

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten René Springer, Dr. Christian Wirth, Waldemar Herdt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD – Drucksache 19/5457 –

Mangelnde Kooperation ausländischer Stellen bei der Passbeschaffung (Nachfrage zur Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage auf Bundestagsdrucksache 19/4156)

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Zuständigkeit des Auswärtigen Amtes wird u. a. im Gesetz über den Auswärtigen Dienst (GAD) und im Konsulargesetz (KonsG) geregelt. Danach obliegt dem Auswärtigen Amt die Vertretung der Bundesrepublik Deutschland gegenüber ausländischen Stellen.

Dies berücksichtigt der frühere sächsische Staatsminister Markus Ulbig in seiner Antwort auf eine Kleine Anfrage der AfD-Fraktion im Sächsischen Landtag (Drucksache 6/9334). Er führt u. a. aus: „Das ZUR [Anm.: Zentrum zur Unterstützung der Rückkehr] soll als neu errichtete Zentralstelle zwischen Bund und Ländern durch eine verbesserte – kontinuierliche – Kooperation und Kommunikation zu einer Verbesserung der gemeinsamen Rückkehrpolitik führen. Über die verschiedenen Arbeitsbereiche des ZUR sollen in den vielfältigen Themenfeldern im Bereich der Rückführung (z. B. der Passbeschaffung, der Organisation von Charterflügen, aber auch der freiwilligen Rückreisen) Unterstützungsmöglichkeiten und Optimierungspotentiale ermittelt, geschaffen und von den beteiligten Stellen künftig umgesetzt werden. Die Arbeit des ZUR dient dazu, die Wirksamkeit von Abschiebungsversuchen zu erhöhen. Der Freistaat Sachsen rechnet damit, dass sich insbesondere durch die intensive Unterstützung bei der Passersatzpapierbeschaffung Abschiebungen in Sachsen schneller realisieren lassen. Neben der Kommunikationsverbesserung zur Optimierung des Ressourcen-Einsatzes der Bundes- und Länderbehörden, nimmt der Bund die Zuständigkeiten wahr, die ihm auch vor der Einrichtung des ZUR zukamen, insbesondere die Vertretung der Bundesrepublik Deutschland über das Auswärtige Amt gegenüber ausländischer Stellen“.

Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat unterhält innerhalb der „Abteilung M“ einen Stab „R – Rückkehr“ mit insgesamt vier Referaten sowie einer Projektgruppe „Aufbau von AnkER-Einrichtungen“ (Stand: Organigramm 17. Juli 2018).

Nach dem Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltes für das Haushaltsjahr 2019 obliegt „der Vollzug von Rückführungsmaßnahmen

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat vom 15. November 2018 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

ausreisepflichtiger ausländischer Staatsangehöriger einschließlich der Passersatzbeschaffung für einzelne Drittstaaten“ der Bundespolizei (Haushaltsgesetz 2019, vgl. Bundestagsdrucksache 19/3400, Seite 733, Vorbemerkung Bundespolizei, Punkt 11, Titel 0625).

Gleichwohl erklärt die Bundesregierung in der Vorbemerkung der Antwort (Bundestagsdrucksache 19/4156), dass durch die Fragestellung insbesondere Umstände berührt werden, die nicht im originären Verantwortungsbereich des Bundes liegen. Vielmehr soll die Zuständigkeit für die Passersatzpapierbeschaffung bei den Ländern liegen; der Bund leiste in einigen Fallgruppen lediglich Amtshilfe. Ferner würde durch oder unter Mitwirkung des Bundes keine sogenannte „Problemstaatenliste“ mehr geführt. In der Antwort (Bundestagsdrucksache 19/4156) stellt die Bundesregierung auf Zahlen der Bundespolizei ab.

Die Antwort der Bundesregierung (Bundestagsdrucksache 19/4156) auf die Kleine Anfrage (Bundestagsdrucksache 19/3868) der Fragesteller wirft aus deren Sicht diesbezüglich weitere Fragen auf.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Rückführung ausreisepflichtiger Personen liegt nach der föderalen Zuständigkeitsverteilung der Bundesrepublik Deutschland grundsätzlich in der Verantwortung der Länder. Da dies eine Aufgabe von nationalem Interesse ist, unterstützt der Bund die Länder hierbei in vielfältiger Weise. Dazu gehören in originärer Zuständigkeit die Gestaltung der Beziehungen zu den Herkunftsländern und die Schaffung weiter verbesserter Bedingungen für die Rückübernahme eigener Staatsangehöriger, z. B. durch Rückübernahmeabkommen oder sonstige Absprachen mit den Herkunftstaaten. Hinzu kommt die bereits jetzt erfolgende intensive Unterstützung bei der Beschaffung von Passersatzpapieren.

1. Wem obliegt die Zuständigkeit für den Vollzug von Rückführungsmaßnahmen ausreisepflichtiger Staatsangehöriger einschließlich der Passersatzpapierbeschaffung, soweit dafür nicht die Bundespolizei zuständig ist?

Welche Zielländer sind davon betroffen?

Der Vollzug des Ausländerrechts liegt bei den Ländern (Ausländer- und Landespolizeibehörden). § 71 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) sieht eine umfassende Zuständigkeit der Länder für aufenthalts- und passrechtliche Maßnahmen einschließlich aufenthaltsbeschränkender Maßnahmen, Beantragung von Abschiebungshaft usw. vor. Die Entscheidung über die Fortdauer des Aufenthaltsrechts obliegt allein der Ausländerbehörde. Die Ausländerbehörde entscheidet über Erteilung, Versagung und Aufhebung des Aufenthaltstitels sowie über etwaige aufenthaltsbeendende Maßnahmen. Kommt der Ausländer seiner Pflicht zur freiwilligen Ausreise trotz Ausreiseaufforderung und Androhung von Zwangsmaßnahmen innerhalb der gesetzten Ausreisefrist nicht nach, muss die Ausländerbehörde die Ausreisepflicht – nach vorheriger Androhung – durch das Zwangsmittel der Abschiebung vollstrecken. Bei der Abschiebung ist weiterhin die Ausländerbehörde Herrin des Verfahrens. Für die Abschiebung selbst, d. h. den Aufgriff des Ausländers und die Zuführung zum Ausgangsort der erzwungenen Ausreise (in der Regel Flughafen) ist regelmäßig die Landespolizei zuständig. Die Zuständigkeit für die Begleitung von Rückführungen ergibt sich aus § 71 Absatz 1 AufenthG für die Ausländerbehörden, aus § 71 Absatz 3 Nr. 1 d AufenthG für die Bundespolizei sowie aus § 71 Absatz 5 AufenthG für die Polizeien der Länder. Dies gilt für sämtliche Zielstaaten.

Eine Bundeszuständigkeit besteht allerdings für die Durchführung von Asylverfahren. Nach Beendigung des Asylverfahrens erlässt das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge im Falle eines negativen Ausgangs die Abschiebungsandrohung, deren Vollzug wiederum den Ländern obliegt.

2. Ist die Passersatzpapierbeschaffung immer der rechtskräftigen Feststellung der Ausreisepflicht entsprechend § 50 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) nachgelagert?

Wenn ja, wie ist dann nach Ansicht der Bundesregierung § 50 Absatz 5 AufenthG zu verstehen?

Nein. Die Erfüllung der Passpflicht ist – außer bei Schutzberechtigten im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention und Staatenlosen – eine den Ausländer selbst während jeder Phase des Aufenthaltes in Deutschland treffende Verpflichtung. Hierzu zählt gegebenenfalls, wenn ein regulärer Nationalpass nicht zu erlangen ist, auch die Beschaffung eines anerkannten und gültigen Passersatzes.

Die Maßnahmen der Ausländerbehörde zur Passersatzbeschaffung ersetzen oder ergänzen lediglich die eigentlich den Ausländer treffende Verpflichtung und sind daher nicht gesetzlich mit einer bestimmten Phase des Aufenthaltes verbunden. Eine eindeutige Identitätsfeststellung, die einer Passersatzbeschaffung vorausgeht, sollte so früh wie möglich erfolgen; im Asylrecht sieht § 16 des Asylgesetzes die Identifizierung bereits für den Zeitraum nach Stellung des Asylgesuchs vor. Die ersten Maßnahmen für eine Passersatzpapierbeschaffung können und sollten, soweit möglich, bereits vor und unabhängig von der Vollziehbarkeit der Ausreisepflicht beginnen. In den Fällen des § 50 Absatz 5 AufenthG ist eine Passersatzpapierbeschaffung nicht erforderlich, da der Ausländer bereits im Besitz eines Passes oder Passersatzes ist. Ausnahmsweise kann in diesen Fällen eine Passersatzbeschaffung erforderlich sein, wenn die Gültigkeitsdauer des in Verwahrung genommenen Dokuments abläuft, oder wenn das Dokument ausnahmsweise nach Vorgaben des Zielstaates nicht zur Rückkehr geeignet ist.

3. Aus welchem Grund verweist die Bundesregierung in der Vorbemerkung ihrer Antwort (Bundestagsdrucksache 19/4156) auf die originäre Zuständigkeit der Länder bei der Passersatzpapierbeschaffung, obwohl die Bundespolizei für den Vollzug von Rückführungsmaßnahmen ausreisepflichtiger Staatsangehöriger einschließlich der Passersatzpapierbeschaffung zuständig ist?

Wie sind dahingehend die in der Antwort der Bundesregierung beigefügten Tabellen zu verstehen?

Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen. Die Passersatzbeschaffung ist in der Praxis häufig Bestandteil der Rückführung. Die Vorbemerkung der Bundesregierung in der Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion der AfD auf Bundestagsdrucksache 19/4156 vom 5. September 2018 orientiert sich jedoch am Wortlaut des § 71 AufenthG. Hinsichtlich der Zuständigkeiten der Bundespolizei unterscheidet der Gesetzgeber in Absatz 3 zwischen der Rückführung von Ausländern aus anderen und in andere Staaten (Nr. 1d) und der Beschaffung von Heimreisedokumenten für Ausländer im Wege der Amtshilfe (Nr. 7). In diesem Sinne sind sowohl die in Bezug genommene Vorbemerkung der Bundesregierung wie die tabellarischen Übersichten zur Passersatzbeschaffung zu verstehen.

4. Auf Basis welcher Vereinbarung, vertraglichen und/oder gesetzlichen Grundlage ist die Zusammenarbeit zwischen der Bundespolizei, den Ländern und dem Auswärtigen Amt hinsichtlich der Passersatzpapierbeschaffung in Anbetracht ihrer per Gesetz übertragenen Aufgaben geregelt, und was ist der Inhalt dieser Regelung?

Ist diese Regelung für alle Bundesländer einheitlich und verbindlich?

Es wird bezüglich der gesetzlichen Grundlagen auf die Antwort zur Frage 1 verwiesen. Darüber hinaus gibt es keine Verträge oder Vereinbarungen zwischen den beteiligten Behörden. In der Praxis vollziehen sich Kooperationen regelmäßig im Wege der Gremienarbeit. So gibt es auch Gremien, die sich mit der Beschaffung von Passersatzpapieren sowie der Durchführung von Rückführungsmaßnahmen beschäftigen. Im Jahr 1993 beschloss die von der Innenministerkonferenz eingerichtete Arbeitsgruppe Rückführung (AG-Rück) die Schaffung von spezialisierten Dienststellen für Fragen der Passersatzbeschaffung (sog. Clearingstellen und Zentrale Ausländerbehörden mit Clearingstellenfunktion). In den Ländern sind unterschiedliche Organisations- und Zuständigkeitsregelungen vorhanden, die von genereller Zentralisierung aller Passbeschaffungsmaßnahmen für alle Staaten mit Zuständigkeitsverordnung über Amtshilfekonstrukte mit Zuständigkeitsübertragung für bestimmte Staaten und Aufgaben oder reine Amtshilfekonstrukte reichen. Im Jahr 2010 beschloss die AG-Rück für die eingerichteten Zentral- und Clearingstellen sog. Verfahrensabsprachen für die Länderbeteiligung zur Beseitigung von Vollzugshindernissen, die sich aus der häufig schwierigen Beschaffung von Reisedokumenten für Ausreisepflichtige ergeben. Auf diese Weise sollen die Informationen und bei Bedarf auch die Verfahren selbst gebündelt werden. In diesem Zusammenhang wurden auch Absprachen, nicht im Sinne förmlicher Verwaltungsvereinbarung, zur Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden für die Passersatzpapierbeschaffung und dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) sowie dem Auswärtigen Amt getroffen. Darüber hinaus beschlossen am 9. Februar 2017 die Bundeskanzlerin und Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder die Einrichtung des Gemeinsamen Zentrums zur Unterstützung der Rückkehr (ZUR). Das ZUR soll operative Abstimmung zwischen Bund und Ländern zu Rückkehr- und Rückführungsfragen verbessern. So beschafft der Arbeitsbereich Passersatzpapierbeschaffung des ZUR in Problemfällen die nötigen Passersatzpapiere. Bei der praktischen Aufgabewahrnehmung stimmt sich das ZUR (Arbeitsbereich PEB) in konkreten Fällen mit dem Auswärtigen Amt und dem BMI ab. Für weitere Ausführungen wird auf die Antwort zu Frage 5 verwiesen.

5. Was wurde zwischen dem Bund, den Ländern und ggf. dem Auswärtigem Amt hinsichtlich der Einrichtung des ZUR vereinbart, und welchen Inhalt hat diese Vereinbarung?

Die Einrichtung des ZUR wurde aufgrund des Beschlusses der Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 9. Februar 2017 zur Rückkehrpolitik vereinbart. Es wurde vereinbart. Das ZUR soll der operativen Abstimmung zwischen Bund und Ländern zu Rückkehr- und Rückführungsfragen, beispielsweise im Rahmen von Sammelrückführungen, dienen. Hierbei soll das ZUR in ständigem Kontakt mit den Botschaften der Herkunftsländer stehen und in allen Problemfällen die nötigen Dokumente für ausreisepflichtige Ausländerinnen und Ausländer beschaffen. Es setzt auf bestehenden Strukturen auf und fungiert als Kooperationsplattform zwischen Bund und Ländern.

6. Welcher konkrete Aufgabenbereich obliegt dem Auswärtigen Amt (im Zusammenhang mit dem gesetzlichen Auftrag zur Vertretung der Bundesrepublik Deutschland gegenüber ausländischen Stellen) bei der Passersatzpapierbeschaffung im Zusammenspiel mit der Bundespolizei und den Ländern?

Das Auswärtige Amt unterstützt in Amtshilfe die zuständigen Behörden bei der Passersatzpapierbeschaffung beispielsweise durch die Erstellung von Verbalnoten, Demarchen, dem Abgleich von Visa-Antragsunterlagen oder der Überprüfung von Personaldaten in den entsprechenden Registern der Herkunftsländer und bei den zuständigen Behörden. Darüber hinaus evaluiert das Auswärtige Amt die Kooperation der Herkunftsländer bei der Passersatzbeschaffung sowie die Einhaltung internationaler Vereinbarungen fortwährend und thematisiert dieses bei politischen Konsultationen.

7. Wie viele Unterstützungsersuchen der Länder zur Passersatzpapierbeschaffung hat das Auswärtige Amt in den Jahren 2010 bis 2018 (bis zum Stichtag 30. September) erhalten und entsprechend des gesetzlichen Auftrags an ausländische Stellen weitergeleitet bzw. bearbeitet (bitte nach Jahren und Ländern getrennt auflisten)?

Das Auswärtige Amt erfasst keine statistischen Angaben im Sinne der Fragestellung.

8. Welche Stelle innerhalb des Auswärtigen Amts übernimmt diese Aufgabe und wie sind die Abläufe geregelt?

Zuständige Stelle innerhalb des Auswärtigen Amts ist das Referat für Ausländerrecht einschließlich Asylrecht; Visumrecht und Ausländerpolitik. Die Abläufe richten sich nach den Anforderungen des Einzelfalls, insbesondere nach Verfahrensstand und den Beziehungen zu dem jeweiligen Herkunftsland.

9. In wie vielen Fällen endete die Unterstützung des Auswärtigen Amts im Sinne der Frage 7 damit, dass über das Auswärtige Amt Passersatzdokumente an die ersuchenden Länderdienststellen und/oder direkt der Bundespolizei weitergeleitet werden konnten (bitte analog der Antwort zu Frage 7 nach Jahren und Ländern getrennt auflisten)?

Das Auswärtige Amt erfasst keine statistischen Angaben im Sinne der Fragestellung.

10. Was waren nach Kenntnis der Bundesregierung die häufigsten Ablehnungsgründe ausländischer Stellen, Passersatzpapiere auszustellen, und sind im Staatenvergleich dabei Häufungen feststellbar?

Die Gründe, weshalb ausländische Stellen die Ausstellung von Passersatzdokumenten ablehnen, werden statistisch nicht gesondert erfasst. Als häufige Begründung wird unter anderem angeführt, dass im Rahmen der Passersatzpapierbeschaffung den Stellen der Herkunftsstaaten keine Originaldokumente des Ausreisepflichtigen vorgelegt wurden.

11. Beinhalten die Zahlen aus der Antwort zu Frage 9 auch die von der Bundespolizei übernommenen Verfahren zur Passersatzpapierbeschaffung für ausreisepflichtige ausländische Staatsangehörige?

Wenn nicht, aus welchem Grund?

Auf die Antwort zur Frage 9 wird verwiesen.

12. In wie vielen Fällen haben die Länder und das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) das Auswärtige Amt in den Jahren 2015 bis 2018 (bis zum Stichtag 30. September) im Rahmen der Feststellung der Staatsangehörigkeit eines Ausländers um Unterstützung gebeten?

Der Bundesregierung liegen keine statistischen Angaben im Sinne der Fragestellung vor.

13. Welche Staaten und welche Informationen, Begründungen und Sachverhalte enthielt die sog. Problemstaatenliste (im Zeitraum der Jahre 2010 bis 2014) bis zu dem Zeitpunkt, an dem sie nicht mehr vom Bund bzw. unter dessen Mitwirkung geführt wurde (Bundestagsdrucksache 19/4156)?

Die genannte Liste enthielt Informationen über die bestehenden konkreten Probleme im Zusammenhang mit der Passersatzpapierbeschaffung bei bestimmten Herkunftsländern. Bei den Staaten handelt es sich überwiegend um (west-)afrikanische Länder sowie Staaten des Nahen Ostens und Asiens. In der Liste waren die bisherigen Bemühungen zur Beseitigung dieser Probleme sowie die geplanten Maßnahmen aufgeführt.

