

Mainz, 19.09.2023

Stellungnahme zum Entwurf der Neufassung der Landesverordnung zur Einrichtung einer Härtefallkommission nach § 23 a AufenthG

Die Einrichtung einer zusätzlichen Kommission in kleiner Besetzung, entspricht nicht der Praxis in den meisten Bundesländern. Mit der kleinen Kommission gäbe es in Zukunft eine doppelte Vorprüfung, ob ein Fall zur inhaltlichen Beratung anzunehmen wäre (Prüfung der Geschäftsstelle, ob Ausschlussgründe nach § 4 vorliegen & bei Vorliegen eines Regelausschlussgrundes i.S.v. § 4 Abs. 2 Prüfung durch die kleine Besetzung, ob der Fall dennoch zur Beratung in der großen Besetzung angenommen werden soll). Damit wird der Zugang zur Kommission extrem erschwert. Das lehnen wir ab. Allein die Mitglieder der Härtefallkommission sollten in den Sitzungen entscheiden, ob Härtegründe vorliegen oder nicht. Wir befürchten, dass durch die Zusammensetzung der kleinen Kommission und das damit verbundene Quorum das Ergebnis bei einer solchen Befassung in vielen Fällen schon feststehen würde.

Außerdem sollen die in § 4 aufgeführten Ausschlussgründe im Vergleich zu den bisherigen Unzulässigkeitsgründen erheblich erweitert werden. Dies würde zu einer weiteren dramatischen Senkung der Fallzahlen führen:

- Sind in der Verordnung von 2011 nur 6 Ausschlussgründe aufgezählt, nach denen der Antrag „zwingend ausgeschlossen ist“ so sind es im Entwurf der neuen Verordnung 9 Gründe.
- Sind es in der Verordnung von 2011 nur 5 Gründe, die einen Antrag „in der Regel“ ausschließen, sind es im Entwurf der neuen Verordnung 7 Gründe.

Gleichzeitig sind die Ausschlussgründe zudem mit großer Rechtsunsicherheit verbunden, da sie unbestimmt sind, ihr Verhältnis untereinander unklar ist und sich zum Teil an aufenthaltsrechtlichen Formulierungen orientieren, die bereits jetzt in der Praxis zu großen Anwendungsschwierigkeiten und – diskrepanzen führen (siehe Ausführungen unter §4).

§ 2- Zusammensetzung der Kommission, insbesondere der "Kleinen Besetzung"

§2 Abs. 1 Nr.5

„(1) Die Härtefallkommission besteht aus folgenden Mitgliedern: 5. einem Mitglied mit medizinischem Sachverstand,“

Anmerkung:

Wenngleich ein stetiges Mitglied mit medizinischem Sachverstand zu begrüßen ist, wird im Rahmen dieser Formulierung kein transparentes Auswahlverfahren geschaffen. Analog zu den weiteren Mitgliedern, empfiehlt es sich hier ein Vorschlagsrecht eines Verbandes oder einer Institution zu definieren.

§ 2 Abs. 5

(5) Die Härtefallkommission tagt unter der Leitung der oder des Vorsitzenden in Vollbesetzung oder in kleiner Besetzung mit drei Mitgliedern. Zur kleinen Besetzung gehören neben der oder dem Vorsitzenden der Härtefallkommission ein Mitglied, welches aus dem Kreis der in Abs 1. Nr.4 und ein Mitglied, welches aus dem Kreis der in Abs. 1 Nr. 6 und 7 genannten Personengruppen gewählt wird. Absatz 1 Satz 2 gilt entsprechend. Die kleine Besetzung tagt zu der Frage, ob ein Fall trotz des Vorliegens eines Ausschlussgrundes nach § 4 Abs. zur Beratung in der großen Besetzung angenommen werden soll, wenn das antragstellende Mitglied eine solche Prüfung innerhalb einer Woche nach Mitteilung über das Vorliegen eines Ausschlussgrundes nach § 4 Abs. 2 begründet beantragt.

Anmerkung:

Dieser Absatz sieht die Einführung eines Vorprüfungsausschusses, genannt Kommission in „kleiner Besetzung“ vor, die nicht aus der gesamten Kommission herausgewählt wird, sondern in der neben dem Vorsitzenden als feststehendes Mitglied ein Mitglied der Kommunalverwaltungen von vornherein gesetzt ist. Wir sehen die Notwendigkeit, dass die Kommission als Ganzes darüber entscheidet, in wessen Hände sie die Entscheidung legt, ob ein strittiger Fall in der Härtefallkommission in großer Besetzung beraten wird. Wir schlagen daher folgende Änderung vor:

„Sie besteht aus dem oder der Vorsitzenden und zwei Mitgliedern der Kommission, die aus ihrer Mitte gewählt werden“

§2 Abs. 6

„(6) Die im für das Ausländerwesen zuständigen Ministerium angesiedelte Geschäftsstelle der Härtefallkommission ermittelt den Sachverhalt, nimmt insbesondere eine Vorprüfung der Fälle vor, ob Ausschlussgründe nach §4 Abs. 1 oder Abs. 2 vorliegen...“

Anmerkung:

Vorgesehen ist, dass die Geschäftsstelle prüft, ob Ausschlussgründe nach § 4 vorliegen, die dazu führen, dass der Härtefallantrag verneint oder im Rahmen der „kleinen Besetzung“ beschieden wird. Die Befürchtung besteht, dass somit in wachsender Zahl Anträge nicht mehr in der in ihrer „großen Besetzung“ hierfür vorgesehenen Härtefallkommission im ausreichenden Maße diskutiert und entschieden werden können. Darüber hinaus besteht aus Sicht der Unterzeichner keine Notwendigkeit für die Etablierung einer Vorkommission – insbesondere aufgrund der fallenden Eingabezahlen und der bereits stattfindenden Vorprüfung des jeweiligen Sachverständigen der Härtefallkommission bei Annahme und Bearbeitung eines Härtefallantrags.

§ 3 Verfahren

§3 Abs. 1

(1) Ein Antrag auf Sachbefassung kann nur von einem Mitglied der Härtefallkommission gestellt werden und ist an die Geschäftsstelle zu richten.“

Anmerkung:

Wir bitten hier um folgende Ergänzung: „Ein Antrag kann von einem Mitglied oder einem stellvertretenden Mitglied gestellt werden.“

Diese Ergänzung stellt klar, dass auch stellvertretende Mitglieder Anträge stellen können und so die bisherige Praxis unverändert fortgesetzt wird.

§3 Abs. 3 S.5 (Positiver Beschluss)

„Ein Beschluss in der Sachbefassung in großer Besetzung kommt positiv zu Stande, wenn zwei Drittel der Anwesenden zustimmen.“

Anmerkung:

Wir schlagen folgende Ergänzung vor: „Ein Beschluss in der Sachbefassung in großer Besetzung kommt positiv zu Stande, wenn zwei Drittel der Anwesenden zustimmen. Ein Beschluss in kleiner Besetzung kommt positiv zu Stande, wenn ein anwesendes Mitglied der kleinen Besetzung dies beantragt.“

Für die Frage der Zulässigkeit eines Antrags sollten hinsichtlich der notwendigen Mehrheit geringere Maßstäbe als bei der Klassifizierung als Härtefall angesetzt werden. Etwaige Zweifel eines einzelnen Mitglieds bei einem sonst negativen Quorum sollten dadurch gehört werden. Dies entspricht auch dem Quorum in Hessen, wo es ebenfalls eine kleine Besetzung gibt.

§ 4 Ausschlussgründe

§4 Abs.1 Nr.3

„Eine Sachbefassung ist zwingend ausgeschlossen, wenn

Nr. 3. Die Ausländerin oder der Ausländer nicht vollziehbar ausreisepflichtig ist oder ein Rechtsbehelf mit aufschiebender Wirkung gegen den die Ausreisepflicht begründeten Verwaltungsakt erhoben werden kann,“

Anmerkung:

Der zweite Halbsatz sollte gestrichen werden:

~~„Die Ausländerin oder der Ausländer nicht vollziehbar ausreisepflichtig ist oder ein Rechtsbehelf mit aufschiebender Wirkung gegen den die Ausreisepflicht begründeten Verwaltungsakt erhoben werden kann.“~~

Die Erhebung eines Rechtsbehelfs mit aufschiebender Wirkung verursacht Kosten, da ein Rechtsanwalt/eine Rechtsanwältin eingeschaltet werden muss. Hinzu kommt, dass solche Rechtsbehelfe keine Aussicht auf Erfolg haben. Aber trotz dieser absehbaren Erfolglosigkeit müsste dieser Weg aufgrund der Formulierung zwingend begangen werden.

§4 Abs.1 Nr.7

*„Eine Sachbefassung ist zwingend ausgeschlossen, wenn
7. „...lediglich Gründe vorgetragen wurden, die ausschließlich in einem asyl- oder ausländerrechtlichen
Verfahren geprüft werden können,“*

Anmerkung:

Die Nr. 7 sollte wie folgt geändert werden:

*„... lediglich Gründe vorgetragen wurden, die ausschließlich in einem asyl-~~oder ausländerrechtlichen~~
Verfahren **gewürdigt** wurden. Ausnahmen von diesem Grundsatz werden zugelassen wie bei Verdacht
auf Vorliegen einer schweren psychischen Erkrankung wie Posttraumatische Belastungsstörung (PTBS),
deren Vorliegen durch entsprechende Atteste zu belegen ist. Dies gilt auch, wenn die PTBS im Asyl-
und/oder Gerichtsverfahren schon einmal zur Begründung angegeben wurde, jedoch nicht durch qua-
lifizierte Atteste nachgewiesen werden konnte“.*

Es ist vollkommen unklar, welche Gründe gemeint sein sollen, die nicht in einem ausländerrechtlichen Verfahren vorgetragen werden können: Integrationsleistungen können z.B. im Rahmen von §§ 25a, 25b AufenthG geltend gemacht werden und inlandsbezogene Ausreise- und Abschiebehindernisse aus gesundheitlichen oder familiären Gründen z.B. im Rahmen von § 25 Abs. 5 AufenthG bzw. im Rahmen der Duldungserteilung (bei der es sich ja ebenfalls um ein ausländerrechtliches Verfahren handelt). Das Wort „ausländerrechtlich“ sollte daher wieder gestrichen werden.

Bei der PTBS besteht ein besonderer Schutzbedarf, der durch das Asylverfahren oftmals nicht adäquat abgebildet werden kann.

Zum einen können psychische Erkrankungen in ihrer Ausprägung starken Schwankungen unterliegen. Zum anderen sind gerade Personen mit spezifischer traumaassoziierter Symptomatik (Vermeidungsverhalten, Dissimulation, multiple Ängste, Scham, Übererregung, Gedächtnisstörungen u.a.) per se gefährdet, durch die „Maschen des regulären Verfahrens zu fallen“. Die Nachweispflicht liegt bei den betroffenen Personen selbst. Dabei gelingt es häufig nicht, an qualifizierte Behandler und damit auch qualifizierte Atteste zu gelangen.

In Asylverfahren werden hier oftmals aussagepsychologische Kriterien vereinfacht angewendet und als Hinweise für mangelnde Glaubhaftigkeit (fehl)gedeutet.

Gerade auch in diesen Fällen muss es der Expertenkommission obliegen, diesen Sachverhalt gesondert zu prüfen bzw. Expertisen von sachverständigen Personen einzuholen.

Durch die Aufnahme der PTBS würde dem Umstand Rechnung getragen, dass zum Zeitpunkt des Asylverfahrens in der Regel die PTBS noch nicht durch entsprechende Nachweise/Gutachten unterlegt werden können, welche vom BAMF oder Gericht als ausreichend angesehen werden.

§4 Abs. 1 Nr. 9

*„Eine Sachbefassung ist zwingend ausgeschlossen, wenn
9. die erforderlichen Angaben gem.§3 Abs.2 Satz 1 im Antrag fehlen.“*

Anmerkung:

Wir bitten hier um folgende Ergänzung:

„Dies gilt nur, wenn das antragstellende Mitglied auf die Lücken hingewiesen wird und trotz des Setzens einer angemessenen Frist der Antrag insoweit weiter unvollständig bleibt“

Damit wird sichergestellt, dass nur versehentlich unterlassene Angaben nicht zur Unzulässigkeit des gesamten Antrags führen können

§ 5 Zurückstellung aufenthaltsbeendender Maßnahmen

„Solange sich die Härtefallkommission mit einem nicht offensichtlich nach § 4 ausgeschlossenen Antrag befasst, ordnet die oder der Vorsitzende über die Geschäftsstelle gegenüber der zuständigen Ausländerbehörde an, dass aufenthaltsbeendende Maßnahmen bis zur Entscheidung der Härtefallkommission zurückstellen sind.“

Anmerkung:

Der Absatz sollte folgende Ergänzung beinhalten:

„Solange sich die Härtefallkommission mit einem nicht offensichtlich nach § 4 ausgeschlossenen Antrag befasst, ordnet die oder der Vorsitzende über die Geschäftsstelle gegenüber der zuständigen Ausländerbehörde an, dass aufenthaltsbeendende Maßnahmen bis zur Entscheidung der Härtefallkommission zurückstellen sind verbunden mit der Anordnung, dass für den Zeitraum eine Duldung zu erteilen ist.“

Im Gegensatz zur jetzigen HFK-VO wird die Rechtsfolge des Aussetzens von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen in Form der Erteilung einer Duldung nicht mehr klar genannt. Zwar folgt aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungs- und Bundesverwaltungsgerichts, dass aus der nicht unmittelbaren Durchführung von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen die Erteilung einer Duldung folgen muss. Die Umsetzung dieser höchstrichterlichen Rechtsprechung ist in der Praxis aber oft ein riesiges Problem. Damit kann Sinn und Zweck der Regelung, für den Zeitraum des laufenden Härtefallverfahrens Rechtssicherheit für alle Beteiligten zu schaffen, gerade nicht erreicht werden.

§6 Härtefallentscheidung

§6 Abs. 1 S1. – 3

„(1) Eine Härte im Sinne des Härtefallverfahrens liegt vor, wenn in der Person des vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländers oder der vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländerin dringende humanitäre oder persönliche Gründe vorliegen, die einen Verbleib im Bundesgebiet rechtfertigen. Dafür können folgende Aspekte maßgeblich sein: ...“

Anmerkung:

Die an dieser Stelle von S. 1-3 aufgeführten Aspekte sind aus Sicht der Unterzeichner unvollständig und nicht dafür geeignet die inhaltliche Breite der in der Härtefallkommission zu beratenden Fälle adäquat abzudecken und führen vielmehr zu einer Einschränkung möglicher Fallkonstellationen und Härtegründe. Es wird empfohlen, sich hier an den bereits in der Fassung vom 23.04.2018 definierten Leitlinien der Härtefallkommission zu orientieren und diese an dieser Stelle verbindlich mitaufzunehmen. Die Leitlinien haben sich seit Inkraftsetzung als bewährte und inhaltlich umfassende Zusammenstellung für die Arbeit der Härtefallkommission erwiesen und dürfen auch bei Neufassung der Verordnung nicht außer Kraft gesetzt werden.