

Feinkonzept zum Projekt „Weitere Zentralisierung des Rückführungsvoll- zuges“



Inhaltsverzeichnis

| | | |
|---|-------|----|
| Management Summary | Seite | 5 |
| A. Projektauftrag | Seite | 9 |
| I. Durchführung | Seite | 10 |
| II. Lenkungsgruppe und Projektbeteiligte | Seite | 11 |
| III. Schnittstellen | Seite | 12 |
| IV. Aufbau des Feinkonzepts | Seite | 12 |
| B. Arbeitspaket 1 | | |
| Aufgaben- und Prozessanalyse | Seite | 13 |
| I. Zuständigkeit und Aufgaben der zentralen Ausländerbehörde | Seite | 13 |
| 1. Personelle Voraussetzungen Vorliegen einer vollziehbaren Ausreisepflicht | Seite | 13 |
| 2. Übersicht: Anfallende Aufgaben im Bereich Aufenthaltsbeendigung und vorgeschlagene Zuständigkeitsverteilung | Seite | 14 |
| 3. Vorschlag zur Umsetzung | Seite | 15 |
| II. Notwendige Verfahrensschritte im Zusammenhang mit dem Zuständigkeitsübergang | Seite | 19 |
| 1. Beratung über die freiwillige Ausreise | Seite | 19 |
| 2. Belehrung über das Härtefallverfahren | Seite | 19 |
| 3. Ausstellung von Duldungen während der Phase des Zuständigkeitsübergangs | Seite | 22 |
| III. Aktenübergabe an die zentrale Ausländerbehörde und Kommunikation zwischen kommunaler und zentraler Ausländerbehörde | Seite | 24 |
| 1. Aktenübergabe | Seite | 24 |
| 2. Kommunikation zwischen den Ausländerbehörden | Seite | 26 |
| IV. Anfallende Aufgaben im Bereich Aufenthaltsbeendigung | Seite | 28 |
| 1. Aufgaben der kommunalen Ausländerbehörde | Seite | 28 |

| | |
|---|----------|
| 2. Aufgaben der zentralen Ausländerbehörde _____ | Seite 29 |
| V. Vorschlag für eine erste Ausbaustufe _____ | Seite 40 |
| C. Arbeitspaket 2 rechtliche Änderungsbedarfe _____ | Seite 44 |
| D. Arbeitspaket 3 Ermittlung, Gewinnung und Zurverfügungstellung benötigter Ressourcen _____ | Seite 46 |
| I. Personal _____ | Seite 46 |
| 1. Ermittlung des benötigten Personals _____ | Seite 46 |
| 2. Erste Ausbaustufe _____ | Seite 49 |
| 3. Aktueller Stand der Personalgewinnung _____ | Seite 49 |
| 4. Strategie zur Personalgewinnung _____ | Seite 50 |
| II. Haushaltsmittel _____ | Seite 54 |
| III. Liegenschaften _____ | Seite 54 |
| 1. Erste Ausbaustufe: Dienststelle Langenhagen und weiterer Dienststandort _____ | Seite 55 |
| 2. Weitere Ausbaustufen _____ | Seite 56 |
| IV. Technik _____ | Seite 56 |
| E. Arbeitspaket 4 Auswirkungen auf die Organisation der LAB NI _____ | Seite 60 |
| I. Aufbauorganisatorische Gesamtstruktur _____ | Seite 60 |
| 1. Flüchtlingsangelegenheiten (F) _____ | Seite 62 |
| 2. Zentrale Ausländerbehörde (A) _____ | Seite 62 |
| 3. Identitätsklärung und Rückführungsvollzug (IR) _____ | Seite 63 |

- II. Organisationale Zuordnung des Ausländerrechts _____ Seite 63
- III. Organisationale Zuordnung der Flugabschiebung _____ Seite 64
- IV. Organisationale Zuordnung der Passersatzbeschaffung _____ Seite 64
- V. Organisationale Zuordnung der freiwilligen Rückkehr _____ Seite 64
- VI. Einrichtung einer zentralen Koordinierungsstelle
für Anliegen der kommunalen Ausländerbehörden _____ Seite 65

Abkürzungen:

| | |
|----------------|---|
| AA | Auswärtiges Amt |
| AG | Amtsgericht |
| AG KSV | Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände |
| AllgZustVO-Kom | Allgemeine Zuständigkeitsverordnung für die Gemeinden und Landkreise zur Ausführung von Bundesrecht |
| aMIT | ausländische Mehrfach- und Intensivstraftäter |
| AP | Arbeitspaket |
| AufenthG | Aufenthaltsgesetz |
| AZR | Ausländerzentralregister |
| BAMF | Bundesamt für Migration und Flüchtlinge |
| BPol | Bundespolizei |
| ED-Behandlung | Erkennungsdienstliche Behandlung |
| HFK | Härtefallkommission |
| HKL | Herkunftsland |
| ID-Klärung | Identitätsklärung |
| kABH | kommunale Ausländerbehörde (einschließlich ABH LAB NI) |
| LAB NI | Landesaufnahmebehörde Niedersachsen |
| LKA | Landeskriminalamt |
| MI | Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport |
| NHärteKVO | Niedersächsische Härtefallkommissionsverordnung |
| NiAS | Niedersächsische Ausländersoftware |
| NPoG | Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsbehördengesetz |
| NSI | Niedersächsisches Studieninstitut |
| POLAS | POLizeiAuskunftsSystem |
| SiN | Studieninstitut des Landes Niedersachsen |
| SIS | Schengener Informationssystem |
| SozA | Sozialamt |
| VVB | Verwaltungsvollzugs- und Vollstreckungsbeamte |
| ZUR | Zentrum zur Unterstützung der Rückkehr |

Management Summary

Vorschlag für eine zentrale Ausländerbehörde

Der Übergang der **Zuständigkeit** von der kommunalen Ausländerbehörde auf die zentrale Ausländerbehörde soll mit Eintritt der Vollziehbarkeit der Ausreiseverpflichtung in Teilzuständigkeit für den Bereich der aufenthaltsbeendenden Maßnahmen erfolgen. Die schon bestehende Zuständigkeit der LAB NI für die Bearbeitung aufenthaltsrechtlicher Fragen der dort untergebrachten Personen wird also um den Personenkreis derer, die in den Kommunen untergebracht sind, erweitert.

Es wird eine landesweite zentrale Ausländerbehörde bei der LAB NI eingerichtet.

Als **Aufgaben** gehen im Rahmen der bestehenden Zuständigkeiten die erweiterte Bearbeitung von Dublin-Überstellungsfällen – durch Überstellung aus der LAB NI heraus und damit Vermeidung der Verteilung auf die Kommunen – auf die zentrale Ausländerbehörde über. Als weitere Aufgaben gehen insbesondere die erkennungsdienstliche Behandlung, die Identitätsklärung, die Passersatzpapierbeschaffung, die Bearbeitung von Abschiebehaftfällen sowie die Ausbildungsduldung auf die zentrale Ausländerbehörde über.

Ein Übergang dieser Teilzuständigkeiten erfolgt insgesamt sukzessive. Zunächst wird auf die zentrale Ausländerbehörde (abhängig von ihren jeweiligen personellen Ressourcen) die Zuständigkeit für bestimmte Herkunftsländer übertragen. Zusätzlich werden bestimmte Einzelfälle übernommen, um die enge Begleitung aufenthaltsbeendender Maßnahmen und eine optimale Aufenthaltsbeendigung zu erreichen. Bei diesen Einzelfällen wird es sich beispielsweise um „ausländische Mehrfach- und Intensivstraf-täter“ (aMIT) handeln.

Die persönliche Vorsprache ausreisepflichtiger Personen verbleibt bei den kommunalen Ausländerbehörden. Auf die bestehende Struktur der Rückkehrberatung hat die weitere Zentralisierung keine Auswirkung.

Das Konzept unterbreitet zudem Vorschläge zur Ermöglichung eines Härtefallverfahrens und dessen arbeitsteilige Bearbeitung von zentraler und kommunaler Ausländerbehörde.

In der Phase des Zuständigkeitsübergangs stellen die kommunalen Ausländerbehörden Duldungen in Amtshilfe für die zentrale Ausländerbehörde aus.

Die **Ausländerakten** verbleiben bei den kommunalen Ausländerbehörden. Diese übersenden der zentralen Ausländerbehörde nach Zuständigkeitsübergang (lediglich) die für eine Aufenthaltsbeendigung erforderlichen Unterlagen. Dieses Vorgehen entspricht dem derzeitigen Verfahren bei bereits teilzentralisierten Aufgaben der LAB NI und des LKA NI.

Für die **Kommunikation** zwischen den kommunalen Ausländerbehörden und der zentralen Ausländerbehörde werden geeignete Wege durch eine zentrale Anlauf- und Koordinierungsstelle in der neuen Organisationsstruktur der LAB NI geschaffen. Nach Eintritt von für die Aufenthaltsbeendigung relevanten Sachverhalten ist ein Informationsaustausch zwischen den Ausländerbehörden zwingend erforderlich. Den kommunalen Ausländerbehörden werden verbindliche Wege zur Kontaktaufnahme (Funktionspostfach und eine zentrale Telefonnummer) genannt. Nach eingehender Prüfung und Auswertung der Erfahrungen werden digitale Prozesse implementiert und optimiert.

Die Änderung der Allgemeinen **Zuständigkeitsverordnung** für die Gemeinden und Landkreise zur Ausführung von Bundesrecht (AllgZustVO-Kom) wird vor Übergang der Zuständigkeiten mit entsprechender Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände erfolgen. Hierbei werden die Erfahrungen der Ausländerbehörden aus der ersten Ausbaustufe einbezogen.

Die **Personalgewinnung** stellt auf Grund des Fachkräftemangels das größte Risiko für den weiteren Erfolg der Zentralisierung des Rückführungsvollzuges dar. Ab dem 01.07.2019 stehen 50 Vollzeiteinheiten (VZE) im Haushalt zur Verfügung. Über einen weiteren Personalaufbau wird im Aufstellungsverfahren des Haushaltes 2020 entschieden. Strategien zur Personalgewinnung wurden erarbeitet. Unter anderem werden bereits im Sommer 2019 beginnende Verwaltungslehrgänge I und II beim SiN und NSI von Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der LAB NI besucht. Ebenso müssen die Voraussetzungen hinsichtlich der **Technik** angepasst und verbessert werden. Eine digitale Bearbeitung der Akten ist zurzeit noch nicht möglich. Dieses Problem konnte innerhalb des Projektes auch nicht gelöst werden.

Die neuen Aufgaben und Zuständigkeiten erfordern eine **Anpassung der aufbauorganisatorischen Struktur** der LAB NI. Vorgesehen ist ein Vier-Säulen-Modell aus den Bereichen Verwaltung, Flüchtlingsangelegenheiten, Ausländerrecht sowie einem Bereich Identitätsklärung und Rückführung. Der Organisationserlass wird angepasst.

Die Bereiche Verwaltung und Flüchtlingsangelegenheiten entsprechen weitgehend den vorhandenen Organisationsbereichen. Der Bereich Ausländerrecht stellt die organisationale Einheit innerhalb der LAB NI dar, in der die Aufgaben als zentrale Ausländerbehörde wahrgenommen werden. Der Bereich Identitätsklärung und Rückführungsvollzug umfasst die Passersatzpapierbeschaffung, den Rückführungsvollzug und die Abschiebungskosten.

Vorschlag für eine erste Ausbaustufe

Die zentrale Ausländerbehörde übernimmt in der ersten Ausbaustufe folgende Aufgaben:

1. Ausweitung der Bearbeitung von Dublin-Fällen. Diese bleiben, abhängig von der jeweiligen Kapazität, so lange wie möglich in der Zuständigkeit der LAB NI und werden nicht auf die Kommunen verteilt.
2. Übernahme der Passersatzpapierbeschaffung über die bisherigen Staaten hinaus.
3. Unterstützung bei der Identitätsklärung.
4. Unterstützung und Übernahme von Aufgaben bei der Rückführung in besonderen Einzelfällen, z. B. bei „ausländischen Mehrfach- und Intensivstraftätern“ (aMIT). Sollte die Vollziehbarkeit der Ausreiseverpflichtung erst herbeigeführt werden müssen, sollen die kommunalen Ausländerbehörden hierbei unterstützt werden.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der zentralen Ausländerbehörde übernehmen in der ersten Ausbaustufe inhaltliche Aufgaben und leisten inhaltliche Unterstützung für die kommunalen Ausländerbehörden.

Eine Änderung der AllgZust-VO-Kom ist für die erste Ausbaustufe nicht erforderlich.

Durch frühzeitige Ausschreibungen konnten bereits **15 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter** ausgewählt werden. Die neuen Beschäftigten werden durch **ausländerrechtli-**

che Fortbildungen und Hospitationen in den niedersächsischen Ausländerbehörden und im Niedersächsischen Ministerium für Inneres und Sport für die Wahrnehmung der Aufgaben in der ersten Ausbaustufe vorbereitet.

Am **Dienstort** Langenhagen werden in der ersten Ausbaustufe bis zu 26 Arbeitsplätze eingerichtet. Ein weiterer Dienstort wird geprüft.

Die neu eingerichteten Arbeitsplätze erhalten durch die Ausstattung mit dem NiC Zugriff auf alle erforderlichen Daten im Netzwerk. Das Fachverfahren NiAS in der LAB NI wird für weitere Ausbaustufen ertüchtigt.

A. Projektauftrag

Zur weiteren Optimierung des Rückführungsvollzuges sind die landesinternen Verwaltungsstrukturen auf Verbesserungspotenziale überprüft worden.

Ergebnis der Überlegungen ist, dass der Rückführungsvollzug weiter zentralisiert werden soll, indem die Zuständigkeiten für den Rückführungsvollzug nach Eintritt der Vollziehbarkeit der Ausreiseverpflichtung auf eine landesweit zuständige zentrale Ausländerbehörde des Landes verlagert werden.

Vorteile einer Zentralisierung von Zuständigkeiten auf Landesebene:

- Vereinheitlichung und Optimierung der Rechtsanwendung, insbesondere in den Bereichen der Duldungserteilungen und der Beantragung von Abschiebungshaft,
- landeseinheitliche Entscheidungspraxis bei der Erteilung von Duldungen und damit auch von Beschäftigungserlaubnissen für vollziehbar ausreisepflichtige Personen,
- stärkere Spezialisierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, höhere personelle Kontinuität, insbesondere im Kontakt mit Bundesbehörden, dadurch Aufwuchs von Erfahrungswissen.

Die Aufgabenverlagerung von den Kommunen an das Land soll sukzessive erfolgen, entsprechend dem Aufwuchs des Personalbestands in der vorgesehenen zentralen Landesbehörde. In einer ersten Ausbaustufe sind dafür für das Jahr 2019 50 VZE bereitgestellt worden.

Grundlage dieses Konzepts ist der Projektauftrag vom 16.01.2019, den Teilbereich des Rückführungsprozesses und –vollzuges auf eine Zentralstelle in der LAB NI zu verlagern. So soll eine Erhöhung der Effizienz im Rückführungsprozess und damit eine Erhöhung der Zahl der Rückführungen durch Bündelung von Fachwissen erreicht werden.

Aufbauend auf dem Projektauftrag, den Ausführungen des Grobkonzepts vom 22.02.2019 und des Feinkonzeptentwurfs vom 25.03.2019 ist dieses entscheidungsreife Konzept entstanden.

Dabei sind folgende Rahmenbedingungen zugrunde gelegt:

- Die zentrale Ausländerbehörde wird in Teilzuständigkeit für den Bereich der aufenthaltsbeendenden Maßnahmen zuständig.
- Der Zuständigkeitsübergang erfolgt mit Eintritt der Vollziehbarkeit der Ausreiseverpflichtung.
- Es wird ein sukzessiver Ausbau vorgenommen.
- In der zentralen Ausländerbehörde wird es keinen Kontakt mit Ausländerinnen und Ausländern geben.

Es wird keine zentrale Unterbringung geben.

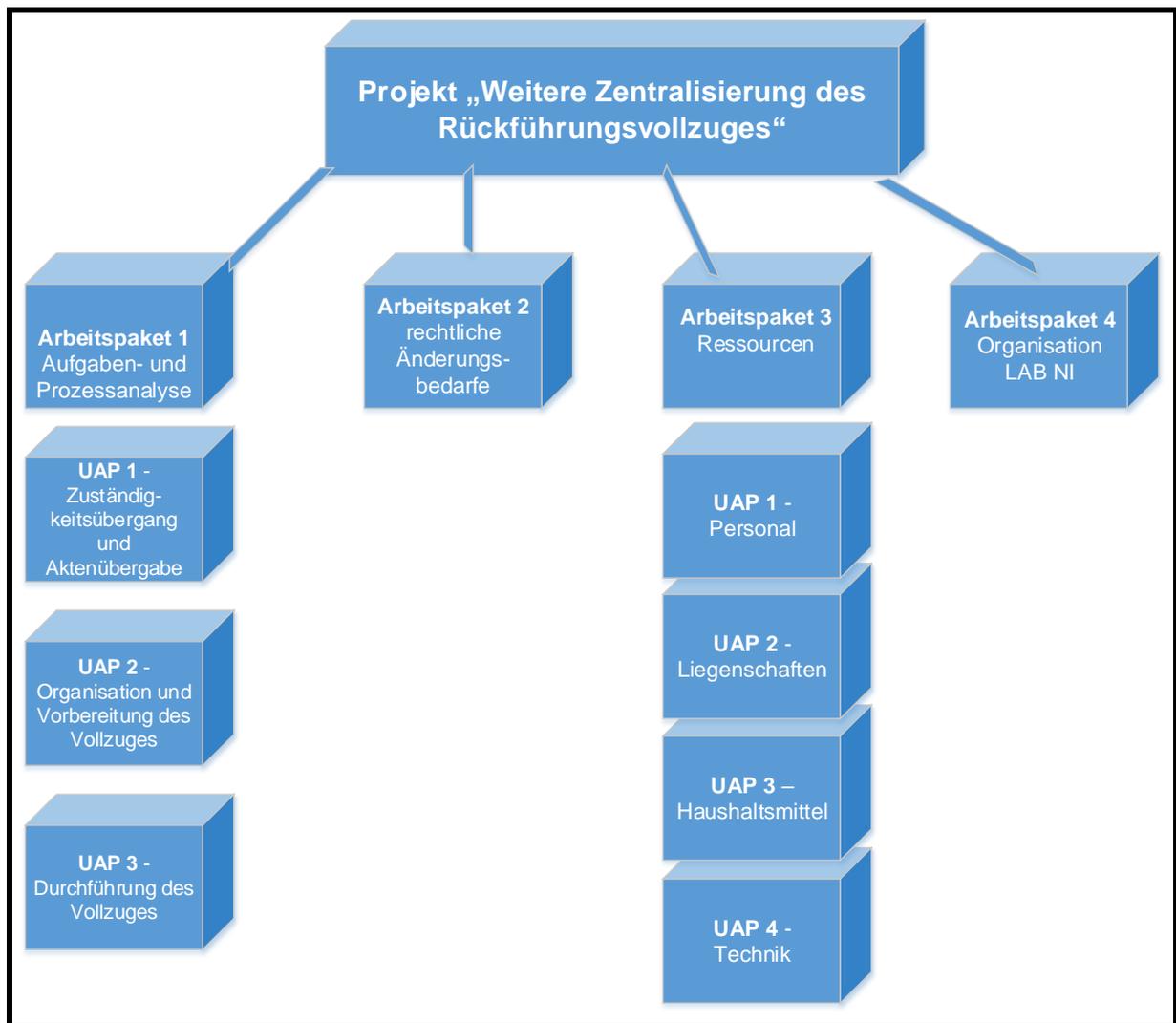
Ziel dieses Konzepts ist es, zunächst klare Zuständigkeiten im Sinne des Projektauftrages vorzuschlagen.

Darüber hinaus ist es Aufgabe dieses Konzepts, die Vorbereitungen zur rechtlichen Umsetzung darzustellen und die Herausforderungen und Möglichkeiten der Ressourcengewinnung sowie die Auswirkungen auf die Organisation der LAB NI aufzuzeigen.

I. Durchführung

Nach der Kick-Off-Veranstaltung am 05.02.2019 wurde der Projektauftrag in vier Arbeitspaketen mit Unterarbeitspaketen bearbeitet:

- Arbeitspaket 1: Aufgaben- und Prozessanalyse
- Arbeitspaket 2: rechtliche Änderungsbedarfe
- Arbeitspaket 3: Ermittlung, Gewinnung und Zurverfügungstellung benötigter Ressourcen
- Arbeitspaket 4: Auswirkungen auf die Organisation der LAB NI



II. Lenkungsgruppe und Projektbeteiligte

Die Lenkungsgruppe des Projekts besteht aus den Abteilungsleitungen 1 und Z des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport (MI), den Referatsleitungen 11, 13 und 14 (MI), dem Präsidenten der Landesaufnahmebehörde Niedersachsen (LAB NI), den Vertretern der kommunalen Spitzenverbände (AG KSV), einer Vertreterin des Hauptpersonalrates (HPR), der Schwerbehindertenvertretung sowie der Gleichstellungsbeauftragten des MI.

In den vier Arbeitsgruppen wirken Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus den Abteilungen 1 und Z des MI, der LAB NI, der AG KSV sowie von benannten Kommunen mit.

III. Schnittstellen

Zwischen den einzelnen Arbeitspaketen bestehen Schnittstellen, die durch geeignete Kommunikationsstrukturen erkannt und genutzt werden.

Beispielhaft wird hier auf die Schnittstelle zwischen den wahrzunehmenden Aufgaben (Arbeitspaket 1) und den erforderlichen Ressourcen (Arbeitspaket 3) mit entsprechenden Auswirkungen auf die Organisation der LAB NI (Arbeitspaket 4) hingewiesen. Dies betrifft auch die Schnittstelle bezogen auf die Aufgaben (Arbeitspaket 1) und die rechtlichen Änderungsbedarfe (Arbeitspaket 2), die in dem ersten Formulierungsvorschlag für die AllgZustVO-Kom enthalten sein wird.

Darüber hinaus werden erkannte Schnittstellen zu anderen Dienststellen und Behörden in die Betrachtung aufgenommen.

IV. Aufbau des Feinkonzeptes

Das Feinkonzept enthält Beiträge und Vorschläge aus den vier Arbeitspaketen, die in Arbeitsgruppensitzungen erzielt wurden.

Bei der Darstellung werden zunächst Ausführungen für die neue Gesamtstruktur der Zentralisierung und anschließend konkrete Vorschläge zur ersten Ausbaustufe des sukzessiven Ausbaus gemacht.

B. Arbeitspaket 1 – Aufgaben- und Prozessanalyse

I. Zuständigkeit und Aufgaben der zentralen Ausländerbehörde

Im folgenden Teil des Feinkonzeptes zum Arbeitspaket 1 werden zunächst die Voraussetzungen für eine Zuständigkeitsübergabe des Teilbereiches der aufenthaltsbeendenden Maßnahmen dargestellt. Sodann folgt eine knappe Übersicht über die nach Eintritt der vollziehbaren Ausreisepflicht von den Ausländerbehörden vorzunehmenden Aufgaben. Dabei wird dargestellt, welche Aufgaben bei der kommunalen Ausländerbehörde verbleiben und welche auf die zentrale Ausländerbehörde übergehen. Auf dieser Grundlage wird sodann ein Vorschlag zur sukzessiven Umsetzung unterbreitet. Schließlich werden die unter I. 2. dargestellten Aufgaben noch näher beschrieben.

1. Personelle Voraussetzung: Vorliegen einer vollziehbaren Ausreisepflicht

Der Übergang der Zuständigkeit von der kommunalen Ausländerbehörde auf die zentrale Ausländerbehörde soll mit Eintritt der Vollziehbarkeit der Ausreiseverpflichtung in Teilzuständigkeit für den Bereich der aufenthaltsbeendenden Maßnahmen erfolgen.

Dies gilt sowohl in Fällen, in denen die Rückkehrentscheidung asylverfahrensabhängig vom BAMF¹ getroffen wurde, als auch in den Fällen, in denen diese Entscheidung von der kommunalen Ausländerbehörde asylverfahrensunabhängig erfolgt ist. Eine weitere Gruppe von vollziehbar Ausreisepflichtigen umfasst Personen, bei denen die Vollziehbarkeit kraft Gesetzes in Fällen eines Aufgriffs nach illegalem Grenzübertritt bzw. in Verfahren nach § 15a AufenthG (Verteilung unerlaubt eingereister Ausländer ohne Asylgesuch) vorliegt. Hier verbleibt es bei der Zuständigkeit der kommunalen Ausländerbehörde.

Überstellungen nach der Dublin III-Verordnung werden in Vollzugshilfe für den Bund (BAMF) durchgeführt. Sollten auch die Dublin-Überstellungen für bereits in die Kommunen verteilte Ausländerinnen und Ausländer auf die zentrale Behörde übergehen, müsste das BAMF sodann das sog. Überstellungsblatt mit den Modalitäten für die Überstellung in den für die Durchführung des Asylverfahrens zuständigen EU-Staat

¹ Optimierungsvorschlag nach Abschluss des Aufbaus der zentralen Ausländerbehörde: Die Vollziehbarkeitsmitteilung sollte vom BAMF an die zentrale Ausländerbehörde übersendet werden. Die kommunale Ausländerbehörde würde sodann von der zentralen Ausländerbehörde in Kenntnis gesetzt werden. Vorteil: Durch direkten Kontakt zwischen BAMF und zentraler Ausländerbehörde kann die Vorbereitung des Rückführungsvollzugs ohne zeitliche Verzögerung erfolgen.

direkt an die zentrale Ausländerbehörde übersenden. Die kommunalen Ausländerbehörden werden dann nur noch über den bevorstehenden Vollzug informiert, soweit eine Verteilung der zu überstellenden Person auf die Kommune erfolgt ist.

Trotz des Zuständigkeitsübergangs für aufenthaltsbeendende Maßnahmen ist eine zentrale Unterbringung des abzuschiebenden Personenkreises nach bereits erfolgter Verteilung nicht vorgesehen. Auch der persönliche Behördenkontakt der Betroffenen verbleibt auf der kommunalen Ebene, da alle anderen aufenthaltsrechtlichen Angelegenheiten in der Zuständigkeit der kommunalen Ausländerbehörde verbleiben.

Die schon bestehende Zuständigkeit der LAB NI für die Bearbeitung aufenthaltsrechtlicher Fragen der dort untergebrachten Personen wird also um den Personenkreis derer, die in den Kommunen untergebracht sind, für den Bereich der Aufenthaltsbeendigung erweitert.

Da die kommunale Ausländerbehörde auch weiterhin Ansprechpartnerin für die vollziehbar ausreisepflichtigen Personen bleibt (persönliche Vorsprache dort) und eventuell aufenthaltsrechtliche Angelegenheiten außerhalb von Rückführungen zu bearbeiten hat, sollte diese auch weiterhin als aktenführende Ausländerbehörde im Ausländerzentralregister (AZR) geführt werden. Dies ist (auch) dem Umstand geschuldet, dass das AZR nur eine aktenführende Behörde vorsieht. Eine doppelte AZR Bearbeitung durch die kommunale Ausländerbehörde und die zentrale Ausländerbehörde ist daher nicht möglich. Insofern muss die zentrale Ausländerbehörde die kommunale Ausländerbehörde über AZR-relevante Sachverhalte unterrichten. Auch die Aufnahme einer weiteren Kontaktadresse in das AZR ist derzeit technisch nicht möglich.²

2. Übersicht: Anfallende Aufgaben im Bereich Aufenthaltsbeendigung und vorgeschlagene Zuständigkeitsverteilung

| Aufgabe | Rechtsgrundlage | Zuständigkeit |
|------------------------|-------------------------------|---------------|
| ED-Behandlung | § 49 AufenthG | ZAB |
| ID-Klärung | § 49 AufenthG | ZAB |
| PEP-Beschaffung | z.B. § 48 Abs. 3 AufenthG | ZAB |
| Reisefähigkeit | § 60a Abs. 2, 2c, 2d AufenthG | ZAB |
| Haft | § 62 AufenthG | ZAB |

² Das sich hier stellende Problem ist in den einschlägigen AZR-Gremien bekannt und wird dort besprochen.

| | | |
|--|---|-------------|
| Ausbildungsduldung | § 60a Abs. 2 Satz 4-11 AufenthG | ZAB |
| Härtefallverfahren | § 23a AufenthG i.V.m. NHärteKVO und Rd. Erl. d. MI vom 29.09.2016 (14.21-12231/3-6, 12230/1-8 (§ 23 a)) | K ABH / ZAB |
| Anträge für nachgeborene Kinder | § 14 a AsylG | K ABH |
| Missbräuchliche Vaterschaftsanerkennung | § 85a AufenthG | K ABH |
| Strafverfolgung | § 72 Abs. 4 AufenthG (Einvernehmen) | ZAB |
| Strafvollstreckung | § 456a StPO (Absehen) | |
| Ausweisungen | § 53, 54 AufenthG | K ABH |
| Asylfolgeantrag | §§ 71, 71a AsylG | ZAB (BAMF) |

3. Vorschlag zur Umsetzung

Bei einer Übernahme aller vollziehbar ausreisepflichtigen Personen (siehe unter 1.) hätte die zentrale Ausländerbehörde einen Überblick über alle vollziehbar ausreisepflichtigen Personen in Niedersachsen und den jeweiligen Stand der Aufenthaltsbeendigung.

Durch eine Zentralisierung der Rückführung kann die Durchsetzung der Rückführung qualitativ und quantitativ besser gelingen. Zum einen würde mit der Zentralisierung eine Vereinheitlichung und Optimierung der Rechtsanwendung einhergehen, zum anderen wäre es sodann möglich, die Passersatzpapierbeschaffung weiter zu konzentrieren. Weiterhin würden sich durch diese stärkere Spezialisierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Synergieeffekte zur besseren Effizienz der Verfahrensabläufe ergeben.

Eine vollständige Übernahme aller unter I. 1 aufgeführten Fallkonstellationen kann aber im ersten Schritt aus Kapazitätsgründen (Personalstärke, Liegenschaften, sachliche Ressourcen) nicht umgesetzt werden.

Es wird daher vorgeschlagen, eine landesweite zentrale Ausländerbehörde einzurichten, welche für die aufenthaltsbeendenden Maßnahmen zuständig ist. Ein kompletter Übergang der Teilzuständigkeit sollte allerdings nur sukzessive erfolgen.

Im Einzelnen:

a) Verbleib der Zuständigkeit bei der kommunalen Ausländerbehörde

Es wird zunächst vorgeschlagen, dass die Zuständigkeit für die Personen, die kraft Gesetzes vollziehbar ausreisepflichtig sind, dauerhaft bei der örtlich zuständigen Ausländerbehörde verbleibt. Gleiches sollte auch für unerlaubt eingereiste Personen, die kein Asylgesuch äußern und die nach § 15a AufenthG verteilt werden müssen, gelten.

Hierfür sprechen die folgenden Gründe:

Im Fall eines Aufgriffs nach illegaler Einreise, der regelmäßig durch die Polizei erfolgt, ist aufgrund der gesetzlich vollziehbaren Ausreiseverpflichtung bei Vorliegen von Identitätsdokumenten eine umgehende Aufenthaltsbeendigung vorzubereiten.

Dies umfasst die Beantragung von Abschiebungshaft und die Fertigung eines Abschiebungersuchens an die für den tatsächlichen Vollzug (Flugbuchung) zuständige Stelle.

In der Regel ist zudem eine Ausweisungsverfügung zu fertigen, mit der eine Einreisesperre³ einhergeht.

Diese Schritte sind unverzüglich einzuleiten. Das für einen Übergang der Zuständigkeit auf die zentrale Ausländerbehörde erforderliche Verfahren brächte eine zeitliche Verzögerung mit sich, die dem entgegenstünde. Im Übrigen hätte bei einem Zuständigkeitsübergang das Land für die Unterbringung in den Fällen zu sorgen, in denen erst Passersatzpapiere für eine Abschiebung besorgt werden müssten und aus diesem Grund - je nach Herkunftsstaat und Dauer der PEP-Beschaffung - keine Haft erlassen würde.

b) Sukzessiver Übergang auf die zentrale Ausländerbehörde

Um einen sukzessiven Übergang der Zuständigkeit auf die zentrale Ausländerbehörde zu schaffen, sollte zunächst die Teilzuständigkeit lediglich für eine noch zu bestimmende Gruppe von Personen übergehen. Hierdurch wird eine Überfrachtung der neuen zentralen Ausländerbehörde vermieden und auf diese Weise das Ziel der Optimierung des Rückführungsvollzugs nicht gefährdet.

³ In der Regel geht mit der Einreisesperre auch ein Titelerteilungsverbot einher.

Der Ausbau der Zuständigkeit dieser zentralen Ausländerbehörde hat sich unmittelbar an der jeweiligen Personalstärke zu orientieren.

Der sukzessive Aufbau einer zentralen Ausländerbehörde sollte sich an unterschiedlichen Parametern orientieren:

aa) Sukzessive Übernahme der Herkunftsländer

Es bietet sich an, einen sukzessiven Übergang derart zu gestalten, dass nach und nach bestimmte Herkunftsländer von der zentralen Ausländerbehörde übernommen werden. So könnte man, jeweils an der Personalstärke ausgerichtet, sukzessive immer mehr Herkunftsländer auf die zentrale Ausländerbehörde übertragen.

Dies hat zum einen den Vorteil, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der zentralen Ausländerbehörde jeweils Spezialkompetenzen für die Herkunftsländer sowie Kontakte und Verbindungen zu diesen aufbauen können. Ein weiterer Vorteil ist, dass landesweit konkrete Ansprechpersonen für bestimmte Staaten im Bereich der ausländerrechtlichen Sachbearbeitung zur Verfügung stehen werden.

Darüber hinaus wäre ein solcher Übergang insofern zuverlässig planbar, weil es zu den jeweiligen Herkunftsländern Statistiken der Fallzahlen gibt. Mit Hilfe dieser Fallzahlen könnte eine Auswahl der Herkunftsländer anhand von objektiven Kriterien vorgenommen werden.

bb) Übernahme besonders gelagerter Einzelfälle

Es ist angezeigt, besonders gelagerte Einzelfälle in die Zuständigkeit der zentralen Ausländerbehörde zu übertragen. Dies hat den Vorteil, dass die Kommunen von diesen entlastet werden und das Land, welches in diesen Einzelfällen ohnehin Unterstützungsleistungen vornimmt, direkt selbst zuständig ist. Eine Effizienzsteigerung ist dadurch zu erwarten.

Voraussetzung wäre in diesem Kontext, dass eine Definition der „besonders gelagerten Einzelfälle“ geschaffen werden müsste. Eine Konkretisierung könnte hier im Erlasswege erfolgen.

Dem Optimierungsgedanken entgegenstehen würde der Aspekt, dass sich dieser Personenkreis aus sämtlichen Herkunftsländern zusammensetzt und eine Spezialisierung der Beschäftigten auf bestimmte Herkunftsländer nicht bzw. nur wenig

stattfinden würde, was sich auf die Aufbauphase eventuell kontraproduktiv auswirken könnte.

cc) Übernahme aller Dublin-Fälle⁴

Denkbar wäre, zunächst alle sog. Dublin-Fälle (unabhängig vom Herkunftsland) zentral zu übernehmen. Wie bereits oben dargestellt, werden Überstellungen nach der Dublin III-Verordnung in Vollzugshilfe für den Bund (BAMF) vorgenommen.

Allerdings ist noch unklar, wie sich der Überstellungsvollzug in Zukunft darstellen wird. Aktuelle Überlegungen des Bundes gehen wohl dahin, dass die Bundespolizei die zu überstellenden Personen von zentralen Unterkünften abholen und den Überstellungsvollzug übernehmen wird. Wie und in welchem Umfang und auch die Frage, welche Rolle die Landesbehörden in diesem Zusammenhang spielen werden, ist offen. Eine Konkretisierung zu diesem Vorhaben durch den Bund bleibt abzuwarten, sodass aktuelle Planungen diesbezüglich nur mit Unsicherheit vorgenommen werden könnten.

Auf dieser Grundlage wird vorgeschlagen, wie folgt zu verfahren: Zunächst wird ein Zuständigkeitsübergang sukzessive dergestalt erfolgen, dass die zentrale Ausländerbehörde abhängig von ihrer jeweiligen personellen Ressource bestimmte Herkunftsländer aa)) übertragen bekommt. Ergänzend wird als zielführend erachtet, bestimmte Einzelfälle bb)) zusätzlich zu übertragen, um die enge Begleitung aufenthaltsbeendender Maßnahmen und eine optimale Aufenthaltsbeendigung letztlich zu erreichen.

⁴ Siehe auch unter V. Vorschlag für eine erste Ausbaustufe.

II. Notwendige Verfahrensschritte im Zusammenhang mit dem Zuständigkeitsübergang

Für die Fälle von asylverfahrensabhängigen als auch von asylverfahrensunabhängigen Rückkehrentscheidungen ergeben sich notwendige Verfahrensschritte. Es gilt im Folgenden zu klären, welche Behörde die Beratung zur freiwilligen Ausreise, die Belehrung in Bezug auf Härtefallverfahren und die Ausstellung von Duldungen für die Zeit des Aktenübergangs vornimmt.

1. Beratung über die freiwillige Ausreise

Vor allen Regelungen zum Rückführungsvollzug hat die freiwillige Ausreise der ausreisepflichtigen Personen absoluten Vorrang. Ausreisepflichtige Personen sollen daher auch von den Ausländerbehörden über Ausreisemodalitäten, Rückkehrhilfen und Konsequenzen einer nicht freiwilligen Ausreise informiert werden.

Da keine persönliche Vorsprache vollziehbar ausreisepflichtiger Personen bei der zentralen Ausländerbehörde vorgesehen ist und die Beratung grundsätzlich vor Eintritt der Vollziehbarkeit erfolgen soll, soll die weitere Zentralisierung keine Auswirkungen auf die bestehende Struktur der Rückkehrberatung haben.

2. Belehrung über das Härtefallverfahren⁵

Gemäß der NHärteKVO in Verbindung mit dem Runderlass des MI vom 29.09.2016 zur Durchführung des Härtefallverfahrens nach § 23a AufenthG (14.21-12231/3-6, 12230/1-8 (§23a)) sind vollziehbar ausreisepflichtige Personen über das Härtefallverfahren zu belehren.

Die Belehrungspflicht ist gestaffelt nach Aufenthaltsdauer der vollziehbar ausreisepflichtigen Person. Bei einem Aufenthalt von weniger als 18 Monate besteht keine Pflicht zur Belehrung (s. Ziff. 3.1 a des o.g. Erlasses). Vollziehbar ausreisepflichtige Personen, die einen ununterbrochenen Aufenthalt zwischen 18 Monaten und 5 Jahren nachweisen, sind – unmittelbar nach Eintritt der Vollziehbarkeit der Ausreisepflicht – wenigstens einmal zu belehren, sofern nicht eine Ausnahme gem. Ziff. 3 des o.g. Erlasses vorliegt. Ihnen ist eine vierwöchige Frist für die Möglichkeit einer Eingabe einzuräumen, innerhalb derer die Abschiebung auszusetzen ist.

⁵ Eine grundsätzliche Analyse/Bewertung des Härtefallverfahrens ist nicht Gegenstand des Projekts.

Bei einer ununterbrochenen Aufenthaltsdauer von mehr als fünf Jahren ist eine wiederholte Belehrung über das Härtefallverfahren vorzunehmen. Soweit die zuständige Ausländerbehörde es für sachgerecht erachtet, kann die Belehrung bereits vor Ablauf der fünfjährigen Aufenthaltsdauer vorgenommen werden, wobei ein nur kurzer Zeitabstand zwischen beiden Belehrungen vermieden werden soll. Mit jeder Belehrung geht eine vierwöchige Entscheidungsfrist einher, innerhalb derer keine Abschiebung vollzogen werden darf.

Die Vollziehbarkeit der Ausreiseverpflichtung bleibt sowohl während dieser Entscheidungsfristen als auch während der Durchführung eines Härtefallverfahrens bestehen. Bei konsequenter Umsetzung des Projektauftrages resultiert daraus, dass die Zuständigkeit für diese Fälle auf die zentrale Ausländerbehörde übergehen und das Härtefallverfahren von dort betrieben werden müsste.

Die Durchführung von Härtefallverfahren in der zentralen Ausländerbehörde stünde allerdings dem Optimierungsgedanken, der hinter dem Projektauftrag steht, entgegen. Gleichwohl steht es gemäß § 23a AufenthG i.V.m. der NHärteKVO jedem vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländer offen, eine Eingabe an die Härtefallkommission zu richten, die bei einer Annahme einer Aufenthaltsbeendigung bis zum Abschluss des Verfahrens entgegensteht.

Daher könnte sich für diese Fälle eine Ausnahme vom oben dargestellten Grundsatz des Zuständigkeitsübergangs für alle vollziehbar ausreisepflichtigen Personen auf die zentrale Ausländerbehörde - insbesondere unter Berücksichtigung des Umfangs, der Anforderungen, der Effektivität und der politischen Bedeutsamkeit des Härtefallverfahrens - anbieten. Es ergeben sich folgende Varianten:

a) Abgabe nach Belehrung und Fristende

Zunächst könnte es dienlich sein, dass die kommunale Ausländerbehörde alle notwendigen Belehrungen vornimmt und im Fall einer Eingabe innerhalb der vorgegebenen Frist das Härtefallverfahren durchführt. Falls keine Eingabe erfolgt, wird die Akte nach Ablauf der Frist an die zentrale Ausländerbehörde abgegeben.

Sollte es nach Übergabe an die zentrale Ausländerbehörde noch zu einer Härtefall-Eingabe kommen, wird das Härtefallverfahren von der zentralen Ausländerbehörde

geführt. Diese fordert sodann eine Stellungnahme der kommunalen Ausländerbehörde an.⁶ Eine „Rückübertragung“ der Zuständigkeit im Fall einer Härtefalleingabe sollte nicht erfolgen, um klare Zuständigkeitsstrukturen zu schaffen.

b) Rückübertragung der Zuständigkeit nach Härtefalleingabe

Wie a) allerdings mit „Rückübertragung“ der Zuständigkeit, wenn es nach Übergabe an die zentrale Ausländerbehörde zu einer Härtefalleingabe kommt.

c) Abgabe nach Belehrung

Als dritte Alternative könnte sich anbieten, dass die kommunale Ausländerbehörde den Vorgang nach Belehrung vor Ort sofort an die zentrale Ausländerbehörde abgibt.

Im Fall einer Eingabe würde die kommunale Ausländerbehörde eine Stellungnahme fertigen und an die zentrale Ausländerbehörde übersenden. Dort wird die Stellungnahme um die Sachverhalte ergänzt, die nach der Abgabe an die zentrale Ausländerbehörde entstanden und für das Härtefallverfahren von Bedeutung sind. Sodann wird die Stellungnahme an das MI zur Durchführung des Härtefallverfahrens weitergeleitet.

Eine „Rückübertragung“ der Zuständigkeit im Fall einer Härtefalleingabe sollte auch in diesem Fall nicht erfolgen, um klare Zuständigkeitsstrukturen zu schaffen.

d) Sukzessive Übernahme

Eine vermittelnde, sich am sukzessiven Aufbau der zentralen Ausländerbehörde orientierende Variante könnte sich wie folgt darstellen: Die örtliche Ausländerbehörde nimmt die Belehrungen vor und führt bei Eingaben innerhalb der Frist das Härtefallverfahren durch (Variante a). Von diesem Verfahren wird (zugunsten der Variante c) perspektivisch abgerückt, wenn in der zentrale Ausländerbehörde genügend Personalstärke zur Verfügung steht.

Für Variante a) spricht, dass die zentrale Ausländerbehörde nicht mit der Bearbeitung von Härtefallverfahren belastet wird. Dies wäre zumindest vor dem Hintergrund, dass langfristig eine Effektivierung des Rückführungsvollzugs angestrebt wird, zu begrüßen.

⁶ In bewährter Weise unterstützen sich die Behörden des Landes (Art. 35 GG).

Die kommunale Ausländerbehörde verfügt über die notwendigen Kenntnisse vor Ort und den regionalen Bezug zu den kommunalen Akteuren (z.B. Arbeitgeber, Schulen), die für ein funktionierendes, effektives Härtefallverfahren wichtig sind. Da eine stetige Einbindung der kommunalen Ausländerbehörde während des Härtefallverfahrens stets unverzichtbar ist, würde eine echte Entlastung der kommunalen Ausländerbehörde fraglich sein. Vor diesem Hintergrund wäre auch eine „Rückübertragung“ der Zuständigkeit b) anzudenken. Diesbezüglich müsste aber berücksichtigt werden, dass es sodann zu einem „Hin-und-Her“ der Zuständigkeiten kommen würde.

Für Variante c) spricht, dass der Auftrag, den Rückführungsvollzug zu zentralisieren, konsequent umgesetzt wird. Diese Variante birgt allerdings die Gefahr, dass dem Optimierungsgedanken nicht hinreichend Rechnung getragen werden kann, da die Durchführung der Rückführung durch das Durchlaufen eines Härtefallverfahrens gehemmt würde. Da eine stetige Einbindung der kommunalen Ausländerbehörde während des Härtefallverfahrens unverzichtbar ist (s.o.), würde eine Entlastung der kommunalen Ausländerbehörde nur teilweise stattfinden.

Aufgrund der dargelegten Argumente ist aus Sicht der Arbeitsgruppe die vierte Variante d) vorzugswürdig. Zunächst sollte sich die zentrale Ausländerbehörde auf die – ohnehin schwierige – Aufgabe der Rückführung konzentrieren. Sobald eine ausreichende Arbeitsfähigkeit der zentralen Ausländerbehörde gewährleistet ist, sollte diese auch die Härtefalleingaben bearbeiten und damit die Kommunen weiter entlasten.

3. Ausstellung von Duldungen während der Phase des Zuständigkeitsübergangs

Spätestens mit Zustellung einer Rückkehrentscheidung tritt die Ausreiseverpflichtung ein, die nach Ablauf der Fristen für eine freiwillige Ausreise sowie für Rechtsbehelfe vollziehbar wird. Zwingende Rechtsfolge ist die Einleitung der Abschiebung.

Während des administrativen Verfahrens des Übergangs der Zuständigkeit von der kommunalen auf die zentrale Ausländerbehörde muss der Aufenthalt des Ausländers aus tatsächlichen Gründen geduldet werden, da der Abschiebungsvollzug organisiert werden muss.

Zur Vereinfachung des Verfahrens wird vorgeschlagen, eine generelle Erlassregelung zu treffen, in der die kommunalen Ausländerbehörden verpflichtet werden, für die Phase des Zuständigkeitsübergangs eine Duldung⁷ in Amtshilfe für die zentrale Ausländerbehörde auszuhändigen. Es erscheint darüber hinaus zweckdienlich, in diesem Erlass auch die Duldungsaufgaben zu definieren.⁸

Dieser Duldung ist ein Merkblatt⁹ beizufügen, welches die ausreisepflichtige Person über ihre aufenthaltsrechtlichen Pflichten in einer für sie verständlichen Sprache informiert und auf Sanktionen im Fall der Nichtbeachtung hinweist.

⁷ Die Gültigkeitsdauer der Duldung sollte sich an der notwendigen Zeitspanne für einen geregelten Zuständigkeitsübergang orientieren.

⁸ Darüber hinaus sollte im Rahmen der Erlassregelung auch in Betracht gezogen werden, dass eine Vorgabe dahingehend vorgenommen wird, dass die kommunale Ausländerbehörde die Duldungen nach deren Ablauf regelmäßig verlängert, sofern die zentrale Ausländerbehörde keine anders lautende Entscheidung trifft.

⁹ Dieses Merkblatt sollte durch die zentrale Ausländerbehörde zur Verfügung gestellt werden und auch Ausführungen zur Zuständigkeit der zentralen Ausländerbehörde enthalten.

III. Aktenübergabe an die zentrale Ausländerbehörde und Kommunikation zwischen kommunaler und zentraler Ausländerbehörde

1. Aktenübergabe

Die Teilzuständigkeit der zentralen Ausländerbehörde für den Bereich der aufenthaltsbeendenden Maßnahmen erfordert die Anlage bzw. die Führung eines ausländerrechtlichen Vorgangs / einer Ausländerakte.

Im Hinblick auf die bei der kommunalen Ausländerbehörde verbleibende ausländerrechtliche Zuständigkeit für alle weiteren aufenthaltsrechtlichen Angelegenheiten der vollziehbar Ausreisepflichtigen und den Verbleib dieser Personen im örtlichen Zuständigkeitsbereich der kommunalen Ausländerbehörden ist dort weiterhin ein ausländerrechtlicher Vorgang vorzuhalten.

Die Übernahme der Vorgänge / der Ausländerakten durch die zentrale Ausländerbehörde könnte in zwei Varianten erfolgen:

a) Originalakte verbleibt bei der kommunalen Ausländerbehörde

Die Ausländerakten verbleiben bei den kommunalen Ausländerbehörden, diese übersenden der zentralen Ausländerbehörde (lediglich) die für eine Aufenthaltsbeendigung erforderlichen Unterlagen.

Dieses Vorgehen entspricht dem derzeitigen Verfahren bei bereits teilzentralisierten Aufgaben der LAB NI und des LKA NI.

b) Originalakte wird an die zentrale Ausländerbehörde abgegeben

Es erfolgt eine doppelte Aktenführung, die kommunale Ausländerbehörde übersendet der zentralen Ausländerbehörde die Ausländerakte im Original und behält selbst lediglich ein Aktendoppel.

Hierzu müsste vor Abgabe zunächst eine Kopie des ausländerrechtlichen Vorgangs/der Ausländerakte in Papier- oder elektronischer Form durch die kommunalen Ausländerbehörden gefertigt werden.

Für diese Variante spricht, dass der bei Beantragung von Abschiebungshaft von einigen Gerichten¹⁰ erhobenen Forderung nach Vorlage der Originalausländerakte durch die zentrale Ausländerbehörde nachgekommen werden könnte, ohne dass

¹⁰ BGH, Beschl. v. 19.07.2018, V ZB 223/17, DVBl. 2019, 367 f.

diese zunächst erst bei der kommunalen Ausländerbehörde angefordert werden müsste.

Aufgrund des damit einhergehenden erheblichen Personal- und Zeitaufwands bei den kommunalen Ausländerbehörden sowie des erhöhten Sachaufwands bei der zentralen Ausländerbehörde wird die Variante jedoch für nicht vorzugswürdig erachtet. Dagegen spricht auch, dass die kommunalen Ausländerbehörden aktenführende Behörden im AZR bleiben. Zudem ist der Vorhalt des vollständigen ausländerrechtlichen Vorgangs/der Originalakte in der zentralen Ausländerbehörde im Rahmen der Teilzuständigkeit für den Bereich der aufenthaltsbeendenden Maßnahmen nicht erforderlich.

Der Verbleib der vollziehbar Ausreisepflichtigen im Zuständigkeitsbereich der kommunalen Ausländerbehörden und der damit einhergehende verbleibende persönliche Behördenkontakt¹¹ sprechen darüber hinaus auch für den Verbleib der Ausländerakten bei den kommunalen Ausländerbehörden.

Im Arbeitspaket 1 wurden die Varianten kontrovers diskutiert. Insgesamt wird von den Teilnehmern des Arbeitspakets die Variante a) bevorzugt. Folgende Argumente sprechen dafür: Unter Berücksichtigung organisatorischer und wirtschaftlicher Aspekte sowie der bei den kommunalen Ausländerbehörden verbleibenden ausländerrechtlichen Zuständigkeit für alle weiteren aufenthaltsrechtlichen Angelegenheiten der vollziehbar Ausreisepflichtigen sollten von den kommunalen Ausländerbehörden (lediglich) die für die Aufenthaltsbeendigung erforderlichen Unterlagen in geeigneter Weise¹² an die zentrale Ausländerbehörde gesandt werden; insofern sollte nach Variante a) verfahren werden¹³.

Ein entsprechender Vordruck (Übergabebogen)¹⁴ für die Übersendung sowie eine Aufstellung der benötigten Angaben und Unterlagen werden den kommunalen Ausländerbehörden von der zentralen Ausländerbehörde zur Verfügung gestellt.

¹¹ Der telefonische und schriftliche Kontakt zur zentralen Ausländerbehörde bleibt den Ausländerinnen und Ausländern sowie Interessenvertretern und anwaltlichen Vertretern unbenommen.

¹² Zur Übersendung von relevanten Unterlagen wird eine Umsetzung mittels EVP-Postfach vorgeschlagen (ggf. mit Verschlüsselung).

¹³ Rückmeldungen zum Feinkonzeptentwurf zeigen, dass auch Kommunen die Var. a) bevorzugen.

¹⁴ Vgl. „Abschiebungersuchen“ mit Anlagen an LKA NI bzw. LAB NI nach Nr. 6.1 und 6.2 des Rd. Erl. des MI vom 24.08.2016 – Az. 15 – 12231.3 (Rückführungserlass).

Eine elektronische Übersendung wäre unter Berücksichtigung der datenschutzrechtlichen Vorgaben möglich. Zu gewährleisten ist, dass Originaldokumente auf gesichertem Weg in die zentrale Ausländerbehörde gelangen.

Im Rahmen der Zuständigkeit der zentralen Ausländerbehörde für die Beantragung von Haft zur Sicherung der Abschiebung ist die Ausländerakte im Original bei Bedarf von der kommunalen Ausländerbehörde anzufordern, sofern die vorliegenden haftrelevanten Unterlagen hierfür nicht als ausreichend angesehen werden.

In der zentralen Ausländerbehörde wird eine Geschäftsstelle/Koordinierungsstelle eingerichtet. Der Aufgabenbereich dieser umfasst u. a. die Bestätigung des Erhalts von Unterlagen/Dokumenten an die kommunale Ausländerbehörde und die Zuweisung des Falls an die zuständige Sachbearbeitung in der zentralen Ausländerbehörde.

2. Kommunikation zwischen den Ausländerbehörden

Eine eindeutige Zuordnung und feste Ansprechpartner nach Geschäftsverteilungsplan sowohl in der kommunalen, als auch in der zentralen Ausländerbehörde gewährleisten einen Informationsaustausch, die Weitergabe und eine schnelle Aktualisierung der Unterlagen bei Veränderung der Sachlage.

Eine gegenseitige „Rundum“ Erreichbarkeit (24/7) in der Kommunikation zwischen der kommunalen Ausländerbehörde und der Zentralbehörde wird nicht für notwendig erachtet. Ein Bereitschaftsdienst bei der zentralen Ausländerbehörde sollte in der Zeit von Freitag 12 Uhr bis Sonntag 12 Uhr eingerichtet werden, damit zu den Zeiten, in denen bei einem etwaigen Aufgriffs- oder Haftfall ein polizeilicher Gewahrsam bis zum nächsten Werktag nicht möglich ist, abgedeckt ist.

Die sich nach Zuständigkeitsübergang an die zentrale Ausländerbehörde bei der kommunalen Ausländerbehörde für die Aufenthaltsbeendigung ergebenden relevanten Sachverhalte, Erkenntnisse, Ergänzungen zum Vorgang (wie beispielsweise Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis) sind der zentralen Ausländerbehörde umgehend mitzuteilen. Dies gilt ebenso für die zentrale Ausländerbehörde im Hinblick auf für die kommunalen Ausländerbehörden relevanten Sachverhalte. Eine konkretisierende Regelung kann im Erlasswege erfolgen.

Die aktuellen Kommunikationsmittel sind geeignet, eine Kommunikation zwischen beiden Behörden zu ermöglichen.¹⁵ Im Rahmen des Mailverkehrs sind datenschutzrechtliche Belange zu beachten.

Die Kommunikation zwischen der kommunalen Ausländerbehörde und der zentralen Ausländerbehörde muss auf geeignetem Wege erfolgen. Nach Eintritt von für die Aufenthaltsbeendigung relevanten Sachverhalten ist der Informationsaustausch zwischen den Ausländerbehörden zwingend erforderlich.

¹⁵ Die kommunalen Spitzenverbände halten es für notwendig, ein gemeinsames webbasiertes Datenmanagementsystem bzw. ein einheitliches Fachverfahren zu etablieren, um die Kommunikationswege zu erleichtern.

IV. Anfallende Aufgaben im Bereich Aufenthaltsbeendigung

Nachfolgend wird dargestellt, welche Aufgaben im Bereich der Aufenthaltsbeendigung anfallen und zu welchen anderen Behörden Schnittstellen bestehen.

1. Aufgaben der kommunalen Ausländerbehörde

Aufgrund der örtlichen Nähe zur ausreisepflichtigen Person ist es zweckdienlich, dass einige Aufgaben, die auch mit dem Bereich der Aufenthaltsbeendigung verbunden sind, bei der kommunalen Ausländerbehörde verbleiben. Diese sollen im Folgenden dargestellt werden.

a) Asylanträge für nachgeborene Kinder

Ausreisepflichtige Personen haben die Möglichkeit, für jedes nachgeborene Kind einen Asylantrag zu stellen. Dabei kann der Zeitpunkt der Asylantragstellung durch die Eltern frei gewählt werden. Dies hat zur Folge, dass trotz vollziehbarer Ausreisepflicht der Eltern diese wegen der Aufenthaltsgestattung ihres Kindes nicht abgeschoben werden können oder eine Abschiebung durch die Stellung des Asylantrags für ein nachgeborenes Kind scheitern lassen.

§ 14a AsylG soll dem entgegenwirken, indem die Asylantragstellung der Eltern auch für jedes nachgeborene Kind gilt. Die zuständige, kommunale Ausländerbehörde hat dies in Form einer entsprechenden schriftlichen Meldung dem BAMF unverzüglich nach Kenntnis der Geburt anzuzeigen. Dem BAMF ist mit dieser Meldung ein Geburtsnachweis (Geburtsurkunde/Geburtsanzeige) des Kindes zu übermitteln.

An dieser Stelle müsste eine gegenseitige (zwischen kommunaler und zentraler Ausländerbehörde) Berichtspflicht etabliert werden.

Schnittstelle: BAMF

b) Missbräuchliche Vaterschaftsanerkennung

In § 85a AufenthG ist ein Überprüfungsverfahren geregelt, das durch die zuständige Ausländerbehörde bzw. Auslandsvertretung durchzuführen ist, wenn eine für die Beurkundung von Vaterschaftsanerkennungen zuständige Stelle Anhaltspunkte dafür festgestellt hat, dass die Vaterschaftsanerkennung missbräuchlich erfolgt sein könnte, um ein ansonsten verwehrtes Aufenthaltsrecht zu erlangen.

Auch hier müsste eine gegenseitige (zwischen kommunaler und zentraler Ausländerbehörde) Berichtspflicht etabliert werden.

Schnittstellen: Kommunale Ausländerbehörde, beurkundende Stelle (Jugendamt, Standesamt, Notare)

2. Aufgaben der zentralen Ausländerbehörde

Nach dem Zuständigkeitsübergang und der Aktenübergabe erfolgt die weitere Sachbearbeitung in Bezug auf den Rückführungsvollzug durch die zentrale Ausländerbehörde.¹⁶ Diese Aufgaben werden im Folgenden dargestellt.

a) Prüfung tatsächlicher Vollzugshindernisse

aa) ED-Behandlung

Soweit die im Aufnahme- und Asylverfahren erfolgte ED-Behandlung durch z.B. das BAMF nicht ausreicht, muss eine weitere ED-Behandlung erfolgen.¹⁷

Die erkennungsdienstliche Behandlung erfüllt den Zweck der Identifizierung und ggf. Vermeidung von Doppelerfassung hauptsächlich von unerlaubt eingereisten Ausländern, die ggf. ein Asylgesuch äußern bzw. bei denen eine Maßnahme zur Klärung von Identitäten oder zur Vorbereitungen von Vorführungen und Passersatzpapierverfahren (ggf. von bereits zuvor vorhandenem Material) erforderlich ist.

Schnittstellen: Polizei, BAMF, BVA (AZR), Kommune

bb) Identitätsklärung

Eine geklärte Identität (und Staatsangehörigkeit) ist Voraussetzung für eine Rückführung.

Die Identitätsklärung und Beschaffung von Identitätspapieren bei bestimmten Staaten bzw. in bestimmten Fallkonstellationen gestaltet sich als äußerst schwierig. Vor dem

¹⁶ Zur Beachtung des Vorrangs der freiwilligen Rückkehr ist es erforderlich, dass die Bereiche der Freiwilligen Rückkehr und Rückführung der LAB NI eng mit den Ausländerbehörden und externen Rückkehrberatungsstellen zusammenarbeiten. Dazu gehört insbesondere, dass Personen, die ihre Bereitschaft zur freiwilligen Ausreise (unabhängig davon, in welchem Stadium des Verfahrens) erklärt haben oder für die von der Rückkehrberatungsstelle bereits entsprechende Schritte zur freiwilligen Ausreise eingeleitet wurden (z.B. REAG/GARP-Antrag), eine - im Rahmen der ausländerrechtlichen Vorgaben - angemessene Zeit (§ 59 Abs. 1 AufenthG) zur freiwilligen Ausreise eingeräumt wird. Sind die ausreisepflichtigen Ausländerinnen und Ausländer nicht bereit, freiwillig auszureisen, wird die zwangsweise Rückführung – als ultima ratio – unvermeidbar. Es ergeben sich diesbezüglich die folgenden Schnittstellen: kommunale Ausländer- und Leistungsbehörden, Kompetenzzentrum der LAB NI, NGO.

¹⁷ Dies gilt selbstverständlich auch für die Dokumentenprüfung.

Hintergrund, dass die Thematik selbst unter versierten Fachleuten als äußerst komplex und vielschichtig gilt, ist eine Unterstützung der Ausländer- und Staatsangehörigkeitsbehörden in schwierigen Einzelfällen durch die LAB NI sinnvoll.

Schnittstellen: BAMF (Erkenntnisse aus Asylverfahren), Botschaften des HKL, AA, Standesamt, Jugendamt, Leistungsbehörde, LKA, Polizei, BVA, Deutsche Auslandsvertretung im vermuteten HKL, in Haftfällen: JVA (Gefangenenpersonalakte), kommunale Ausländerbehörde

cc) PEP-Beschaffung, soweit keine Rückführung mittels EU-Laissez-Passer

PEP-Anträge sind bei den Vertretungen der HKL zu stellen. Die Bearbeitungsdauer variiert je nach HKL. Die PEP-Beschaffung für eine Reihe von Staaten liegt bereits jetzt in der Zuständigkeit der LAB NI.

Schnittstellen: Botschaften der HKL, gegebenenfalls BPol, AA, ZUR, Clearingstelle PEP-Beschaffung

dd) Reisefähigkeit

Gemäß § 60a Abs. 2c AufenthG wird vermutet, dass der Abschiebung gesundheitliche Gründe nicht entgegenstehen (Darlegungs- und Beweislast für eine Reiseunfähigkeit liegt beim Ausreisepflichtigen). Wenn eine Reiseunfähigkeit geltend gemacht wird, muss eine Überprüfung des Attests nach § 60a Abs. 2d AufenthG stattfinden und gegebenenfalls ein neuer Untersuchungsauftrag erteilt werden. Beim Erfordernis einer ärztlichen Begleitung bei der Rückführung muss ggf. die Übergabe des Ausländers oder der Ausländerin im HKL an medizinisches Personal und die Mitgabe von Medikamenten organisiert werden.

Schnittstellen: Gesundheitsamt, ggf. freie Ärzte, Leistungsbehörde, ggf. Psychiatrie; bei Vorliegen von Reisefähigkeit mit ärztlicher Begleitung: AA, LKA, LAB, Deutsche Vertretung im HKL

ee) Unbekannter Aufenthalt vor Beginn der Maßnahme

In der ausländerrechtlichen Praxis geschieht es häufig, dass nach Ablehnung des Asylantrages des BAMF bzw. bei Eintritt der Vollziehbarkeit der Ausreisepflicht der betroffene Ausländer nicht mehr in seiner zugewiesenen Unterkunft aufhältig ist. Dabei ist zu unterscheiden zwischen Ausländern, die gänzlich untertauchen und zwischen Ausländern, die zwar weiterhin Sozialleistungen beim Sozialamt beziehen und auch

zu Terminen in der kommunalen Ausländerbehörde erscheinen, aber eben nicht mehr in der zugewiesenen Unterkunft wohnen.

Ein unbekannter Aufenthalt wird in der Regel als erstes der Leistungsbehörde bekannt, entweder weil der Ausländer keine Geldleistungen mehr in bar abholt oder der Leistungsbehörde durch eine (kommunale) Sammelunterkunft mitgeteilt wird, dass der Ausländer dort nicht mehr wohnhaft ist. Grundsätzlich müssen von diesem Sachverhalt sowohl die kommunale als auch die zentrale Ausländerbehörde informiert sein.

Bevor aufenthaltsbeendende Maßnahmen eingeleitet werden, klärt die zentrale Ausländerbehörde mit einer Anfrage bei der Aufenthaltskommune, ob der Ausländer dort noch aufhältig ist.

Eine Problematik besteht insbesondere bei Privatwohnungen, da hier anders als bei Rückmeldungen aus Sammelunterkünften keine Kenntnisse über An- und Abwesenheit bestehen. Es ist im Einzelfall zu entscheiden, ob in diesen Fällen durch die zentrale Ausländerbehörde örtliche Ermittlungsbehörden der Kommunen bzw. in Amtshilfe die Polizei beauftragt werden, den Aufenthaltsstatus zu klären.

Schnittstellen: Örtliche Polizei, kommunale Ausländerbehörde, Leistungsbehörde.

b) Prüfung rechtlicher Vollzugshindernisse

aa) Ausbildungsduldung

Bei Vorlage eines Ausbildungsvertrages muss eine Prüfung der Voraussetzungen nach § 60a Abs. 2 Satz 4 ff. AufenthG stattfinden.

Die Voraussetzungen für einen Rechtsanspruch auf Erteilung einer Ausbildungsduldung sind im Wesentlichen im Gesetz selbst geregelt (§ 60a Abs. 2 Satz 4 ff. AufenthG).

Hinweis: Der Gesetzentwurf über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung (BR-Drs. 8/19), der sich zurzeit in der parlamentarischen Beratung befindet, sieht u.a. auch eine Neuregelung der Ausbildungsduldung vor. Mit Inkrafttreten dieses Gesetzes (voraussichtlich am 01.01.2020) wäre die dargestellte Rechtslage zu aktualisieren.

bb) Beschäftigungsduldung

Mit dem „Gesetzentwurf über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung“ (BR-Drs. 8/19), der sich zurzeit in der parlamentarischen Beratung befindet, soll u.a. das neue

Instrument einer Beschäftigungsduldung zum 01.01.2020 eingeführt werden (§ 60c AufenthG-neu).

Damit sollen klare Kriterien für einen verlässlichen Status Geduldeter definiert werden, die durch ihre Erwerbstätigkeit ihren Lebensunterhalt sichern und gut integriert sind. Mit der 30-monatigen Beschäftigungsduldung wird die Möglichkeit des Übergangs in eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25b Abs. 6 AufenthG-neu geschaffen.

Hinweis: Da die parlamentarische Beratung des zuvor genannten Gesetzentwurfs erst begonnen hat, kann die endgültige Ausgestaltung des neuen § 60c AufenthG-neu noch nicht abgeschätzt werden.

cc) Härtefallkommission

Es kann in jedem Stadium des Vollzugs zu einer Unterbrechung durch eine Eingabe an die HFK kommen, wenn kein Nichtannahmegrund vorliegt.

Vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer haben in Niedersachsen die Möglichkeit, einen Antrag bei einer Härtefallkommission zu stellen, die in besonderen Einzelfällen (Härtefällen) ein Aufenthaltsrecht ermöglichen kann. Über das Bestehen dieser Möglichkeit ist nach den Regeln des Erlasses zur Durchführung des Härtefallverfahrens nach § 23a AufenthG (s.o.) zu belehren. Vor Ablauf der gesetzten Frist ist der Ausländer zu dulden. Sofern eine Eingabe bei der Härtefallkommission erfolgt, wird der betroffene Ausländer bis zu einer endgültigen Entscheidung weiter geduldet. Dieser Zeitraum kann sehr gering ausfallen, wenn der Antrag bereits bei einer Vorprüfung durch das Vorprüfungsgremium der Härtefallkommission abgelehnt wird. Sollte der Antrag zur Beratung in der Härtefallkommission angenommen werden, kann der Zeitraum relativ lang ausfallen. Je nach Entscheidung der Härtefallkommission mit anschließender Anordnung durch das Nds. MI erhält der Ausländer im Anschluss eine Aufenthaltserlaubnis, wird weiter geduldet oder der Antrag wird vollständig abgelehnt, sodass die Aufenthaltsbeendigung beginnen kann.

Schnittstellen: MI, Kommunale Ausländerbehörde

dd) Kirchenasyl

Durch die Gewährung von Kirchenasyl werden Zwangsmaßnahmen aus sakralen Räumen ausgesetzt (Absprache des Bundes und der Länder mit den evangelischen Kirchen und der katholischen Kirche).

Schnittstellen: Gegebenenfalls Kirche, Leistungsbehörde, BAMF, kommunale Ausländerbehörde.

ee) Duldungen - Schutzwirkungen Art. 6 GG

In jedem Stadium des Verfahrens kann vorgetragen werden, dass die Rückführung mit dem Schutz des Art. 6 GG nicht vereinbar wäre.

Befinden sich Familienangehörige einer vollziehbar ausreisepflichtigen Person im Bundesgebiet, ist der Schutzbereich des Art. 6 GG eröffnet. Hierbei kann es sich um deutsche oder ausländische Familienangehörige handeln. Schutzwürdig ist insbesondere die Kernfamilie (Ehepartner und die Verbindung zwischen Eltern und ihren minderjährigen Kindern). Bei weitläufigerer Verwandtschaft könnte eine bestehende Pflegebedürftigkeit der verwandten Person dazu führen, dass zu prüfen wäre, ob der vollziehbar Ausreisepflichtige zu dulden ist. Dies gilt auch für sonstige dritte Personen, die von dem Ausreisepflichtigen gepflegt werden. Es ist daher sodann zu prüfen, ob der Ausländer zu dulden ist.

Schnittstellen: Standesamt, Jugendamt

ff) Strafrechtliche Angelegenheiten

Für den Fall, dass strafrechtliche Ermittlungsverfahren gegen die vollziehbar ausreisepflichtige Person eingeleitet oder gegen sie öffentliche Klage erhoben wurde, muss vor einer aufenthaltsbeendenden Maßnahme ein Einvernehmen zur Abschiebung mit der ermittelnden Staatsanwaltschaft hergestellt werden (§ 72 Abs. 4 AufenthG). Das gleiche gilt für Personen, die zu schützende Personen im Sinne des Zeugenschutzharmonisierungsgesetzes sind. Dies gilt insbesondere für die Fälle, die nicht von dem generellen Einvernehmen der Generalstaatsanwaltschaften in Niedersachsen erfasst sind, denn dort ist zunächst nur eine Mitteilung über die beabsichtigte Aufenthaltsbeendigung erforderlich.

Im Rahmen der Herstellung des Einvernehmens mit den Staatsanwaltschaften entscheiden diese, ob eingeleitete Ermittlungsverfahren der Rückführung entgegenstehen.¹⁸

Für Fälle, in denen der Ausländer bzw. die Ausländerin sich in Strafhaft befindet, ist zunächst das Absehen von der weiteren Strafvollstreckung zum Zwecke der Abschiebung (§ 456a StPO) über die zuständigen Staatsanwaltschaft zu erwirken, damit ggf. eine Abschiebung vor Strafzeitende aus der Strafhaft erfolgen kann.

Problematisch ist in diesem Zusammenhang, dass die Mitteilungen von Polizei, Staatsanwaltschaften und Justizvollzugsanstalten zeitlich oft erst mit deutlicher Verzögerung – Wochen bis Monate – bei der Ausländerbehörde eingehen (MiStra).

Hinweis: Der Gesetzentwurf zum Geordnete-Rückkehrgesetz (= Zweites Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht, BR Drs. 179/1/19) befindet sich derzeit in der parlamentarischen Beratung. Eine evtl. Novellierung der Einvernehmensregelung mit den Staatsanwaltschaften bleibt insoweit abzuwarten.

Schnittstellen: Staatsanwaltschaften, JVA

gg) Asylfolgeantrag

Asylfolgeanträge während der Vorbereitung oder des Vollzugs einer Maßnahme hemmen den Vollzug bis zur Entscheidung des BAMF, ob ein weiteres Verfahren durchgeführt wird. Die vollziehbar ausreisepflichtige Person ist sodann zu dulden.

Die vollziehbar ausreisepflichtige Person ist bei Stellung eines Asylfolgeantrags bis zur Entscheidung über die Annahme des Asylfolgeantrags (Wiederaufgreifen des Verfahrens) zu dulden. Bei Stellung eines Eilantrages in der Regel nach § 123 VwGO gegen die Ablehnung des Asylfolgeantrags ist zu entscheiden, ob das Eilverfahren abgewartet oder die Person zunächst weiter geduldet wird. Sofern ein Abschiebetermin bereits unmittelbar bevorsteht, könnten bereits vorab die entscheidungsrelevanten Unterlagen

¹⁸ Strafrechtliche Verurteilungen, aber auch anhängige Ermittlungsverfahren können, sofern die Straftat eindeutig bewiesen ist, im Einzelfall zu einer Ausweisung führen, die neben der negativen Asylentscheidung stehen kann.

Ein Ausländer, dessen Aufenthalt die öffentliche Sicherheit und Ordnung, die freiheitliche demokratische Grundordnung oder sonstige erhebliche Interessen der Bundesrepublik Deutschland gefährdet, wird ausgewiesen, wenn die unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalles vorzunehmende Abwägung der Interessen an der Ausreise mit den Interessen an einem weiteren Verbleib des Ausländers im Bundesgebiet ergibt, dass das öffentliche Interesse an der Ausreise überwiegt (§ 53 AufenthG). Bei der Beurteilung werden das Ausweisungs- und Bleibeinteresse gegeneinander abgewogen (§ 54, 55 AufenthG). Eine Ausweisung kann aus Spezialpräventiven, aber insbesondere auch als Generalpräventiven Gründen erforderlich sein. Zudem können sie eine längere Wiedereinreiseperrre begründen als die negative Asylentscheidung.

zum zuständigen Gericht übersandt werden, damit dieses entsprechend vorbereitet ist und schnell über einen möglichen Eilantrag entscheiden kann.

Schnittstelle: BAMF

c) Vorbereitung des Vollzugs

aa) Rechtliche Vorbereitungsmaßnahmen

(1) Pässeinziehung/ -aushändigung

Ein Ausländer ist verpflichtet, seinen Pass auf Verlangen der mit dem Vollzug betrauten Behörde vorzulegen, auszuhändigen und vorübergehend zu überlassen, soweit dies zur Durchführung oder Sicherung von Maßnahmen nach dem AufenthG erforderlich ist (§ 48 Abs. 1 AufenthG). Ist eine Vorlage nicht erfolgt, ist gegebenenfalls ein Amtshilfeersuchen (§ 48 Abs. 1 AufenthG i.V.m. § 3 Abs. 1 AufenthG, § 56 AufenthVO) der zuständigen Ausländerbehörde an andere Behörden, denen ein Pass vorgelegt wird, zum Einzug des Dokumentes erforderlich.

Schnittstellen: Standesamt, Polizei, kommunale (Ausländer-) Behörde

(2) Zielstaatsbezogene Abschiebungshindernisse

Bei Geltendmachung zielstaatsbezogener Abschiebungshindernisse bei der zentralen Ausländerbehörde erfolgt eine Beteiligung des BAMF zur inhaltlichen Prüfung (§ 72 Abs. 2 AufenthG) des Antrags. Die Ausländerbehörde ist an diese Entscheidung gebunden (§ 42 AsylG). Bei negativer Entscheidung erlässt die Ausländerbehörde die Verfügung und ist somit beklagte Partei in einem eventuell folgenden Rechtsstreit.

Gegebenenfalls erfolgt eine Klärung der Weiterbehandlung im Ausland, die Organisation des Empfangs durch Ärzte/medizinische Dienste im Zielstaat. Dies ist über die Botschaft zu klären.

Schnittstelle: BAMF

(3) Ordnungsverfügungen

Als Maßnahme zur Förderung der Ausreise kann die Ausländerbehörde eine Ordnungsverfügung nach § 46 Abs. 1 AufenthG erlassen, beispielsweise durch Meldeverpflichtungen. Aus einem Verstoß gegen die Ordnungsverfügung kann ein Haftgrund erwachsen.

Schnittstellen: kommunale Ausländerbehörde, SozA (Unterbringung), LKA, VVB

(4) Haft

Wird ein unerlaubt eingereister Ausländer im Bundesgebiet festgenommen und liegt noch keine schriftliche Rückkehrentscheidung vor, ist die einstweilige Freiheitsentziehung nach § 427 Abs. 1 FamFG zu beantragen. Bei Vorliegen der Voraussetzungen ist der Antrag auf Abschiebungshaft im Anschluss an die einstweilige Freiheitsentziehung beizufügen.

Bei geplanten Verhaftungen ist zuvor ebenfalls ein Beschluss nach § 427 Abs. 1 FamFG einzuholen (der eigentliche Abschiebungshaftantrag ist beizufügen). Gleiches gilt, wenn die Ausländerakte erst zu einem späteren Zeitpunkt vorgelegt werden kann (z.B. an Wochenenden und Feiertagen, wenn die aktenführende Behörde nicht erreicht werden kann).

Es gilt das absolute Beschleunigungsgebot in Haftsachen. Die genaue Dokumentation der getroffenen Maßnahmen (inkl. Zeitpunkt) ist für eine spätere Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Haft wichtig.

Vor Beantragung der Abschiebungshaft bzw. der einstweiligen Freiheitsentziehung ist sicherzustellen, dass ein geeigneter Haftplatz frei ist.

Die Vorlage der vollständigen Ausländerakte bei Gericht und gegebenenfalls eine persönliche Anwesenheit eines Vertreters der antragstellenden Behörde sind erforderlich. Während der Anhörung/Verhandlung sollte jedenfalls die antragstellende Behörde für das Gericht erreichbar sein.

Schnittstellen: AG, Staatsanwaltschaft, Polizei, VVB, Abschiebungshafteinrichtung, ZUR, Meldebehörde, SozA

(5) Durchsuchungsbeschluss

Anträge zum Durchsuchen von Wohnungen für den Vollzug von Abschiebungen gem. §§ 24, 25 Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsbehördengesetz (NPOG) durch die zentrale Ausländerbehörde.

Schnittstellen: AG, Polizei, VVB, SozA (Unterbringung)

bb) Tatsächliche Vorbereitungsmaßnahmen

(1) Abschiebungersuchen an LKA/LAB NI ¹⁹

Dezernat 22 des LKA ist zuständig für die Organisation von Luft- und Seeabschiebungen. Die LAB NI ist zuständig für Landabschiebungen. Die zentrale Ausländerbehörde stellt ein Abschiebungersuchen mit den erforderlichen Anlagen an das LKA bzw. die LAB NI.

Schnittstellen: LKA, LAB NI, kommunale Ausländerbehörde

(2) Ärztliche Begleitung

Soweit das Erfordernis einer medizinischen Begleitung besteht, organisiert das LKA bzw. die LAB NI die ärztliche Begleitung für die Rückführung.

Schnittstelle: LKA

(3) Sicherheitsbegleitung

Soweit nach den Vorschriften der Best-Rück-Luft eine Sicherheitsbegleitung erforderlich ist, beantragt das LKA diese bei der BPol oder bei Sicherheitskräften des Zielstaates. Das Erfordernis einer Sicherheitsbegleitung ergibt sich aus einer Abfrage in POLAS.

Schnittstelle: LKA

(4) Medikamente

Die zentrale Ausländerbehörde veranlasst über kommunale Gesundheitsämter oder externe Ärzte die Bereitstellung von Medikamenten für den Rückführungsvollzug. Bei Bedarf auch zur Sicherstellung der Erstversorgung im Zielstaat.

Schnittstellen: kommunale Ausländerbehörde, Ärzte, Gesundheitsamt

(5) Flug²⁰

Das LKA bucht Flüge einschließlich Organisation und Flugbuchung für begleitendes medizinisches Personal, Sicherheitsbegleitung und ggf. Dolmetscher bei Chartern.

¹⁹ Die Aufgabe der Flugabschiebungen wird in Zukunft von der LAB NI übernommen und organisiert. Die Aufgabe wird im neuen Bereich IR verortet (vgl. Abschnitt E).

²⁰ Siehe Fußnote 19.

Schnittstelle: LKA – zukünftig LAB NI

d) Durchführung des Vollzugs

aa) Rufbereitschaft sicherstellen

Zur Klärung eventueller aufenthaltsrechtlicher Fragen während des Vollzugs ist eine Rufbereitschaft bei der zentralen Ausländerbehörde geboten.

Schnittstellen: VVB, Polizei

bb) Identifizierbarkeit sicherstellen

Am Tag des Vollzugs der aufenthaltsbeendenden Maßnahme muss die Identifizierbarkeit der abzuschiebenden Personen sichergestellt sein. Gerade in Sammelunterkünften ist es häufig problematisch, die ausreisepflichtige Person zu identifizieren. Hierfür wäre es hilfreich, wenn das Ausreisedokument mit einem aktuellen Foto²¹ versehen ist, bzw. bei älteren Pässen ein aktuelles Foto mitgegeben wird. U. u. wäre es auch denkbar, dass ein Mitarbeiter der Wohnsitzgemeinde oder ggf. der Unterkunft anwesend ist.

Schnittstellen: VVB, Polizei, kommunale Ausländerbehörde

cc) Tür öffnen

Die Möglichkeit des Betretens von Wohnungen zur Abschiebung ist in §§ 24, 25 NPOG gesetzlich geregelt. Soweit dies im Einzelfall erforderlich ist, ist ein Durchsuchungsbeschluss zu beantragen. Spezielle Regelungen wurden in Niedersachsen mit dem Rückführungserlass vom 24.08.2016 (Punkt 5.5) getroffen.

Schnittstellen: VVB, Polizei, ggf. Kommune, SozA (Unterbringung)

e) Vorgehen bei Nichtvollzug

LAB NI/VVB organisiert den Rücktransport im Fall einer gescheiterten Rückführung auf dem Luftweg. Außerdem wird dem Ausländer eine entsprechende Anlaufbescheinigung ausgehändigt. In dieser wird vermerkt, dass sich der Ausländer innerhalb einer bestimmten Frist bei der angegebenen Ausländerbehörde melden muss. In Haftfällen

²¹ Grundsätzlich sollte bei Ausstellung eines neuen Trägervordrucks (Gestattung und Duldung), ein aktuelles (neues) Passfoto gefordert werden.

erfolgt ein Rücktransport in die Abschiebungshafteinrichtung (soweit der Haftbeschluss noch Gültigkeit hat).

Über das Scheitern der Abschiebung sind grundsätzlich auch das Sozialamt und die Wohnsitzgemeinde zu informieren.

Schnittstellen: VVB, Polizei, BPol, kommunale Ausländerbehörde, SozA, Meldebehörde

f) Aktenabschluss

aa) Benachrichtigungen/Kostenstelle

Die zentrale Ausländerbehörde informiert nach durchgeführter Abschiebung insbesondere das Sozialamt, die Wohnsitzgemeinde sowie ggf. das Verwaltungsgericht – sofern noch ein Klageverfahren anhängig ist. Weitere Benachrichtigungen (z. B. Sammelunterkunft) können zweckmäßig sein.

Das LKA bzw. die LAB NI erstellt für jede Maßnahme einen Forderungsnachweis, der zur Ausländerakte zu nehmen ist. Die gesamten Abschiebungskosten (§§ 66, 67 AufenthG) werden anschließend durch die LAB NI zentralisiert geltend gemacht.

Schnittstellen: AZR, SozA, Meldebehörde, kommunale Ausländerbehörde, VVB, LAB NI, Kostenstelle

bb) Ausschreibung

Nach durchgeführter Abschiebung wird die Person im SIS und im POLAS für die Dauer des Einreise- und Aufenthaltsverbotes zum Zweck der Zurückweisung und für den Fall des Antreffens im Bundesgebiet im Fall einer illegalen Wiedereinreise zur Festnahme ausgeschrieben (§§ 11, 50 Abs. 6 S. 2 AufenthG).

Schnittstelle: LKA

V. Vorschlag für eine erste Ausbaustufe

Das Arbeitspaket 1 hat auf Vorschlag der AG KSV in der Lenkungsgruppensitzung vom 27.03.2019 den Prüfauftrag für die Umsetzung einer ersten Ausbaustufe des sukzessiven Aufbaus einer zentralen Ausländerbehörde erhalten. Im Fokus standen dabei insbesondere die Themenfelder, in denen aus Sicht der kommunalen Ausländerbehörden besonderer inhaltlicher Koordinierungs- und Beratungsbedarf besteht.

Der Ansatz, als erste Stufe einer Zentralisierung den kommunalen Ausländerbehörden Koordinierungs- bzw. Beratungsleistungen zur Verfügung zu stellen, wurde durch die Mitglieder der Arbeitsgruppe als sehr positiv bewertet. Die Vertreter der kommunalen Ausländerbehörden machten deutlich, dass sie ein solches Beratungs- und Koordinierungsangebot auf freiwilliger Basis in Anspruch nehmen würden. Vor allem eine inhaltliche Unterstützung in den sich im Arbeitsalltag als sehr arbeits- und zeitintensiv herausstellenden Themenfeldern und bei denjenigen, in denen zur erfolgreichen Bearbeitung eine besondere Vernetzung – z. B. mit Bundesbehörden oder dem ZUR – hilfreich oder sogar erforderlich ist, wurde als wünschenswert angesehen.

Die Aufgaben einer ersten Ausbaustufe wurden insbesondere nach den priorisierten Bedarfen der kommunalen Ausländerbehörden festgelegt, um Optimierungen bei dem Rückführungsvollzug zu erzielen.

1. Die kommunalen Ausländerbehörden wünschen eine intensivere Unterstützung bei der Klärung von Identität und Staatsangehörigkeit. Auch die Vermittlung von Sprachdolmetschern wird neben der Nutzung von bereits vorliegenden Erkenntnissen des BAMF (z. B. aus erkennungsdienstlicher Behandlung) als wünschenswert angesehen.
2. Ebenfalls wird durch die kommunalen Ausländerbehörden eine intensivere Unterstützung bei der Passersatzpapierbeschaffung gewünscht. Insbesondere wäre es für diese Behörden hilfreich, wenn ihnen eine feste Ansprechperson in der zentralen Ausländerbehörde zur Seite steht, die als Kontakt z. B. zu Bundesbehörden und dem ZUR fungiert. Die Passersatzpapierbeschaffung für Staatsangehörige insbesondere der westafrikanischen Staaten oder des Libanon wird allgemein als sehr schwierig angesehen, sodass eine Übernahme bei der Passersatzpapierbeschaffung für diese Staaten als zweckmäßig angesehen wird.

3. Auch ist es für die kommunalen Ausländerbehörden in den Fällen, in denen eine Aufenthaltsbeendigung nur schwer vollzogen werden kann, weil z. B. aufgrund einer gerichtlichen Entscheidung im Herkunftsstaat bestimmte Vorgaben (z. B. medizinischer Art) erfüllt sein müssen, schwierig, im aufnehmenden Staat diese Vorgaben zu organisieren. Hier wird ein Mehrwert darin gesehen, wenn die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der zentralen Ausländerbehörde als Bindeglied zum Auswärtigen Amt oder zum BMI fungieren und so bei der Organisation der Vorgaben im Ausland unterstützen.
4. Bei besonders gelagerten Personengruppen, wie z. B. bei Straftätern oder anderen Personen, deren Aufenthaltsbeendigung zu priorisieren ist, wird eine engmaschige Begleitung der Vorbereitung des Rückführungsvollzugs durch die zentrale Ausländerbehörde als sehr wünschenswert angesehen. Unterstützungsbedarf wird insbesondere bei der Beantragung von Abschiebungshaft oder bei einer Aufenthaltsbeendigung aus der Strafhaft gesehen.
5. Auch beim Themenkomplex „Reisefähigkeit“ sehen die kommunalen Ausländerbehörden Unterstützungsbedarf. Vor allem die Plausibilitätsprüfung vorgelegter ärztlicher Atteste zum Nachweis vorgetragener Reiseunfähigkeit würde in der Praxis oftmals Schwierigkeiten bereiten. Eine Unterstützung bei Beurteilung der Frage, ob sich aus einem vorgelegten Attest die Reiseunfähigkeit der abzuschiebenden Person schlüssig entnehmen lässt, wird als wünschenswert angesehen. Auch könnten auf diese Weise besser Auffälligkeiten bei der Ausstellung von Attesten erkannt werden. Bei der medizinischen Bewertung vorgelegter Atteste wird darüber hinaus kein Beratungs- oder Unterstützungsbedarf gesehen.
6. Auch die Bereitstellung allgemeiner Informationen und allgemeine Beratungsleistungen zu den Themen der Rückführung, wie z. B. die Zurverfügungstellung von spezieller Rechtsprechung (beispielsweise zum Thema Abschiebungshaft), wird als wünschenswert angesehen.

Über diese Aufgaben hinaus sollen die sog. Dublin-Fälle je nach Kapazität in der LAB NI dort verbleiben und nicht auf die Kommunen verteilt werden, so dass die Überstellungen direkt aus der LAB NI heraus erfolgen.

Die Vorteile einer solchen ersten Ausbaustufe werden darin gesehen, dass die Beschäftigten der zentralen Ausländerbehörde als feste Ansprechpersonen sukzessive Erfahrungswissen im Bereich des Rückführungsvollzugs und Vernetzungen zu anderen Bundes- und Landesbehörden aufbauen können. Verfahrensabläufe und Kommunikationswege können erprobt und effizienter ausgestaltet werden. Ein Mehrwert für einen effizienteren Rückführungsvollzug ergibt sich durch die Übernahme und Bearbeitung bei bestimmten inhaltlichen Aufgaben ohne Zuständigkeitsübergang.

Daher soll die zentrale Stelle als erste Ausbaustufe folgende Aufgaben übernehmen:

- Ausweitung der Bearbeitung von Dublin-Fällen. Diese bleiben, abhängig von der jeweiligen Kapazität, so lange wie möglich in der Zuständigkeit der LAB NI und werden nicht auf die Kommunen verteilt.
- Übernahme der Passersatzpapierbeschaffung durch das Land über die bisherigen Staaten hinaus.
- Unterstützung bei der Identitätsklärung.
- Unterstützung und Übernahme von Aufgaben bei der Rückführung in besonderen Einzelfällen, z. B. bei „ausländischen Mehrfach- und Intensivstraftätern“ (aMIT). Sollte die Vollziehbarkeit der Ausreiseverpflichtung erst herbeigeführt werden müssen, sollen die kommunalen Ausländerbehörden auch hierbei unterstützt werden.

Die Leistungen der zentralen Stelle als erste Ausbaustufe können durch die kommunalen Ausländerbehörden durch Nutzung folgender Kommunikationswege in Anspruch genommen werden:

In der neuen Organisationsstruktur wird die LAB NI den kommunalen Ausländerbehörden durch Umsetzung der ersten Ausbaustufe der Zentralisierung verbindliche Optionen für die Kontaktaufnahme nennen. Zunächst werden eine zentrale Telefonnummer und ein E-Mail-Funktionspostfach eingerichtet, die als Anlaufmöglichkeiten dienen. Das E-Mail-Funktionspostfach dient vorerst der geregelten Kontaktaufnahme.

Wenn zukünftig digitale Akten oder Aktenbestandteile im weiteren Verfahren ausgetauscht werden, wird nach eingehender Prüfung, der Ausbau zu einem elektronisches Gerichts- und Verwaltungspostfach (EGVP) oder einem besonderen elektronischen Behördenpostfach (beBPo) angedacht.

Über die zentrale Anlaufstelle wird sichergestellt, dass die Anliegen der kommunalen Ausländerbehörden durch eine zentrale Anlauf- und Koordinierungsstelle je nach Sachverhalt an die zuständige Organisationseinheit innerhalb der LAB NI weitergeleitet und von dort federführend bearbeitet werden. Zielsetzung ist es hierbei, dass die in der LAB NI operativ zuständigen Organisationseinheiten auch die Unterstützungs- und Beratungsleistungen gegenüber den kommunalen Ausländerbehörden erbringen.

In einer weiteren Ausbaustufe – wenn erste Erfahrungen über wiederkehrende Frage- und Problemstellungen vorliegen – sollten diese wiederkehrenden Prozessabläufe digitalisiert werden und beispielsweise über Online-Formulare oder eine direkte (mandantenfähige) Zugänge in die Fachanwendung der LAB NI Arbeitsprozesse optimiert werden.

C. Arbeitspaket 2 – rechtliche Änderungsbedarfe

Im Arbeitspaket 2 sind die rechtlichen Änderungsbedarfe zu prüfen und zeitgerecht vorzubereiten. Im Kern geht es um die notwendige Anpassung der AllgZustVO-Kom.

Auch wenn vielfältige Aufgaben, die im engen Kontext mit der Rückführung stehen, zentralisiert werden, verbleiben Aufgaben, insbesondere solche, die nicht zum engeren Rückführungsvollzug zählen, die auch zukünftig sinnvollerweise von der kommunalen Ausländerbehörde wahrgenommen werden müssen. Dies gilt beispielsweise für die Erteilung von Aufenthaltstiteln. Darüber hinaus ist nicht – zumindest nicht in diesem Zentralisierungsprojekt – beabsichtigt, die Zuständigkeit für den Bereich des Ausweisungsrechts zu zentralisieren.

Werden im Ergebnis diverse Aufgaben auch nach Vollziehbarkeit der Ausreisepflicht der Ausländerinnen und Ausländer von der kommunalen Ausländerbehörde wahrgenommen, wird diese sachgerechter Weise weiterhin als zuständige Ausländerbehörde nach dem Aufenthaltsgesetz fungieren. Die zentrale Ausländerbehörde wird also (nur) speziell die mit der Rückführung benannten Aufgabenbereiche, die in der AllgZustVO-Kom festzulegen sind, übernehmen.

Mit der ersten Ausbaustufe der zentralen Ausländerbehörde ist der Einstieg in die Zentralisierung möglich, ohne dass hierfür eine Änderung der AllgZustVO-Kom zweckmäßig oder gar notwendig wäre.

Die so gestaltete erste Ausbaustufe der weiteren Zentralisierung des Rückführungsvollzuges wird bei der im nächsten Schritt erforderlichen gesetzlichen Aufgabenverlagerung diverse Vorteile mit sich bringen:

- Aufgaben, die im Ergebnis von der zentralen Ausländerbehörde übernommen werden sollen, können aufgrund der dann gegebenen personellen und organisatorischen Rahmenbedingungen günstigenfalls zeitgleich übertragen werden. Zumindest aber wird ein sukzessives, aber kurzfristig regelbares Aufwachsen des Aufgabenzuschnitts der zentralen Ausländerbehörde konkreter in den Blick genommen werden können.
- Erfahrungen der Ausländerbehörden mit der ersten Ausbaustufe der zentralen Ausländerbehörde können bei der Feinjustierung der künftigen Aufgabenteilung genutzt werden, um effiziente Verfahrensabläufe zu gestalten.

- Damit kann zugleich die Schaffung von Transparenz und Rechtsicherheit besser gewährleistet werden.

Bei der im nächsten Schritt erforderlichen Änderung der AllgZustVO-Kom wird – wie bislang bereits erfolgt – die in der Staatskanzlei angesiedelte Arbeitsgruppe Rechtsvereinfachung frühzeitig eingebunden werden.

Zudem sollte, um ein möglichst rasches Ordnungsverfahren zu ermöglichen, die notwendige Änderung der AllgZustVO-Kom ausschließlich auf die Zielsetzungen des Projekts vorgenommen werden. Wegen etwaiger sonstiger Änderungsbedarfe der AllgZustVO-Kom sollte auf gesonderte Rechtssetzungsverfahren verwiesen werden.

Inhalt dieses zweiten Schrittes wäre die Nichtübertragung solcher aufenthalts- und passrechtlichen Maßnahmen und Entscheidungen auf die Kommunen, die in Zusammenhang mit der Rückführung stehen, und die damit verbundene Zentralisierung dieser Aufgaben beim Land.

Denkbar wäre es, folgende über den reinen Rückführungsvollzug hinausgehende Maßnahmen in die Verantwortung des Landes zu stellen:

- Entscheidung über die Erteilung einer Duldung (einschl. Beschäftigungserlaubnis)
- Entscheidung über das Vorliegen eines Abschiebungshindernisses (§ 60 Abs. 5 und 7 AufenthG)
- Beantragung von Abschiebungshaft
- Geltendmachung und Vollstreckung von Abschiebungskosten
- Erlass einer Ordnungsverfügung nach § 46 Abs. 1 AufenthG

Hierbei handelt es sich nicht um eine abschließende, sondern lediglich beispielhafte Aufzählung.

Unberührt bleibt die Anpassung des die LAB NI betreffenden Organisationserlasses an die im Arbeitspaket 4 entwickelte neue Struktur.

D. Arbeitspaket 3 – Ermittlung, Gewinnung und Zurverfügungstellung benötigter Ressourcen

Als benötigte Ressourcen für die Zuständigkeitsübergabe sind im Arbeitspaket 3 folgende identifiziert: Personal, Haushaltsmittel, Liegenschaften und Technik.

I. Personal

Die Personalausstattung der zentralen Ausländerbehörde ist Grundlage für die Übernahme der Aufgaben von den kommunalen Ausländerbehörden durch die LAB NI. Auch hängen von ihr die weiteren Ressourcen ab. Der Personalaufwuchs entscheidet über die notwendigen Haushaltsmittel, die benötigten Raumbedarfe und teilweise die erforderliche Technikausstattung.

Die Gewinnung von gut qualifiziertem Personal in ausreichendem Umfang für die zentrale Ausländerbehörde ist unerlässlich, um eine Leistungsfähigkeit der Behörde herzustellen, und damit für die Übernahme der Aufgaben entscheidend. Allerdings ist der Personenkreis der potenziellen Bewerberinnen und Bewerber klein. Die Gewinnung qualifizierter Nachwuchs- und Fachkräfte gestaltet sich in dem immer stärker werdenden Arbeitgeberwettbewerb für den Öffentlichen Dienst zunehmend schwieriger. Nicht nur die Anzahl, sondern vor allem auch die fachliche Eignung der eingehenden Bewerbungen hat in den vergangenen Jahren abgenommen. Die Personalgewinnung ist daher eine der größten Herausforderungen des Projektes.

1. Ermittlung des benötigten Personals

Der Projektauftrag gibt als Ziel die Einrichtung einer Organisationseinheit mit 200 VZE vor. Der Ermittlung des Beschäftigungsvolumens sind die personellen Ausstattungen des Regierungspräsidiums Karlsruhe und der kommunalen Ausländerbehörden sowie die niedersächsischen Fallzahlen an Duldungen zugrunde gelegt worden. Für den Aufbau wurde dabei von einer Fallanzahl von 80 Duldungsfällen pro Bearbeiterin oder Bearbeiter ausgegangen.

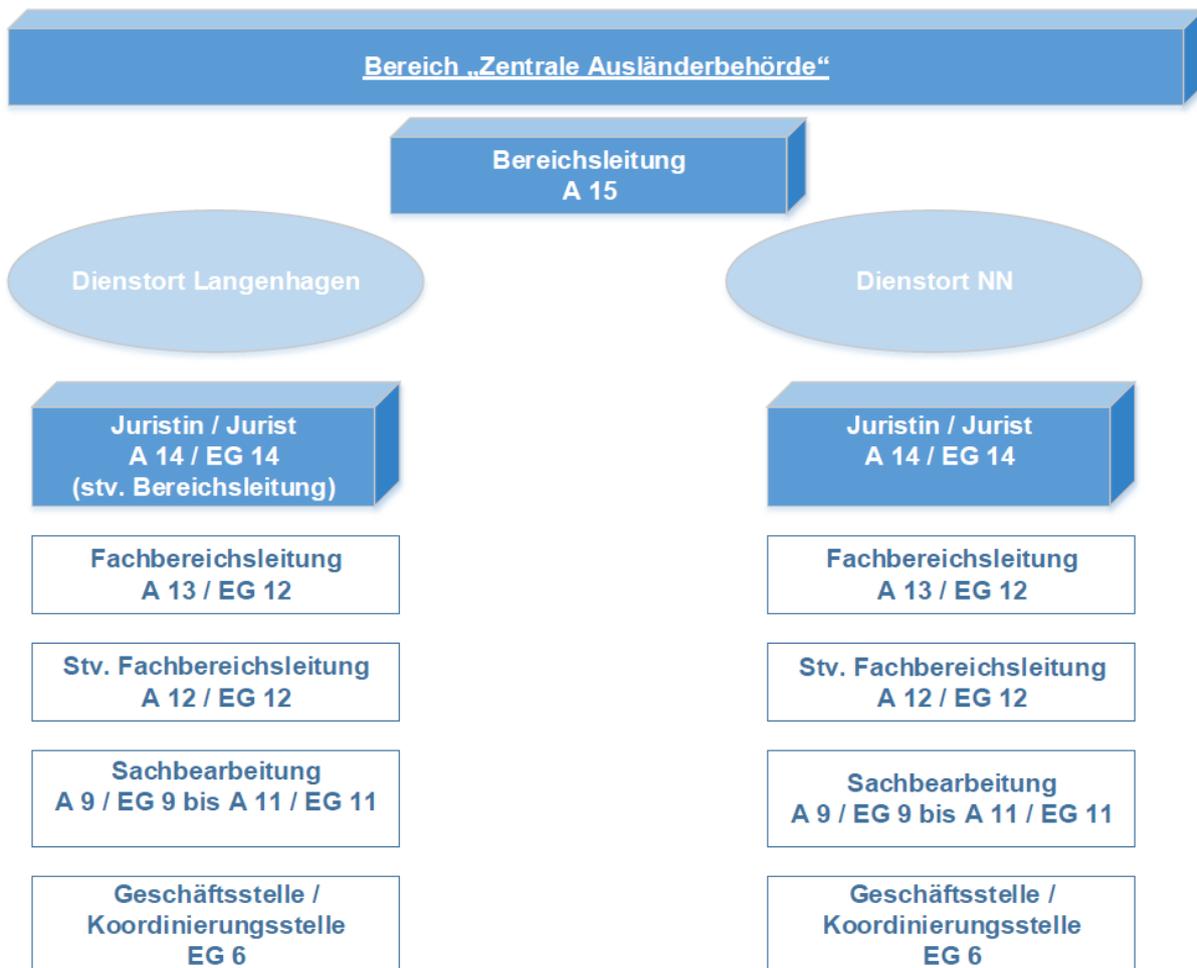
Aufgrund der schwierigen Personalgewinnungschancen wurde davon ausgegangen, dass geeignetes Personal für 200 VZE nicht kurzfristig zu gewinnen sein wird. Es wurde daher ein gestuftes Vorgehen als notwendig erachtet. Für die erste Ausbaustufe wurden 50 VZE angesetzt.

Im weiteren Verlauf des Ausbaus soll die Ermittlung des Beschäftigungsvolumens evaluiert und ggf. angepasst werden.

Ausgehend von den Stellenbewertungen des Regierungspräsidiums Karlsruhe und der niedersächsischen kommunalen Ausländerbehörden sowie ihrer Erfahrungen bei den Stellenbesetzungsverfahren werden die Stellen für den vorgesehenen Aufgabenbereich insbesondere dem ersten und zweiten Einstiegsamt der Laufbahngruppe 2 der Fachrichtung Allgemeine Dienste zugeordnet. In Anbetracht der komplexen Rechtsmaterie und schwieriger Fallkonstellationen handelt es sich um Arbeitsplätze mit einer hohen fachlichen Spezialisierung. Entsprechend qualifiziertes Personal zu gewinnen, wird sehr schwierig und kann nur durch das Angebot von entsprechend hoch bewerteten Arbeitsplätzen und Dienstposten erreicht werden.

Neben den Stellen zur Fallbearbeitung werden für die neu aufzubauende Organisationseinheit auch Arbeitsplätze in einer Geschäftsstelle/Koordinierungsstelle eingeplant. Der Aufgabenbereich dieser Geschäftsstelle umfasst u. a. die Erfassung der eingehenden Anfragen und Dokumente der kommunalen Ausländerbehörden sowie die Zuweisung an die zuständige Sachbearbeitung.

In Anlehnung an die Personalstrukturen des Regierungspräsidiums Karlsruhe sowie der kommunalen Ausländerbehörden und der LAB NI ist im Arbeitspaket 3 ohne konkrete Arbeitsplatz- bzw. Dienstpostenbewertungen nachfolgende Personalstruktur für den neu aufzubauenden Bereich der zentralen Ausländerbehörde erarbeitet worden:



Ziel der Arbeitsgruppe ist es aufgrund der schwierigen Personalgewinnungschancen, in der ersten Ausbaustufe mindestens eine Juristin oder einen Juristen, einen Fachbereich mit einem Team (Stv. Fachbereichsleitung und Sachbearbeitung) pro Dienstort sowie eine Geschäftsstelle/Koordinierungsstelle aufzubauen und damit eine Arbeitsfähigkeit zumindest in Teilbereichen an den vorgesehenen Dienstorten zum 01.07.2019 sicherzustellen.

Es handelt sich bei dem dargestellten Aufbau lediglich um ein erstes Planungsmodell, das im weiteren Verlauf des Ausbaus der zentralen Ausländerbehörde bearbeitet und an die sich ergebenden Ergebnisse und Erkenntnisse angepasst wird. Insbesondere können Ergebnisse von Aufgaben- und Prozessanalysen sowie die Stellenausschreibungsverfahren den Aufbau beeinflussen und ggf. ein Umsteuern erforderlich machen.

Neben den Stellen zur Fallbearbeitung werden für die neu aufzubauende Organisationseinheit auch Arbeitsplätze für die administrativen Aufgaben eingeplant. Für die vorgesehenen Standorte sind dies Stellen für Organisation und Haushalt.

Weiteres Personal benötigt die LAB NI allerdings nicht nur für die übergewenden Aufgaben. Aufgrund des anstehenden erheblichen Personalaufwuchses wird auch eine Personalaufstockung in dem Bereich Verwaltung (Organisation, Personal, IT, Haushalt, Liegenschaftsverwaltung) erforderlich werden. Mit Blick auf die anstehenden Auswahlverfahren für die Stellen in der zentralen Ausländerbehörde ist insbesondere eine Personalaufstockung im Bereich Personal der LAB NI vorgesehen.

2. Erste Ausbaustufe

Für die erste Ausbaustufe wird zudem eine Personalaufstockung der Clearingstelle Passersatzpapierbeschaffung/Identitätsklärung in der LAB NI notwendig sein. Die für die erste Ausbaustufe vorgesehene Unterstützung im Bereich der Passersatzpapierbeschaffung und Identitätsklärung sind im Arbeitspaket 1 von den kommunalen Ausländerbehörden am höchsten priorisiert worden, so dass ein deutlicher Anstieg des Arbeitsaufkommens in diesem Bereich zu erwarten ist.

Im Weiteren wird in der LAB NI zur Entlastung der Kommunen die Aufenthaltsdauer von Dublin-Fällen im Rahmen der Unterbringungskapazitäten bis zur gesetzlich maximal zulässigen Grenze ausgedehnt. Ziel ist es, die Rücküberstellung dieser Fälle direkt aus den Standorten zu vollziehen. Dadurch ist von einem deutlich steigenden Aufwand für die ausländerrechtliche Betreuung dieser Fälle auszugehen. Es ist sinnvoll, das dafür notwendige Personal u. a. aufgrund der örtlichen Nähe zum betroffenen Personenkreis an den bereits bestehenden Standorten der LAB NI zu verorten. Organisatorisch gehört dieses Personal nicht zum Standort, sondern wird geografisch verteilt dem Bereich der zentralen Ausländerbehörde zugeordnet.

3. Aktueller Stand der Personalgewinnung

Für die zentrale Ausländerbehörde sind entsprechend des Projektauftrages bereits vor der Kick-Off Veranstaltung fünf Stellen ausgeschrieben worden. Diese fünf Stellen sind zunächst in der Geschäftsstelle des Projektes angesiedelt und werden im Anschluss an das Projekt der zentralen Ausländerbehörde am Dienort Langenhagen zugeordnet.

Anfang März konnten von diesen Stellen eine Leitung (EG 12 TV-L) und eine Sachbearbeitung nach interner Ausschreibung in der LAB NI besetzt werden. Das Auswahlverfahren für weitere Stellen der Sachbearbeitung steht unmittelbar vor dem Abschluss. Zu verzeichnen waren in diesem Verfahren 49 Bewerbungen, davon 20 grundsätzlich geeignete Bewerberinnen und Bewerber sowie vier Bewerberinnen und

Bewerber, die kurz vor Erreichen der grundsätzlichen Eignungsvoraussetzungen stehen. Über Erfahrung im Bereich des Ausländerrechts verfügten nur vier Bewerberinnen und Bewerber. Nach den Auswahlgesprächen konnte 13 Bewerberinnen und Bewerbern eine Zusage gegeben werden. Aktuell führt die LAB NI mit diesen Gesprächen zu den Einstellungsmodalitäten.

Für den Dienort Langenhagen laufen derzeit noch Stellenausschreibungen für eine Juristin oder einen Juristen sowie für die Geschäftsstelle/Koordinierungsstelle. Weitere Stellenausschreibungen befinden sich in der Vorbereitung.

Aus den Ausschreibungsverfahren zu der Sachbearbeitung und auch vorhergehenden Ausschreibungsverfahren der LAB NI ist als Hauptproblem festzustellen, dass in bestimmten Entgelt- bzw. Besoldungsgruppen ein Mangel an qualifizierten Bewerberinnen und Bewerbern die Besetzung der Stellen erschwert.

Für das erste Einstiegsamt der Laufbahngruppe 2 und den entsprechenden Entgeltgruppen nach TV-L erreichen die LAB NI nur selten Bewerbungen mit einem Studium der Allgemeinen bzw. Öffentlichen Verwaltung. Hier verbleibt für die LAB NI in der Regel bei den Tarifbeschäftigten die Möglichkeit, auf andere Bachelor-Abschlüsse (z.B. Bachelor of Laws, BWL) auszuweichen.

Ähnlich gestaltet es sich für das zweite Einstiegsamt der Laufbahngruppe 1 ab der Besoldungsgruppe A 8 und der entsprechenden Entgeltgruppe 08 TV-L. Auch hier ist der Fachkräftemangel im öffentlichen Dienst bereits deutlich zu spüren. In diesem Bereich ist die LAB NI sogar regelmäßig gezwungen, Besetzungsverfahren aufzuheben.

Die in der Vereinbarung nach § 81 NPersVG gemachten Vorgaben zur Zulassung von Beschäftigten in der allgemeinen Verwaltung zu den Verwaltungslehrgängen I und II sind dabei für die LAB NI aktuell ein weiteres Personalgewinnungs- und Auswahlhemmnis.

4. Strategie zur Personalgewinnung

Um möglichst alle der Stellen mit den qualifizierten Bewerberinnen und Bewerbern besetzen zu können, wird im Arbeitspaket 3 auf eine Vielzahl von Maßnahmen zur Personalgewinnung gesetzt. Dabei hat die Arbeitsgruppe verschiedene Handlungsfelder geprüft und ist in diesen tätig geworden.

a. Arbeitgebermarketing

Die LAB NI ist in den vergangenen drei Jahren von ca. 300 auf ca. 600 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter angewachsen. In diesem Zuge hat die LAB NI die Maßnahmen zur Personalgewinnung mit Priorität optimiert.

Bei ihren Stellenausschreibungen macht die LAB NI den potenziellen Bewerberinnen und Bewerbern deutlich, was konkret an dem Aufgabenbereich der ausgeschriebenen Stelle und auch an sich selbst besonders attraktiv ist. Hier setzt die LAB NI unter anderem auf ihre vielfältigen Aufgabenbereiche, ihr Angebot zur beruflichen Fortbildung sowie die flexiblen Arbeitszeitmodelle und moderne Arbeitsformen. In diesem Bereich entwickelt sich die LAB NI stetig weiter und hinterfragt auch bei ihrem Personal, was als attraktiv gesehen wird. Hierzu gehört auch, dass die LAB NI die Ausschreibungen und Zeitungsannoncen runderneuert und zeitgemäß gestaltet hat.

Die LAB NI streut ihre Veröffentlichungen über ein breites Spektrum verschiedener Informationskanäle. Daneben präsentiert sich die LAB NI potentiellen Bewerberinnen und Bewerbern in vielfältiger Form. Arbeits-, Studiums- oder Ausbildungssuchende spricht die LAB NI auf Ausbildungs- und Karrieremessen in Zusammenarbeit mit Referat Z 4 des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport an. Ebenso bietet die LAB NI auf ihrer Homepage Informationen über Aufgabengebiete und Struktur der Behörde.

Eine besondere Schwierigkeit der LAB NI ist in diesem Zusammenhang das derzeit vorherrschende Image der Behörde im Kontext der gesellschaftspolitischen Wahrnehmung der Migrationsproblematik. Diese Schwierigkeit geht die LAB NI zum einen in der Personalwerbung an. Zum anderen spricht sie die Öffentlichkeit auch durch rege und professionelle Pressearbeit an. Mit dieser präsentiert sie Position und Aufgaben der LAB NI der interessierten Öffentlichkeit. Hierzu trägt eine Stabsstelle für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit bei.

Die LAB NI ist bezüglich des Arbeitgebermarketings bereits gut und zeitgemäß aufgestellt. Dies ist für die anstehende Personalgewinnung im Bereich der zentralen Ausländerbehörde sehr wichtig und stellt einen großen Vorteil dar.

b. Personalauswahl

Ein zentrales Handlungsfeld des Personalmanagements ist die Durchführung von Auswahlprozessen nach vorheriger Ausschreibung. Die Qualität des Auswahlprozesses ist von entscheidender Bedeutung.

Eine professionelle, qualifikationszentrierte Personalauswahl bietet zum einen Gewähr dafür, dass gute Ergebnisse bei der Auswahl getroffen und dadurch die am besten geeigneten Bewerberinnen und Bewerber für die ausgeschriebenen Arbeitsplätze und Dienstposten eingestellt werden. Zum anderen präsentiert sich nicht nur die Bewerberin beziehungsweise der Bewerber in einem Auswahlprozess. Auch die Dienststelle präsentiert sich in jedem Auswahlprozess, den sie durchführt. Das Ziel muss daher sein, sich selbst mit einem gut gestalteten und transparenten Auswahlprozess professionell zu präsentieren.

Dies setzt die LAB NI bereits um. Darüber hinaus werden die erfolgreichen Bewerberinnen und Bewerber in regelmäßiger Kommunikation bis zur Einstellung begleitet. Im Rahmen des „Onboardings“, d.h. der Übernahme in den Kreis der Beschäftigten, endet die Personalgewinnung in diesem Sinne nicht mit Einstellung, sondern setzt sich nahtlos in einer umfassenden Betreuung neu eingestellter Beschäftigter fort.

c. Fortbildung

Die Ausschreibungsverfahren für den Dienstort Langenhagen haben gezeigt, dass die Bewerberinnen und Bewerber in der Regel keine Erfahrungen im Ausländerrecht mitbringen. Daraus ergibt sich, dass in jedem Fall erheblich in ausländerrechtliche Fortbildungen investiert werden muss.

Ziel ist es, bedarfsgerechte und zielgruppenorientierte Fortbildung für das gewonnene Personal zu entwickeln. Dabei sollen die unterschiedlichen Befähigungen, die arbeitsplatzspezifischen Anforderungen und individuelle berufliche sowie persönliche Situationen berücksichtigt werden. Die gewonnenen Beschäftigten sollen dabei unterstützt werden, ihre neuen Aufgaben in kurzer Zeit effektiv und effizient übernehmen zu können.

Aufgrund des Ausschreibungsverfahrens für den Dienstort Langenhagen werden neben externen Fortbildungsmöglichkeiten insbesondere auch Inhousefortbildungen geprüft. Diese ermöglichen eine auf die verschiedenen Bedürfnisse zugeschnittene Fortbildung auch für eine größere Anzahl von Beschäftigten.

Eine weitere Möglichkeit, die künftigen Fallbearbeiterinnen und -bearbeiter ohne vorhergehenden Ausländerrechtserfahrung bei der Einarbeitung in ihren neuen Aufgabenbereich zu unterstützen, wird in Hospitationen bei den kommunalen Ausländerbehörden gesehen. Diese Möglichkeit soll im Weiteren gemeinsam mit den kommunalen Ausländerbehörden geprüft und konzipiert werden.

Im Zusammenhang mit den Fortbildungen sollen auch die künftigen Führungskräfte in den Blick genommen werden. Führungskräfte haben eine Schlüsselposition inne. Dies gilt im besonderen Maße für den Aufbau der zentralen Ausländerbehörde. Es wird im Wesentlichen auch von der Qualifikation, dem Potential und der Persönlichkeit der Führungskraft abhängen. Ziel sollte es daher sein, die Führungskräfte in ihrer Entwicklung zu begleiten, ihnen Unterstützung zukommen zu lassen und ihre Leistungsbereitschaft und -fähigkeit zu fördern.

d. Qualifizierung

Neben der kurzfristigen Personalgewinnung für die erste Ausbaustufe hat die Arbeitsgruppe auch längerfristige Personalentwicklungsmaßnahmen für die weiteren Ausbaustufen geprüft.

Ziel dieser Personalentwicklungsmaßnahmen sollte die Weiterentwicklung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der LAB NI sein. Bei der Weiterentwicklung müssen die unterschiedlichen Funktionen, Aufgaben und auch persönliche Situationen Berücksichtigung finden. Die Fähigkeiten und Kompetenzen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollen gestärkt, ihre Potentiale genutzt und gefördert werden. Ziel ist auch die Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und ihre Zufriedenheit mit der beruflichen Tätigkeit zu erhalten sowie ihre Leistungsfähigkeit zu gewährleisten.

Konkret hat die Arbeitsgruppe die Verwaltungslehrgänge I und II sowie ein Sonderlehrgang „Ausländerrecht“ als mögliche Qualifizierungsmaßnahmen geprüft.

Das SiN hat der LAB NI eine Aufstockung ihrer Plätze für die im Sommer 2019 beginnenden Verwaltungslehrgänge I und II angeboten. Darüber hinaus hat das NSI der LAB NI noch freie Plätze in den im Sommer 2019 beginnenden Angestelltenlehrgängen I und II angeboten. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der LAB NI zeigten ein großes Interesse an den Angeboten. Aktuell laufen in der LAB NI die Verfahren zur Besetzung der Plätze in den Verwaltungs- bzw. Angestelltenlehrgängen I und II.

Eine Anmeldung von Plätzen beim NSI ist bereits erfolgt. Das SiN prüft aktuell die Anzahl der noch möglichen Plätze für die LAB NI.

Ein Sonderlehrgang „Ausländerrecht“ ist von den Studieninstituten insoweit angeboten worden, dass Gestaltungsmöglichkeiten beim Verwaltungslehrgang II ab 2020 geprüft werden könnten, mit denen ein Schwerpunkt im Ausländerrecht gelegt werden könnte.

II. Haushaltsmittel

Für die erste Ausbaustufe sind 50 VZE im Haushalt 2019 angesetzt. Ab 01.07.2019 stehen eine Stelle der BesGr. A 15, 2 Stellen A 14, 2 Stellen A 13 (zweites EA), je 3 Stellen der BesGr. A 12 und A 11, 3,5 Stellen A 10, je 2 Stellen der BesGr. A 9 (erstes EA) und A 9 (zweites EA), 3 Stellen A 8, je 2 Stellen der BesGr. A 7 und A 6 sowie Beschäftigungsvolumen (BV) und Budget für folgende Tarifbeschäftigte: 5 x EG 10, 7 x EG 09, 2 x EG 08, 2 x EG 07 und 8,5 x EG 06 zur Verfügung.

Für die zweite Ausbaustufe sind die Anmeldungen für den Haushalt 2020 erarbeitet. Angemeldet werden ab 01.01.2020 weitere 50 VZE (je eine Stelle der BesGr. A 16 u. A 14, 3 Stellen A 13 [erstes EA], 2 Stellen A 12, je 5 Stellen der BesGr. A 11 u. A 10 und 8 Stellen der BesGr. A 9 + Z [zweites EA] sowie BV und Budget für folgende Tarifbeschäftigte: 1 x EG 14, 4 x EG 12, 8 x EG 11, 8 x EG 10 und 4 x EG 09). Zudem sind die infolge des Personalaufwuchses benötigten Sachkosten im Haushalt 2020 eingeplant. Sollte sich im weiteren Projektverlauf ein Änderungs- oder Korrekturbedarf für die Haushaltsmittelzuweisung 2019 und die Haushaltsanmeldung 2020 ergeben, könnte dieser im Rahmen des weiteren Haushaltsaufstellungsverfahrens berücksichtigt werden.

Wegen der hohen fachlichen Spezialisierung der Mitarbeitenden auf den Arbeitsplätzen der zentralen Ausländerbehörde ist zu erwarten, dass ggf. in größerem Umfang Qualifizierungs- und Fortbildungsmaßnahmen erforderlich werden. Entsprechende Kosten können aus dem Budget der LAB NI gezahlt werden, Mittel stehen in den Haushaltsjahren 2019 und 2020 - vorbehaltlich des Ergebnisses der Haushaltsaufstellungsverfahrens 2020 - in ausreichender Höhe zur Verfügung.

III. Liegenschaften

Für die erste Ausbaustufe in 2019 ist derzeit Langenhagen als ein Dienstort der zentralen Ausländerbehörde eingeplant. Ein weiterer Dienststandort wird aktuell geprüft.

Die Gesamtbedarfe an Büro- und Funktionsflächen sind für die folgenden Ausbaustufen noch zu ermitteln und in Raumbedarfsplanungen darzustellen. Hierfür sind insbesondere zunächst Abstimmungen über die regionale Verteilung und die Zuordnung der noch einzurichtenden Arbeitsplätze zu Standorten, Dienstorten oder sonstigen ggf. auch neu zu schaffenden Einrichtungen erforderlich.

1. Erste Ausbaustufe: Dienststelle Langenhagen und weiterer Dienststandort

Für die erste Ausbaustufe in 2019 werden 50 Büroarbeitsplätze benötigt. Diese können zum Teil in der Dienststelle Langenhagen mit der hierfür erforderlichen Infrastruktur an Besprechungs- und Sozialräumen und weiteren Funktionsräumen zur Verfügung gestellt werden.

An diesem Dienstort ist die LAB NI mit den Bereichen des Rückführungsvollzugs und der Passersatzpapierbeschaffung bereits langjährig ansässig. Die Ortsnähe zur Justizvollzugsanstalt Hannover/ Abteilung Langenhagen Abschiebungshaft, zur Polizei und Bundespolizei sowie zum Flughafen hat in der Vergangenheit zu effektiveren Arbeitsabläufen und damit zur besseren Zusammenarbeit geführt. Durch die Unterbringung des neuen Bereichs der zentralen Ausländerbehörde gemeinsam mit dem Rückführungsvollzug kann ein wichtiger Baustein für eine Beschleunigung des Rückführungsprozesses, d. h. Konzentration von Aufgaben an einem Ort, gesetzt werden.

Am Dienstort Langenhagen können konkret 26 Arbeitsplätze für die zentrale Ausländerbehörde geschaffen werden.

Für die erste Ausbaustufe werden weitere Büroarbeitsplätze benötigt. An den vorhandenen Standorten und Dienststellen der LAB NI, die als weitere Dienststandorte der zentralen Ausländerbehörde in Betracht kommen, stehen gegenwärtig keine Büroflächen zur Verfügung. Aktuell konkretisiert die LAB NI den Bedarf mit einer entsprechenden Raumbedarfsplanung und hat den Landesliegenschaftsfonds Niedersachsen (LFN) bereits um Suche nach Liegenschaften gebeten. Die weitere Standortwahl soll unter den Gesichtspunkten der vorhandenen Dienststellen der LAB NI, der Personalgewinnungschancen, der regionalen Verteilung im Flächenland Niedersachsen und möglicher Synergieeffekte für die Erfüllung der übergelassenen Aufgaben betrachtet werden. Als mögliche Synergieeffekte werden dabei insbesondere effektivere Arbeitsabläufe und damit eine bessere Zusammenarbeit sowohl innerhalb der LAB NI als auch zu anderen Behörden und den Gerichten betrachtet.

2. Weitere Ausbaustufen

Für die nächsten Ausbaustufen sind bei der weiteren Standortwahl insbesondere die konkreten Aufgaben zu berücksichtigen. Grundsätzlich ist hierbei zu klären, ob die neuen Zuständigkeiten zentralisiert an einem Standort oder dezentral an den vorhandenen Standorten der LAB NI wahrgenommen werden können. Daneben sind bei der weiteren Standortwahl auch die Personalgewinnungschancen zu bedenken, da es bei der Bewerbungslage erhebliche regionale Unterschiede gibt. Hierbei soll insbesondere auch die Bewerbungslage bei den Stellenausschreibungsverfahren für die erste Ausbaustufe als ein Anhaltspunkt herangezogen werden.

Für die weiteren Ausbaustufen mit einer deutlichen Personalmehrung stehen an den vorhandenen Standorten und Dienststellen der LAB NI derzeit keine Büroflächen zur Verfügung. Durch die bereits erfolgten Übertragungen neuer Aufgabenbereiche bestehen noch Bürobedarfe, die noch nicht in den mit dem Niedersächsischen Landesamt für Bau und Liegenschaften (NLBL) erarbeiteten baulichen Gesamtkonzepten der Standorte Braunschweig, Bramsche und Friedland berücksichtigt wurden. Daher sind alle hinzukommenden Bedarfe mit den entsprechenden Raumbedarfsplanungen abzubilden und zu konkretisieren.

Für die Erarbeitung von Raumbedarfsplänen ist in der LAB NI der Fachbereich V3 „Liegenschaften“ verantwortlich. Für alle weiteren Schritte wird auf den Erlass des Niedersächsischen Finanzministeriums (MF) vom 02.08.2017 zu den Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes (RBBau) und zugleich für Bauaufgaben des Landes (RLBau) - Abschnitt B 2 „Unterbringung von Landesbediensteten“ (VORIS 21077, AZ.21.13-26000-1-2) zum Runderlass des MF vom 21.01.2015 (Nds. MBl. Nr. 17 S. 426, AZ. 21.3-26000-1-2) verwiesen.

IV. Technik

Zur Durchführung von Rückführungen in Drittländer, für Dublin-Überstellungen aus der LAB NI heraus und für den Ausbau von Beratungsleistungen für die kommunalen Ausländerbehörden sind die vorhandenen technischen Strukturen innerhalb der LAB NI zunächst auszubauen. Es ist daher sicherzustellen, dass die neu eingerichteten Arbeitsplätze einen NiC-Arbeitsplatz erhalten, welcher rechtzeitig durch die IT-Koordination der LAB NI bei IT.Niedersachsen zu beantragen ist. Außerdem ist sicherzustellen, dass die mit dem Rückführungsvollzug befassten Arbeitsplätze auf dieselben Daten

im Netzwerk zugreifen können. Zunächst werden die vorhandenen Papierakten im erforderlichen Maße zwischen LAB NI und kommunalen Ausländerbehörden ausgetauscht.

Die weiteren technischen Planungen sind im Wesentlichen vom weiteren Zuschnitt der Aufgaben und der Weiterentwicklung des Fachverfahrens NiAS abhängig. Insbesondere für die Fachanwendung NiAS wird die LAB NI eine Projektgruppe einsetzen. Diese Projektgruppe wird die Anforderungen aus diesem Konzept berücksichtigen.

Die Unterarbeitsgruppe Technik hat sich eine Übersicht über die jeweiligen EDV-Fachverfahren der kommunalen Ausländerbehörden und die vorherrschende Aktenverwaltung (analog oder digital) verschafft. Eine Übersicht der Bundesdruckerei über die Verbreitung der Verfahrensentwickler ist angefügt (Stand: 21.03.2019). Es ist erkennbar, dass in etwa der Hälfte der kommunalen Ausländerbehörden die Software ADVIS der Fa. Kommunix zum Einsatz kommt. In den übrigen kommunalen Ausländerbehörden werden jedoch Vorgangsbearbeitungssysteme verschiedener anderer Hersteller genutzt. Aktuell existieren keine Schnittstellen für den Datenaustausch zwischen den jeweiligen Fachverfahren der kommunalen Ausländerbehörden und der LAB NI.

Bei der Aktenverwaltung ist von einer ähnlichen Situation auszugehen. Innerhalb der LAB NI existiert keine E-Akte. Somit ist die Papierakte immer noch führend. Eine verbindliche Einführung der E-Akte in der Landesverwaltung ist innerhalb des Programms „Digitale Verwaltung Niedersachsen“ vorgesehen. Mit der Einführung in der LAB NI ist nicht vor dem Jahr 2021 zu rechnen. Auf der anderen Seite wurde bei der Mehrzahl der kommunalen Ausländerbehörden ebenfalls noch kein Dokumentenmanagementsystem (DMS) eingeführt. Einige kommunale Ausländerbehörden übermitteln der LAB NI bereits heute E-Akten als PDF-Dokument. Dieses PDF-Dokument wird aktuell ausgedruckt, um eine klassische Papierakte anzulegen bzw. einer existierenden hinzuzufügen.

Unter den aktuellen Voraussetzungen ist ein automatisierter Datenaustausch zwischen den EDV-Fachverfahren und den DMS zu Beginn der Neuorganisation des Rückführungsvollzuges nicht möglich. Die LAB NI erarbeitet zurzeit, wie der existierende Datenaustausch zwischen kommunalen Ausländerbehörden und LAB NI (rechts-) sicher gestaltet werden kann. Dabei soll unter anderem eine Übersendung von relevanten Unterlagen mittels EGVP-Postfach erzielt werden.

Bei den Planungen für die Aktualisierung des Fachverfahrens NiAS soll der Datenaustausch mit den kommunalen Ausländerbehörden ebenfalls betrachtet und als zusätzliche Anforderung aufgenommen werden. Je nach quantitativem Aufwuchs der Aufgaben werden verschiedene Maßnahmen notwendig:

- Einrichtung von Schnittstellen zu den betroffenen Fachverfahren bei den kommunalen Ausländerbehörden und ggf. den Justizbehörden.
- Bereitstellung eines Web-Frontend für die kommunalen Ausländerbehörden. Da die kommunalen Ausländerbehörden aktenführend bleiben, die LAB NI aber eine Teilakte für die Identitätsklärung und Rückführung führt, können die kommunalen Ausländerbehörden diesen Zugriff verwenden, um jederzeit den aktuellen Stand der Verfahrensbearbeitung im Fachverfahren der LAB NI einzusehen. Es können auch weitere Teile des Fachverfahrens anderen kommunalen Behörden zur Verfügung gestellt werden (z.B. Verteilung, Duldungsverlängerungen). Damit die kommunalen Ausländerbehörden schnell und rechtssicher Daten (z.B. Aktenauszüge) an die LAB NI übermitteln können, sollte eine Upload-Funktion integriert werden.
- Bereitstellung eines Web-Frontend für andere beteiligte Landesbehörden. Polizei und Justiz könnten die erforderliche Einsicht im Bereich Abschiebungsvollzug der LAB NI für Rückführungsmaßnahmen erhalten.

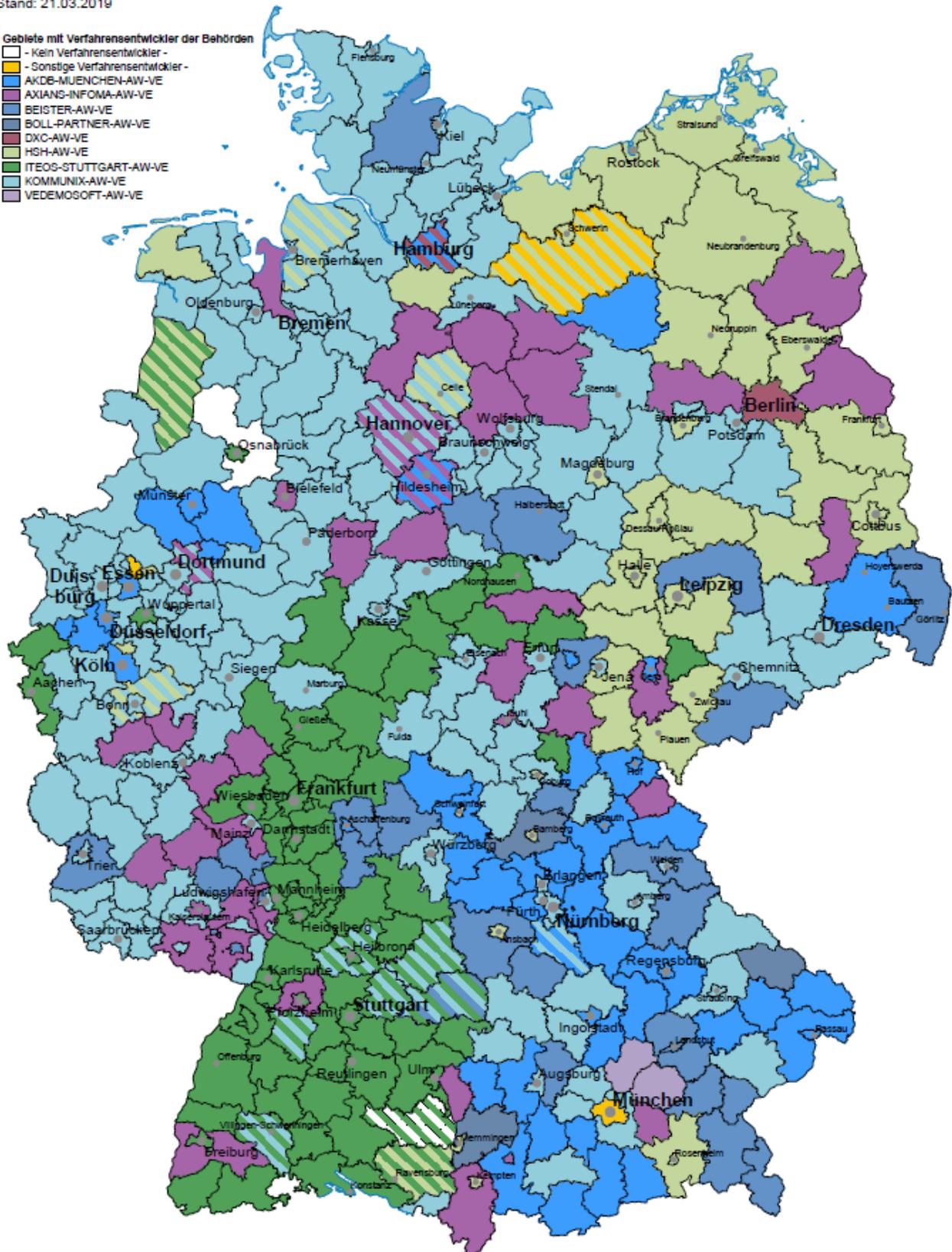
Darüber hinaus wird bereits heute ein Großteil der ausländerrechtlich relevanten Daten zur Person im Ausländerzentralregister (AZR) abgebildet. Der Bund plant den Umfang dieser Daten deutlich zu erweitern. Diese Daten werden über die AZR-Schnittstelle von Fachverfahren dort abgespeichert, geändert und abgerufen. Ein Austausch dieser Daten zwischen Fachverfahren der kommunalen Ausländerbehörden und der LAB NI ist über das AZR möglich.

Verteilung der Verfahrensentwickler Ausländerbehörden

Landkarte 0003

Stand: 21.03.2019

- Gebiete mit Verfahrensentwickler der Behörden
- Kein Verfahrensentwickler -
 - Sonstige Verfahrensentwickler -
 - AKDB-MUENCHEN-AW-VE
 - AXIANS-INFOMA-AW-VE
 - BEISTER-AW-VE
 - BOLL-PARTNER-AW-VE
 - DXC-AW-VE
 - HSH-AW-VE
 - ITEOS-STUTTART-AW-VE
 - KOMMUNIX-AW-VE
 - VEDEMOSOFT-AW-VE



E. Arbeitspaket 4 – Auswirkungen auf die Organisation der LAB NI

Die Auswirkungen auf die Organisation der LAB NI sind aus drei Perspektiven zu betrachten:

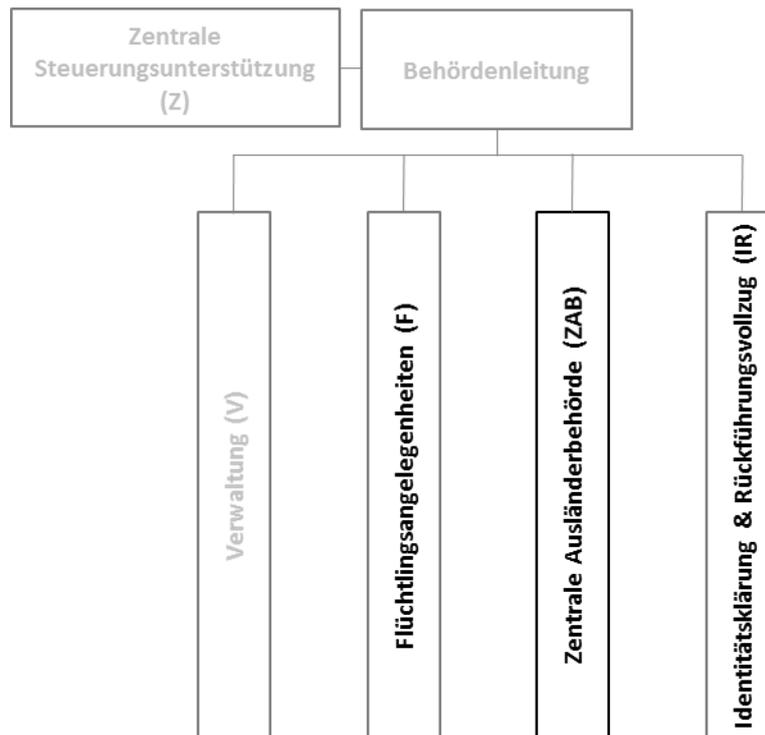
1. Die Aufgaben und Zuständigkeiten, die im Arbeitspaket 1 beschrieben sind, müssen in die aktuellen ablauf- und aufbauorganisatorischen Strukturen der LAB NI integriert werden. Hierbei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass die LAB NI bereits als Ausländerbehörde Aufgaben in eigener Zuständigkeit wahrnimmt und in Teilbereichen bereits eine zentrale Zuständigkeit in Niedersachsen hat.
2. Die Schnittstellen der LAB NI, die einerseits innerhalb der LAB NI und andererseits zu externen Akteuren bestehen, müssen neu definiert werden.
3. Die Aufgaben- und Zuständigkeitsverlagerungen sind in einen Abgleich zu den aktuellen Organisationsentwicklungsprozessen der LAB NI zu bringen.

Auf Basis dieser Anforderungen und den vorliegenden Ausführungen der Arbeitspakete 1 und 3 hat das Arbeitspaket 4 die Auswirkungen auf die LAB NI bearbeitet und folgende Handlungsfelder ausgemacht:

- Aufbauorganisatorische Gesamtstruktur
- Organisationale Zuordnung des Ausländerrechts
- Organisationale Zuordnung der Flugabschiebungen
- Organisationale Zuordnung der Passersatzpapierbeschaffung
- Organisationale Zuordnung der Beratung zur freiwilligen Rückkehr
- Einrichtung einer zentralen Koordinationsstelle für Anliegen der kommunalen Ausländerbehörden

I. Aufbauorganisatorische Gesamtstruktur

Die Aufgaben und Zuständigkeiten, die die LAB NI perspektivisch wahrnehmen wird, erfordern eine Anpassung der aufbauorganisatorischen Struktur. Im Abgleich mit den Organisationsentwicklungsprozessen der LAB NI ergibt sich das Erfordernis für ein vier Säulen-Modell für die zukünftige Organisationsgestaltung, die sich in einem stark reduzierten Organisationsschema wie folgt darstellt:



Die ausgegrauten Bereiche sind funktional nicht von den Aufgaben- und Zuständigkeitsverlagerungen betroffen und damit auch nicht Gegenstand einer weitergehenden Betrachtung gewesen. Gleichwohl müssen auch diese Bereiche im Rahmen der personalwirtschaftlichen Erwägungen, bei einer insgesamt aufwachsenden Behörde, Berücksichtigung finden.

Die Zusammenarbeit der Bereiche ZAB und IR basiert auf den folgenden organisationalen Zielsetzungen:

- Der Bereich ZAB ist für die Gewährleistung und Einhaltung des Rechts innerhalb der unterschiedlichen Verfahren verantwortlich und hat demnach das Ziel, die rechtlichen Verfahrensvoraussetzungen zu optimieren.
- Bei der Betreuung von besonderen Einzelfällen (beispielsweise aMIT) verfolgt die ZAB das Ziel, geltendes Recht durchzusetzen bzw. die Voraussetzungen für die Durchsetzung des Rechts zu schaffen.
- Der Bereich IR ist für den operativen Verfahrensablauf verantwortlich und hat demnach das Ziel, die ablauforganisatorischen Gegebenheiten zu optimieren.
- Die ZAB erteilt dem Bereich IR im Einzelfall Aufträge zur Umsetzung.

- Im Zusammenwirken der Zielsetzungen von Bereich ZAR und IR sind die Frage- und Problemstellungen bezogen auf einen Einzelfall sowohl in eigener Zuständigkeit als auch für die Einzelfälle in kommunaler Zuständigkeit abschließend zu lösen (Beseitigung von Rückführungshindernissen sofern sie dem eigenen Verantwortungsbereich zuzurechnen sind).

1. Flüchtlingsangelegenheiten (F)

Der Bereich Flüchtlingsangelegenheiten umfasst die Fachbereiche

- Aufnahme & Unterbringung,
- Soziale Dienste,
- Verteilung,
- Ausländerrecht.

Der Bereich entspricht der bisherigen Zuständigkeit als Landesaufnahmebehörde. Aufbauorganisatorisch ergeben sich keine Anpassungserfordernisse. Die erforderlichen Anpassungen beziehen sich jedoch auf den Aufgabenzuschnitt des Fachbereichs „Ausländerrecht“, der im Weiteren dargestellt wird. Wenn der Aufgabenzuschnitt des Gesamtbereichs final festgelegt ist, ist zu prüfen, ob die Bezeichnung des Bereichs mit „Flüchtlingsangelegenheiten“ noch treffend ist.

2. Zentrale Ausländerbehörde (A)

Der Bereich „Zentrale Ausländerbehörde“ stellt die organisationale Einheit der LAB NI in ihrer zukünftigen Funktion als zentrale Ausländerbehörde entsprechend der Darstellung im Konzept des Arbeitspakets 3 dar.

Die Aufgaben dieses Bereichs umfassen insbesondere die ausländerrechtliche Sachbearbeitung nach Zuständigkeitsübergang aus den kommunalen Ausländerbehörden.

Nach der ersten Ausbaustufe und einer finalen Entscheidung über die Zuständigkeiten und den sukzessiven Übergang der Aufgaben auf die zentrale Ausländerbehörde ist eine weitergehende organisationale Ausdifferenzierung möglich.

3. Identitätsklärung und Rückführungsvollzug (IR)

Der Bereich „Identitätsklärung und Rückführungsvollzug“ umfasst die drei operativ geschlossenen Organisationseinheiten „Passersatzpapierbeschaffung“, „Rückführungsvollzug“ und „Abschiebungskosten“. Dieser Bereich trägt dem Umstand Rechnung, dass Synergieeffekte durch eine zentrale Steuerung der operativen Einheiten in einem Bereich der LAB NI zu erwarten sind und dadurch Rückführungshindernisse perspektivisch abgebaut werden.

Der Bereich „Identitätsklärung und Rückführungsvollzug“ umfasst die Aufgaben:

- Organisation von Land-, Flug- und Seeabschiebungen
- Passersatzpapierbeschaffung und Clearingstelle
- Rückführungsvollzug
- Abschiebungskosten

Diesem Bereich wird dementsprechend die Organisation der Flugabschiebungen nach Übergang vom LKA zugeordnet.

Eine weitergehende Ausdifferenzierung der Organisationsstruktur ist nach Abschluss des parallel laufenden Organisationsprojekts der LAB NI und einer finalen Entscheidung über die Aufgaben und Zuständigkeiten dieses Bereichs möglich. Sowohl die dann erkennbaren Leitungsspannen, als auch die funktionalen Zuordnungen, sind Voraussetzung für ein organisationales Detailschema.

II. Organisationale Zuordnung des Ausländerrechts

Die Aufgabe „Ausländerrecht“ ist in der zukünftigen Struktur der LAB NI an zwei Stellen anzutreffen. Zum einen im Bereich „Flüchtlingsangelegenheiten“. Hier ist die LAB NI für die Ausländer, die in den Liegenschaften der LAB NI untergebracht sind, als Ausländerbehörde zuständig. Zum anderen wird die Sachbearbeitung „Ausländerrecht“ im Bereich „Zentrale Ausländerbehörde“ für vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer verortet sein; sowohl für die LAB NI-eigenen als auch für die der kommunalen Ausländerbehörden.

Mit dem Übergang der Aufgaben aus den kommunalen Ausländerbehörden auf den Bereich „Zentrale Ausländerbehörde“ ist der spiegelbildlich entsprechende Aufgabenbereich inklusive der Zuständigkeiten innerhalb der LAB NI parallel aus dem Bereich „Flüchtlingsangelegenheiten“ in den Bereich „Zentrale Ausländerbehörde“ zu verlagern.

III. Organisationale Zuordnung der Flugabschiebung

Der Aufgabenbereich „Flugabschiebung“ wird aktuell vom Landeskriminalamt Niedersachsen wahrgenommen. Im Zuge der Übernahme dieser Aufgaben durch die LAB NI ist eine Integration aller möglichen Verkehrs- und Transportwege in einer Organisationseinheit anzustreben, um die möglichen Synergieeffekte zu realisieren. Dementsprechend wird die Flugabschiebung integraler Bestandteil des Bereichs „Identitätsklärung und Rückführungsvollzug“.

IV. Organisationale Zuordnung der Passersatzpapierbeschaffung

Die Passersatzpapierbeschaffung ist eine operativ geschlossene Funktion innerhalb der LAB NI, die in der Vergangenheit für bestimmte Herkunftsländer zentral in Niedersachsen wahrgenommen wurde. Die Identitätsklärung ist wiederum integraler Bestandteil der Passersatzpapierbeschaffung und somit auch integraler Bestandteil dieses Aufgaben- und Funktionsbereichs. Die Aufgaben werden innerhalb der LAB NI im Auftragswege wahrgenommen. Bisherige Auftragsgeber sind sowohl kommunale Ausländerbehörden als auch die LAB NI selbst als Ausländerbehörde.

In der künftigen Organisationsstruktur sollte die Passersatzpapierbeschaffung als funktionale Einheit erhalten bleiben und in dieser Funktion dem Bereich „Identitätsklärung und Rückführungsvollzug“ zugeordnet werden.

V. Organisationale Zuordnung der Beratung zur freiwilligen Rückkehr

Die Beratung zur freiwilligen Rückkehr ist eine Aufgabe, an der verschiedene Fachbereiche des Bereichs „Flüchtlingsangelegenheiten“ im Arbeitsprozess beteiligt sind. Die Beratung zur freiwilligen Rückkehr wird einerseits als Basisberatung wahrgenommen und zum anderen in Form einer qualifizierten Beratung. Darüber hinaus ist unter organisationalen Gesichtspunkten festzuhalten, dass der Aufgabenbereich im Hinblick auf die Ausländer, die im Zuständigkeitsbereich der LAB NI sind, operativ ausgeübt wird

und zum anderen als Koordinierungs- und Unterstützungszentrum für die kommunalen Ausländerbehörden dient.

Diese Organisationsstruktur wurde mit dem letzten Organisationserlass zum 01.02.2017 geschaffen und soll nach Auffassung des Arbeitspakets 4 vorerst so beibehalten werden und im Rahmen dieses Projektes keinen weiteren Anpassungen unterliegen. Gleichwohl empfiehlt die Projektgruppe des Arbeitspakets 4 strukturelle und begriffliche Klarstellungen für diesen Aufgabenbereich im Zuge der Formulierung des nächsten Organisationserlasses vorzunehmen.

VI. Einrichtung einer zentralen Koordinationsstelle für Anliegen der kommunalen Ausländerbehörden

In der neuen Organisationsstruktur wird die LAB NI den kommunalen Ausländerbehörden durch die Umsetzung der ersten Ausbaustufe der Zentralisierung verbindliche Wege für die Kontaktaufnahme nennen. Zunächst werden eine zentrale Telefonnummer und ein E-Mail-Funktionspostfach eingerichtet, die als Anlaufmöglichkeiten dienen. Das E-Mail-Funktionspostfach dient vorerst der geregelten Kontaktaufnahme. Wenn zukünftig digitale Akten oder Aktenbestandteile im weiteren Verfahren ausgetauscht werden, wird nach eingehender Prüfung, der Ausbau zu einem elektronisches Gerichts- und Verwaltungspostfach (EGVP) oder einem besonderen elektronischen Behördenpostfach (beBPo) angedacht.

Über die zentrale Anlaufstelle wird sichergestellt, dass die Anliegen der kommunalen Ausländerbehörden durch eine zentrale Anlauf- und Koordinationsstelle je nach Sachverhalt an die zuständige Organisationseinheit innerhalb der LAB NI weitergeleitet und von dort federführend bearbeitet werden. Zielsetzung ist es hierbei, dass die in der LAB NI operativ zuständigen Organisationseinheiten auch die Unterstützungs- und Beratungsleistungen gegenüber den kommunalen Ausländerbehörden erbringen.

In einer weiteren Ausbaustufe – wenn erste Erfahrungen über wiederkehrende Frage- und Problemstellungen vorliegen – werden diese wiederkehrenden Prozessabläufe digitalisiert und beispielsweise über Online-Formulare oder direkte (mandantenfähige) Zugänge in die Fachanwendung der LAB NI als Arbeitsprozesse implementiert.

Impressum:
Herausgeber
Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport
Lavesallee 6
30169 Hannover

Hannover, Mai 2019