

Elfter Tätigkeitsbericht der Härtefallkommission

beim Ministerium für Inneres, Digitalisierung
und Migration Baden-Württemberg

Berichtszeitraum:

1. Januar 2016 bis 31. Dezember 2016



Baden-Württemberg

MINISTERIUM FÜR INNERES, DIGITALISIERUNG UND MIGRATION

HERAUSGEBER:

Ministerium für Inneres, Digitalisierung und
Migration Baden-Württemberg
Willy-Brandt-Straße 41
70173 Stuttgart
www.im.baden-wuerttemberg.de


BERICHT:

Härtefallkommission Baden-Württemberg
Juni 2017

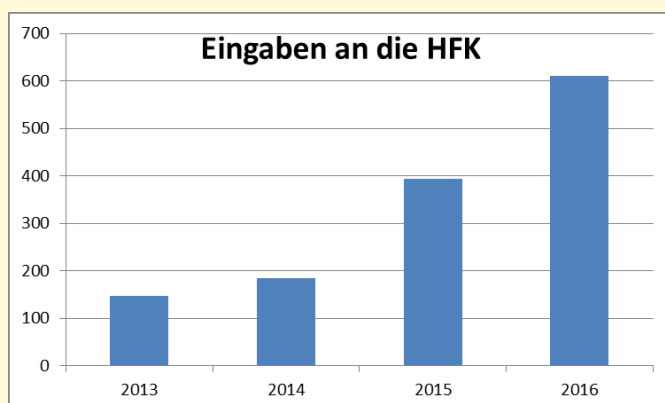
INHALT

1.	HÄRTEFÄLLE IN DER ENTSCHEIDUNGSPRAXIS DER KOMMISSION	4
A.	FALLBEISPIELE	4
B.	ENTSCHEIDUNGSKRITERIEN	8
2.	DIE HÄRTEFALLKOMMISSION	9
A.	GRUNDLAGEN UND VERFAHREN	9
B.	2016 IN ZAHLEN	11
C.	PERSONENKREIS DER HÄRTEFALLBEWERBER	13
D.	MITGLIEDER DER HÄRTEFALLKOMMISSION	14
3.	AUSBLICK	15


1. Härtefälle in der Entscheidungspraxis der Kommission

 Nach dem zehnjährigen Jubiläum der Härtefallkommission (HFK), die sich am 19. September 2005 zum ersten Mal konstituiert hat, wird nun der elfte Tätigkeitsbericht der Kommission vorgelegt. Die Zahl der eingegangenen Härtefallanträge hat sich erneut deutlich von 393 im Vorjahr auf 610 erhöht. Davon war etwa knapp ein Drittel (z. B. wegen noch nicht abgeschlossener Verwaltungs- oder gerichtlicher Verfahren) unzulässig. Fast drei Viertel der Anträge, mit denen sich die Kommission befasst und die sie abschließend geprüft hat, waren im Hinblick auf eine meist sehr kurze Aufenthaltsdauer und einer deshalb noch nicht erfolgten Integration offensichtlich unbegründet. Über solche Anträge, die vielfach ganz offensichtlich nur gestellt wurden, um einen weiteren Aufschub einer bereits angeordneten Ausreise zu erreichen, entschied die HFK in einem beschleunigten Verfahren. Allerdings nimmt auch die Bearbeitung solcher Anträge einige Zeit in Anspruch, denn ein bloßer Blick auf den jeweiligen Aktendeckel genügt eben nicht, um die Unzulässigkeit oder offensichtliche Unbegründetheit eines Antrags festzustellen.

ENTWICKLUNG DER EINGABEBEZAHLN 2013 - 2016:



A. FALLBEISPIELE

 Zum besseren Verständnis der Entscheidungspraxis der Härtefallkommission in Baden-Württemberg werden folgende Fallbeispiele exemplarisch und anonymisiert beschrieben.

Abgesehen von der großen Zahl unzulässiger und offensichtlich unbegründeter Härtefallanträge standen bei den verbliebenen von der HFK vertieft geprüften Fällen positiven Gesichtspunkten auch negative Aspekte gegenüber, was meist schwierige Abwägungen der Kommission erforderlich machte.

HÄRTEFALLANTRÄGE VON FAMILIEN

- Eine Familie reiste mit ihren fünf Kindern vor vier Jahren aus einem Balkanland nach Deutschland ein. Wegen zurückliegender Voraufenthalte in Deutschland verfügt die gesamte Familie über ordentliche Deutschkenntnisse. Die Kinder werden vom Kindergarten, der Schule und der Gemeinde insgesamt gesehen gut beurteilt. Der Vater hat einen unbefristeten Vollzeit Arbeitsplatz und wird von seinem Arbeitgeber gelobt. Negativ zu bewerten war, dass die Familie vor vier Jahren schon kurz nach Rückkehr in ihr Heimatland trotz finanzieller Unterstützung durch die Bundesrepublik erneut eingereist ist und abermals Asylanträge stellte, die wiederum als offensichtlich unbegründet eingestuft wurden und dadurch eine alsbaldige Rückführung erheblich verzögern konnte. Im Rahmen einer in jedem Fall üblichen Gesamtabwägung aller positiven und negativen Aspekte überwog aber nach Ansicht der HFK die positive Seite unter Berücksichtigung der in den vier Jahren erfolgten Integration und besonders auch im Hinblick auf die Akzeptanz der Familie bei der Bevölkerung der Wohnortgemeinde ganz eindeutig, so dass ein Härtefallersuchen gestellt werden konnte.

- Auch der Antrag einer weiteren Familie mit sechs Kindern aus einem Balkanland hatte nach einem allerdings recht komplizierten Vorverfahren Erfolg. Zwei der Kinder sind in Deutschland, zwei in den Niederlanden und eines in Belgien geboren. Eine vom BAMF zunächst nach dem Dublin-Verfahren erwogene Rückführung der Familie nach Belgien scheiterte und wurde vom BAMF nicht weiter verfolgt. Die Familie ist nun etwa seit drei Jahren hier und hat diese Zeit zumindest in sozialer Hinsicht für eine bereits ordentliche Integration genutzt. Die Kinder werden vom Kindergarten und der Schule positiv beurteilt. Der Härtefallantrag wird auch von verschiedenen Seiten nachdrücklich unterstützt. Die HFK war deshalb der Ansicht, dass die Odyssee der Familie durch verschiedene europäische Länder trotz ihres sicheren Herkunftslands beendet werden sollte.
- Schwieriger zu beurteilen war der Antrag einer Familie mit drei Kindern aus dem Kosovo. Der Antrag wurde zunächst eher als offensichtlich unbegründet erachtet. Die Kommission vertagte jedoch die Entscheidung, um weitere Feststellungen treffen zu können. Nach dreijährigem Aufenthalt gelang es dem Vater doch noch einen Vollzeitarbeitsplatz zu finden. Sein Arbeitgeber setzt sich für den Härtefallantrag ebenso ein wie der Bürgermeister der Wohnortgemeinde. Kindergarten und Schule beurteilen die Kinder ordentlich, loben insbesondere die bereits guten Deutschkenntnisse. Unzulänglich war allerdings das Zusammenwirken mit der Ausländerbehörde und damit schien auch die notwendige Achtung unserer Rechtsordnung durch das Ehepaar etwas fragwürdig. Nach eingehender Erörterung kam die HFK aber doch noch insbesondere im Hinblick auf die Kinder zu einem Härtefallersuchen.
- Eingehend diskutiert wurde auch ein weiterer Härtefallantrag einer Familie mit zwei Kindern aus einem Balkanstaat. Eine befriedigende wirtschaftliche Integration ist nach dreijährigem Aufenthalt noch nicht gelungen. Die soziale Integration ist etwas besser. Die Kinder sind zwar schwächere Schüler, ihr gesamtes Verhalten wird aber von der Schule recht positiv bewertet. Für und Wider halten sich etwa die Waage, was in der Regel für ein

Härtefallersuchen noch nicht ausreicht. Die Arbeiterwohlfahrt (AWO) und andere überzeugende Unterstützer haben sich allerdings nachdrücklich für die Familie eingesetzt. Besonders der von der AWO formulierte Härtefallantrag hat die HFK beeindruckt. Sachkundige und zugleich engagierte Unterstützer sind ein gewisses Indiz für eine gelingende Integration. Es wurde ein Härtefallersuchen an das Innenministerium gerichtet.

- Die genannten Fälle zeigen, dass die HFK größten Wert auf die Integration der Kinder und die damit verbundenen Zukunftsaussichten dieser jungen Menschen legt. So auch im Fall einer Familie aus Indien mit zwei Kindern. Die Eltern sind nach vierjährigem Aufenthalt weder wirtschaftlich noch sozial integriert. Man kann kaum davon ausgehen, dass sie ihren Unterhalt in Deutschland einmal selbst bestreiten werden. Die Integration der beiden Kinder ist jedoch geradezu vorbildlich. Beide haben beste Beurteilungen durch die Schule. Die Tochter bekommt ein Stipendium einer angesehenen Stiftung für Talentförderung. Namhafte Unterstützer setzen sich für die Kinder ein. Die Eltern hätten ohne ihre Kinder keine Chance auf ein Härtefallersuchen, zumal auch ihre Petition erfolglos geblieben ist. Da die Kinder in absehbarer Zeit volljährig werden, stellte sich die weitere Frage, ob ein Härtefallersuchen nur auf sie beschränkt werden könnte. In seltenen Ausnahmefällen hat die HFK eine solche geteilte Entscheidung bei Familien schon getroffen, wenn z.B. die Eltern für die weitere Entwicklung ihrer Kinder eher ein Hindernis sind. Nach eingehender, langer Diskussion wollte die Kommission eine Aufteilung der Familie jedoch nicht vornehmen. Bei getrennter Abstimmung über die gesamte Familie und die Kinder allein ergaben sich zwar etwas unterschiedliche Ergebnisse, aber insgesamt ergab sich doch ein klares Votum für ein Härtefallersuchen zu Gunsten der gesamten Familie.
- Die wohlwollende Berücksichtigung von Kindern hat allerdings Grenzen, wie der Fall einer Großfamilie aus einem Balkanland mit acht Kindern und drei Enkeln zeigt. Die Familie reiste vor drei Jahren ein, stellte der Reihe nach Asylanträge für verschiedene Mitglieder der Familie und erreichte damit die

genannte Aufenthaltsdauer. Begründet wurde der Härtefallantrag wie schon der Asylantrag ausschließlich mit den Verhältnissen im Heimatland und dem dort angeblich herrschenden Rassismus. Integrationsleistungen wurden nicht vorgetragen. Der Bürgermeister der Wohnortgemeinde sieht jedoch durch das Verhalten der Familie den sozialen Frieden innerhalb seiner Gemeinde als erheblich gefährdet an. Auch die Schulen, welche die Kinder unregelmäßig besuchen, berichten über extreme Probleme mit diesen, positive Aspekte werden nicht genannt. Die HFK war übereinstimmend der Ansicht, dass der Härtefallantrag offensichtlich unbegründet ist. Auch für ein Härtefallersuchen nur bezüglich der Kinder oder einzelner von ihnen gab es keinerlei Anhaltspunkte.

ANTRÄGE VON EINZELPERSONEN

- Ein Mann aus einem zentralafrikanischen Land ist vor über fünf Jahren eingereist und hat sich wirtschaftlich und sozial gut integriert. Er spricht ordentlich deutsch und wird von seinem Arbeitgeber gelobt. Im Gegensatz zu früheren Jahren hat die HFK derzeit nur noch selten über so eindeutig positive Fälle zu entscheiden. Auch die untere Ausländerbehörde unterstützt den Härtefallantrag. Die höhere Ausländerbehörde ist jedoch der Ansicht, dass eine Reintegration im Heimatland problemlos möglich wäre und eine Ausreise auch zumutbar sei. Die HFK hat gleichwohl ein Härtefallersuchen an das Innenministerium gerichtet, da die zwangsweise Aufgabe der durch gute eigene Integrationsleistungen geschaffenen erfreulichen Lebenssituation für den Antragsteller eine unbillige Härte wäre, zumal bereits ein Bruder und ein Vetter in Deutschland leben.
- Auch ein junger Mann aus Afghanistan lebt seit über fünf Jahren hier und hat sich wirtschaftlich und sozial integriert, spricht ordentlich deutsch und wird von seinem Lehrbetrieb gelobt. Darüber hinaus liegen engagierte Unterstützerschreiben der Schule, des zuständigen Jugendamts u.a. vor. Die HFK hat aus diesen Gründen ein Härtefallersuchen an das Innenministerium gerichtet. Der Umstand, dass Teile von Afghanistan sichere Herkunftsorte sein könnten oder sollen, wurde bei der Erörterung des Falles innerhalb der Kommission zwar angesprochen, es kam aber darauf im Hinblick auf die überzeugende Integration nicht

entscheidend an. Entsprechend verfährt die HFK auch bei Antragstellern aus anderen für sicher erklärten Herkunftsländern, wenn eine gelungene wirtschaftliche und soziale Integration nachgewiesen wird.

- Ein langer Aufenthalt in Deutschland ist im Rahmen der Gesamtabwägung aller positiven und negativen Aspekte eines Falles ein sehr wichtiger Gesichtspunkt, reicht für sich allein aber keinesfalls für ein Härtefallersuchen aus, wie der Fall eines Mannes aus einem afrikanischen Land, der seit 15 Jahren hier lebt, zeigt. Trotz gewisser Ansätze zu einer Integration kann im Hinblick auf seine wiederholten nicht vertretbaren Verhaltensweisen im Verwaltungsverfahren, aber auch im zivilen Leben von einer gelungenen Integration nicht gesprochen werden. Die HFK hat deshalb kein Härtefallersuchen beschlossen, zumal sechs Kinder des Antragstellers noch im Heimatland leben.
- Die HFK hat in weiter zurückliegenden Jahren auf eine Identitätsfeststellung bei im Übrigen guter Integration der Antragsteller nicht entscheidend abgehoben. Die Verhältnisse haben sich jedoch aus aktuellen Gründen wesentlich geändert. Selbst bei einer bestens gelungenen Integration und überzeugenden Unterstützern beschließt die Kommission ein Härtefallersuchen in der Regel nur noch unter der Bedingung der Vorlage eines Passes oder entsprechender Ersatzpapiere. Ein Sonderfall war jedoch nach Ansicht der HFK der Antrag eines Iraners, der seit bald neun Jahren hier lebt, gut deutsch spricht und sich auch wirtschaftlich und sozial sehr ordentlich integriert hat. Eine Aufenthaltserlaubnis wird ihm jedoch verweigert, weil er bei der Passbeschaffung nicht hinreichend mitgewirkt habe. Der Antragsteller trägt dazu vor, er müsse vor Ausstellung eines iranischen Passes schriftlich bestätigen, dass er bedaure, den Iran verlassen zu haben und zu einer solchen Erklärung sei er nicht bereit, was verständlich erscheint. Im Hinblick auf den langen Aufenthalt, die gelungene Integration und insbesondere den Umstand, dass bereits drei seiner Geschwister mit deutschen Pässen hier leben, hat die HFK ein Härtefallersuchen ohne Vorbehalt beschlossen.

Ausnahmsweise sieht die HFK aus dringenden humanitären Gründen auch einmal von einer wirtschaftlich und sozial gelungenen Integration des/der Antragstellers/in ab. Ein solcher Fall liegt nach Ansicht der HFK bei einer 74-jährigen Frau aus dem Kosovo vor. Nach dem Tod ihres Mannes zog sie zu ihren zwei mit Niederlassungserlaubnis hier lebenden Söhnen, zumal sie keine weiteren Angehörigen im Kosovo mehr hat. Obgleich sie nicht deutsch spricht und sich in der Gesellschaft auch kaum noch integrieren können, hat die HFK ein Härtefallersuchen gestellt, in der Erwartung, dass ihre Söhne zumindest wesentliche Beiträge zum Unterhalt der Mutter leisten.

- Es kommt immer wieder vor, dass volljährige Antragsteller ein geringeres Alter angeben, um in den Genuss von Jugendhilfeleistungen zu kommen. Ein etwa 20-jähriger Antragsteller aus Afrika hat so gehandelt, offenbar auch seinen Pass verschwinden lassen, den er bei der Flugreise nach Deutschland noch gehabt haben muss. Auch sonst hat er wenig glaubhafte Angaben gemacht. Während seines vierjährigen Aufenthalts hat er aber begonnen, sich wirtschaftlich und sozial zu integrieren. Gleichwohl hat die HFK nach eingehender Abwägung aller Gesichtspunkte von einem Härtefallersuchen abgesehen, weil die bewusste Täuschung über die eigene Person noch stärker als in der Vergangenheit gewichtet werden muss, besonders wenn wie im vorliegenden Fall zugleich eine versuchte Leistungserschleichung vorliegt.

UNZULÄSSIGE UND OFFENSICHTLICH UNBEGRÜNDETE ANTRÄGE

Wie schon dargelegt, war im Berichtsjahr die ganz überwiegende Mehrzahl der Anträge von vornherein unzulässig oder offensichtlich unbegründet.

Unzulässigkeit liegt gemäß § 4 Absatz 2 Härtefallkommissionsverordnung (HFKomVO) hauptsächlich vor, wenn das Verwaltungsverfahren bzw. das gerichtliche Verfahren noch nicht bestandskräftig abgeschlossen ist. Auch wiederholte Anträge sind in der Regel unzulässig. Sie werden aber gleichwohl immer wieder gestellt, wenn nach einem erfolglosen Härtefallantrag aus

verschiedenen Gründen (gesundheitliche, zielstaatliche, fehlende Papiere u.a.) eine Ausreise nicht erfolgt. Eine ausnahmsweise Zulassung eines wiederholten Antrags ist denkbar, wenn etwa vier Jahre seit der letzten Antragstellung vergangen sind und in dieser Zeit eine gute Integration gelungen ist. Im Hinblick auf die hohe Zahl von Härtefallanträgen, die meist nicht in der gemäß § 8 Absatz 1 HFKomVO vorgesehenen Zeit von drei Monaten erledigt werden können, muss bei der wiederholten Zulassung von Anträgen allerdings ein strenger Maßstab angelegt werden. Unzulässig da missbräuchlich waren im Berichtsjahr ferner zahlreiche Anträge, die bei einem sicheren Herkunftsland und kurzem Aufenthalt nach Festlegung eines Termins für eine zwangsweise Ausreise ersichtlich nur in der Absicht gestellt wurden, einen weiteren Aufschub der Ausreise zu erreichen.

Über die **offensichtliche Unbegründetheit** eines Antrags entscheidet die HFK in einem beschleunigten Verfahren. Offensichtlich unbegründet sind Anträge, die formal zwar zulässig sind, aber im Wesentlichen nur zielstaatliche Argumente, über die bereits im Asylverfahren entschieden wurde, enthalten und darüber hinaus weitgehend auch aufgrund erst recht kurzen Aufenthalts keine nennenswerten Integrationsleistungen vorgetragen werden. Meist enthalten solche Anträge ausführliche Krankheitsgeschichten, wie posttraumatische Belastungsstörungen u.a.. Dabei wird auch von deutschen Vertretern und Unterstützern der Antragsteller oft übersehen, dass gesundheitliche Gründe allein allenfalls eine vorübergehende Duldung begründen können, über die die Ausländerbehörden selbst zu befinden haben. Die HFK ist gem. § 23a AufenthG zur Entscheidung über eine Aufenthaltserlaubnis, d. h. ein Aufenthaltsrecht berufen. Gesundheitliche Aspekte mögen dabei im Rahmen eine Gesamtabwägung eine gewisse Rolle spielen, für sich allein gesehen können sie aber kein Aufenthaltsrecht begründen.

Die vorläufigen Aufstellungen von unzulässigen und offensichtlich unbegründeten Anträgen werden von der Geschäftsstelle gefertigt und der HFK vorgelegt. Die Kommission wählt aus den offensichtlich unbegründeten Fällen mit Stimmenmehrheit die Fälle aus, die nach den im Härtefallantrag genannten Gründen eventuell

doch eine gewisse Aussicht auf Erfolg haben könnten; in der Regel sind dies kaum zehn Prozent der in den Listen aufgeführten Fälle. Diese werden dann von der Geschäftsstelle durch Einholung weiterer Informationen bzw. Stellungnahmen geprüft und anschließend erneut von der HFK beraten. Ohne ein solches beschleunigtes Verfahren wäre eine Bewältigung der sprunghaft angestiegenen Zahl von Anträgen nicht möglich.

In vielen Fällen werden schwerpunktmäßig angeblich menschenunwürdige und rechtsstaatswidrige Zustände (fehlender Rechtsschutz, Korruption, untätige Polizei u.a.) selbst in europäischen Herkunftsländern in den düstersten Farben auch von rechtskundigen Vertretern der Antragsteller vorgetragen. Manchmal wirken solche Ausführungen vom hohen Podest deutscher Ansprüche aus gesehen schon fast etwas überheblich. Die Verhältnisse im Herkunftsland werden zudem im Asylverfahren vom BAMF geprüft; die HFK kann nicht anstelle dieser oberen Bundesbehörde Asyl gewähren. Da aber jedes Mitglied der HFK für sich selbst seine Meinung bildet und entsprechend abstimmt, können zielstaatliche Aspekte bei einem Härtefallersuchen dennoch eine gewisse, aber sicher nicht allein entscheidende Rolle spielen. Ein sog. sicheres Herkunftsland schließt ein Härtefallersuchen jedenfalls nicht von vornherein aus.

Es erübrigt sich, weitere Einzelfälle offensichtlich unbegründeter Härtefallanträge im Detail darzustellen. In etlichen dieser Fälle werden Streitigkeiten innerhalb der eigenen Verwandtschaft als Grund für die Ausreise nach Deutschland genannt. Ein Antragsteller trug allen Ernstes vor, ein Onkel habe versucht, sich mit Hexerei Vorteile innerhalb der Großfamilie zu verschaffen. Auch Arbeitslosigkeit, soziale Missstände und unzulänglicher Schutz vor Gewalttaten im Heimatland sind häufig genannte Gründe. Da solches Vorbringen bereits im Asylverfahren geprüft wurde, kann die HFK in der Regel leider auch nicht helfen.

B. ENTSCHEIDUNGSKRITERIEN

Die beschriebenen Beispielfälle zeigen, wie schwierig die Entscheidungen oft sind, insbesondere wenn sich die positiven und negativen Aspekte bei einem Härtefallantrag ausgleichen. Zudem bleiben auch immer wieder Zweifel, ob ein Antragsteller wirklich

selbstständig in Deutschland leben kann oder sich nicht doch besser in seinem Heimatland zurechtfinden würde. Auch wenn ein/e Antragsteller/in aus einem als sicher geltenden Herkunftsstaat kommt, sind besonders bei längerem Aufenthalt gem. § 23a AufenthG Billigkeitsgesichtspunkte möglich, die ein Härtefallersuchen rechtfertigen. Ein absoluter Ausschlussgrund für eine Aufenthaltserlaubnis aus dringenden humanitären Gründen ist die Herkunft aus einem sicheren Land jedenfalls nicht.

Nach wie vor hat ein Härtefallantrag bei Vorliegen wiederholter oder schwerer Straftaten oder in Einzelfällen auch bei fortdauerndem Täuschungs- bzw. Verweigerungsverhalten gegenüber den Ausländerbehörden nur geringe Erfolgsaussichten. Die Kommission hat auch verstärkt Wert auf die Klärung der Identität der Antragsteller und deren engagierte Mitwirkung bei der Passbeschaffung gelegt. Weniger gravierende Delikte stehen einem Härtefallersuchen der Kommission an das Innenministerium bei sonst ordentlicher wirtschaftlicher und sozialer Integration nach schon bisher ständiger Praxis der HFK nicht unbedingt entgegen, es erfolgt aber stets eine Gesamtabwägung aller positiven und negativen Gesichtspunkte eines Antrags, um den Menschen, die um eine Aufenthaltserlaubnis nachsuchen, gerecht zu werden.


Positiv bewertet die HFK Integrationsleistungen der Antragsteller sowie die Lebensperspektiven von Kindern und Jugendlichen. In besonderen Fällen können allgemein bekannte erhebliche Schwierigkeiten in den Herkunftsländern der Antragsteller von der HFK in die Gesamtabwägung aller Gesichtspunkte des Einzelfalls einbezogen werden. Es besteht erneut Veranlassung, darauf hinzuweisen, dass die HFK nicht in die Kompetenz des BAMF, einer Bundesbehörde, eingreifen bzw. von den dort getroffenen rechtlichen und tatsächlichen Feststellungen abweichen kann. Auch über gesundheitliche oder zielstaatliche Gründe, die einer Ausreise entgegenstehen können und eventuell eine weitere Duldung rechtfertigen, entscheidet nicht die HFK, was viele Antragsteller bzw. der Berater offenbar nicht wissen oder nicht z.K. nehmen wollen. Die HFK entscheidet über Aufenthaltserlaubnisse, d.h. Aufenthaltsrechte. Über eine bloße Duldung zu entscheiden, ist Angelegenheit der Verwaltung.

Eingaben an die HFK sollten aussagekräftig begründet, mit entsprechenden Unterlagen belegt sein und qualifizierte Aussagen zum Stand der Integration im Arbeitsleben, im sozialen Umfeld und ggf. in der Schule treffen, so dass sich die Kommission unter Einbeziehung der Stellungnahmen der Ausländerbehörden ein zuverlässiges Bild von den Härtefallbewerbern/innen und ihrer Situation machen kann. Im Berichtsjahr wurden aber mit steigender Tendenz Anträge eingereicht, die diesen Anforderungen in keiner

Weise entsprochen haben und deshalb auch keinen Erfolg haben konnten. Es ist auch fast nie möglich, bei sehr kurzem Aufenthalt eine Integration oder auch nur Ansätze dazu nachzuweisen. In solchen Fällen kommen allenfalls Duldungen wegen zielstaatlicher oder gesundheitlicher Gründe in Betracht, über die aber wie betont nicht die Kommission, sondern nur das BAMF bzw. die Ausländerbehörden entscheiden können.

2. Die Härtefallkommission

A. GRUNDLAGEN UND VERFAHREN

 Nach § 23a Absatz 2 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) vom 30. Juli 2004 (BGBl. I S. 1950) wurden die Länder ermächtigt, auf Landesebene durch Verordnung eine Härtefallkommission einzurichten und auf deren Ersuchen unter bestimmten Voraussetzungen Aufenthaltserlaubnisse (Aufenthaltsgewährung in Härtefällen) zu erlassen.

Die Landesregierung hatte aufgrund dieser Ermächtigung am 28. Juni 2005 (GBl. S. 455) eine Härtefallkommissionsverordnung (HFKomVO) beschlossen, die am 9. Juli 2005 in Kraft getreten ist. Am 19. September 2005 fand die konstituierende Sitzung der von der Landesregierung eingesetzten Härtefallkommission statt. Sie gab sich in dieser Sitzung eine Geschäftsordnung.

Die Härtefallkommission ist unabhängig. Sie wird ausschließlich im Wege der „Selbstbefassung“ tätig. Ausländer, ihre Vertreter oder Dritte haben keinen Anspruch darauf, dass die Härtefallkommission sich mit einer Eingabe befasst oder eine bestimmte Entscheidung trifft.

Die Härtefallkommission kann das IM Baden-Württemberg ersuchen, einem vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländer abweichend von den ausländerrechtlich festgelegten Erteilungs- und Verlängerungsvoraussetzungen für einen Aufenthaltstitel eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen. Ein Härtefallersuchen setzt voraus, dass nach den Feststellungen der Härtefallkommission dringende humanitäre oder persönliche Gründe die weitere Anwesenheit des Ausländers im

Bundesgebiet rechtfertigen. Andernfalls lehnt die Härtefallkommission ein Ersuchen ab.

Die Härtefallkommission befasst sich nach den Bestimmungen der HFKomVO inhaltlich nur dann mit einer Eingabe, wenn

- sie auf die Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis gerichtet ist,
- der Ausländer vollziehbar ausreisepflichtig ist,
- kein behördliches oder gerichtliches Verfahren anhängig ist, das die Vollziehbarkeit der Ausreisepflicht des Ausländers oder die Erteilung eines Aufenthaltstitels zum Gegenstand hat,
- der Ausländer sich zum Zeitpunkt der Eingabe im Bundesgebiet aufhält und sein Aufenthaltsort bekannt ist,
- eine Ausländerbehörde in Baden-Württemberg örtlich und sachlich zuständig ist,
- nicht der Inhalt einer früheren Eingabe, mit der sich die Härtefallkommission bereits befasst hat, ohne wesentliches neues Vorbringen wiederholt wird,
- nicht in gleicher Sache zur selben Zeit ein Petitionsverfahren anhängig ist,
- der Ausländer nicht zum Zweck der Aufenthaltsbeendigung nach § 50 Abs. 6 AufenthG zur Aufenthaltsermittlung oder Festnahme ausgeschrieben ist,
- gegen den Ausländer keine vollziehbare Ausweisungsverfügung wegen einer Straftat oder einer von ihm ausgehenden Gefahr

(§§ 53, 54 Abs. 1 und Abs. 2 Nr. 3, 7 AufenthG; [entsprechen §§ 53, 54 Nr. 5, 5a, 7 oder § 55 Abs. 2 Nr. 8 AufenthG a. F.] und keine vollziehbare Abschiebungsanordnung (§ 58a AufenthG) besteht und

- der Antrag nicht offensichtlich rechtsmissbräuchlich ist. Nach Ansicht der HFK, die sich auch auf die seit 20. Oktober 2015 geltende Fassung von § 23 a Absatz 1 S.3 AufenthG (geändert durch Art. 3 Nr. 3 des Gesetzes vom 20. Oktober 2015 [BGBl I S. 1722]) stützt, liegt ein solcher Missbrauch vor, wenn schon nach kurzem Aufenthalt ein Härtefallantrag offensichtlich nur gestellt wird, um eine bereits terminlich festgesetzte Abschiebung zu verzögern.

Die Härtefallkommission entscheidet in nichtöffentlicher Sitzung. Anhörungen des Ausländers oder Dritter finden nicht statt. Härtefallersuchen der Kommission bedürfen der Stimmen von zwei Drittel der Anwesenden, mindestens jedoch von sechs Mitgliedern der HFK.

Richtet die HFK ein Härtefallersuchen an das Innenministerium, hat dieses zu entscheiden, ob ihm entsprochen wird. Entspricht es dem Ersuchen, ordnet es gegenüber der zuständigen Ausländerbehörde an, den Betroffenen eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen. Rechtsmittel gegen die Entscheidungen der HFK sind nicht möglich.

B. 2016 IN ZAHLEN

Im Jahr 2016 wurden in insgesamt 8 Sitzungen 451 Eingaben behandelt, von denen 197 aus rechtlichen Gründen unzulässig waren.

Ferner waren 189 Eingaben wegen zu kurzen Aufenthalts und deshalb fehlender Integration offensichtlich unbegründet.

EINEN ZUSAMMENFASSENDEN ÜBERBLICK ERMÖGLICHT FOLGENDE TABELLE*:

BERICHTSZEITRAUM	2016	2015	INSGESAMT (AB 2005)
1. Härtefalleingaben (Neueingänge) (2016 haben sich vierzehn Anträge durch Rücknahme, freiwillige Ausreise u.a. erledigt)	610 (1.892)	393 (1.178)	3.215 (9.926)
2. Von der Kommission insgesamt getroffene Entscheidungen (davon 197 Ablehnungen einer Befassung aus zwingenden rechtlichen Gründen im Jahr 2016)	451	297	2.669
3. Befassung und abschließende Prüfung von Eingaben	254 (858)	192 (594)	1.909 (5.980)
Davon wegen kurzen Aufenthalts und darauf beruhender fehlender Integration offensichtlich unbegründete und daher abgelehnte Eingaben	189 (689)	144 (491)	
Davon eingehend beratene und abschließend geprüfte Eingaben	65 (169)	48 (104)	
3.1 Entscheidungen der Kommission für Härtefallersuchen (darunter - seit 2005 - 32 Teilersuchen)	36 (314)	31 (73)	705 (2.152)
3.2 Quote der Entscheidungen für Härtefallersuchen**	14 %	16 %	37 %
bei Berücksichtigung der offensichtlich unbegründeten Fälle	55 %	65 %	62 %***
bei Nichtberücksichtigung der offensichtlich unbegründeten Fälle (Teilersuchen werden hälftig angerechnet)			
3.3 Anordnungen des Innenministeriums nach § 23a AufenthG bzw. Umsetzung der Ersuchen auf andere Weise. Darunter sind 7 Fälle (12 Personen) für die eine Ausbildungsduldung nach § 60a Abs. 2 Satz 4 AufenthG erteilt wurde bzw. erteilt werden soll. Ein Ersuchen wurden nicht umgesetzt und in einem Fall wird noch geprüft, ob eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25a AufenthG erteilt werden kann.	34 (77)	31 (73)	658 (1.778)
3.4 Übereinstimmungsquote der Kommissionsersuchen mit den IM-Entscheidungen (soweit bisher abschließend vom IM entschieden)	94 %	100 %	93 %

Erläuterung:

* Für den Zeitraum vom **1. Januar bis 31. Dezember 2016** (linke Spalte), das Jahr 2015 (mittlere Spalte) und den Gesamtzeitraum seit Bestehen der Härtefallkommission (rechte Spalte) ergaben sich zusammenfassend die dargestellten Eingangs- und Erledigungszahlen. Dabei ist zu beachten, dass sich die von der Kommission getroffenen Entscheidungen z.T. noch auf Anträge bezogen, die bereits im Vorjahr eingegangen waren. Zahlen in Klammern beziehen sich auf die jeweils betroffenen Personen.

** In den Tätigkeitsberichten bis 2013 wurden die offensichtlich unbegründeten Fälle bei der Berechnung der Quote der Entscheidungen für Härtefallersuchen mit einbezogen. Aufgrund des seit dem Jahr 2014 verstärkten Anstiegs der offensichtlich unbegründeten Fälle, unter denen viele Fälle sind, in denen das Härtefallverfahren nach der Intention der Antragsteller bzw. der Bevollmächtigten kurzfristig die bereits angekündigte Abschiebung verhindern soll, erscheint diese Berechnung wegen Verzerrung der Statistik nicht mehr sinnvoll. In Zukunft werden diese Fälle in der Statistik extra ausgewiesen und nicht mehr in die genannte Quote mit einbezogen.

*** Die Quote der Entscheidungen bei Nichtberücksichtigung der offensichtlich unbegründeten Fälle wird seit dem Tätigkeitsbericht 2014 extra ausgewiesen und berechnet und bezieht sich daher bei „insgesamt“ auf Eingaben seit dem Jahr 2014, siehe unter **.

Die gebotene gründliche Aufbereitung der meist sehr komplexen Fälle unter Einbeziehung der unteren und höheren Ausländerbehörden sowie weiterer Stellen ließ auch im Jahr 2016 eine wie in der Verordnung vorgesehene Bearbeitungsdauer von drei Monaten nicht zu. Die Bearbeitungsdauer vom Einreichen einer Härtefalleingabe bis zur abschließenden Entscheidung betrug bei den eingehend beratenen und abschließend geprüften Fällen ca. 12 Monate, bei den

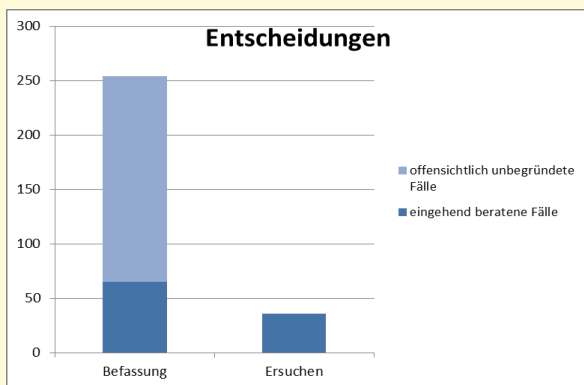
offensichtlich unbegründeten Fällen ca. 7 Monate. Wegen längerer Unterbesetzung in der Geschäftsstelle der HFK hat die Vorbereitung der für die Sitzungen der HFK notwendigen Unterlagen teils länger gedauert.

Die Kommission legt im Interesse der Antragsteller Wert darauf, dass auch das Innenministerium die abschließende Entscheidung

nach dem Ersuchen der Kommission möglichst zügig trifft, damit die gesamte Verfahrensdauer nicht zusätzlich verlängert wird. Am Ende des Berichtsjahrs 2016 waren allerdings etliche Ersuchen der HFK noch nicht umgesetzt.

DIE ENTSCHEIDUNGSBILANZ 2016 IM EINZELNEN:

- Bei 197 Eingaben musste eine Befassung der Kommission nach § 4 Absatz 2 Satz 1 HFKomVO von vornherein als unzulässig abgelehnt werden. Es handelte sich dabei im Wesentlichen um Eingaben von Ausländern, die zum Zeitpunkt der Eingabe nicht vollziehbar ausreisepflichtig waren, ein anderes Verfahren zur
- Bei 254 Eingaben machte die Kommission von ihrem Selbstbefassungsrecht im Sinne einer inhaltlichen Befassung Gebrauch und entschied in der Sache über ein Härtefallersuchen an das Innenministerium. Bei 189 Eingaben davon konnte wegen sehr kurzen Aufenthalts der Antragsteller kaum eine Integration festgestellt werden. Die Anträge waren deshalb offensichtlich unbegründet. 65 Eingaben prüfte die Kommission eingehend und abschließend. 36 Eingaben führten zu einem Härtefallersuchen an das Innenministerium.



- Insgesamt 218 Eingaben, davon 29 der eingehend beratenen Fälle, führten wegen Nichterreichens der erforderlichen Zwei-Drittel-Mehrheit zu keinem Ersuchen. Ausschlaggebend dafür waren meist eine nicht gelungene wirtschaftliche und gesellschaftliche Integration und insbesondere Straftaten von einigem Gewicht, wobei auch in solchen Fällen stets eine Gesamtabwägung aller Umstände erfolgte, was bedeutet, dass ein negativer Aspekt allein ebenso wenig wie ein einziger positiver Gesichtspunkt die Entscheidungen der Härtefallkommission bestimmt. Auch die zu erwartenden Belastungen der öffentlichen Kassen,

Erlangung eines Aufenthaltsrechts betrieben, untergetaucht waren oder bereits zu einem früheren Zeitpunkt eine Eingabe an die Härtefallkommission gerichtet hatten. Erneute Eingaben führten wegen der Ausschlussregelung des § 4 Absatz 2 Nummer. 6 HFKomVO in aller Regel zu keiner neuen Befassung der Kommission. Es blieb auch im Jahr 2016 bei dieser zurückhaltenden Praxis der Kommission. Soweit die Nichtbefassungsgründe lediglich temporären Charakter hatten, d. h. heilbar waren (z. B. Formfehler, Anhängigkeit eines anderen aufenthaltsrechtlichen Verfahrens), konnte bzw. kann nach einem Wegfall des Nichtbefassungsgrundes eine erneute Eingabe eingereicht werden, besonders die der kommunalen Sozialhilfeträger (Stadt- und Landkreise), wurden in die Erwägungen der Härtefallkommission einbezogen, waren aber für sich allein gesehen kein Ablehnungsgrund.

ZUSAMMENWIRKEN MIT DEN MINISTERIEN

Durch die Zweistufigkeit der Härtefallprüfung - erstens Prüfung und ggf. Ersuchen durch die Kommission, zweitens im Ersuchensfall abschließende Entscheidung mit Außenwirkung durch das Innenministerium - sind Unterschiede bei der Bewertung einer Eingabe möglich. Die Härtefallkommission ist nicht nur beratendes Gremium und erwartet deshalb, dass ihre Härtefallersuchen im Regelfall vom Innenministerium akzeptiert werden. Das Innenministerium befand bezüglich des Jahres 2016 zunächst über 24 Eingaben, zu denen die Kommission ein Ersuchen beschlossen hatte und ordnete dabei in 24 Fällen die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 23a AufenthG an bzw. setzte die Ersuchen in Form einer Ausbildungsduldung um. Über die weiteren aus dem Jahr 2016 noch offenen Ersuchen entschied das Innenministerium erst im Jahr 2017. Bis auf zwei Fälle wurde den offenen Ersuchen entsprochen und es werden Aufenthaltserlaubnisse nach § 23a AufenthG, in einem Fall nach § 25a AufenthG und in sieben Fällen Ausbildungsduldungen erteilt. Einem Ersuchen wurde nicht entsprochen und bei einem weiteren Ersuchen wird noch geprüft, ob den Kindern eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25a AufenthG erteilt werden kann. In einem Fall aus dem Jahr 2014, bei dem die Entscheidung des Innenministeriums bis zur abschließenden Klärung einiger Gesichtspunkte aufgeschoben worden war, wurde die Umsetzung des Ersuchens endgültig abgelehnt.

C. PERSONENKREIS DER HÄRTEFALLBEWERBER

Die Zahl von insgesamt 610 Härtefalleingaben für 1.892 Personen im Berichtszeitraum setzt sich wie folgt zusammen (Zahlen für 2015 in Klammern):

Eingaben für Einzelpersonen	35% (29%)
Eingaben für Personengruppen (i. d. R. Familien, Lebenspartner etc.)	65% (71%)
ZEITPUNKT DER EINREISE NACH DEUTSCHLAND (SOWEIT BEKANNT)	
- bis 2005	2% (3%)
- 2006 bis 2010	3% (5%)
- 2011 bis 2014	53% (79%)
- Einreise 2015	41% (13%)
- Einreise 2016	1%
ANTEILE DER NATIONALITÄTEN AN DEN EINGEGANGENEN EINGABEN	
- Serbien	20% (33%)
- Kosovo	30% (24%)
- Mazedonien	14% (23%)
- Bosnien und Herzegowina	5% (5%)
- Albanien	15% (3%)
- Gambia	3% (2%)
- Pakistan	2% (2%)
- Afghanistan	3% (1%)
- Sonstige	8% (7%)
ANTEILE DER HERKUNFTSKONTINENTE AN DEN EINGEGANGENEN EINGABEN	
- (Südost-)Europa einschl. Russland und Türkei	86% (88%)
- Asien	7% (5%)
- Afrika	6,5% (6%)
- Amerika	0,5% (1%)

Änderungen gegenüber den Vorjahren hinsichtlich der Zusammensetzung ergeben sich insofern, als der Anteil an Einzelpersonen gegenüber den Familien wieder etwas zugenommen hat. Hinsichtlich der geografischen Herkunft der Härtefallbewerber ist der Anteil von Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien weiterhin hoch, hierunter besonders der Anteil an Eingaben von Familien. Aus dem Kosovo und insbesondere aus Albanien ist der Anteil an Eingaben weiterhin ansteigend, während er bzgl. Serbien und Mazedonien rückläufig ist. Anträge von Einzelpersonen beziehen

sich überwiegend auf die afrikanischen Staaten und Pakistan sowie Afghanistan.

Hierbei fällt auf, dass Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien für die 2016 eine Härtefalleingabe an die Kommission gerichtet wurde, sehr häufig erst 2014 oder 2015 ins Bundesgebiet eingereist sind. Bei 123 Eingaben für Personen aus Serbien sind die Betroffenen in 86 Fällen im genannten Zeitraum eingereist. Bei kosovarischen Staatsangehörigen trifft dies bei 182 Eingaben auf 158 Fälle und bei mazedonischen Staatsangehörigen bei 86 Eingaben auf 61 Fälle zu.

D. MITGLIEDER DER HÄRTEFALLKOMMISSION

BENENNENDE/ VORSCHLAGENDE STELLE	MITGLIED	STELLVERTRETENDES MITGLIED
Ehemaliges Integrationsministerium	Vorsitzender Dr. Edgar Wais Präsident des Landkreistags Baden-Württemberg a. D.	Dr. Friedrich Gackenholtz Ministerialrat a.D.
Innenministerium	Stellvertretender Vorsitzender Jürgen Hofer Oberbürgermeister a.D.	Dr. Hans-Peter Welte Lehrbeauftragter
Liga der freien Wohlfahrtspflege	Friedhelm Nöh Geschäftsführer Arbeiterwohlfahrt Stuttgart	Ute Baisch Vorsitzende Richterin am Landgericht, ehemalige Landesleiterin der Sozialarbeit im Präsidium des DRK Landesverband Baden-Württemberg
Ev. Landeskirchen	Hans-Joachim Zobel Dekan i. R.	Dr. Günter Banzhaf Pfarrer i. R.
Kath. Kirche	Frau Dr. Irme Stetter-Karp Bischöfliches Ordinariat Stuttgart	Josef Follmann Referatsleiter Migration und Integration beim Caritasverband für die Erzdiözese Freiburg a. D.
Landkreistag Baden-Württemberg	Jürgen Vogt Leitender Regierungsdirektor Landratsamt Ludwigsburg	Günther Meinhold Oberverwaltungsrat Landratsamt Rems-Murr-Kreis
Städtetag Baden-Württemberg	Werner Wölfle * Bürgermeister	Dieter Hauswirth Oberbürgermeister a.D.
Vom Innenministerium vorgeschlagene Persönlichkeit des Landes	Harald Denecken Erster Bürgermeister a.D.	Hermann Mühlbeyer Staatssekretär a.D.
Vom ehemaligen Integrationsministerium berufene Persönlichkeit des Landes islamischen Glaubens	Jama Maqsudi Stellvertretender Geschäftsführer der Arbeitsgemeinschaft Dritte Welt (AGDW) e. V.	Gülten Aysel Vorsitzende der Förderation der Vereine Türkischer Elternbeiräte in Württemberg e. V. und des Deutsch-Türkischen Forums Stuttgart e.V.
Flüchtlingsrat Baden-Württemberg	Jörg Schmidt-Rohr	Udo Dreutler

* seit November 2016, zuvor Bürgermeisterin Isabel Fezer

3. Ausblick

Im Bericht für das Jahr 2015 wurde im Hinblick auf den Zustrom von Asylbewerbern und Bürgerkriegsflüchtlingen auf die Gesetzgebungskompetenz des Bundes verwiesen. Der Bund hat inzwischen auch Regelungen zu einer rascheren Rückführung abgelehnter Asylbewerber getroffen. Es bleibt abzuwarten, ob nun auch gesetzliche Regelungen zum Zuzug integrationsfähiger und -williger Ausländer erfolgen.

Um die laufend weiter zunehmende Zahl unzulässiger oder offensichtlich unbegründeter Härtefallangaben zu verringern, bieten sich Klarstellungen im Rahmen einer Novellierung der HFKomVO an. Vorarbeiten zu einer solchen Novelle laufen schon seit einiger Zeit. Eine Maßnahme könnte darin liegen, für die Zulässigkeit einer Härtefallangabe eine Mindestaufenthaltszeit festzulegen. Diese sollte aber nicht zu lange bemessen werden und in besonders gelagerten Fällen Ausnahmen zulassen. Die Kommission ist sich bewusst, dass dem Missbrauch durch Eingaben, bei denen keine Härtefallgründe im Sinne von § 23 a AufenthG geltend gemacht werden können und die so lediglich der Ausreiseverzögerung dienen, entgegengewirkt werden muss und gleichwohl den Grundsätzen humanitärer Einzelfallprüfung Rechnung getragen wird.

In früheren Berichten der HFK wurde die häufige Verhängung von Arbeitsverboten bereits wiederholt kritisiert. Der Bundesgesetzgeber hat inzwischen die arbeitsmarktpolitischen Arbeitsverbote eingeschränkt. Im Berichtszeitraum mussten nun aber von der HFK bei der Bearbeitung von Härtefallangaben wieder vermehrt meist von der oberen Ausländerbehörde verhängte Arbeitsverbote festgestellt werden. Arbeitsverbote sind jedoch ganz unbestritten ein wesentliches Integrationshindernis und sollten deshalb, wenn überhaupt, nur als letztes Hilfsmittel im Verwaltungsverfahren bei nicht mitwirkungsbereiten Ausländern verhängt werden. Dies würde auch die Sozialkassen entlasten, denn ein nicht arbeitender Ausländer muss voll aus diesen alimentiert werden.

Am Ende auch dieses Berichts sind ein paar Worte des Dankes angebracht, denn die HFK ist, um zu richtigen oder zumindest vertretbaren Entscheidungen zu kommen, auf die Mithilfe der Ausländerbehörden, die Stellungnahmen von Wohnortgemeinden, Arbeitgebern, Kirchenvertretern, Vereinsvorständen und vielen weiteren Bürgerinnen und Bürgern angewiesen, die zur Person der Antragsteller/-innen und deren Familien etwas sagen können. Ihnen allen sei für die oft aussagekräftigen und zugleich ausgewogenen Stellungnahmen, die eine wichtige Grundlage für die Entscheidungen der Kommission gebildet haben, an dieser Stelle gedankt. Dank gebührt auch den ehrenamtlich tätigen Helfern der Antragsteller für die meist sorgfältig ausgearbeiteten und mit Nachweisen belegten Antragschreiben. Die Kommission hat Verständnis, wenn den meist sehr engagierten Helfern nicht alle Umstände eines Falles bekannt sind oder ihnen die negativen Aspekte eines Antrags, die von der HFK eben auch berücksichtigt werden müssen, weniger wichtig als die positiven erscheinen. Alle Berater und Helfer von Flüchtlingen sollten aber noch vermehrt auf eine gute Mitwirkung der Ausländer im Verwaltungsverfahren insbesondere bei der Identitätsfeststellung und Passbeschaffung hinwirken. Selbst bei einer guten Integration kann die HFK ohne Klärung der Identität der Antragsteller kaum noch helfen.

Dank gilt schließlich der Geschäftsstelle der Härtefallkommission für die sorgfältige Vorbereitung der Sitzungen und die auch sonst erfolgte Unterstützung. Dem Herrn Innenminister wird für die vorübergehende Zuweisung von zwei weiteren Mitarbeitern an die Geschäftsstelle der HFK gedankt. Es bleibt zu hoffen, dass nun die für die Beratung in der HFK unumgänglichen Vorarbeiten (z.B. Einholung von Stellungnahmen und Auskünften) zügiger erfolgen können. Die HFK wird dann keine Probleme mehr haben, rascher Entscheidungen zu treffen.



Baden-Württemberg

MINISTERIUM FÜR INNERES, DIGITALISIERUNG UND MIGRATION