

Das Land muss mehr Verantwortung bei der Rückführung von Ausreisepflichtigen übernehmen!

Die Mitgliederversammlung des Schleswig-Holsteinischen Landkreistages hat sich am 29.11.2024 in Bad Segeberg u. a. mit Fragen der Integration und Schwierigkeiten bei der Rückführung ausreisepflichtiger Personen auseinandergesetzt und die anliegende Resolution beschlossen.

Die Mitgliederversammlung ist das höchste Gremium des Schleswig-Holsteinischen Landkreistages. Ihr gehören die Landrätin und die zehn Landräte, die elf Kreispräsidentinnen und Kreispräsidenten sowie weitere 41 gewählte Delegierte aus den Kreistagen der elf Kreise an.

Der Vorsitzende des Schleswig-Holsteinischen Landkreistages, **Dr. Henning Görtz**, Landrat des Kreises Stormarn, fasst die Diskussion zusammen: *„Das System, nach dem wir in Schleswig-Holstein Rückführungen betreiben, funktioniert nicht. Dass Abschiebungen scheitern oder abgesagt werden müssen, ist nicht die Ausnahme, sondern die Regel. Unsere Ausländerbehörden sind absolut am Limit. Sie mühen sich nach Kräften, aber sie werden auf absehbare Zeit nicht in der Lage sein, die Anzahl der Rückführungen signifikant zu erhöhen. Daher ist es wichtig, dass das Land mehr Verantwortung übernimmt.“*

Ute Borwieck-Dethlefs, stellvertretende Vorsitzende des Landkreistages und Kreispräsidentin des Kreises Dithmarschen, pflichtet ihm bei: *„Das Aufgabenportfolio der Ausländerbehörden ist hochkomplex. Sie beraten, prüfen und stellen Duldungen aus. Sie erteilen Arbeitserlaubnisse und klären Identitäten. Sie sollen mehr Menschen schneller einbürgern und in kürzester Zeit digitalisiert werden. Sie müssen sich in beispielloser Geschwindigkeit auf immer neue Rechtsänderungen einstellen und sie sollen alle ausreisepflichtigen Menschen möglichst umgehend außer Landes bringen – und das, obwohl sie kaum die nötigen Köpfe finden, die das leisten können.“*

PD Dr. Sönke E. Schulz, Geschäftsführer des Landkreistages, beklagt den fehlenden politischen Willen im zuständigen Sozialministerium: *„Wir haben dem Land eine Lösung aufgezeigt, wie es gelingen kann, die Anzahl der Rückführungen deutlich zu steigern und gleichzeitig bessere Integrationsbedingungen für diejenigen zu schaffen, die bei uns bleiben.“*

Das Konzept des Landkreistages sieht vor, in der bestehenden „Landesunterkunft für Ausreisepflichtige“ ein zentrales Rückführungsmanagement aufzubauen. Die kommunalen Ausländerbehörden sollen die Möglichkeit erhalten, ausreisepflichtige Personen zu verpflichten, ihren Wohnsitz in der Landesunterkunft zu nehmen, sofern sie rechtlich und tatsächlich in ihre Heimat zurückkehren können und nicht aus besonderen Gründen geduldet sind, etwa aufgrund familiärer Bindungen, aus medizinischen Gründen oder weil sie einer Ausbildung oder Beschäftigung nachgehen.

Die Ausländerbehörden würden dann nach eigenem Ermessen entscheiden, das aufwändige Zustimmungserfordernis des Landes entfielen. Auf diese Weise entsteht ein zentrales Rückführungsmanagement in Zuständigkeit des Landes. Abschiebungen aus kommunaler Unterbringung finden grundsätzlich nicht mehr statt. *„Die Kreise haben dem Land sogar angeboten, sich an den Kosten zu beteiligen.“* erläutert **Dr. Schulz** und ergänzt: *„Die Konzepte liegen auf dem Tisch, doch es fehlt der politische Wille, sie umzusetzen.“*

Hans-Jörg Lüth, stellvertretender Vorsitzender des Landkreistages und Kreistagsabgeordneter im Kreis Rendsburg-Eckernförde, betont die Vorteile des Konzepts: *„Wir brauchen ein zentrales Rückführungsmanagement auf Landesebene, um die rechtlich und tatsächlich schwierigen Rückführungen umzusetzen. Die dafür erforderlichen Kompetenzen müssen in einer leistungsfähigen Einheit gebündelt werden, unsere kleinteiligen Strukturen mit 15 kommunalen Ausländerbehörden sind überfordert. Der Vollzug der Rückführungen kann aus einer zentralen Einrichtung erheblich schneller und effektiver erfolgen und ist weniger fehleranfällig. Lange Wege in die Wohnortkommunen entfallen, Rückführungen verkürzen sich und werden sehr viel seltener daran scheitern, dass die Personen nicht angetroffen werden.“*

Integration strategisch denken und stärken, Rückführungen zentralisieren – das Land muss mehr Verantwortung im Umgang mit Geflüchteten übernehmen

Beschluss der Mitgliederversammlung des Schleswig-Holsteinischen Landkreistages
vom 29. November 2024

Die Mitgliederversammlung des Schleswig-Holsteinischen Landkreistages erwartet vom Land mehr Verantwortung im Umgang mit Geflüchteten zu übernehmen, Integration strategisch zu denken und verbindlich zu regeln sowie Rückführungen zu zentralisieren:

1. Die Mitgliederversammlung des Schleswig-Holsteinischen Landkreistages fordert das Land auf, eine Integrationsstrategie zu entwickeln, die differenziert nach Personengruppen
 - klare Ziele der Integration definiert
 - verbindliche Strukturen schafft,
 - eindeutige Zuständigkeiten festlegt und sich auf
 - konkrete und ausfinanzierte Maßnahmen, mit denen diese Ziele erreicht werden können, stützt.
2. Die Mitgliederversammlung erwartet, dass das Land seine Zusagen konsequent einhält und Personen ohne Bleibeperspektive künftig nicht mehr auf die kommunale Ebene verteilt.
3. Die Mitgliederversammlung fordert das Land auf, das „Optionsmodell“ umzusetzen und künftig sämtliche Rückführungen zentral aus den Landesunterkünften zu vollziehen. In diesem Fall sind die Kreise bereit, dem Land für die Dauer der Unterbringung der von ihnen mit einer Wohnsitzauflage belegten Personen in der LUK-A 30 Prozent der beim Land entstehenden Kosten für Leistungen nach dem AsylbLG zu erstatten.

I.

Die Aufnahme, Unterbringung und Integration Geflüchteter hat in Schleswig-Holstein eine lange Tradition. Allein in den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg haben knapp eine Million Menschen in Schleswig-Holstein Schutz gesucht. Die Bevölkerung unseres Landes wuchs damals in wenigen Jahren um 75 Prozent an.

Die Kreise bekennen sich seit jeher zu ihrer humanitären Verpflichtung, Menschen, die vor Verfolgung fliehen, aufzunehmen und ihnen Schutz zu gewähren. Ihnen den Zugang zu Sprache, Kita, Schule, Ausbildung oder dem Arbeitsmarkt, sprich die gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen, ist nicht nur ein Akt der Solidarität, sondern in unser aller Interesse.

Integration braucht mehr als warme Worte. Es braucht eine verbindliche Strategie, die klare Ziele unterteilt nach Personengruppen definiert. Es braucht feste Strukturen, eindeutige Zuständigkeiten sowie konkrete und ausfinanzierte Maßnahmen, mit denen diese Ziele erreicht werden können. Es braucht Unterstützung nicht nur für Schutzsuchende, sondern auch für Dritte - beispielsweise für Arbeitgeber bei der Anwendung des Fachkräfte-Einwanderungsgesetzes und Chancenaufenthaltsgesetzes.

Eine solche Strategie fehlt in Schleswig-Holstein. Das Integrations- und Teilhabegesetz für Schleswig-Holstein nimmt zwar für sich in Anspruch „klare Integrationsziele festzulegen und die für die Erreichung dieser Ziele notwendigen Maßnahmen und Instrumente zu regeln“ (§ 1 Abs. 1 Satz 1 Int-TeilHG), verbindliche

Regelungen sucht man jedoch vergebens. Das Integrations- und Teilhabegesetz wird seinen selbst gesetzten Zielen nicht einmal im Ansatz gerecht. Auch die sog. „Integrationsstrategie“ des Landes genügt diesen Ansprüchen nicht, sondern sie zählt bestehende Programme auf, bleibt aber unverbindlich; sie benennt wünschenswerte Maßnahmen bleibt jedoch vage, ob, wann und wie diese realisiert und finanziert werden.

II.

Seit 2015 haben rund 130.000 Personen in Schleswig-Holstein Schutz gesucht. Viele von ihnen sind vor Krieg oder Verfolgung geflohen, andere vor Armut und Perspektivlosigkeit, wieder andere schlicht in der Hoffnung auf ein besseres Leben für sich oder ihre Kinder. All diese Beweggründe sind menschlich nachvollziehbar, doch nicht alle berechtigen dazu, dauerhaft in Schleswig-Holstein zu bleiben.

Die gesellschaftliche Akzeptanz für die Aufnahme, Unterbringung und Integration Schutzsuchender geht einher mit der Erwartung, dass diejenigen, die aus unterschiedlichen Gründen keinen Anspruch haben, hier zu bleiben, Deutschland wieder verlassen. Genau wie Aufnahme und Integration sind Rückkehr und notfalls zwangsweise Rückführung ein unverzichtbarer Bestandteil unseres Asylsystems. Doch dieses System hat Schwächen.

Aktuell leben etwa 9.000 Personen in Schleswig-Holstein, die dem Grunde nach ausreisepflichtig sind. Auch wenn die allermeisten von ihnen kurzfristig nicht in ihr Heimatland zu rückkehren können, weil dort Krieg herrscht oder sie aus Ländern stammen, die nicht bereit sind, ihnen die Wiedereinreise zu gestatten, weil sie aus medizinischen Gründen nicht reisen können oder weil sie sich in einer Berufsausbildung befinden, leben immer noch viele Menschen hier, die kurzfristig in ihre Heimat zurückkehren könnten und müssten.

Ein kleiner Teil dieser Personen kann dazu bewegt werden, freiwillig auszureisen. Andere hingegen können nur zwangsweise außer Landes gebracht werden. Doch beides gelingt nur in wenigen Einzelfällen.

Dass Abschiebungen scheitern, ist nicht die Ausnahme, sondern die Regel. Im Jahr 2023 wurden rund 85 Prozent aller Rückführungen storniert oder scheiterten.

Bei den sog. „Dublin-Überstellungen“ sieht es kaum anders aus. Im vergangenen Jahr kamen knapp 2.500 Personen nach Schleswig-Holstein, für deren Asylverfahren nach der Dublin-III-VO ein anderer EU-Mitgliedsstaat zuständig war. Zwar hat in knapp 78 Prozent dieser Fälle das europäische Ersteinreiseland der Rücküberstellung zugestimmt, gleichwohl wurden tatsächlich nur 202 und damit gerade einmal rund 8,2 Prozent der Fälle tatsächlich ins Ersteinreiseland überstellt.

Freiwillige Ausreisen sollten immer Vorrang vor Zwang haben. Doch es wird kaum gelingen, Personen, die etliche Strapazen auf sich genommen haben, um nach Deutschland kommen, zu einer freiwilligen Ausreise zu motivieren, wenn Sie wissen, dass ihre Chance, abgeschoben zu werden, letztendlich gering ist.

III.

Ein Drittel aller Rückführungen scheitern, weil die betroffenen Personen nicht in ihrer Wohnung angetroffen werden. Die dezentrale Unterbringung in den Kommunen bildet die notwendige Grundlage für Integration und gesellschaftliche Teilhabe und ist bei Personen, die dauerhaft oder auf unabsehbare Zeit bei uns bleiben werden, der Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften vorzuziehen. Doch bei denjenigen, die absehbar in ihr Heimatland zurückkehren können und müssen, erschwert die dezentrale Unterbringung ihre Rückführung.

Vor diesem Hintergrund haben sich Land und Kommunale Landesverbände darauf verständigt, dass Personen ohne Bleibeperspektive gar nicht erst auf die Kommunen verteilt werden. Trotz dieser Verabredung weist das Land den Kreisen und kreisfreien Städten regelmäßig

- Personen aus sicheren Herkunftsstaaten,
- Menschen, die in einem anderen EU-Staat bereits rechtskräftig abgelehnt wurden,
- Asylsuchende, für die nach der Dublin-III-VO ein anderes Mitgliedsland zuständig ist oder
- Personen aus Ländern mit einer geringen Anerkennungsquote,

zu, auch wenn sie absehbar in ihre Heimatländer oder einen für sie zuständigen EU-Staat zurückkehren könnten. Das Land verfügt über ausreichende Instrumente, um diese Personen bis zu ihrer Rückführung in einer Unterkunft des Landes unterzubringen. Es bedarf allerdings der klaren politischen Vorgabe und der entsprechenden organisatorischen Umsetzung.

IV.

In Bezug auf ausreisepflichtige Personen, die bereits in den Kommunen leben und deren Rückführung möglich ist, haben die kommunalen Ausländerbehörden theoretisch schon jetzt die Möglichkeit, diese mit Zustimmung des Landesamtes für Zuwanderung und Flüchtlinge („LaZuF“) einer sog. „Landesunterkunft für Ausreisepflichtige“ („LUK-A“) zuzuweisen. Dort sollen sie dann über Möglichkeiten und Anreize einer freiwilligen Ausreise beraten oder ggf. in Zuständigkeit des Landes zurückgeführt werden. Das Instrument einer Landesunterkunft für Ausreisepflichtige ist sinnvoll, unter den bestehenden Rahmenbedingungen jedoch nahezu wirkungslos, so dass viele kommunale Ausländerbehörden von einer Nutzung der „LUK-A“ absehen.

Der Schleswig-Holsteinische Landkreistag hat mit Unterstützung von Praktikern aus den kommunalen Ausländerbehörden ein sog. „Optionsmodell“ entwickelt, mit dem das Instrument der LUK-A zu einem zentralen Rückführungsmanagement in Zuständigkeit des Landes ausgebaut und eine deutliche Steigerung der Rückführungen erreicht werden kann.

Das Modell sieht vor, dass die kommunalen Ausländerbehörden die Möglichkeit erhalten, ausreisepflichtige Personen zu verpflichten, ihren Wohnsitz in einer LUK-A zu nehmen, sofern sie rechtlich und tatsächlich in ihre Heimat zurückkehren können. Personen, die aus besonderen Gründen geduldet sind, etwa aufgrund familiärer Bindungen, aus medizinischen Gründen oder weil sie über eine Ausbildungs- oder Beschäftigungsduldung verfügen, fallen nicht in den Anwendungsbereich des Optionsmodells. Die Ausländerbehörden entscheiden dabei nach eigenem Ermessen; einer Zustimmung des LaZuF bedarf es künftig nicht mehr. Mit der Wohnsitzverpflichtung geht die ausländer- und die leistungsrechtliche Zuständigkeit von der Ausländerbehörde auf das LaZuF über. Es entsteht faktisch ein zentrales Rückführungsmanagement in Zuständigkeit des Landes. Abschiebungen aus dezentraler Unterbringung finden grundsätzlich nicht mehr statt.

Die Kreise sind bereit, dem Land für die Dauer der Unterbringung der von ihnen mit einer Wohnsitzauflage belegten Personen in der LUK-A 30 Prozent der beim Land entstehenden Kosten für Leistungen nach dem AsylbLG zu erstatten. Auf diese Weise werden die finanziellen Belastungen des Landes reduziert und Fehlanreize vermieden. Eine weitere Kostenentlastung tritt durch eine schnellere Rückkehr und der damit verbundenen Verkürzung des Bezugs von Leistungen nach dem AsylbLG oder sog. Analogleistungen ein.

Die Einführung eines zentralen Rückführungsmanagements auf Landesebene bietet anders als kleinteilige dezentrale Strukturen die Möglichkeit, eine leistungsstarke und effiziente Einheit zu schaffen, in der die erforderlichen Expertisen aufgebaut und gebündelt werden, um die rechtlich wie tatsächlich schwierigen Rückführungen einschließlich ggf. erforderlicher Vorbereitungshandlungen (Prüfungen der Rückfüh-

rungsvoraussetzungen bis hin zu Anträgen auf Abschiebehaft oder Ausreisegewahrsam) aus einer Hand „erfolgreich“ umzusetzen.

Der Vollzug der Rückführungen aus einer (oder wenigen) zentralen Einrichtung(en) kann erheblich schneller und effektiver erfolgen. Lange Wege in die Wohnortkommunen entfallen, Rückführungen verkürzen sich und werden weniger häufig daran scheitern, dass Personen nicht angetroffen werden. Die Reduzierung der bei der Vorbereitung oder dem Vollzug der Rückführungen einzubeziehenden Akteure (kommunale Ausländerbehörden und Ordnungsdienste sind z. B. künftig nicht mehr beteiligt) verringert den Personal- sowie den Abstimmungsbedarf und mögliche „Fehlerquellen“.

Die zentrale Unterbringung zum Zweck der Ausreise/Rückführung erhöht die Bereitschaft zur (finanziell attraktiveren) freiwilligen Ausreise, da die Betroffenen mit dem Umstand konfrontiert werden, dass ihre Rückkehr ins Heimatland unmittelbar bevorsteht („jetzt wird es ernst“).

V.

Die kommunalen Ausländerbehörden sind der Dreh- und Angelpunkt einer modernen Zuwanderungsverwaltung. Sie bewältigen ein komplexes, rechtlich und tatsächlich schwieriges Aufgabenspektrum: Sie beraten, sie prüfen und stellen Duldungen aus; sie weisen den Weg in Sprachkurse, zur Migrationsberatung oder zu den Leistungsbehörden; sie erteilen Arbeitserlaubnisse, klären Identitäten oder bürger ein. Und sie sind als Ordnungsbehörden dafür zuständig, Personen, die kein Bleiberecht erhalten, zur freiwilligen Rückkehr zu bewegen oder sie notfalls in Zusammenarbeit mit anderen staatlichen Stellen zurückzuführen. Die Erwartungen an die kommunalen Ausländerbehörden sind kaum zu erfüllen: Sie sollen auf Anforderung des Bundes in kürzester Zeit digitalisiert werden, sie sollen mehr Menschen schneller einbürgern. Sie müssen sich in beispielloser Geschwindigkeit auf immer neue Rechtsänderungen einstellen und sie sollen alle ausreisepflichtigen Menschen möglichst umgehend außer Landes bringen – und das, obwohl sie kaum die nötigen Köpfe finden, die das bewerkstelligen können. Nicht selten braucht es viele Monate und mehrere Ausschreibungen, um eine vakante oder neue Stelle zu besetzen. Unter den derzeitigen Rahmenbedingungen werden die kommunalen Ausländerbehörden auf absehbare Zeit nicht in der Lage sein, die Anzahl der Rückführungen substantiell zu erhöhen.

Mit der Einführung des Optionsmodells können die kommunalen Ausländerbehörden endlich entlastet und die bei ihnen freiwerdenden personellen Kapazitäten für andere dringende Aufgaben etwa im Bereich der Integration sowie für die Beschleunigung von Einbürgerungsverfahren eingesetzt werden.