LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE
NEUDRUCK STELLUNGNAHME
17/2819
A19

Stellungnahme zu

Antrag der Fraktion der AfD im Landtag von Nordrhein-Westfalen

Drucksache 17/8415

„Abschiebeinitiative 2020 – Stärkung der Zentralen Ausländerbehörden“

I. Inhalt

Der Antrag der AfD verfolgt das Ziel,

1. der Landtag von Nordrhein-Westfalen möge eine Reihe von Feststellungen treffen (V. Ziff. 1 – 5) und

2. der Landtag möge die Landesregierung zu einer Reihe von Maßnahmen und Handlungen verpflichten bzw. auffordern (VI. Ziff. 1 - 11)

Ziff. 1 – 11 unterteilen sich zum einen in Aufforderungen an das Land, über seine Möglichkeiten im Bundesrat auf Änderungen im Bundes-Ausländerrecht hinzuwirken.
Zum andern soll über eine Systemumstellung der Rückkehrberatung (weg von der Beratung durch nichtstaatliche, freie Träger hin zu einem Beratungsmonopol der Zentralen Ausländerbehörden), Umorganisation der Abschiebung und Mittelaufstockungen die Zahl der freiwilligen Rückkehrer, aber auch die der Abschiebungen steigen.

II. Stellungnahme

1. Überblick

Über § 71 Abs. 1 AufenthG (Zuständigkeitsdelegation an die Ausländerbehörden) sind die Bundesländer im deutschen förderalen System für die Ausführung des AufenthG grundsätzlich zuständig. Landesregelungen sorgen für die landesinterne Organisation der Ausländerverwaltung. Diese ist vielfältig, was aus rechts- und verwaltungspraktischer Sicht nachteilig ist. So sind beispielsweise in NRW die kommunalen Ausländerbehörden jede für sich für Abschiebungen zuständig, während diese Aufgabe in Baden-Württemberg von einem Regierungspräsidium zentral erledigt wird. Ein hoher Verwaltungsaufwand mit hoher Fehleranfälligkeit bei komplexen ausländerrechtlichen Verfahren mit ländergrenzenüberschreitenden Sachverhalten ist die Folge.

Rückkehrberatung ist im Aufenthaltsgesetz – besonders nach dem Wegfall des § 76 - nur rudimentär behandelt (im Wesentlichen in den seit August 2019 neu eingefügten § 86 a und 87 Abs. 6, die allerdings nur Datenerhebungsregeln aufstellen für „Ausländerbehörden und alle sonstigen öffentlichen Stellen sowie privaten Träger, die staatlich finanzierte rückkehr- und reintegrationsfördernde Maßnahmen selbst oder im Auftrag der öffentlichen Hand durchführen…“).

Für NRW sind Fragen der freiwilligen Rückkehr nicht legislativ geregelt, sondern nur untergesetzlich. So regelt die „Verordnung über Zuständigkeiten im Ausländerwesen (ZustAVO)“ vom 10. September 2019 u.a. Zuständigkeiten für Ausländerbehörden, Aufnahmeeinrichtungen, Vollzugseinrichtungen für Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam[1].

[1] https://www.bezreg-arnsberg.nrw.de/themen/f/foerderung_fluechtlingsberatungsstellen/index.php

Die ZustaAVO weist in § 4 Abs. 2 den **Bezirksregierungen** die Zuständigkeit für die regionale Rückkehrkoordination zu, welche in sog. „Rückkehrkoordinationsstellen“ (RRK) erfolgen soll. Konkret werden den RRK die „ Koordination, Förderung und Begleitung der freiwilligen Rückkehr“ zugewiesen.

Für ganz NRW alleinzuständig für die „hauptamtlichen Flüchtlingsberatungsstellen in NRW“ ist nach § 5 der ZustAVO die **Bezirksregierung Arnsberg**. Was unter den dort genannten „hauptamtlichen Flüchtlingsberatungsstellen“ zu verstehen ist, erschließt sich nicht in Gänze, etwa ob diese von der Landesregierung eigens beauftragt, beliehen oder sonst zur Flüchtlingsberatung, und ggf. in welcher Form, veranlasst wurden. Die Bezeichnung „hauptamtlich“ assoziiert für gewöhnlich eine staatliche Beauftragung. Ungewöhnlich wäre, dass freie bzw. nichtamtliche Träger ohne förmliche Beauftragung in Landesliegenschaften beraten, also die staatlichen Ressourcen in Anspruch nehmen, wie dies die Vorstellung der Bezirksregierung Arnsberg auf deren Homepage aussagt[2] . Und was diese Zuständigkeit der BezReg Arnsberg beinhaltet, liegt ebenfalls im Dunklen.

Des Weiteren sind auch den ZAB entsprechende Zuständigkeiten zugewiesen. Nach § 16 obliegt der Zuständigkeit der ZAB: Mitwirkung an nationalen und internationalen Projekten auf dem Gebiet des Rückkehrmanagements; der ZAB Bielefeld obliegt die Funktion des zentralen Ansprechpartners der Kommunen für alle Rückkehrfragen, also auch für Fragen der freiwilligen Rückkehr

Es ist also hier schon eine nicht nachvollziehbare Zersplitterung der Zuständigkeit in RRK, BezReg Arnsberg und ZAB festzustellen. Wer hier genau was wie macht, erschließt sich nach Studium der Quellen nur für wenige Aufgaben. Insbesondere ist fraglich, was die RRK eigentlich tun, wenn die (gesamte) (freiwillige) Rückkehrberatung in den Händen hauptamtlicher Flüchtlingsberatungsstellen liegt.

Diese Stellen finanzieren sich ganz offenbar über Zuwendungen nach den „Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur sozialen Beratung von Flüchtlingen in NRW“ , welche auf einem Runderlass des (damaligen) Ministeriums für Inneres und Kommunales vom 01.01.2016 beruhen. Die Richtlinien beschäftigen sich an wenigen Stellen (2.2.3. a) und b)) mit Rückkehr- und Reintegrationsberatung.

Die ZustAVO weist in § 13 in Form einer Generalzuweisung auch den örtlichen Ausländerbehörden die Zuständigkeit für die Abschiebung (abgelehnte Asylbewerber nur, wenn diese nicht in den ZUE wohnen) zu.

2. Einzelpunkte – Anträge auf Feststellungen

Die Anträge auf Feststellungen (V., Ziff 1 -5) werden gemeinsam abgehandelt, da sie überwiegend Vermutungen und Annahmen zum Inhalt haben.
Es sei festgehalten, dass diese Annahmen und Vermutungen aus fachlicher Sicht keinen Anlass geben, sie wegen offensichtlicher Unrichtigkeit zu verwerfen. Denn sie beruhen überwiegend auf zwingend logischen Schlussfolgerungen tatsächlich bestehender Zustände bzw. Vorgänge, die so oder ähnlich nicht nur in NRW, sondern bundesweit zu konstatieren sind. Die Zahlen der „Neuzugänge“ bewegten sich schon immer weit über jenen der Abschiebungen und freiwilligen Aus- oder Weiterreisen, mit allen Folgen für die daran anknüpfenden Verwaltungs- und Gerichtsverfahren.

---

2 https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_vbl_detail_text?anw_nr=6&vd_id=18006&ver=8&val=18006&sg=0&menu=1&vd_back=N

https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=1&gld_nr=2&ugl_nr=26&bes_id=34286&val=34286&ver=7&sg=0&aufgehoben=N&menu=1

3. Einzelpunkte – Forderungen VI Ziff. 1 - 11

3.1. Der Antrag erläutert im Sachverhalt, dass die Mittel für die freiwillige Rückkehr zum Vorjahr keine Änderung erfahren haben. Dies ist ungewöhnlich und unerklärlich, da man erwarten sollte, dass mit dem Schwanken der Zahlen der ausreisepflichtigen Ausländer auch die Zahlen der Mittelanforderungen für Rückkehrhilfen und ähnliches schwanken sollten. Die Forderung nach einer bedarfsgerechten Anpassung der Mittel ist daher nachvollziehbar. Hätte die Rückkehrförderung im Vorjahr weniger gekostet als erwartet, wäre mit Sicherheit auch weniger Geld im neuen Haushaltsplan dafür zur Verfügung gestellt worden, da eine Überfinanzierung einzelner Posten in öffentlichen Haushaltsplänen eher zu den seltenen Ereignissen zählt. So ist zumindest der Vermutung Raum gegeben, dass möglicherweise mehr Mittel angefordert wurden als letztes Jahr.

3.2. Die Forderung zu VI Ziff. 2 ist nicht ungewöhnlich und dürfte von der Verwaltung sowieso in der einen oder anderen Form realisiert werden unter der Prämisse, dass ein echtes Interesse der Landesregierung an der effektiven Verwendung der Finanzmittel für die Rückkehrförderung besteht. Davon sollte ausgegangen werden können. Wie die Fragestellung vermuten lässt, beinhaltet sie auch die Effizienzsteigerung der unfreiwilligen Rückkehr, sprich der Abschiebung.

3.3. Ziff. 3 fordert die Effizienzerhöhung der Abschiebungen durch Effektivitätssteigerungen in den ZAB und die Erhöhung der Zahl der freiwilligen Rückkehrer durch Kampagnen. Auch hier dürfte die Zustimmung der Landesregierung eigentlich problemlos sein, vorausgesetzt, es besteht ein echtes Interesse an der Durchsetzung der gesetzlichen Ausreisepflicht vor allem der abgelehnten Asylbewerber. Freiwillige Rückkehr ist immer preisgünstiger als Abschiebung.

3.4. Ziff. 4 fordert einen Systemwechsel weg von der Zuständigkeit der freien Träger für die Rückkehrberatung hin zu einer Zentralisierung der ZAB. Wer wann innerhalb der Landesregierung die Entscheidung zur Übertragung der Rückkehrberatung auf „hauptamtliche Flüchtlingsberatung“ getroffen hat, lässt sich nicht nachvollziehen. Hier hat das zuständige Ministerium bzw. eine Landesregierung innerhalb ihres Organisationsermessens freie Hand. Dies bedeutet aber auch, dass die Regierung ohne weiteres die politische Entscheidung treffen könnte, die Flüchtlings- bzw. Rückkehrberatung anders zu organisieren.
Die Flüchtlingsberatung wird in NRW – wie in allen anderen Bundesländern auch – ua. von den freien Wohlfahrtsverbänden (Caritas, Diakonie, AWO, Partitätische, etc.), aber auch vom DRK durchgeführt. Diese zählen auch regelmäßig zum Kreis der Organisationen, die im Bundes-Gesetzgebungsverfahren zu Ausländer- und Asylangelegenheiten angehört werden. Es ist zu konstatieren, dass in allen bisher stattgefundenen diesbezüglichen Anhörungen sich diese Träger unisono für Liberalisierungen, Öffnungen und mehr Rechte für Asylsuchende und gegen alle Ansätze einer restriktiveren Flüchtlingspolitik ausgesprochen haben.
Dies ist auch nicht verwunderlich; denn diese Wohlfahrtsverbände stellen Sozialkonzerne mit einer Gesamt-Mischfinanzierung dar, die zu einem beträchtlichen Teil von den Einnahmen für „Flüchtlingsberatung“ aufgebracht wird. Die Träger der Flüchtlingsberatung würden gegen ihre eigenen Interessen handeln, wenn sie ihre Tätigkeit mit Richtung auf einen Rückgang der Asylbewerberzahlen und auch der Asylbewerber ausüben würden. Asylbewerber und deren Beratung sind ein finanziell attraktives Geschäftsmodell. Die Kalkulation der Wohlfahrtsverbände ist geheim; allerdings ist kaum davon auszugehen, dass die staatliche Förderung lediglich die Gestehungskosten der Flüchtlingsberatung abdeckt. Hinzu kommen erhebliche Einnahmen beispielsweise aus der Unterhaltung und dem Betrieb von Aufnahmeeinrichtungen für unbegleitete minderjährige Ausländer, aber auch über ausgelagerte Firmen der Wohlfahrtsverbände, die sich z.B. um Bewachung von

Unterkünften kümmern. Beispielsweise hat die AWO Hessen eine derartige Tochterfirma gegründet („Awo Protect"). Es müsste nicht verwundern, wenn dies auch anderorts, ggf. sogar regelmäßig geschieht. In Karlsruhe unterhält die AWO „internationale Wohngruppen" zur Betreuung unbegleiteter minderjähriger Ausländer, in denen auf sieben Bewohner vier Fachkräfte kommt. Die Kosten tragen die öffentlichen Kassen der Jugendhilfe, auch hier ist Gewinnerzielung seitens des Anbieters nicht nur Nebeneffekt. Diese Liste ließe sich vermutlich annähernd endlos über das ganze Bundesgebiet und über alle anderen Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege weiterführen.

Dies stellt einen massiven Interessenkonflikt dar. Grundsätzlich bestehen daher Bedenken, die Rückkehrberatung bei Flüchtlingsberatungen anzusiedeln, deren Hauptaufgabe darin besteht, Asylbewerber darin zu beraten, wie sie ihre Chancen zur Anerkennung eines Asylantrages verbessern können, und deren Träger gerade nicht von Rückkehr, sondern von Zuwanderung profitieren.
Nach den o. g. „Richtlinien" besteht die (finanziell geförderte, wenn nicht vollständig finanzierte) Förderung u.a. in „Verfahrensberatung von Flüchtlingen und konkrete Hilfestellung bei asyl- und aufenthaltsrechtlichen Fragen" und „Information und Hilfestellung bei asyl-, aufenthalts- und sozialrechtlichen Fragen". Diese Beratung geschieht nicht zielneutral, sondern mit dem Ziel, den Aufenthalt zu verstetigen, zu verfestigen und zu sichern – alles andere würde den finanziellen Interessen der „Mutterkonzerne" schaden.
Rückkehr von Flüchtlingen ist daher nicht das Ziel der Spitzenverbände, sondern (gesetzliches) Ziel der staatlichen Behörden. Es scheint denklogisch, die Rückkehrberatung aus diesem Grund auch dort zu zentralisieren.

3.5. Ziff. 5 fordert - zur Entlastung der kommunalen Ausländerbehörden - , diese von den Aufgabenbereichen „Abschiebung", „Rückführung" und „freiwillige Ausreise" durch Gesetzesänderungen zu entbinden und diese Aufgabenbereiche komplett in die Hoheit des Landes zu übertragen. Auch diese Forderung ist keineswegs ungewöhnlich, sondern zum Beispiel in Baden-Württemberg und Sachsen vorzufinden. In Baden-Württemberg ist die Aufgabe der Abschiebung beim Regierungspräsidium Karlsruhe zentralisiert. Dieses übernimmt sowohl die Abschiebungen aus dem Asylverfahren heraus als auch (unter der Bezeichnung „Serviceabschiebung") Abschiebungen für die Ausländerämter beispielsweise nach Ausweisung oder Nichtverlängerung von Aufenthaltstiteln. Da kaum ein Rechtsgebiet wie die Abschiebung so komplex, unübersichtlich und (verwaltungs-)fehleranfällig ist, bedarf es dazu ganzer spezialisierter, differenzierter Abteilungen. Herkömmliche Ausländerbehörden sind damit nach verwaltungspraktischen Erfahrungen häufigst völlig überfordert, so dass in Ländern mit kommunaler Abschiebezuständigkeit entweder aus Furcht vor Fehlern gar keine Abschiebungen stattfinden, diese regelmäßig fehlerbehaftet sind und scheitern oder nur unter Zuhilfenahme von externem Sachverstand möglich sind.

3.6. Ziff. 6 bis 10 fordern keine Handlungen, die vom Land unmittelbar auf Landesgebiet unter Landesrecht vollzogen werden können, sondern „Einsätze" auf Bundesebene zur Erreichung bestimmter politischer Ziele, die nur im Wege des Bundesrechts erreichbar sind. Möglich sind hier die Ausübung des Länder-Initiativrechts im Bundesrat oder das Begehen informeller Wege über die politischen Schienen in die Bundes(regierungs)parteien. Die Ziele an sich bedürfen hier – da sie der Kompetenz des Landesgesetzgebers NRW entzogen sind – nicht der Behandlung im Einzelnen, doch sei erwähnt, dass jedes davon schon auch innerhalb oder durch die Parteien und diverse Gremien diskutiert worden sind und für machbar gehalten wurden.

3.7. Ziff. 11 fordert die Ergänzung des landesspezifischen Quartalsberichts zum Sachstand des Asylsystems. Aus gutachterlicher Sicht spricht nichts dagegen, den Bericht um die beiden genannten Themen zu ergänzen: Diese zählen zum Themengebiet und berühren teilweise neue gesetzliche Möglichkeiten, so dass eine Ergänzung des Berichts sogar für dessen Komplettierung sorgen sollte.

Dieter Amann