

## Rückkehrmanagement in Sachsen-Anhalt

### I. Ausgangssituation

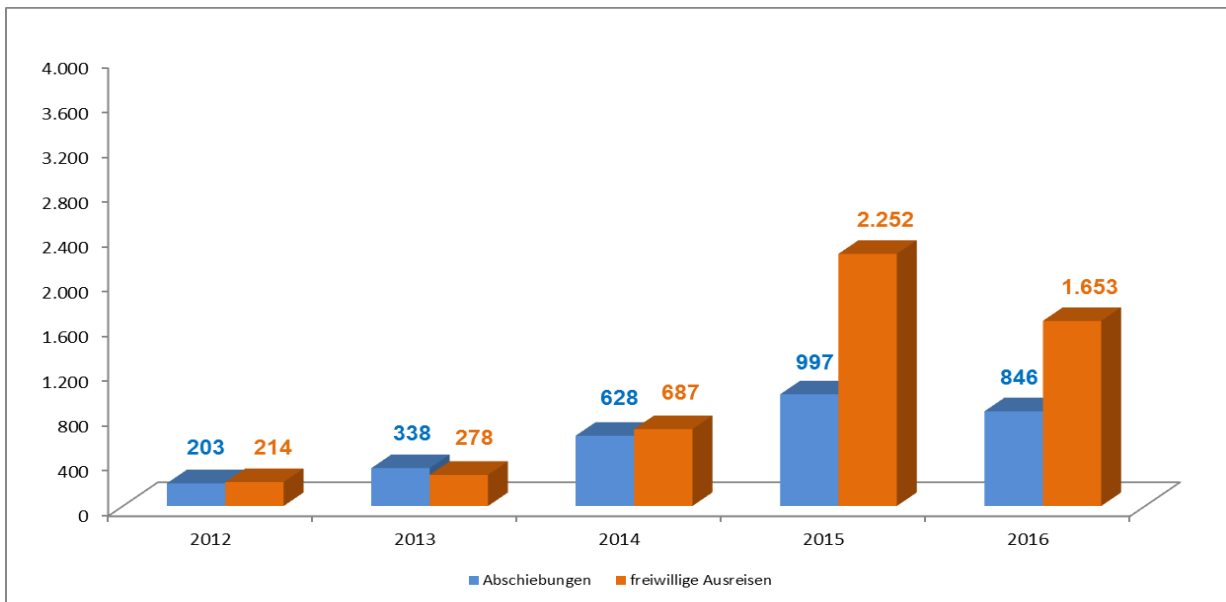
1. Die große Zahl an Asylsuchenden, die im Jahr 2015 nach Deutschland gekommen ist, stellt das Land und die Kommunen weiter vor große Herausforderungen. Die Bundesrepublik Deutschland erlebte im Jahr 2015 den höchsten Zugang von Asylsuchenden ihrer Geschichte; Sachsen-Anhalt hatte 34.340 Zugänge an Asylsuchenden zu verzeichnen. Im Jahr 2016 ging der Zugang signifikant zurück und lag in Sachsen-Anhalt bei 9.116 Zugängen.

Unter diesen Zugängen sind 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. Soweit die Betroffenen innerhalb der ihnen gesetzten Frist ihrer Ausreisepflicht nicht (freiwillig) nachkommen, muss diese im Wege der Abschiebung durchgesetzt werden. Anderenfalls wird das Vertrauen in den Rechtsstaat und das deutsche Asylsystem erschüttert.

Vor diesem Hintergrund wurden im Bund und in Sachsen-Anhalt die Maßnahmen zur Rückkehr ausreisepflichtiger Ausländer erheblich intensiviert. In diesem Zusammenhang wurden sowohl die Angebote zur freiwilligen Rückkehr erweitert, als auch verstärkt zwangsweise Rückführungen organisiert.

Nachfolgend ist in Schaubild 1 die Zahl der Abschiebungen und der freiwilligen Rückkehrer in den vergangenen fünf Jahren in Sachsen-Anhalt dargestellt.

**Schaubild 1**



Die Zahlen verdeutlichen einen kontinuierlichen und deutlichen Anstieg der Rückkehrzahlen – sowohl im Bereich der Abschiebungen als auch im Bereich der freiwilligen Rückkehr bis zum Jahr 2015; im Jahr 2016 gingen die Rückkehrzahlen leicht zurück.

Sachsen-Anhalt hat, nachdem im Jahr 2015 die sog. Westbalkanstaaten (Albanien, Serbien, Kosovo, Mazedonien, Montenegro und Bosnien-Herzegowina) zu sicheren Herkunftsstaaten erklärt und vereinfachte Rücknahmeregularien vereinbart wurden, sehr zügig und konsequent mit der Umsetzung von Rückführungsmaßnahmen in diese Staaten begonnen. Während im Jahr 2014 318 Abschiebungen in die Westbalkanstaaten erfolgten, waren es in 2015 mit 688 Abschiebungen mehr als doppelt so viele; im Jahr 2016 wurden 508 Abschiebungen in diese Staaten vollzogen. Die hohen Rückführungszahlen im Jahr 2015 sowie die aufgrund dieser Maßnahmen zurückgehenden Asylgesuche aus diesen Staaten führten im 2. Halbjahr 2016 insgesamt zu der abflachenden Entwicklung.

Hinzu kommt, dass seit dem 2. Halbjahr 2016 verstärkt zu beobachten ist, dass die zur Rückführung anstehenden Ausländer am Tag der Abschiebung nicht angetroffen werden. Eine Ursache könnte sein, dass die Abschiebungstermine (trotz ihrer Nichtankündigung gegenüber dem jeweils Ausreisepflichtigen) im Vorfeld vermehrt in den sozialen Medien kommuniziert werden.

Eine Übersicht der verschiedenen Herkunftsländer der in den letzten fünf Jahren abgeschobenen Ausländer ist als Anlage I beigefügt.

2. Die Zahl der ausreisepflichtigen Ausländer wird sich in nächster Zeit deutlich erhöhen. Denn zu der Zahl der aktuell Ausreisepflichtigen (siehe dazu Ziffer 2.1) kommt die zu erwartende Zahl demnächst abgelehnter Asylbewerber (siehe dazu Ziffer 2.2) hinzu.

2.1 Die Gesamtzahl der Ausreisepflichtigen in Sachsen-Anhalt beläuft sich nach Angaben des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) auf 7.258 Personen<sup>1</sup>. Hiervon verfügen 5.084 Personen über eine Duldung<sup>2</sup>; hierbei handelt es sich um Personen, die sich nicht mehr im Asylverfahren befinden bzw. einen negativen Bescheid erhalten haben, aber bei denen die Abschiebung ausgesetzt wurde.

Hinsichtlich der übrigen ca. 2.100 als ausreisepflichtig geführten Ausreisepflichtigen weist das BAMF darauf hin, dass für diese Personengruppen erhebliche statistische Inplausibilitäten vorliegen. So ist teilweise z.B. zugleich ein laufendes Asylverfahren eingetragen oder das Vorliegen eines Aufenthaltstitels. Diese statistischen Inplausibilitäten bestehen bundesweit. Derzeit überprüfen BAMF und Ausländerbehörden diese Angaben, um die Zahl der tatsächlich aufhältigen Personen zu ermitteln. Nach eigenen Erhebungen befanden sich Ende Februar 2017 5.154 Personen<sup>3</sup> mit einer Duldung bzw. einer Abschiebeanordnung gem. § 34a Asylgesetz (AsylG)<sup>4</sup> im Land. Insofern bildet die Zahl der 5.084 Duldungsinhaber die Zahl der tatsächlich ausreisepflichtigen Personen realistisch ab.

Die Hauptherkunftsländer der bereits ausreisepflichtigen Ausländerinnen und Ausländer in Sachsen-Anhalt mit Stand 28. Februar 2017 kann dem Schaubild 2 entnommen werden. Das Schaubild zeigt, dass allein aus Indien und den westafrikanischen Staaten (Benin, Burkina Faso, Guinea-Bissau, Mali und Niger) etwa die Hälfte der Ausreisepflichtigen in Sachsen-Anhalt stammen.

Die farbliche Gestaltung des Schaubildes 2 ist im Anschluss erläutert.

---

<sup>1</sup> Quelle: Ausländerzentralregister, Stand 28.02.2017.

<sup>2</sup> Duldung – geregelt in § 60a Aufenthaltsgesetz; Aussetzung der Abschiebung, solange die Abschiebung aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen unmöglich ist und keine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird.

<sup>3</sup> Quelle: Erhebung des Ministeriums für Inneres und Sport (Kostenerstattung nach dem Aufnahmegesetz), Stand: 22.02.2017.

<sup>4</sup> § 34a AsylG - Anordnung der Abschiebung in einen sicheren Drittstaat oder in einen für die Durchführung des Asylverfahrens zuständigen Staat durch das BAMF, sobald feststeht, dass die Abschiebung durchgeführt werden kann.

**Schaubild 2 - Hauptherkunftsländer Duldungsinhaber**  
(Erhebungsgrundlage: Ausländerzentralregister)

Land	Anzahl (Stand 28.02.2017)
Indien	1.139
Benin* <sup>5</sup>	350
Guinea-Bissau*	320
Burkina Faso*	307
Kosovo**	275
Russische Föderation	259
Mali*	231
Afghanistan	215
Niger*	178
Serbien**	171
Albanien	149
Bosnien und Herzegowina	130
Irak	125
Syrien	116
Türkei	102
TOP 15 gesamt	4.067
insgesamt	5.084
* nachrichtlich Westafrika gesamt	1.386
** nachrichtlich Westbalkan gesamt (mit Albanien, Mazedonien, Bosnien-Herzegowina, Montenegro)	813

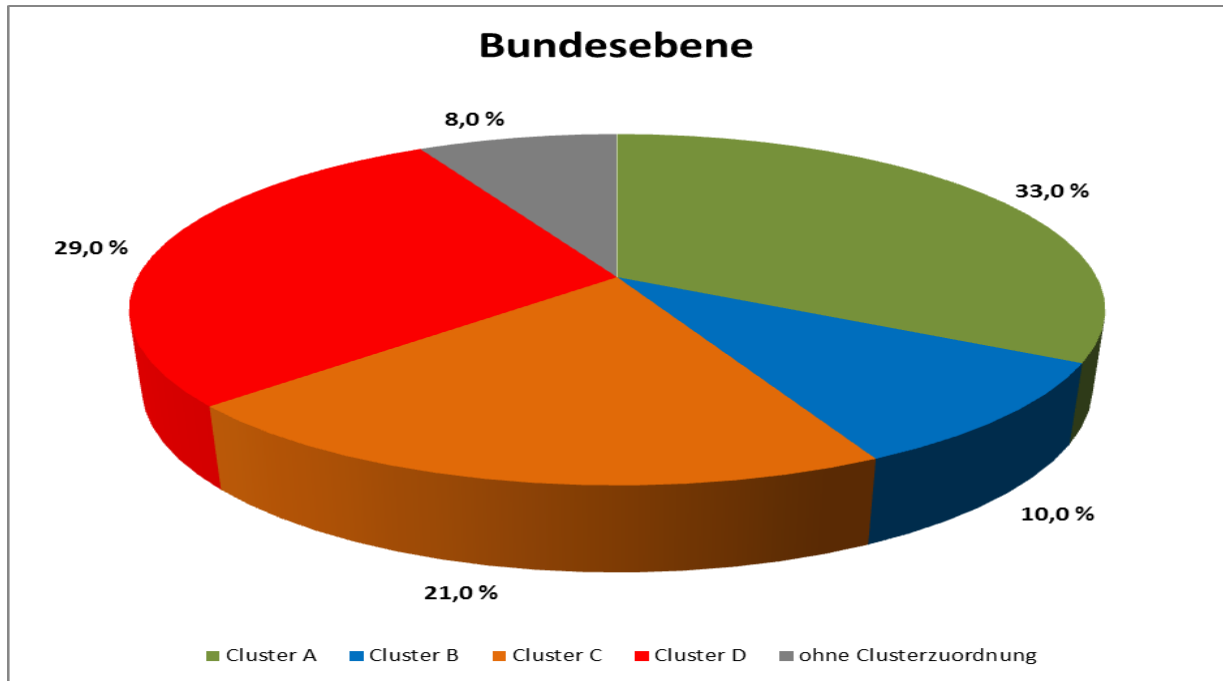
Zur besseren Strukturierung und politischen Steuerung der Rückkehrprozesse entwickelt der Bundesbeauftragte für das Flüchtlingsmanagement, Herr Frank-Jürgen Weise, derzeit Cluster für die Erfolgsaussichten der Rückführung. Die Cluster-Einteilung sieht wie folgt aus (Eine Länderübersicht kann der [Anlage II](#) entnommen werden):

- Cluster A: Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern völlig ohne Schwierigkeiten,
  - Cluster B: Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern weitgehend ohne Schwierigkeiten,
  - Cluster C: Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern funktioniert mit Einschränkungen,
  - Cluster D: Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern stark verbesserungswürdig,
- noch keine Clusterzuordnung erfolgt.

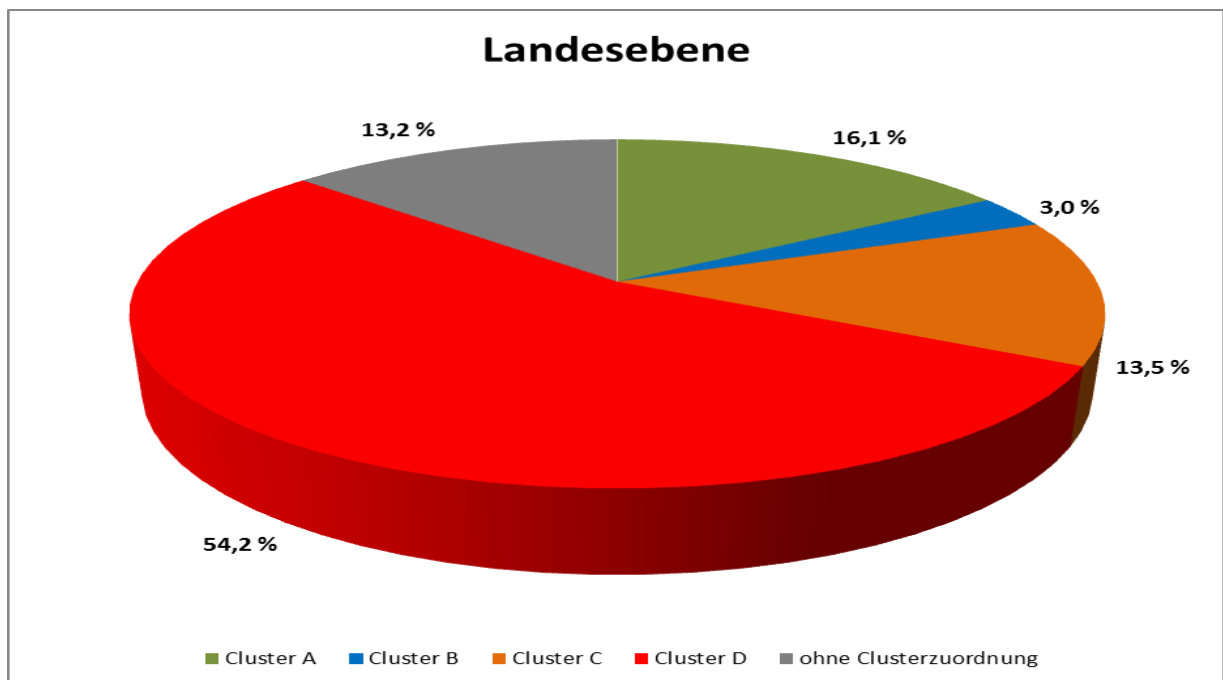
<sup>5</sup> Benin wird nach Einschätzung des Ministeriums für Inneres und Sport in Cluster D eingestuft.

Die derzeitige Clusterstruktur auf Bundes- und Landesebene ist in den Schaubildern 3 und 4 dargestellt.

**Schaubild 3**



**Schaubild 4**



Diese Verteilung verdeutlicht die besonderen Schwierigkeiten vor denen Sachsen-Anhalt bei der Rückführung steht: Während bundesweit 43% der Ausreisepflichtigen aus Staaten mit guter Rückführungsperspektive kommen (Cluster A und B), liegt diese Quote in Sachsen-

Anhalt lediglich bei 19%. Demgegenüber liegt die Quote der Ausreisepflichtigen aus Staaten mit großen Rückführungsproblemen in Sachsen-Anhalt mit 54% fast doppelt so hoch wie der Bundesdurchschnitt von 29%. Die mit Abstand größte Anzahl von Ausreisepflichtigen in Sachsen-Anhalt stammt aus Indien – also einem Land, dass dem Cluster D zugeordnet ist.

**2.2** Mit Stand 28. Februar 2017 hielten sich 6.810 Asylsuchende mit einer Aufenthaltsgestattung<sup>6</sup> im Land auf. Diese Personen befinden sich noch im laufenden Asylverfahren.

Die weitere Entwicklung der Zahl der Ausreisepflichtigen kann lediglich anhand der offenen Verfahren sowie der aktuellen Entscheidungsstatistik des BAMF geschätzt werden. Die entsprechenden Angaben zum Stand 28. Februar 2017 können dem Schaubild 5 entnommen werden.

Insgesamt sind derzeit noch etwa 3.300 Anträge nicht beschieden. Hinzu kommen die sich im verwaltungsgerichtlichen Verfahren befindenden Fälle. Aufgrund der Herkunftsstaatenstruktur und der dargestellten Entscheidungspraxis des BAMF muss gegenwärtig davon ausgegangen werden, dass nur in etwa einem Drittel der Asylanträge ein Schutzstatus gewährt wird. Dementsprechend wird es voraussichtlich in etwa zwei Drittel der Fälle zur Ausreisepflicht der Asylantragsteller kommen. Im Laufe des Jahres werden daher voraussichtlich mehrere Tausend Personen neu ausreisepflichtig werden. Das Schaubild 5 kennzeichnet farblich die jeweilige Cluster-Einteilung. Hieraus wird deutlich, dass ein Großteil der neu ausreisepflichtigen Personen aus Staaten mit erheblichen Rückführungsproblemen kommt.

### Schaubild 5 - Hauptherkunftsländer Asylverfahren<sup>7</sup>

Land	anhängige Verfahren (Stand 28.02.2017)	Gesamtschutzquote in % <sup>8</sup> (Stand 01.01.- 28.02.2017)
Afghanistan	1.030	44,6
Syrien	292	94,3
Türkei	278	6,9
Benin	240	3,7
Iran	222	55,8
Somalia	209	64,2

<sup>6</sup> Aufenthaltsgestattung – Aufenthaltslegitimation während der Durchführung des Asylverfahrens.

<sup>7</sup> Erhebungsgrundlage: Statistik des BAMF.

<sup>8</sup> Bundesdurchschnitt.

Burkina Faso	146	6,4
Guinea-Bissau	122	4,6
Niger	99	3,4
Eritrea	97	73,0
Russische Föderation	63	6,5
Irak	52	61,6
Mali	50	5,8
Indien	49	1,8
Äthiopien	36	20,7

Auffallend neben der hohen Anzahl afghanischer Asylbegehrender – bei einer Gesamtschutzquote von derzeit nur 44,6 % – ist insoweit insbesondere auch die hohe Zahl von Staatsangehörigen aus westafrikanischen Staaten (Benin, Burkina Faso, Guinea-Bissau, Mali und Niger), die fast ausschließlich von der Außenstelle des BAMF in Halberstadt bearbeitet werden und bei denen in den meisten Fällen eine Antragsablehnung erfolgen dürfte. Die Zahl der anhängigen Asylverfahren indischer Staatsangehöriger ist mit 49 Personen zur Zeit sehr gering, da in der zweiten Jahreshälfte 2016 das BAMF in konzentrierten Maßnahmen die größtenteils noch aus dem Jahr 2015 herrührenden Asylanträge abgearbeitet hat und die nun neu eintreffenden indischen Staatsangehörigen zügig das Asylverfahren durchlaufen.

Insgesamt ist damit davon auszugehen, dass der Aufwuchs aus den aktuell beim BAMF und bei den Verwaltungsgerichten anhängigen Asylverfahren die Anzahl der ausreisepflichtigen Ausländer deutlich erhöhen wird.

## **II. Erreichte Verbesserungen im Bereich des Rückkehrmanagements**

### **1. Gesetzgeberische Maßnahmen des Bundes und Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern**

Vor dem Hintergrund der großen Herausforderungen, die mit der hohen Anzahl Asylsuchender verbunden ist, die keinen Anspruch auf Schutz haben und deren Ausreisepflicht – soweit nicht freiwillig erfüllt – auf dem Wege der Abschiebung durchgesetzt werden muss, wurden auf Bundes- und Landesebene zahlreiche Maßnahmen ergriffen. Dazu zählen Ge-

setzesänderungen auf Bundesebene, wie die Asylpakete I und II, mit denen Regelungen zur Beschleunigung des Asylverfahrens und zur Leistungskürzung bei Nichtmitwirkung von Ausreisepflichtigen geschaffen wurden:

- Um Asylsuchende unverzüglich durch alle für die Registrierung zuständigen Stellen schnell und identitätssicher zu registrieren sowie die Informationen allen Stellen im Rahmen der erforderlichen Aufgabenerfüllung medienbruchfrei übermitteln zu können, wurden die bestehenden Vorschriften im Gesetz über das Ausländerzentralregister durch das Datenaustauschverbesserungsgesetz vom 2. Februar 2016 geändert. Dadurch soll der Identitätsmissbrauch eingeschränkt, Mehrfacherfassungen vermieden und Asylverfahren beschleunigt werden. Darüber hinaus wurden die rechtlichen Grundlagen für den neuen Ankunftsnachweis geschaffen. Der Ankunftsnachweis ist ein papierbasiertes Dokument mit fälschungssicheren Elementen und dient als visualisierter Nachweis der Registrierung und ist grundsätzlich Voraussetzung für die Gewährung von vollen Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Das Datenaustauschverbesserungsgesetz bildet auch die Grundlage für ein neues Verfahren zum Sicherheitsabgleich im Sinne des § 73 Abs. 1a und 3a Aufenthaltsgesetz. Die Regelung ermöglicht, dass die zur Sicherung, Feststellung und Überprüfung der Identität von sämtlichen neuankommenden Flüchtlingen sowie unerlaubt eingereisten bzw. unerlaubt aufhältigen Personen benötigten Daten bei der Erstregistrierung einem automatisierten Verfahren zur Durchführung von Sicherheitsabgleichen unterzogen werden.
- Mit der Neuregelung des § 1a Abs. 5 Asylbewerberleistungsgesetz wurde die Möglichkeit geschaffen, bei bestimmten Pflichtverstößen Leistungsansprüche für Asylbewerber zu kürzen (insbesondere Absenkung des Leistungsumfangs und weitest möglich Verzicht auf Geldleistungen). Diese Regelung greift zum einen bei Verstößen gegen Mitwirkungspflichten (Nichtvorlage des Passes, von Urkunden oder sonstigen Unterlagen, die der Klärung der Identität des Leistungsberechtigten dienen) und zum anderen bei der Nichtwahrnehmung des Termins zur förmlichen Antragstellung beim BAMF sowie die Weigerung, Angaben über die Identität oder Staatsangehörigkeit zu machen.
- Mit dem Gesetz zur erleichterten Ausweisung von straffälligen Ausländern und zum erweiterten Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung bei straffälligen Asylbewerbern vom 11. März 2016 wurde die Ausweisung krimineller Ausländer erleichtert. Dies gilt insbesondere bei Straftaten gegen das Leben, die körperliche Unversehrtheit und die



sexuelle Selbstbestimmung und bei Angriffen gegen Polizisten, die zu einer rechtskräftigen Verurteilung zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe von mindestens einem Jahr geführt haben. Darüber hinaus kann Asylsuchenden, die Straftaten begehen, die rechtliche Anerkennung als Flüchtling konsequenter als bisher versagt werden.

- Um den Missbrauch von Attesten zu bekämpfen, traten mit dem Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren vom 11. März 2016 zudem Rechtsänderungen in Bezug auf das Verfahren und die Kriterien für die Erstellung einer ärztlichen oder fachmedizinischen Bescheinigung, die geeignet ist, die Abschiebung zu beeinträchtigen, in Kraft (§ 60a Abs. 2c, 2d Aufenthaltsgesetz). Der Ausländer muss z. B. eine Erkrankung, die die Abschiebung beeinträchtigen kann, durch eine qualifizierte ärztliche Bescheinigung glaubhaft machen. Die Bescheinigung ist der zuständigen Behörde dabei unverzüglich vorzulegen. Außerdem werden nur noch lebensbedrohliche oder schwerwiegende Erkrankungen, die sich durch eine Abschiebung verschlechtern würden, berücksichtigt.

Zudem sind auf mehreren Treffen der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Ländern Beschlüsse gefasst worden, die eine Reihe von Maßnahmen zur Verbesserung des Rückkehrmanagements beinhalten.

In den Jahren 2015 und 2016 wurde zwischen Bund und Ländern u.a. vereinbart,

- ein Rückführungsmanagement zu schaffen,
- die Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen (Gemeinsames Zentrum zur Unterstützung der Rückkehr [ZUR], Bildung einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe zu Dublin-Verfahren) zu verstärken,
- Ausreisepflichtige über Ausreisemöglichkeiten zur Rückkehr in ihre Heimatländer zu beraten und für die Betroffenen Perspektiven nach ihrer Rückkehr zu schaffen (Intensivierung staatlicher Rückkehrberatung, Erweiterung von Förderprogrammen).

## **2. Organisatorische Umsetzung dieser Maßnahmen im Land**

Sachsen-Anhalt hat bereits ein Rückkehrmanagement im Land geschaffen. Zur besseren Bewältigung des komplexen Verfahrens der Aufenthaltsbeendigung wurde die Zuständigkeit für die Organisation von Rückführungen Ende 2016 in unmittelbare Landesregie überführt. Anstelle der bisherigen Zentralen Abschiebungsstelle beim Landkreis Harz (ZAbSt) wurde das Referat „Zentrales Rückkehrmanagement“ im Landesverwaltungsamt eingerichtet. Das Referat wird neben den bisherigen Aufgaben der ZAbSt auch hinsichtlich freiwilliger Ausreisen tätig. Durch eine signifikante Personalaufstockung mit höher qualifiziertem Personal soll eine intensivere Bearbeitung sichergestellt werden. Die Besetzung der 15 extern ausgeschriebenen Stellen soll im Mai dieses Jahres abgeschlossen sein. Darüber hinaus erfolgt eine personelle Unterstützung durch Abordnungen von Personal aus den Erstaufnahmeeinrichtungen.

Durch die Schaffung des Ankunftszentrums des BAMF in Halberstadt wurden Asylverfahren deutlich beschleunigt. Um Doppelregistrierungen oder Sozialleistungsbetrug zu verhindern, erfolgt die Datenerfassung mit einer bundesweiten IT-Infrastruktur. Außerdem wurde ein mit Passbild, biometrischen Daten und weiteren Sicherheitsmerkmalen ausgestatteter Ankunftsnachweis eingeführt.

Die Ausweitung des Kreises der sicheren Herkunftsstaaten, zu denen mittlerweile alle Westbalkan-Staaten gehören, zeigt auch in Sachsen-Anhalt Wirkung: Die Zugangszahlen aus diesen Region sind drastisch zurückgegangen. Fehlanreize wurden verringert. In Sachsen-Anhalt bleiben Asylsuchende grundsätzlich bis zum Ende des Asylverfahrens – und bei negativem Verfahrensausgang auch darüber hinaus, zumindest aber für die Dauer von sechs Monaten – zentral in der Erstaufnahmeeinrichtung. Bei Verstößen gegen Mitwirkungspflichten, z. B. im Asylverfahren oder bei der Beschaffung von Passtdokumenten, werden die Sozialleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz gekürzt.

Die Verschärfung des Rechtes der Aufenthaltsbeendigung – z. B. müssen Abschiebungen nicht mehr angekündigt werden und die Anforderungen für die Erstellung ärztlicher Reiseunfähigkeitsatteste bei abgelehnten Bewerbern wurden erhöht – wurde landesintern durch administrative Maßnahmen ergänzt. Insbesondere mit Erlass vom 21. Dezember 2016 wurden zahlreiche Regelungen zur weiteren Beschleunigung aufenthaltsbeendender Maßnahmen getroffen. So wurden u. a. Hinweise zu möglichen Meldeauflagen, zur Erteilung von Duldungsverfügungen sowie zur Beschleunigung von Asylverfahren bei Neugeborenen als

Abschiebungshindernis für die Aufenthaltsbeendigung des sonst ausreisepflichtigen Familienverbundes gegeben.

### **3. Beteiligung an Bundesprojekten**

Auf Initiative des Bundesministeriums des Innern hat das BAMF im September 2016 bei McKinsey & Company, Inc. die Studie „Rückkehr – Prozesse und Optimierungspotenziale“ in Auftrag gegeben. Als eines von fünf Bundesländern hat sich das Land Sachsen-Anhalt an der Durchführung der Studie beteiligt. Im Rahmen der Studie wurden Pilotprojekte durchgeführt. Sachsen-Anhalt hat sich unter Einbindung der Landeshauptstadt Magdeburg und des Landkreises Saalekreis an einem Pilotprojekt zur Umsetzung von Leistungseinschränkungen nach § 1a Asylbewerberleistungsgesetz bei Verletzung von Mitwirkungsverpflichtungen beteiligt. Die im Rahmen dieser Studie erarbeiteten Ergebnisse wurden den Ausländerbehörden und den für das Asylbewerberleistungsgesetz zuständigen Leistungsbehörden im Rahmen einer Dienstberatung vorgesellt und fachlich erörtert. Das Landesverwaltungsamt berücksichtigt die hier gewonnenen Erkenntnisse im Rahmen seiner Fachaufsicht über die Ausländerbehörden und die für das Asylbewerberleistungsgesetz zuständigen Leistungsbehörden.

### **4. Task Force Rückkehr**

Eine durch das Ministerium für Inneres und Sport initiierte Maßnahme ist die Einrichtung der „Task Force Rückkehr“. Die Projektgruppe „Task Force Rückkehr“ wurde zum 1. November 2016 beim Landesverwaltungsamt eingerichtet. Aufgabe der Task Force ist es, alle Akten ausreisepflichtiger Personen auszuwerten und dabei Vollzugshindernisse und -erschwernisse zu identifizieren und auszuwerten sowie Verfahrensabläufe in den Ausländerbehörden zu analysieren. Die inzwischen aus sechs Mitarbeitern bestehende Task Force war bisher im Landkreis Harz, in der Landeshauptstadt Magdeburg sowie in der Stadt Halle (Saale) tätig. Es wurden somit bereits ca. 25 % der Fälle landesweit aufhältiger ausreisepflichtiger Personen geprüft.

Konkrete Auswertungen zum Landkreis Harz und der Landeshauptstadt Magdeburg können dem Schaubild 6 entnommen werden. Als wesentliches Vollzugshindernis wurden durch die „Task Force Rückkehr“ fehlende Dokumente der Ausreisepflichtigen, insbesondere fehlende Pässe, sowie deren Abgängigkeit festgestellt. Es zeigt sich bereits jetzt, dass der Einsatz der

Task Force (neben der statistischen Erfassung des Ist-Zustandes) durch die Analyse der Arbeitsweise der Ausländerbehörden auch wertvolle Hinweise für Stellschrauben zur landesweiten Verbesserung des Verfahrens liefern wird.

**Schaubild 6 - Zwischenbericht der „Task Force Rückkehr“ – festgestellte Hauptvollzugshemmnisse**

Landkreis Harz

<b>Fallgruppe</b>	<b>Anzahl</b>	<b>Anteil in %</b>
geprüfte Fälle gesamt	402	100
davon nicht vollziehbar wegen		
• Abgängigkeit	220	54,7
• fehlender Dokumente	74	18,4
• humanitärer Gründe*	18	4,5
Fälle mit geplanter freiwilliger Ausreise oder Abschiebung	65	16,2

Landeshauptstadt Magdeburg

<b>Fallgruppe</b>	<b>Anzahl</b>	<b>Anteil in %</b>
geprüfte Fälle gesamt	657	100
davon nicht vollziehbar wegen		
• fehlender Dokumente	311	47,3
• Abgängigkeit	144	21,9
• humanitärer Gründe*	78	11,9
Fälle mit geplanter freiwilliger Ausreise oder Abschiebung	67	10,2

\* hauptsächlich Reiseunfähigkeit

Im Herbst dieses Jahres soll der mittlerweile parallel in zwei Ausländerbehörden erfolgende Einsatz der „Task Force Rückkehr“ landesweit abgeschlossen sein und ein Gesamtbericht verfasst werden.

### III. Zukünftige Maßnahmen im Bereich Rückkehrmanagement

#### 1. Umsetzung der Beschlüsse der Ministerpräsidentenkonferenz vom 9. Februar 2017

Aktuell wird sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene intensiv an der Umsetzung des Beschlusses der Ministerpräsidentenkonferenz vom 9. Februar 2017 gearbeitet. Hierzu zählen insbesondere:

- Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht (der Entwurf befindet sich im Gesetzgebungsverfahren),
- die Gestaltung flexibler und zügiger Verfahren zur Beantragung von finanzieller Unterstützung für freiwillige Rückkehrer (REAG/GARP-Programm<sup>9</sup> bereits teilweise neu konzipiert, Ergänzung mit dem neuen Programm „StarthilfePlus“ als eine zusätzliche finanzielle Unterstützung, wenn die freiwillige Rückkehr spätestens innerhalb der Ausreisefrist erfolgt),
- die frühzeitige flächendeckende staatliche Rückkehrberatung in den Erstaufnahmeeinrichtungen,
- die Konzentration der Verantwortung für alle wesentlichen mit Rückkehrfragen zusammenhängenden Aufgaben,
- die Sicherstellung der Durchführung der Ausreise bei vollziehbar Ausreisepflichtigen, z.B. durch Unterbringung in zentralen Ausreiseeinrichtungen (§ 61 Abs. 2 Aufenthaltsgesetz),
- die Verbesserung der personellen Ausstattung der für Angelegenheiten der Rückführung zuständigen Stellen (einschließlich Verwaltungsgerichte), wo erforderlich sowie die Vereinfachung des Dublin-Verfahrens,
- die Entsendung eines verantwortlichen Mitarbeiters an das von Bund und Ländern gemeinsam einzurichtende Zentrum zur Unterstützung der Rückkehr (ZUR),
- die Bereitstellung einer ausreichenden Zahl von Abschiebehaftplätzen möglichst in der Nähe von zentralen Aufnahmeeinrichtungen,
- der vermehrte Einsatz von Amtsärzten oder vergleichbar geeignetem ärztlichen Personal zur Überprüfung der Reisefähigkeit.

---

<sup>9</sup> Das "Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany" (REAG) regelt die Übernahme von Reisekosten und Gewährung von Reisebeihilfen. Mit dem "Government Assisted Repatriation Programme" (GARP) erfolgt die Gewährung von Starthilfen für Flüchtlinge aus bestimmten Herkunftsländern. Beide Programme wurden zum 01.01.2002 zum REAG/GARP-Programm zusammengefasst. Der Bund und die Länder tragen die Kosten und legen gemeinsam die Ausgestaltung fest.

Sachsen-Anhalt hat einige der Maßnahmen bereits umgesetzt. Dies betrifft insbesondere die Bündelung der Verantwortung für alle mit Rückkehrfragen zusammenhängenden Aufgaben im Referat Rückkehrmanagement im Landesverwaltungsamt und die Mitwirkung des Landes im Zentrum zur Unterstützung der Rückkehr. Mit Blick auf die Bereitstellung einer ausreichenden Zahl von Abschiebehaftplätzen führt das Land bereits Gespräche mit anderen Ländern für eine länderübergreifende Lösung.

## **2. Schwerpunktmaßnahmen des Landes**

### **2.1 Priorisierung der Rückführungen**

Die Chancen auf eine Rückführung erhöhen sich, wenn Entscheidungen zügig fallen. Dies zeigen nicht zuletzt die vorliegenden Erkenntnisse über die Aufenthaltsdauer von denjenigen, die freiwillig ausreisen. So erfolgten nach der REAG/GARP-Statistik 2016 für das Land Sachsen-Anhalt 59% aller freiwilligen Ausreisen innerhalb eines Jahres nach der Einreise. Weitere 39% reisten im Zeitraum von 12 bis 36 Monaten aus. Nur 2% der Ausreisen entfallen auf Personen, die seit über drei Jahren im Land sind. Dieser Trend setzt sich in 2017 fort: In der Zeit vom 1. Januar bis 28. Februar 2017 erfolgten in Sachsen-Anhalt 75% aller freiwilligen Ausreisen innerhalb eines Jahres und 20% innerhalb von 12 bis 36 Monaten nach der Einreise.

Das zeigt, dass mit zunehmender Aufenthaltsdauer die Bereitschaft zur freiwilligen Ausreise sinkt und schließlich kaum noch vorhanden ist.

Auch zwangsweise Rückführungen gestalten sich bei zunehmender Aufenthaltsdauer aufgrund des Hineinwachsens in die hiesigen Sozialstrukturen als schwierig. Im Rahmen der vom BAMF bei McKinsey & Company, Inc. in Auftrag gegebenen Studie „Rückkehr – Prozesse und Optimierungspotenziale“ wurde bei durchgeführten Abschiebungen eine durchschnittliche Aufenthaltsdauer von etwa zwei Jahren von der Einreise nach Deutschland bis zur Abschiebung ermittelt.

Die Aufenthaltsdauer der aufhältigen Ausreisepflichtigen ist aber wesentlich länger. Nach Erhebungen der „Task Force Rückkehr“ betrug die durchschnittliche Aufenthaltsdauer der Ausreisepflichtigen 4,5 Jahre. Der Median-Wert<sup>10</sup> liegt dagegen mit ca. 2,5 Jahren deutlich darunter. Hier wirken sich die hohen Zuzugszahlen der letzten zwei Jahre aus.

---

<sup>10</sup> Median- oder Zentralwert: kennzeichnet innerhalb einer nach Größe sortierten Menge von Werten den Wert, der in der Mitte der Wertmenge steht; d.h. von z.B. 100 Personen sind 50 Personen höchstens 2,5 Jahre im Bundesgebiet aufhältig.

Zukünftig müssen deshalb Priorisierungsentscheidungen nach dem Grundsatz „Last in – First out“ getroffen werden. Aufgrund dieser Erkenntnisse sollen die nächsten Arbeitsschwerpunkte wie folgt gesetzt werden:

- (1) Überstellungen von Dublin-Fällen;
- (2) Rückführung von Neufällen mit guten Erfolgsaussichten;
- (3) Rückführung von Bestandsfällen aus den Westbalkanstaaten; weitere Durchführung von Sammelchartermaßnahmen.

Oberste Priorität hat demzufolge die Optimierung der Abläufe in Fällen der Rücküberstellung in andere Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die für das jeweilige Asylverfahren zuständig sind (sogenannte Dublin-Fälle); in diesen Fällen muss die Rücküberstellung ohnehin grundsätzlich innerhalb von sechs Monaten erfolgen, da anderenfalls die Bundesrepublik Deutschland für das Asylverfahren zuständig wird. In den vergangenen zwei Jahren gestalteten sich hier die Verfahren u.a. deshalb schwierig, weil dieser Aufgabenbereich im BAMF nicht priorisiert war. Nunmehr hat der Bund zugesagt, diesen Bereich im BAMF personell erheblich zu verstärken. In diesem Zusammenhang wird auch geprüft, ob auch im Rahmen von Dublin-Überstellungen zur Verfahrensbeschleunigung Sammelcharter durchgeführt werden können, z.B. nach Italien.

Sodann werden diejenigen Neufälle prioritär behandelt, bei denen die notwendige Beschaffung von Pässen oder Passersatzpapieren gute Erfolgsaussichten hat. Ein weiterer Schwerpunkt wird schließlich auf die Optimierung der Abläufe bei Abschiebungen in Länder mit funktionierenden Rücknahmeverfahren gelegt. Dies betrifft insbesondere die Westbalkanstaaten. Hier sollen auch in Zukunft regelmäßig Sammelchartermaßnahmen durchgeführt werden.

## **2.2 Indien und westafrikanische Herkunftsstaaten**

Um die Rückführungen von ausreisepflichtigen Ausländern aus Indien und den westafrikanischen Herkunftsländern (Benin, Burkina Faso, Guinea-Bissau, Mali und Niger) zu erhöhen, wird der Fokus auf Maßnahmen der freiwilligen Rückkehr und auf Maßnahmen auf Bundesebene gelegt werden müssen.

Derzeit werden Indien und die westafrikanischen Herkunftsländer aufgrund der großen Schwierigkeiten bei der operativen Passersatzbeschaffung nicht priorisiert, soweit es sich nicht um Dublin-Fälle handelt. Der Vorbereitung und Planung einer konkreten Abschiebung

steht hier regelmäßig bereits die ungeklärte Identität der Betroffenen entgegen. Als Beispiel für die Probleme der Passbeschaffung kann auf Indien, dem derzeitigen Hauptherkunftsstaat von Ausreisepflichtigen in Sachsen-Anhalt, verwiesen werden. Indien verlangt zur Bearbeitung eines Antrags auf Passersatzpapiere einen Nachweis der Identität des Antragstellers durch Vorlage von Originaldokumenten als Sachbeweis und eine Vorführung des Antragstellers bei der Botschaft. Darüber hinaus verlangt Indien die Angabe, ob ein Asylverfahren durchlaufen wird. Diese Angabe kann nur freiwillig vom Antragsteller gemacht werden; die Behörden dürfen aufgrund entgegenstehender europarechtlicher Vorschriften keine entsprechenden Auskünfte erteilen.

Die Möglichkeiten, ausreisepflichtige Ausländer aus Indien und den westafrikanischen Herkunftsländern kurz- oder mittelfristig in nennenswertem Umfang abzuschieben, dürften eher als gering einzuschätzen sein. Daher sollen bei diesen sechs Herkunftsstaaten, aus denen etwa die Hälfte der Ausreisepflichtigen in Sachsen-Anhalt stammt, Maßnahmen der freiwilligen Rückkehr verstärkt werden.

Parallel dazu sollten auf Bundesebene darauf gedrängt werden, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass sich das Kooperationsverhalten der jeweiligen Staaten verbessert. Hierin ist eine Hauptaufgabe des in Berlin am 13. März 2017 neu eingerichteten Zentrum zur Unterstützung der Rückkehr (ZUR) zu sehen. Aufgabe ist u.a. die Erarbeitung und Umsetzung von individuell auf den jeweiligen Staat 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.

Das Land Sachsen-Anhalt wird sich intensiv dafür einsetzen, dass die Bundesregierung ihre Bemühungen zur Verbesserung der Rückkehrmöglichkeiten auch auf die für Sachsen-Anhalt relevanten Herkunftsländer fokussiert. Das Land arbeitet im ZUR unmittelbar mit.

### **2.3 Förderung der freiwilligen Rückkehr**

In Sachsen-Anhalt überwog in den letzten zwei Jahren die Zahl der freiwilligen Ausreisen die Zahl der Abschiebungen erheblich. Auch zukünftig sollen verstärkt Maßnahmen zur Förderung der freiwilligen Rückkehr ergriffen werden.

Die freiwillige Rückkehr hat in Sachsen-Anhalt gegenüber der Zwangsmaßnahme einer Abschiebung Vorrang. Ein staatliches Zwangsmittel wie die Abschiebung soll erst dann



ergriffen werden, wenn andere mildere Maßnahmen zu keinem Erfolg führen. Die freiwillige Rückkehr wird regelmäßig finanziell unterstützt und ermöglicht im Rahmen der bestehenden Ausreisepflicht eine eigenständige Organisation der Rückkehr in das Heimatland. Die freiwillige Rückkehr ist würdevoller und humaner als eine Abschiebung.<sup>11</sup>

Der Ausbau der Förderung von Maßnahmen der freiwilligen Rückkehr in Sachsen-Anhalt soll nunmehr auf drei Säulen erfolgen, die im Schaubild 7 dargestellt werden. Zum einen wird das Referat Rückkehrmanagement des Landesverwaltungsamtes fachlich mit der Aufgabe der Organisation der freiwilligen Rückkehr betraut und dazu personell gestärkt. Die in der Zentralen Anlaufstelle für Asylbewerber und den Landeserstaufnahmeeinrichtungen flächendeckend einzusetzenden staatlichen Rückkehrberater werden direkt dem Landesverwaltungsamt unterstellt. Des Weiteren wird die Rückkehrberatung auf kommunaler Ebene auch durch Fördermaßnahmen des Landes und verstärkte fachaufsichtliche Unterstützung des Landesverwaltungsamtes gestärkt. Zudem werden auch Nichtregierungsorganisationen wie das Kompetenzzentrum Rückkehr der Stadtmission Magdeburg e.V. gestärkt und fachlich eingebunden.

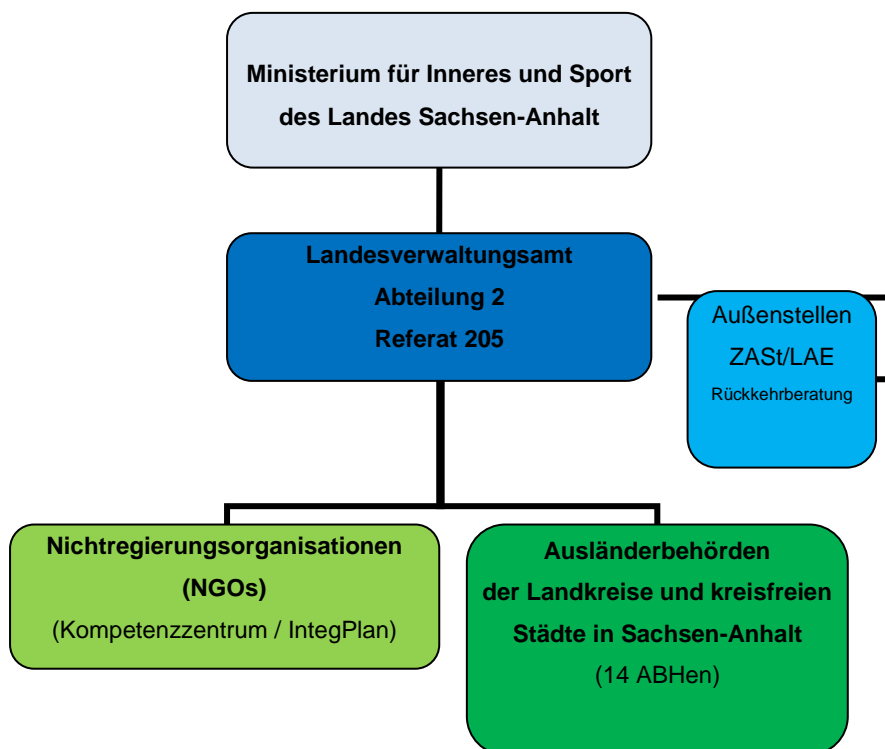
Zur materiellen Untersetzung dieser Neuorganisation werden verstärkt Landesmittel für Rückkehrförderprogramme zur Verfügung gestellt. Neben dem verstärkten Personaleinsatz sind im Doppelhaushalt 2017/2018 weitere umfangreiche Mittel für die freiwillige Rückkehr vorgesehen. Für das Jahr 2017 sind 2,03 Mio. Euro und für das Jahr 2018 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 ist insbesondere das REAG/GARP-Programm, das Kosovo-Rückkehrprojekt URA 2 und die Förderung des Kompetenzzentrums Rückkehr zu nennen, sind 500.000 Euro für ein landeseigenes Rückkehr- und Reintegrationsprogramm, den „Unterstützungsfonds Rückkehr des Landes Sachsen-Anhalt“ eingeplant.

---

<sup>11</sup> Siehe hierzu auch: „Rückkehrpolitik in Deutschland – Wege zur Stärkung der geförderten Ausreise, Studie des SVR-Forschungsbereichs, März 2017.

**Schaubild 7 – Organisationstruktur der freiwilligen Rückkehr in Sachsen-Anhalt**



## **2.4 Task Force Rückkehr**

Durch die Tätigkeit der „Task Force Rückkehr“ wird es zum einen in konkreten Einzelfällen zur Einleitung aufenthaltsbeendender Maßnahmen kommen. Zum anderen soll durch die erfolgte Analyse der Einzelfälle ausreispflichtiger Personen ein Beitrag zur landesweiten Strategie zur Verbesserung der Aufenthaltsbeendigung und zur entsprechenden Unterstützung der Ausländerbehörden geleistet werden. Der Abschlussbericht der „Task Force Rückkehr“ wird im Herbst 2017 vorliegen.



## Cluster-Einteilung nach Herkunftsländern

Cluster	Herkunftsländer	in %
A	Albanien	16,1
	Georgien	
	Kosovo	
	Mazedonien	
	Montenegro	
	Serbien	
	Serbien (ehemals)	
	Serbien und Montenegro (ehemals)	

Cluster	Herkunftsländer	in %
B	Armenien	3,0
	China	
	Ghana	
	Kasachstan	
	Kenia	
	Moldau (Republik)	
	Nigeria	
	Sri Lanka	
	Tunesien	
	Ukraine	
	Vietnam	

Cluster	Herkunftsländer	in %
C	Afghanistan	13,5
	Algerien	
	Aserbaidshjan	
	Bosnien und Herzegowina	
	Gambia	
	Kuba	
	Marokko	
	Russische Föderation	
	Sudan (ohne Südsudan)	

Cluster	Herkunftsländer	in %
D	Ägypten	54,2
	Äthiopien	
	Bangladesch	
	Burkina-Faso	
	Elfenbeinküste (Cote d'Ivoire)	
	Eritrea	
	Guinea	
	Guinea-Bissau	
	Indien	
	Irak	
	Iran, Islamische Republik	
	Kamerun	
	Kongo	
	Kongo, Dem. Republik	
	Libanon	
	Liberia	
	Libyen	
	Mali	
	Mauretanien	
	Niger	
	Pakistan	
	Senegal	
	Somalia	
	Syrien, Arabische Republik	
	Tadschikistan	
	Togo	
	Tschad	
Türkei		
Usbekistan		

Cluster	Herkunftsländer	in %
OHNE ZUORDNUNG	Angola	13,2
	Benin	
	Bulgarien	
	Burundi	
	Domenikanische Republik	
	Großbritannien mit Nordirland	
	Israel	
	Jordanien	
	Jugoslawien (ehemals)	
	Kap Verde	
	Kirgistan	
	Kroatien	
	Litauen	
	Mongolei	
	Namibia	
	Nepal	
	ohne Angabe	
	Polen	
	Portugal	
	Rumänien	
	Saudi Arabien	
	Schweden	
	Sierra Leone	
	Slowakische Republik	
	sonstige afrikanische Staaten	
	sonstige asiatische Staaten	
	Spanien	
	staatenlos	
	Südafrika	
	Sudan (ehemals)	
	Tansania	
	Thailand	
	Tschechische Republik	
	Turkmenistan	
	Uganda	
	Ungarn	
ungeklärt		
Weißrußland		
Zypern		