Herrn Oberbürgermeister
Stefan Hebbel
Rathaus
Friedrich-Ebert-Platz 1
51373 Leverkusen

Leverkusen, 20.10.26

Gemeinsamer Antrag
Rechtsstaatliche und integrationsfördernde Verwaltungspraxis der Ausländerbehörde bei laufenden Aufenthaltsverfahren

Beschluss:
Der Rat der Stadt Leverkusen beschließt:

1. Beendigung der bisherigen Praxis
Die Verwaltung wird beauftragt, im Rahmen des rechtlich Zulässigen, die bisherige Praxis weitestgehend zu beenden, bei laufenden Aufenthaltsverfahren nach Entzug einer Duldung lediglich eine „Bescheinigung über den vorübergehenden Aufenthalt ohne amtliche Aufenthaltsdokumente“ auszustellen, wenn die materiellen Voraussetzungen für die Erteilung eines Aufenthaltstitels bereits erfüllt sind und lediglich die Vorlage oder abschließende Prüfung eines Nationalpasses oder Passersatzes aussteht.

Stattdessen ist vor dem Entzug einer Duldung zu prüfen, ob eine Verfahrensduldung oder eine andere rechtlich zulässige Form der Aufenthaltsabsicherung bis zur Entscheidung über den Aufenthaltstitel in Betracht kommt. Im Zweifel sind Entscheidungen zugunsten von Bleibe- und Arbeitsperspektiven zu treffen.

2. Regelmäßige Berichtspflicht
Die Verwaltung berichtet dem zuständigen Fachausschuss und dem ACI halbjährlich in anonymisierter Form über:
* (falls noch vorhanden) die Anzahl der ausgestellten Bescheinigungen über den vorübergehenden Aufenthalt ohne amtliche Aufenthaltsdokumente,
* die Zahl der zuvor entzogenen Duldungen,
* die Zahl der erteilten Verfahrensduldungen,
* die wesentlichen Gründe für die jeweiligen Entscheidungen sowie
* den weiteren Ausgang der Aufenthaltsverfahren.

3. Besondere Härtefälle

Ergeben sich Anhaltspunkte dafür, dass aufenthaltsrechtliche Handlungsspielräume bestehen oder durch eine Entscheidung erhebliche integrationspolitische oder humanitäre Härten entstehen können, prüft die Verwaltung unverzüglich eine Befassung der Ausländerrechtlichen Beratungskommission oder anderer hierfür zuständiger Stellen, soweit dies rechtlich zulässig ist.

Über Fälle im Zusammenhang mit einem Verfahren vor der Härtefallkommission Nordrhein-Westfalen berichtet die Verwaltung dem zuständigen Fachausschuss und dem ACI ebenfalls halbjährlich in anonymisierter Form.

Begründung:

Die Bleiberechtsregelungen der §§ 25a und 25b Aufenthaltsgesetz dienen dem gesetzgeberischen Ziel, gut integrierten Menschen eine verlässliche Aufenthaltsperspektive zu eröffnen. Gleiches gilt für weitere aufenthaltsrechtliche Vorschriften, bei denen nachhaltige Integration Voraussetzung der Aufenthaltserteilung ist.

In der Praxis kommt es jedoch vor, dass Personen sämtliche materiellen Voraussetzungen für einen Aufenthaltstitel bereits erfüllen und lediglich die Vorlage oder abschließende Prüfung eines Passes aussteht. Nach Vorlage des Passes wird die bislang bestehende Duldung in Einzelfällen entzogen und stattdessen lediglich eine Bescheinigung über den vorübergehenden Aufenthalt ohne amtliche Aufenthaltsdokumente ausgestellt. Dies führt regelmäßig zum Verlust der Beschäftigungserlaubnis und gefährdet bestehende Arbeits- und Ausbildungsverhältnisse. Damit werden Integrationsleistungen entwertet und die Erteilung des angestrebten Aufenthaltstitels kann faktisch erschwert oder sogar vereitelt werden.

Besonders problematisch ist, dass die Verschlechterung der aufenthaltsrechtlichen Stellung häufig gerade infolge der Erfüllung behördlich geforderter Mitwirkungspflichten – insbesondere der Passbeschaffung – eintritt. Eine Verwaltungspraxis, bei der die Erfüllung einer Mitwirkungspflicht zu einem Verlust bestehender Rechtspositionen führt und dadurch die Erteilung des angestrebten Aufenthaltstitels erschwert oder vereitelt wird, steht in einem deutlichen Spannungsverhältnis zum Zweck der Bleiberechtsregelungen sowie zu den Grundsätzen einer pflichtgemäßen Ermessensausübung.

Hinzu kommt, dass eine solche Verwaltungspraxis geeignet ist, das Vertrauen in ein berechenbares und nachvollziehbares Verwaltungshandeln zu beeinträchtigen. Wer behördlichen Aufforderungen nachkommt, insbesondere seinen Mitwirkungspflichten zur Passbeschaffung nachkommt und damit die Voraussetzungen für die Erteilung eines Aufenthaltstitels schafft, darf nicht ohne sorgfältige Ermessensprüfung in eine aufenthaltsrechtlich schlechtere Position geraten. Andernfalls entsteht der Eindruck, dass gesetzlich geforderte Mitwirkung zu einer faktischen Schlechterstellung führt.

Die Ausländerbehörde verfügt bei der Entscheidung über aufenthaltsrechtliche Sicherungsinstrumente über gesetzliche Ermessensspielräume. Nach § 40 Verwaltungsverfahrensgesetz Nordrhein-Westfalen ist dieses Ermessen entsprechend dem

Zweck der gesetzlichen Ermächtigung auszuüben und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Sind mildere Mittel – insbesondere eine Verfahrensduldung oder eine vergleichbare Aufenthaltsabsicherung – geeignet, integrationsfördernde Rechtspositionen bis zum Abschluss des Titelerteilungsverfahrens zu erhalten, sind diese im Rahmen der Ermessensausübung ernsthaft zu prüfen.

Der Rat trifft mit diesem Beschluss keine Entscheidung in Einzelfällen. Er fordert vielmehr eine nachvollziehbare, transparente und am Zweck des Aufenthaltsgesetzes orientierte Verwaltungspraxis. Die vorgesehene Dokumentations- und Berichtspflicht stärkt die Nachvollziehbarkeit behördlicher Ermessensentscheidungen und ermöglicht dem Rat die Wahrnehmung seiner politischen Kontrollfunktion. Zugleich wird sichergestellt, dass Fälle mit besonderer humanitärer oder integrationspolitischer Bedeutung frühzeitig erkannt und vorhandene Beratungsmöglichkeiten ausgeschöpft werden.

gez.	gez.	gez.	gez.
Dirk Löb SPD	Claudia Wiese B’90/DIE GRÜNEN	Keneth Dietrich Die Linke	Peter Viertel Volt/Bürgerliste