LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN
18. Wahlperiode

Drucksache **18/21489**

23.09.2026

Antwort

der Landesregierung

auf die Kleine Anfrage 8595 vom 13. August 2026
der Abgeordneten Marcel Hafke und Alexander Steffen FDP
Drucksache 18/20865

Einheitlicher Vollzug oder kommunaler Entscheidungsspielraum – wie stellt die Landesregierung die Durchsetzung des Aufenthaltsrechts in Nordrhein-Westfalen sicher?

Vorbemerkung der Kleinen Anfrage

Die unteren Ausländerbehörden sind für den Vollzug wesentlicher Teile des Aufenthaltsrechts zuständig. Dabei handelt es sich jedoch nicht um einen kommunalen Aufgabenbereich, dessen Ausgestaltung vollständig der kommunalen Selbstverwaltung überlassen ist. Nach § 1 der Verordnung über Zuständigkeiten im Ausländerwesen (ZustAVO) nehmen die unteren Ausländerbehörden die ihnen übertragenen Aufgaben als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung wahr. Die Aufsicht über die unteren Ausländerbehörden führen gemäß § 18 ZustAVO die Bezirksregierungen.

Damit stellt sich über Fragen der personellen und organisatorischen Leistungsfähigkeit hinaus die grundsätzliche Frage, mit welchen rechtlichen und aufsichtsrechtlichen Instrumenten das Land einen rechtmäßigen und möglichst einheitlichen Vollzug des Aufenthaltsrechts sicherstellt. Dies gilt insbesondere dann, wenn sich zwischen einzelnen kommunalen Ausländerbehörden Unterschiede bei der Verwaltungspraxis oder bei der Durchführung aufenthaltsbeendender Maßnahmen zeigen.

Von besonderer Bedeutung ist dabei die Aufenthaltsbeendigung vollziehbar ausreisepflichtiger Personen. Eine wesentliche Voraussetzung für die tatsächliche Durchführung einer Rückführung kann die Beschaffung eines gültigen Heimreisedokuments sein. Nach § 15 ZustAVO sind die Zentralen Ausländerbehörden (ZAB) für die Beschaffung von Heimreisedokumenten für Ausreisepflichtige in Nordrhein-Westfalen zuständig.

Mit dem Runderlass zur Ausgestaltung der Beschaffung von Heimreisedokumenten durch die Zentralen Ausländerbehörden in Nordrhein-Westfalen vom 23. Juli 2026[1] hat die Landesregierung das Verfahren weiter konkretisiert. Danach sind die hierfür eingerichteten Stellen der ZAB zentrale Ansprechstellen für die Ausländerbehörden. Ein Verfahren zur Beschaffung von Heimreisedokumenten kann dabei nicht nur aufgrund einer Fallmeldung der zuständigen

[1] Runderlass zur Ausgestaltung der Beschaffung von Heimreisedokumenten durch die Zentralen Ausländerbehörden in Nordrhein-Westfalen (Runderlass Passersatzpapier-Beschaffung – PEP-Erlass): MB.NRW 2026 Nr. 207.

Datum des Originals: 23.09.2026/Ausgegeben: 29.09.2026

Ausländerbehörde betrieben werden. Der Bedarf für ein solches Verfahren kann der ZAB auch durch andere behördliche Stellen bekannt werden oder von ihr selbst erkannt werden. Für Angelegenheiten der Passersatzpapierbeschaffung hat sich das zuständige Ministerium zudem die unmittelbare Aufsicht gemäß § 18 Absatz 3 Satz 2 ZustAVO vorbehalten.

Diese Regelungen werfen die grundsätzliche Frage nach dem Verhältnis zwischen der Zuständigkeit der kommunalen Ausländerbehörde im Einzelfall, der zentralen Unterstützung durch die ZAB und der staatlichen Aufsichts- und Weisungsbefugnis auf. Insbesondere ist klärungsbedürftig, in welchem Umfang eine untere Ausländerbehörde rechtlich darüber entscheiden kann, Maßnahmen zur Beschaffung von Heimreisedokumenten für eine vollziehbar ausreisepflichtige Person nicht einzuleiten oder entsprechende Unterstützung der zuständigen ZAB nicht in Anspruch zu nehmen.

Die Ministerin für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht und Integration hat die Kleine Anfrage 8595 mit Schreiben vom 23. September 2023 namens der Landesregierung im Einvernehmen der Ministerin für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung beantwortet.

Vorbemerkung der Landesregierung

Die Unterstützung der kommunalen Ausländerbehörden bei der Beschaffung von Passersatzpapieren erfolgt auf Grundlage der Zuständigkeitsverordnung im Ausländerwesen (ZustAVO), insbesondere § 15 Absatz 1 Nummer 1 ZustAVO. Die mit Erlass des Ministeriums für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht und Integration vom 29. Juli 2026 erfolgte Neufassung der Regelungen zur Passersatzpapierbeschaffung konkretisiert und verdeutlicht die bestehende Aufgabenverteilung.
Die Zentralen Ausländerbehörden (ZAB) sind nur für den Prozess zur Durchführung der Verfahren zur Beschaffung von Passersatzpapieren zuständig. Die Durchführung dieser Verfahren setzt jedoch regelmäßig die Mitwirkung und Zulieferung der jeweils zuständigen kommunalen Ausländerbehörde voraus. Dies betrifft insbesondere die Übermittlung der erforderlichen personenbezogenen Daten, der Ausländerakte und der für die Identitätsklärung und Passersatzpapierbeschaffung relevanten Identitätsnachweise und sonstigen Unterlagen.

Die zentrale Zuständigkeit der ZAB für die Durchführung der Verfahren zur Beschaffung von Passersatzpapieren bedeutet daher nicht, dass diese die Passersatzpapierbeschaffung unabhängig von der zuständigen kommunalen Ausländerbehörde durchführen können. Vielmehr können die ZAB nur tätig werden, wenn die zuständige ABH um Unterstützung nachsucht und die erforderlichen Informationen und Unterlagen aus dem jeweiligen ausländerbehördlichen Verfahren aktiv zuliefert. Ohne die notwendige Zulieferung und Mitwirkung der zuständigen kommunalen Ausländerbehörde können die ZAB ihren Prozess Passersatzpapierverfahren regelmäßig weder vollständig prüfen noch erfolgversprechend durchführen. Die kommunalen Ausländerbehörden bleiben insofern verantwortlich für die allgemeine Fallbearbeitung.

1. Welche fach-, rechts- und kommunalaufsichtlichen Instrumente stehen dem Land und den Bezirksregierungen zur Verfügung, um auf einen rechtmäßigen und landesweit einheitlichen Vollzug des Aufenthaltsrechts durch die unteren Ausländerbehörden hinzuwirken?

Die sonderaufsichtsrechlichen Befugnisse ergeben sich insbesondere aus dem Landesorganisationsgesetz NRW, dem Ordnungsbehördengesetz (OBG) NRW und der ZustAVO NRW.

Die Fachaufsicht erstreckt sich dabei vor allem auf die rechtmäßige und begrenzt auch auf die zweckmäßige Wahrnehmung der Aufgaben.

Im konkreten Fall kann die Aufsichtsbehörde zunächst den Sachverhalt aufklären und sich über die Angelegenheit unterrichten lassen, eine Stellungnahme der kommunalen Ausländerbehörde einholen sowie auf eine rechtmäßige und zweckmäßige Aufgabenwahrnehmung hinwirken. Erforderlichenfalls können sonderaufsichtsrechtliche Weisungen erteilt werden. Das OBG NRW ermöglicht ausdrücklich auch besondere Weisungen zur zweckmäßigen Erfüllung ausländerrechtlicher Angelegenheiten.

Wird einer entsprechenden Weisung nicht nachgekommen, kommen unter den gesetzlichen Voraussetzungen weitergehende aufsichtsrechtliche Maßnahmen bis hin zum Selbsteintritt in Betracht. Daneben kann im Einzelfall auch eine Zuständigkeitsverlagerung nach Maßgabe der ZustAVO (§ 14 Abs. 8 ZustAVO) geprüft werden.

Welche Maßnahme im konkreten Fall ergriffen wird, richtet sich nach den tatsächlichen Umständen, der rechtlichen Bewertung und den Erfordernissen des Einzelfalls. Ziel der Sonderaufsicht ist es, eine rechtmäßige und zweckmäßige Aufgabenwahrnehmung der kommunalen Ausländerbehörde sicherzustellen und, soweit die rechtlichen Voraussetzungen hierfür vorliegen, auf die Beseitigung eines bestehenden Ausreisehindernisses hinzuwirken.

Die allgemeine Kommunalaufsicht stellt als „Gegenstück“ zum verfassungsrechtlich garantierten Recht der Kommunen, die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln, sicher, dass die Kommunen sich dabei, wie ebenfalls von Art. 28. Absatz 2 Grundgesetz gefordert, „im Rahmen der Gesetze“ bewegen. Es handelt sich um eine reine Rechtsaufsicht, die nur zur Korrektur eines im Einzelfall festgestellten Rechtsverstoßes der Kommune eingreifen und gesetzlich vorgesehene Handlungs-, Beurteilungs- oder Ermessensspielräume nicht an Stelle der Kommunen ausfüllen darf. Im Gegensatz zur ordnungsbehördlichen Sonderaufsicht, die auf Grundlage ihrer fachrechtlichen Zuständigkeit sowohl die Rechts- als auch die Zweckmäßigkeit der Aufgabenwahrnehmung u.a. durch aufsichtsbehördliche Weisungen adressieren kann, ist die allgemeine Kommunalaufsicht daher nicht geeignet, auf einen landesweit einheitlichen Vollzug des Aufenthaltsrechts hinzuwirken.

2. Welche aufsichtsrechtlichen Maßnahmen, Weisungen, Erlasse oder sonstigen verbindlichen Vorgaben gegenüber unteren Ausländerbehörden haben das zuständige Ministerium oder die Bezirksregierungen seit Beginn der 18. Wahlperiode ergriffen, um auf festgestellte Unterschiede oder Defizite beim Vollzug aufenthaltsrechtlicher Vorschriften zu reagieren?

Das Ministerium für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen verfügt regelmäßig und hat auch seit Beginn der 18. Wahlperiode Erlasse an die nachgeordneten Ausländerbehörden verfügt. Zudem wird auf die Beantwortung der Kleinen Anfrage 4081 sowie den Bericht der Landesregierung für die Sitzung des 38. Integrationsausschusses verwiesen.

Daneben führen die Bezirksregierungen in regelmäßigen Abständen Dienstbesprechungen mit den nachgeordneten Behörden oder andere Austauschformate unter Beteiligung der Justizvollzugsanstalten, Staatsanwaltschaften, forensischen Einrichtungen und der Gerichtsbarkeit durch, in denen Fragen des einheitlichen und rechtskonformen Vollzugs aufenthaltsrechtlicher Vorschriften erörtert sowie ggf. verbindliche Vorgaben getätigt werden. Ergänzend werden anlassbezogene Einzelfallbesprechungen mit den unteren Ausländerbehörden

durchgeführt. Diese dienen insbesondere der Klärung konkreter rechtlicher oder tatsächlicher Fragestellungen und der Sicherstellung eines einheitlichen Vollzugs.

3. Welcher rechtliche Entscheidungs- oder Ermessensspielraum steht einer unteren Ausländerbehörde bei der Einleitung und Durchführung der für die Beschaffung von Heimreisedokumenten erforderlichen Maßnahmen für vollziehbar ausreisepflichtige Personen zu?

In Nordrhein-Westfalen ist die Zuständigkeit für die Beschaffung von Heimreisedokumenten, sog. Passersatzpapierbeschaffungs-Verfahren (PEP-Verfahren), landesrechtlich grundsätzlich den Zentralen Ausländerbehörden zugewiesen. Nach § 15 Abs. 1 Nr. 1 der Verordnung über Zuständigkeiten im Ausländerwesen (ZustAVO) sind die ZAB im Rahmen der Rückführung Ausreisepflichtiger für die Beschaffung von Heimreisedokumenten für alle Ausreisepflichtigen in Nordrhein-Westfalen zuständig.

Die Einzelheiten regelt der „Runderlass zur Ausgestaltung der Beschaffung von Heimreisedokumenten durch die Zentralen Ausländerbehörden in Nordrhein-Westfalen (Runderlass Passersatzpapier-Beschaffung – PEP-Erlass)“ vom 23. Juli 2026, der den Runderlass „Änderung der Zuständigkeiten Passersatzpapierbeschaffung“ vom 27. Mai 2019 – Az. 523-26.02.09-000018-2025-0005289 – (n. v.) ersetzt hat.
Danach sind die bei den ZAB eingerichteten Stellen zentrale Ansprechstellen für die Passersatzpapierbeschaffung. Das PEP-Verfahren wird bei Rückführungen grundsätzlich durch die Meldung des Einzelfalls durch die zuständige Ausländerbehörde an die Zentrale Ausländerbehörde eingeleitet. Die Ausländerbehörde hat hierzu die erforderlichen Unterlagen zusammenzustellen und den Fall nach dem im Erlass vorgesehenen Verfahren zu melden. Liegt eine vollziehbare Ausreisepflicht vor und ist zur Durchführung der Rückführung ein Heimreisedokument erforderlich, ist das Verfahren nach Maßgabe der landesrechtlichen Zuständigkeits- und Verfahrensvorgaben einzuleiten. Der PEP-Erlass konkretisiert diesen Verfahrensablauf und weist den Zentralen Ausländerbehörden die operative Durchführung der Passersatzpapierbeschaffung sowie wesentliche Maßnahmen der Identitätsklärung und -sicherung zu.

Der Entscheidungsspielraum der unteren Ausländerbehörde betrifft die ihr gesetzlich zugewiesenen vorbereitenden und ausländerrechtlichen Maßnahmen. Hierzu gehören insbesondere die Prüfung der Voraussetzungen der Aufenthaltsbeendigung, die Feststellung und Dokumentation der Identität und Staatsangehörigkeit, die Durchsetzung bestehender Mitwirkungspflichten sowie die Zusammenstellung und Übermittlung der für die Passersatzpapierbeschaffung erforderlichen Unterlagen.

4. Unter welchen rechtlichen Voraussetzungen kann eine untere Ausländerbehörde davon absehen, einen Fall zur Beschaffung von Heimreisedokumenten an die zuständige Zentrale Ausländerbehörde zu melden oder deren Unterstützung bei der Beschaffung von Heimreisedokumenten in Anspruch zu nehmen?

Grundsätzlich trifft die Kommune in eigener Verantwortung die Entscheidung, ob und wie Unterstützungsangebote durch die ZAB angenommen werden.

5. Welche aufsichts- oder weisungsrechtlichen Möglichkeiten bestehen für die Bezirksregierungen oder das zuständige Ministerium, wenn eine untere Ausländerbehörde erforderliche Maßnahmen zur Vorbereitung oder Durchführung einer Aufenthaltsbeendigung nicht, nicht zeitnah oder abweichend von landesweiten Vorgaben einleitet?

Auf die Antwort auf Frage 1 wird verwiesen.