

Hannover, den 22. Oktober 2019

## Hintergrundpapier zur Zentralen Ausländerbehörde

Angesichts der Planungen des Landes Niedersachsen zur Einrichtung einer Zentralen Ausländerbehörde haben rund 40 niedersächsische Organisationen und Initiativen ein gemeinsames Positionspapier mit dem Titel „Bleiberecht und Sichere Häfen statt Abschiebungen und ZAB“ verfasst.<sup>1</sup> Das hier vorliegende Hintergrundpapier kontextualisiert die Planungen des Landes.

1. Planungen des Landes Niedersachsen zur Zentralen Ausländerbehörde
2. Die Verhärtung der Politik und die Asylrechtsverschärfungen
3. Schutzsuchende und Ausreisepflichtige in Niedersachsen
4. Sichere Häfen in Niedersachsen

### 1. Planungen des Landes Niedersachsen zur Zentralen Ausländerbehörde

Ende 2018/Anfang 2019 liefen bei der niedersächsischen Landesregierung die Planungen an, den örtlichen Ausländerbehörden die Zuständigkeit für den ausländerrechtlichen Umgang mit abgelehnten Flüchtlingen zu entziehen und zukünftig selbst zu entscheiden, welche Personen geduldet und welche abgeschoben werden.<sup>2</sup> Hierfür sollte, so ein Konzept des Innenministeriums aus dem Frühjahr, eine „Zentrale Ausländerbehörde“ mit bis zu 200 Angestellten geschaffen werden.<sup>3</sup> Im Haushalt für 2019 sind bereits 50 neue Stellen vorgesehen.

Die Umsetzung des Projekts begann zum 1. Juli 2019, als die ersten Mitarbeiter\_innen am Standort der Landesaufnahmebehörde Niedersachsen (LAB NI) in Langenhagen ihre Tätigkeit aufgenommen haben. Organisatorisch bleibt die „Zentrale Ausländerbehörde“ zunächst an die Landesaufnahmebehörde angebunden. Sie ist damit formal keine eigene Behörde, sondern eine Abteilung der LAB NI. In dieser ersten Phase gehen auch noch keine Kompetenzen von den kommunalen Ausländerbehörden auf die LAB NI über. Dies dürfte sich aber ändern, wenn es zu einem weiteren Ausbau der Behörde kommt.

Der Flüchtlingsrat Niedersachsen, Wohlfahrtsverbände wie die Caritas<sup>4</sup>, Initiativen wie das Osnabrücker Bündnis gegen Abschiebungen und viele weitere<sup>5</sup> haben die Planungen des Landes deutlich kritisiert. Denn die Gründe, warum eine Abschiebung nicht durchgesetzt werden kann, sind vielschichtig. Viele Geflüchtete kommen ihren Mitwirkungspflichten zur Passbeschaffung nach, dennoch verweigern viele Regime die Erteilung von Pässen oder nehmen die Geflüchteten nicht wieder zurück. In bestimmten Länder, etwa nach Somalia und Eritrea, kann derzeit aufgrund der politischen Situation nicht abgeschoben werden, auch wenn einzelne Geflüchtete,

---

<sup>1</sup> Positionspapier Bleiberecht und Sichere Häfen statt Abschiebungen und ZAB, Oktober 2019, [https://www.nds-fluerat.org/wp-content/uploads/2019/10/2019-10\\_Bleiberecht\\_statt\\_ZAB.pdf](https://www.nds-fluerat.org/wp-content/uploads/2019/10/2019-10_Bleiberecht_statt_ZAB.pdf).

<sup>2</sup> Nds. Innenministerium, Weitere Zentralisierung des Rückführungsvollzugs, Entwurfspapier vom 11. Januar 2019, [https://www.nds-fluerat.org/wp-content/uploads/2019/02/Anlage\\_01\\_00095\\_Entwurfspapier.pdf](https://www.nds-fluerat.org/wp-content/uploads/2019/02/Anlage_01_00095_Entwurfspapier.pdf).

<sup>3</sup> Nds. Innenministerium, Feinkonzept zum Projekt „Weitere Zentralisierung des Rückführungsvollzuges“ vom 23. Mai 2019, <https://www.nds-fluerat.org/wp-content/uploads/2019/06/Entwurf-Endfassung-Feinkonzept-ZAB-1.pdf>.

<sup>4</sup> Caritasverband für die Diözese Osnabrück, Quotenoptimierung auf Kosten der Menschlichkeit?, 28. Februar 2019, <https://www.nds-fluerat.org/36945/aktuelles/quotenoptimierung-auf-kosten-der-menschlichkeit>.

<sup>5</sup> Vgl. die verschiedenen Stellungnahmen hier: <https://www.nds-fluerat.org/aktionen/zab/hintergruende-zab>.

aus welchen Gründen auch immer, im Asylverfahren keine Anerkennung erhalten haben. Die Landesregierung sollte insofern alles daran setzen, dass Menschen mit Duldung Aufenthaltstitel erhalten können, statt sie aus dem Land zu drängen. So würde die – angeblich zu hohe, faktisch aber überschaubare – Zahl der Geduldeten in Niedersachsen schnell sinken.

Auch die Kommunen haben sich gegen die Zentralisierung von Abschiebungen und die Abgabe von eigenen Kompetenzen an das Land ausgesprochen.<sup>6</sup>

Angesichts der breiten Kritik hat die Landesregierung die Planungen zunächst beschränkt. Laut einer aktuellen Stellungnahme des Innenministeriums<sup>7</sup> habe die ZAB derzeit folgende Aufgaben:

- Unterstützung der Kommunen bei Abschiebungen in Einzelfällen
- Ausweitung der Bearbeitung von Dublin-Fällen
- Ausweitung der Beschaffung von Passersatzpapieren auf weitere Staaten
- Unterstützung der Kommunen bei der Identitätsklärung

Damit seien die Planungen zunächst abgeschlossen. Gleichwohl werde 2020 eine Analyse des Projekts Zentrale Ausländerbehörde erfolgen und dann entschieden, „ob und gegebenenfalls in welchem Umfang ein weiterer Ausbau in Betracht kommt.“<sup>8</sup>

Es ist also weiterhin nötig, den ZAB-Planungen des Landes entschieden zu widersprechen und eine Politik einzufordern, die Bleibeperspektiven für die Menschen sucht, die in Niedersachsen leben, wohnen und arbeiten wollen.

## 2. Die Verhärtung der Politik und die Asylrechtsverschärfungen

Dass das Land Niedersachsen überhaupt mit den Planungen einer „Zentralen Ausländerbehörde“ begonnen und den Druck auf die Kommunen verstärkt hat, die Zahl der Abschiebungen zu erhöhen, passt zu den politischen Entwicklung der letzten Jahre. Auf Bundesebene zeigen die zahlreichen Asylrechtsverschärfungen der letzten Jahre, dass die Politik nicht darauf zielt, den Schutz von Asylsuchenden zu gewährleisten und Bleibemöglichkeiten zu schaffen. Vielmehr überwiegt der Wunsch, möglichst viele Menschen abschieben oder zur „freiwilligen Ausreise“ drängen zu können.

Die verabschiedeten Gesetze bedeuteten:

- die Ausweitung der Zahl der sogenannten „sicheren Herkunftsländer“ (Asylpaket I)
- die weitere Einschränkung des Familiennachzugs (Asylpaket II, Gesetz zur Verlängerung der Aussetzung des Familiennachzugs, Gesetz zur Neuregelung des Familiennachzugs)

---

<sup>6</sup> Vgl. Schnellere Abschiebung: Kabinett verzichtet auf zweiten Schritt zum Aufbau der Behörde, in: Rundblick Niedersachsen vom 7. Juli 2019.

<sup>7</sup> Nds. Innenministerium, Antwort auf eine Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung „Wie geht es weiter mit der zentralen Ausländerbehörde des Landes?“ vom 24. September 2019 (LT-Drucksache 18/4631), <https://www.nds-fluerat.org/wp-content/uploads/2019/10/18-04631.pdf>.

<sup>8</sup> Nds. Innenministerium, Antwort auf eine Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung „Wie geht es weiter mit der zentralen Ausländerbehörde des Landes?“ vom 24. September 2019 (LT-Drucksache 18/4631), <https://www.nds-fluerat.org/wp-content/uploads/2019/10/18-04631.pdf>.

- die Kürzung von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (Asylpaket I, Asylpaket II, Integrationsgesetz, Drittes Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes)
- die Ausweitung der Unterbringung von Schutzsuchenden in Lagern (Asylpaket I, Zweites Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht)
- die Verschärfung der Regelungen für Abschiebungen und Abschiebungshaft (Asylpaket I, Asylpaket II, Gesetz zur erleichterten Ausweisung von straffälligen Ausländern, Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht, Zweites Gesetz zur Verschärfung der Ausreisepflicht, Zweites Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht).

Auch in Niedersachsen hat sich der Umgang mit geduldeten und ausreisepflichtigen Flüchtlinge in den letzten Jahren radikal geändert: Die 2014 als Ausdruck von Fairness und Menschlichkeit gefeierte Ankündigung des Abschiebungstermins wurde gesetzlich untersagt, Abschiebungen zur Nachtzeit sind zur Regel geworden, und auch in Niedersachsen mehren sich inzwischen Fälle einer Abschiebung unter Inkaufnahme von Familientrennungen. Mit den Planungen zur ZAB erhöht die niedersächsische Landesregierung den Abschiebungsdruck weiter. Wie fehlgeleitet dieser politische Schwerpunktsetzung ist, zeigt sich, wenn man die Zahl der Schutzsuchenden und Ausreisepflichtigen in Niedersachsen analysiert.

### 3. Schutzsuchende und Ausreisepflichtige in Niedersachsen

Der zentrale Befund: Aus dem Land Niedersachsen sind im Jahr 2018 doppelt so viele Ausreisepflichtige mit abgelehntem Asylantrag aus Deutschland ausgereist, wie Ausreiseentscheidungen im selben Zeitraum getroffen worden sind: 1.987 Ausreiseentscheidungen stehen 3.256 gemeldete Ausreisen gegenüber.<sup>9</sup> Es ist zu vermuten, dass darüber hinaus weitere Ausreisepflichtige Deutschland verlassen haben, ohne sich bei der Ausländerbehörde abzumelden.

Die Behauptung, dass Ausreisepflichtige Deutschland nicht verlassen und daher eine effizientere "Rückführung" notwendig sei, ist mit aktuellen Daten also nicht zu belegen. Das Gegenteil ist richtig: Während die Zahl der Geduldeten sich in den letzten drei Jahren kaum verändert hat, ist die Zahl der Geflüchteten mit einem Schutzstatus um ein Vielfaches gestiegen.

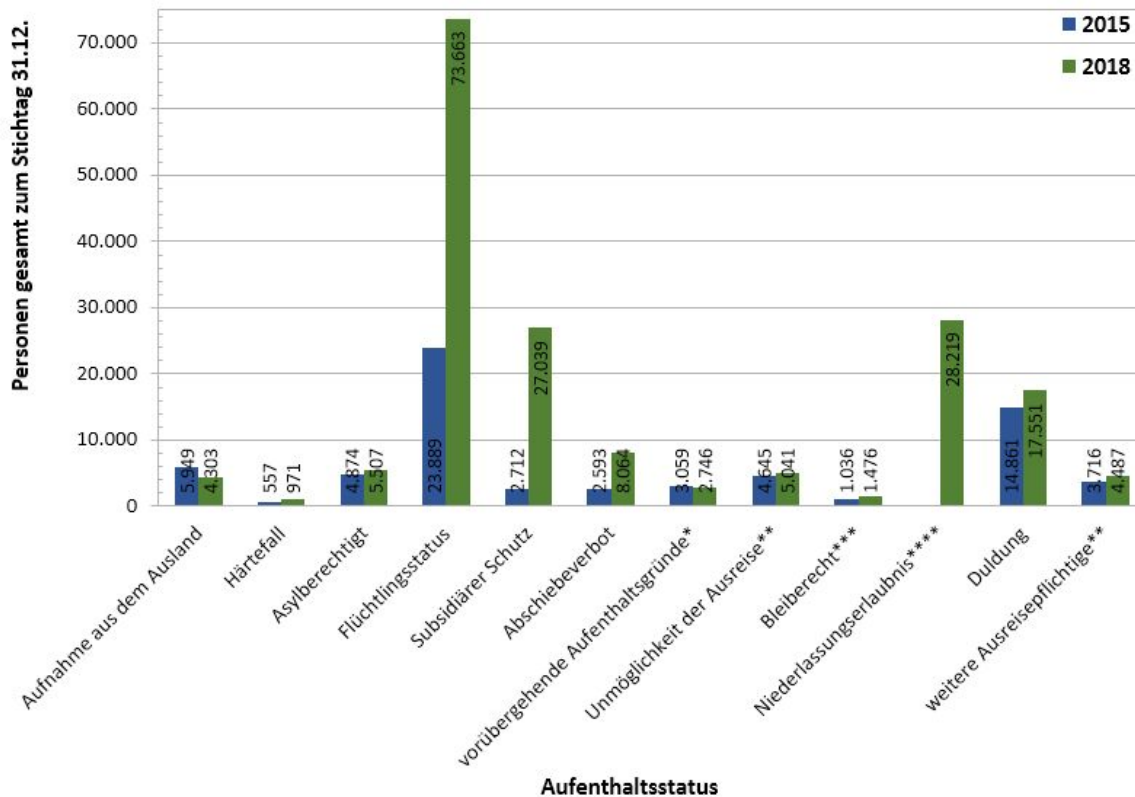
Die meisten abgelehnten Asylbewerber verlassen zügig Deutschland, wenn sie ausreisepflichtig geworden sind. Aus den Zahlen ergibt sich ein politischer Handlungsdruck nicht in Richtung Abschiebungsvollzug, sondern für mehr Teilhabe und Partizipation. Die aktuelle Diskussion geht nicht nur an der Komplexität der Formen von Ausreisepflicht und der Rechtfertigung der Aussetzung vorbei, sondern setzt die falschen Schwerpunkte.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> BT-Drucksache 19/8021, S. 61 und 64. - Mit Ausreiseentscheidungen ist hier der Zeitpunkt der rechtskräftigen Ausreisepflicht gemeint, das heißt wenn Ablehnungsbescheide rechts- oder bestandskräftig werden, also keine Rechtsmittel mehr möglich sind. Unter Ausreisen fasst das Ausländerzentralregister sowohl Abschiebungen als auch „freiwillige“ Ausreisen.

<sup>10</sup> Die nachfolgende Grafik wurde durch den Flüchtlingsrat Niedersachsen auf der Datenbasis folgender Quellen erstellt: BAMF (Hg.), Aktuelle Zahlen zu Asyl, 12.2018; BAMF (Hg.), Das Bundesamt in Zahlen – Asyl, Migration und Integration, 2015, BT-Drucksache 19/8258; BT-Drucksache 18/7800; Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport (Hg.), Lagerdarstellung – Flüchtlinge, 12.2018.

### Schutzstatus Niedersachsen 2015/18



### Wer ist in Niedersachsen tatsächlich ausreisepflichtig?

In Niedersachsen lebten zum Stichtag 31.12.2018 190.020 Schutzsuchende.<sup>11</sup> Davon sind 60% minderjährig. 14.550 Kinder sind sogar in Deutschland geboren.<sup>12</sup>

Nach dem Ausländerzentralregister waren am 31.12.2018 insgesamt 22.258 Personen ausreisepflichtig.<sup>13</sup> Hauptherkunftsländer sind die Russische Föderation, Afghanistan und Irak.

Nur 58% (12.869 Personen) wurden zuvor im Asylverfahren abgelehnt.<sup>14</sup> Unter den Ausreisepflichtigen befinden sich also zu einem erheblichen Prozentsatz Menschen, die gar nicht als Flüchtlinge nach Deutschland kamen, z.B. auch ausreisepflichtige Unionsangehörige oder Menschen mit abgelaufenem Visum oder abgelaufener Aufenthaltserlaubnis, die beispielsweise zu Studiums- oder Arbeitszwecken erteilt wurde (42%).

17.551 der 22.258 Ausreisepflichtigen besitzt eine Duldung.<sup>15</sup> 17% der Ausreisepflichtigen mit abgelehntem Asylantrag halten sich angeblich ohne Duldung auf.<sup>16</sup> Da eine Duldung jedoch

<sup>11</sup> Statistisches Bundesamt (Destatis), 2019 | Stand: 09.10.2019: Schutzsuchende: Bundesländer, Stichtag, Geschlecht, Aufenthaltsdauer/Aufenthaltsdauer (Abgrenzung Einbürgerungen), Ländergruppierungen/Staatsangehörigkeit.

<sup>12</sup> Statistisches Bundesamt (Destatis), 2019 | Stand: 09.10.2019: Schutzsuchende: Bundesländer, Stichtag, Geschlecht, Altersjahre, Migrantengeneration, Ländergruppierungen/Staatsangehörigkeit.

<sup>13</sup> BT-Drucksache 19/8258, S. 67.

<sup>14</sup> BT-Drucksache 19/8258, S. 69.

<sup>15</sup> BT-Drucksache 19/8258, S. 68.

<sup>16</sup> BT-Drucksache 19/8258, S. 74.

erteilt werden muss, sofern eine Ausreise oder Abschiebung nicht kurzfristig durchgeführt werden kann, ist zu vermuten, dass etliche dieser Personen längst ein Aufenthaltsrecht erworben haben.<sup>17</sup> 31% der Ausreisepflichtigen mit einem abgelehnten Asylantrag (3.996 Personen) befinden sich dem Ausländerzentralregister zufolge in einem anhängigen Asylverfahren, das heißt sie sind gar nicht ausreisepflichtig.<sup>18</sup> 0,8% haben gar einen Schutzstatus.<sup>19</sup>

Wie fehlerhaft und fragwürdig die Zahlen sind, die die Bundesregierung zum Beleg eines angeblich vorliegenden "Vollzugsdefizits" heranzieht, wird auch aus einer Antwort der Landesregierung auf eine Kleine Anfrage der Grünen aus Juni 2019<sup>20</sup> deutlich: Erfasst sind im Ausländerzentralregister 854 EU-Bürger\_innen, die angeblich ausreisepflichtig sind. Aber nur 319 EU-Bürger\_innen haben ihre Freizügigkeitsbescheinigung verloren. Die übrigen 535 Personen sind entweder längst ausgereist oder leben mit einer Aufenthaltserlaubnis in Deutschland und sind nicht ausreisepflichtig.<sup>21</sup>

Unter Berücksichtigung der genannten Registrierungsfehler mag auch die niedersächsische Landesregierung nicht ausschließen, dass die statistischen Daten bezüglich Ausreisepflichtiger überhöht und nicht belastbar sind. Dennoch beteiligt sich die Landesregierung mit dem Aufbau einer Zentralen Ausländerbehörde an einer Politik, die nicht Teilhabe und Partizipation, sondern das Thema „Abschiebungen“ zur höchsten Priorität erhebt.

Die Gründe für eine Duldung werden im Ausländerzentralregister nur eingeschränkt erfasst. Über das Ausländerzentralregister wird jeder Duldung ausschließlich ein Grund zugewiesen, auch wenn im Einzelfall mehrere Hindernisse bestehen.

687 Ausreisepflichtige haben eine Duldung wegen eines Abschiebestopps erhalten, beispielsweise nach Syrien oder in den Irak. In andere Länder werden Geflüchtete aus politischen Gründen nicht abgeschoben, auch wenn formell kein Abschiebungsstopp besteht. Hierzu gehört in Niedersachsen zum Beispiel Afghanistan.

41% besitzen eine Duldung aus "sonstigen Gründen". Sonstige Gründe sind beispielsweise ein laufender Asylfolgeantrag oder eine Berufsausbildung. Auch unbegleitete Minderjährige dürfen in der Regel nicht in ihr Herkunftsland abgeschoben werden.

31% der Duldungen werden aufgrund fehlender Reisedokumente erteilt.<sup>22</sup> Die Gründe für fehlende Reisedokumente können vielfältig sein: Oftmals scheitert die Passbeschaffung nicht an der Mitarbeit der Betroffenen, sondern an der fehlenden Möglichkeit und Bereitschaft von Herkunftsstaaten, Identitäten zu überprüfen und Dokumente auszustellen. Zu denken ist beispielsweise an Staaten wie Somalia, Algerien oder den Libanon. Bei Geflüchteten aus dem

---

<sup>17</sup> Antwort des MI Niedersachsen auf eine Kleine Anfrage 17/8182, dass in der Regel eine fehlende Vollziehbarkeit bei der Differenz der Personenanzahl zwischen Ausreisepflicht und Duldung anzunehmen ist.

<sup>18</sup> BT-Drucksache 19/8258, S. 70.

<sup>19</sup> BT-Drucksache 19/8258, S. 71.

<sup>20</sup> Nds. Landtag, Drucksache 18/3989.

<sup>21</sup> Siehe ausführlich hierzu die Datenanalyse von Dr. Sebastian Ludwig, Diakonie Deutschland: <https://www.nds-fluerat.org/38155/aktuelles/inwiefern-verlassen-ausreisepflichtige-personen-deutschland-nicht-eine-datenanalyse>.

<sup>22</sup> BT-Drucksache 19/8258, S. 39.

ehemaligen Jugoslawien ist in etlichen Fällen unklar, welcher Nachfolgestaat für eine Passerteilung überhaupt zuständig ist.

Natürlich ist die Vorlage eines Passes noch keine hinreichende Voraussetzung für eine Ausreise, da weitere Abschiebehindernisse vorliegen können (fehlende Reiseverbindungen, Krankheit usw.).

31% haben die Duldung aus dringenden persönlichen oder humanitären Gründen.<sup>23</sup>

#### 4. Sichere Häfen in Niedersachsen

Das Engagement unzähliger Initiativen in ganz Niedersachsen sowie die stetig wachsende Zahl Sicherer Häfen zeigen, dass eine Politik gefragt ist, die Bleibeperspektiven für die Menschen sucht, die in Niedersachsen leben, wohnen und arbeiten wollen.

In Niedersachsen haben sich in den vergangenen Monaten bereits 23 Kommunen zu Sicheren Häfen erklärt. Die Sicheren Häfen bekräftigen ihre Aufnahmebereitschaft für Menschen, die aus Seenot gerettet wurden. Zwar sind die lokalen Ratsbeschlüsse unterschiedlich, die "Sicheren Häfen" stellen sich aber nachdrücklich gegen die europäische Abschottungspolitik und wollen selbst einen Beitrag dazu leisten, um mehr Menschen ein sicheres Ankommen zu ermöglichen.

Die bislang 23 Sicheren Häfen in Niedersachsen sind:

- die Städte Aurich, Braunschweig, Cloppenburg, Cuxhaven, Einbeck, Göttingen, Hannover, Hildesheim, Laatzen, Meppen, Norden, Nordhorn, Oldenburg und Osnabrück,
- die Landkreise Cuxhaven, Göttingen, Region Hannover, Hildesheim, Holzminden und Wolfenbüttel,
- die Gemeinden Hasbergen und Weyhe sowie die Samtgemeinde Thedinghausen.<sup>24</sup>

Zusammen repräsentieren die Kommunen rund 3 Millionen Bürger\_innen Niedersachsens. Die Zahl der niedersächsischen Sicheren Häfen wird in den kommenden Wochen und Monaten weiter steigen.

Mit der wachsenden Zahl Sicherer Häfen treten Kommunen mehr denn je als Akteure der Migrations- und Aufnahmepolitik in Erscheinung. Sie sind – allen Verhärtungen und Asylrechtsverschärfungen zum Trotz – gemeinsam mit den vielfältigen zivilgesellschaftlichen Stimmen ein deutliches Zeichen für eine solidarische und offene Gesellschaft. Vor diesem Hintergrund muss die Landespolitik ihren Blick auf die Teilhabechancen aller hier lebenden Menschen richten. Die niedersächsische Landesregierung muss die Mittel für eine unabhängige Bleiberechtsberatung landesweit sichern, anstatt Millionen Euro in die Forcierung von Abschiebungen zu stecken. Notwendig sind Bleiberechtsperspektiven für die hier lebenden Menschen statt Abschiebungen.

---

<sup>23</sup> BT-Drucksache 19/8258, S. 39.

<sup>24</sup> Bundesweit haben sich bereits über 100 Kommunen zu Sicheren Häfen erklärt. Eine Übersicht aller Sicheren Häfen findet sich hier: <https://seebruecke.org/startseite/sichere-haefen-in-deutschland>.

## Kontakt

Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V.

Röpkestraße 12 | 30173 Hannover

Telefon: 0 511 / 98 24 60 30

[nds@nds-fluerat.org](mailto:nds@nds-fluerat.org)

<https://www.nds-fluerat.org/aktionen/zab>

Dieses Papier wurde erstellt vom Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V. mit Unterstützung des Referats Migration des Diakonisches Werk evangelischer Kirchen in Niedersachsen e.V.