

**Besprechung der Bundeskanzlerin
mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs
der Länder
am 9. Februar 2017**

Beschlussvorschlag

**TOP Asyl- und Flüchtlingspolitik
 Hier: Rückkehrpolitik**

Die Bundeskanzlerin und die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder fassen folgenden Beschluss:

Die große Anzahl an Asylsuchenden, die im Jahr 2015 nach Deutschland gekommen ist, stellt Bund, Länder und Kommunen weiter vor große Herausforderungen. Unter ihnen sind zahlreiche Personen, die keinen Anspruch auf Schutz nach unseren Asylregelungen haben. Mit der bestandskräftigen Ablehnung ihres Asylantrags und der Feststellung, dass keine Abschiebungsverbote vorliegen, ist rechtsstaatlich festgestellt, dass sie Deutschland wieder verlassen müssen. Sofern die Betroffenen innerhalb der ihnen gesetzten Frist ihrer Ausreisepflicht nicht freiwillig nachkommen, muss diese im Wege der Abschiebung durchgesetzt werden.

Es hat bereits wichtige Fortschritte gegeben: Die Zahl der Rückkehrer (Rückführungen und geförderte freiwillige Ausreisen) ist deutlich gestiegen. 2014 kehrten gut 27.000 Ausreisepflichtige aus Deutschland zurück; 2015 waren es knapp 58.000; im vergangenen Jahr waren es rund 80.000. In den nächsten Monaten wird das BAMF fortlaufend eine hohe Zahl von Asylanträgen von Personen ablehnen, die keines Schutzes in Deutschland bedürfen. Die Zahl der Ausreisepflichtigen wird dadurch 2017 weiter steigen. Es bedarf deshalb einer nationalen Kraftanstrengung, um zusätzliche Verbesserungen in der Rückkehrpolitik zu erreichen. Dies gilt gerade mit Blick auf solche Ausreisepflichtigen, von denen Sicherheitsgefahren ausgehen können.

Die Bundeskanzlerin und die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vereinbaren folgende Maßnahmen, um die Zahl der Rückführungen und freiwilligen Ausreisen weiter zu erhöhen:

1. Der Bund bringt den Entwurf eines Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht zeitnah auf den Weg, in dem folgende gesetzliche Änderungen vorgesehen sind:
 - a) Erweiterung der Abschiebungshaft für Ausreisepflichtige, von denen eine erhebliche Gefahr für Leib und Leben Dritter oder bedeutende Rechtsgüter der Sicherheit ausgeht,
 - b) Erleichterung der Überwachung von Gefährdern aus Gründen der inneren Sicherheit,
 - c) Einführung einer räumlichen Beschränkung des Aufenthalts für Geduldete, wenn Ausreisepflichtige ihre Rückführung durch vorsätzlich falsche Angaben, durch Täuschung über die Identität oder Staatsangehörigkeit oder Nichterfüllung zumutbarer Anforderungen an die Mitwirkung bei der Beendigung von Ausreisehindernissen verhindert oder verzögert haben (Ergänzung § 61 AufenthG). Abschaffung der einmonatigen Widerrufsfrist nach über einjähriger Duldung für diese Personengruppe (Änderung § 60a Abs. 5 AufenthG),
 - d) Einbehalt auch ausländischer Reisepapiere auch von Deutschen, die Mehrstaater sind, bei Vorliegen von Passentziehungsgründen,
 - e) Klarstellung, dass das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge besonders geschützte Daten nach einer Einzelfallabwägung vor allem aus medizinischen Attesten auch zur Abwehr von Gefahren für Leib oder Leben weitergeben darf,
 - f) Verpflichtung der Jugendämter, in geeigneten Fällen für von ihnen in Obhut genommene unbegleitete minderjährige Ausländer, die möglicherweise internationalen Schutz (§ 1 Absatz 1 Nummer 2 AsylG) benötigen, umgehend von Amts wegen einen Asylantrag zu stellen,

- g) Schaffung einer Rechtsgrundlage im Asylgesetz, dass das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – ebenso wie bereits die Ausländerbehörden – zur Sicherung, Feststellung und Überprüfung der Identität einschließlich der Staatsangehörigkeit von Asylsuchenden und zur Überprüfung der für die Entscheidung über den Asylantrag maßgeblichen Angaben Daten aus mobilen Endgeräten und auf SIM-Karten herausverlangen und auswerten kann,
 - h) gesetzliche Ermächtigung der Länder, die Verpflichtung, in Erstaufnahmeeinrichtungen zu wohnen, zu verlängern.
2. Die freiwillige Rückkehr wird weiter gestärkt. Der Bund wird im Jahr 2017 zusätzlich 40 Mio. € für Rückkehrprogramme und 50 Mio. € für Reintegrationsprogramme einsetzen. Auf Länderseite sind ebenfalls Mittelerhöhungen vorgesehen.
- Die Mittel der Rückkehrprogramme werden dazu verwendet, zusätzliche Anreize für die freiwillige Ausreise zu setzen. Die Förderung wird höher ausfallen, je früher sich ein Betroffener zur freiwilligen Rückkehr entscheidet. Um keine Fehlanreize zu geben, sollte sie in jedem Fall geringer ausfallen als die Höhe der finanziellen Mittel, die zur Einreise nach Deutschland aufgewendet werden müsste.
- Bund und Länder werden das Verfahren zur Beantragung von finanzieller Unterstützung für freiwillige Rückkehrer (REAG/GARP-Programm) noch flexibler und zügiger gestalten.
3. Bund und Länder wirken auf eine flächendeckende staatliche Rückkehrberatung hin, die frühzeitig einsetzt – vor allem bei Asylsuchenden aus Staaten mit geringer Schutzquote möglichst bereits unmittelbar nach der Ankunft. Die Länder gewährleisten eine Rückkehrberatung in den Erstaufnahmeeinrichtungen. Im Rahmen der Asylantragstellung erfolgt nochmals eine Beratung durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge über die Möglichkeiten der freiwilligen Rückkehr.
4. Die Verantwortung für alle wesentlichen mit Rückkehrfragen zusammenhängenden Aufgaben wird in den Ländern auf eine oder mehrere zentrale Stellen konzentriert. In jedem Land und im Bund gibt es einen festen Ansprechpartner für alle mit dem Bereich Rückkehr/Rückführung zusammenhängenden Fragen.

5. Wer keine Bleibeperspektive hat, sollte möglichst nicht dezentral in Kommunen untergebracht werden.
Asylsuchende, die voraussichtlich keinen Anspruch auf Schutz in Deutschland erlangen werden, sollen nach Eintritt der Ausreisepflicht möglichst aus der Erstaufnahmeeinrichtung zurückgeführt werden.
Alle Länder werden darüber hinaus vollziehbar Ausreisepflichtige so unterbringen, 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 (§ 61 Abs. 2 AufenthG). Der Bund prüft, ob und inwieweit er eine ergänzende Vollzugszuständigkeit bei der Aufenthaltsbeendigung übernehmen kann. Einen Mehrwert könnten insbesondere Bundesausreisezentren schaffen, die den Ländern eine Verantwortungsübergabe für die letzten Tage oder Wochen des Aufenthalts von Ausreisepflichtigen ermöglicht.
6. Angesichts der derzeitigen besonderen Situation, die durch eine große Anzahl an Personen ohne Bleiberecht geprägt ist, werden Bund und Länder die personelle Ausstattung der für Angelegenheiten der Rückführung zuständigen Stellen (einschließlich der Verwaltungsgerichte) gezielt weiter verbessern. Aufgrund der besonderen Beanspruchung der Ausländerbehörden der Länder wird die Bundesregierung die Länder bei Rückführungsaufgaben, auch bei Dublin-Verfahren, durch Personal des Bundes ergänzend unterstützen; dieses Personal wird vorzugsweise in zentralen Stellen i.S.d. Nr. 3 oder Einrichtungen der Länder i.S.d. Nr. 4 eingesetzt. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge wird den Personaleinsatz im „Dublin-Bereich“ deutlich erhöhen, um eine Steigerung bei Rücküberstellungen in andere EU-Mitgliedstaaten zu erreichen.
Die bisherige komplexe Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern bei der Bearbeitung von Dublin-Verfahren wird vereinfacht.
Es wird eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe eingesetzt, die prüft, wie eine Konzentration der Zuständigkeiten für Dublin-Verfahren beim Bund und der verwaltungsgerichtlichen Zuständigkeit für damit zusammenhängende Verfahren erzielt werden kann, insbesondere welche gesetzlichen Änderungen und personellen Ressourcen hierfür erforderlich sind. Sie soll nach Abschluss ihrer Arbeiten über das Ergebnis berichten.
7. Bund und Länder werden in Berlin innerhalb von drei Monaten ein gemeinsames Zentrum zur Unterstützung der Rückkehr (ZUR) einrichten, das der operativen Abstimmung zwischen Bund und Ländern zu Rück-

kehr- und Rückführungsfragen, beispielsweise im Rahmen von Sammelrückführungen, dient. Es steht in ständigem Kontakt mit den Botschaften der Herkunftsländer und beschafft in allen Problemfällen die nötigen Dokumente für Personen, die Deutschland wieder verlassen müssen.

Das ZUR setzt auf bestehenden Strukturen auf (Bund-Länder-Koordinierungsstelle Integriertes Rückkehrmanagement; AG Rück; Passersatzbeschaffungsstelle der Bundespolizei). Das ZUR erhält eine Geschäftsstelle, deren Leitung dem Bundesministerium des Innern obliegt. Die Länder entsenden jeweils mindestens einen verantwortlichen Mitarbeiter an das ZUR.

8. Die Länder stellen eine ausreichende Zahl von Abschiebungshaftplätzen in räumlicher Nähe von zentralen Ausreiseeinrichtungen oder in anderen Abschiebungshafteinrichtungen bereit.
9. Das Bundesministerium des Innern wird bis zum 1.5.2017 Anwendungshinweise zu § 60a Aufenthaltsgesetz vorlegen, um eine einheitlichere Anwendung der gesetzlichen Duldungsregelungen einschließlich der diesbezüglichen Eintragungen im Ausländerzentralregister (AZR) durch die Ausländerbehörden zu erreichen.
10. Die Bundeskanzlerin und die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder bitten die Innenminister von Bund und Ländern, bis zum 1.5.2017 ein Verfahren zur möglichst vollständigen Erfassung sämtlicher Rückführungen und freiwilligen (auch nicht-geförderten) Ausreisen zu entwickeln. In diesem Verfahren sollen auch die bei Ausländer- und Sozialleistungsbehörden vorliegenden Informationen berücksichtigt werden. Die über die Rückführungen und freiwilligen Ausreisen gewonnenen Erkenntnisse sollen auch den Sozialleistungsbehörden zur Verfügung gestellt werden.
Es ist sicherzustellen, dass die bestehende Verpflichtung, das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und die Ausländerbehörden über die Einleitung strafrechtlicher Ermittlungsverfahren gegen Ausländer zeitnah zu unterrichten, eingehalten wird.
11. Mit dem Kerndatensystem ist eine IT-Lösung geschaffen worden, um die bundesweit einheitlichen Anforderungen zur Durchführung der Asylverfahren medienbruchfrei umsetzen zu können. Um das AZR auch für die Steuerung von Rückführungen und freiwilligen Ausreisen besser nutzen zu können, soll es zu einem aktuellen Verlaufssystem ertüchtigt werden,

was detailliertere Nach- und Weiterverfolgung von der negativen Asylentscheidung bis zur Rückkehr ins Herkunftsland ermöglicht. Der Bund soll auf der Grundlage eines mit den Ländern gemeinsam erarbeiteten Anforderungskatalogs eine Softwarelösung mit Modulen für alle Verfahrensbeteiligten entwickeln. Bund und Länder erklären sich bereit, für eine zeitnahe Erfassung und kontinuierliche Pflege der relevanten Daten Sorge zu tragen.

12. Die Bundeskanzlerin und die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder bitten die Innenminister von Bund und Ländern, bis zum 1.5.2017 ein Konzept zur Verbesserung der Kommunikationswege zwischen Ausländerbehörden und Sozialleistungsbehörden vorzulegen. Hierdurch soll unter anderem eine konsequentere Anwendung der Regelungen zu Leistungskürzungen (§ 1a AsylbLG) und Beschäftigungsverboten (§ 60a Abs. 6 Nr. 2 AufenthG) ermöglicht werden, wenn Ausreisepflichtige ein Abschiebungshindernis selbst zu vertreten haben.
13. Die Bundesregierung wird die laufenden Verhandlungen mit wichtigen Herkunftsstaaten weiter vorantreiben, um die Kooperation bei der Rückübernahme eigener Staatsangehöriger weiter zu verbessern. Sie verfolgt dabei einen kohärenten Ansatz und bezieht die gesamte bilaterale Zusammenarbeit in den notwendigen Interessenausgleich mit ein. Ziele sind insbesondere die Verbesserung der Ausstellungspraxis von Passersatzpapieren, die Nutzung von EU-Laissez-Passer und der Wegfall administrativer Beschränkungen, etwa bei der Wahl des Transportmittels. Der im Bundesministerium des Innern eingerichtete Stab Rückkehr wird durch regelmäßige Kontakte mit den Herkunftsstaaten sicherstellen, dass die praktische Umsetzung getroffener Kooperationsvereinbarungen gelingt, und die Länder weiterhin regelmäßig unterrichten.
14. Das Verfahren zur gegebenenfalls erforderlichen ärztlichen Begutachtung der Reisefähigkeit von Rückführungen muss mit dem Ziel einer Beschleunigung verbessert werden. Dabei kommt insbesondere den fachpsychiatrischen Begutachtungen eine besondere Bedeutung zu. Die Länder setzen sich für den vermehrten Einsatz von Amtsärzten oder vergleichbar geeignetem ärztlichen Personal zur Überprüfung der Reisefähigkeit vor Rückführungen ein.

15. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge wird die Bearbeitung von Asylfolgeanträgen beschleunigen, um Verzögerungen bei Rückführungen zu minimieren.
16. Die Bundeskanzlerin und die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder bitten die Innenminister von Bund und Ländern, ihnen bis Ende März 2017 einen Zwischenbericht und bis zur Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder im Juni 2017 einen abschließenden Bericht zur Umsetzung der zuvor genannten Maßnahmen vorzulegen.