

19. Wahlperiode

Antrag

der AfD-Fraktion

Dauerduldungen beenden – Abschiebungen geduldeter ausreisepflichtiger Ausländer in Berlin rechtsstaatlich konsequent vollziehen

Das Abgeordnetenhaus wolle beschließen:

1. die Zahl der Abschiebungen geduldeter, vollziehbar ausreisepflichtiger Ausländer in Berlin signifikant zu erhöhen und hierfür die personellen und organisatorischen Kapazitäten beim Landesamt für Einwanderung (LEA) sowie bei der Polizei Berlin entsprechend aufzustocken;
2. den Berliner Winterabschiebestopp, der bundesweit einmalig ist und Abschiebungen während der Wintermonate aussetzt, ersatzlos abzuschaffen;
3. bei sämtlichen Geduldeten ohne gültige Identitätsdokumente konsequent die „Duldung für Personen mit ungeklärter Identität“ gemäß § 60b AufenthG („Duldung light“) anzuwenden, einschließlich der Leistungskürzungen nach § 1a Abs. 3 AsylbLG;
4. die Mitwirkungspflichten geduldeter Personen bei der Passbeschaffung (§§ 48, 82 AufenthG, § 15 AsylG) rigoros durchzusetzen und bei Nichtmitwirkung unmittelbar aufenthaltsbeendende Maßnahmen einzuleiten;
5. sich auf Bundesebene dafür einzusetzen, den sogenannten „Visahebel“ gemäß Art. 25a EU-Visakodex gegenüber nicht kooperierenden Herkunftsstaaten konsequent anzuwenden, um die Ausstellung von Passersatzpapieren zu erzwingen;
6. keine weiteren Bleiberechtsregelungen wie das Chancen-Aufenthaltsrecht nach § 104c AufenthG zu unterstützen, die faktisch dazu führen, dass langjährig Geduldete trotz fehlender Ausreise einen dauerhaften Aufenthaltstitel erlangen;

7. dem Abgeordnetenhaus halbjährlich einen detaillierten Bericht über die Anzahl der geduldeten Personen in Berlin, aufgeschlüsselt nach Duldungsgründen, Aufenthaltsdauer, Herkunftsstaaten und Passdokumentenlage, vorzulegen.

Begründung:

Berlin als Hochburg der Dauerduldungen

Ende 2024 lebten in Deutschland insgesamt rund 221.000 ausreisepflichtige Ausländer. Davon waren circa 179.000 – also 81 Prozent – im Besitz einer Duldung.¹ Auf eine Anfrage der AfD-Fraktion an den Senat geht hervor, dass zum Stichtag 31.12.2025 sich 18.959 Ausreisepflichtige in der Zuständigkeit Berlin befinden. Davon werden 17.062 Personen geduldet. Die Zahlen steigen seit 2015 kontinuierlich an.² Das bedeutet: Fast alle eigentlich ausreisepflichtigen Ausländer in Berlin können faktisch nicht abgeschoben werden, obwohl sie ausreisepflichtig sind. Dies ist ein rechtsstaatlich äußerst bedenklicher Zustand.

Bundesweit sank die Zahl der Geduldeten das zweite Jahr in Folge und erreichte den tiefsten Stand seit 2016.³ Der Rückgang ist allerdings nicht auf eine konsequentere Abschiebungspraxis zurückzuführen, sondern im Wesentlichen auf das zum 31. Dezember 2022 in Kraft getretene Chancen-Aufenthaltsrecht (§ 104c AufenthG), das über 82.000 langjährig Geduldeten eine Bleibeperspektive eröffnete – und sie damit aus der Statistik verschwinden ließ.⁴ Die vermeintliche Verbesserung ist somit eine statistische Illusion: Die eigentlichen schwer wiegenden Vollzugsdefizite bei Abschiebungen bestehen unverändert fort.

Die Duldung ist kein Aufenthaltstitel

In der öffentlichen Debatte wird die Duldung häufig fälschlicherweise als eine Art Aufenthaltsrecht wahrgenommen. Das Gegenteil ist der Fall: Die Duldung ist gemäß § 60a Abs. 2 AufenthG ausdrücklich lediglich die „vorübergehende Aussetzung der Abschiebung“.⁵ Sie wird erteilt, wenn die Abschiebung aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen vorübergehend nicht vollzogen werden kann – etwa, weil Reisedokumente fehlen, gesundheitliche Gründe vorliegen oder Abschiebestopps für bestimmte Herkunftsstaaten gelten. Eine Duldung begründet weder einen Aufenthaltstitel noch ein dauerhaftes Bleiberecht. Geduldete Personen sind und bleiben vollziehbar ausreisepflichtig.

Dennoch führt die Praxis der Kettenduldung – also der fortwährenden Verlängerung von Duldungen, die eigentlich nur für ein bis drei Monate ausgestellt werden – dazu, dass viele Geduldete seit Jahren oder gar Jahrzehnten in Deutschland leben.⁶ Bundesweit leben fast 35.000 Geduldete seit mehr als acht Jahren in Deutschland. Dieser Zustand widerspricht

¹Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Gruppe Die Linke, BT-Drs. 20/14946, Januar 2025; Ausreisepflichtige und Geduldete in Deutschland zum 31.12.2024.

²Berliner Abgeordnetenhaus, Antwort auf die Anfrage des Abg. Gunnar Lindemann vom 24.02.2026, Drucksache 19 / 25 310.

³Statista 2025, auf Grundlage der Antwort der Bundesregierung v. 11.02.2025: Ende 2024 lebten in Deutschland insgesamt rund 221.000 ausreisepflichtige Ausländer, davon ca. 179.000 (81 Prozent) mit Duldung.

⁴Vgl. bpb a. a. O.; ZDF v. 15.04.2025: Über 82.000 Ausreisepflichtige haben durch das Chancen-Aufenthaltsrecht (in Kraft seit 31.12.2022) eine Bleibeperspektive erhalten; Koalitionsvertrag CDU/CSU-SPD 2025 plant strengere Nachfolgeregelung.

⁵§ 60a Abs. 2 AufenthG: „Die Abschiebung eines Ausländers ist auszusetzen, solange die Abschiebung aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen unmöglich ist und keine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird.“

⁶Bundeszentrale für politische Bildung (bpb), 29.10.2025: „Die Duldung und das Spannungsfeld von Ausreisepflicht und Bleiberecht“; fast 35.000 Geduldete lebten bundesweit seit mehr als acht Jahren in Deutschland.

eklatant dem Sinn und Zweck des Duldungsrechts, dass eine vorübergehende Maßnahme vorsieht, und ist Ausdruck eines systemischen Vollzugsversagens.

Ungeklärte Identität und verweigerter Passbeschaffung als zentrales Abschiebungshindernis

Ein zentraler Grund für die hohe Zahl an Dauerduldungen ist das Fehlen gültiger Identitäts- und Reisedokumente. Ohne Pass oder Passersatzpapiere kann eine Abschiebung in den Herkunftsstaat nicht durchgeführt werden. Viele ausreisepflichtige Ausländer wirken bei der Beschaffung dieser Dokumente nicht mit – obwohl sie dazu gesetzlich verpflichtet sind (§§ 48, 82 AufenthG, § 15 AsylG).⁷ Das Kalkül ist transparent: Solange keine Identitätsdokumente vorliegen, kann die Abschiebung nicht vollzogen werden, und die Duldung wird immer weiter verlängert.

In Berlin hat eine Auswertung der Duldungszahlen (Stichtag 31.12.2025) des Ausländerzentralregister (AZR) ergeben, dass im Jahr 2025 am häufigsten Duldungen wegen fehlender Reisedokumente (4.416), oder wegen ungeklärter Identität (1.093) erteilt wurden. Ein sehr großer Teil der Duldungen (4.184) entfällt auf die sogenannten „sonstigen Duldungen“, welche vom Senat nicht weiter substantiell dargelegt werden konnten.⁸

Mit der Einführung des § 60b AufenthG zum 1. Januar 2020 hat der Gesetzgeber diesem Missstand zumindest auf dem Papier Rechnung getragen.⁹ Die sogenannte „Duldung für Personen mit ungeklärter Identität“ („Duldung light“) wird Personen erteilt, die das Abschiebungshindernis durch eigene Täuschung über ihre Identität oder Staatsangehörigkeit oder durch Nichtvornahme zumutbarer Passbeschaffungshandlungen selbst herbeiführen. Die Rechtsfolgen sind einschneidend: generelles Arbeitsverbot, keine Anrechnung von Vorduldungszeiten, Leistungskürzungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und eine Wohnsitzauflage.¹⁰

Allerdings wird dieses Instrument in der Berliner Verwaltungspraxis nur unzureichend angewendet. Bundesweit hatten im August 2023 lediglich 19.358 Personen eine Duldung nach § 60b AufenthG – angesichts von seinerzeit rund 194.000 Geduldeten insgesamt ein verhältnismäßig geringer Anteil.¹¹ Das deutet darauf hin, dass das Landeseinwanderungsamt Berlin (LEA) den Sanktionsmechanismus des § 60b AufenthG bei weitem nicht ausschöpft. Gerade in Berlin ist eine konsequentere Anwendung dringend geboten. Deshalb sind hierfür die personellen und organisatorischen Kapazitäten beim LEA sowie bei der Landespolizei Berlin entsprechend aufzustocken. Zudem sollte Berlin vermehrt um Amtshilfe durch die Bundespolizei bitten.

⁷ §§ 48 Abs. 3, 82 Abs. 4 AufenthG i. V. m. § 15 AsylG: Mitwirkungspflichten des Ausländers bei der Klärung seiner Identität und der Beschaffung von Heimreisedokumenten.

⁸ Berliner Abgeordnetenhaus, Antwort auf die Anfrage des Abg. Gunnar Lindemann vom 24.02.2026, Drucksache 19 / 25 310.

⁹ § 60b AufenthG – Duldung für Personen mit ungeklärter Identität („Duldung light“), eingeführt durch das Zweite Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht, in Kraft seit 01.01.2020.

¹⁰ § 60b Abs. 5 AufenthG: Zeiten der Duldung für Personen mit ungeklärter Identität werden nicht als Vorduldungszeiten angerechnet; Arbeitsverbot und Wohnsitzauflage gelten.

¹¹ AZR-Statistik zum 31.08.2023: Bundesweit hatten 19.358 Personen eine Duldung nach § 60b AufenthG (Duldung für Personen mit ungeklärter Identität); vgl. berlin-hilft.com: „Fakten statt Parolen“, Oktober 2023.

Dramatische Vollzugsdefizite bei Abschiebungen

Die bundesweiten Zahlen belegen eindrücklich das Ausmaß des Vollzugsversagens: Im Jahr 2024 wurden zwar 20.084 Abschiebungen vollzogen, zugleich scheiterten jedoch 33.717 geplante Abschiebungen.¹² In mehr als 20.000 Fällen lag der Grund in einer „nicht erfolgten Zuführung“ – das heißt, die Personen waren schlicht nicht auffindbar oder wurden nicht den Behörden übergeben. Das Verhältnis von gescheiterten zu vollzogenen Abschiebungen liegt somit bei nahezu 2:1 – eine desaströse Bilanz.

In Berlin ist die Lage noch dramatischer. Die Gewerkschaft der Polizei (GdP) Berlin bezeichnete die Abschiebungspraxis in Berlin öffentlich als „Desaster“ und „Augenwischerei“. Im ersten Halbjahr 2024 wurden in Berlin lediglich 516 Abschiebungen vollzogen.¹³ Bei einem Charterflug nach Moldau konnten nur 42 von 330 geplanten Abschiebungen tatsächlich durchgeführt werden – eine Vollzugsquote von gerade einmal 12,7 Prozent. Bei einem Charterflug nach Georgien waren es lediglich 10 von 35 Ersuchen. Diese Zahlen dokumentieren das systematische Versagen des Berliner Senats bei der Durchsetzung geltenden Rechts.

Berliner Sonderweg: Winterabschiebestopp

Berlin ist das einzige Bundesland, das regelmäßig einen sogenannten Winterabschiebestopp verhängt. Dieser setzt Abschiebungen während der Wintermonate pauschal aus. Dieses bundesweit einmalige Instrument konterkariert die Bemühungen um eine konsequente Durchsetzung der Ausreisepflicht und sendet ein fatales Signal: Wer in Berlin geduldet wird, genießt de facto einen erhöhten Schutz vor Abschiebung. Dies erhöht die Attraktivität Berlins als Zielort für ausreisepflichtige Ausländer und untergräbt die rechtsstaatliche Ordnung.

Rückführungsverbesserungsgesetz: Instrumente vorhanden, Vollzug defizitär

Mit dem Rückführungsverbesserungsgesetz (in Kraft seit 27. Februar 2024) hat der Bundesgesetzgeber den Ländern zusätzliche Instrumente an die Hand gegeben:¹⁴ Erleichterung der Abschiebung zur Nachtzeit, Durchsuchung von Wohnungen und Datenträgern zur Identitätsklärung, Ausweitung der Abschiebungshaft auf bis zu 28 Tage und beschleunigte Verfahren. Diese Instrumente existieren – der Berliner Senat setzt sie jedoch nicht entschlossen genug ein. Solange Berlin an seinem Kurs der institutionellen Zurückhaltung festhält, bleibt das Rückführungsverbesserungsgesetz für die Hauptstadt weitgehend totes Recht.

Druck auf nicht kooperierende Herkunftsstaaten: „Visahebel“ verstärken

Dass Abschiebungen scheitern, liegt nicht nur an mangelnder Mitwirkung der Betroffenen, sondern auch an der Verweigerungshaltung zahlreicher Herkunftsstaaten, Passersatzpapiere auszustellen oder Rückführungen zu akzeptieren. Der Art. 25a des EU-Visakodex erlaubt es, die Konditionen und den Umfang der Visaerteilung an die Rückkehrkooperation des jeweiligen Herkunftsstaates zu koppeln.¹⁵ Dieses Instrument wurde bislang nur gegenüber Gambia und

¹²Bundestag hib-Meldung v. 10.02.2025: Im Jahr 2024 wurden 20.084 Abschiebungen vollzogen; zugleich scheiterten 33.717 vorgesehene Abschiebungen, davon 20.069 wegen „nicht erfolgter Zuführung“ (BT-Drs. 20/14946).

¹³GdP Berlin, Pressemitteilung v. 04.09.2024: Im ersten Halbjahr 2024 wurden in Berlin lediglich 516 Abschiebungen vollzogen; bei einem Charterflug nach Moldau konnten nur 42 von 330 geplanten Abschiebungen durchgeführt werden.

¹⁴Rückführungsverbesserungsgesetz (BGBl. 2024 I Nr. 54 v. 26.02.2024), in Kraft seit 27.02.2024; u. a. Erleichterung nächtlicher Abschiebungen, Durchsuchungsanordnungen zur Identitätsklärung, Erweiterung der Abschiebungshaft.

¹⁵Vgl. Art. 25a EU-Visakodex („Visahebel“); BT-Drs. 20/12382: Wirksamkeit gegenüber Gambia bestätigt; Anwendung gegenüber Äthiopien seit 2024.

Äthiopien eingesetzt. Berlin muss sich auf Bundesebene dafür einsetzen, dass der Visahebel gegenüber allen nicht kooperierenden Herkunftsstaaten konsequent Anwendung findet.

Vom Vollzugsdefizit zur Dauerduldung

Die kausale Verkettung ist eindeutig: Ausreisepflichtige Ausländer kommen ihrer Mitwirkungspflicht bei der Passbeschaffung nicht nach. Die Berliner Ausländerbehörde wendet die Sanktionsinstrumente des § 60b AufenthG nicht konsequent an. Herkunftsstaaten verweigern die Ausstellung von Reisedokumenten, ohne dass der Visahebel eingesetzt wird. Die organisatorischen Kapazitäten für Abschiebungen sind unzureichend. Der Winterabschiebestopp unterbricht den Abschiebungsvollzug zusätzlich. Und schließlich belohnt das Chancen-Aufenthaltsrecht diejenigen, die lang genug in der Duldung verharrt haben, mit einem dauerhaften Aufenthaltstitel.

Das Ergebnis ist ein System, das die Duldung entgegen ihrer gesetzlichen Konzeption als vorübergehende Maßnahme zu einem faktischen Bleiberecht pervertiert. Dieser Zustand ist rechtsstaatlich unerträglich. Er untergräbt das Vertrauen der Bürger in die Durchsetzungsfähigkeit des Staates, belastet den Berliner Landeshaushalt mit erheblichen Kosten und schafft Fehlanreize, die weitere irreguläre Migration nach Berlin begünstigen.¹⁶

Der vorliegende Antrag zielt daher darauf ab, die bestehenden gesetzlichen Instrumente konsequent anzuwenden, institutionelle Hemmnisse wie den Winterabschiebestopp zu beseitigen und die Transparenz durch eine regelmäßige Berichtspflicht zu erhöhen. Nur so kann Berlin den Teufelskreis der Dauerduldung durchbrechen und seiner rechtsstaatlichen Verpflichtung zur Durchsetzung der Ausreisepflicht nachkommen.

Berlin, den 14. März 2026

Dr. Brinker Wiedenhaupt Lindemann Dr. Bronson
und die übrigen Mitglieder der AfD-Fraktion

¹⁶AfD-Fraktion im Abgeordnetenhaus von Berlin, Drs. 19/2348 v. 01.04.2025: Berlin: 17.078 Ausreisepflichtige, davon 13.030 mit Duldung (Stand Ende 2024).