

**Vorlage für die Sitzung der
staatlichen Deputation für Inneres
am 14. Januar 2016**

Vorlage Nr. 19/20

Zu TOP 04 der Tagesordnung

Bericht zur Anfrage von Herrn Horst Wesemann (Fraktion DIE LINKE)

A. Problem

Herr Wesemann hat den Senator für Inneres um einen Bericht über aufenthaltsrechtliche Erlasse und über Daten zu ausreisepflichtigen Personen gebeten:

„Ich bitte um schriftliche Beantwortung der folgenden Fragen:

A.

1. Wie viele landesrechtliche Regelungen (Erlasse) zur Konkretisierung / Ermessenslenkung des AufenthG sind derzeit in Kraft?
2. Auf welche Regelungen des Aufenthaltsgesetzes (Nennung der Bezugsparagrafen) sind diese jeweils bezogen?
3. Für wie viele und welche dieser Erlasse wird aufgrund der (aktuellen) Änderungen der Bundesgesetze – Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 27.07.2015, des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes vom 23.10.2015 und des (geplanten) Gesetzes zur Einführung beschleunigter Asylverfahren - ein Überarbeitungsbedarf (Aufhebung, Änderung, Neuregelungen) gesehen bzw. welche Korrekturen sind bereits umgesetzt?

B.

1. Wie viele Personen sind im Land Bremen vollziehbar ausreisepflichtig (bitte nach Stadtgemeinden, Geschlecht sowie nach Alter differenzieren)?
2. Welche Staatsangehörigkeit und welche ethnische Zugehörigkeit haben die vollziehbar ausreisepflichtigen Menschen?
3. Wie viele dieser Personen sind vollziehbar ausreisepflichtig weil
 - a) Duldungsgründe weggefallen sind
 - b) Duldungsgründe nie geltend gemacht wurden
 - c) Die Erteilungsvoraussetzungen für einen Aufenthaltstitel nicht vorlagen (bitte differenzieren nach fehlender Lebensunterhaltssicherung, Passlosigkeit u.a.)
4. Welchen Status hatten die Ausreisepflichtigen vorher
 - a) Gestattung
 - b) Duldung

c) Aufenthaltserlaubnis (bitte nach Rechtsgrundlage differenzieren)

5. Wie viele der Ausreisepflichtigen verfügen derzeit über eine Grenzübertrittsbescheinigung (GÜB)?
6. Welche Rechtsgrundlage besteht für die GÜB?
7. Für welche Zeiträume werden die GÜB ausgestellt? Welche Verlängerungsmöglichkeiten bestehen für diese Bescheinigungen?
8. Welche Übereinkommen bestehen mit dem Amt für Soziale Dienste um auf der Grundlage der GÜB die Sozialleistungen – insbesondere nach dem AsylbLG – an die Betroffenen zur Auszahlung zu bringen?“

B. Lösung

Es wird folgender Bericht erstattet:

Vorbemerkung

Die seit einigen Monaten zu verzeichnende Migration von Flüchtlingen hat eine bisher nicht gekannte Dimension erreicht. Bund, Länder und Kommunen sind dadurch in vielen Bereichen besonderen Herausforderungen und auch Belastungen ausgesetzt.

Der Bundesgesetzgeber hat zur Bewältigung dieses Zustroms eine Reihe von Änderungen im Asylgesetz (AsylG) und im Aufenthaltsgesetz (AufenthG) mit dem Ziel verabschiedet, Flüchtlingen mit einer hohen Schutzquote schnell einen sicheren Rechtsstatus zuzuerkennen und ihre Integration zu beschleunigen sowie Flüchtlingen mit einer geringen Bleibeperspektive frühzeitig die fehlenden Erfolgsaussichten eines Asylantrages zu verdeutlichen und sie zur Rückkehr in ihre Heimatländer zu bewegen.

Die Änderungen des Bundesrechts wirken sich unmittelbar auf die Arbeit der Ausländerbehörden aus und grenzen in Teilbereichen auch die bisherigen Handlungsspielräume des Senators für Inneres als oberste Landesbehörde ein. Gleichzeitig werden aber auch die Integrationschancen von Flüchtlingen mit Bleibeperspektive verbessert, indem der Zugang zu Sprachkursen und zum Arbeitsmarkt erleichtert wird. Mit dem Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung werden zudem die Erteilungsvoraussetzungen des § 25a AufenthG für gut integrierte Jugendliche und Heranwachsende erleichtert und die seit langem geforderte generelle stichtagsunabhängige Bleiberechtsregelung geschaffen (§ 25b AufenthG).

Der Senator für Inneres setzt sich seit Jahren für ein humanitäres Aufenthaltsrecht ein. Er hat hierfür mehrere Erlasse zur Ermessenslenkung bei der Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen aus humanitären Gründen in Kraft gesetzt. Diese können überwiegend unverändert fortgelten. Soweit wegen des Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 27.07.2015 sowie des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes vom 23.10.2015 Anpassungen erforderlich waren, werden diese in der Antwort zu Frage A 3 im Einzelnen dargestellt.

Zu Fragen A

- 1. Wie viele landesrechtliche Regelungen (Erlasse) zur Konkretisierung / Ermessenslenkung des AufenthG sind derzeit in Kraft?**
- 2. Auf welche Regelungen des Aufenthaltsgesetzes (Nennung der Bezugsparagrafen) sind diese jeweils bezogen?**

Eine Darstellung der landesrechtlichen Regelungen mit Angabe der Bezugsparagrafen liegt als Anlage 1 bei.

Zu Frage A.

- 3. Für wie viele und welche dieser Erlasse wird aufgrund der (aktuellen) Änderungen der Bundesgesetze – Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 27.07.2015, des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes vom 23.10.2015 und des (geplanten) Gesetzes zur Einführung beschleunigter Asylverfahren - ein Überarbeitungsbedarf (Aufhebung, Änderung, Neuregelungen) gesehen bzw. welche Korrekturen sind bereits umgesetzt?**

Für folgende Erlasse bestand aufgrund des Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung und des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes Änderungsbedarf:

Aufhebung:

- Der Erlass „e10-06-03 § 58 Abschiebungen“, mit dem die schriftliche Ankündigung des Abschiebetermins vorgegeben wurde, war aufgrund der Neuregelung des § 59 Abs. 1 Satz 8 AufenthG, der die Ankündigung eines Abschiebetermins verbietet, aufzuheben.
- Der Erlass „e12-11-02 Kosovo“ regelt das Rückführungsverfahren in Bezug auf den Kosovo. Über eine Anpassung oder Aufhebung wird nach der Senatsbefassung über das Integrationskonzept entschieden.
- Der Erlass „e14-09-01 Familiennachzug zu Schutzberechtigten aus Syrien und Irak“ war aufzuheben, weil die subsidiär Schutzberechtigten durch die Änderung des § 29 Abs. 2 AufenthG beim erleichterten Familiennachzug (u.a. keine Lebensunterhaltssicherung) mit Asylberechtigten und anerkannten Flüchtlingen gleichgestellt wurden. Die Zielrichtung des Erlasses, den Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten zu vereinfachen, ist damit in eine gesetzliche Regelung überführt worden.
- Der Erlass „e15-06-01 § 60a AufenthG-Ausbildung“, mit dem eine Berufsausbildung von ausreisepflichtigen Personen als Duldungsgrund anerkannt wird, war aufzuheben, weil dieser Aspekt in das Aufenthaltsgesetz aufgenommen wurde. § 60a Abs. 2 Satz 4 AufenthG qualifiziert jetzt eine Berufsausbildung als einen dringenden persönlichen Duldungsgrund.

Änderung:

- Der Erlass „e13-09-01 UMF-Ausbildung“, der wegen der besonderen Fürsorgepflicht des Staates gegenüber unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen die Erteilung einer Duldung für die Durchführung einer Ausbildung und insbesondere auch zum Schulbesuch mit dem Ziel der Erlangung eines Schulabschlusses ermöglicht, wurde wegen des Beschäftigungsverbots für Flüchtlinge aus den sicheren Herkunftsstaaten (§ 60a Abs. 6 Satz 1 Nr. 3 AufenthG) geändert. Der gesetzlichen Änderung entsprechend werden von der Anwendung des Erlasses Personen ausgenommen, die aus einem sicheren Herkunftsstaat stammen und deren nach dem 31. August 2015 gestellter Asylantrag abgelehnt wurde.
- Der Erlass „e15-09-01 Nebenbestimmung Beschäftigungsrecht“ war ebenfalls wegen des Beschäftigungsverbots für Flüchtlinge aus den sicheren Herkunftsstaaten anzupassen. Auch hier wird die Anwendung des Erlasses beschränkt.

Der Gesetzentwurf zur Einführung beschleunigter Asylverfahren befindet sich noch in der politischen Diskussion, so dass konkrete Änderungsbedarfe noch nicht benannt werden können.

Unabhängig von den Änderungsbedarfen aufgrund der vorgenannten gesetzlichen Änderungen wird der Senator für Inneres eine Reihe weiterer Erlasse aufheben, die in der Praxis keine Relevanz mehr haben. Sie sind der Anlage 1 zu entnehmen.

Zu Fragen B.

- 1. Wie viele Personen sind im Land Bremen vollziehbar ausreisepflichtig (bitte nach Stadtgemeinden, Geschlecht sowie nach Alter differenzieren)?**
- 2. Welche Staatsangehörigkeit und welche ethnische Zugehörigkeit haben die vollziehbar ausreisepflichtigen Menschen?**

Derzeit werden in der Freien Hansestadt Bremen 2651 Personen geduldet. Übersichten über diese Personen, getrennt nach Stadtgemeinden, Geschlecht und Alter, liegen als Anlage 2-4 bei. Es handelt sich dabei nicht nur um ehemalige Asylsuchende, sondern auch um Perso-

nen, die nach aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen ausreisepflichtig sind und eine Duldung erhalten haben.

Angaben zur ethnischen Zugehörigkeit werden im Ausländerzentralregister nicht gespeichert.

In folgender Tabelle (Auszug aus dem Ausländerzentralregister (AZR)) sind Herkunftsstaaten mit besonders hoher Duldungszahl (absolut) dargestellt:

	Anzahl Geduldete Freie Hansestadt Bremen
Kosovo	210
Mazedonien	233
Serbien (incl. ehem. Staaten)	508
Türkei	215
Gambia	137
Ghana	109
Guinea	189

Stand 31.10.2015 Quelle: AZR-Statistik

Unter Zugrundelegung der Anlagen ist festzustellen, dass aus den genannten Staaten des Westbalkan etwa gleich viele Männer und Frauen von einer Duldung betroffen sind (jedoch Kosovo 30 Männer mehr als Frauen), ebenso aus Ghana. Aus den Westbalkanstaaten sowie Ghana ist grob die Hälfte der Geduldeten unter 25 Jahre alt.

Aus der Türkei werden drei Mal mehr Männer als Frauen geduldet. Nur ein Drittel der Geduldeten ist unter 25 Jahre alt. Die Gründe hierfür sind unterschiedlich. Möglicherweise liegt der Grund darin, dass Frauen in bestimmten Lebenssituationen eher eine Aufenthaltserlaubnis erhalten als Männer. Frauen sind z.T. besser integriert, begehen weniger häufig Straftaten oder es wird auf Grund der Betreuung von kleinen Kindern von der Lebensunterhaltssicherung abgesehen.

Aus Gambia und Guinea werden fast ausschließlich Männer geduldet. Sie sind fast alle unter 25 Jahre alt. Dies liegt darin begründet, dass aus diesen Staaten fast ausschließlich unbegleitete männliche Minderjährige einreisen, so dass bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres ein Ausreisehindernis vorliegt.

Zu Fragen B

- 3. Wie viele dieser Personen sind vollziehbar ausreisepflichtig weil**
 - a) Duldungsgründe weggefallen sind**
 - b) Duldungsgründe nie geltend gemacht wurden**
 - c) Die Erteilungsvoraussetzungen für einen Aufenthaltstitel nicht vorlagen (bitte differenzieren nach fehlender Lebensunterhaltssicherung, Passlosigkeit u.a.)**
- 4. Welchen Status hatten die Ausreisepflichtigen vorher**
 - a) Gestattung**
 - b) Duldung**
 - c) Aufenthaltserlaubnis (bitte nach Rechtsgrundlage differenzieren)**

Eine Ausländerin oder ein Ausländer wird gem. § 50 Abs. 1 AufenthG ausreisepflichtig, wenn sie oder er den erforderlichen Aufenthaltstitel oder ein Aufenthaltsrecht nach dem Assoziationsabkommen EWG/Türkei nicht oder nicht mehr besitzen. Gem. § 58 Abs.2 AufenthG ist die Ausreisepflicht kraft Gesetzes vollziehbar, wenn sie oder er unerlaubt eingereist ist, kein Antrag auf Erteilung oder Verlängerung eines Aufenthaltstitels gestellt wurde oder eine Rückführungsentscheidung nach der Richtlinie 2001/40/EG vorliegt.

In allen anderen Fällen richtet sich die Vollziehbarkeit einer Ausreiseaufforderung nach den allgemeinen verwaltungsverfahrensrechtlichen Bestimmungen zur Bestands- bzw. Rechtskraft und zum Sofortvollzug.

Zur Erteilung einer Duldung kommt es erst, nachdem die Ausreisepflicht vollziehbar geworden ist und die Ausländerbehörde die Durchführung von Rückführungsmaßnahmen aussetzt. Insofern sind alle geduldeten Ausländerinnen und Ausländer vollziehbar ausreisepflichtig. Aus welchem Grund die Ausreisepflicht eingetreten ist, wird im Ausländerzentralregister nicht erfasst.

Jahr	Anzahl Geduldete Freie Hansestadt Bremen (Land)
2011	1.872
2012	1.643
2013	1.826
2014	2.280
2015 (Stand: 31.10.)	2.651

Quelle: AZR jeweils per 31.12. wenn nicht anders angegeben

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge hat nachstehende Auswertung zur Verfügung gestellt – allerdings lediglich für die Stadtgemeinde Bremen – aufgeschlüsselt nach Duldungssachverhalten zum Stichtag 31.10.2015. Dabei ist zu berücksichtigen, dass häufig mehrere Duldungsgründe vorliegen, bei der ausländerrechtlichen Erfassung jedoch lediglich ein Duldungsgrund angegeben werden kann.

Duldungssachverhalt	Summe
Duldung nach § 60a Abs. 1 AufenthG (Abschiebestopp)	302
Duldung nach § 60a Abs. 2 Satz 1 AufenthG (tatsächliche oder rechtliche Gründen)	37
Duldung nach § 60a Abs. 2 Satz 1 AufenthG (fehlende Reisedokumente)	720
Duldung nach § 60a Abs. 2 Satz 1 AufenthG (familiäre Bindungen zu Duldungsinhabern wegen fehlender Reisedokumente)	22
Duldung nach § 60a Abs. 2 Satz 1 AufenthG (sonstige Gründen*)	1.051
Duldung nach § 60a Abs. 2 Satz 2 AufenthG (Zeugen im Rahmen eines Strafverfahrens)	20
Duldung nach § 60a Abs. 2 Satz 3 AufenthG (dringende humanitäre oder persönliche Gründe oder erhebliche öffentliche Interessen)	1
Duldung nach § 60a AufenthG (Altfälle – d.h. noch nicht differenziert nach o.g. Kriterien dargestellt)	23
Gesamt Anzahl Geduldete Bremen (Stadt)	2.176

Quelle: Ausländerzentralregister zum Stichtag 31.10.2015

* die sonstigen Gründe werden ab 1.1.2016 weiter nach Vorliegen von Krankheitsgründen differenziert.

Insbesondere die wesentlich gestiegene Anzahl der unbegleiteten Minderjährigen hat dazu geführt, dass die Duldungszahlen insgesamt gestiegen sind, obwohl das Stadtamt Bremen – Abteilung für Aufenthalt und Einbürgerung – im letzten Jahr mehrere hundert Aufenthaltserlaubnisse an Personen erteilt hat, die langjährig geduldet waren (genaue Zahlen liegen nicht vor).

Aufgrund der aktuellen Situation erheben die Ausländerbehörden seit November 2014 (Bremen) bzw. August 2015 (Bremerhaven) die Anzahl der – aufgrund eines negativen Bescheides des Bundesamtes – abgelehnten Asylanträge. Erfasst werden ausschließlich die vollziehbaren Entscheidungen (überwiegend erst nach Abschluss eines einstweiligen Rechtschutzverfahrens vor dem Verwaltungsgericht). Diese Statistik bildet jedoch auf Grund der beschriebenen Selektivität der Datenerfassung nur ein unvollständiges Bild.

Danach sind bis zum 31.10.2015 288 negativ abgeschlossene, vollziehbare Asylverfahren bei den Ausländerbehörden eingegangen. Davon sind 105 Personen freiwillig ausgeweis, 19

Personen sind abgeschoben worden, 27 Personen haben eine Duldung erhalten. 132 Verfahren sind noch in Bearbeitung, weil die Ausreisefrist noch nicht abgelaufen ist.

Wie bisher werden von den Betroffenen vorgebrachte individuelle Duldungsgründe geprüft und sofern die Voraussetzungen vorliegen Duldungen erteilt.

Der Fokus der Ausländerbehörden liegt neben der Durchsetzung der Ausreisepflicht ausreisepflichtiger Straftäter auf der Durchsetzung der Ausreisepflicht bei aktuell eingehenden negativ abgeschlossenen Asylverfahren.

Für Personen, die seit längerer Zeit, teilweise bereits seit Jahren, geduldet werden, prüfen die Ausländerbehörden, ob auf Basis der durch das Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 27.07.2015 eingeführten Erleichterungen die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis in Betracht kommt. Die Erleichterungen betreffen Erwachsene und deren Kinder, für die stichtagsungebunden nach 6- bzw. 8-jährigem Aufenthalt (Alleinstehende) bei guter Integration eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden kann. Weitere Erleichterungen bestehen bei der Aufenthaltsgewährung für gut integrierte Jugendliche und Heranwachsende, die nunmehr lediglich eine vierjährige Aufenthaltsdauer voraussetzen, ohne wie zuvor an ein Höchstalter (14. Lebensjahr) gebunden zu sein.

In Härtefällen ist auch die Aufenthaltserteilung über ein positives Votum der Härtefallkommission möglich.

Zu Frage B

5. Wie viele der Ausreisepflichtigen verfügen derzeit über eine Grenzübertrittsbescheinigung (GÜB)?

Daten über ausgestellte oder verlängerte Grenzübertrittsbescheinigungen werden nicht erfasst.

Zu Frage B

6. Welche Rechtsgrundlage besteht für die GÜB?

Eine Rechtsgrundlage für die Grenzübertrittsbescheinigung (GÜB) gibt es nicht. Sie dient als Nachweis darüber, dass eine Ausländerin oder ein Ausländer das Bundesgebiet verlassen hat und bestimmt damit beispielsweise den Fristbeginn für ein verfügbares Einreise- und Aufenthaltsverbot. Die Ausländerin oder der Ausländer gibt dafür die GÜB an der Grenze bei der Grenzkontrollstelle oder einer deutschen Auslandsvertretung im Heimatland ab, wo sie mit einem Bestätigungsvermerk versehen an die ausstellende Ausländerbehörde zurückgesandt wird.

Zu Frage B

7. Für welche Zeiträume werden die GÜB ausgestellt? Welche Verlängerungsmöglichkeiten bestehen für diese Bescheinigungen?

Der Ausstellungszeitraum orientiert sich i.d.R. an den Rückreisemöglichkeiten der Ausländerin oder des Ausländers. Das Stadtamt Bremen stellt Grenzübertrittsbescheinigungen für eine Dauer von drei Wochen aus. Eine Verlängerung der Bescheinigung wird auf Antrag individuell geprüft. Das Bürger- und Ordnungsamt Bremerhaven entscheidet dies fallbezogen.

Zu Frage B

8. Welche Übereinkommen bestehen mit dem Amt für Soziale Dienste um auf der Grundlage der GÜB die Sozialleistungen – insbesondere nach dem AsylbLG – an die Betroffenen zur Auszahlung zu bringen?“

Es besteht kein Übereinkommen mit den Sozialbehörden in Bremen und Bremerhaven um auf der Grundlage der Grenzübertrittsbescheinigungen die Sozialleistungen – insbesondere nach dem AsylbLG – an die Betroffenen zur Auszahlung zu bringen. Sozialleistungen werden grundsätzlich nur bis zum Datum des Ablaufs der GÜB ausgezahlt. Sollten die Betroffenen sich weiterhin in Bremen aufhalten, so wird von den Sozialleistungsträgern geprüft, ob die Tatbestandsvoraussetzungen für eine Leistungseinschränkung nach § 1a AsylbLG vorliegen.

C. Beschlussvorschlag

Die staatliche Deputation für Inneres nimmt den Bericht des Senators für Inneres vom 7. Januar 2016 zur Kenntnis.