingebunden.

Zur materiellen Untersetzung dieser Neuorganisation stellt das Land Mittel zur Rückkehrförderung zur Verfügung. Neben dem Personaleinsatz sind im Doppelhaushalt 2017/2018 weitere umfangreiche Mittel für die freiwillige Rückkehr vorgesehen. Für das Jahr 2018 sind 2,09 Mio. Euro veranschlagt. Gegenüber dem Jahr 2016 wurden die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel damit mehr als vervierfacht.

Zusätzlich zu den bestehenden Rückkehrprogrammen – hier sind insbesondere das humanitäre Förderprogramm REAG/GARP, das Reintegrationsprojekt „URA“ für den Kosovo und die Förderung des Kompetenzzentrums Rückkehr zu nennen – stehen im Haushaltsjahr 500.000 Euro für ein landeseigenes Rückkehr- und Reintegrationsprogramm, den „Unterstützungsfonds Rückkehr des Landes Sachsen-Anhalt“ zur Verfügung. Mit den bereits angekauften Maßnahmen werden bestehende Förderlücken geschlossen.

4.3 Beteiligung am Gemeinsamen Zentrum zur Unterstützung der Rückkehr (ZUR)

Im April 2017 wurde das ZUR geschaffen, welches aus Vertretern von Bund und Ländern unter Leitung des Bundesministeriums des Innern in den Arbeitsbereichen Passersatzbeschaffung, Freiwillige Rückkehr, Operative Angelegenheiten der Rückführung (Flugrückführung und Abschiebungshaft) sowie Sicherheit (prioritäre Rückführungsmaßnahmen bei sicherheitsrelevanten Personen) die Länder unterstützt. Sachsen-Anhalt ist im ZUR mit einem Vertreter aus dem Ministerium für Inneres und Sport ständig vor Ort präsent.

Die permanente Präsenz im ZUR wird genutzt, um schwierige Einzelfragen gegenüber dem Bund und die Rückführung schwieriger Einzelfälle voranzutreiben. Insbesondere für die Passersatzbeschaffung zum Herkunftsland Indien wird mittels des ZUR unter Einbindung des Auswärtigen Amtes und des Bundesministeriums des Innern auf die indische Vertretung weiter eingewirkt. Erste, wenn auch zahlenmäßig geringe Passersatzpapiere wurden zwischenzeitlich durch die indische Botschaft erstellt.

5. Abschiebungshaftplätze

Wie unter Ziffer II.2. dargestellt, ist die (unentschuldigte) Abwesenheit von Ausreisepflichtigen am Rückführungstag Hauptursache für das Scheitern geplanter Abschiebungen. In Fällen, in denen eine aufenthaltsbeendende Maßnahme zuvor bereits aus diesem Grund nicht vollzogen werden konnte, besteht die Möglichkeit, die Betroffenen zur Sicherung der Abschiebung auf richterliche Anordnung in Haft zu nehmen (§ 62 Abs. 3 AufenthG).

Da der Europäische Gerichtshof die parallele Unterbringung von Ausreisepflichtigen in Justizvollzugsanstalten in seiner Rechtsprechung vom Juli 2014 als Verstoß gegen Artikel 16 Abs. 1 der Rückführungsrichtlinie (RL 2008/115/EG) gewertet hat, musste die Praxis in Sachsen-Anhalt, Abschiebungshaft in Amtshilfe durch das Justizressort in Justizvollzugsanstalten vollziehen zu lassen, aufgegeben werden. Die Abschiebungshaft hat nunmehr grundsätzlich in speziellen Hafteinrichtungen und getrennt von Strafgefangenen zu erfolgen.

Folge der Rechtsprechung ist bundesweit ein Rückgang an Abschiebungshaftplätzen. Derzeit stehen bundesweit insgesamt 399 Plätze zur Verfügung. Die Länder mit europarechtskonformen Hafteinrichtungen sind teilweise dazu übergegangen, nur auf Basis expliziter Vereinbarungen anderen Ländern Haftplätze zur Nutzung bereitzustellen. Sachsen-Anhalt hatte insoweit Absprachen mit den Ländern Berlin und Brandenburg getroffen. Nachdem die dortigen Einrichtungen umgenutzt wurden bzw. aus baurechtlichen Gründen geschlossen werden mussten, besteht nun eine Vereinbarung mit Rheinland-Pfalz zur Verfahrensvereinfachung bei Nutzung von Kapazitäten der Gewahrsamseinrichtung für Ausreisepflichtige in Ingelheim, die jedoch nicht mit einer Platzgarantie einhergeht. Diese Einrichtung wird jedoch aus baulichen Gründen wegen Sanierungsmaßnahmen voraussichtlich bis zur 21. Kalenderwoche 2018 nicht durch Sachsen-Anhalt genutzt werden können. Dadurch wird die ohnehin geringe Abschiebungshaftplatzkapazität noch weiter eingeschränkt. Diese Situation führt dazu, dass Haftbeschlüsse aus Sachsen-Anhalt wegen fehlender Unterbringungsmöglichkeit derzeit gelegentlich außer Vollzug gesetzt werden müssen.

Vor diesem Hintergrund wird in Sachsen-Anhalt nach Maßgabe des Kabinettsbeschlusses vom 9. Januar 2018 eine landeseigene Abschiebungshafteinrichtung mit bis zu 30 Haft- bzw. Gewahrsamsplätzen aufgebaut. Die dringend notwendige Inbetriebnahme einer solchen Einrichtung soll im 1. Halbjahr 2019 in der ehemaligen Justizvollzugsanstalt in Dessau erfolgen.

In der Übergangszeit muss weiter auf Einrichtungen anderer Länder zurückgegriffen werden.

6. Dublin-Verfahren

Die Fälle der Rücküberstellung in andere Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die für das jeweilige Asylverfahren zuständig sind (sogenannte Dublin-Fälle), werden aufgrund einer feststehenden Rücküberstellungsfrist (in der Regel sechs Monate) vorrangig behandelt. Kann die Rücküberstellung nicht in der Frist erfolgen, wird die Bundesrepublik Deutschland für das Asylverfahren zuständig. Die Bundesländer sind in Dublin-Verfahren nur in Amtshilfe für den Bund für den Vollzug der Rücküberstellung zuständig. Aus Sachsen-Anhalt gelangen im Jahr 2017 270 Dublin-Überstellungen.

Hinsichtlich der Optimierung der Abläufe in Dublin-Fällen konnten trotz konstruktiver Vorschläge in einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe, an der auch ein Vertreter des Landes Sachsen-Anhalt teilnahm, sowie der Stärkung des Bereiches im originär für das Verfahren zuständigen BAMF im vergangenen Jahr bisher keine nennenswerten Fortschritte erzielt werden. Zudem hindert das Verhalten einiger EU-Mitgliedstaaten im Rahmen der Umsetzung des Dublin-Verfahrens den Vollzug von Rücküberstellungen in der dafür vorgesehenen Frist. Insbesondere Italien, eines der hauptsächlich von Ersteinreisen in die Europäische Union durch

Asylbegehrende betroffenes Land, erschwert die Rücküberstellung durch restriktive Rückübernahmemodalitäten (keine Sammelcharter, enge Zeitfenster). Darüber hinaus sorgen systemische Mängel hinsichtlich des europäischen Asylsystems vermehrt für eine Aussetzung von Rücküberstellungen in andere Mitgliedstaaten. Nachdem zuerst Griechenland in die Kritik geraten war, ist aktuell auch Ungarn zu nennen. Hier hat das Bundesministerium des Innern das BAMF am 6. April 2017 angewiesen, bei Dublin-Übernahmeersuchen von den ungarischen Behörden eine Zusicherung zu erbitten, dass die zu überstellende Person entsprechend den Normen der Richtlinie zu den sozialen Aufnahmebedingungen (RL 2013/33/EU) untergebracht und ihr Antrag nach Maßgabe der Asylverfahrensrichtlinie (RL 2013/32/EU) bearbeitet wird. Ohne eine derartige Zusicherung von den ungarischen Behörden soll keine Überstellung erfolgen.

7. Verteilung von Asylsuchenden

Die unter Ziffer III.I. dargestellte ungleiche Verteilung von ausreisepflichtigen Personen aus Herkunftsstaaten mit großen Rückführungsproblemen beruht auf der bundesweiten Verteilung von Asylsuchenden anhand der vom BAMF praktizierten sogenannten Herkunftsstaaenzuständigkeit. Die Herkunftsstaaenzuständigkeit legt fest, welche Außenstellen oder Ankunftszentren des BAMF welche Herkunftsstaaten der Asylsuchenden bearbeiten. Hier ist Sachsen-Anhalt überproportional von problematischen Herkunftsstaaten betroffen. Zwar konnte Sachsen-Anhalt zum 1. Juli 2017 gegenüber dem Bund eine weitere Verschlechterung der Verteilungssituation abwenden. So werden neu eintreffende Asylsuchende aus den bis dahin allein durch die BAMF-Außenstelle Halberstadt bearbeiteten Staaten Benin und Burkina Faso, bei denen eine schlechte Rückführungsperspektive besteht, nicht mehr nach Sachsen-Anhalt verteilt. Dafür sind jedoch andere problembehaftete Herkunftsstaaten – insbesondere Gambia und Kamerun – in die Verteilung nach Sachsen-Anhalt aufgenommen worden.

8. Sogenanntes Kirchenasyl

Am 24. Februar 2015 führte der damalige Präsident des BAMF mit Bevollmächtigten der evangelischen und katholischen Kirche ein Gespräch zum sogenannten Kirchenasyl. Das Gespräch führte zu der Vereinbarung einer Verfahrensweise hinsichtlich der Gewährung von Kirchenasyl in Fällen, in denen ein anderer Mitgliedstaat der Europäischen Union für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist (Dublin-Verfahren). Kernpunkt der Absprache ist die Konzentration auf begründbare Ausnahmefälle (z. B. individuelle Härten), denen seitens des BAMF kurzfristig nachgegangen werden soll, um gegebenenfalls die ursprünglich getroffene Entscheidung zur Rücküberstellung in den zuständigen Mitgliedstaat zu revidieren und das Selbsteintrittsrecht, also die Durchführung des Asylverfahrens in Deutschland, aus-

zuüben. Kern der Kommunikationsstruktur im Rahmen der Vereinbarung sind zentrale Ansprechpartner auf der Seite der Kirchen und des Bundesamtes.

Entsprechend dieser Verfahrensabsprache ist über die in Kirchenkreisen benannten Vertreter mittels eines Einzelfalldossiers über die kirchenasylrelevanten Gründe an das BAMF als verfahrensführende Behörde heranzutreten. In 2014 scheiterten in Sachsen-Anhalt 13 Rückführungsmaßnahmen aufgrund Kirchenasyls, in 2017 waren es 38.

Die Innenministerkonferenz hat im Dezember 2017 das Bundesministerium des Innern gebeten, ein länderoffenes Gespräch mit Kirchenvertretern zu vereinbaren und sich dafür einzusetzen, dass die Vereinbarung zwischen der katholischen Kirche und den evangelischen Kirchen mit dem BAMF in der Praxis beachtet wird.

9. Hinweise auf mögliche landesgesetzgeberische Maßnahmen

Für die Effektivierung der Rückführung und der freiwilligen Ausreise hat es sich nach den Erfahrungen des Jahres 2017 bewährt, ausreisepflichtige Ausländerinnen und Ausländer im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten (§ 47 Abs. 1, Abs. 1a des Asylgesetzes) in den Erstaufnahmeeinrichtungen zu belassen und die freiwillige Ausreise nach einer Rückkehrberatung oder die zwangsweise Rückführung aus der Erstaufnahmeeinrichtung heraus vorzunehmen.

Die Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Sachsen-Anhalt mit einer Erstaufnahmeeinrichtung, das sind die Landkreise Harz und Stendal sowie die Landeshauptstadt Magdeburg, wiesen im Jahr 2017 im Vergleich zu den anderen Landkreisen und kreisfreien Städten die höchsten Rückführungszahlen auf. Die konkreten Zahlen können folgender Übersicht entnommen werden.

	freiwillige Ausreisen/davon aus Erstaufnahmeeinrichtung	Abschiebungen/davon aus Erstaufnahmeeinrichtung
Landkreis Harz	300/290	118/106
Landeshauptstadt Magdeburg	135/58	100/34
Landkreis Stendal	29/12	89/58

(Erhebungsgrundlage: landesinterne Zählung)

Die Rückführungszahlen der anderen Landkreise und kreisfreien Städte sind erheblich niedriger. Zum Vergleich weist der Landkreis Wittenberg 21 freiwillige Ausreisen und elf Rückführungen im Jahresverlauf 2017 auf. Auch die Stadt Halle (Saale) erreichte im Jahresverlauf 2017 lediglich 21 freiwillige Ausreisen und 40 Rückführungen. Eine Aufstellung, aus der die

Zahlen für jeden Landkreis und jede kreisfreie Stadt für das Jahr 2017 ersichtlich sind, ist als Anhang 2 beigefügt.

Damit sind landesweit betrachtet 198 von 654, also mehr als 30 Prozent der abgeschobenen Ausreisepflichtigen aus Erstaufnahmeeinrichtungen zurückgeführt worden. Bei den freiwilligen Ausreisen erfolgten 360 von 736 Ausreisen, das sind rund 49 Prozent, aus den Erstaufnahmeeinrichtungen. Landesweit kumuliert fanden mehr als 40 Prozent aller zwangsweisen und freiwilligen Ausreisen im Jahresverlauf 2017 aus den Erstaufnahmeeinrichtungen des Landes statt.

10. Auswertung Task Force Rückkehr

Die Task Force Rückkehr wurde am 1. November 2016 eingerichtet, um die Ausländerbehörden des Landes bei Maßnahmen der freiwilligen oder zwangsweisen Ausreise zu unterstützen und die Gründe zu eruieren, die Ausreisemaßnahmen erschweren. Die Task Force Rückkehr war vom 1. November 2016 bis zum 28. November 2017 sukzessive in allen Landkreisen und kreisfreien Städten präsent. Es sollten die wesentlichen Gründe für Vollzugshindernisse festgestellt werden, um die Verfahren gegebenenfalls weiter optimieren und den Ausländerbehörden geeignete Hilfen zur Erledigung der übertragenen Aufgaben zur Verfügung stellen zu können. Zu diesem Zwecke sichtete die Task Force Rückkehr die in den Ausländerbehörden geführten Einzelfallakten ausreisepflichtiger Personen. Sich daraus ergebende Anhaltspunkte für konkrete, noch nicht anberaumte Maßnahmen wurden mit den Ausländerbehörden vor Ort erörtert. Ferner wurden Hinweise zu Rechtsänderungen, Rechtsanwendung und optimierbaren Arbeitsabläufen gegeben.

Wesentliches Fazit der Tätigkeit der Task Force ist, dass eine erhebliche Steigerung der Rückführungszahlen nur gelingen wird, wenn die derzeitigen Hauptgründe für das Fehlschlagen der ausländerbehördlichen Anstrengungen – fehlende Reisedokumente und Abgängigkeit zum Rückführungstermin – beseitigt werden.

Durch einen hohen Anteil von Ausreisepflichtigen aus Problemstaaten wird die Rückführung außerordentlich erschwert. Denn eine Passersatzbeschaffung als Voraussetzung für eine Rückführung ist für Ausreisepflichtige aus Problemstaaten allenfalls unter hohen bürokratischen Hürden möglich. Das Erfordernis, über das ZUR u. a. mit dem Auswärtigen Amt und dem Bundesministerium des Innern auf diese Staaten einzuwirken, hat sich durch die Tätigkeit der Task Force bestätigt. Aufgrund der erlangten Erkenntnisse ist in Sachsen-Anhalt aktuell für das Herkunftsland Indien mit über 1.590 Geduldeten ein Abgleich mit dem Visa-Informationssystem durch alle Ausländerbehörden angewiesen worden, um dadurch für jeden Einzelfall ggf. weitere Sachbeweise zur indischen Staatsangehörigkeit der betreffenden Personen zu erlangen.

Soweit diese Maßnahme erfolgreich verläuft, kann ein entsprechender Abgleich auch für andere Herkunftsländer erwogen werden. Die Erkenntnis, dass eine in den Schengen-Raum mittels Visum vollzogene Einreise zur Offenlegung der Identität führen wird, kann bei ausreisepflichtigen Drittstaatsangehörigen unter Umständen auch die Bereitschaft zur freiwilligen Ausreise der Betroffenen deutlich erhöhen.

Der dringende Bedarf an Abschiebungshaftplätzen wird durch die Tätigkeit der Task Force ebenfalls in vollem Umfang bestätigt. Ein entsprechend vorrangiger Bedarf wurde in allen Ausländerbehörden gesehen. Die in Umsetzung befindliche Schaffung einer Abschiebungssicherungseinrichtung hat vor diesem Hintergrund eine äußerst hohe Relevanz, um rechtsstaatlich getroffenen Ausreiseentscheidungen zur Durchsetzung zu verhelfen.

Eine mangelnde personelle Ausstattung bildet nach den Erkenntnissen der Task Force in mehreren Ausländerbehörden ein weiteres Hemmnis für die effektive Arbeit. Die jeweiligen Landkreise und kreisfreien Städte müssen hierzu im Rahmen ihrer Organisationshoheit für eine auskömmliche Personalausstattung Sorge tragen. Das Ministerium für Inneres und Sport unterstützt die Ausländerbehörden zusätzlich durch die befristete Förderung von zwei Personalstellen je Ausländerbehörde für den Bereich Rückführung/ Ausreise.

Daneben ist das Erfordernis einer effektiven fachlichen Fortbildung des Personals aufgrund des vorhandenen Personalaufwuchses und fortlaufender Gesetzesänderungen durch die Task Force identifiziert worden. Das Landesverwaltungsamt wird dazu Workshops mit den Ausländerbehörden zu relevanten Rechts- und Sachfragen, wie z. B. Beantragung der Abschiebungshaft oder Beurteilung der Reisefähigkeit, durchführen. Erfolgreiche Praxisbeispiele, die es vielfältig in Sachsen-Anhalt gibt, werden dazu exemplarisch als Leitfaden für eine erfolgreiche Umsetzung dargestellt. Insofern wird ein wesentlich besserer und gezielter Wissenstransfer angestrebt.

Schließlich wird infolge der Task Force-Erkenntnisse auch die weitere Optimierung der Zusammenarbeit der Ausländerbehörden mit dem Referat „Zentrales Rückkehrmanagement“ vorgenommen, um die landesweite Einhaltung gemeinsamer Standards sicherzustellen.

Die Task Force Rückkehr hat durch ihre Arbeit die strukturellen Defizite ermittelt und die Zusammenarbeit zwischen Ausländer- und Landesbehörden erfolgreich unterstützt. Die erlangten Erkenntnisse bilden eine wichtige Basis für die weitere Entwicklung und die gezielte Verbesserung der Arbeit in allen beteiligten Behörden.

IV. Fazit

Mit der Schaffung des Zentralen Rückkehrmanagements im Landesverwaltungsamt wurde dem komplexen Verfahren der Aufenthaltsbeendigung als qualitativ wie quantitativ zunehmend große Herausforderung konsequent Rechnung getragen. Zur Bewältigung des Rückkehrmanagements ist damit in Form einer spezialisierten Organisationseinheit eine qualifizierte Personalausstattung auf Landesebene geschaffen worden. Nach organisationsbedingten Anlaufschwierigkeiten zeigte die Entwicklung der Rückkehrzahlen im zweiten Halbjahr 2017 eine positive Tendenz, die für ein immer stärkeres Wirksamwerden der neuen Verwaltungseinheit spricht. Die Arbeit der Task Force Rückkehr war hierfür sehr wichtig, um Problembereiche nachweisbar identifizieren und die erforderlichen Maßnahmen einleiten zu können. Durch die Einbindung des Arbeitsbereiches der freiwilligen Rückkehr ist ein weiterer Synergieeffekt zu erwarten.

Die nunmehr beschlossene Schaffung einer Abschiebungshafteinrichtung des Landes Sachsen-Anhalt wird bei zügiger Umsetzung eine weitere Effektivierung der Durchsetzung rechtsstaatlich getroffener Ausreiseverpflichtungen ermöglichen.

Die Bildung des ZUR im April 2017 ist ein weiteres äußerst hilfreiches Instrument für die Bewältigung auftretender grundlegender und besonderer einzelfallbezogener Schwierigkeiten. Sachsen-Anhalt wird diese Möglichkeit weiterhin aktiv nutzen.

Ein Schwerpunkt der dortigen Arbeit ist die Erarbeitung und Umsetzung von individuell auf Problemstaaten ausgerichteten Strategien zur Verbesserung der Passersatzpapierbeschaffung. Insbesondere soll bundeseinheitlich eine valide statistische Basis für unkooperatives Verhalten von Staaten geschaffen werden, um der Bundesregierung nach einheitlichen Parametern erfasste Informationen für Verhandlungen mit diesen Staaten an die Hand zu geben. Zahlenmäßig relevante Fortschritte, die sich insbesondere auf die Anzahl der in Sachsen-Anhalt aufhältigen Ausreisepflichtigen aus westafrikanischen Staaten auswirken, gibt es bisher zwar nicht bzw. im Hinblick auf Indien nur in Anfängen. Das Land Sachsen-Anhalt wird sich aber weiterhin intensiv dafür einsetzen, dass die Bundesregierung ihre Bemühungen zur Verbesserung der Rückkehrmöglichkeiten auch auf die für Sachsen-Anhalt relevanten Herkunftsländer fokussiert.

Das Erfordernis der weiteren fachlichen und personellen Stärkung der Ausländerbehörden wurde erkannt. Durch aufsichtliche Maßnahmen, Fortbildungsmaßnahmen und die Intensivierung der Zusammenarbeit insbesondere mittels eines effektiveren Wissenstransfers sollen hier weitere Verbesserungen erzielt werden.

Cluster	Herkunftsländer	Anzahl Ausreise- pflichtige Stand: 28.02.2017	Summe nach Clustern	in %
A	Albanien	295	1.165	16,1
	Georgien	2		
	Kosovo	362		
	Mazedonien	131		
	Montenegro	19		
	Serbien	305		
	Serbien (ehemals)	35		
	Serbien und Montenegro (ehemals)	16		
B	Armenien	44	220	3,0
	China	35		
	Ghana	7		
	Kasachstan	1		
	Kenia	0		
	Moldau (Republik)	6		
	Nigeria	50		
	Sri Lanka	0		
	Tunesien	0		
	Ukraine	12		
	Vietnam	65		
C	Afghanistan	298	983	13,5
	Algerien	24		
	Aserbaidshjan	13		
	Bosnien und Herzegowina	223		
	Gambia	19		
	Kuba	1		
	Marokko	24		
	Russische Föderation	380		
	Sudan (ohne Südsudan)	1		
D	Ägypten	5	3.934	54,2
	Äthiopien	16		
	Bangladesch	3		
	Burkina-Faso	404		
	Elfenbeinküste (Cote d'Ivoire)	6		
	Eritrea	141		
	Guinea	28		
	Guinea-Bissau	437		
	Indien	1.645		
	Irak	140		
	Iran, Islamische Republik	93		
	Kamerun	6		
	Kongo	1		
	Kongo, Dem. Republik	4		

Libanon	17
Liberia	7
Libyen	1
Mali	285
Mauretanien	0
Niger	225
Pakistan	19
Senegal	13
Somalia	122
Syrien, Arabische Republik	168
Tadschikistan	0
Togo	5
Tschad	0
Türkei	143
Usbekistan	0

Cluster	Herkunftsländer	Anzahl Ausreise- pflichtige Stand: 28.02.2017	Summe nach Clustern	in %
OHNE ZUORDNUNG	Angola	11	956	13,2
	Benin	483		
	Bulgarien	8		
	Burundi	2		
	Domenikanische Republik	1		
	Großbritannien mit Nordirland	1		
	Israel	2		
	Jordanien	9		
	Jugoslawien (ehemals)	62		
	Kap Verde	1		
	Kirgistan	1		
	Kroatien	13		
	Litauen	5		
	Mongolei	3		
	Namibia	1		
	Nepal	2		
	ohne Angabe	2		
	Polen	9		
	Portugal	6		
	Rumänien	44		
	Saudi Arabien	1		
	Schweden	1		
	Sierra Leone	12		
	Slowakische Republik	1		
	sonstige afrikanische Staaten	18		
	sonstige asiatische Staaten	28		
Spanien	3			

	staatenlos	9		
	Südafrika	3		
	Sudan (ehemals)	7		
	Tansania	5		
	Thailand	1		
	Tschechische Republik	2		
	Turkmenistan	1		
	Uganda	1		
	Ungarn	10		
	ungeklärt	184		
	Weißrußland	2		
	Zypern	1		
	gesamt	7.258	7.258	

Landkreise/ kreisfreie Städte	Abschiebungen 2017		freiwillige Ausreisen 2017	gesamt
	gesamt	davon Dublin-Überstellungen		
Altmarkkreis Salzwedel	26	4	24	50
Anhalt-Bitterfeld	27	9	28	55
Börde	31	18	24	55
Burgenlandkreis	26	13	35	61
Dessau-Roßlau	30	3	4	34
Halle (Saale)	40	3	21	61
Harz	118	39	300	418
Jerichower Land	45	19	8	53
LHS Magdeburg	100	52	135	235
Mansfeld-Südharz	10	9	29	39
Saalekreis	41	20	32	73
Salzlandkreis	60	28	46	106
Stendal	89	49	29	118
Wittenberg	11	4	21	32
gesamt	654	270	736	1.390