

Einzelfallkommission für ausländerrechtliche Fragen

ZWISCHENBERICHT ZUR VORLAGE IM STADTRAT
AM 25. OKTOBER 2023

I. Ausgangslage	2
II. Evaluation.....	3
Zahlen, Daten, Fakten	3
Beispielhafte Fälle	4
Wiederkehrende Problematik.....	7
III. Perspektiven	8
Zusammenarbeit mit der Zentralen Ausländerbehörde (ZAB) Mittelfranken.....	8
Einführung des Chancenaufenthaltsrechts.....	8
Zwischenfazit.....	9

I. Ausgangslage

In den vergangenen Jahren gab es immer wieder schwierige ausländerrechtliche Fälle, die an Politik und Verwaltung herangetragen wurden und einer Unterstützung bzw. Klärung bedurften. Aus diesem Grund haben die Fraktionen von CSU und SPD in ihrem Kooperationsvertrag vom 7. Mai 2020 die Einrichtung einer *Einzelfallkommission für ausländerrechtliche Fragen* vereinbart. Die Einzelfallkommission wurde als Arbeitsgruppe der Verwaltung im Bürgermeisteramt angesiedelt. Sie hat keinerlei Entscheidungs- oder Weisungsbefugnis. Da die Ausübung bundesrechtlicher Ermessensvorschriften nur im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben möglich ist, nimmt die Kommission weder Aufgaben der Ausländerbehörde wahr, noch trifft sie Entscheidungen oder weist die Ausländerbehörde an. Dementsprechend werden die geltenden aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen durch die Einrichtung dieser Kommission nicht außer Kraft gesetzt. Um jedoch den geringen Ermessensspielraum der Kommune bei Entscheidungen im Ausländerrecht im Sinne der Betroffenen zu nutzen, hat sie es sich gemäß ihrer Geschäftsordnung zur Aufgabe gemacht, individuelle ausländerrechtliche Härtefälle nachvollziehbar aufzuarbeiten, im Rahmen des rechtlich Möglichen Lösungen zu entwickeln und im Besten Fall Bleibeperspektiven zu eröffnen. So versuchen die Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner der Kommission, trotz der engen Vorgaben von Bund und Land, Einzelfälle zu behandeln, deren Lebenskonstellationen nicht den geltenden Regeln im Ausländer- und Asylrecht gerecht werden und beispielsweise bei Bleiberechtsfragen oder dem Zugang zum Ausbildungs- und Arbeitsmarkt für Migrantinnen und Migranten Lösungen zu finden. In der Folge kann die Kommission über weiteres Engagement außerhalb des Rechtsvollzuges im gesellschaftlichen bzw. humanitären Umfeld entscheiden. Über die Arbeit des Gremiums wird in der Kommission für Integration jährlich und im Stadtrat zweijährlich berichtet.

Mitglieder

Die *Einzelfallkommission für ausländerrechtliche Fragen* wurde mit Beschluss des Stadtrates vom 21.04.2021 als verwaltungsinternes Gremium eingesetzt und traf sich am 07.10.2021 zu ihrer ersten Sitzung. Sie setzt sich aus sechs stimmberechtigten und zwei nicht stimmberechtigten Mitgliedern wie folgt zusammen:

Stimmberechtigt:

- Mittenhuber, Martina als Leiterin des Menschenrechtsbüros
- Schmidt, Tobias als Leiter des Bürgermeisteramts
- Incesu-Asar, Gülay als Leiterin der Geschäftsstelle des Integrationsrats

- StR Henning, Werner als Mitglied der CSU-Stadtratsfraktion
- StRin Liberova, Diana als Mitglied der SPD-Stadtratsfraktion
- StRin Lörincz, Réka als Mitglied der Stadtratsfraktion von Bündnis90/Die Grünen

Nicht stimmberechtigt:

- Sommer, Martina (AWO) als Mitglied der Bayerischen Härtefallkommission
- Wiesner, Ute als Leiterin des Amtes für Migration und Integration

Hinweis: Da die Tätigkeiten der Einzelfallkommission keine Auswirkungen auf den Geschäftsbereich des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) als Bundesbehörde haben und Ausländerbehörden gemäß §§ 6, 42 Asylgesetz (AsylG) an die Entscheidungen des BAMF gebunden sind, ist eine Vertreterin oder ein Vertreter des Amtes für Migration und Integration ein nicht stimmberechtigtes Mitglied der Einzelfallkommission. Eine Weisungsbefugnis besteht nicht.

II. Evaluation

Zahlen, Daten, Fakten

Seit der konstituierenden Sitzung im Oktober 2021 wurden insgesamt 30 Fälle bei der Einzelfallkommission eingereicht. Davon wurden noch im Jahr 2021 sechs Fälle in zwei Sitzungen, im Jahr 2022 neun Fälle in vier Sitzungen, sowie in diesem Jahr bislang sechs Fälle in drei Sitzungen behandelt. Zwei eingereichte Fälle waren noch vor der Behandlung in die Zuständigkeit der Zentralen Ausländerbehörde gewechselt. Zwei weitere Fälle konnten nicht behandelt werden, da trotz mehrfacher Aufforderung keine Vollmacht vorgelegt werden konnte.

Adressiert wurden alle Mitglieder der Arbeitsgruppe. Diese brachten bis auf wenige Ausnahmen (z.B. wegen wiederholter Straffälligkeit) alle Fälle in die Kommission ein.

Unter den insgesamt 30 eingereichten Fällen befinden sich 20 männliche und 10 weibliche Personen, von denen in acht Fällen auch der innere Familienkreis (Ehepartner/Kind) behandelt wurde. Das Durchschnittsalter insgesamt lag bei 36,5 Jahren, wobei das Durchschnittsalter weiblicher Betroffener bei 34,3 Jahren, bei den männlichen Betroffenen bei 37,6 Jahren lag. Es handelte sich um Personen mit einer Altersspanne zwischen 24 Jahren und 68 Jahren.

Die Betroffenen stammten überwiegend aus dem Nahen Osten (fünf Fälle aus dem Iran, zwei Fälle aus Syrien, zwei Fälle aus dem Irak), sechs Fälle aus Europa (Montenegro, Nordmazedonien, Serbien, Bosnien & Herzegowina, Kosovo, Ukraine), fünf auf eurasischem Gebiet (Aserbaidschan, Georgien, Türkei), vier Fälle aus Afrika (je einer aus Somalia, Kamerun, Ghana, Äthiopien), vier aus Asien (Armenien, Kasachstan) und ein Fall aus Südamerika (Brasilien).

Hervorzuheben ist, dass die Mitglieder der Kommission in 23 Fällen direkt von den Betroffenen aufgesucht und darum gebeten wurden, dass ihr Fall Gehör findet. Ebenso hat sich auch die Evangelisch-Lutherische Kirchengemeinde mit zwei Fällen an die Einzelfallkommission gewandt. Mit je einem Fall traten das Kinder- und Jugendhilfezentrum Nürnberg (KJHZ Nürnberg), der Bayerische Flüchtlingsrat, die Freie Flüchtlingsstadt Nürnberg, die Arbeiterwohlfahrt Nürnberg, der Verein *we integrate e.V.* sowie eine gesetzliche Betreuerin an die Einzelfallkommission heran.

Von 30 Betroffenen wurden 13 Personen anwaltlich und eine Person von einer Betreuerin vertreten.

Elf Betroffene verfügten über eine Duldung, während die restlichen acht Personen vollziehbar ausreisepflichtig waren. Weitere Betroffene befanden sich in einem Verwaltungsstreitverfahren befunden, sind noch im Besitz einer Fiktionsbescheinigung oder hielten sich im Ausland auf (Stand: 17.10.2023).

Beispielhafte Fälle

Aus der Vielzahl der behandelten Fällen soll hier beispielhaft auf drei Konstellationen¹ eingegangen werden:

Sachverhalt 1:

Person A, Jahrgang 1993 mit kamerunischer Staatsangehörigkeit, ist mit nationalem Visum nach Deutschland eingereist. Die Stadt Nürnberg hat auf Antrag von Person A eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck eines Studiums gem. §16 Abs. 1 AufenthG a.F. erteilt, später verlängert. Zur Sicherung des Lebensunterhalts lag eine Verpflichtungserklärung eines Familienmitglieds vor. Neben dem Studium arbeitete Person A in einer Corona-

¹ Aufgrund der DSGVO wurden die Personen anonymisiert

Teststation und strebte nach einem Masterstudium die Tätigkeit in einem Labor oder an einer universitären Einrichtung an.

Gegen Person A wurde eine Geldstrafe wegen Beihilfe zum versuchten Betrug in Tateinheit mit Missbrauch von Ausweispapieren verhängt. Person A hatte einer weiteren Person Z, die nicht im Besitz eines gültigen Fahrausweises war, das eigene Online-Semesterticket sowie die passenden Ausweispapiere überlassen. Nachdem Person A weitere zwei Male wegen Erschleichens von Leistungen durch Fahren ohne gültigen Fahrausweis mit einem Gesamtschaden in Höhe von 38,60 Euro verurteilt worden war, wurde gegen Person A eine Ausweisung verfügt und ein Einreise- und Aufenthaltsverbot erlassen.

Ein schwerwiegendes Ausweisungsinteresse liegt gemäß §54 Abs. 2 Nr. 9 AufenthG vor, wenn der Ausländer einen nicht nur vereinzelt oder geringfügigen Verstoß gegen Rechtsvorschriften oder gerichtliche oder behördliche Entscheidungen oder Verfügungen begangen oder außerhalb des Bundesgebietes eine Handlung begangen hat, die im Bundesgebiet als vorsätzliche schwere Straftat anzusehen ist.

Wie konnte die Einzelfallkommission helfen?

Es wurde ein außergerichtlicher Vergleich mit der bevollmächtigten Rechtsanwältin geschlossen. Mit der Auflage, dass die Duldung bei einer neuen Straftat widerrufen wird, hat Person A ihre erste Bewährungsuldung am 21.11.2022 bis zum 21.11.2023 erteilt bekommen und darf somit zum Masterstudium antreten.

Sachverhalt 2:

Person B, Jahrgang 1978 mit ghanaischer Staatsangehörigkeit, befindet sich in einem unbefristeten Arbeitsverhältnis und ist laut seines Arbeitgebers „voll integriert und ein wichtiges, geschätztes Mitglied der Firma“.

Person B bekam eine Aufenthaltserlaubnis unter Auflage eines gesicherten Lebensunterhalts sowie dem Fortbestehen der familiären Lebensgemeinschaft mit den drei eigenen (deutschen) Kindern.

Nachdem die Beziehung zerbrochen und ein Elternteil mit den gemeinsamen Kindern nach Nordrhein-Westfalen gezogen war, gab es ab 2016 Probleme bei der weiteren Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis, da nach Feststellung der Ausländerbehörde keine schützenswerte Eltern-Kind-Beziehung mehr nachgewiesen werden konnte. Person B hat sich jederzeit aktiv dafür eingesetzt, die gemeinsamen Kinder regelmäßig zu sehen – persönlich wie auch telefonisch. Der Kontakt wurde jedoch immer wieder vom anderen Elternteil unterbunden. Sowohl das nordrhein-westfälische Jugendamt als auch der Caritasverband bestätigten,

dass die Aufrechterhaltung des Kontakts zwischen den Kindern und Person B für das Wohl der Kinder sicherlich von Vorteil wäre. Nach mehreren Jahren wurde 2019 schließlich ein Vergleich geschlossen, dass Person B eine schützenswerte Eltern-Kind-Beziehung nachweisen soll und anschließend die Voraussetzungen zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis geprüft werden würden. Ab Frühjahr 2020 machte die Corona-Pandemie den persönlichen Kontakt jedoch unmöglich. Das setzte sich auch bis Ende 2021 fort, obwohl Person B regelmäßig negative Testergebnisse vorlegen konnte. Zudem fiel in dieser Zeit auch der regelmäßige Kontakt zum Caritasverband weg, dessen Mitarbeitende die Bemühungen von Person B hätten dokumentieren und den Kontakt zu den Kindern erleichtern können. Zuletzt erfolgte die Ablehnung des Antrags und die Aufforderung zur Ausreise Mitte Januar 2022.

Wie konnte die Einzelfallkommission helfen?

Nach der Sitzung konnte ein Kommissionsmitglied erneut mit Person B sprechen und legte nahe, das Umgangsrecht mit einer von der Einzelfallkommission empfohlenen Rechtsanwältin durchzusetzen, bevor die Kinder volljährig werden. Gleichzeitig sollte Person B sich einen Beratungsschein besorgen. Oberste Priorität sei immer der Zugang zu den gemeinsamen Kindern, daher wäre es wichtig, ein assistiertes Besuchsrecht zu erhalten.

Inzwischen hat das nordrhein-westfälische Jugendamt eine positive Einschätzung zu einer schützenswerten Vater-Kinder-Beziehung vorgelegt. Damit kann das notwendige Visumsverfahren einvernehmlich durchgeführt und im Ergebnis eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden.

Sachverhalt 3:

Person C, Jahrgang 1999 mit somalischer Staatsangehörigkeit, ist im Jahr 2016 als unbegleiteter minderjähriger Flüchtling (umF) nach Deutschland eingereist. Ein im Jahr 2017 gestellter Asylantrag wurde als unzulässig abgelehnt, da dieser als Zweitantrag galt (in Belgien wurde ein Erstantrag gestellt). Seit 2017 ist Person C vollziehbar ausreisepflichtig, wurde aber als umF geduldet.

Person C hat sich in hohem Maße und eigeninitiativ um die Integration in die deutsche Gesellschaft bemüht. So ist Person C nicht nur in einem Fußballverein aktiv, sondern engagiert(e) sich ehrenamtlich u.a. während des Pflegenotstands in der Corona-Pandemie in einem Pflegeheim, beim Freiwilligenzentrum Fürth als Unterstützung für Menschen, die Hilfe bei Einkäufen benötigten und in Wohngruppen für umF, in denen Person C als Dolmetscher für andere somalische Jugendliche dient. Parallel dazu begann Person C eine Ausbildung

als Koch in einer angesehenen Hotelkette. Aufgrund der Pandemie konnte jedoch keine durchgehende Öffnung des Hotels, insbesondere der Küche, gewährleistet werden, was zwangsweise zum Abbruch der Ausbildung führte. Dennoch nahm Person C direkt im darauffolgenden Jahr erneut eine Ausbildung bei einem Discounter auf.

Die Härte, die im damaligen Befassungsvorschlag thematisiert wird, bezieht sich weniger auf die damalige Situation, sondern mehr auf eine fehlende Zukunftsperspektive.

Hier stellt sich das Problem der ungeklärten Identität. Gleichwohl besteht eine Mitwirkungspflicht nach §3 Abs. 1 i.V.m. §48 Abs. 3 AufenthG, sich somalische Pässe ausstellen, um sich die bislang geltend gemachte Identität bestätigen zu lassen (Glaubhaftmachung der Angaben). Inwieweit die somalischen Pässe zur Ausreise und Wiedereinreise, z.B. für die Nachholung des Visumsverfahrens in Kenia (die dortige deutsche Botschaft ist für Somalia zuständig) berechtigen, ist nicht bekannt.

Wie konnte die Einzelfallkommission helfen?

Person C wurde gebeten, ihre Passbemühungen in jedem Fall fortzusetzen, da eine Mitwirkungspflicht nach §3 Abs. 1 i.V.m. §48 Abs. 3 AufenthG besteht. Sobald der schon im Jahr 2020 bei der somalischen Botschaft in Berlin beantragte Pass vorliegt und die somalische Staatsangehörigkeit somit bestätigt ist, könnte zunächst eine Ausbildungsduldung und nachfolgend ein Aufenthaltstitel in Betracht kommen. Nach der vollständig absolvierten Ausbildung besteht grundsätzlich die Möglichkeit einer Aufenthaltsgewährung über § 19d AufenthG. Auch das Projekt „BLEIB“ wurde Person C ans Herz gelegt.

Am 22.02.2022 wurde Person C im Ermessen eine Ausbildungsduldung gem. § 60a Abs. 2 Satz 3 i.V.m. § 60c Abs. 1 und 7 AufenthG erteilt und dabei darauf hingewiesen, dass der vorgelegte somalische Reisepass zwar nicht zur Identitätsklärung geeignet ist (weil nicht im Bundesgebiet anerkannt), nach Aktenlage aber alles Zumutbare zur Identitätsklärung getan wurde. Die Duldung war bis 31.08.2023 (voraussichtl. Ende der Ausbildung) befristet.

Grundsätzlich steht eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25a AufenthG im Raum.

Wiederkehrende Problematik

Trotz der oben genannten Beispiele und Definition des Einzelfall als *ein konkretes Ereignis oder eine Situation, die individuell zu beurteilen oder zu behandeln sind*, kristallisierten sich während der intensiven Auseinandersetzungen in den Sitzungen der Einzelfallkommission immer wiederkehrende Problemfelder heraus:

Unabhängig ihrer Herkunft, Religion oder der politischen Verfolgung mangelte es bei einer leider großen Zahl an Fällen an der Mitwirkung der Betroffenen. Häufig stellte das Amt für Migration und Integration lange vor einem vollziehbaren Abschiebungsbescheid in sehr ausführlichen Erklärungen Handlungsmöglichkeiten für diese Personen dar, die diese jedoch verstreichen ließen, auch wenn sie teils anwaltlich vertreten waren.

Besonders Personen aus Herkunftsländern im Nahen Osten brachten Gründe wie politische Verfolgung, Verfolgung aufgrund der Religionszugehörigkeit oder der Verweigerung des im Herkunftsland zu leistenden Kriegsdienstes, vor und weigerten sich, bei der Beschaffung von Ausweisdokumenten aktiv mitzuwirken.

Einige fielen aufgrund ihrer fortwährenden Straffälligkeit negativ auf. Zudem meldeten sich häufig Betroffene bzw. deren Vertreterinnen und Vertreter viel zu spät - zum Beispiel, wenn ein Fall bereits der ZAB übergeben worden war und/oder eine Abschiebung vollziehbar wurde – bei der Einzelfallkommission. In diesen Fällen ist ein Einwirken nur noch bedingt möglich, eine Behandlung des Falls fast hinfällig.

In den Fällen, in denen die Einzelfallkommission jedoch weiterhelfen konnte, konzentrierte sich die Lösung auf die Durchführung eines Visumsverfahrens, welche meist zwingende Voraussetzung für einen Aufenthaltstitel war.

III. Perspektiven

Zusammenarbeit mit der Zentralen Ausländerbehörde (ZAB) Mittelfranken

Die Einzelfallkommission berät nach §5 Abs. 2 ihrer Geschäftsordnung grundsätzlich über Fälle, die in der ausländerrechtlichen Zuständigkeit der Stadt Nürnberg liegen und bei denen die Beendigung des Aufenthalts bevorsteht und/oder eine sonstige besondere Härte geltend gemacht wird. Soweit in Einzelfällen die ausländerrechtliche Zuständigkeit von der Stadt Nürnberg zur Zentralen Ausländerbehörde Mittelfranken wechselt, gibt es für die Einzelfallkommission kaum mehr Handlungsspielräume. Dies ist vor allem bei abgelehnten Asylgesuchen der Fall. Dort bearbeitete Härtefälle können, wie Fälle in der Zuständigkeit von MI, im Rahmen des gesetzlichen Verfahrens den Mitgliedern der Härtefallkommission des Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration vorgelegt werden. Ziel ist es jedoch weiterhin, auf die Zentrale Ausländerbehörde zuzugehen, um Möglichkeiten der Zusammenarbeit zu besprechen.

Einführung des Chancenaufenthaltsrechts

Zum 31. Dezember 2022 ist das Gesetz zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts mit § 104c AufenthG und Folgeänderungen in §§ 25a, 25b AufenthG in Kraft getreten. Danach können langjährig Geduldete durch eine 18-monatige Aufenthaltserlaubnis die Möglichkeit bekommen, die notwendigen Voraussetzungen für ein Bleiberecht zu erfüllen, u.a. die Sicherung des Lebensunterhalts und die Klärung der Identität. Menschen, die sich zum Stichtag 31. Oktober 2022 fünf Jahre lang in Deutschland aufgehalten haben, nicht erheblich straffällig geworden sind und sich zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung bekennen, profitieren davon. Mit dem Chancen-Aufenthaltsrecht sollen Kettenduldungen verhindert und die Zahl der Langzeitgeduldeten reduziert werden. Bei der Beantragung der neu geschaffenen Aufenthaltserlaubnis durch diesen Personenkreis könnte sich allerdings als problematisch erweisen, dass diese bei wiederholten vorsätzlichen Falschangaben bzw. aktiver Identitätstäuschung abgelehnt werden sollen (vgl. IMS S. 14). Somit könnte sich das staatliche Versprechen, durch Kooperation aus einer Kettenduldung in einen gesicherten Aufenthalt zu gelangen, bei schlechter rechtlicher Beratung im Einzelfall als „Falle“ erweisen. Die Neuregelung könnte künftig auch viele der für die Einzelfallkommission relevanten Fälle betreffen.

Zwischenfazit

Bei aller Singularität der Nürnberger Arbeitsgruppe und trotz ihres limitierten Handlungsspielraums hat sich gezeigt, dass eine gemeinschaftliche Betrachtung von ausländerrechtlichen Härtefällen zu konstruktiven Lösungen bis hin zu Bleibeperspektiven führen kann. Gerade Petentinnen und Petenten ohne anwaltliche Vertretung fanden Unterstützung, z.B. bei der Klärung des Visumsverfahrens, durch die Unterbreitung von Hilfeangeboten jenseits des rein ausländerrechtlichen Rahmens oder durch Aufklärungsarbeit, z.B. über die Anforderungen eines qualifizierten ärztlichen Gutachtens. Häufig herrschte auch Unkenntnis über die Notwendigkeit, dem Amt für Migration und Integration Änderungen in den Lebensumständen mitzuteilen, die nicht selten relevant waren für die Beurteilung des Falls. Gleichwohl ist zu betonen, dass die Einzelfallkommission nicht die Aufgaben bevollmächtigter Rechtsanwältinnen und –anwälte übernehmen kann. Im Übrigen hat es sich gezeigt, dass der in der Konzeption der Kommission vorgesehene Verweis in die Bayerische Härtefallkommission kaum zum Tragen kommt, da bislang entweder anderweitig Lösungswege aufgezeigt werden konnten oder aber die Voraussetzungen für deren Anrufung nicht erfüllt waren (wiederholte resp. schwerere Straffälligkeit als Hinderungsgrund).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sich die Einrichtung der Arbeitsgruppe bewährt hat. Angestrebt wird eine engere Kooperation auch mit der ZAB, da viele der abgelehnten Asylfälle seit einiger Zeit in deren Zuständigkeitsbereich übergehen.