

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Hausvogteiplatz 1 · 10117 Berlin

12.06.2014

Bundesministerium des Innern
11014 Berlin

mailto: mi3@bmi.bund.de

**Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern
Entwurf eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthalts-
beendigung
Ihr Aktenzeichen: MI3-21011/4#4**

Sehr geehrter Herr Dr. Klos,

wir bedanken uns für die Übersendung des o. g. Referentenentwurfs und die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Einführend ist anzumerken, dass die Hauptzwecke des Gesetzes (Erteilung eines gesicherten Aufenthaltsstatus bei erfolgreicher wirtschaftlicher Integration, Einführung einer Rechtsgüterabwägung im Ausweisungsrecht und Verfahrensverbesserungen im Vollzug aufenthaltsrechtlicher Entscheidungen) grundsätzlich zu begrüßen sind. Insbesondere die vorgeschlagenen Neuregelungen zur Abschiebungshaft und zum Einreise- und Aufenthaltsverbot werden aber nach Ankündigung aus den Fraktionen im weiteren Gesetzgebungsprozess noch intensiv diskutiert werden, so dass wir sie als vorläufig betrachten.

Eine Reihe der vorgeschlagenen Regelungen bedürfen im Übrigen aus Sicht der kommunalen Praxis im weiteren Verfahren dringend der Nachbesserung, da sie in der gegenwärtig vorliegenden Fassung zu einer Vielzahl von Umsetzungsproblemen und damit verbunden zu vermeidbaren Mehrbelastungen bei den kommunalen Ausländerbehörden führen.

Wir nehmen im Folgenden zunächst zu den gesetzlichen Regelungsvorschlägen im Einzelnen Stellung. Anschließend beantworten wir die seitens des Normenkontrollrats aufgeworfenen Fragen zum Erfüllungsaufwand.

I. Zu Artikel 1 – Änderung des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG)

1. Zu Nr. 2 (§ 2 Abs. 14 AufenthG n.F.)

In § 2 Abs. 14 AufenthG n. F. wird in Anknüpfung an die bereits bestehende Regelung in § 62 Abs. 3 Nummer 5 AufenthG a.F. der Begriff der „Fluchtgefahr“ legaldefiniert. „Fluchtgefahr“ soll danach bestehen, wenn der begründete Verdacht besteht, dass sich der Ausländer der Abschiebung entzieht (§ 2 Abs. 14 Satz 1 AufenthG n. F.).

Vor dem Hintergrund, dass sich ein Ausländer nicht nur der Abschiebung, sondern auch der Zurückschiebung entziehen kann und dass in beiden Fällen die Anordnung von Abschiebungs- bzw. Zurückschiebungshaft (§ 57 Abs. 3 i.V.m. § 62 AufenthG) in Betracht kommt, regen wir an, in § 2 Abs. 14 S. 1 n.F. die Worte „der Abschiebung“ durch die Formulierung „der Zurückschiebung oder Abschiebung“ zu ersetzen.

2. Zu Nr. 3 (§ 4 AufenthG n. F.), Nr. 6 (§ 7 Abs. 1 AufenthG n. F.) und Nr. 7 (§ 9a Abs. 1 AufenthG n. F.)

§ 4 Abs. 1 AufenthG n. F. sieht nunmehr vor, dass die parallele Erteilung mehrerer Aufenthaltstitel ausgeschlossen sein soll, sofern das AufenthG nichts anderes bestimmt. § 7 Abs. 1 Satz 4 AufenthG n. F. verbietet für den Regelfall die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zu mehreren Zwecken und § 9a Abs. 1 Satz 4 AufenthG n. F. stellt klar, dass die Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU auf Antrag auch parallel zur Niederlassungserlaubnis erteilt werden kann.

Mit diesen Regelungen reagiert der Gesetzgeber auf ein Urteil des BVerwG, welches entschieden hatte, dass Ausländer, die die Voraussetzungen für mehrere Aufenthaltstitel erfüllen, in Ermangelung einer entgegenstehenden Regelung im AufenthG Anspruch auf Erteilung mehr als nur eines Titels haben. Das Nebeneinander mehrerer Titel ist unzweckmäßig und verursacht unnötigen Aufwand bei den Ausländerbehörden. Die Neuregelung wird daher ausdrücklich begrüßt.

Durch die vorgeschlagenen Vorschriften nicht ausdrücklich geregelt ist der Fall, dass ein Ausländer die Voraussetzungen für mehrere Titel nicht von vornherein parallel, sondern erst konsekutiv im Zeitablauf erfüllt. So ist etwa vorstellbar, dass ein Ausländer, der eine längerfristige Aufenthaltserlaubnis besitzt, noch während der Laufzeit dieser Erlaubnis auch die Voraussetzungen einer Niederlassungserlaubnis erfüllt. Der Wortlaut des § 4 Abs. 1 AufenthG n. F. könnte so zu verstehen sein, dass auch in einem solchen Fall die Erteilung der Niederlassungserlaubnis erst in Betracht kommt, wenn die Geltungsdauer der Aufenthaltserlaubnis zuvor durch Verwaltungsakt verkürzt wird. Dies würde den Verwaltungsaufwand wiederum erhöhen, zumal dem Ausländer nicht zuzumuten ist, den Erlass der für ihn günstigeren Niederlassungserlaubnis bis zum Auslaufen der Aufenthaltserlaubnis aufzuschieben. In Betracht kommt deshalb, § 51 AufenthG um einen neuen Tatbestand zu ergänzen, dem zur Folge befristete Aufenthaltstitel kraft Gesetzes bei Erteilung eines unbefristeten Titels erlöschen.

Grundsätzlich zu begrüßen ist auch die Regelung in § 7 Abs. 1 Satz 4 AufenthG n. F. Die Beschränkung eines Aufenthaltstitels auf nur einen Aufenthaltswitz hat allerdings zur Konsequenz, dass sehr sorgfältig geprüft werden muss, auf welchen der in Betracht kommenden Zwecke der Titel gestützt wird. Denn unabhängig von der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes sind die Ausländerbehörden angehalten, alle realistischen Anspruchsgrundlagen für die Antragssteller zu überprüfen, um der eigenen Beratungspflicht nachzukommen. Insoweit ist zu erwarten, dass der Beratungsaufwand für die Ausländerbehörden zunehmen wird.

Gemäß § 9 a AufenthG n. F. kann die Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU auf Antrag des Ausländers auch parallel zur Niederlassungserlaubnis erteilt werden. Hier sollte jedoch auch der umgekehrte Fall bedacht werden, dass der Ausländer bereits einen Daueraufenthalt-EU besitzt, nunmehr aber eine Niederlassungserlaubnis begehrt. Zur Vermeidung von Auslegungsschwierigkeiten wird daher angeregt § 9 a Abs. 1 S. 3 AufenthG n. F. wie folgt zu fassen: „Die Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU und die Niederlassungserlaubnis können nebeneinander erteilt werden.“

Hinzuweisen ist an dieser Stelle aber auch auf die Probleme, die die praktische Umsetzung dieser Norm bereitet. So wurden aus der Mitgliedschaft Fragen dazu aufgeworfen, ob beide Rechtsgrundlagen auf dem eAT einzutragen sind bzw. ein Zusatzblatt verwendet werden soll. Ebenso welches der führende Titel sein soll und wie beide Titel im AZR einzutragen sind. Für diese und andere Frage ist eine Klärung dringend notwendig.

3. Zu Nr. 4 (§ 5 AufenthG n. F.)

Durch die Änderung von § 5 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG n. F. sind in Kombination mit den Änderungen der §§ 53 bis 56 AufenthG n. F. allgemeine Erteilungsvoraussetzungen weggefallen. So enthalten beispielsweise die neuen Regelungen der §§ 53 bis 56 AufenthG nicht mehr den Ausweisungsgrund der längerfristigen Obdachlosigkeit, so dass dieser nicht mehr als Ablehnungsgrund für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis aufgeführt werden kann. Im Gegensatz zur Sicherung des Lebensunterhalts stellt das Vorhandensein von ausreichendem Wohnraum keine allgemeine Erteilungsvoraussetzung in § 5 AufenthG dar, sondern ist nur in einzelnen Tatbeständen als spezielle Erteilungsvoraussetzung formuliert. Gleichwohl ist es insbesondere in Ballungsräumen mit angespannter Wohnraumsituation wichtig, die Erteilung bzw. Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis ablehnen zu können, wenn langfristige Wohnungslosigkeit gegeben ist. Auch wenn nach Auskunft der Praxis nur in sehr begrenzten Ausnahmefällen davon Gebrauch gemacht wurde, so waren die Betroffenen nach dem Hinweis auf das Vorliegen eines Ausweisungsgrundes doch bereit, sich um eine angemessene Unterkunft zu bemühen. Auch hier ist somit Nachbesserungsbedarf angezeigt.

Darüber hinaus ist noch redaktionell anzumerken, dass im Referentenentwurf nicht konsequent die Formulierung „kein Ausweisungsgrund vorliegt“ durch „kein öffentliches Ausweisungsinteresse besteht“ ersetzt wurde. Teilweise (z. B. § 25 b Abs. 2 Ziffer 2 AufenthG n. F.) wird stattdessen ein „öffentliches Ausweisungsinteresse im Sinne von § 54“ angeführt.

4. Zu Nr. 8 (§ 11 AufenthG n. F.)

Zu den zu § 11 AufenthG n. F. vorgeschlagenen Änderungen gelten die einleitend angesprochenen Vorbehalte. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Durchsetzung von Einreise- und Aufenthaltsverboten nur durch die Eintragung in das Schengeninformationssystem bzw. durch die Ausschreibung in das nationale Fahndungsregister erfolgreich umgesetzt werden können. Dazu ist eine Änderung in § 50 AufenthG erforderlich. Nach jetzigem Stand ist davon auszugehen, dass trotz bestehenden Einreiseverbots auch weiterhin eine Einreise durch andere Schengenländer nach Deutschland erfolgt.

Im Übrigen bitten wir um Beachtung der folgenden Gesichtspunkte:

Zu § 11 Abs. 1 AufenthG n. F.

Gemäß § 11 Abs. 2 AufenthG n. F. sind nun Einreise- und Aufenthaltsverbot von Amts wegen bereits bei Bescheiderlass spätestens aber nach der Abschiebung zu befristen. Diese Regelung greift die Rechtsprechung des BVerwG auf und wird begrüßt. Weiteren Klarstellungsbedarf sehen wir aber in Hinsicht auf die Frage, unter welchen Voraussetzungen die Befristung mit Nebenbestimmungen versehen, insbesondere vom Vorliegen bestimmter Bedingungen abhängig gemacht werden kann. In der Begründung wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass dann, wenn die Frist bereits mit der Abschiebungsandrohung festgesetzt wird, dies nur unter der aufschiebenden Bedingung erfolgen kann, dass eine Abschiebung durchgeführt wird. Die Frist beginnt mit Erfüllung der Ausreisepflicht. Auf diese Weise soll ein Abwarten der Frist im Inland vermieden werden. Ausdrücklich erwähnt wird auch, dass im Falle einer Ausweisung die Verlängerung der Frist unter der Bedingung einer nicht rechtzeitigen Ausreise vorgesehen werden kann. Diese Beispiele zeigen, dass die Befristungsentscheidung nicht nebenbestimmungsfeindlich ist; gleichwohl wäre es wünschenswert, im Interesse der Rechtssicherheit eine ausdrücklich Ermächtigung zum Erlass von Nebenbestimmungen vorzusehen. Zulässig sein sollte etwa der Erlass einer Bedingung, wonach die Befristung der gegenüber einem Straftäter verhängten Wiedereinreisesperre nur wirksam wird – die Sperre ihre Wirksamkeit also mit Fristende von alleine verliert –, wenn der Betreffende nachweist, dass ihm im Ausland keine neuen Straftaten zur Last gelegt worden sind.

Jedenfalls in der Begründung könnte klarstellend darauf hingewiesen werden, dass die Frist nur zu laufen beginnt, wenn die Ausreise den Anforderungen des § 50 Abs. 3 AufenthG entspricht.

a) Zu § 11 Abs. 6 AufenthG n. F.

§ 11 Abs. 6 AufenthG n. F. ermöglicht es nun auch in den Fällen, in denen eine Ausreisepflicht begründet und diese nicht eingehalten wurde, ein Einreise- und Aufenthaltsverbot zu erlassen. Es handelt sich dabei um eine neue Fallgruppe, in der die Ausländerbehörden Ordnungsverfügungen erlassen können; dies könnte zu vermehrten freiwilligen Ausreisen führen. Allerdings erscheint die Umsetzung problematisch, da in vielen Fällen der Ausländerbehörde erst mit erheblicher Verzögerung bekannt wird, ob bzw. wann der Ausländer ausgereist ist.

b) Zu § 11 Abs. 7 AufenthG n. F.

Einreise- und Aufenthaltsverbote können nach § 11 Abs. 7 AufenthG n. F. verhängt werden, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass die Einreise erfolgt ist, um öffentliche Leistungen zu beziehen, die der Sicherung des Lebensunterhaltes dienen. Der mit der Norm verfolgte Zweck, der missbräuchlichen Einwanderung in die deutschen Sozialsysteme und der Überlastung des Asylverfahrens durch offensichtlich nicht schutzbedürftige Personen entgegen zu wirken, wie es in der Begründung heißt, wird von kommunaler Seite geteilt. Auch gilt der Grundsatz, dass eine Erteilung von Aufenthaltstiteln regelmäßig nur in Frage kommt, wenn der Lebensunterhalt gesichert ist.

In der Einleitung zu dem Gesetzentwurf heißt es an der entsprechenden Stelle (Seite 3, vorletzter Absatz) noch, Einreise- und Aufenthaltsverbote sollten verhängt werden können, wenn die Einreise „*allein*“ in der Absicht erfolge, Sozialleistungen zu beziehen. Im Gesetzestext

selbst bleibt offen, ob nur Fälle erfasst werden sollen, in denen auch perspektivisch ein abschließliches Interesse am Bezug einschlägiger Sozialleistungen in Betracht kommt, und wie mit Ausländern zu verfahren ist, für die der Bezug von Sozialleistungen allenfalls unterstützend oder zur Überbrückung in Frage kommt. Hier sollte eine Klarstellung erfolgen.

c) Zu § 11 Abs. 9 AufenthG n. F.

Gemäß § 11 Abs. 9 AufenthG n.F. beginnt das Einreiseverbot erneut zu laufen, wenn ein Ausländer entgegen des Einreise- und Aufenthaltsverbots in das Bundesgebiet einreist. Hierzu sollte ergänzend ein Speichersachverhalt für das AZR geschaffen werden. Auch zu § 11 Abs. 9 AufenthG n. F. bietet sich eine Klarstellung – ggf. in der Begründung – an, wonach Zeiten, die der Ausländer nach seiner Ausreise in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder in einem anderen Schengen-Staat verbringt, nur dann auf die Frist angerechnet werden, wenn ihm die Einreise in eines dieser Länder erlaubt war (vgl. § 50 Abs. 3 AufenthG).

5. Zu Nr. 11 (§ 23 Abs. 4 AufenthG)

Der neu eingeführte § 23 Abs. 4 AufenthG n. F. konstituiert ein fest institutionalisiertes Programm zur Neuansiedlung von Flüchtlingen (Resettlement). Damit wird das deutsche Resettlement-Programm verstetigt und es wird somit die bisherige Praxis fortgeführt, mit allerdings weitreichenden Folgeregelungen im Rahmen des Familiennachzuges. Es ist zu erwarten, dass im Rahmen dieses Programms mehr Personen in das Bundesgebiet einreisen werden.

6. Zu Nr. 12 (§ 25 Abs. 5 AufenthG n. F.)

Hinsichtlich der Änderung des § 25 Abs. 5 AufenthG n. F., wonach nunmehr das Einreise- und Aufenthaltsverbot aus § 11 Abs. 1 AufenthG n. F. der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen entgegensteht, besteht die Erwartung, dass es wieder vermehrt zu Kettenduldungen kommt. Des Weiteren ist kritisch anzumerken, dass es keine Übergangsregelung für Altfälle gibt, was bedeutet, dass die Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG bei Personen mit Einreise- und Aufenthaltsverbot zukünftig nicht verlängert werden kann und diese wieder in die Duldung zurückfallen. Vor diesem Hintergrund wird angeregt, an der bisherigen Fassung der Vorschrift festzuhalten.

7. Zu Nr. 13 (§ 25 a AufenthG n. F.)

Im Rahmen dieser Neuregelung sollen auch junge Erwachsene bei deutlich verringerten Voraufenthalten in den Genuss eines Aufenthaltstitels kommen. Wenngleich diese Regelung grundsätzlich zu begrüßen ist, sind aus Sicht der Praxis folgende Gesichtspunkte korrekturbedürftig:

- Die für die Herabsetzung der Mindestaufenthaltsdauer sowie den Verzicht auf eine Mindestschulzeit angegebene Begründung ist nicht stichhaltig und dürfte zu Anwendungs- und Auslegungsschwierigkeiten führen; aner kennenswerte Integrationsleistungen können so kaum belastbar nachgewiesen und von Seiten der Ausländerbehörden geprüft werden. Hier wäre die Normierung einer Mindestschulzeit, zumindest als Regelfall, sinnvoll. In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass bei Jugendlichen die Konflikte mit dem Gesetz in der Regel nach dem 16. Lebensjahr beginnen. Deshalb kann nach einem vierjährigen Aufenthalt von unter 15-Jährigen noch nicht von einer erfolgreichen Integration gesprochen werden. Darüber hinaus eröffnet die vorgeschlagene Neuregelung

die Möglichkeit, dass geduldete Kinder nach einem vierjährigen Besuch der Grundschule einen Aufenthaltstitel erhalten können. Dies würde auch auf diejenigen Kinder zutreffen, bei denen die Eltern das Ausreisehindernis selbst geschaffen haben, z. B. durch Passlosigkeit. In diesem Fall führt nach dem AufenthG das Aufenthaltsrecht der Kinder zu einem durch die Personenfürsorge begründeten Aufenthaltsrecht der Eltern. Dieser Umstand darf nicht aus dem Blick geraten. Wünschenswert wäre darüber hinaus eine Klarstellung, wie auf den Beschluss des BVerfG vom 17.12.2013 (1 BvL 6/10) bezüglich der Nichtigkeit der behördlichen Vaterschaftsanfechtung und der damit verbundenen aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen reagiert werden soll.

- Die Ausdehnung des Antragsalters auf 27 Jahre wird begrüßt. Allerdings wird hier der Begriff des „Heranwachsenden“ für rechtstechnisch nicht gelungen erachtet, weil dieser Begriff im Jugendrecht und insb. im JGG für Jugendliche und junge Erwachsene bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres Verwendung findet. Gemeint ist wohl der Begriff des „jungen Menschen“ im Sinne des § 7 Abs. 1 Nr. 4 SGB VIII; vielleicht sollte man das auch in den Gesetzestext des AufenthG aufnehmen.
- Es ist damit zu rechnen, dass eine größere Anzahl Minderjähriger den Aufenthaltstitel ohne eigenes Identitätsdokument erhalten wird. Zu klären ist deshalb, wie diese in den Besitz eigener Identitätsdokumente des Heimatstaates kommen, ggf. welche Maßnahmen oder Unterstützungen seitens der Bundesrepublik möglich sind, wenn sich die Betroffenen nicht eigenständig um die Ausstellung eines Reisepasses bemühen oder die entsprechenden Staaten unkooperativ sind.

8. Zu Nr. 14 (§ 25 b AufenthG n. F.)

Die Verankerung eines stichtagsunabhängigen Bleiberechts in das Aufenthaltsgesetz ist zu begrüßen. Durch diese Regelung wird eine neue Erteilungsregelung geschaffen und sie hilft, sogenannte Kettenduldungen zu vermeiden. Im Einzelnen besteht aus unserer Sicht aber noch Nachbesserungsbedarf:

a) Zu § 25 b Abs. 1 AufenthG n. F.

Voraussetzung einer Aufenthaltsgewährung nach § 25 b Abs. 1 AufenthG n. F. ist, dass der Ausländer sich „nachhaltig in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland integriert hat“. Dieses Tatbestandsmerkmal ist hochgradig unbestimmt. Deshalb ist es grundsätzlich zu begrüßen, dass der Gesetzgeber in § 25 b Abs. 1 Nr. 1 bis 5 AufenthG n. F. eine Reihe von Indikatoren vorsieht, bei deren Vorliegen von einer erfolgreichen Integration ausgegangen werden kann. Diese Aufzählung ist allerdings nicht abschließend, was die Ausländerbehörde vor erhebliche Abwägungsfragen stellen wird, wenn sich ein Ausländer auf andere als die genannten Indikatoren bezieht. Im Interesse eines rechtssicheren Vollzugs des § 25 b Abs. 1 AufenthG n. F. regen wir deshalb, die Aufzählung abschließend auszugestalten.

b) Zu § 25 b Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 AufenthG n. F.

Selbst wenn die Aufzählung in § 25b Abs. 1 Nr. 2 AufenthG n.F. abschließend ausgestaltet wird, bleibt die Prüfung der Voraussetzung schwierig. Dies gilt etwa für § 25b Abs. 1 Nr. 2 AufenthG n. F. Hier werden vom Ausländer auch Grundkenntnisse zur Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet verlangt. Solche Kenntnisse werden üblicherweise vor allem durch einen Integrationskurs vermittelt, zu dem der betroffene Personenkreis aber erst Zugang haben soll, wenn er bereits im Besitz eines Titels nach § 25b AufenthG n. F. ist (§ 44 Abs. 1 Nr. 1 c) AufenthG n. F.).

c) Zu § 25 b Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 AufenthG n. F.

Auch der unbestimmte Rechtsbegriff „überwiegend“ in § 25 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 AufenthG n. F. wird in der Praxis zu Vollzugsproblemen führen. Personen, die ihren Lebensunterhalt nur „überwiegend“ durch Erwerbstätigkeit sichern, sind in der Regel auf Sozialleistungen angewiesen. Somit sollte zur Klarstellung bereits an dieser Stelle geregelt werden, dass nur ein vorübergehender Bezug von (ergänzenden) Sozialleistungen unschädlich ist (§ 25 Abs. 1 Satz 3 AufenthG n. F.)

d) Zu § 25 b Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 2. Satz Nr. 2 AufenthG n. F.

Nach § 25 b Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 2. Satz Nr. 2 AufenthG n. F. ist ein vorübergehender Bezug von Sozialleistungen für die Lebensunterhaltssicherung in der Regel unschädlich bei Familien mit minderjährigen Kindern, die vorübergehend auf ergänzende Sozialhilfe angewiesen sind. Es sollte dabei klarstellend geregelt werden, dass der nur vorübergehende Zeitraum nicht mit der Dauer der Minderjährigkeit der Kinder gleichzustellen ist.

e) Zu § 25 b Abs. 2 Nr. 1 AufenthG n. F.

§ 25 b Abs. 2 Nr. 1 AufenthG n. F. ist im Präsens formuliert (anders noch § 104 a Abs. 1 Nr. 4 und 6 AufenthG). Das spricht dafür, dass das Gesetz künftig nur noch an aktuelle Mitwirkungsleistungen des Ausländers anknüpfen und nur aktuelle Verstöße sanktionieren will. Zu Beginn eines Verfahrens begangene Täuschungshandlungen blieben damit grundsätzlich unberücksichtigt. In der Tat ist es ausweislich der Begründung die erklärte Absicht des Gesetzgebers, sowohl den Ausländern als auch den Behörden die Möglichkeit zu geben, sozusagen einen „Schlussstrich“ ziehen zu können, wenn ursprünglich begangene Täuschungshandlungen nicht kausal für den dauerhaften Aufenthalt geworden sind bzw. zur Beendigung dauerhaft ineffizienter Verfahren. In der Begründung ist allerdings auch die Rede davon, dass die neue Regelung keine „Amnestie“ für jedes Fehlverhalten in den vorangegangenen Verfahren darstellt. Das legt nahe, dass den Ausländerbehörden durchaus die Möglichkeit bleiben soll, solches Fehlverhalten auch im laufenden Verfahren zu berücksichtigen. Das kommt in der vorgeschlagenen Fassung der Regelung nicht ausreichend zum Ausdruck; diese sollte daher angepasst werden.

f) Zu § 25 b Abs. 3 AufenthG n. F.

Es wird angeregt, § 25b Abs. 3 AufenthG n. F. angelehnt an § 9 Abs. 2 S. 3 zu formulieren, d. h. die Worte „oder aus Altersgründen“ ersatzlos zu streichen. Aus der im Entwurf vorgesehenen Fassung würden sich Anwendungsprobleme ergeben (ab wann gilt das?). Zum anderen ist es fraglich, wann ein Ausländer allein aus Altersgründen am Erwerb von Sprachkenntnissen oder der überwiegenden Sicherung des Lebensunterhaltes gehindert sein könnte, so er keinerlei körperlich, geistige oder seelische Krankheit oder Behinderung hat.

Im Übrigen ist daran zu erinnern, dass die bisherigen stichtagsabhängigen Bleiberechtsregelungen (1996, 1999, 2006) zwar auch erwerbsunfähige Personen bzw. / und Personen, die das 65. Lebensjahr überschritten haben mit in die Bleiberechtsregelung aufgenommen, aber nur unter der Bedingung, dass diese ihren Lebensunterhalt durch Beitragszahlungen oder über Familienangehörige sicherstellen konnten. Auf jeden Fall durfte dieser Personenkreis keine öffentlichen Leistungen in Anspruch nehmen, um in den Genuss einer Bleiberechtsregelung

kommen zu können. Die geplante Regelung geht daher weit über die bisherige Regelung hinaus. Es muss auch davon ausgegangen werden, dass weit mehr Personen von der Ausnahmeregelung begünstigt sein werden als bisher. Von der Sicherung des Lebensunterhalts wird bei dem o.a. Personenkreis, der momentan in der Größe nicht bezifferbar ist, nicht nur momentan sondern auch künftig abgesehen.

g) Zu § 25 b Abs. 4 AufenthG n. F.

§ 25 b Abs. 4 AufenthG n. F. sollte dahingehend ergänzt werden, dass zumindest Kinder ausgeschlossen werden, die trotz Minderjährigkeit bereits geheiratet haben. Auch sollten eingetragene gleichgeschlechtliche Lebenspartnerschaften in den Regelungsgehalt einbezogen werden. Schließlich ist auch auf einen Widerspruch zu § 29 Abs. 2 S. 3 AufenthG zu verweisen. Indem bei den Familienangehörigen keine geduldeten Voraufenthalte vorausgesetzt werden, wäre sowohl bei der unerlaubten Einreise gemäß § 15a AufenthG bzw. bei der Einreise mit einem Touristenvisum der Weg in den Familiennachzug für die Kernfamilie faktisch über § 25 b Abs. 4 AufenthG n. F. eröffnet.

9. Zu Nr. 24 (§ 48 AufenthG n. F.)

Die Änderung schafft Rechtssicherheit, insbesondere in den Fällen der Auswertung des Mobiltelefons. Klarzustellen wäre, dass Ausländer verpflichtet sind, die Überprüfung der Datenträger durch Bekanntgabe von Zugangsdaten (Passwort, PIN) zu ermöglichen.

10. Zu Nr. 27 (§§ 53 bis 56 AufenthG n. F.)

Es ist zu begrüßen, dass sich der Gesetzentwurf des Themas der grundsätzlichen Neustrukturierung des Ausweisungsrechts annimmt. Auch die klare Strukturierung der entsprechenden Regelungen ist grundsätzlich überzeugend. Die vorgeschlagene Neuregelung wird allerdings nicht zu einer Verminderung des Aufwands führen, der mit der Erstellung einer Ausweisungsverfügung verbunden ist. Im Gegenteil wird mit einem zeitlichen Mehraufwand von bis zu 30 Minuten pro Fall gerechnet. Insbesondere die derzeit hoch komplexe Prüfung des Ausweisungsschutzes in § 56 Abs. 1 S. 2 ff. AufenthG, die die meisten Probleme bereitet, wird jetzt größtenteils auf die Abwägung der gegensätzlichen Interessen verlagert (§ 55 Abs. 1 S. 2 AufenthG n. F.). Eine Vereinfachung für die Praxis in diesem Punkte wäre sinnvoll. Ob die vorgeschlagene Verlagerung der gesamten Entscheidungsfindung auf die Ermessensebene zu mehr Ausweisungsfällen führt, die auch in Gerichtsverfahren positiv zum Abschluss gebracht werden können, ist eher zu bezweifeln.

Mit Blick auf die vorgeschlagenen Regelungen positiv zu vermerken ist schließlich, dass nun im Fall einer gerichtlichen Überprüfung bereits im Gerichtsverfahren eine abschließende Entscheidung getroffen wird und keine Zurückweisung an die Ausländerbehörde mehr erfolgt.

a) Zu § 53 Abs. 1 AufenthG n. F.

Zu § 53 Abs. 1 AufenthG n. F. ist konkret anzumerken, dass bzgl. der Anforderungen an das Erstellen einer ordnungsrechtlichen Gefahrenprognose keine Ausführungen gemacht werden, obwohl auch hier „Leitlinien“ durch die Rechtsprechung entwickelt wurden. Auch die Regelung in § 53 Abs. 4 AufenthG n. F. erscheint grundsätzlich sinnvoll, die praktische Anwendung ist jedoch unklar. Dies gilt insbesondere dahingehend, wie das Recht auf Wiederkehr ausgestaltet sein soll.

b) Zu § 54 Abs. 2 AufenthG n. F.

In § 54 AufenthG Abs. 2 Nr. 4 n. F. sollte die Aufenthaltskarte in die Aufzählung mit aufgenommen werden. Wenn ein Drittstaatsangehöriger durch falsche Angaben eine Aufenthaltskarte erschlichen hat, kann gemäß § 2 Abs. 7 FreizügG/EU das Nichtbestehen des Rechts nach § 2 Abs. 1 FreizügG/EU festgestellt werden. Konsequenz wäre dann auch eine Ausweisung nach § 54 Abs. 2 Nr. 4 AufenthG n. F.

11. Zu Nr. 31 (§ 62 AufenthG n. F.)

Die in § 62 Abs. 4 a AufenthG n. F. formulierte Regelung, dass die Anordnung der Haft unberührt bleibt, wenn die Abschiebung gescheitert ist, stellt eine wesentliche Verbesserung für die Ausländerbehörde dar. Tatsache ist jedoch, dass die von den zuständigen Gerichten gewährte Dauer der Abschiebungshaft im Regelfall äußerst knapp bemessen ist, so dass der Ausländerbehörde – auch nach der neuen Regelung – wenig Spielraum verbleibt.

Rein redaktionell ist darauf hinzuweisen, dass in § 62 Abs. 3 AufenthG n. F. offensichtlich versehentlich nach Nr. 5 ein Punkt gesetzt wurde, anstatt Nr. 5 und Nr. 6 mit einem „oder“ zu verbinden.

12. Zu Nr. 34 (§ 72 Abs. 4 AufenthG n. F.)

Dieser Vorschlag wird begrüßt, da hier die bisherige sehr unpraktische Verfahrensweise geändert wird. Abschiebungen und Ausweisungen können ohne die Einholung des Einvernehmens voraussichtlich erfolgreicher verfügt bzw. vollzogen werden. Durch die vorgeschlagene Regelung werden Verfahrenshindernisse beseitigt, welche in der Vergangenheit in einigen Fällen eine Aufenthaltsbeendigung behindert oder sogar unmöglich gemacht haben (bspw. bei Unerreichbarkeit der Staatsanwaltschaften in den Abendstunden oder am Wochenende). Die geplante Ausweitung von der Befreiung des Einvernehmenserfordernisses auf „typische Begleitdelikte“ ist allerdings so vage formuliert und auslegungsbedürftig, dass mit einem erheblichen Diskussionsbedarf mit den zuständigen Gerichten gerechnet werden muss.

13. Zu Nr. 38 (§ 77 Abs. 3 AufenthG n. F.)

Diese Regelung wird zu Mehrkosten führen, die nach Schätzung einer Ausländerbehörde mit etwa 75 Euro je Fall zu veranschlagen sind. Es wird angeregt, dass den Ausländerbehörden von Länderseite entsprechende Übersetzungen zur Verfügung gestellt werden, nicht nur zur Kostenersparnis, sondern auch im Hinblick auf eine einheitliche Tenorierung. Für folgende Sprachen wird insb. der Bedarf gesehen: Englisch, Französisch, Russisch, Portugiesisch, Spanisch, Arabisch, Türkisch, Persisch, Kurdisch, Tamil, Serbisch, Mandarin, Kantonesisch, Swahili und Hausa.

14. Zu Nr. 41 (§ 87 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 AufenthG n. F.)

Die neue Übermittlungspflicht der für die Gewährung von Sozialleistungen zuständigen öffentlichen Stellen über den Bezug solcher Leistungen durch Ausländer ist im Sinne einer effektiven Durchsetzung der aufenthaltsrechtlichen Vorgaben ausdrücklich zu begrüßen.

Es liegen uns aber auch Hinweise vor, wonach dies zu einem deutlichen Mehraufwand bei den beteiligten Behörden führen dürfte. Insoweit ist zum einen zu berücksichtigen, dass die Prüfung der verschiedenen aufenthaltsrechtlichen Voraussetzungen und Ausnahmetatbestände als fachfremde Materie hohe Anforderungen an die Mitarbeiter in den Sozialbehörden stellt.

Aus diesem Grunde würde aller Voraussicht nach grundsätzlich eine entsprechende Mitteilung versandt werden. Berücksichtigt man weiterhin, dass Rechtsbehelfe gegen Entscheidungen über die nachträglichen Befristung aufschiebende Wirkung haben und dass eine Anordnung der sofortigen Vollziehung regelmäßig nicht ausschließlich aufgrund Sozialhilfebezuges gerechtfertigt werden kann, ist nicht auszuschließen, dass die beabsichtigte Regelung ihren Sinn und Zweck verfehlen wird. Sollte die Vorschrift Gesetz werden, ist ihre Wirksamkeit daher zeitnah zu evaluieren.

15. Zu Nr. 42 (§ 95 AufenthG n. F.)

Der bisherige § 54 a AufenthG findet sich nun in § 56 AufenthG n. F. wieder, so dass in § 95 Abs. 1 Nr. 6 a AufenthG n. F. richtiger Weise auf § 56 AufenthG n. F. Bezug genommen werden müsste.

16. Zu Nr. 44 (§ 104 AufenthG n. F.)

Im Gegensatz zur amtlichen Begründung wird noch ein Bedarf für diese Vorschrift gesehen. § 104 Abs. 2 findet immer noch in Einzelfällen Anwendung.

II. Zu Art. 6 Änderung der Aufenthaltsverordnung

1. Zu Nr. 12 (§ 47 AufenthVO n. F.)

Die komplette Streichung des Gebührenatbestandes für die Befristung der Ausweisung/Abschiebung führt zu Gebührenaussfällen bei den Kommunen. Durch die Neuregelung des § 11 Abs. 4 AufenthG kann eine einmal ausgesprochene Frist aufgrund nachträglicher Umstände auch weiter verkürzt oder ganz aufgehoben werden. Dieses zusätzliche Verfahren bedarf einer gesonderten Bearbeitung und Entscheidung und sollte gebührentechnisch beibehalten werden.

III. Zum Vollzugsaufwand

Zu der im Rahmen der Verbändeanhörung ebenfalls erbetenen Rückmeldung im Hinblick auf den Vollzugsaufwand möchten wir Ihnen mitteilen, dass eine abschließende Stellungnahme im Rahmen dieser Frist nicht möglich ist. In Anlehnung an Ihren Fragenkatalog vom 6. Mai 2014 kommen wir auf der Grundlage der uns bislang vorliegenden Rückmeldungen zu folgenden Einschätzungen:

1. Gesetzlicher Ausschluss der parallelen Titelerteilung bzw. Titelerteilung zu mehreren aufenthaltsrechtlichen Zwecken, § 7 Abs. 1 AufenthG n. F.

Die Entscheidung, dass die parallele Erteilung mehrere Titel grundsätzlich ausgeschlossen ist, wird begrüßt. Im Hinblick auf den Erfüllungsaufwand wurde seitens der Mehrheit der beteiligten Ausländerbehörden allerdings auch mitgeteilt, dass entgegen erster Befürchtungen dies zu keiner nennenswerten Belastung geführt hat, da diesbezüglich wenig Nachfrage bestand. Somit ist auch keine nennenswerte Reduzierung des Vollzugsaufwandes zu erwarten.

Die praktische Umsetzung für die wenigen vorgesehenen Fälle der parallelen Titelerteilung wurde aber teilweise als Herausforderung angesehen. Dies gilt sowohl im Hinblick auf die Anpassung des internen IT-Systems als auch in Bezug auf die elektronische Datenübermittlung an das AZR. Fraglich ist daher, ob dieser Aufwand gerechtfertigt ist oder ob nicht auch hier eine Entscheidung des Ausländers für einen Titel verlangt werden sollte.

2. Die vorgesehene Ausnahmemöglichkeit der parallelen Titelerteilung könnte zu einer Anpassung des Ausländerzentralregisters führen. Wie groß ist hier der Anpassungsaufwand seitens der Vollzugsbehörden? Wie wäre demgegenüber der Aufwand der gesetzlichen Eingrenzung unter Beachtung der Rechtsprechung des BVerwG?

Damit die Anpassung des AZR aus den jeweiligen Fachanwendungen erfolgen kann, wird ein Update erforderlich. Insoweit ist mit einmaligen Sachkosten zu rechnen, die seitens einer Ausländerbehörde mit 3.000 Euro beziffert wurden.

3. Aufenthaltserlaubnis gemäß § 25 b AufenthG n. F.

Eine erste vorsichtige Auswertung hat ergeben, dass etwa jeder fünfte Duldungsinhaber (die Gesamtzahl müsste bundesweit durch AZR-Statistik erfassbar sein) unter die grundsätzlichen tatbestandlichen Voraussetzungen des § 25b AufenthG n. F. fällt. Diese (geschätzte) Quote müsste aber noch mit entsprechenden Zahlen aus anderen Bundesländern/Regionen gegengeprüft werden.

Auf Grundlage früherer Bleiberechtsregelungen wird der Aufwand pro Fall auf bis zu 4 Stunden geschätzt, wobei allerdings wegen der zu erwartenden größeren Zahl von Ermessensentscheidungen bei möglichen in der Vergangenheit liegenden Täuschungshandlungen (und ggf. einer bezüglich dieser Ermessensentscheidungen steigenden Zahl von Klagen) diese durchschnittliche Bearbeitungszeit einschließlich der darauf entfallenden Sachkosten höher ausfallen könnte. Der aktuell für die Berechnung des Verwaltungsaufwandes empfohlene Stundensatz im gehobenen Dienst beträgt bspw. in NRW (Runderlass des MIK NRW – 56-36.08.09 vom 25.6.13) 58,00 Euro.

4. Neuordnung des Ausweisungsrechts

Die Abschaffung des dreistufigen Systems führt nach überwiegender Ansicht nicht zu einer Reduzierung des Arbeitsaufwandes, da die bisherigen Ist-, Regel- und Ermessensausweisungsgründe unter dem öffentlichen Ausweisungsinteresse zu fassen sind. Andererseits wird auch tendenziell nicht damit gerechnet, dass eine Ausweisung durch die geplante Änderung erschwert wird, auch wenn es Hinweise auf einen möglichen Mehraufwand gibt. Es wird damit gerechnet, dass gegen nahezu jede Ausweisung ein Rechtsmittel eingelegt werden wird. Ein erhöhter Vollzugsaufwand wird sich allerdings durch die geplante Einführung der Verhängung eines Einreise und Aufenthaltsverbotes auch bei Nichteinhaltung der gesetzten Ausreisefrist sowie der Einreise zum Zwecke der Inanspruchnahme von Sozialleistungen ergeben. Dieser Mehraufwand erscheint angesichts des begrüßenswerten Regelungsziel aber als berechtigt.

5. Beseitigung von Rechtsunsicherheiten im Zusammenhang mit der Abschiebehaft

Die Ergänzung der kleinen Sicherungshaft sowie die neue Regelung des § 62 Abs. 4a AufenthG n. F. sind sachgerecht und an der Realität orientiert. Es kommt im Ergebnis nicht zu einer Verringerung des Arbeitsaufkommens, jedoch zu einer deutlich besseren (zeitlichen) Verteilung.

6. Anpassung des Einvernehmenserfordernis

Die Anpassung des Einvernehmenserfordernis wird begrüßt. Allerdings ist auch darauf zu verweisen, dass es bspw. in Nordrhein-Westfalen eine landeseinheitliche, abschließende Verfahrensregelung hinsichtlich der Erteilung eines generellen Einvernehmens der Staatsanwalt-

schaften gemäß § 72 Abs. 4 AufenthG bei illegalem Aufenthalt einschließlich typischer Begleitdelikte gibt. Die geplante gesetzliche Regelung dürfte daher bspw. in NRW keine Auswirkungen auf den Vollzugsaufwand haben.