

# **AG 5: Überlastete Ausländerbehörden, komplexe Rechtslagen: Ursachen, Folgen, Handlungsmöglichkeiten.**

Input aus der Perspektive der Beratungsstellen

Tom Siebertz, Asyl- und Aufenthaltsrechtlicher Berater im PSZ Düsseldorf

# Übersicht Input

1. Warum diese AG? Ein altes, brandaktuelles Thema
2. Zustandsbeschreibung: Erreichbarkeit, Transparenz, Bearbeitungszeiten verschiedener ABHen anhand Fallbeispielen
3. Folgen für die Betroffenen
4. Folgen für Beratungsstellen, Rechtsanwält\*innen, Gerichte, ABHen und die Allgemeinheit
5. Folgen für die praktische Wirksamkeit progressiver Erlasse, Gesetze, Integrationsprogramme
6. Was muss getan werden? Ideen, best-practice und Forderungen

# 1. Warum diese AG? Ein altes, brandaktuelles Thema

Problem der schwierigen Erreichbarkeit, fehlenden internen Transparenz und langer Bearbeitungszeiten von Ausländerbehörden (ABHen) besteht schon seit Langem

, teils mit spürbaren Unterschieden zwischen einzelnen Kommunen

Mit Pandemie und Ukraine Krieg hat sich das Problem aber derart verschärft, dass selbst Routine-Vorgänge, wie etwa die Verlängerung von Aufenthaltstiteln bei unveränderter Sachlage, regelhaft nicht mehr rechtzeitig funktionieren, Anträge gar nicht mehr zur Akte finden oder beschieden werden etc.

**Geltendes Recht wird ausgehöhlt, tausenden Klient\*innen entstehen oft irreparable Rechtsnachteile und faktische Not, wenn die mit der Umsetzung betrauten Behörden Anträge nicht mehr in angemessener Zeit oder gar nicht mehr bearbeiten (können)**

## 2. Zustandsbeschreibung: Erreichbarkeit, Transparenz, Bearbeitungszeiten verschiedener ABHen anhand Fallbeispielen

Fall 1: Frau M., alleinerziehende Mutter, hat sich von ihrem gewalttätigen Ehemann getrennt und mithilfe einer Stellungnahme des PSZ seit 2018 ein Abschiebungsverbot und eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 AufenthG. Mehrere Monate vor Ablauf wird bei der ABH Düsseldorf die Verlängerung beantragt. Erst durch die Klientin persönlich im Termin, dann nochmal durch das PSZ per Fax, email und Post. Es gibt keine Antwort, nur nach Monaten eine Mail vom „Frontoffice“, dass der Antrag an die SBin weitergeleitet wurde. Nicht mal eine Fiktionsbescheinigung wird erteilt, auch kein formloses Schreiben wie im lockdown. Das jobcenter stellt daraufhin die Leistungen ein. Der Integrationskursträger weigerte sich sie mangels gültigem Aufenthalt für Ihre B1 Prüfung zuzulassen. Erst nach Intervention des PSZ konnte eine Bescheinigung der ABH über die Prüfung ihres Verlängerungsantrages erlangt werden, mit der weitere Nachteile abgewendet werden konnten.

So oder ähnlich lief es bei vielen Klient\*innen des PSZ und so höre ich es von vielen Kolleg\*innen in Beratungsstellen NRW-weit.

## 2. Zustandsbeschreibung: Erreichbarkeit, Transparenz, Bearbeitungszeiten verschiedener ABHen anhand Fallbeispielen

Fall 2: Herr S., hochqualifizierter Frauenrechtsaktivist aus Afghanistan, beantragt seit Anfang 2021 immer wieder mit konkreten Arbeitsverträgen eine Beschäftigungserlaubnis, auf die er nach §61 AsylG sogar einen Anspruch hat, was er zu diesem Zeitpunkt unvertreten/beraten nicht weiß. Keine Reaktion.

Im Sommer versucht es eine Sozialarbeiterin der Unterkunft noch zweimal mit Mail und Post. Keine Reaktion.

Aufgrund mehrerer Krisen, einem Suizidversuch, weil er das Geld dringend für seine akut bedrohte Familie in Afghanistan braucht, schalte ich mich über seine Therapeutin im PSZ in den Fall ein. Mindestens weitere 6 Kontaktversuche mit ausführlicher Begründung des Anspruchs führen zu keiner Reaktion. Bei den dennoch alle 5 - 6 Wochen stattfindenden Verlängerungs-Terminen bei der ABH, erhält der Klient und begleitende Praktikantinnen von immer anderen Front-Office Mitarbeiter\*innen nur die Auskunft, sie hätten keinen Zugriff auf die Akte und wüssten selber nicht den Verfahrensstand.

Erst nachdem ich Untätigkeitsklage erhebe kommt die erste Reaktion durch die Rechtsabteilung, die den Anspruch vollumfänglich anerkennt. Die vorherigen Anträge vor meinem Einschreiten waren nicht einmal in der Akte. Den Termin für die letztendliche Erteilung, bekommt der Klient erst weitere 3 Monate später. Den für den Klienten monatelang freigehaltene Einsatzort, musste der Arbeitgeber zwischenzeitlich anders besetzen, sodass zunächst kaum Arbeitseinsätze und damit Verdienstmöglichkeiten für den Klienten bestanden. Das Sozialamt hat aber bereits, das funktioniert regelhaft sehr schnell, die Zahlungen eingestellt, die Unterkunft muss der Klient jetzt selber zahlen.

## 2. Zustandsbeschreibung: Erreichbarkeit, Transparenz, Bearbeitungszeiten verschiedener ABHen anhand Fallbeispielen

Vielzahl von Fällen gerade auch im Projekt Durchstarten in Ausbildung und Arbeit, im Rahmen dessen mit großem Einsatz von NGOs und dem Kommunalen Integrationsmanagement junge Menschen mit Motivation und Potential empowert werden dringend gesuchte Ausbildungs- und Arbeitsplätze zu besetzen. Eine Kollegin ist dort Trauma-Coach.

Ihre niederschmetternde Bilanz: Bei nahezu 100 Prozent ihrer Klient\*innen scheitert es am Ende an der "Mitwirkung" der ABH bei Beschäftigungs- und Ausbildungserlaubnis/ Aufhebungen von §60b Duldungen/ Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung oder AE nach §25a und b!

# 3. Folgen für die Betroffenen

## → Rechtliche Folgen:

Alle Bleiberechte §§25a und b, die Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung setzen teils lange Voraufenthaltszeiten, Zeiten in Arbeit, (teilweise) Lebensunterhaltsicherung, teils auch über einen bestimmten Zeitraum, Spracherfordernisse etc. voraus.

**Um diese Voraussetzungen überhaupt zu erreichen, muss an irgendeiner Stelle eine Erteilung durch die ABH erfolgen:** die Beschäftigungs- oder Ausbildungserlaubnis, die Erteilung des Aufenthalts für den Zugang zu Integrationskursen etc..

**Verzögerungen, bzw. überhaupt nicht bearbeitete Anträge führen dazu, dass die Klient\*innen die Voraussetzungen gar nicht oder sehr viel später erst erfüllen können.** Die Ungleichheit je nachdem welcher Kommune man zugewiesen ist, ist teils enorm.

Die Gesetzgeberin geht aber davon aus, dass diese Erfordernisse von allen gleich (schnell) erreichbar sind, sobald die gesetzlichen VSS erfüllt sind

# 3. Folgen für die Betroffenen

Es ist unklar, wie die einzelnen ABHn im Nachgang mit den Zeiten ohne Verlängerung und Fiktionsbescheinigung für anrechenbare Zeiten für die Niederlassungserlaubnis umgehen werden, insbesondere, wenn rechtzeitig gestellte Verlängerungsanträge gar nicht zur Akte gelangen

→ **Finanzielle Folgen:**

Mangels verlängertem Aufenthalt, stellen die jobcenter die Leistungen ein

Ausbleibender Lohn,

weil die Beschäftigungserlaubnis nicht erteilt wird,

oder weil Arbeitgeber\*innen mangels Aufenthaltsverlängerung glauben, nicht weiterbeschäftigen zu dürfen.



# 3. Folgen für die Betroffenen

## → Psychische Folgen:

Bei allen und vor allem bei dem ohnehin besonders belasteten PSZ Klientel, lösen beispielsweise

- der Rückfall in aufenthaltsrechtliche Unsicherheit
  - die Hilflosigkeit/das Ausgeliefertsein angesichts nicht erreichbarer, untätiger ABHen
  - Wegfall von den Alltag stabilisierenden Arbeitsverhältnissen mitsamt Verlust von Selbstwirksamkeit
  - Rückfall in existenzielle Unsicherheit durch Einstellung von Leistungen
- eine Verschlimmerung der Symptomatik und teils massive psychische Krisen aus, die immer wieder selbst stationäre Aufnahmen nötig machen

## 4. Folgen für Beratungsstellen, Rechtsanwält\*innen, Gerichte, ABHen

Beratungsstellen, Rechtsanwält\*innen, aber auch die Front-Offices der ABHen (wenn nicht bereits ohne Termin geschlossen) sehen sich einer großen Zahl von wütenden, verzweifelten, genervten Klient\*innen/Kund\*innen mit teils existenziellen Problemen gegenüber,

- die oft ohne großen Prüfungsaufwand zu erledigen wären
- solange sie nicht gelöst werden/keine Rückmeldung erfolgt, immer wieder kommen
- für ein Anliegen eine Vielzahl von Erinnerungen per Mail, Fax und Telefon erforderlich sind, die wiederum viele Posteingänge überfrachten

Wenn alles nichts nützt werden zusätzlich ohnehin überlastete Verwaltungsgerichte mit Untätigkeitsklagen beschäftigt.

# 4. Folgen für ... die Allgemeinheit

Es werden horrenden zusätzliche Kosten für die Allgemeinheit produziert:

Aufgrund Reaktualisierung von aufenthaltsrechtlicher und existenzieller Not dekompensierende Klient\*innen müssen stationär aufgenommen werden; die Therapeut\*innen im PSZ müssen eigentlich längst stabile ehemalige Patient\*innen wieder aufnehmen

Sozialämter zahlen Monate und Jahre lang Leistungen für Menschen, die längst arbeiten würden oder mit Aufenthalt zum Jobcenter wechseln würden

Dringend zu besetzende Ausbildungs- und Arbeitsplätze bleiben leer

Fazit: Dieser absurde Mehraufwand an finanziellen, personellen und psychischen Ressourcen steht oft in keinem Verhältnis zum eigentlich nötigen Prüfungsaufwand im „Nadelöhr“ ABH

## 5. Folgen für die praktische Wirksamkeit progressiver Erlasse, Gesetze, Integrationsprogramme

Alle vergangenen und künftigen progressiven Veränderungen im Aufenthaltsrecht (Bleiberechte samt Chancenaufenthalt und gute Erlasse, Erleichterung Zugang zu Ausbildung und Arbeit) und die begrüßenswerten Investitionen in Integrationsprogramme, welche einerseits

- Integrationsleistungen von Geduldeten honorieren und
- andererseits v.a. einen riesigen Bedarf an Arbeitskräften und Auszubildenden decken wollen,..

**erfordern für ihre praktische Wirksamkeit funktionierende Ausländerbehörden, die diese Regeln umsetzen.**

# 6. Was muss getan werden? Ideen und Best-Practice...

- Initiativen einzelner ABHn, Mitarbeiter\*innen extra für Beratung und Hilfen abzustellen, um Langzeitgeduldete in Bleiberechte zu bringen (ABH Köln)
- Trennung von Ausreiseabteilung und gesonderte Abteilungen für die Erteilung von Arbeits-/ Ausbildungserlaubnissen und -duldungen, 25a und b für Geduldete → Synergien durch neue Stellen durch KIM?

Denn: Auch wenn eine der Ursachen die Überlastung ist, werden bestehende Kapazitäten teils eher für Abschiebungsvorbereitung gebraucht, während Anträge liegen gelassen werden.

**Das liegt auch an widersprüchlichen Pflichten der ABH: Einerseits Abschieben, andererseits Anträge bearbeiten, die den Aufenthalt verfestigen!**

Es ist sinnvoll das zumindest intern zu trennen und für den Streitfall klare Entscheidungshierarchien zu haben, welche Pflicht den Vorrang bekommt.

# 6. Was muss getan werden? Ideen und Best-Practice...

- **Kommunalpolitische Entscheidungen mehr Mitarbeiter\*innen einzustellen, Posten attraktiver zu machen:** Bsp: Düsseldorfer Einbürgerungsabteilung im Gegensatz zur ABH  
Dort hat der OB entschieden, mehr Mitarbeitende einzustellen und diese mit besseren Bezügen auch zu binden: Folge: drastisch erhöhte Einbürgerungszahlen und kurze Bearbeitungszeiten! Im Kontrast zur ABH. Politischer Wille macht Veränderung möglich
- **Zumindest zuständige Sachbearbeiter\*innen samt Kontakten transparent machen,** wie zB. die Zentrale ABH in Duisburg:

Denn: Großer Teil des Frustes/der Hilflosigkeit liegt daran, dass selbst Berater\*innen, erst recht die Klient\*innen, nicht einmal wissen, wer die Akte bearbeitet! Zur Sicherheit schickt man es also an mehrere bekannte Adressen, überschwemmt diese, bindet unnötige Kapazitäten bei der Weiterleitung an die eigentlichen SB\*innen (was oft auch nicht passiert)

Die Logik dahinter, SB\*innen von Kundenkontakt abzuschirmen, damit sie sich auf die Bearbeitung von Anträgen konzentrieren können, geht oft nicht auf. Gerade der Kontakt zu gut sortierten Berater\*innen würde vieles schneller klären und die Bearbeitung beschleunigen

# 6. Was muss getan werden?

## Forderungen an die Politik

An Benjamin Rauer:

Politik muss erkennen, dass die positiven Initiativen bei den Bleiberechtserlassen, den Millionen für KIM etc. nur effektiv umgesetzt werden, wenn

- Kommunen vom Land für die Pflichtaufgaben bei der Umsetzung von Aufenthaltsrecht auch angemessen finanziell unterstützt werden. Möglichst mit Zweckbindung, dass die Gelder auch für die Umsetzung von Integration und Bleiberechten für neue Mitarbeiter\*innen und attraktivere Posten eingesetzt werden.

In den letzten Jahren wurden unglaubliche Summen ins Rückkehrmanagement gepumpt, mit demselben Argument: Recht muss durchgesetzt werden. Mindestens dasselbe muss aber auch für Bleiberechte, Recht auf Arbeit und Ausbildung etc. gelten!

- (an-)erkannt wird, dass effektives Bleibemanagement sich mit dem Mantra der letzten Jahre beißt, alles auf effektiven Abschiebenvollzug zu setzen! Echter Paradigmen Wechsel erfordert eine klare Haltung, dass im Zweifel dem Bleiberecht der Vorzug gegeben wird.
- Wandel der ABH von der restriktiven Ordnungsbehörde zur Einwanderungsbehörde, könnte auch die Posten attraktiver machen

# 6. Was muss getan werden?

## Forderungen an die Politik

An Frau Holzberg:

In der Vergangenheit hat Ihr Ministerium sich meiner Ansicht nach zu sehr hinter der Kommunalen Selbstverwaltung versteckt, etwa wenn es darum ging die Umsetzung der positiven, rechtsverbindlichen Erlasse zu Bleiberechten, Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung und Duldung nach § 60b von den ABHen auch einzufordern.

Das Ministerium hätte über Gesprächsangebote hinaus keine Handhabe stärker Einfluss auf „unwillige“ ABHen zu nehmen.

Nur: Die ABHen führen das Aufenthaltsgesetz (u.a.) als Pflichtaufgabe in Erfüllung nach Weisung aus und Ihr Ministerium ist dafür oberste Aufsichtsbehörde: Sie haben nicht nur das Recht, sondern die Pflicht dafür zu sorgen, dass Bundesrecht durchgesetzt wird. Durch strukturelle Untätigkeit gerade im Bereich von Anträgen aus Beschäftigung, Ausbildung und Bleiberechten, bleibt geltendes Recht, inklusive der Erlasse aus Ihrem Hause, nicht angewendet!

Ich sage nicht, dass Sie „durchregieren“ können oder sollen, aber es gibt mehr mögliche und gebotene Maßnahmen gegen Kommunen, wo dauerhaft Bundesrecht nicht angewendet wird. Vielleicht kann man auch über Landesgelder an Kommunen Anreize für ABHen schaffen, die bemüht sind.

Für die spätere Aufarbeitung des jetzigen Chaos: Es braucht einen klarstellenden Erlass, dass Unterbrechungen in Aufenthalts- Fiktions- und Duldungszeiten trotz rechtzeitiger Verlängerungsanträge zu keinen aufenthaltsrechtlichen Nachteilen führen dürfen. Viele Verlängerungsanträge insbesondere von Menschen ohne Unterstützung durch Beratungsstellen gelangen zB. nicht zur Akte! Da gilt es wohlwollend zu unterstellen, dass die Betroffenen rechtzeitig bemüht waren, den Antrag zu stellen



# 6. Was muss getan werden? Forderungen an die Politik

Für die spätere Aufarbeitung des jetzigen Chaos:

Es braucht einen klarstellenden Erlass, dass Unterbrechungen in Aufenthalts- Fiktions- und Duldungszeiten trotz rechtzeitiger Verlängerungsanträge zu keinen aufenthaltsrechtlichen Nachteilen führen dürfen. Viele Verlängerungsanträge insbesondere von Menschen ohne Unterstützung durch Beratungsstellen gelangen zB. nicht zur Akte! Sie werden auf das Ausfüllen eines Terminzettels verwiesen, der oft monatelang oder komplett unbeantwortet bleibt.

Hier gilt es wohlwollend zu unterstellen, dass die Betroffenen rechtzeitig bemüht waren, den Verlängerungsantrag zu stellen!