

Zwölfter Tätigkeitsbericht der Härtefallkommission

beim Ministerium für Inneres, Digitalisierung
und Migration Baden-Württemberg

Berichtszeitraum:

1. Januar 2017 bis 31. Dezember 2017



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
April 2018

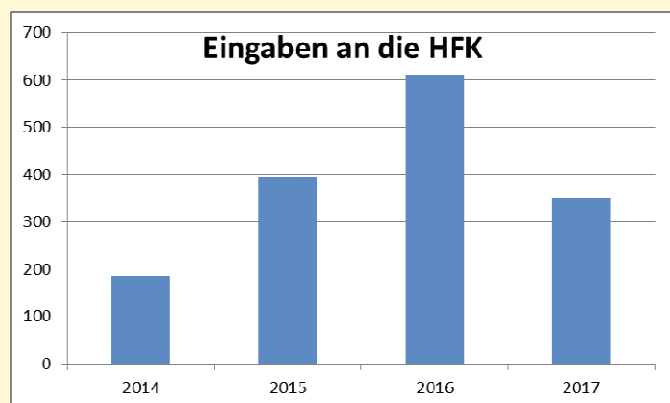
INHALT

1.	HÄRTEFALLEINGABEN UND ENTSCHEIDUNGSPRAXIS DER HÄRTEFALLKOMMISSION	4
A.	FALLBEISPIELE	4
B.	ÜBERLEGUNGEN ZU EINER WEITEREN VEREINFACHUNG UND BESCHLEUNIGUNG DER HÄRTEFALLVERFAHREN	7
C.	ENTSCHEIDUNGSKRITERIEN	8
2.	DIE HÄRTEFALLKOMMISSION	9
A.	GRUNDLAGEN UND VERFAHREN	9
B.	2017 IN ZAHLEN	10
C.	PERSONENKREIS DER HÄRTEFALLBEWERBER	12
D.	MITGLIEDER DER HÄRTEFALLKOMMISSION	13
3.	AUSBLICK	13

1. Härtefalleingaben und Entscheidungspraxis der Härtefallkommission

Die Zahl der Härtefalleingaben hat im Jahr 2017 im Vergleich zu 2016 erheblich abgenommen, nämlich von 610 auf 350 Eingaben. Sie ist aber dennoch deutlich höher als 2014 und früher. Die Härtefallkommission (HFK) hat 2017 über 520 Eingaben, welche zum Teil noch aus den Vorjahren stammen, entschieden und somit deutlich mehr Eingaben erledigt als im Vorjahr (451). Allerdings waren rund 80% der Eingaben entweder unzulässig oder offensichtlich unbegründet, weshalb nur 87 Eingaben vertieft geprüft wurden. In 42 Fällen hat die Kommission ein Härtefallersuchen an den Innenminister gerichtet. Hervorzuheben ist, dass auch die Prüfung der Frage einer Unzulässigkeit bzw. offensichtlichen Unbegründetheit mit einem zum Teil erheblichen Aufwand verbunden ist, wobei die Geschäftsstelle der HFK besonders mit der Prüfung der Zulässigkeit belastet war. Auch die Feststellung einer offensichtlichen Unbegründetheit wird nicht „übers Knie gebrochen“, sondern von der Kommission eingehend geprüft. Eine detaillierte Statistik zu den genannten Entscheidungen findet sich in diesem Bericht unter Abschnitt 2 B. Auf die schwieriger gewordene Frage der Umsetzung von Härtefallersuchen der Kommission durch das Innenministerium wird am Ende des Abschnitts 2 B näher eingegangen.

ENTWICKLUNG DER EINGABEZAHLEN 2014 - 2017:



A. FALLBEISPIELE

Wie schon in früheren Berichten werden zum leichteren Verständnis der Entscheidungspraxis der Kommission vorweg einige Fallbeispiele aufgeführt, wobei die betroffenen Personen anonym bleiben.

UNZULÄSSIGE HÄRTEFALLEINGABEN

§ 4 Abs. 2 der Härtefallkommissionsverordnung (HFKomVO) enthält die Unzulässigkeitsgründe. Die HFK erachtet ferner nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen auch eine missbräuchliche Eingabe in Übereinstimmung mit dem Innenministerium für unzulässig, wenn die Antragsteller aus einem für sicher erklärten Herkunftsstaat kommen, der Rückführungstermin bereits vor Eingang der Härtefalleingabe feststand und darüber hinaus auch keine stichhaltigen Härtegründe vorgetragen wurden. Häufig wird nach der Ablehnung einer Härtefalleingabe erneut eine Eingabe bei der HFK eingereicht, die gem. § 4 Abs. 2 Nr. 6 HFKomVO (wiederholte Eingabe) grundsätzlich unzulässig ist. Wiederholte Eingaben werden jedoch ausnahmsweise in wenigen Einzelfällen zugelassen, wenn seit der letzten Befassung mindestens vier Jahre vergangen sind und wesentliche neue Gesichtspunkte vorgetragen werden.

In einem Fall wurde schon wenige Wochen nach der Ablehnung der Eingabe wegen offensichtlicher Unbegründetheit erneut eine Eingabe mit weiteren Unterlagen und Empfehlungen eingereicht. Diese wurde als unzulässig abgelehnt, zumal bei jeder Eingabe grundsätzlich sämtliche wesentlichen Aspekte benannt und belegt werden müssen, anderenfalls könnte durch immer wieder neues Vorbringen die Kommission mehrfach befasst werden, was besonders im Hinblick auf die zu prüfende beachtliche Zahl noch unerledigter anderer Eingaben nicht vertretbar wäre. Ferner befasst sich die Kommission grundsätzlich nicht mehr mit Eingaben von Betroffenen, bei denen offenkundig eine Ausbildungsduldung oder ein Aufenthaltsrecht aus anderen Gründen in Betracht kommt.

OFFENSICHTLICH UNBEGRÜNDETE HÄRTEFALLEINGABEN

In zahlreichen Eingaben wird zwar der Wille zur Integration betont, aber es können im Hinblick auf nur kurze Aufenthaltszeiten von oft unter zwei Jahren noch keine Ansätze zu einer solchen benannt, geschweige denn nachgewiesen werden. Im Übrigen beschränken sich die Gründe für den Antrag oft auf das bereits vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) geprüfte Vorbringen, d.h. auf zielstaatliche Gesichtspunkte, die keinen flüchtlingsrechtlichen Schutzstatus begründen können. Solche Eingaben sind nach ständiger Praxis der HFK aller Bundesländer offensichtlich unbegründet. In diesen Fällen werden von der Geschäftsstelle in der Regel keine weiteren Ermittlungen der Ausländerbehörden veranlasst, weil zusätzliche das Ersuchen stützende Erkenntnisse nicht zu erwarten sind.

- In einem Fall wurde ein längst erwachsener Antragsteller von einem deutschen Ehepaar adoptiert, das nun seine Härtefalleingabe unterstützte. Eine Adoption begründet kein Bleiberecht nach dem AufenthG, kann aber bei der von der HFK vorzunehmenden Abwägung aller Aspekte des Antrags eine gewisse Rolle spielen, jedoch nicht allein ausschlaggebend für ein Härtefallersuchen sein. Im benannten Fall war eine nennenswerte Integration nicht ersichtlich. Im Gegenteil: Ständige Behinderung der Ausländerbehörde, wiederholtes Untertauchen, Abschiebehaft, Verweigerung der Mitwirkung bei der Passbeschaffung usw. Die Kommission war einstimmig der Ansicht, dass die Härtefalleingabe trotz Adoption offensichtlich unbegründet war.

EINGEHEND BERATENE UND ABSCHLIESSEND ENTSCHEIDENE FÄLLE NACH EINHOLUNG VON STELLUNGNAHMEN DER AUSLÄNDERBEHÖRDEN

HÄRTEFALLEINGABEN VON FAMILIEN

- Drei selbständige Härtefalleingaben eines Ehepaars und ihrer zwei volljährigen Töchter waren hauptsächlich wegen eines Aufenthalts von erst zwei Jahren und eines sicheren Herkunftslands zunächst unter dem Tagesordnungspunkt „offensichtlich unbegründet“ eingeordnet worden. Wegen des trotz der Volljährigkeit bestehenden Familienzusammenhangs

wurden die Eingaben aber vertagt, um sie nach Einholung weiterer Auskünfte von den Ausländerbehörden gemeinsam vertieft prüfen zu können.

- Bei beiden Töchtern lagen trotz des kurzen Aufenthalts bereits gute Ansätze zu einer Integration, durch Unterstützerschreiben erhärtet, vor. Beide wollten eine Ausbildung als Altenpflegehelferin beginnen, was ihnen aber nicht gestattet wurde, weil Altenpflegehelferin im Gegensatz zur voll ausgebildeten Altenpflegerin keine qualifizierte Ausbildung im Sinne der Beschäftigungsverordnung ist. Die HFK ist an diese Beurteilung nicht gebunden. Auch Altenpflegehelferinnen werden gesucht. Im Übrigen wurden die Schwestern so gut im Praktikum beurteilt, dass eine spätere Weiterbildung zur Altenpflegerin sehr wohl möglich erscheint. Für beide jungen Frauen wurde deshalb ein Härtefallersuchen beschlossen.
- Mehr Probleme bereitete jedoch die Entscheidung über die Eingabe der Eltern, die kaum Integrationsansätze aufweisen konnten und somit im Hinblick auf ein sicheres europäisches Herkunftsland in Verbindung mit einem kurzen Aufenthalt im Prinzip ein klarer Fall einer offensichtlich unbegründeten Eingabe vorlag. Es hatte sich aber ein tragischer Verkehrsunfall ereignet, bei dem der Mann ohne das geringste eigene Verschulden seine Beine verlor. In der Regel begründet ein Unfall im Inland keinen Anspruch auf ein Aufenthaltsrecht. Schließlich hat die KFZ-Versicherung des Unfallverursachers sämtliche unfallbedingten Schäden zu begleichen, auch wenn der Geschädigte wieder in sein Heimatland zurückkehrt. Auch die Töchter können ihre Eltern jederzeit dort besuchen. Gleichwohl gab es innerhalb der HFK eine längere Diskussion im Hinblick auf den Familienzusammenhalt. Es wurde schließlich kein Härtefallersuchen beschlossen, vielmehr angeregt, die Eltern zumindest solange zu dulden, bis die Töchter ihre Ausbildungen abgeschlossen haben. Eine solche Empfehlung spricht die Kommission nur ausnahmsweise aus, weil über eine Duldung grundsätzlich die Ausländerbehörden allein zu entscheiden haben.
- Eine Familie aus Bosnien mit drei Kindern hält sich seit fünf Jahren in Baden-Württemberg auf. Sie bezog die überwiegende Zeit in vollem Umfang öffentliche Leistungen und ist, seit der

Familienvater als Gartenbauhelfer arbeitet, auch weiterhin auf ergänzende Leistungen angewiesen. Es lag somit ein Regelausschlussgrund gem. § 6 HFKomVO für die Vergangenheit vor und kann auch für die Zukunft nicht ausgeschlossen werden. Gleichwohl stellte die HFK ein Härtefallersuchen, weil die Familie von der Ausländerbehörde insgesamt positiv bewertet wurde und besonders die Kinder nach der Beurteilung durch die Schulen bzw. ein Kinderhaus sich in jeder Hinsicht, insbesondere auch sprachlich, bestens im Klassenverband und Sportverein integriert haben. Die Ausländerbehörde teilte noch mit, dass die älteste Tochter Aussicht habe, nach § 25a AufenthG eine Aufenthaltserlaubnis zu bekommen. Diese Bestimmung geht zwar § 23a AufenthG vor, gleichwohl wurde die Tochter ausnahmsweise in das Härtefallersuchen einbezogen.

- Schwieriger zu beurteilen war die Eingabe einer Familie mit drei Kindern, zwei davon in Heidelberg geboren. Seit fünf Jahren lebt die Familie hier und hat noch weiter zurückliegende Voraufenthalte in Deutschland. Trotz gewisser Bemühungen ist eine wirtschaftliche Integration noch nicht voll gelungen. Auch von einer überzeugenden sozialen Integration kann noch nicht gesprochen werden, es sind aber erfolgversprechende Ansätze zu erkennen. Die Abwägung der für und gegen ein Aufenthaltsrecht aus humanitären Billigkeitsgründen sprechenden Gesichtspunkte fiel der HFK nicht leicht. Schließlich gaben die ordentlichen Deutschkenntnisse, die längeren Aufenthaltszeiten im Inland, und letztlich auch die Geburt von zwei Kindern in Deutschland den Ausschlag für ein Härtefallersuchen.

HÄRTEFALLEINGABEN VON EINZELPERSONEN

- Erfolgreich war die Eingabe einer 20-jährigen Frau, die in Deutschland geboren ist und bis zur Abschiebung im Jahr 2007 ihre Kindheit hier verbracht hat. 2014 ist sie wieder eingereist, hat sodann ein Praktikum als Krankenpflegerin mit bester Beurteilung abgeschlossen und ist deshalb wirtschaftlich gut integrierbar. Dasselbe gilt erst recht für ihre soziale Integration. Sie spricht ordentlich deutsch, wird von ihrer Berufsschule gelobt und hat gute Zeugnisse. Geschwister von ihr leben bereits mit Aufenthaltserlaubnis in Baden-Württemberg. Bei dieser

Sachlage fiel die Entscheidung für ein Härtefallersuchen leicht.

- Keinen Erfolg, trotz eines über 17-jährigen Aufenthalts, hatte die Eingabe eines Mannes aus Pakistan. In dieser ganzen Zeit war ihm keine wirtschaftliche Integration gelungen; zwei Arbeitgeber haben ihm schon in der Probezeit gekündigt. Er kann sich zwar mündlich in deutscher Sprache verständigen, sonst konnten aber keine weiteren Integrationsleistungen festgestellt werden. Gegenüber der Ausländerbehörde hat er falsche Angaben gemacht und im Übrigen bei der Passbeschaffung nicht mitgewirkt. Schließlich hat er doch noch einen Pass vorgelegt, der aber vom Herkunftsland wegen fehlender Identifikationsnummer nicht anerkannt wurde. An sich hätte die Eingabe schon im beschleunigten Verfahren als offensichtlich unbegründet abgelehnt werden können. Die Kommission legt aber bei einem längeren Aufenthalt stets Wert auf eine vertiefte Prüfung und eingehende Stellungnahme durch die Ausländerbehörde, um ggf. vorliegende Integrationsleistungen in Erfahrung zu bringen. Diese konnten allerdings bei dem Mann aus Pakistan leider nicht festgestellt werden.
- Erfolglos blieb auch die Härtefalleingabe eines Mannes aus einem zentralafrikanischen Land, der seit neun Jahren hier lebt und noch einige meist kürzere Voraufenthalte in Deutschland hatte. Fast die ganze Zeit war er von öffentlichen Leistungen abhängig, wobei er seit wenigen Monaten eine Beschäftigung im unteren Lohnbereich hat. Es kann jedoch noch nicht von einer gelungenen wirtschaftlichen Integration gesprochen werden. Auch die soziale Integration ist, außer mündlichen Deutschkenntnissen, dürftig. Die HFK neigt bei Menschen aus schwierigen Herkunftsländern oder benachteiligten Volksgruppen eher zu Nachsicht. Der Antragsteller fiel jedoch durch wiederholtes aggressives Verhalten auf, hatte kleinere Straftaten begangen, ist wiederholt untergetaucht und hat insgesamt mit der Ausländerbehörde schlecht zusammengearbeitet. Trotz des längeren Aufenthalts lagen jedoch aus den genannten Gründen die Voraussetzungen für ein Härtefallersuchen nicht vor. Die HFK ist zwar bestrebt, Menschen, die es verdienen, zu

helfen. Die Voraussetzungen dafür waren aber auch im Fall eines Mannes, der vor sechs Jahren mit gefälschtem Reisedokument nach Zwischenaufhalten in Italien und der Schweiz eingereist war, nicht gegeben. Einen schon vor Jahren ausgestellten Pass legte er erst während des Härtefallverfahrens vor. Auch sonst war sein Zusammenwirken mit der Ausländerbehörde alles andere als vorbildlich. Es lagen kleinere Straftaten vor, die bei sonst guter Integration ein Härtefallersuchen nicht ausschließen. Ein solches kam aber nach Abwägung aller entscheidungserheblichen Gesichtspunkte nicht in Betracht.

- Wie bereits oben ausgeführt, Härtefalleingaben, bei denen das Für und Wider eines Härtefallersuchens nicht lange abgewogen werden muss und der Beschluss für ein Härtefallersuchen daher einstimmig und somit eindeutig getroffen werden kann, sind selten geworden. Die Härtefalleingabe eines jungen Mannes aus Afghanistan war ein solcher Fall. Er hält sich seit bald acht Jahren hier auf, hat den Hauptschulabschluss und die Mittlere Reife an der zweijährigen Berufsfachschule jeweils als Jahrgangsbester abgeschlossen und befindet sich in einer Ausbildung als Mechaniker. Auch sozial ist er bestens integriert, er hat bei etlichen Veranstaltungen der Schule und der Stadt engagiert mitgewirkt, wird von zahlreichen Personen, auch dem Oberbürgermeister, unterstützt und ist wegen seiner Ausbildungsvergütung auf keine öffentlichen Leistungen mehr angewiesen. Die Ausländerbehörde teilte mit, dass er nach acht Jahren Aufenthalt ein Bleiberecht nach § 25b AufenthG beantragen könne. Zwar ist eine Härtefallentscheidung bei speziell geregelten Sachverhalten in der Regel subsidiär; die HFK kann jedoch nicht selbst entscheiden, ob eine spezielle Regelung des Aufenthaltsgesetzes zur Anwendung kommt und beschließt deshalb in derart eindeutigen Fällen, wie dem vorliegenden, ein Härtefallersuchen.

B. ÜBERLEGUNGEN ZU EINER WEITEREN VEREINFACHUNG UND BESCHLEUNIGUNG DER HÄRTEFALLVERFAHREN

Wie bereits auch im Vorjahresbericht ausführlich dargelegt, werden unzulässige und offensichtlich unbegründete Härtefalleingaben in beachtlicher Zahl gestellt, um eine drohende Rückführung zu verzögern. Dies ist jedoch nicht im Sinne der Regelung des § 23a AufenthG. Aus diesem Grund hat die HFK schon vor zwei Jahren angeregt, die Zulassungsvoraussetzungen für eine Härtefalleingabe restriktiver als bisher zu fassen. Andere Bundesländer sind bereits so verfahren oder haben Vorprüfungen durch die Verwaltung oder, wie z. B. Niedersachsen, durch eine mit drei Personen besetzte Vorprüfungskommission angeordnet. In Baden-Württemberg ist die Bearbeitung der Härtefalleingaben so organisiert, dass die Geschäftsstelle zunächst die Zulässigkeit prüft und dann die Kommission mit einer Sammeliste bei der nächsten Sitzung über die für unzulässig erachteten Eingaben unterrichtet. Zweifelhafte Fälle werden vorab mit dem Vorsitzenden abgestimmt. Dieses Verfahren hat sich bewährt. Ferner werden missbräuchliche Härtefalleingaben als unzulässig abgelehnt, wenn die Eingabe erst erfolgt, nachdem der Termin für eine Rückführung in ein sicheres Herkunftsland bereits feststeht und keine erfolgversprechenden Integrationsbemühungen vorliegen. Mit der bestehenden HFKomVO ist dieses Verfahren zu vereinbaren, da die Kommission gem. § 23a Abs. 2 S. 2 AufenthG nicht verpflichtet ist, sich mit jeder Eingabe zu befassen. Eingaben, die zwar zulässig, aber offensichtlich unbegründet sind, werden gleichfalls von der Geschäftsstelle vorweg geprüft, die Entscheidung trifft jedoch die Kommission, die in etwa 10% der Fälle die abschließende Befassung vertagt, um vor einer endgültigen Entscheidung noch weitere Informationen von den Ausländerbehörden einzuholen. Auch wenn dadurch eine gewisse Vereinfachung des Verfahrens erzielt wurde, ist der mit den offensichtlich unbegründeten Eingaben verbundene Aufwand sowohl für die Geschäftsstelle als auch für die HFK immer noch hoch. Das zehnköpfige Gremium, welches aus dem ganzen Land zusammenkommt, sollte sich nicht mit offensichtlich unbegründeten, oft ausschweifenden Sachverhaltsdarstellungen, befassen müssen, sondern sich auf die aussichtsreichen Fälle konzentrieren können, damit die Antragsteller nicht zu lange auf die für sie wichtige

Entscheidung warten müssen. Daher ist auch in § 8 Abs.1 HFKomVO geregelt, dass Eingaben an die HFK in der Regel innerhalb von drei Monaten ab Eingang bei der Geschäftsstelle abschließend behandelt werden sollen. Diese Frist kann u.a. wegen der Überprüfung zahlreicher von vornherein aussichtsloser Eingaben längst nicht mehr eingehalten werden.

Es ist daher wünschenswert, die Zuständigkeit für die Prüfung und Vorabentscheidung von unzulässigen als auch offensichtlich unbegründeten Eingaben auf die Geschäftsstelle der HFK zu übertragen. Eine Überprüfung durch die HFK muss weiterhin gewährleistet sein.

C. ENTSCHEIDUNGSKRITERIEN

Die beschriebenen Beispielfälle zeigen, wie schwierig die Entscheidungen oft sind, insbesondere wenn sich die positiven und negativen Aspekte bei einer Härtefallangabe ausgleichen. Zudem bleiben auch immer wieder Zweifel, ob ein Betroffener wirklich selbstständig in Deutschland leben kann oder sich nicht doch besser in seinem Heimatland zurechtfinden würde. Auch wenn eine Person aus einem als sicher erklärten 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 Herkunftsstaat jedenfalls nicht. Nach wie vor hat eine Härtefallangabe 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 Betroffenen 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 einer Eingabe, um den Menschen, die um eine Aufenthaltserlaubnis nachsuchen, gerecht zu werden.

Positiv bewertet die HFK Integrationsleistungen der Betroffenen sowie die Lebensperspektiven von Kindern und Jugendlichen. In besonderen Fällen können allgemein bekannte erhebliche Schwierigkeiten in den Herkunftsländern 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 Betroffene bzw. die Unterstützer offenbar nicht wissen oder nicht zur Kenntnis nehmen wollen. Über eine bloße Duldung zu entscheiden, ist Angelegenheit der Verwaltung.

Eingaben an die HFK sollten außerdem 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 weiterhin steigender Tendenz Eingaben an die HFK gerichtet, 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 zumindest Ansätze einer Integration nachzuweisen. In solchen Fällen kommen allenfalls Duldungen wegen zielstaatlicher oder gesundheitlicher Gründe in Betracht, über die aber das BAMF bzw. die Ausländerbehörden entscheiden können.

2. Die Härtefallkommission

A. GRUNDLAGEN UND VERFAHREN

 Nach § 23a Absatz 2 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) sind die Länder ermächtigt, auf Landesebene durch Verordnung eine HFK einzurichten und auf deren Ersuchen unter bestimmten Voraussetzungen Aufenthaltserlaubnisse (Aufenthaltsgewährung in Härtefällen) zu erlassen.

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

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

Die HFK befasst sich inhaltlich nur unter bestimmten Voraussetzungen mit einer Eingabe. Im Wesentlichen muss Folgendes vorliegen:

- Es darf kein behördliches oder gerichtliches Verfahren anhängig sein, welches die Vollziehbarkeit der Ausreisepflicht oder die Erteilung eines Aufenthaltstitels zum Gegenstand hat; darunter fallen auch Verfahren nach der Dublin-Verordnung.
- Der Ausländer muss sich zum Zeitpunkt der Eingabe im Bundesgebiet aufhalten und sein Aufenthaltsort muss bekannt sein.
- Im Falle einer wiederholten Eingabe muss das Vorbringen neue wesentliche Umstände enthalten.
- Die Eingabe darf nicht rechtsmissbräuchlich sein. Nach Ansicht der HFK liegt ein solcher Missbrauch vor, wenn nach kurzem Aufenthalt ein Härtefallantrag offensichtlich nur gestellt wird, um eine bereits terminlich festgesetzte Abschiebung zu verzögern.
- Rechtsmissbräuchlich sind grundsätzlich auch solche Eingaben, die zur Umgehung des ausländerrechtlichen Verfahrens an die HFK gerichtet werden. Dies liegt in der Regel dann vor, wenn für die von der Eingabe erfassten Personen offensichtlich die Erteilung einer Ausbildungsduldung oder eines Aufenthaltstitels aus anderem Grunde (z. B. § 25a AufenthG) in Betracht kommt.

Befasst sich die HFK inhaltlich näher mit einer Eingabe, kann sie das Innenministerium 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 HFK dringende humanitäre oder persönliche Gründe die weitere Anwesenheit des Ausländers im Bundesgebiet rechtfertigen. Andernfalls lehnt die HFK die Annahme eines Härtefalls ab. Die HFK 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 oder des Innenministeriums sind nicht möglich.

Weitere Informationen zum Härtefallverfahren finden Sie auf der Homepage des Innenministeriums unter www.im.baden-wuerttemberg.de.

B. 2017 IN ZAHLEN

Im Jahr 2017 wurden in insgesamt 10 Sitzungen 520 Eingaben behandelt, von denen 211 aus rechtlichen Gründen unzulässig waren.

Ferner waren 222 Eingaben wegen zu kurzen Aufenthalts und deshalb fehlender Integration offensichtlich unbegründet.

EINEN ZUSAMMENFASSENDEN ÜBERBLICK ERMÖGLICHT FOLGENDE TABELLE*:

BERICHTSZEITRAUM	2017	2016	INSGESAMT (AB 2005)
1. Härtefalleingaben (Neueingänge)	350 (1.047)	610 (1.892)	3.565 (10.973)
2. Von der Kommission insgesamt getroffene Entscheidungen	520	451	3.189
Davon Ablehnungen einer Befassung aus zwingenden rechtlichen Gründen	211	197	
3. Befassung und abschließende Prüfung von Eingaben	309 (927)	254 (858)	2.218 (6.907)
Davon offensichtlich unbegründete und daher abgelehnte Eingaben	222 (722)	189 (689)	
Davon eingehend beratene und abschließend geprüfte Eingaben	87 (205)	65 (169)	
3.1 Entscheidungen der Kommission für Härtefallersuchen	42 (100)	36 (314)	747 (2.252)
3.2 Quote der Entscheidungen für Härtefallersuchen**	14 %	14 %	34 %
bei Berücksichtigung der offensichtlich unbegründeten Fälle	48 %	55 %	58 %***
bei Nichtberücksichtigung der offensichtlich unbegründeten Fälle (Teilersuchen werden hälftig angerechnet)			
3.3 Anordnungen des Innenministeriums nach § 23a AufenthG	26 (68)	34 (77)	684 (1.846)
3.4 Übereinstimmungsquote der Kommissionersuchen mit den IM-Entscheidungen	62 %	94 %	92 %

Erläuterung:

* Für den Zeitraum vom **1. Januar bis 31. Dezember 2017** (linke Spalte), das Jahr 2016 (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. Seit 2014 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 **.

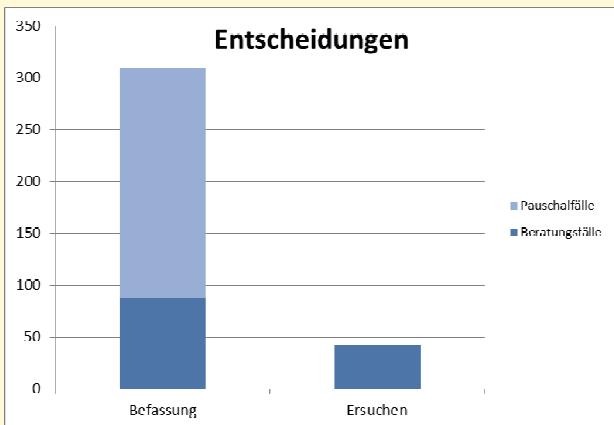
Die gebotene gründliche Aufbereitung der meist sehr komplexen Fälle unter Einbeziehung der unteren und höheren Ausländerbehörden sowie weiterer Stellen ließ auch im Jahr 2017 eine wie in der Verordnung vorgesehene Bearbeitungsdauer von drei Monaten nicht zu. Die Bearbeitungsdauer vom Einreichen einer Härtefalleingabe bis zur abschließenden Entscheidung betrug bei den eingehend

beratenden und abschließend geprüften Fällen ca. 12 Monate, bei den offensichtlich unbegründeten Fällen ca. 6 Monate.

Die Kommission legt im Interesse der Betroffenen 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.

DIE ENTSCHEIDUNGSBILANZ 2017 IM EINZELNEN:

- Bei 211 Eingaben musste eine Befassung der Kommission nach § 4 Absatz 2 Satz 1 HFKomVO von vornherein 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 Erlangung eines Aufenthaltsrechts betrieben, untergetaucht waren oder bereits zu einem früheren Zeitpunkt eine Eingabe an die HFK 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 2017 bei dieser zurückhaltenden Praxis der Kommission. Soweit die Nichtbefassungsgründe lediglich temporären Charakter hatten, d. h. heilbar waren (z. B. Formfehler, Anhängigkeit eines aufenthaltsrechtlichen Verfahrens), konnte bzw. kann nach einem Wegfall des Nichtbefassungsgrundes eine erneute Eingabe eingereicht werden.
- Bei 309 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 222 Eingaben konnte – zumeist wegen sehr kurzen Aufenthalts der Antragsteller - kaum eine Integration festgestellt werden. Die Eingaben waren deshalb offensichtlich unbegründet. 87 Eingaben prüfte die Kommission eingehend und abschließend. Davon führten 42 zu einem Härtefallersuchen an das Innenministerium.



- Insgesamt 267 Eingaben, davon 45 der eingehend beratenen Fälle, führten wegen Nichterreichens der erforderlichen Zweidrittel-Mehrheit zu keinem Ersuchen. Ausschlaggebend dafür waren meist eine nicht gelungene wirtschaftliche und gesell-

schaftliche 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 HFK bestimmt. Auch die zu erwartenden Belastungen der öffentlichen Kassen, besonders die der kommunalen Sozialhilfeträger (Stadt- und Landkreise), wurden in die Erwägungen der HFK einbezogen, waren aber für sich allein gesehen kein Ablehnungsgrund.

ZUSAMMENWIRKEN MIT DEM INNENMINISTERIUM

Durch die Zweistufigkeit der Härtefallprüfung – erstens Prüfung und ggf. Ersuchen durch die Kommission, zweitens im Fall eines Ersuchens abschließende Entscheidung mit Außenwirkung durch das Innenministerium – sind Unterschiede bei der Bewertung einer Eingabe möglich. Die HFK sieht sich nicht nur als beratendes Gremium und erwartet deshalb, dass ihre Härtefallersuchen vom Innenministerium im Regelfall akzeptiert werden. Dieses Ziel konnte im Gegensatz zu früheren Jahren nicht erreicht werden. Die HFK stellte im Jahr 2017 insgesamt 42 Ersuchen an das Innenministerium. In 26 Fällen kam das Innenministerium dem Ersuchen nach; in 16 Fällen folgte das Innenministerium dem Ersuchen nicht.

C. PERSONENKREIS DER HÄRTEFALLBEWERBER

Die Zahl von insgesamt 350 Härtefalleingaben für 1.047 Personen im Berichtszeitraum setzt sich wie folgt zusammen (Zahlen für 2016 in Klammern):

Eingaben für Einzelpersonen	42%	(35%)
Eingaben für Personengruppen (i. d. R. Familien, Lebenspartner etc.)	58%	(65%)
ZEITPUNKT DER EINREISE NACH DEUTSCHLAND (SOWEIT BEKANNT)		
- bis 2005	2%	(2%)
- 2006 bis 2010	4%	(3%)
- 2011 bis 2014	49%	(53%)
- Einreise 2015	41%	(41%)
- Einreise 2016 bis 2017	4%	(1%)
ANTEILE DER NATIONALITÄTEN AN DEN EINGEGANGENEN EINGABEN		
- Serbien	10%	(20%)
- Kosovo	36%	(30%)
- Mazedonien	9,5%	(14%)
- Bosnien und Herzegowina	4%	(5%)
- Albanien	9%	(15%)
- Gambia	6%	(3%)
- Pakistan	5%	(2%)
- Afghanistan	2,5%	(3%)
- Sonstige	18%	(8%)
ANTEILE DER HERKUNFTSKONTINENTE AN DEN EINGEGANGENEN EINGABEN		
- Europa einschl. Russland und Türkei	71%	(86%)
- Asien	15%	(7%)
- Afrika	14%	(6,5%)
- Amerika	0%	(0,5%)


Änderungen gegenüber den Vorjahren hinsichtlich der Zusammensetzung ergeben sich insofern, als der Anteil der Einzelpersonen gegenüber den Familien, weiter zugenommen hat. Die Eingaben für beide Personengruppen nähern sich langsam an. Hinsichtlich der geografischen Herkunft der Härtefallbewerber ist der Anteil von Personen aus dem Kosovo weiterhin ansteigend. Der Anteil

von Personen aus den übrigen Staaten des Westbalkans ist insgesamt zurückgegangen. Rund 75 % der Eingaben aus diesen Herkunftsländern betraf Familien. Anträge von Einzelpersonen beziehen sich überwiegend auf die Staaten Afrikas bzw. des Nahen Ostens.

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 Erster Landesbeamter 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 Föderation der Vereine Türkischer Elternbeiräte in Württemberg e. V. und des Deutsch-Türkischen Forums Stuttgart e.V.
Flüchtlingsrat Baden-Württemberg	Jörg Schmidt-Rohr	Udo Dreutler

3. Ausblick

 Es entspricht einer jahrelangen Praxis, dass das Innenministerium die Härtefallersuchen weitestgehend umsetzt. Ausnahmen gab es in der Regel nur, wenn der HFK negative Aspekte nicht oder nicht vollständig bekannt waren oder erst nach dem Ersuchen eingetreten waren. Dieses Verfahren hat sich bewährt. Wenn von der Regierung eine zehnköpfige erfahrene Expertenkommission aus dem ganzen Land einberufen wird, darf erwartet werden, dass deren Vorschläge in der Regel auch

vollumfänglich umgesetzt werden. Dies ist auch noch für die Härtefallersuchen des Jahres 2016 nach eingehenden Gesprächen des Staatssekretärs und des Ministerialdirektors mit der HFK so erfolgt und entspricht der Härtefallpraxis anderer Bundesländer. Im Übrigen hat die HFK, wie die Statistik ausweist, von ihrem Vorschlagsrecht für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis auch im Jahr 2017 nur sehr zurückhaltend Gebrauch gemacht.

Ein Nachteil des Härtefallverfahrens ist, dass sich der Zeitraum vom Eingang einer Eingabe bis zu deren Erledigung durch die HFK weit über die in § 8 HFKomVO vorgesehene Frist von drei Monaten hinaus aus den bereits oben genannten Gründen verlängert hat. Deshalb vertritt die HFK die Auffassung, dass die Umsetzung der Ersuchen durch das Innenministerium möglichst zeitnah erfolgen sollte, damit die Antragsteller nicht noch länger im Ungewissen gelassen werden. Dies war jedoch wiederholt sowohl im Jahr 2016 als auch 2017 nicht der Fall. Das Innenministerium sah, anders als in den zurückliegenden Jahren, nicht nur bei einzelnen, sondern bei einer ganzen Reihe von Härtefallersuchen noch Diskussionsbedarf. Die Kommission begrüßt zwar den Meinungsaustausch mit Herrn Staatssekretär und Herrn Ministerialdirektor, zumal bedingt durch die verstärkte Ankunft von Flüchtlingen in der Öffentlichkeit vermehrt die rasche Rückführung nicht aufenthaltsberechtigter Personen gefordert wird. Gerade auch deshalb sollte das Härtefallverfahren beschleunigt werden. Dazu hat die HFK durch Einführung eines beschleunigten Verfahrens bei unzulässigen und offensichtlich unbegründeten Härtefalleingaben im Rahmen des rechtlich Möglichen beigetragen; anderenfalls wären die Rückstände deutlich höher und die gesamte Verfahrensdauer wesentlich länger. Die Kommission konnte 2017 durch weitere Sitzungstermine und eine deutliche Erhöhung der pro Sitzung abgearbeiteten Eingaben, teils über fünfzig Eingaben in einer Sitzung, rückständige Eingaben erledigen. Ohne eine qualifizierte Vorarbeit der Geschäftsstelle wäre dies allerdings nicht möglich gewesen.

Die Kommission hat außerdem in den Berichten vergangener Jahre wiederholt die Verhängung von Arbeitsverboten kritisch angesprochen. Der Bundesgesetzgeber hat zwar diese Verbote gelockert, dennoch werden, wie verschiedenen Härtefalleingaben zu

entnehmen war, vermehrt Arbeitsverbote selbst in Fällen ausgesprochen, bei denen sich Arbeitgeber nachdrücklich für ihre Arbeitnehmer einsetzen. Bei allem Verständnis für die Notwendigkeit von Sanktionen, um bei einer mangelhaften Mitwirkung im Verwaltungsverfahren besonders bei der Passbeschaffung Druckmittel einsetzen zu können, sollte der Gesetzgeber erwägen, die Schwierigkeiten bei der Eingliederung von Migranten in das Arbeitsleben als Voraussetzung für eine gute Integration positiver zu bewerten. In der FAZ (Frankfurter Allgemeine Woche 44/2017, S. 26) lautete vor kurzem eine Schlagzeile zur Frage der Integration von Flüchtlingen: „Jeder Job ist ein Sieg“, der Verlust eines Arbeitsplatzes durch Arbeitsverbot wäre somit eine Niederlage, die möglichst vermieden werden sollte.

Abschließend sind neben den genannten Wünschen und Verbesserungsvorschlägen auch Worte des Dankes angebracht: An erster Stelle ein Dank an die Geschäftsstelle der HFK, die trotz zeitweise bestehender Engpässe beim Personal die große Zahl der Eingaben für die Beratung durch Einholung notwendiger Stellungnahmen und Fertigung aussagekräftiger Sitzungsunterlagen für die HFK stets gut verständlich vorbereitet hat. Ein Dank geht auch an das Innenministerium, das bei Personalengpässen der Geschäftsstelle wiederholt ausgeholfen hat.

Die Härtefallkommission legt Wert auf die Feststellung, dass die meisten der Menschen, die auf Grund eines Härtefallersuchens eine Aufenthaltserlaubnis erhalten haben (seit 2005 insgesamt 1.846), keine Last, sondern ein Gewinn für unsere Gesellschaft sind. Deshalb gebührt auch den Bürgern, den Ausländerbehörden sowie sonstigen Institutionen, die bei der Vorbereitung von Härtefalleingaben geholfen haben, unser Dank.



Baden-Württemberg

MINISTERIUM FÜR INNERES, DIGITALISIERUNG UND MIGRATION