

Ausschuss für Verwaltung, Wirtschaft und Gesundheit
des Schwarzwald-Baar-Kreises
Sitzung am

Drucksache Nr. 153/2022 öffentlich

Ausländer- und Staatsangehörigkeitsrecht hier: Entwicklungen der Gesetzgebung des Bundes und Auswirkungen auf die Ausländerbehörde

Anlagen: 1
Gäste: ---

Sachverhalt:

Im Koalitionsvertrag der Ampelparteien wurde eine „Modernisierung des Einwanderungsrechts“ angekündigt. Im Oktober hat die Bundesregierung nun ihre „Fachkräftestrategie“ veröffentlicht (siehe Anlage). Darin stellt sie fest, dass Deutschland viele und gut qualifizierte Fachkräfte brauche.

Neben diversen Ausführungen zum Thema Aus- und Weiterbildung kommt in dieser Fachkräftestrategie dem Punkt 3.5 „Moderne Einwanderungspolitik, Reduzierung der Abwanderung“ aus Sicht der Ausländer- und Einbürgerungsbehörden eine besondere Bedeutung zu. Denn hier werden die bald zu erwartenden ausländer- und staatsangehörigkeitsrechtlichen Veränderungen angekündigt.

Bereits seit längerer Zeit sind bei der Ausländer- und Einbürgerungsbehörde des Landratsamtes sehr lange Bearbeitungszeiten und Probleme mit der telefonischen Erreichbarkeit festzustellen. Mit dieser Situation ist der Schwarzwald-Baar-Kreis kein Einzelfall, nahezu alle Ausländer- und Einbürgerungsbehörden sind überlastet. Auf Basis einer umfangreichen Recherche hatte der SWR bereits im Sommer hierüber berichtet. Daher blickt die Verwaltung sehr aufmerksam auf die neue Fachkräftestrategie, da diese erneut einen großen Arbeitsaufwand mit sich bringen wird.

Allgemeines Aufenthaltsrecht

Das Ausländerrecht unterliegt einem ständigen Wandel. Seit dem Paradigmenwechsel vom Ausländergesetz zum Aufenthaltsgesetz im Jahr 2005 hat sich das Ausländerrecht stetig verändert bzw. weiterentwickelt. Die Umsetzung des rechtlichen Rahmens wurde mit jeder Änderung aufwändiger.

Das Aufenthaltsgesetz regelt die wesentlichen Grundlagen für die Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen im Bundesgebiet. Neben der Erteilung von Aufenthaltstiteln

sind die Ausländerbehörden mit Inkrafttreten des Aufenthaltsgesetzes auch maßgeblich für die arbeitsrechtlichen Bestimmungen im Zusammenhang mit der Erteilung oder Verlängerung von Aufenthaltserlaubnissen verantwortlich. Damit verbunden ist ein großer Koordinierungsaufwand mit der Arbeitsverwaltung, Kammern, Anerkennungsstellen etc. Mit der Einführung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes im Jahr 2020 wurde die Zuwanderung zur Arbeitsaufnahme - zusätzlich zum bisherigen Rechtsrahmen – auf einen weiteren Weg gebracht, welcher in einem engen zeitlichen Korsett die komplette Koordinierung der aufenthalts- und arbeitsrechtlichen Antragsbearbeitung auf die Ausländerbehörden übertragen hat (beschleunigtes Fachkräfteverfahren). Baden-Württemberg hatte sich gegen eine zentrale Stelle für die Bearbeitung aller Anträge nach dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz entschieden, sodass jede Ausländerbehörde sich mit einer Vielzahl verschiedener Berufszweige (Pflegefachkräfte in Kliniken oder Pflegeheimen, Humanmediziner, Zahnärzte, Tierärzte, IT-Fachkräfte, Köche) befassen muss und eine Spezialisierung nicht erfolgen kann.

Humanitäres Aufenthaltsrecht

Die Flüchtlingswelle 2015/2016 brachte auch für die Ausländerbehörden schnell viele zusätzliche Aufgaben mit sich. Innerhalb kurzer Zeit mussten für eine Vielzahl syrischer Flüchtlinge die entsprechenden Aufenthaltstitel – je nachdem ob mit oder ohne vorausgehendes Asylverfahren – erteilt werden. Derzeit leben 831 Flüchtlinge mit 120 Familienangehörigen im Zuständigkeitsbereich der Ausländerbehörde des Landkreises (ohne die Städte Donaueschingen und Villingen-Schwenningen). Davon entfallen 514 auf die Gruppe der syrischen Flüchtlinge. Im laufenden Asylverfahren befinden sich aktuell 264 Personen. Geduldet (= Aussetzung der Abschiebung) – in der Regel nach einem vorausgehendem negativen Asylverfahren – werden derzeit 204 Personen.

Chancenaufenthaltsrecht

Erst im vergangenen Oktober hatte der Bundestag den Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts in 1. Lesung beraten. Mit der Einführung dieses Aufenthaltsrechts will die Bundesregierung langjährig geduldeten Ausländern ermöglichen, die Voraussetzungen für ein Bleiberecht in Deutschland zu erfüllen. Zu diesen Voraussetzungen zählen insbesondere die Sicherung des Lebensunterhalts, Kenntnisse der deutschen Sprache und der Identitätsnachweis. Ein einjähriges Chancen-Aufenthaltsrecht sollen Menschen erhalten, die am 01. Januar 2022 seit fünf Jahren geduldet, gestattet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis in Deutschland gelebt haben. Mit der Einführung der entsprechenden gesetzlichen Norm ist schon bald zu rechnen. Die zeitlichen Voraussetzungen für eine entsprechende Aufenthaltserlaubnis erfüllen aktuell ca. 125 geduldete Personen im Zuständigkeitsbereich unserer Ausländerbehörde.

Ukraine

In Folge des kriegerischen russischen Überfalls auf die Ukraine sind mittlerweile 3.172 Flüchtlinge (Stand 24. Oktober 2022) in den Schwarzwald-Baar-Kreis geflüchtet. Im Zuständigkeitsbereich unserer Ausländerbehörde befinden sich aktuell 1.457 ukrainische Flüchtlinge. Diese erhalten gem. EU-Regelung eine Aufenthaltserlaubnis

gem. § 24 Aufenthaltsgesetz bis 04. März 2024.

Die Bearbeitung der in diesem Zusammenhang eingegangenen großen Anzahl an Anträgen zur Erteilung der Aufenthaltserlaubnisse ist gekoppelt an eine vorausgehende erkennungsdienstliche (ED-) Behandlung mittels PIK-Station (Personalisierungsinfrastrukturkomponente). Nachdem diese verpflichtende ED-Behandlung eingeführt wurde, mussten in kürzester Zeit etliche hunderte Flüchtlinge nachträglich hierfür einbestellt werden. Ferner wurden parallel die neuankommenden Flüchtlinge fortlaufend erkennungsdienstlich behandelt.

Für die PIK-Station wurde interimswise zusätzliches Personal zur Verfügung gestellt. Die Entwicklung dieser Flüchtlingszahlen ist jedoch zu beobachten und bedarf ggf. einer weiteren personellen Unterstützung.

Übersicht der Fallzahlen im Ausländerrecht insgesamt

	Ausländer im Landkreis (ohne Städte VS und DS)	Anzahl der erteilten Aufenthaltserlaubnisse
2012	8.455	1.587
2017	12.119	1.187
2022	(31.10.2022) 15.647	2.480

Staatsangehörigkeitsrecht

Seit dem 01. Januar 2000 ist das deutsche Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) in Kraft, welches das bis dahin geltende Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz (RuStAG) aus dem Jahr 1914 grundlegend erneuert hatte. Auch hier erfolgen seither stetig Anpassungen hinsichtlich möglicher Anspruchs- oder Ermessenseinbürgerungen.

Ein Anspruch auf Einbürgerung besteht in der Regel nach 8-jährigem Aufenthalt im Bundesgebiet (= Anspruchseinbürgerung). Jedoch ist stets zu prüfen, ob die Voraussetzungen für eine Verkürzung der erforderlichen Aufenthaltszeiten auf sieben oder sogar sechs Jahre vorliegen. Hierbei werden u. a. besondere Integrationsleistungen, wie z.B. der erfolgreiche Abschluss eines Integrationskurses, besondere Sprachkenntnisse mit entsprechenden Zertifikaten, Ausbildung etc. berücksichtigt. Asylberechtigte können im Rahmen der Ermessenseinbürgerung nach sechs Jahren auch ohne besondere Integrationsleistungen eingebürgert werden, sofern deren Asylberechtigung fortbesteht. Ehegatten oder eingetragene Lebenspartner Deutscher können ggf. bereits nach 3-jährigem Aufenthalt eingebürgert werden.

Die Hinnahme der Mehrstaatigkeit (= doppelte Staatsangehörigkeit) erfolgt in der Regel bei der Einbürgerung von EU-Bürgerinnen und -Bürgern. Jedoch auch Asylberechtigte, deren Anerkennung nicht durch das Bundesamt widerrufen wird, sowie Staatsangehörige durch den Bund festgelegte Staaten (z.B. Brasilien, Syrien, Libanon) erhalten bereits jetzt die doppelte Staatsangehörigkeit.

Nahezu alle Einbürgerungsbehörden werden aktuell der außergewöhnlichen hohen Antragsflut nicht mehr Herr. Dies liegt insbesondere daran, dass eine Vielzahl der Flüchtlinge aus der Flüchtlingswelle 2015/2016 sich mittlerweile sechs Jahre (bzw.

bald acht Jahre) im Bundesgebiet aufhalten und nun eine Einbürgerung beantragen können. Auf Grund fehlender Identitätsklärungen wegen nicht vorhandener Pässe, Urkunden, Dokumente etc. sind gerade diese Einbürgerungsverfahren häufig sehr anspruchsvoll und zeitintensiv. Für diesen Personenkreis ist eine Reise in die frühere Heimat oder in Nachbarländer mit einem Flüchtlingsausweis oftmals nur sehr schwer oder gar nicht möglich, weshalb eine große Zahl der Flüchtlinge nun die deutsche Staatsangehörigkeit beantragt.

Daher stellt die Staatsangehörigkeitsbehörde des Landkreises, die auch für antragstellenden Ausländerinnen und Ausländer aus den Großen Kreisstädte Donaueschingen und Villingen-Schwenningen zuständig ist, einen auffallend starken Antragszuwachs fest.

Übersicht der Fallzahlen der Einbürgerungsbehörde

	Einbürgerungsanträge im Landkreis	Vollzogene Einbürgerungen
2012	310	258
2017	323	300
2022	bis 31.08.2022: 455 Geschätzt 31.10.2022: 540	bis 31.10.2022: 263

Neuerungen durch die geplanten Gesetzesänderungen der Bundesregierung

Im September stellte die Bundesregierung auf einem Fachkräftegipfel ihre Schwerpunkte vor, mit denen sie den Arbeitskräftemangel verringern will. Dies sind eine zeitgemäße Ausbildung, spezifische Qualifizierungsmaßnahme, eine effektivere Steigerung des Beschäftigungspotenzials und Steigerung der Erwerbsbeteiligung, eine Verbesserung der Arbeitsqualität und Veränderung der Arbeitskultur sowie schließlich die Modernisierung der Zuwanderung und Verringerung der Abwanderung.

Die Bundesregierung wird den rechtlichen Rahmen sowohl ausländerrechtlich im Hinblick auf die Einreise und den Aufenthalt sowie staatsangehörigkeitsrechtlich bezüglich der Einbürgerungen ändern. Ziel ist, „stärkere Teilhabe von Eingewanderten aus Drittstaaten und deren Familienangehörigen“ und „ein modernisiertes Einwanderungs-, Aufenthalts- und Staatsangehörigkeitsrecht, einschließlich zügiger, effektiver und bürokratiearmer Verwaltungsverfahren“. Die entsprechenden Gesetzes- und Verordnungsentwürfe sollen Anfang 2023 vom Bundeskabinett beschlossen werden. Dazu soll das Fachkräfteeinwanderungsgesetz, welches im Jahr 2020 in Kraft getreten ist, weiterentwickelt werden.

Ferner werden umfangreiche Anpassungen im Staatsangehörigkeitsgesetz angestrebt. Denn hier will die Bundesregierung zukünftig die Mehrfachstaatsangehörigkeit ermöglichen sowie Einbürgerungen erleichtern. Einbürgerungen werden dann künftig bereits nach fünf Jahren möglich sein; bei besonderer Integrationsleistungen sogar schon nach drei Jahren.

Personalausstattung in der Ausländer- und Einbürgerungsbehörde

In der Ausländer- und Einbürgerungsbehörde stehen insgesamt 11,1 VZÄ (Sekretariat, Sachbearbeitung sowie Leitung) zur Verfügung. Diese verteilen sich auf 9 Vollzeit- und 4 Teilzeitkräfte. Dabei handelt es sich um ein langjährig sehr erfahrenes und konstantes Team. Fluktuation ist kaum festzustellen. Gerade in diesen komplexen Rechtsgebieten ist Konstanz sehr wichtig, da eine Einarbeitung sehr lange Zeit beansprucht.

Punktuell wurden auf Grund der erkennbaren Arbeitszunahme und in Folge längerer Krankheitsvertretung befristete Aufstockungen bei den Teilzeitkräften vorgenommen um Belastungsspitzen abzufedern. Darüber hinaus wurde insbesondere im humanitären Aufenthaltsrecht in Folge der Flüchtlingswellen (sowohl 2015/2016 als auch 2022) durch befristete Verstärkung der steigenden Arbeitsbelastung entgegengetreten. Zuletzt wurden zwei befristete Einstellungen für die Bearbeitung der Aufenthaltsanträge der ukrainischen Flüchtlinge vorgenommen.

Die häufigen Rechtsänderungen im Ausländer- und Staatsangehörigkeitsrecht, welche im Laufe der Jahre kontinuierlich anspruchsvoller und damit prüf- und arbeitsaufwändiger wurden, blieben bei der Personalentwicklung unberücksichtigt. Auch das eingeführte Fachkräfteeinwanderungsgesetz hat bisher zu keiner Personalanpassung geführt. Der immer akuter werdende Fachkräftemangel führt jedoch gerade in diesem Bereich in den letzten Monaten zu deutlich steigenden Beratungsanfragen aus der Wirtschaft sowie entsprechenden Anträgen. Hier ist der Bearbeitungsaufwand aufgrund der Vielzahl an zu beteiligenden Stellen, der zeitlichen Zwänge des breiten abzudeckenden Spektrums (s.o.) deutlich höher als bei sonstigen Einreiseentscheidungen.

Durch die längere Unterstützung in Corona-Zeiten, den Betrieb eines Ukraine-Aufnahmezentrums und die generelle Arbeitszunahme aufgrund des sich stetig ändernden Rechtsrahmens (wie zuletzt die Einführung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes) sowie die allgemein steigenden Antragszahlen in der Einbürgerung sind mittlerweile enorme Rückstände entstanden. Die Bearbeitungszeiten haben sich sehr deutlich verlängert, was inzwischen vermehrt zu (Dienstaufsichts-)Beschwerden führt. Die Ausländer- und Staatsangehörigkeitsbehörde hat ihre Belastungsgrenze erreicht bzw. überschritten.

Stellungnahme der Verwaltung:

Die mit der Fachkräftestrategie der Bundesregierung zu erwartenden Gesetzesänderungen im Fachkräfteeinwanderungsgesetz sowie insbesondere die geplanten Weiterungen im Staatsangehörigkeitsgesetz werden sich zusätzlich auf die ohnehin schon angespannte Arbeitsbelastung der Ausländer- und Einbürgerungsbehörde auswirken. Auch das schon angekündigte Chancenaufenthaltsrecht für langjährig Geduldete wird im humanitären Aufenthaltsrecht zu einer spürbaren Mehrbelastung führen.

Jedoch gerade die Verkürzung der Aufenthaltszeiten sowie die ggf. grundsätzliche

Möglichkeit der Hinnahme der Mehrstaatigkeit im Staatsangehörigkeitsrecht, welche aktuell für Drittstaatsangehörige eher die Ausnahme ist, wird zu einer gewaltigen Fallzahlensteigerung führen.

Um der schon lange anhaltenden Überlastung in der Ausländer- und Staatsangehörigkeitsbehörde entgegen zu treten sowie die Herausforderungen durch die bevorstehenden gesetzlichen Änderungen im Zusammenhang mit der Fachkräftestrategie der Bundesregierung bewältigen zu können, ist eine personelle Verstärkung zwingend erforderlich.

Die Verwaltung schlägt daher vor, eine personelle Verstärkung von 5,0 Stellen in der Sachbearbeitung für das Ausländer- und Staatsangehörigkeitsrecht im Stellenplan 2023 zu berücksichtigen. Die Verwaltung sieht hier einen Bedarf von 2 zusätzlichen Stellen aufgrund der bisher schon angespannten Personalsituation. Darüber hinaus geht die Verwaltung davon aus, dass die zu erwartenden Gesetzesänderungen einen weiteren Personalbedarf von 3 Stellen erfordert.

Auch für das humanitäre Aufenthaltsrecht waren weitere 2 Stellen vorgesehen. Zum derzeitigen Zeitpunkt geht die Verwaltung jedoch nicht davon aus, dass diese benötigt werden.

Langfristig sind die Entwicklungen der Antragszahlen in der Ausländer- und Einbürgerungsbehörde zu beobachten. Denn die Einbürgerungszahlen aus der Flüchtlingswelle 2015/2016 werden nach einigen Jahren abebben. Die von der Bundesregierung beabsichtigte Mehrstaatigkeit wird im nächsten Jahr eine gewaltige Antragsflut auslösen. Jedoch auch diese wird sich im Laufe der kommenden Jahre langsam ausschleichen, weshalb ggf. mit einigem Zeitversatz das Personal in diesem Rechtsgebiet wieder sukzessive heruntergefahren werden kann.

Beschlussvorschlag:

1. Der Ausschuss für Verwaltung, Wirtschaft und Gesundheit stimmt einer Erhöhung der Planstellen in der Sachbearbeitung für das Ausländer- und Staatsangehörigkeitsrecht im Stellenplan für das Haushaltsjahr 2023 um 5,0 VZÄ zu.
2. 3,0 VZÄ werden unter dem Vorbehalt des Inkrafttretens des angekündigten Aufenthalts- und Staatsangehörigkeitsrechts gestellt und können sukzessive entsprechend der Fallzahlenentwicklung besetzt werden.