



Oberbürgermeister der Stadt Nürnberg  
Herrn Dr. Ulrich Maly  
Rathausplatz 2  
90403 Nürnberg

Handwritten: *Bitte gel. RS*

Stamp: OBERBÜRGERMEISTER  
21. FEB. 2019  
*21/2707*

EP	1 Zur Kb.	3 Zur Kb.
	2 X z.w.V.	4 Zur Kb.
		5 Zur Kb.

Handwritten: *Kun*  
*Kopie: Brn, Zan*

**Horst Seehofer**  
Bundesminister

HAUSANSCHRIFT  
Alt-Moabit 140  
10557 Berlin

POSTANSCHRIFT  
11014 Berlin

TEL +49(0)30 18 681-11000  
FAX +49(0)30 18 681-11014

Minister@bmi.bund.de  
www.bmi.bund.de

Berlin, *14.* Februar 2019

Sehr geehrter Herr Oberbürgermeister,

für Ihr Schreiben vom 10. Januar 2019, mit dem Sie eine erste Bewertung und Anregungen aus Sicht der Nürnberger Ausländerbehörde zum Gesetzentwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes sowie zum Gesetzentwurf über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung abgeben, danke ich Ihnen.

Auch mir ist an einem soliden und handhabbaren Rahmen für die Zuwanderung von qualifizierten Fachkräften aus Drittstaaten und praktikablen Regelungen für den Umgang mit der Gruppe der hier lebenden Geduldeten gelegen. Im Zuge der Länder- und Verbändebeteiligung bei der Abstimmung der Gesetzentwürfe eingegangene Hinweise dazu haben wir berücksichtigt. Die Anmerkungen der Nürnberger Ausländerbehörde aus der Praxis sind hilfreich und werden in die weiteren Arbeiten einfließen.

Hinsichtlich der Verwaltungsverfahren sind wir uns einig, dass wir Verbesserungen und mehr Effizienz brauchen. Auch Sie sprechen den Flaschenhals bei den Auslandsvertretungen, die Kritik von Wirtschaft und Hochschulen und die großen Unterschiede bei den Ausländerbehörden an. Die Einführung zentraler Ausländerbehörden mit gebündeltem Fachwissen und die Möglichkeit beschleunigter Fachkräfteverfahren sind dabei für mich zentrale Bausteine für effizientere Verwaltungsverfahren. Die Änderung dahingehend, dass die Länder zentrale Ausländerbehörden einrichten „sollen“, ist dabei auch eine Reaktion auf die im Zuge der Länder- und Verbändebeteiligung vorgebrachten Bedenken der Länder- und der kommunalen Spitzenverbände.

Dafür, wie die zentralen Kompetenzzentren im Einzelnen ausgestaltet werden sollen und wo sie angesiedelt werden sollen, halte ich starre, bundesweite Vorgaben nicht für zielführend. Dies können die Länder in ihren jeweiligen Strukturen am besten entscheiden und gestalten und dabei bereits bestehende gute Strukturen einbringen.

Die Einrichtung zentraler Ausländerbehörden ist aus meiner Sicht eine Chance, die vorhandene Fachkompetenz zu bündeln und damit die Entscheidungen einheitlicher zu gestalten und gleichzeitig die Kundenzufriedenheit zu erhöhen. In München und Berlin, wo zentrale Strukturen bereits existieren, zeigt sich, dass dies ein Standortvorteil ist.

Auch aus meiner Sicht brauchen wir eine kluge Aufteilung der Zuständigkeiten. Sie sprechen die mitreisenden Familienangehörigen an. Hier ist vorgesehen, dass diese im Visumverfahren bei einem gleichzeitigen Familiennachzug zusammen mit der ausländischen Fachkraft von den zentralen Ausländerbehörden bearbeitet werden.

Ich stimme mit Ihnen überein, dass wir Verfahrensverbesserungen brauchen, die über die Schaffung zentraler Kompetenzzentren in den Ländern hinausgehen. Sie weisen zu Recht auf Probleme in der Aufgabenverteilung zwischen Ausländerbehörden, Auslandsvertretungen und der Bundesagentur für Arbeit und die Kapazitätsengpässe bei den Auslandsvertretungen hin.

Wir wollen die Zeit bis zum Inkrafttreten der gesetzlichen Neuregelungen nutzen, um auch hier zu nachhaltigen Verbesserungen zu kommen. Dies kann nur gelingen, wenn wir alle Beteiligten an einen Tisch holen. Ende Januar haben wir dazu eine Arbeitsgruppe unter gemeinsamer Leitung des Auswärtigen Amtes und meines Hauses eingerichtet, an der auch Vertreter der Länder sowie von den kommunalen Spitzenverbänden benannte Ausländerbehörden teilnehmen werden. Wir müssen uns anschauen, wie die Zuständigkeiten verteilt sind und wie wir in der Aufgabenverteilung im Sinne effizienterer und praxistauglicherer Verwaltungsverfahren optimieren können. Hier liegt ein gutes Stück Arbeit vor uns, aber ich bin zuversichtlich, dass wir den richtigen Weg eingeschlagen haben und gemeinsam zu zielführenden Lösungen kommen werden.

Mit Interesse habe ich auch die Ausführungen zur Ausbildungsduldung und Beschäftigungsduldung gelesen. Eine wesentliche und zentrale Neuregelung ist aus meiner Sicht, dass wir mit dem Gesetz fordern, dass die Identität des Ausländers geklärt ist. Im Sinne einer gesteuerten und geordneten Migration können wir es auf Dauer nicht hinnehmen, dass Ausländer ohne Schutzstatus mit ungeklärten Identitäten über eine Ausbildungs- oder die neue Beschäftigungsduldung in Aufenthaltsrechte und damit auch einen möglichen Daueraufenthalt in Deutschland hineinwachsen. Bei den heuti-

gen Möglichkeiten der elektronischen Kommunikation und Datensicherung dürfte es in der Regel möglich sein, den Behörden Unterlagen zur Identitätsfeststellung zur Verfügung zu stellen.

Auf den ersten Blick scheinen die unterschiedlichen Fristen zur geklärten Identität einen höheren Prüfungsaufwand darzustellen. Dem möchte ich jedoch entgegenhalten, dass wir mit diesen Regelungen die verschiedenen Phasen der Asylzuwanderung und die damit für die Asylbewerber verbundenen Probleme auch zum Nachweis ihrer Identität berücksichtigen wollen.

Die von Ihnen benannten Staatsangehörigen, die ihre Mitwirkung bei der Identitätsklärung verweigern, sollen und können nicht zu den unter die Beschäftigungsduldung fallenden gut integrierten Geduldeten gehören. Sie können schon nicht die Voraussetzung der 18-monatigen Vorbeschäftigungszeit erfüllen, da ihnen nach § 60a Absatz 6 Aufenthaltsgesetz die Beschäftigung nicht erlaubt werden darf.

Schließlich weisen Sie darauf hin, dass das Gesetz Regelungen mit starren Fristen oder Zeiträumen beinhaltet, die zu Härten führen können, wenn die zeitlichen Voraussetzungen nur knapp nicht erfüllt werden. Die starren Fristen bzw. Zeiträume dienen aber insbesondere dem Zweck, klare und leicht verständliche Vorgaben zu machen. Damit werden gleichzeitig im Sinne einer einheitlichen Verwaltungspraxis unterschiedliche Anwendungen in den Ländern ausgeschlossen.

Insgesamt sind wir aus meiner Sicht mit den Gesetzentwürfen und den angestoßenen Maßnahmen zur Verbesserung der Verwaltungsverfahren auf einem guten Weg. Ich bin zuversichtlich, dass wir tragfähige und zukunftsorientierte Ergebnisse erzielen und die Umsetzung auch in Bayern gut voranbringen werden. Die Sicherung der Fachkräftebasis und eine gut gesteuerte, gezielte und geordnete Zuwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten liegen im wohlverstandenen Interesse unseres Landes und ich möchte ausdrücklich für eine Unterstützung und aktive Begleitung der Vorhaben werben.

Mit freundlichen Grüßen

Two handwritten signatures in blue ink. The first signature is on the left and the second is on the right. Both are written in a cursive style.



Stadt Nürnberg Rathaus 90403 Nürnberg

001

Herrn  
Bundesminister des Innern, für Bau und Heimat  
Horst Seehofer  
Alt-Moabit 140  
10557 Berlin

Stadt Nürnberg

Der Oberbürgermeister

10. Juni 2010

## Entwurf des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes – erste Bewertung

Sehr geehrter Herr Bundesminister, *lieber Herr Seehofer,*

ich darf auf unser Gespräch anlässlich der Beisetzung von Dr. Horst Herold zurückkommen und Ihnen eine erste Bewertung der Stadt Nürnberg bezüglich der Wirkungen der Neuregelungen des Gesetzentwurfes in der Praxis darlegen:

Rathausplatz 2

90403 Nürnberg

Tel (0)9 11 / 2 31-50 90

Fax (0)9 11 / 2 31-36 78

obm@stadt.nuernberg.de

www.nuernberg.de

### Fachkräftezuwanderung

Ziel des Gesetzentwurfes ist es m.E. richtigerweise, die Bedarfe des Wirtschaftsstandortes Deutschlands hinsichtlich der Fachkräftesicherung durch eine gezielte und gesteuerte Zuwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten zu flankieren. Zudem sollen Kriterien für einen verlässlichen Status Geduldeter definiert werden, die durch Erwerbstätigkeit ihren Unterhalt sichern und gut integriert sind (u.a. Beschäftigungsduldung).

### Zentrale Ausländerbehörden als „Soll“

Besonders hinzuweisen ist auf die Absicht des Gesetzgebers, die ausländerbehördlichen Zuständigkeiten für die Einreise von bestimmten Fachkräften bei zentralen Stellen zu konzentrieren. Die Organisation und die Bestimmung der Anzahl dieser zentralen Ausländerbehörden obliegt den Ländern. Bayern hat hier noch keinerlei Struktur, die zentralen Ausländerbehörden (bei den Regierungen) und das neue Landesamt (LfAR) sind auf Rückführungen ausgerichtet, Erfahrungen bzw. Personal im Bereich Einreise hat der Freistaat nicht. Man darf also gespannt sein, wie die bayerische Struktur aussehen wird. Zuletzt wurde der Gesetzestext nochmals verändert, die Einrichtung „soll“ durch die Länder erfolgen. Hier droht dann wieder eine unterschiedliche Handhabung, die in der Außenwirkung negative Folgen haben dürfte. Meines Erachtens wird es in Bayern – falls man überhaupt solche zentralen Behörden schaffen will – zunächst wohl auf die Regierungen hinauslaufen, in einem Flächenstaat kann es hierfür wohl nicht nur eine einzige Behörde geben, die Wege wären zu weit.



Hintergrund für diese Regelung dürften die Klagen aus Wirtschaft und Hochschulen sein, dass die sehr heterogen aufgestellten Ausländerbehörden (Landratsämter / kreisfreie Städte mit sehr unterschiedlicher personeller Besetzung, rechtlichem Know-How usw.) oftmals überfordert seien. Ob dies durch zentrale Strukturen besser wird, steht auf einem anderen Blatt. Die bisherigen Erfahrungen der Stadt Nürnberg mit der Zuwanderung in die Erwerbstätigkeit, bei der seit einigen Jahren auf Betreiben des Normenkontrollrates die Ausländerbehörde grundsätzlich nicht mehr am Visumverfahren beteiligt ist (außer bei Voraufenthalten) und die Visumvergabe ausschließlich durch Auslandsvertretung und Agentur für Arbeit betreut wird, lassen anderes befürchten: Allzu oft müssen vor Ort Versäumnisse nachgebessert und Unzulänglichkeiten dieses Verfahrens korrigiert werden. **Was aus diesem bisherigen Verfahren (Auslandsvertretung-Arbeitsverwaltung-Visum) künftig wird, bleibt im übrigen unklar.**

Zudem stellt sich die Frage der mit der Fachkraft-Einreise regelmäßig verbundenen Zuständigkeiten, insbesondere wenn mit der Fachkraft die Familie zuwandern will. Eine gesplante Zuständigkeit wäre nicht sinnvoll und würde nur Frustration erzeugen. **Wünschenswert und sinnvoll wäre eine klar geregelte Zuständigkeit für bestimmte Fallgruppen (Fachkraft einschließlich Familie) – umfassend und abschließend.**

Anzumerken ist weiterhin, dass aktuell jedenfalls in Bayern das entsprechende Know-How bei den großen kommunalen Ausländerbehörden vorhanden sein dürfte, beim Freistaat eher nicht. Daher ist der Zeitpunkt des Inkrafttretens – nunmehr 6 Monate nach Verkündung geplant – wohl vor dem Hintergrund der nötigen Vorbereitungen zu sehen. Dennoch kann ich mir kaum vorstellen, dass die Wirtschaft und die Hochschulen nahezu ein weiteres Jahr des „Weiter so“ akzeptieren werden, zu hoch ist dort die Erwartungshaltung und der Druck. **Daher bedarf es aus meiner Sicht dringend zumindest einer schnellen Anpassung der länderspezifischen Anwendungshinweise für die Ausländerbehörden.**

#### **Neue Aufenthalts-Tatbestände: Flaschenhals Auslandsvertretungen**

Es wurden zudem die Einreise- und Aufenthaltsmöglichkeiten aufgefächert, spezifiziert und neue Zuwanderungstatbestände geschaffen. Es ist also mit neuen Zuwanderungsgruppen und ggf. vermehrten Antragszahlen zu rechnen. Dies trifft alle beteiligten Stellen, insbesondere aber die Auslandsvertretungen und die (zentralen?) Ausländerbehörden. In keinsten Weise werden aber die tatsächlichen organisatorischen Engpässe dadurch beseitigt, im Gegenteil: Die Kapazitäten bei den Auslandsvertretungen stellen einen entscheidenden Engpass dar, und diese Problematik wird sich weiter verschärfen. Hier lag und liegt schon jetzt ein Hauptgrund für Verzögerungen in den Verfahren. Nunmehr soll dort ein Termin innerhalb von zwei Wochen (!) möglich sein. Aus unserer Sicht muss unbedingt verhindert werden, dass durch oberflächlichere Sachbehandlung bei den Auslandsvertretungen Probleme ins Inland verlagert oder „vertagt“ werden. Keinesfalls darf es dazu kommen (wie z.T. jetzt), dass eine schnelle Einreise und Ersterteilung erfolgt, um die sofortige Arbeitsaufnahme zu ermöglichen, und sich erst bei Verlängerung (dann in der Zuständigkeit der „normalen“ Ausländerbehörde) herausstellt, dass zentrale Fragen eben nicht geklärt waren (Krankenversicherung, Lebensunterhalt usw.). Dieses

Problem begegnet uns aktuell insbesondere bei der „Westbalkanregelung“: Hier sind die Ausländerbehörden in erheblichem Maß mit dem Aufarbeiten der sich permanent ändernden Umstände beschäftigt, und bevor ein Aufenthaltstitel ausgehändigt werden kann, wurde schon (z.T. mehrfach) der Arbeitsplatz gewechselt. **Für zukünftige Regelungen sollte jedenfalls eine unerquickliche Aufgabenteilung – die schnelle positive Entscheidung bei der Auslandsvertretung und der „schwarze Peter“ der detaillierten Sachbearbeitung einschließlich Nachforderungen und ggf. Ablehnung bei der Ausländerbehörde, gegen die dann Betroffene und Arbeitgeber Sturm laufen – vermieden werden.**

Dennoch: Eine gelungene Umsetzung würde tatsächlich Druck von den Ausländerbehörden nehmen. Durch die großen Unterschiede bei den Ausländerbehörden – von der Großstadt bis zum kleinen Landratsamt – sind die komplexer werdenden Aufgaben nicht mehr auf einheitlichem Standard zu leisten. Dies gilt schon jetzt für den gesamten Bereich des Migrationsrechts. **Die grundsätzlich richtige Idee muss daher also unbedingt praxisingerecht ausgestaltet werden.**

#### Situation Geduldeter

Bezüglich der Ausbildung/Beschäftigung Geduldeter sollen zunächst Änderungen an bestehenden Regelungen erfolgen. Neu gefasst werden sollen die Regelungen zur Ausbildungsduldung (§ 60 b AufenthG), zudem soll eine Beschäftigungsduldung (§ 60 c AufenthG) entstehen .

Bei der Ausbildungsduldung soll der Ausschlussgrund „[anstehende] konkrete Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung“ beibehalten und bundesweit konkretisiert werden, nachdem er von den Bundesländern sehr unterschiedlich gehandhabt wurde. Dies wird aber durch die weiterhin bestehende Möglichkeit für die Länder, die Regelung enger zu fassen (unbestimmter Rechtsbegriff „vergleichbar konkrete Vorbereitungsmaßnahmen“) konterkariert. Es bleibt daher abzuwarten, was der Freistaat Bayern daraus macht, bevor eine Bewertung der Wirkung erfolgen kann. Insgesamt wurde damit die Ausbildungsduldung etwas konkretisiert, die Prüfung indes komplexer. Die Probleme vor Ort (insbes. geklärte Identität) bleiben jedoch (mehr dazu unten), und der Prüfungsaufwand wird erheblich steigen, da beim neuen Duldungstatbestand „Ausbildung“ die schulische Ausbildung nunmehr enthalten ist.

Die Beschäftigungsduldung soll insbesondere denjenigen Sicherheit vor Abschiebung geben, die eine auskömmliche Beschäftigung gefunden haben und die nicht unter den (bisherigen) § 18a AufenthG gefallen sind, da keine qualifizierte Ausbildung vorlag. Die Voraussetzungen sind indes umfangreich, die Prüfung aufwändig; dies gilt insbesondere für die zahlreichen Ausschlussgründe. Die Landesregelungen bleiben abzuwarten.

Hinzu kommt, dass die Regelung erst 2020 in Kraft treten und bezüglich der Beschäftigungsduldung bereits im Juli 2022 wieder außer Kraft gesetzt werden soll. **Dass in diesem engen Zeitfenster angesichts der geschilderten Faktoren überhaupt nennenswerte Fallzahlen erreicht werden, bezweifle ich. Nachvollziehbar ist diese Regelung m.E. nicht.**

Knackpunkt wird für alle „Problemgruppen“ bleiben, dass die Identität geklärt sein muss. Daher wird dies gerade in den Fällen, die seit Jahren einer Lösung bedürfen, nicht helfen. Dies betrifft in Nürnberg beispielsweise Äthiopier: Seit Jahren verweigern Angehörige dieser Gruppe die Mitwirkung bei der Identitätsklärung, solange nicht konkret ein Aufenthaltstitel zugesichert wird. Eine in Aussicht gestellte Duldung wird hier nicht helfen. So entstehen nun zunehmend Situationen, in denen die Betroffenen aufgrund der neuen Lage in Äthiopien identifiziert werden, Passersatzpapiere ausgestellt werden und die Betroffenen – aus ihrer Sicht plötzlich – vollziehbar ausreisepflichtig werden bzw. nicht einmal mehr ein Duldungsgrund vorliegt (Heimreisepapiere liegen vor). Diese Betroffenen werden die Voraussetzungen für die neue Beschäftigungsduldung allein deswegen nicht erfüllen, da sie dafür im Vorfeld einmal eine Arbeitserlaubnis hätten haben müssen; dies war beim angesprochenen Personenkreis aber eben kaum möglich.

**Klargestellt werden muss zudem, dass im folgenden Fall nicht der Grundsatz „Abschiebung vor Erwerbstätigkeit“ gelten darf: Duldungsgrund war bisher zumeist der Umstand fehlender Papiere. Wenn nun z.B. zur Erfüllung der o.g. Voraussetzungen ein Pass vorgelegt wird, wäre aber grundsätzlich die Aufenthaltsbeendigung möglich und es bestünden keine Duldungsgründe mehr. Um den Problemkreis „ohne Pass keine Arbeit – mit Pass Abschiebung“ zu durchbrechen, wäre also verbindlich zu regeln, dass bei zeitgleicher Vorlage des Passes und eines Beschäftigungsverhältnisses die Beschäftigungsduldung Vorrang hat.**

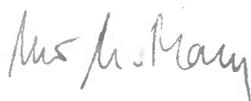
Nur hingewiesen sei an dieser Stelle auf die üblichen Härtefälle, z.B. „nur 34 Wochenstunden Arbeit“, „erst seit 11 Monaten Duldung“ o.ä. Bei der Vielzahl derartiger Voraussetzungen (man blicke nur auf die komplizierten Stichtage zur Identitätsklärung) wird sich auch eine entsprechende Vielzahl von „knapp daneben“-Fällen ergeben. **Hier sind flexiblere Handlungsmöglichkeiten für die Behörden vor Ort dringend erforderlich.**

Letztlich ist es für diese Personen wieder „nur“ eine Duldung. Die abschließende Lösung kann dies nicht sein. Inwiefern ein Übergang in einen regulären Aufenthaltstitel erfolgen kann/soll, muss die Praxis beweisen.

Sehr geehrter Herr Bundesminister, ich hoffe, ich konnte einige Anregungen geben und auf aus unserer Sicht bestehende Schwachpunkte im Sinne einer gelungenen Gesetzgebung hinweisen. Gerade in den Städten werden Instrumente zur Problemlösung benötigt, die auch in der Praxis bestehen. Gerne sichere ich Ihnen meine weitere Unterstützung zu.

Eine Kopie dieses Schreibens erhält der Bayerische Staatsminister Herr Joachim Herrmann.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Ulrich Maly

*Der Text ist nicht auf "maiden  
trust" gewachsen sondern direkt  
aus unserer Ausländerbehörde  
entstanden.*

