

Vollzugsdefizite

Ein Bericht über die Probleme bei der praktischen
Umsetzung von ausländerbehördlichen
Ausreiseaufforderungen

Trier, im April 2011

Vorbemerkungen	3
Teil A Einflussnahme von politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen auf den Abschiebungsvollzug	4
Teil B Praktische Aspekte	
1. Identitätsklärung/Passbeschaffung	6
2. Kooperationsverhalten der Herkunftsstaaten	7
3. Innerorganisatorische Probleme	
3.1 Überforderung der Ausländerbehörden	7
3.2 Personalsituation bei den Ausländerbehörden	8
3.3 Verfahrensdauer beim BAMF	9
3.4 Fehlende Kompetenz bei medizinischen Abschiebungshindernissen	9
3.5 Informations- und Kommunikationsfluss zwischen beteiligten Behörden	10
3.6 Fehlende Informationsgewinnung im Anfangsstadium	10
3.7 Unterschiedliche Zuständigkeiten zwischen Aufnahme, Rückkehrförderung, zwangsweiser Rückführung in den Ländern	11
3.8 Fehlende Aufsicht	11
3.9 Fehlende (bundesweite) strategische Ausrichtung und Prioritätensetzung	11
4. Probleme bei der Rechtsanwendung	
4.1 Abschiebungshaft	12
4.2 Konfliktfeld Strafverfolgung/Strafvollstreckung und Rückführung	13
4.3 Auswirkungen medizinischer Indikationen auf den Vollzug	13
4.4 Asylantrag zum selbst gewählten Zeitpunkt	14
4.5 Lockerung der Residenzpflicht	14
5. Vollzugswille	
5.1 Tendenz zur Konfliktvermeidung	14
5.2 Rechtfertigungsdruck bei Gesetzesvollzug	15
5.3 Auswirkungen des allgemeinen Aufgabenzuwachses auf Rückführungsvollzug	15
6. Vollzugsvereitelung	
6.1 Untertauchen	16
6.2 Gezielte Widerstandshandlungen	16
6.3 Suizidabsicht (Androhung)	17
6.4 Selbstverletzungen	17
6.5 Herstellung von Haftunfähigkeit	17

Vorbemerkung:

Angestoßen durch die wechselseitige Diskussion zwischen dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und den Ländern über die jeweils verbesserungsbedürftige Erfüllung der Aufgaben mit Bezug auf die Rückführungspraxis wurde die bestehende Unterarbeitsgruppe (UAG) BAMF-Länder von der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Rückführung (AG Rück) beauftragt, innerhalb dieser UAG entsprechende Praxisfragen und Erfahrungen aufzuarbeiten.

Die UAG setzte sich aus Vertretern oberster Landesbehörden (Mitglieder der AG Rück) und Clearingstellen der Länder BW, BY, BE, HH, NI, NRW und RP und Vertretern der Bundespolizei (BPol) (BMI -BI2- und BPolP) zusammen. Die Federführung oblag dem Vorsitz der Clearingstellentagung Passersatzbeschaffung.

Die Existenz von Vollzugsdefiziten ist nicht zu leugnen. Eine Auswertung des Ausländerzentralregisters beispielsweise für die Jahre 2009 und 2010 ergibt bei den abgelehnten Asylbewerbern ohne die Zahlen für Iran, Irak und Afghanistan (weil dorthin keine nennenswerten Rückführungen erfolgen) folgendes Bild:

In den beiden genannten Jahren erhielten insgesamt 26.764 (2009 = 10.376 und 2010 = 16.388) Personen nach negativ abgeschlossen Asylverfahren eine Ausreiseaufforderung mit einer Frist zur freiwilligen Ausreise innerhalb von 2 Wochen oder innerhalb eines Monats mit Abschiebungsandrohung für den Fall der Nichtbefolgung der Ausreisepflicht. Davon sind zum Stand 28.02.2011 von den Personen aus **2009 = 680 (6,6%)** und aus **2010 = 1.495 (9,1%)** Personen mit Fortzug ins Ausland registriert und **2009 = 974 (9,4%)** und **2010 = 930 (5,7%)** Personen als abgeschoben registriert. **Eine nachweisliche Beendigung des Aufenthaltes durch Ausreise oder Abschiebung hat demnach in 2009 lediglich in einer Größenordnung von 15,9% und in 2010 von 14,8% stattgefunden.**

Die UAG hat in dem nachstehenden Bericht versucht, die wesentlichen Vollzugsprobleme aus Sicht der Praxis zu definieren und darzustellen, diese soweit wie möglich und nötig mit Zahlen und Fakten zu versehen (überwiegend nur als partielle Hinweise, weil hier ein bundesweites Datenmaterial zumeist nicht existiert) und Vorschläge zur Lösung oder Verbesserung der besprochenen Problemfelder zu beschreiben.

Nachfolgend werden die von der Arbeitsgruppe identifizierten Vollzugsprobleme dargestellt, die sowohl dem innerorganisatorischen Bereich zuzurechnen sind, bei der Rechtsanwendung entstehen, im mangelnden Vollzugswillen und der Vollzugsvereitelung zu suchen sind, ihre Ursache in der Identitätsklärung und Beschaffung von Passersatzpapieren (PEP-Beschaffung) finden und schließlich auch dem mangelnden Kooperationsverhalten der Herkunftsstaaten geschuldet sind.

Die in der Praxis festzustellende unzureichende Umsetzung ist neben den bereits genannten Problemfeldern aber auch zu einem nicht geringen Teil Ergebnis politischen und gesellschaftlichen Einflusses oder Verhaltens, der hier vorab beschrieben werden soll:

Teil A - Einflussnahme von politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen auf den Abschiebungsvollzug

Natürlich kann nicht jede Rückkehrentscheidung auch vollzogen werden. Dass die Zahl der tatsächlich Rückgeführten aber derart eklatant von der Anzahl der getroffenen Rückführungsentscheidungen abweicht, liegt nicht nur an den getroffenen Bleiberechtsentscheidungen (z.B. aus humanitären Gründen) oder an den mehr oder weniger dauerhaften Vollzugshindernissen (siehe Teil B), sondern ist auch auf die von der Politik bzw. den Politikern gesetzten und auf die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen zurück zu führen.

Als gesellschaftspolitische Entwicklungen ist zu verzeichnen, dass man sich sowohl im Einzelfall als auch gruppenbezogen immer häufiger und stärker gegen die zwangsweise Beendigung der Aufenthalte ausreisepflichtiger Ausländer wendet. Interessierte Kreise haben es verstanden, ein funktionierendes länderübergreifendes Netzwerk aufzubauen, mit dem auf allen Ebenen in ihrem Sinne Einfluss ausgeübt wird. Sehr gute Kontakte zu Printmedien und auch zu TV-Sendern werden genutzt, um behördliches Handeln zu desavouieren und als inhuman anzuprangern. Die Berichterstattung ist vielfach tendenziös und schreckt auch vor der Verbreitung gezielter Unwahrheiten nicht zurück. Behördliche Bestrebungen um Klarstellung werden ignoriert. Eine objektive Berichterstattung findet nur selten statt. Von der bereits seit langem bestehenden Verpflichtung zur Ausreise nach langjährigen stets abschlägig verlaufenden und zum wiederholten Male durchgeführten verwaltungsgerichtlichen Verfahren durch alle Instanzen wird ebenso wenig berichtet, wie von der Tatsache, dass eine Aufenthaltsbeendigung zunächst vielfach an dem Verhalten des Betroffenen scheiterte. Rechtsstaatliches Verwaltungshandeln wird hier unter dem Deckmantel vermeintlicher Humanität als etwas „Anrüchiges“ betrachtet. In keinem anderen Rechtsgebiet ist eine vergleichbare Positionierung festzustellen. Es käme z.B. niemand ernsthaft auf die Idee, jemanden der 10 Jahre lang erfolgreich Steuern oder Sozialabgaben hinterzogen hat, aus „humanitären Gründen“ eine Steuerlass zu gewähren oder jemandem nach 10 Jahren unfallfreien Fahrens ohne Fahrerlaubnis allein aus dieser Tatsache eine Fahrerlaubnis zu gewähren.

Zu den wenigen Ausnahmen sei hier der FAZ-Artikel am 18.02.2011 erwähnt, in dem die Situation treffend im Zusammenhang mit den Entwicklungen in Tunesien geschildert wird und in dem es sinngemäß heißt:

„Kaum hat die erste Welle Italien erreicht, da werden in Deutschland schon wieder die Trommeln für eine rasche und unbürokratische Aufnahme der Flüchtlinge gerührt. Die lautesten Appelle kommen von Unterstützerorganisationen aus der Flüchtlingsberatung, die ihre wirtschaftlichen Interessen gern hinter moralischen Argumenten verbergen. Als (gemeinnützige) Unternehmen leben sie nämlich auch von staatlichen Aufträgen zur Betreuung von Flüchtlingen und Asylbewerbern“.

Die getroffenen Feststellungen und Entscheidungen in den vorangegangenen asyl- und ausländerrechtlichen wie auch gerichtlichen Verfahren werden bei den Interventionen im laufenden Abschiebungsvollzug auch in der öffentlichen Wahrnehmung meist völlig ausgeblendet. In den Vordergrund werden nur noch die Aufenthaltsdauer im Bundesgebiet die damit unterstellte faktische Integration, eine behauptete Perspektivlosigkeit bzw. die schlechteren Lebensbedingungen im Heimatland gestellt. Jede Form von Restriktion zur Herstellung der Ausreisebereitschaft oder zur Erfüllung der dem Ausländer obliegenden gesetzlichen Verpflichtungen wird als menschenunwürdig oder gar als menschenrechtsverletzend gebrandmarkt, um dadurch unter Berufung auf ein quasi höheres Recht die Rechtmäßigkeit jedes Verwaltungshandelns zu desavouieren und ein moralisches Widerstandsrecht zu begründen.

In diesem Spannungsfeld - nämlich zwischen der Umsetzung gesetzlicher und gerichtlich bestätigter Ausreiseentscheidungen - und gegenläufiger Tendenzen in Politik und Gesellschaft, Gnade vor Recht im Einzelfall oder auch gruppenbezogen walten zu lassen - bewegt sich die Arbeit der Ausländerbehörden. Die Kluft zwischen rechtmäßigem Verwaltungshandeln und (gesellschafts-)politischen Ansprüchen und Erwartungen vergrößert

sich zunehmend. Die Mitarbeiter der Ausländerbehörden müssen zunehmend konstatieren, dass sich Ausreiseverpflichtungen allenfalls noch bei Straftätern und/oder Terrorverdächtigen mit dem gebotenen Rückhalt durchsetzen lassen.

Nach den Erfahrungen der Praxis tut sich die Politik oft schwer damit, Rückführungsentscheidungen offensiv zu vertreten, da dadurch in der öffentlichen Meinung ein zumeist negatives Image entstehen könnte. Stattdessen werden im Gefolge des medialen „mainstreams“ regelmäßig Integrations- und Legalisierungsdiskussionen geführt, ohne die Öffentlichkeit auf die Problematik der selbstverschuldeten Abschiebungshindernisse und die notwendigen ordnungsrechtlichen Konsequenzen hinzuweisen.

BVerfG vom 24.5.2006 – 2 BvR 669/04 zur Rücknahme einer erschlichenen Einbürgerung:
„Eine Rechthandlung, die sich ernst nimmt, darf nicht Prämien auf die Missachtung ihrer selbst setzen. Sie schafft sonst Anreize zur Rechtsverletzung, diskriminiert rechtstreu Verhalten und untergräbt damit die Voraussetzungen ihrer eigenen Wirksamkeit!“

Aufenthaltsbeendende Maßnahmen werden nicht als Zeichen eines wirkungsvollen Rechtsstaates betrachtet, sondern sollten besser im Verborgenen und möglichst geräuschlos vorstattgehen.

Je nach politischer Konstellation der regierenden Parteien werden die Hürden für die Ausländerbehörden beim Vollzug oft durch interne Weisungen und entsprechende Erlassregelungen über bspw. besondere Prüfungsvorgaben höher und höher gegangen und dadurch aufenthaltsbeendende Maßnahmen immer mehr erschwert.

Es ist aber nicht nur die Landes- und Bundespolitik, deren Unterstützung bei der Rückführung vielfach vermisst wird. Allgemein bekannt ist auch die Einflussnahme durch die Lokalpolitik auf kommunaler Ebene. Da gibt es den Bürgermeister oder Landrat, der wegen des drohenden Imageschadens aber auch angesichts nahender Kommunalwahlen in den Medien nicht in Verbindung mit Abschiebungen gebracht werden möchte oder aus eigener politischer Anschauung dem Abschiebungsvollzug seiner Ausländerbehörde den Rückhalt versagt. Landes- wie Kommunalpolitiker brechen eingeleitete Vollzugsmaßnahmen bei entsprechendem Druck immer wieder in letzter Minute ab, um den Aufenthalt rechtsgrundlos weiter zu dulden, wohl wissend, dass die Aufsichtsbehörden regelmäßig nicht einschreiten. Betrachtet man die Kostenseite dieses Verhaltens, stellen die entstandenen Flug-Stornokosten noch den geringsten Anteil dar.

Dabei ist es durchaus zu begrüßen, dass das weiterentwickelte Aufenthaltsrecht in humanitär schwierig gelagerten Fällen gute Lösungsmöglichkeiten bietet. Mit Sorge wird allerdings die Tendenz betrachtet, ein Aufenthaltsrecht allein aufgrund einer bestimmten Aufenthaltsdauer im Bundesgebiet zu gewähren und die dafür notwendigen Integrationsleistungen immer mehr zu relativieren. Es besteht die Gefahr, dass die Gewährung eines Aufenthaltsrechts nicht mehr von der Einhaltung bestimmter Regeln abhängt, sondern sich diese Regeln umgekehrt an der Verweigerungshaltung des zur Ausreise verpflichteten Ausländers orientieren. Dies führt letztlich dazu, dass der gesetzestreue Ausländer, der seiner Ausreiseverpflichtung nach Abschluss eines rechtsstaatlichen Verfahrens nachkommt, der Dumme ist.

Um prekären Vollzugsmaßnahmen aus dem Weg zu gehen wird vielfach von den humanitären Lösungsmöglichkeiten in fragwürdiger Weise Gebrauch gemacht. Die Fallkonstellationen, in denen humanitäre Lösungen zum Tragen kommen, sind für die Ausländerbehörden kaum noch berechenbar. Oft wird ein humanitäres Aufenthaltsrecht nur gewährt, um den Vorgang abzuschließen. Bei den ausreisepflichtigen Ausländern wie auch in der Öffentlichkeit verfestigt sich der Eindruck, dass der Vollzug nur lange genug verhindert werden muss, um in den Genuss eines Bleiberechts zu kommen. Es herrscht demzufolge mittlerweile vielfach der Eindruck vor, dass die Ausländerbehörden nach freiem Ermessen über Aufenthaltsgewährung entscheiden könnten und man nur genügend Druck machen muss, um zu einem positiven Ergebnis zu kommen.

Teil B - Praktische Aspekte

1. Identitätsklärung/Pass(ersatzpapier)beschaffung

In der öffentlichen und vielfach auch in der politischen Wahrnehmung wird kaum bemerkt, dass mehr als 80 % aller in das Bundesgebiet einreisenden Asylbewerber angeben, über keine Pässe oder sonstige Dokumente zu verfügen, die die Identität und Staatsangehörigkeit des Ausländers belegen können. Dieses von den Schlepperorganisationen empfohlene Verhalten ist mittlerweile das wirksamste Mittel, um in Deutschland einen Daueraufenthalt zu erzwingen. Es handelt sich dabei um ein Phänomen das auch unter sicherheitspolitischen Aspekten besorgniserregend ist. Umso mehr sollte man erwarten können, dass vor allem die Stellen, die sich mit der Frage der Identitätsklärung befassen, ausreichend Unterstützung erfahren. Dies ist jedoch leider nicht immer der Fall.

Das Hauptproblem ist bekanntermaßen die Falschangabe von Identitäten in Verbindung mit der Unterdrückung von Identitätsdokumenten oder der Vorlage gefälschter Dokumente. Entsprechend der damit verfolgten Zielsetzung besteht in der Regel auch kein angemessenes Mitwirkungsverhalten der Betroffenen bei der Identitätsaufklärung/Passersatzpapier (PEP) -Beschaffung. Behördlicherseits bestehen zwei Möglichkeiten: Einerseits, das Mitwirkungsverhalten der Betroffenen zu beeinflussen und andererseits eigene Nachforschungen zur Identitätsaufklärung zu betreiben.

Die ausländer- und asylrechtlichen Vorschriften bieten mit Ausnahme der Strafvorschriften des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) keine wirksamen Möglichkeiten zur Beeinflussung des Mitwirkungsverhaltens. Bzgl. der Strafbestimmungen des § 95 Abs. 1 Nr. 1 und 5 sowie Abs. 2 Nr. 2 AufenthG ist in der Praxis jedoch festzustellen, dass

- die Strafverfolgungsbehörden häufig kein Verfolgungsinteresse haben (Einstellung nach § 153 StPO), weil offensichtlich die Dimension des Problems verkannt wird,
- hohe, oft unerfüllbare Beweisanforderungen gestellt werden (Zeugenaussagen der Mitarbeiter ausländischer Missionen, von Mitarbeitern deutscher Auslandsvertretungen im Ausland usw.),
- nach der Rechtsprechung falsche Angaben in Passersatzanträgen und dazugehörige Unterlagen nur Erklärungen und deshalb nicht strafbar sind,
- viele Ausländerbehörden nach ersten negativen Erfahrungen mit der Strafverfolgung das Stellen von Strafanzeigen wegen vermeintlicher Aussichtslosigkeit unterlassen.

Die Durchführung eigener Ermittlungen zur Identitätsklärung stößt an Grenzen, weil aufgrund der vorhandenen Strukturen

- das Mittel der Informationsgewinnung durch intensive Befragung der Betroffenen häufig nicht genutzt wird,
- rechtlich mögliche Wohnungsdurchsuchungen zu selten durchgeführt werden; wenn sie durchgeführt werden, werden sie häufig auf das Auffinden von Pässen beschränkt (es ist auch immer wieder festzustellen, dass Wohnungsdurchsuchungen ohne ausländerbehördliche Begleitung nur durch Polizeibeamte durchgeführt werden), und
- die Durchsuchung von Personen und Sachen unterbleibt.

Das Verfahren zur PEP-Beschaffung bei teilzentralisierten Staaten leidet in den Ländern, in denen das Verfahren ausschließlich zwischen Ausländerbehörden und der Bundespolizei stattfindet, darunter, dass die von den Zentralstellen entwickelten Kenntnisse und Erfahrungen ungenutzt bleiben.

Zahlen und Fakten:

Im Land Berlin bewegt sich der Anteil der Duldungsinhaber, bei denen aufgrund fehlender oder unzureichender Mitwirkung bei der Identitätsklärung aufenthaltsbeendende Maßnahmen nicht vollzogen werden können und daher gemäß § 11 BeschVerfV die Nebenbestimmung „Erwerbstätigkeit nicht gestattet“ verfügt wird, bei ca. 80 %. Dem steht allerdings eine eher großzügige Erteilung von Titeln nach § 25 AufenthG im Falle vom Betroffenen nicht zu vertretender Ausreisehindernisse entgegen.

Passlosigkeit und ungeklärte Identität machen in Baden-Württemberg ca. 45 % aller Duldungsfälle aus.

Lösungsansatz:

Zentralisierung von Aufgaben und damit Sicherstellung der konsequenten Nutzung vorhandener rechtlicher und methodischer Möglichkeiten.

2. Kooperationsverhalten der Herkunftsstaaten

Das aus Rückführungssicht bestehende Problem der mangelnden oder fehlenden Kooperation vieler Herkunftsstaaten wird durch die jährlich von den Zentralstellen aktualisierte so genannte **Problemstaatenliste**, die aktuell 30 Staaten umfasst, beschrieben. Es wird daher als ausreichend angesehen, die wichtigsten Problemfelder hier nur stichwortartig aufzuzeigen. Zur Darstellung der Dimension des Problems sei darauf hingewiesen, dass der Personenkreis, der diesen Problemstaaten zuzurechnen ist, nach statistischen Berechnungen auf der Grundlage der Asylbewerberleistungsstatistik des statistischen Bundesamtes jährlich Kosten in Höhe von über 320 Millionen Euro verursacht.

Die hauptsächlichen Probleme im Kooperationsverhalten der Herkunftsstaaten sind:

- hohe Nachweisforderungen,
- Freiwilligkeitserfordernis,
- Schutzhaltung für eigene Staatsangehörige,
- Korruption,
- kein politisches Interesse an Rückführungen,
- Rückführungsverweigerung als Druckpotential in bilateralen oder internationalen Verhandlungen (z. T. mit Gegenforderungen),
- fehlende Strukturen/fehlender Wille zur Nachforschung,
- persönliche Einstellung des konsularischen Personals,
- intransparentes Verfahren,
- Willkürentscheidungen und
- unangemessen lange Verfahrensdauer.

3. Innerorganisatorische Probleme

3.1 Überforderung der Ausländerbehörden

Die Aktenauswertungen und die regelmäßigen Kontakte der Zentralstellen mit den Ausländerbehörden zeigen eindeutig, dass viele Ausländerbehörden mit den komplexen Problemen, die im Zusammenhang mit dem Vollzug von Rückführungsentscheidungen auftreten können, häufig überfordert sind. Gründe dafür

sind zumeist die mangelnde Routine aufgrund einer zu geringen Fallzahlendichte sowie die mangelnde Fachkenntnis für die Lösung von z. T. anspruchsvollen Rechtsproblemen. Diese Überforderung führt immer wieder zur Unterlassung (Weg des geringsten Widerstandes) oder zu einer verspäteten und zögerlichen Durchführung der notwendigen Maßnahmen, wodurch sich die durchzuführenden Maßnahmen häufig verkomplizieren, weil immer wieder neue Sachverhalte berücksichtigt werden müssen. Die rechtlichen Anforderungen sind durch europarechtliche und nationale Vorgaben und die Rechtsprechung im Vollzugsbereich, z.B. bei medizinischen und sonstigen Abschiebungshindernissen, Abschiebungshaft usw., z. T. so anspruchsvoll geworden, dass ein nicht spezialisierter Sachbearbeiter hier schnell überfordert ist, mit der Folge von den Vollzug verzögernden Rechtsfehlern. Zu berücksichtigen ist dabei, dass auch in diesem Tätigkeitsbereich häufig Mitarbeiter des mittleren Dienstes beschäftigt werden (laut KGSt-Gutachten 1/2009 ist der allgemeine Sachbearbeiter in der Ausländerbehörde der Besoldungsgruppe A 8 zuzuordnen; spezialisierte Sachbearbeiter für Aufenthaltsbeendigung der Besoldungsgruppe A 10). Erschwert wird diese Situation noch durch eine erhebliche Fluktuation beim Personal der Ausländerbehörden und den damit zwangsläufig eintretenden Erfahrungsverlust.

Zahlen und Fakten:

Ein Vergleich der personellen Änderungen bei den Ausländerbehörden in Niedersachsen anhand der Telefonverzeichnisse 02/2009 und 11/2010 ergibt einen Wert von 20,46 % und bei den Ausländerbehörden in Rheinland-Pfalz anhand der Telefonverzeichnisse 2006 und 2007 einen Wert von 20,93 %.

Dieser Wert ist bei einer Aufgabenstellung, bei der es sehr auf Erfahrungswissen ankommt, sehr hoch. Wenn man bedenkt, dass der Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz bei einer Untersuchung der Ausländerbehörden im Jahre 2008 von einer Einarbeitungszeit von mehr als zwei Jahren ausgeht und bei 20% Jahresverlust in 2,5 Jahren 50 % des Personalbestandes regelmäßig ausgetauscht sind, zeigt dies die sehr erheblichen negativen Auswirkungen auf eine qualitätvolle Sachbearbeitung.

Zum Vergleich mit der allgemeinen Verwaltung liegt der Arbeitsgruppe lediglich ein Wert vor, und zwar von der Regierung in Mittelfranken. Dort lag die allgemeine Personalfuktuation in einem Zeitraum von vier Jahren bei 4,87 %, wohingegen er bei der Zentralen Rückführungsstelle als Teil der Regierung Mittelfranken im gleichen Zeitraum bei 46% lag.

3.2 Personalsituation bei den Ausländerbehörden

Die Erfahrungen der Praktiker der Arbeitsgruppe zeigen, dass vielfach die für die Personalausstattung bemessene Bearbeitungszeit den Arbeitsaufwand der immer komplexer werdenden Aufenthaltsbeendigungen nicht mehr richtig abbildet. Die fehlende Arbeitszeit führt zum Hinausschieben von Vollzugsmaßnahmen und produziert vermeidbare Fehler. Hinzu kommt, dass die eher unattraktiven Arbeitsbedingungen bei Ausländerbehörden (wg der teils problematischen Klientel und der teils belastenden Maßnahmen) eine häufige Fluktuation des eingesetzten Personals zur Folge hat und damit mühsam erarbeitetes Fachwissen schnell wieder verloren geht (siehe auch 3.1). Immer wieder ist auch eine demotivierte Einstellung der Sachbearbeiter festzustellen, was einerseits darin begründet sein kann, dass die Sachbearbeiter in der Regel nicht auf eigenen Wunsch zur Ausländerbehörde versetzt werden und/oder weil dort immer wieder erlebt wird, dass repressive Maßnahmen trotz vieler Mühe nicht zum Erfolg führen und zudem mit einem negativen Image behaftet sind und die auch im Erfolgsfalle nur verschwiegen werden, wodurch es oft an der für eine Arbeitszufriedenheit wichtigen Anerkennung mangelt. Die regelmäßigen Stelleneinsparungen und Arbeitsverdichtung durch zusätzliche Aufgaben z. B. durch

neue Gesetze (eAT, Anfragen Verfassungsschutz usw.) führen in diesem Zusammenhang noch zu einer weiteren Eskalation dieser Situation.

Lösungsansätze für 3.1 und 3.2:

- Zentralisierung aufenthaltsbeendender Maßnahmen auf Landesebene.
- Ausreichende Personalausstattung.
- Attraktive Arbeitsbedingungen mit angemessener Besoldung/Vergütung.

3.3 Verfahrensdauer BAMF

Die vom BAMF in der ersten Jahreshälfte 2010 getroffenen Maßnahmen zur Beschleunigung der Asylverfahren (Gemeinschaftsaktion Asyl) haben deutlich Wirkung gezeigt (Steigerung der Gesamtzahl der Entscheidungen um 43,4 % gegenüber 2009). Diese positive Wirkung ist allerdings durch den starken Anstieg der Erst- und Folgeanträge im gleichen Zeitraum um 47,1 % wieder kompensiert.

Die durchschnittliche Bearbeitungsdauer beträgt daher derzeit immer noch 7,4 Monate.

Lösungsansätze:

Die Verkürzung der Bearbeitungsdauer wird sich nur durch verstärkten Personaleinsatz lösen lassen.

Flankierende Maßnahmen zur Reduzierung des Verfahrensaufwands u.ä., wie z.B.

- alternative Androhung von Abschiebungszielstaaten und
- auflösende Bedingung bei Feststellung von Abschiebungsverboten

werden in der UAG BAMF-Länder verfolgt.

3.4 Fehlende Kompetenz bei medizinischen Abschiebungshindernissen

Die Prüfung medizinischer Abschiebungs- und Vollzugshindernisse ist ein zunehmendes Problem in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht.

Der im Jahre 2004 von einer gemeinsamen Arbeitsgruppe von Ländervertretern und Vertretern der Bundesärztekammer zu Fragen der ärztlichen Mitwirkung bei Rückführungsfragen erstellte „Informations- und Kriterienkatalog“ vermochte es nicht, für diesen Bereich des Gesetzesvollzugs die erhoffte breite Akzeptanz in der Ärzteschaft herbeizuführen. Vielfach wollen Ärzte (selbst Amtsärzte) mangels Einsicht in die rechtliche und tatsächliche Faktenlage oder aus weltanschaulicher/berufsethischer Sicht nicht zu Vollzugsmaßnahmen beitragen. Die wenigen neutralen Ärzte, die bereit sind, solche Begutachtungen vorzunehmen, werden zwangsläufig sehr häufig von den Ausländerbehörden in Anspruch genommen. Diese Ärzte sehen sich dann schnell einer nachhaltigen Kritik und z. T. zielgerichteten Diffamierungen ausgesetzt. Nicht selten wird ihnen eine fehlende Qualifikation vorgeworfen und der Vorwurf erhoben, sie seien aus materiellen Gründen Gefälligkeitsgutachter der Ausländerbehörden, mit der Folge, dass immer wieder Ärzte wegen dieser Angriffe die Bereitschaft, an der gesundheitlichen Aufklärung mitzuwirken, aufkündigen.

Der Einwand gesundheitlicher Abschiebungshindernisse, insbesondere schwer überprüfbarer Erkrankungen psychischer Art (z.B. PTBS), häufig verknüpft mit dem ebenso schwer überprüfbaren Vorbringen einer Suizidalität, wird weiterhin inflationär als effektive Möglichkeit, eine Rückführungsmaßnahme zu verzögern oder zum (vorläufigen) Scheitern zu bringen, genutzt. Die Ausländerbehörden werden hierdurch nach wie vor qualitativ wie quantitativ enorm belastet.

Zahlen und Fakten

- Von 30 Abschiebungen, die im Januar 2011 durch die ABH Berlin durchgeführt wurden, wurden in 9 Fällen (30 %) zuvor medizinische Abschiebungs- und Vollzugshindernisse gelten gemacht.
- Eine Auswertung der ZRS Nordbayern ergab, dass bei etwa 30% aller geplanten Abschiebungen medizinische Problemstellungen zu lösen waren.
- In Niedersachsen wurden im Zeitraum 10/2010 bis 02/2011 ca. 11% der stornierten Abschiebungen mit Reise- und Flugunfähigkeit begründet.
- Die Anzahl der in NRW zwischen 10/2010 und 02/2011 mit ärztlicher Begleitung gebuchten Abschiebungen betrug 6,5%.
- Beim Sammelcharter Türkei am 1.3.2011 wurden 10 von 70 Personen ärztlich begleitet.
- Die Zahl der medizinischen Einwände bei Überstellungen im DÜ-Verfahren liegt nach Einschätzung der Ausländerbehörde Berlin mittlerweile bei ca. 90 %.
- Die Anzahl der Beteiligungen des BAMF nach § 72 Abs. 2 AufenthG an der ausländerbehördlichen Prüfung von zielstaatsbezogenen Abschiebungshindernissen, die ganz überwiegend nur medizinischer Natur sein können, weil fast nur diese Fallgestaltung in die Prüfungszuständigkeit der Ausländerbehörden fällt, betrug 2007 = 846; 2008 = 805; 2009 = 839 und 2010 = 886 Fälle.

3.5 Informations- und Kommunikationsfluss zwischen beteiligten Behörden

In einigen Ländern werden die Verfahren zur PEP-Beschaffung bei den teilzentralisierten Staaten unmittelbar zwischen der beteiligten Ausländerbehörde und der Bundespolizei abgewickelt. Die Bundespolizei ist dabei auf die Informationszulieferung angewiesen. Da die Ausländerbehörden in der Regel nicht über die Fachkompetenz zur Bewertung der Relevanz von Informationen für das jeweilige PEP-Beschaffungsverfahren verfügen, bleiben wichtige Informationen oft unerkannt und verhindern damit eine positive PEP-Beschaffung.

Neben diesem speziellen Problem ist der gerade für die schwierige Identitätsklärung wichtige Informationsaustausch mangels Problembewusstsein der handelnden Personen ein erhebliches Defizit. Bei den unterschiedlichsten Behördenvorgängen (Standesämtern, Zulassungsstellen, Sozial- und Gesundheitsämtern usw.) werden u. U. Kenntnisse und Belege zu Identitäten vorgelegt oder festgestellt, ohne dass diese gesichert und an die Ausländerbehörde weitergeleitet werden.

Lösungsansatz:

In den Ländern, in denen bisher die Verfahren zur PEP-Beschaffung bei den teilzentralisierten Staaten nicht über die Zentralstellen abgewickelt werden, wird das Verfahren zentralisiert.

Duldungsbescheinigungen und Aufenthaltsgestattungen von Personen ohne gesicherte Identität werden mit einem Zusatz versehen, dass Unterlagen, die die Identität belegen oder von den gemachten Angaben abweichen, zu sichern und der Ausländerbehörde zu übermitteln sind. Für die Aufnahme einer solchen Formulierung in die Duldung/die Aufenthaltsgestattung müsste eine entsprechende Rechtsgrundlage geschaffen werden.

3.6 Fehlende Informationsgewinnung im Anfangsstadium

Im Identifizierungsverfahren ist immer wieder festzustellen, dass den Zentralstellen nur eine spärliche Informationsbasis über die betroffene Person vorliegt, da weder Bundesamt noch die zuständigen Ausländerbehörden hier umfänglich und

nachdrücklich eine Informationsgewinnung betreiben. Zumeist werden lediglich unkritisch die – zudem oft noch unvollständigen – Angaben des Betroffenen übernommen, weil man sich den Schwierigkeiten eines späteren Identifikationsverfahrens bzw. der entscheidungserheblichen Bedeutung für das asyl- und/oder ausländerrechtliche Verfahren nicht bewusst ist.

Bei konsequenter Unterdrückung von ID-Unterlagen und/oder Falschangaben zur Identität/Staatsangehörigkeit ist der Betroffene die einzige Informationsquelle. Die beste Chance an verwertbare Informationen zu kommen stellt dabei eine intensive und nachdrückliche Befragung und gegebenenfalls wiederholte Befragungen dar. Aus den damit zu gewinnenden Informationen können dem Betroffenen Mitwirkungshandlungen auferlegt werden (Anstoß- und Hinweispflicht), es können eigene Recherchen angestellt werden und es können Hinweise auf strafbare Handlungen (falsche oder unvollständige Angaben) gewonnen werden.

Lösungsansatz:

Zumindest bei Personen, bei denen Zweifel an der Herkunft bestehen, und bei Personen, die aus Staaten kommen, in die zurückgeführt werden kann, sollte im Falle fehlender Identitätsnachweise grundsätzlich eine vertiefte individuelle Befragung durchgeführt werden.

Diese Art der Befragungen ist zeitintensiv und erfordert geschulte Mitarbeiter. Im Bedarfsfall müssen die Personalressourcen dazu verstärkt werden.

3.7 Unterschiedliche Zuständigkeiten zwischen Aufnahme, Rückkehrförderung, zwangsweiser Rückführung in den Ländern

Die unterschiedlichen Zuständigkeiten in den Ländern verhindern eine Sachbehandlung des ausländerrechtlichen Falles „aus einem Guss“. Es werden „Wohltaten“ gewährt, ohne diese in Bezug zu setzen zum Mitwirkungsverhalten im ausländerrechtlichen Bereich. Ein Case-Management findet nicht statt.

Lösungsansatz:

Herstellung der organisatorischen Voraussetzungen bei der Sachbearbeitung für ein Case-Management.

3.8 Fehlende Aufsicht

Nach den Erkenntnissen der Zentralstellen werden aus den unterschiedlichsten Gründen, wie z.B. fehlendem Vollzugswillen in Verbindung mit extensiver Rechtsauslegung oder Untätigkeit, z. T. unter Hinnahme eklatanter Rechtsverstöße, Vollzugsmaßnahmen verhindert. Auch werden auf lokaler Ebene aus politischen und so genannten „humanitären“ Gründen aufenthaltsbeendende Maßnahmen contra legem nicht vollzogen. Eine (Fach-) Aufsicht, die hier regulierend eingreifen würde, findet nach den Wahrnehmungen der Praktiker der Zentralstellen nur in den seltensten Fällen statt.

3.9 Fehlende (bundesweite) strategische Ausrichtung und Prioritätensetzung

Aufgrund der bundesweit unterschiedlichen Zuständigkeiten bei der Aufenthaltsbeendigung sowie der Vielzahl beteiligter Behörden fehlt eine einheitliche Strategie und Schwerpunktsetzung. Vor dem Hintergrund immer knapper werdender finanzieller und personeller Ressourcen kommt jedoch einer einheitlichen strategischen Ausrichtung und einer Prioritätensetzung eine besondere Bedeutung zu. Insbesondere bei der Problembewältigung in der Zusammenarbeit mit Drittstaaten

werden in der Praxis derzeit Schwerpunktsetzungen vermisst. Anhand von Auswertungen von Fallzahlen und vorhandenen Problemen könnten gemeinsame Schwerpunktsetzungen zwischen den beteiligten Behörden festgelegt werden.

Es fehlt weiterhin ein kohärenter Ansatz in Deutschland. Die unterschiedlichen Länder sowie der Bund und die jeweils verschiedenen Ressorts verfolgen zum Teil unterschiedliche Interessen bzw. Schwerpunkte. Eine Verknüpfung beispielsweise der Außen-, Wirtschafts- und Entwicklungshilfeinteressen Deutschlands mit den Fragestellungen einer konsequenten Rückkehr von Ausreisepflichtigen in ihre Heimatländer wurde z.B. durch das BMZ bisher schlichtweg abgelehnt. Da andere MS genau solche kohärenten Ansätze verfolgen - und damit ganzheitliche Vorgehensweisen praktizieren - haben die mit dem Vollzug von Rückführungen betrauten Behörden in Deutschland regelmäßig geringere Erfolgsaussichten, Drittstaaten zu einer Zusammenarbeit bei der Rückkehr eigener Staatsangehöriger zu bewegen.

4. Probleme der Rechtsanwendung

4.1 Abschiebungshaft

Abschiebungshaft allgemein

Sämtliche Erfahrungen zeigen, dass ganz überwiegend nicht die abstrakte Abschiebungsandrohung, sondern erst der konkret werdende Abschiebungstermin bei den Betroffenen die Aktivitäten zur Vermeidung der Abschiebung auslösen. In vielen Fällen tauchen Ausreisepflichtige dann dauerhaft oder kurzfristig unter, um später mit neuen Sachverhalten (Heiratsabsichten, Vaterschaftsanerkennungen usw.) neue Verfahren beginnen zu können. Die Abschiebungshaft als effektivstes Mittel zur Verhinderung dieser Form der Abschiebungsvereitelung wird durch die hohen rechtlichen Anforderungen und z. T. durch Verfahrensvorgaben zunehmend in Frage gestellt. Verfahrensfragen wie

- die Aufforderung zur Selbstgestellung vor Stellung eines Haftantrages,
- Terminladungen zum Haftrichter bei Verfahren auf vorläufige Freiheitsentziehung und
- Haftverschonungsbeschlüsse trotz Haftanordnung

kommen im Ergebnis einer Aufforderung zum Untertauchen gleich.

Der gesetzgeberische Wille, dass bei Vorliegen von Haftgründen nach § 62 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 bis 5 AufenthG der Ausländer in Haft zu nehmen ist, wird damit konterkariert bzw. auf den Haftgrund nach Nr. 3 reduziert.

Zahlen und Fakten:

Die Zahl der im Wege der Selbstgestellung versuchten Abschiebungen in Berlin scheiterte 2009 in 311 von 352 Fällen (ca. 88%) und in 2010 in 487 von 526 Fällen (92,5%)!

Lösungsansatz:

In Fällen, in denen ein Untertauchen zu erwarten ist, sollte von Vorgaben und Maßnahmen zur Ankündigung von Abschiebungsterminen abgesehen werden.

Anwendung der 14-Tage-Haft nach § 62 Abs. 2 Satz 2 AufenthG

Obwohl die Vorschrift nach dem gesetzgeberischen Willen vorrangig an das Ablaufen der Ausreisefrist anknüpft und nach 62.2.2 VwV-AufenthG keine Anzeichen dafür vorhanden sein müssen, dass sich der Ausländer der Abschiebung entziehen will, wird in der gerichtlichen Praxis im Rahmen der Ermessensausübung häufig auf die Gefahr des Untertauchens abgestellt, so dass der vom Gesetzgeber gewollte Zweck der Vorschrift damit häufig ins Leere läuft.

Lösungsansatz:

Gesetzliche Klarstellung, dass es im Anwendungsfall des § 62 Abs. 2 Satz 2 AufenthG keines Haftgrundes nach § 62 Abs. 2 Satz 1 AufenthG bedarf.

4.2. Konfliktfeld: Strafverfolgung/Strafvollstreckung und Rückführung

Die seit Sommer 2010 in mehreren Entscheidungen des BGH konsequent vertretene Rechtsauffassung, dass Abschiebungshaftanträge unzulässig sind, wenn bei anhängigen Straf- und Ermittlungsverfahren noch keine Zustimmung der Staatsanwaltschaft nach § 72 Abs. 4 AufenthG vorliegt, führt in der ausländerbehördlichen Praxis zu erheblichen Problemen bei der Inhaftnahme von nicht planbaren Aufgriffsfällen. In der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit ist es insbesondere bei größeren Staatsanwaltschaften oft nicht möglich, einen Strafverfolgungsverzicht bzw. das nach § 72 Abs. 4 AufenthG gebotene Einvernehmen zu Gunsten einer Abschiebung zu erhalten, weil die Zuständigkeitsfrage meist nicht sofort geklärt werden kann. Die Versuche, mit den Strafverfolgungsbehörden eine Absprache über ein generelles Einvernehmen zur Abschiebung bei bestimmten Straftaten zu erreichen, sind oft schwierig und auch nicht immer befriedigend, weil die vereinbarten Straftaten oft nur Straftaten nach dem AufenthG sind. Alle anderen Ermittlungs- und Strafverfahren, auch im Bereich der Bagatelldelikte, lassen eine Inhaftnahme zur Abschiebung nur noch zu, wenn es gelungen ist, das Einverständnis der Staatsanwaltschaft vor Stellung des Abschiebungshaftantrages zu erhalten - ansonsten bleiben die Betroffenen, die ja nur zufällig aufgegriffen werden konnten, auf freiem Fuß und können sofort wieder untertauchen.

Wie praxisfern Vereinbarungen zum generellen Einvernehmen sein können, zeigt die aktuelle Absprache mit der Staatsanwaltschaft Hamburg. Dort ist z.B. das Einvernehmen bei Fällen von mehr als 3-tägigem illegalen Aufenthalt davon abhängig gemacht, dass der Beschuldigte mindestens 2/3 der auferlegten Sicherheitsleistung erbracht hat. M.a.W.: Wer seine Sicherheitsleistung bezahlt, darf in Abschiebungshaft genommen werden, wer nicht, wird auf freien Fuß gesetzt!

Lösungsansätze:

In der Sitzung der AG Rück vom am 09./10.11.2010 in Stralsund wurde bereits der Beschluss gefasst, die beabsichtigte Gesetzesinitiative Hamburgs hinsichtlich eines Zusatzes zu § 72 AufenthG, nach der eine fehlende Zustimmung der Staatsanwaltschaft der Anordnung von Abschiebungshaft nicht entgegensteht, zu unterstützen.

Gesetzlicher Ausschluss des Zustimmungserfordernisses bei Straftaten nach § 95 Abs. 1, 1a, 2 AufenthG und § 9 FreizügG/EU.

4.3 Auswirkungen medizinischer Indikationen auf den Vollzug

Gegen Vollzugsabsichten wird mittlerweile zu einem hohen Prozentsatz mit medizinischen Indikationen argumentiert. Eine besondere Schwierigkeit bietet die Objektivierbarkeit der Erkrankungen und ihrer Auswirkungen auf den Vollzug.

Bevorzugt werden von den Betroffenen Krankheitsbilder reklamiert, die sich einer gesicherten Diagnose weitgehend entziehen (psychische Erkrankungen, reklamierte Suizidalität). Neben den wissenschaftlichen Schwierigkeiten einer eindeutigen Ausschlussdiagnostik kommt hinzu, dass viele Ärzte mangels Einsicht in die rechtliche und tatsächliche Faktenlage oder aus weltanschaulicher/berufsethischer Sicht nicht zu Vollzugsmaßnahmen beitragen wollen. Das Feld der medizinischen Bewertungen ist nach allen Seiten offen und es gibt eine unüberschaubare Anzahl von Akteuren (Ärzten, Gutachtern) mit den unterschiedlichsten Qualifikationen und Ansichten. Auf die Ausführungen zu Punkt 3.4 wird auch an dieser Stelle verwiesen.

Zahlen und Fakten:

siehe 3.4.

4.4 Asylantrag zum selbst gewählten Zeitpunkt

Immer wieder kommt es vor, dass ein Ausländer sein Schutzbegehren ausdrücklich materiell auf die Geltendmachung zielstaatsbezogener Abschiebungshindernisse gem. § 60 Abs. 2-5, 7 AufenthG beschränkt, ohne einen formellen Asylantrag zu stellen. Damit ist i.d.R. materiell von einem Asylgesuch im Sinne des § 13 Abs. 1 AsylVfG auszugehen. Das Bundesverwaltungsgericht hat durch Beschluss vom 03.03.2006, 1 B 126.05, festgestellt, dass ein entsprechendes Wahlrecht des Schutzsuchenden nicht besteht. Das Bundesamt führt ein Asylverfahren jedoch nur dann durch, wenn durch den Betroffenen ein formeller Antrag nach § 14 AsylVfG gestellt wird.

Der Ausländer hat es dann quasi selbst in der Hand, Vollzugsmaßnahmen zum Scheitern zu bringen, weil er noch im letzten Augenblick einen Asylantrag mit der Wirkung einer gesetzlichen Aufenthaltsgestattung stellen kann.

Lösungsansatz:

Änderung des AsylVfG dahingehend, dass ein materieller Asylantrag nach § 13 AsylVfG von Amts wegen geprüft und entschieden werden muss. Wirkt der Betroffene dabei nicht mit, kann er seine Interessen nur noch im Wege eines Folgeantrages geltend machen.

4.5 Lockerung der Residenzpflicht

Die in einigen Ländern vorgenommene Lockerung der bisherigen Residenzpflicht von Ausreisepflichtigen erschwert teilweise die Zugriffsmöglichkeit für die Ausländerbehörden. Zudem entfällt auf diesem Wege vielfach der Nachweis eines Haftgrundes, weil die Nichtanwesenheit am Wohnort ihm nicht mehr zur Last gelegt werden kann.

5. Vollzugswille

5.1. Tendenz zur Konfliktvermeidung

Die Praktiker registrieren eine zunehmende Tendenz von Personen und Behörden

- zur Vermeidung von Konflikten,
- zur Resignation nach negativen Erfahrungen und
- zur Vorsichtshaltung wegen Skandalisierung von Vorfällen.

Die aufgezeigten Phänomene sind aus Sicht der Praktiker das Ergebnis der Situation, dass häufig Entscheidungen in einem rechtlich und menschlich schwierigen Gebiet bei

komplexen, sich ständig verändernden Sachverhalten getroffen werden müssen und dass die damit verbundenen aufwendigen Bemühungen immer wieder durch kurzfristige neue Sachverhalte (Krankheiten, Eheschließung, neue Anträge, Petitionen, öffentlicher Druck für „humanitäre“ Entscheidung u.v.m.) letztlich konterkariert werden. Besonders demotivierend für die Bearbeitung künftiger Fälle ist die häufig anzutreffende Situation, dass auch rechtlich einwandfreie Maßnahmen (durch alle Instanzen bestätigt) in den Medien öffentlich skandalisiert werden, ohne dass die Rechtslage und der gesetzgeberische Wille und das entscheidungserhebliche Verhalten der Betroffenen gewürdigt werden. Besonders tief einschneidende Auswirkungen sind festzustellen, wenn die betroffenen Sachbearbeiter nicht den behördlichen und politischen Rückhalt erfahren und Entscheidungen auf öffentlichen Druck nach Weisung politisch Verantwortlicher in rechtlich fragwürdiger Weise geändert werden müssen (vgl. auch Teil A).

5.2 Rechtfertigungsdruck bei Gesetzesvollzug

Vorhandener Vollzugswille wird geschmälert, wenn man immer wieder erfahren muss, dass auch die korrekteste Anwendung der gesetzlichen Vorschriften durch die Exekutive und deren Bestätigung durch die Judikative öffentlich aus „humanitären“ Aspekten scharf angegriffen werden und die erlassende Behörde sich umfänglich rechtfertigen muss, ohne letztlich öffentlich bestätigt zu sein.

In kleinen, aber aktiven Teilen der Bevölkerung und in einem Großteil der Medien werden Rückführungsentscheidungen und –maßnahmen ausschließlich unter emotionalen und nicht unter ordnungsrechtlichen Gesichtspunkten betrachtet. Insbesondere die meist einseitige mediale Berichterstattung, die ungeachtet der entscheidungserheblichen Sachverhalte und der Bindungswirkung demokratischer Gesetze, Rückführungsmaßnahmen kritisch begleitet, erzeugt einen erheblichen Rechtfertigungsdruck. Verweise der Behördenvertreter auf die geltende Rechtslage und gerichtliche Entscheidungen werden regelmäßig im Sinne hartherziger Behördenignoranz gegenüber humanitären Aspekten dargestellt.

Anders als in anderen Rechtsgebieten trägt ein die behördliche Entscheidung bestätigender Richterspruch kaum zur Befriedung bei und findet bei den betroffenen Ausländern wie auch ihren Unterstützern (in den kirchlichen und Nichtregierungsorganisationen) und den Medien regelmäßig keine Akzeptanz. Aufenthaltsbeendende Maßnahmen werden in jedem Fall als inhuman angesehen und das zu Grunde liegende Recht insoweit nicht akzeptiert.

Lösungsansatz:

Dass interessierte Kreise und überwiegend auch die Medien tendenziös berichten, lässt sich kaum beeinflussen. Fatal aus Sicht der Praxis ist es jedoch, dass in nicht wenigen Fällen dem Druck nachgegeben wird und nach „humanitären“ Lösungen gesucht wird, statt offensiv für das geltende Recht und die Rechtsstaatlichkeit des Behördenhandelns einzutreten. Neben der Behandlung des Themas „Ausländer“ im Zusammenhang mit Arbeitsmigration und Integration, sollte auch das Thema „Rückführung“ als wichtiges ordnungsrechtliches Element publizistisch offensiv vertreten werden.

5.3 Auswirkungen des allgemeinen Aufgabenzuwachses auf Rückführungsvollzug

Aufenthaltsbeendende Maßnahmen allgemein und ID-Klärung im Besonderen sind oft langwierig und mit hohem Aufwand bei unsicherem Ausgang verbunden. Der ohnehin hohe Arbeitsdruck bei der allgemeinen Anwendung des Ausländerrechts hat in den letzten Jahren noch erheblich zugenommen. Es ist dabei eine oft zu beobachtende

Reaktion, dass unter dem Druck der täglichen „Routine“-Arbeit mit Publikumsverkehr schwierigere Aufgaben, für die Ruhe und Zeit benötigt werden, hinten an gestellt werden für den Moment, „wenn man mal Zeit hat“. Da dieser Moment nur selten eintritt oder zeitlich nicht ausreichend ist, werden die Entscheidungen oder notwendigen Maßnahmen immer weiter hinaus geschoben.

Lösungsvorschlag:

Anpassung des Personalbestandes an den tatsächlichen Bedarf.

6. Vollzugsvereitelung

6.1 Untertauchen

Das Untertauchen ist die klassische Form der Vollzugsvereitelung. Bei Familienverbänden ist es eine häufig geübte Praxis, mindestens ein Kind temporär bei Verwandten oder Bekannten unterzubringen.

Zahlen und Fakten:

Abgelehnte Asylbewerber, die in den Jahren 2008 bis 2010 untergetaucht und im Ausländerzentralregister mit Fortzug nach Unbekannt gemeldet sind:

Jahr 2008: 4.841

Jahr 2009: 4.907

Jahr 2010: 6.310

Von 10.376 Personen, die nach abgelehntem Asylantrag im Jahre 2009 ausreisepflichtig wurden, sind laut AZR 1.873 (18%) mit Fortzug nach unbekannt abgemeldet. Im Jahr 2010 ist das Verhältnis 16.388 zu 2.704 (16,5%).

Bei Charterflügen (Serbien, Kosovo) fliegen in der Regel nur 30 % der angemeldeten Ausreisepflichtigen.

Lösungsansatz:

Dem Phänomen des Untertauchens könnte allenfalls durch verstärkte Nutzung von Sicherungshaft unter Inkaufnahme auch von Familientrennung begegnet werden.

6.2 Gezielte Widerstandshandlungen

Die statistischen Anschreibungen der BPol belegen im Jahresvergleich 2009/2010 einen Rückgang der wegen aktiven oder passiven Widerstandes nach Übernahme der rückzuführenden Person durch die BPol gescheiterten Rückführungen, wobei aber auch die Zahl der Abschiebungen (unbegleitet und begleitet) im Jahresvergleich insgesamt zurückgegangen ist (Jahr 2010: 6.907 Abschiebungen; davon 4.482 unbegleitet und 2.425 begleitet; Jahr 2009: 7.289 Abschiebungen; davon 4.500 unbegleitet und 2.789 begleitet):

Jahr 2010:

81 Rückführungen gescheitert wegen passiven Widerstandes

18 Rückführungen gescheitert wegen aktiven Widerstandes

Gesamt: 99 gescheiterte Rückführungen (20,5 % aller gescheiterten Rückführungen)

Jahr 2009:

115 Rückführungen gescheitert wegen passiven Widerstandes

49 Rückführungen gescheitert wegen aktiven Widerstandes

Gesamt 164 gescheiterte Rückführungen (38,4 % aller gescheiterten Rückführungen)

Die Vereitelung von Rückführungen durch passive und aktive Widerstandshandlungen wird sich trotz zuvor durchgeführter Gefährdungsanalyse und anderer begleitender Maßnahmen (Gespräch mit Rückzuführenden am Flughafen und Erläuterung des Ablaufs der Maßnahme usw.) nie in Gänze vermeiden lassen und liegt letztlich in der Einstellung des Einzelnen gegenüber der Zwangsmaßnahme Abschiebung begründet. Auf eine wegen Widerstandes gescheiterte Rückführung wird beim nächsten Versuch durch geeignete Maßnahmen entsprechend reagiert (z. B. Erhöhung der Zahl der Begleitbeamten; Nutzung eines anderen Routings oder einer anderen LVG; Einsatz von gesellschaftseigenen Sicherheitskräften; Organisation bzw. Teilnahme an einer Charterrückführung).

6.3 Suizidabsicht (Androhung)

Abschiebungsmaßnahmen sind für die Betroffenen fast immer auch eine besondere Stresssituation. Für die eingesetzten Vollzugskräfte ist es kaum möglich, ernst gemeinte Absichten von leeren Drohungen zu unterscheiden. Wegen der gravierenden Folgen einer Fehleinschätzung wird daher so gut wie immer vorsichtshalber die Maßnahme abgebrochen um eine medizinisch-psychologische Abklärung vornehmen zu können.

6.4 Selbstverletzungen

In einer Reihe von Fällen wird versucht, Abschiebungen durch Selbstverletzung zu verhindern. Ein vergleichsweise häufig angewendetes Mittel sind Bruchstücke der Klingen von Einwegrasierern. Diese Klingenbruchstücke sind so klein, dass sie auch bei gründlicher Durchsuchung häufig nicht aufgefunden werden, wenn sie z. B. in Zahnzwischenräumen deponiert werden. Kurz vor dem Verbringen ins Flugzeug fügt d. Betroffene sich mit diesen Klingen Schnittwunden zu, die heftig bluten. Die Rückführung muss i.d.R. abgebrochen werden. Eine andere Variante ist die Selbstverletzung durch schlagen des Kopfes gegen eine Wand, einen Fahrzeugholm oder ähnliches. Auch hier wird eine stark blutende Platzwunde erzeugt und die Rückführung muss i.d.R. abgebrochen werden. Bei Rückführungen der ZAB Bielefeld im Jahr 2010 wurde eine Selbstverletzung in 15 Fällen angedroht oder versucht. In einem Fall war der Versuch erfolgreich, die Abschiebung musste abgebrochen werden.

6.5 Herstellung von Haftunfähigkeit

Eine weitere Möglichkeit, sich der Rückführung zu entziehen, stellt für in Abschiebungshaft befindliche Personen die Herstellung der Haft- bzw. Verwahrungsunfähigkeit dar, etwa durch Selbstverletzungen, Schlucken von Gegenständen oder nicht zum Verzehr geeigneten Flüssigkeiten zwecks Hervorrufen von Vergiftungserscheinungen oder aber auch durch Verweigerung der Nahrungsaufnahme („Hungerstreik“). All diese Maßnahmen dienen ausschließlich dazu, die Haftentlassung zu erwirken, um sich dann dem behördlichen Zugriff entziehen zu können.