

Entwurf

**Verordnung**  
**zur Änderung der Niedersächsischen Härtefallkommissionsverordnung**

Vom . August 2013

Aufgrund des § 23 a Abs. 2 Satz 1 des Aufenthaltsgesetzes in der Fassung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), zuletzt geändert durch Artikel 12 des Gesetzes vom 25. Juli 2013 (BGBl. I S. 2749), wird verordnet:

Artikel 1

Die Niedersächsische Härtefallkommissionsverordnung vom 6. August 2006 (Nds. GVBl. S. 426), zuletzt geändert durch Verordnung vom 3. Juli 2012 (Nds. GVBl. S. 214), wird wie folgt geändert:

1. § 1 wird wie folgt geändert:

- a) Der bisherige Wortlaut wird Satz 1.
- b) Es wird der folgende Satz 2 angefügt:

„<sup>2</sup>Die Härtefallkommission gibt sich eine Geschäftsordnung.“

2. § 2 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

aa) Die bisherigen Sätze 1 bis 3 werden durch die folgenden neuen Sätze 1 und 2 ersetzt:

„<sup>1</sup>Die Härtefallkommission besteht aus zehn Mitgliedern. <sup>2</sup>Das Fachministerium beruft

1. das vorsitzende Mitglied,
2. ein Mitglied auf Vorschlag des Niedersächsischen Landkreistages,

3. ein Mitglied auf Vorschlag des Niedersächsischen Städtetages,
4. ein Mitglied auf Vorschlag der Konföderation der evangelischen Kirchen in Niedersachsen,
5. ein Mitglied auf Vorschlag des Katholischen Büros Niedersachsen,
6. ein Mitglied auf Vorschlag der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege in Niedersachsen,
7. ein Mitglied auf Vorschlag des Flüchtlingsrates Niedersachsen,
8. ein Mitglied, das als Ärztin oder Arzt im öffentlichen Gesundheitswesen tätig ist und über psychotherapeutische Erfahrung verfügt, im Einvernehmen mit dem für Gesundheit zuständigen Ministerium und
9. zwei weitere Mitglieder

sowie für jedes Mitglied mindestens ein stellvertretendes Mitglied entsprechend den Nummern 1 bis 9.“

bb) Die bisherigen Sätze 4 und 5 werden Sätze 3 und 4.

cc) Im neuen Satz 3 wird die Angabe „Satz 3“ durch die Angabe „Satz 2“ ersetzt.

b) Es wird der folgende neue Absatz 2 eingefügt:

„(2) <sup>1</sup>Die oder der Beauftragte für Migration und Teilhabe ist berechtigt, mit beratender Stimme an den Sitzungen der Härtefallkommission teilzunehmen. <sup>2</sup>Im Fall der Verhinderung kann eine von ihr oder ihm bestimmte Person als Vertreterin oder Vertreter teilnehmen.“

c) Die bisherigen Absätze 2 bis 5 werden Absätze 3 bis 6.

d) Im neuen Absatz 3 werden nach dem Wort „ihre“ die Worte „alleinige Wohnung oder ihre“ eingefügt.

e) Im neuen Absatz 6 Satz 1 werden nach dem Wort „Härtefallkommission“ die Worte „sowie die oder der Beauftragte für Migration und Teilhabe und deren oder dessen Vertreterin oder Vertreter“ eingefügt.

3. In § 3 Abs. 2 Satz 2 werden die Verweisung „§ 5 Abs. 2“ durch die Verweisung „§ 5 Abs. 1“ und die Verweisung „§ 5 Abs. 3“ durch die Verweisung „§ 5 Abs. 2“ ersetzt.

4. § 5 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird gestrichen.

b) Die bisherigen Absätze 2 bis 4 werden Absätze 1 bis 3.

c) Der neue Absatz 1 Satz 1 wird wie folgt geändert:

aa) In Nummer 4 werden nach den Worten „Ausreisepflicht und“ die Worte „wiederholt mindestens vier Wochen“ eingefügt.

bb) Nummer 6 erhält folgende Fassung:

„6. ein Ausweisungsgrund nach § 53 oder § 54 AufenthG vorliegt, es sei denn, dass am Tag des Eingangs der Eingabe

a) die Verbüßung der Jugendstrafe mindestens drei Jahre oder die Verbüßung der Freiheitsstrafe mindestens fünf Jahre zurückliegt und die Ausländerin oder der Ausländer in diesem Zeitraum nicht erneut wegen einer vorsätzlich begangenen Straftat verurteilt worden ist, oder

b) die Entstehung eines Ausweisungsgrundes nach § 54 Nrn. 3 bis 7 AufenthG mindestens drei Jahre zurückliegt, oder“

d) Der neue Absatz 2 erhält folgende Fassung:

„<sup>1</sup>Liegt kein Nichtannahmegrund nach Absatz 1 Satz 1 vor, so entscheidet die Härtefallkommission durch das Vorprüfungsgremium über die Annahme der Eingabe. <sup>2</sup>Kommt die Entscheidung nicht einstimmig zustande, so ist die Eingabe zur Beratung angenommen. <sup>3</sup>Die Härtefallkommission kann in der Geschäftsordnung eine von Satz 2 abweichende Regelung treffen.“

e) Im neuen Absatz 3 Satz 2 werden die Worte „oder bis zum Ende des Verfahrens nach § 7 Abs. 6 Satz 3“ gestrichen.

5. § 6 wird gestrichen.

6. Der bisherige § 7 wird § 6 und wie folgt geändert:

- a) Absatz 1 Satz 3 wird gestrichen.
- b) Es wird der folgende neue Absatz 2 eingefügt:

„(2) Eine Beschäftigte oder ein Beschäftigter des für das Ausländerrecht zuständigen Ministeriums nimmt mit beratender Stimme an den Sitzungen der Härtefallkommission teil.“

- c) Der bisherige Absatz 2 wird Absatz 3.

- e) Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 4 und erhält folgende Fassung:

„(4) <sup>1</sup>Die Entscheidung für ein Härtefallersuchen und sonstige Entscheidungen der Härtefallkommission bedürfen der Mehrheit der Stimmen der anwesenden stimmberechtigten Mitglieder. <sup>2</sup>Die Abstimmung über ein Härtefallersuchen ist geheim.“

- f) Die bisherigen Absätze 4 und 5 werden Absätze 5 und 6.

- g) Der bisherige Absatz 6 wird gestrichen.

- 7. Es wird der folgende neue § 7 eingefügt:

„§ 7  
Übergangsregelung

<sup>1</sup>Eingaben aus Härtefallverfahren, die nach § 7 Abs. 6 Satz 3 in der am XX<sup>1</sup>. August 2013 geltenden Fassung beendet sind, gelten als zur Beratung angenommene Eingaben, wenn nicht nachträglich ein Nichtannahmegrund nach § 5 Abs. 1 Satz 1 eingetreten ist. <sup>2</sup>Ob ein Nichtannahmegrund eingetreten ist, entscheidet die Härtefallkommission durch ihr vorsitzendes Mitglied.“

Artikel 2

Diese Verordnung tritt am XX. August 2013 in Kraft.

Hannover, den . August 2013

## **Die Niedersächsische Landesregierung**

### B e g r ü n d u n g

#### **A. Allgemeiner Teil**

##### I. Anlass und Ziel der Verordnung

Das Aufenthaltsgesetz (AufenthG) regelt in § 23 a die Erteilung eines Aufenthaltstitels in Härtefällen. § 23 a Abs. 2 Satz 1 AufenthG ermächtigt die Landesregierung, durch Rechtsverordnung eine Härtefallkommission einzurichten und unter anderem das Verfahren und Ausschlussgründe zu bestimmen.

Die Rahmenbedingungen für die Arbeit der Härtefallkommission sollen verändert werden, um mehr Menschlichkeit im Umgang mit Flüchtlingen und ihren Familien zu ermöglichen. Damit die Härtefallkommission ihrem humanitären Auftrag gerecht werden kann, werden insbesondere die Nichtannahmegründe und die Regelausschlussgründe erheblich reduziert, so dass sich die Kommission mit den Eingaben ohne Bewertungsvorgaben durch die Verordnung befassen kann. Darüber hinaus werden die Anzahl der stimmberechtigten Mitglieder auf neun erhöht und das Quorum verändert.

##### II. Verbandsbeteiligung

Im Rahmen der Verbandsbeteiligung sind der Niedersächsische Landkreistag, der Niedersächsische Städtetag, die Konföderation der evangelischen Kirchen in Niedersachsen, das Katholische Büro Niedersachsen, die Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege in Niedersachsen, der Flüchtlingsrat Niedersachsen und die Beauftragte für Migration und Teilhabe angehört worden. Geäußert hat sich auch der Landesfrauenrat Niedersachsen.

Der Niedersächsische Landkreistag lehnt die Änderungen weitgehend ab. Er befürchtet, dass die vorgesehenen Regelungen dazu führen, dass die Entscheidungen der Härtefallkommission ihren Ausnahmecharakter verlieren und die Härtefallkommission künftig regelmäßig das Ausländerrecht korrigiert. Die anderen angehörten Organisationen begrüßen die Änderungen, haben zum Teil aber noch Änderungsvorschläge zum Entwurf und auch weitergehende Vorschläge.

Das Ergebnis der Verbandsbeteiligung wird nachfolgend und im Besonderen Teil der Begründung dargestellt und bewertet.

### III. Änderungen nach der Verbandsbeteiligung

Da die Verordnung der Kommission weite Spielräume lässt, ist in § 1 Satz 2 vorgesehen, dass sich die Härtefallkommission eine Geschäftsordnung gibt.

Um betroffene Ausländerinnen und Ausländer nachdrücklich auf die Möglichkeit der Anrufung der Härtefallkommission hinzuweisen, ist nunmehr in § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 vorgesehen, dass die Belehrung durch die Ausländerbehörden wiederholt zu erfolgen hat.

Der absolute Ausschlussgrund des § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 NHärteKVO wegen Straftaten, der im Entwurf an den Straftatenkatalog des § 2 Nr. 11 des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung anknüpft, wird verändert: Maßgeblich ist künftig, ob ein Ausweisungsgrund nach § 53 oder § 54 Aufenthaltsgesetz vorliegt. Um Resozialisierungsaspekte einfließen lassen zu können, werden jedoch Zeiten der Straffreiheit berücksichtigt.

Entscheidungen des Vorprüfungsgremiums, die nicht einstimmig sind, führen dazu, dass diese Eingaben zur Beratung angenommen sind. Die Härtefallkommission kann dazu allerdings in der Geschäftsordnung eine abweichende Regelung treffen.

Die bisherige Regelung in § 6 Abs. 1 Satz 3, wonach Anhörungen nicht zulässig sind, wird gestrichen.

Zur Klarstellung werden folgende Regelungen aufgenommen: Die oder der Beauftragte für Migration und Teilhabe kann im Fall der Verhinderung durch eine von ihr oder ihm bestimmte Person vertreten werden. Außerdem nimmt entsprechend der bisherigen Praxis eine Beschäftigte oder ein Beschäftigter des für das Ausländerrecht zuständigen Ministeriums mit beratender Stimme an den Sitzungen der Härtefallkommission teil.

### IV. Nicht aufgenommene Vorschläge aus der Verbandsbeteiligung

1. Der Flüchtlingsrat Niedersachsen hat vorgeschlagen, den Regelausschlussgrund § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, wonach eine Eingabe nicht zur Beratung angenommen wird, wenn der Aufenthaltsort der betroffenen Person nicht bekannt ist, zu streichen. Damit soll z. B. bei Kirchenasyl eine Legalisierung des Aufenthalts über die Härtefallkommission ermöglicht werden.

Der Vorschlag wird abgelehnt.

Die Möglichkeit eines Härtefallverfahrens sollen nur die Personen erhalten, die sich nicht illegal in Niedersachsen aufhalten. Wenn Personen unbekanntem Aufenthaltsort sind und eine Eingabe an die Härtefallkommission richten, ist auch eine Prüfung der Annahmeveraussetzungen unter Beteiligung der zuletzt zuständigen Ausländerbehörde erschwert. Der Hinweis auf Kirchenasyl geht insoweit fehl, als bei einem „offenen Kirchenasyl“ die Ausländerbehörde von den örtlichen Vertretern der Kirchen über die Mitteilung der Kirchenleitungen an MI über den Aufenthaltsort informiert ist, so dass der Aufenthaltsort bekannt und die Eingabe insoweit, falls keine anderen Nichtannahmegründe entgegenstehen, angenommen werden kann.

2. Der Vorschlag, als absoluten Nichtannahmegrund eine weitere Regelung aufzunehmen, wonach Ausländerinnen und Ausländer, die dem Dublin II-Verfahren unterliegen, keinen Zugang zur Härtefallkommission haben, wird abgelehnt, da dies schon der jetzigen Rechtslage entspricht. Für die betroffenen Personen ist keine niedersächsische Ausländerbehörde zuständig, so dass bereits der Ausschlussgrund gem. § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 greift. Die ausländerrechtliche Zuständigkeit liegt allein beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge; bei negativem Verfahrensausgang leisten niedersächsische Behörden lediglich Vollzugshilfe.

3. Der Flüchtlingsrat Niedersachsen hat vorgeschlagen, den absoluten Nichtannahmegrund gem. § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 (Anordnung von Abschiebungshaft) zu streichen und als Regelausschlussgrund zu fassen, da sich teilweise die Anordnung von Abschiebungshaft nachträglich als rechtswidrig erwiesen habe bzw. nicht einsehbar sei, warum eine lange Zeit zurückliegende Abschiebungshaft den Zugang zur Härtefallkommission versperren soll.

Inhaltlich wird den Bedenken des Flüchtlingsrats Niedersachsen bereits Rechnung getragen, so dass eine Änderung der Verordnung nicht erforderlich ist. § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 kommt nur dann zur Anwendung, wenn aktuell zum Zeitpunkt der Eingabe die Abschiebungshaft angeordnet ist. In jedem Fall muss ein zeitlicher Zusammenhang zum Härtefallverfahren bestehen. Lange zurückliegende Abschiebungshaft oder Abschiebungshaft, die aufgehoben worden ist, stehen einem Härtefallverfahren nicht entgegen.

4. Der Flüchtlingsrat Niedersachsen hat vorgeschlagen, in § 6 Abs. 4 die Beschlussfähigkeit an die Anwesenheit der einfachen Mehrheit der Mitglieder zu knüpfen, also bei fünf

Mitgliedern, da ansonsten möglicherweise Sitzungen ausfallen müssten, wenn Mitglieder an der Teilnahme verhindert sind.

Der Vorschlag wird nicht aufgegriffen.

Nach § 6 Abs. 4 ist die Härtefallkommission für die Entscheidung über Härtefallersuchen beschlussfähig, wenn sieben stimmberechtigte Mitglieder anwesend sind (neun stimmberechtigte Mitglieder insgesamt). Aufgrund der Möglichkeit, für ein Mitglied mehrere Stellvertreterinnen oder Stellvertreter zu benennen, sollen die vorschlagsberechtigten Organisationen dafür Sorge tragen, dass die von ihnen vorgeschlagenen Personen die Sitzungstermine auch wahrnehmen können und so die Arbeitsbelastung verteilen.

Eine Reduzierung der Beschlussfähigkeit auf nur fünf Mitglieder wird der besonderen Tragweite der Entscheidungen der Härtefallkommission nicht gerecht. Immerhin bedeuten diese Entscheidungen, dass Ausnahmen von den nach geltendem Recht bestehenden allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen gemacht werden sollen. Dafür ist ein breiter Konsens in der Gesellschaft erforderlich, der sich in der Zusammensetzung der Kommission widerspiegelt. Eine Reduzierung der Beschlussfähigkeit auf fünf Mitglieder könnte auch dazu führen, dass Abstimmungsergebnisse davon abhängen, welche stimmberechtigten Mitglieder anwesend sind.

5. Der Niedersächsische Städtetag, die Konföderation der evangelischen Kirchen in Niedersachsen und das katholische Büro Niedersachsen haben vorgeschlagen, eine Fachberatungsstelle einzurichten zur Unterstützung der Kommission und des Vorprüfungsgremiums sowie als Anlaufstelle für die betroffenen Ausländerinnen und Ausländer nach erfolgter Belehrung durch die Ausländerbehörde.

Dieser Vorschlag wird abgelehnt.

Eine Unterstützung der Mitglieder des Vorprüfungsgremiums und der Kommission erfolgt bereits durch die Geschäftsstelle. Eingaben, über die das Vorprüfungsgremium zu entscheiden hat, werden mit den erforderlichen Unterlagen und einem Vermerk mit einem Entscheidungsvorschlag den Mitgliedern des Vorprüfungsgremiums zugeleitet. Zu Sitzungen der Kommission, in denen über Eingaben beraten wird, erhalten alle Mitglieder die Unterlagen zur Eingabe sowie eine ausführliche Stellungnahme des ausländerrechtlichen Fachreferats. Für Fragen aller Art steht die Geschäftsstelle zur Verfügung, die nicht im Fachreferat Ausländerrecht, sondern hiervon unabhängig im Fachministerium angesiedelt ist.

Die Einrichtung einer Fachberatungsstelle als Anlaufstelle für Ausländerinnen und Ausländer, um über das Härtefallverfahren zu informieren und weitergehende Hilfen zu vermitteln, wird derzeit nicht für notwendig angesehen. Es gibt bereits viele Möglichkeiten für den betroffenen Personenkreis, Beratung zu erhalten. So informieren schon die

Ausländerbehörden bei der Belehrung über das Härtefallverfahren. Die Kirchen, Wohlfahrtsverbände und Flüchtlingsorganisationen halten ebenfalls Beratungsangebote vor. Sollte angesichts der geänderten Verordnung ein weitergehender Bedarf für die Beratung der betroffenen Ausländerinnen und Ausländer bestehen, wäre dies zu prüfen. Einer Regelung per Verordnung bedarf es dazu allerdings nicht.

6. Der Niedersächsische Landkreistag hat sich aus Gründen der Konnexität dafür ausgesprochen, eine Kostentragungspflicht des Landes vorzusehen, wenn betroffene Ausländerinnen und Ausländer ein Aufenthaltsrecht gem. § 23 a AufenthG bekommen und öffentliche Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch beziehen.

Zum jetzigen Zeitpunkt wäre eine derartige Regelung verfrüht. Bisher werden die Sozialhilfekosten der Kommunen im Rahmen des Quotalen Systems berücksichtigt. Ob dies ausreicht oder ob im Einzelfall die kommunalen Gebietskörperschaften mit der Gewährung von öffentlichen Leistungen zusätzlich belastet werden und ihnen dafür eine Kostenerstattung zu gewähren ist, kann erst nach einer entsprechenden Überprüfung aufgrund der Entscheidungspraxis der neu gebildeten Härtefallkommission beantwortet werden. Dazu müssten die jeweiligen Einzelfälle für einen bestimmten Zeitraum genau dokumentiert und die den Kommunen entstehenden Kosten genau erhoben werden.

7. Der Landesfrauenrat Niedersachsen bittet um Aufnahme folgender aus Rheinland-Pfalz stammender Regelung: „Die Stelle, die ein Mitglied entsendet, muss einen Mann und eine Frau benennen. Scheidet ein Mann aus einem Gremium aus, in dem Männer in der Mehrheit sind, muss so lange eine Frau nachfolgen, bis Geschlechterparität erreicht ist.“

Eine Spezialregelung in der Verordnung ist entbehrlich, da in § 8 Abs. 2 des Niedersächsischen Gleichberechtigungsgesetzes bereits eine Regelung vorhanden ist, die auf eine hälftige Besetzung von Gremien mit Männern und Frauen hinwirkt.

## **B. Besonderer Teil**

Zu Artikel 1:

Zu Nummer 1:

Angesichts der weiten Bewertungsspielräume, die die Verordnung zulässt, und der Notwendigkeit, Verfahrensvereinbarungen zu treffen, hat sich die Kommission eine Geschäftsordnung zu geben.

Zu Nummer 2:

Die Anzahl der stimmberechtigten Mitglieder wird auf neun erhöht, um bei Abstimmungen Pattsituationen zu vermeiden. Zur Verbesserung der Übersichtlichkeit werden die Mitglieder in einer Aufzählung zusammengeführt.

Als weitere Organisation mit einem Vorschlagsrecht wird der Niedersächsische Flüchtlingsrat benannt. Außerdem wird im Einvernehmen mit dem für Gesundheit zuständigen Ministerium eine Ärztin oder ein Arzt aus dem öffentlichen Gesundheitswesen mit psychotherapeutischer Erfahrung in die Härtefallkommission berufen. Nach Möglichkeit soll eine Ärztin oder ein Arzt mit Erfahrungen mit traumatisierten Menschen ausgewählt werden. Damit wird dem Wunsch aus der Kommission heraus nachgekommen, psychotherapeutische Kenntnisse in die Beratungen einfließen zu lassen.

Der Niedersächsische Landkreistag hat angeregt, ihm das Vorschlagsrecht für die Berufung einer Ärztin oder eines Arztes zu übertragen, da er als Spitzenverband der 37 niedersächsischen Landkreise und der Region Hannover die Behörden vertritt, die für den öffentlichen Gesundheitsdienst für den größten Teil in Niedersachsen zuständig sind. Das Katholische Büro Niedersachsen, die Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege in Niedersachsen und der Flüchtlingsrat Niedersachsen plädieren dafür, das Vorschlagsrecht einer von staatlichen Stellen unabhängigen Organisation zu übertragen, z. B. der Ärztekammer, dem Hartmannbund oder dem Netzwerk für traumatisierte Flüchtlinge in Niedersachsen.

Die Unabhängigkeit der zu berufenen Ärztin oder des zu berufenen Arztes ist bereits durch § 2 Abs. 4 Satz 1 gewährleistet. Dort ist geregelt, dass die Mitglieder der Härtefallkommission unabhängig und Weisungen nicht unterworfen sind. Dies gilt selbstverständlich auch für die Ärztin oder den Arzt, die oder der im Einvernehmen mit dem für Gesundheit zuständigen Ministerium vom Fachministerium berufen wird. Maßgeblich ist die fachliche Qualifikation des zu berufenen Mitglieds, die das Fachministerium im Einvernehmen mit dem für Gesundheit zuständigen Ministerium sicherstellen wird.

Es bleibt daher bei der vorgesehenen Regelung.

Die vom Fachministerium zu berufenen zwei weiteren Mitglieder sind Persönlichkeiten des Landes, die die Härtefallkommission als Spiegelbild der Gesellschaft komplettieren.

Die oder der Beauftragte für Migration und Teilhabe wird in beratender Funktion an den Sitzungen der Härtefallkommission teilnehmen können. Damit ist gewährleistet, dass die vielfältigen Aspekte der Themen Migration und Teilhabe, die alle im Härtefallverfahren stehenden Personen mehr oder weniger betreffen, fachkundig in die Beratungen eingebracht werden und Berücksichtigung finden können.

Zu Nummer 3:

Folgeänderung zu Nummer 4.

Zu Nummer 4:

Im Anhörungsverfahren hat der Niedersächsische Landkreistag die weitgehende Streichung der Nichtannahmegründe abgelehnt, weil sie seiner Auffassung nach den nach den Verwaltungsvorschriften des Bundes zu § 23 a AufenthG vorgesehenen Ausnahmecharakter des Härtefallverfahrens gefährden. Der Flüchtlingsrat schlägt dagegen vor, die absoluten Nichtannahmegründe nach § 5 Abs. 1 Nr. 4 und Nr. 6 zu streichen und sie als Regelausschlussgründe wieder einzuführen, um für besonders gelagerte Ausnahmefälle der Kommission einen Ermessensspielraum zu verschaffen.

An den vorgesehenen Regelungen wird grundsätzlich festgehalten, da sie sich im Rahmen der Verordnungsermächtigung des § 23 a AufenthG bewegen und die gesetzlichen Bewertungen des Aufenthaltsgesetzes angemessen berücksichtigen.

Zu Nummer 4 Buchst. c)aa):

Da ein feststehender Abschiebungstermin nur dann einen absoluten Nichtannahmegrund darstellt, wenn eine Belehrung über die Möglichkeit der Anrufung der Härtefallkommission erfolgt ist, wird zur Klarstellung sowohl für die Ausländerbehörden als auch für die betroffenen Ausländerinnen und Ausländer eine Fristsetzung in die Verordnung aufgenommen. Die betroffenen Ausländerinnen und Ausländer sollen mindestens eine Frist von vier Wochen erhalten, in der sie eine Eingabe an die Härtefallkommission richten können ohne von einem Abschiebungstermin überrascht zu werden.

Im Rahmen der Anhörung haben der Niedersächsische Städtetag, das Katholische Büro Niedersachsen, die Konföderation der evangelischen Kirchen in Niedersachsen, die Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege in Niedersachsen und der Flüchtlingsrat Niedersachsen geltend gemacht, dass die Belehrung über die Möglichkeit der Anrufung der Härtefallkommission in einem zeitlichen Zusammenhang mit der beabsichtigten Abschiebung stehen müsse. Es sollte daher eine Regelung vorgesehen werden, wonach die Belehrung mindestens vier Wochen vor der Festsetzung eines Termins für eine Abschiebung erfolgen sollte.

Der Vorschlag der Verbände wird abgelehnt. Eine derartige Regelung würde dazu führen, dass Abschiebungen von den Ausländerbehörden zwar eingeleitet, dann aber wieder wegen späterer Härtefallanträge storniert werden müssten, so dass es praktisch kaum noch zur Durchführung der gesetzlich gebotenen Abschiebungen kommen könnte, obwohl die

beteiligten Behörden den entsprechenden Verwaltungsaufwand hatten. Wenn die Vorbereitungen für eine Aufenthaltsbeendigung so weit gediehen sind, dass ein konkreter Abschiebungstermin bereits bestimmt werden konnte, würde eine erst dann durchgeführte Belehrung mit vierwöchiger Frist, nach der erwartungsgemäß eine Eingabe an die Härtefallkommission erfolgen würde, den Vollzug für mehrere Monate oder Jahre verzögern. Die Vorbereitungsarbeiten für die Aufenthaltsbeendigung, z. B. Beschaffung von Passersatzpapieren oder Gesundheitsuntersuchungen zur Feststellung der Reisefähigkeit, würden dann regelmäßig ins Leere laufen, da deren Geltungsdauer zeitlich beschränkt ist.

Deshalb muss – auch zur Vermeidung unnötiger Verwaltungsmaßnahmen und –kosten – eine rechtzeitige Beantragung der Härtefalleingaben erwartet werden. Der Weg zur Härtefallkommission soll allen möglich gemacht werden. Die Antragstellung darf aber nicht nach Belieben der Betroffenen solange zurückgestellt werden, bis die Ausländerbehörde die häufig ganz erheblichen Vorbereitungsmaßnahmen abgeschlossen und die Rückführung eingeleitet hat.

Die vorgeschlagene Regelung würde letztlich zu einer Bevorzugung der Belange der betroffenen Ausländerinnen und Ausländer führen und damit dem Charakter des Härtefallverfahrens widersprechen. Nach § 23 a Abs. 1 Satz 4 AufenthG begründet das Härtefallverfahren keine eigenen Rechte der Betroffenen, sondern steht ausschließlich im öffentlichen Interesse.

Um dem betroffenen Personenkreis jedoch die große Bedeutung eines Härtefallverfahrens nachdrücklich vor Augen zu führen und Missverständlichkeiten zu minimieren, ist nunmehr vorgesehen, die Belehrung durch die Ausländerbehörden zu wiederholen. Jede ausreisepflichtige Person wird von der Ausländerbehörde künftig wiederholt darüber informiert, dass eine Eingabe an die Härtefallkommission gerichtet werden kann. Die Person hat dann mindestens jeweils vier Wochen Zeit, einen entsprechenden Antrag einzureichen. Ab Antragseingang besteht Schutz vor aufenthaltsbeendenden Maßnahmen. Weitere Begründungen zum Antrag können jederzeit nachgereicht werden. Wenn allerdings die wiederholte Vierwochenfrist verstrichen und kein Antrag gestellt worden ist, kann die Ausländerbehörde die Vorbereitungen für eine Aufenthaltsbeendigung treffen ohne befürchten zu müssen, dass diese aufwändigen Vorbereitungsarbeiten aufgrund eines Härtefallverfahrens vergeblich werden.

Die Belehrung ist jedoch entbehrlich, wenn bereits ein Härtefallverfahren durchgeführt worden ist. Hier fehlt es an der besonderen Schutzbedürftigkeit der betroffenen Personen, da sie Kenntnis vom Instrument des Härtefallverfahrens haben.

Die Konföderation der evangelischen Kirchen in Niedersachsen hat darüber hinaus vorgeschlagen, die Worte „...oder ein feststehender Termin verstrichen ist...“ ersatzlos zu streichen. Es gebe vielfältige Gründe für das Verstreichen des Abschiebungstermins, so z. B. die Gewährung von Kirchenasyl. Dies sollte nicht zu Lasten der Betroffenen gehen mit der Konsequenz eines Ausschlusses des Härtefallverfahrens.

Der Vorschlag wird abgelehnt.

Ein verstrichener Abschiebungstermin stellt einen Nichtannahmegrund dar, weil Betroffene nicht mit einem Härtefallverfahren „belohnt“ werden sollen, wenn sie durch eigenes vorwerfbares Verhalten (z. B. Untertauchen) dafür gesorgt haben, dass eine Abschiebung nicht durchgeführt werden konnte. Dieses pflichtwidrige Verhalten soll ihnen nicht zum Vorteil gereichen. Ein verstrichener Abschiebungstermin stellt nur dann einen Nichtannahmegrund dar, wenn die Betroffenen dies selbst verschuldet haben. Kann eine Abschiebung nicht durchgeführt werden, z. B. wegen Krankheit oder die untergetauchte Person ist zum Zeitpunkt des Untertauchens noch minderjährig, so entfällt der Nichtannahmegrund. Auch muss ein zeitlicher und sachlicher Zusammenhang zum Härtefallverfahren bestehen.

Aufgrund der zweifachen Belehrung über die Möglichkeit, die Härtefallkommission anzurufen, haben die Betroffenen mindestens jeweils vier Wochen Zeit, sich für oder gegen ein Härtefallverfahren zu entscheiden. Damit ist sichergestellt, dass alle ausreisepflichtigen Ausländerinnen und Ausländer ausreichend Zeit erhalten, um sich mit ihrem Anliegen an die Härtefallkommission zu richten. Wenden sie sich jedoch nicht an die Härtefallkommission oder wurde ein Härtefallverfahren erfolglos beendet, besteht der bislang stets für die Gewährung von „Kirchenasyl“ vorgebrachte Grund nicht mehr, dass noch einmal innegehalten werden und das staatliche Handeln im Einzelfall noch einmal hinsichtlich einer möglicherweise bestehenden besonderen Härtefallsituation überdacht werden sollte.

Zu Nummer 4 Buchst. c)bb):

Der Zugang zur Härtefallkommission wird im Fall des Vorliegens von Straftaten erleichtert. Im Vergleich zu anderen Bundesländern war die bisherige, den Zugang zur Härtefallkommission ausschließende Regelung, nämlich eine Verurteilung von 90 Tagessätzen oder drei Monaten Freiheitsstrafe wegen vorsätzlicher Straftaten, sehr restriktiv. So konnten auch Verurteilungen wegen Bagatelldelicten zum Ausschluss des Härtefallverfahrens führen, was in Einzelfällen nicht angemessen erschien.

Nach § 23 a Abs. 1 Satz 3 AufenthG ist die Annahme eines Härtefalls in der Regel ausgeschlossen, wenn der Ausländer Straftaten von erheblichem Gewicht begangen hat.

Die im ursprünglichen Entwurf vorgesehene Regelung, das Vorliegen von Straftaten von erheblichem Gewicht nicht an einem bestimmten Strafmaß festzumachen, sondern auf die vorsätzlich begangenen Straftaten, die in § 2 Nrn. 10 und 11 des Niedersächsischen Gesetzes über die Sicherheit und Ordnung als besonders schwerwiegende Straftaten und als Straftaten von erheblicher Bedeutung aufgeführt sind, abzustellen, wird auf Grund der Stellungnahmen im Anhörungsverfahren aufgegeben. Der Niedersächsische Landkreistag hat im Rahmen der Anhörung erhebliche Bedenken gegen den Straftatenkatalog vorgetragen und für die Beibehaltung eines Strafmaßes plädiert, da bereits das Strafgericht den Unrechtsgehalt einer zugrundeliegenden Straftat im Einzelfall berücksichtigt und der Bagatelldarakter einer Straftat am Strafmaß festzumachen sei.

Künftig ist der Zugang zur Härtefallkommission versperrt, wenn ein Ausweisungsgrund nach § 53 oder § 54 AufenthG vorliegt. Um jedoch die Möglichkeit einer Resozialisierung im Härtefallverfahren berücksichtigen zu können, ist vorgesehen, dass bei strafgerichtlichen Verurteilungen der absolute Nichtannahmegrund nicht greift, wenn vor Eingang der Eingabe nach der Verbüßung der Jugendstrafe mindestens 3 Jahre oder nach der Verbüßung der Freiheitsstrafe mindestens 5 Jahre vergangen sind, in denen es zu keinen weiteren Verurteilungen wegen vorsätzlich begangener Straftaten gekommen ist. Für die Ausweisungsgründe nach § 54 Nrn. 3 bis 7 AufenthG gilt, dass der Nichtannahmegrund entfällt, wenn die Entstehung des Ausweisungsgrundes mindestens drei Jahr zurückliegt.

Die ursprünglich vorgesehene Regelung, nämlich der Verweis auf den Katalog der Straftaten von erheblicher Bedeutung des § 2 Nr. 11 Nds. SOG, passt von der Systematik her nicht zu den Regelungen des Aufenthaltsgesetzes, die allesamt in den Ausweisungsvorschriften und Altfallregelungen bestimmte Verurteilungsschwellen vorsehen und bestimmte Rechtsfolgen daran knüpfen. Grundsätzlich wird von Personen, die über das Härtefallverfahren eine Aufenthaltserlaubnis bekommen sollen, erwartet, dass sie sich mit der deutschen Rechtsordnung identifizieren und weitgehend straffrei sind. Für Personen, die wegen Straftaten von erheblicher Bedeutung verurteilt worden sind, kommt eine positive Entscheidung im Härtefallverfahren unstreitig nicht in Betracht. Gleiches gilt aber auch für Personen, die nicht wegen Straftaten nach § 2 Nr. 11 Nds. SOG verurteilt wurden, sondern erhebliche Vorstrafen wegen anderer Delikte aufweisen. Es wäre schwer vermittelbar, Personen, die zu erheblichen Straftaten z. B. wegen Diebstahls, gefährlicher Körperverletzung, Erpressung verurteilt worden sind, den Zugang zur Härtefallkommission zu ermöglichen. Eine Orientierung an den Ausweisungstatbeständen der §§ 53,54 AufenthG beinhaltet eine Kombination von Strafzumessung und Straftaten mit besonderem Unrechtsgehalt. Darüber hinaus werden mit dieser Regelung die Wertungen des Aufenthaltsgesetzes im Härtefallverfahren berücksichtigt.

Verurteilungen zu Straftaten, die nicht zu einem Ausschluss des Härtefallverfahrens führen, werden von der Härtefallkommission im Rahmen der Beratung zu würdigen sein.

Zu Nummer 4 Buchst. d):

Das vorsitzende Mitglied entscheidet nur noch über das Vorliegen der absoluten Nichtannahmegründe, aber nicht mehr allein über die Annahme. Liegen keine absoluten Nichtannahmegründe nach Absatz 1 vor, entscheidet künftig das Vorprüfungsgremium über die Annahme von Eingaben. Diese Regelung setzt das in § 23 a Abs. 2 Satz 2 AufenthG festgelegte Selbstbefassungsrecht um. Danach können Betroffene nicht verlangen, dass sich die Härtefallkommission mit ihrer Eingabe befasst; das ist allein eine Entscheidung der Kommission.

Im Rahmen der Anhörung haben die Konföderation der evangelischen Kirchen in Niedersachsen, das Katholische Büro Niedersachsen, die Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege in Niedersachsen und der Flüchtlingsrat Niedersachsen vorgeschlagen, nicht einstimmige Entscheidungen des Vorprüfungsgremiums über die Annahme von Eingaben als zur Beratung angenommene Eingaben zu bewerten und auf eine Vorlage dieser Eingaben an die gesamte Kommission zur Entscheidung über die Annahme zu verzichten. Dieses Verfahren vermeide eine doppelte Beratung und trage letztlich zur Entlastung der Kommission bei.

Die Landesregierung hat diesen Vorschlag aufgenommen. Um gleichwohl das Selbstbefassungsrecht der Härtefallkommission hervorzuheben, ist in § 5 Abs. 2 Satz 3 die Möglichkeit vorgesehen, dass die Kommission in der Geschäftsordnung dazu eine abweichende Regelung treffen kann. Die Kommission könnte dem Vorprüfungsgremium in der Geschäftsordnung auch einen Orientierungsrahmen für Annahme- und Nichtannahmeentscheidungen geben und sich damit die Beratung von Eingaben ersparen, die offensichtlich keine Aussicht auf Erfolg haben. Auf diese Weise hat die Kommission es selbst in der Hand, Maßgaben für die Annahme von Eingaben zu treffen und zur Arbeitsentlastung aller Beteiligten beizutragen. Ein weiterer Vorteil liegt darin, dass Entscheidungen und Verfahren für Außenstehende transparent werden. Schleswig-Holstein hat damit gute Erfahrungen gemacht.

Die für das Vorprüfungsgremium geltenden Regelnichtannahmegründe werden ersatzlos gestrichen, so dass das Vorprüfungsgremium ohne Wertungsvorgaben durch die Verordnung über die Annahme von Eingaben entscheidet.

Zu Nummer 5:

Die Ausschlussgründe werden gestrichen. Verstöße gegen Mitwirkungspflichten bei der Identitätsaufklärung oder fehlende Mitwirkung bei der Passbeschaffung sowie die fehlende Sicherung des Lebensunterhalts werden auch künftig von der Kommission im Rahmen der Beratung betrachtet; die Streichung als Ausschlussgrund gibt der Kommission jedoch einen uneingeschränkten Bewertungsspielraum.

Der Niedersächsische Landkreistag lehnt die Streichung der Regelausschlussgründe ab, da damit insgesamt die Verknüpfung des Härtefallverfahrens zum Ausländerrecht verlorengeht. Unter dem Gesichtspunkt der Einheit der Rechtsordnung solle an den bisherigen Regelungen festgehalten werden.

Soweit in § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 -alt- auf die Ausweisungstatbestände verwiesen wurde, finden diese als absolute Nichtannahmegründe in § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 -neu- weiterhin im Härtefallverfahren Berücksichtigung, so dass insoweit der Einwand des Niedersächsischen Landkreistags nicht greift.

Die Streichung der Regelausschlussgründe, die sich auf Mitwirkungspflichten bei der Identitätsklärung oder Passbeschaffung beziehen oder die Sicherung des Lebensunterhalts, ist ausdrücklich gewollt. Insoweit wird der Entscheidungsspielraum der Kommission deutlich erweitert, um dem Gremium mehr Menschlichkeit im Umgang mit Flüchtlingen zu ermöglichen.

Die Festlegung, dass Härtefallersuchen nicht auf Gründe gestützt werden können, die durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zu prüfen sind, ist deklaratorischer Art und damit entbehrlich. Die Härtefallkommission hat selbst zu berücksichtigen, dass sie sich bei den Ersuchen, die sie an die oberste Landesbehörde richtet, im Bereich der Entscheidungszuständigkeit der Ausländerbehörden bewegen muss und sich die Ersuchen nicht auf Zuständigkeitsbereiche erstrecken können, für die Bundesbehörden oder die Gerichte zuständig sind (z. B. Ersuchen, die allein auf zielstaatsbezogene Erwägungen gestützt werden).

Zu Nummer 6:

Auf Vorschlag des Katholischen Büros Niedersachsen, der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege in Niedersachsen und des Flüchtlingsrates Niedersachsen wird die Regelung, dass Anhörungen nicht stattfinden, gestrichen. Das Härtefallverfahren ist zwar grundsätzlich als schriftliches Verfahren angelegt, gleichwohl sollte es der Kommission überlassen werden, Anhörungen vorzunehmen.

Entsprechend der bisherigen Praxis wird geregelt, dass eine Beschäftigte oder ein Beschäftigter des für das Ausländerrecht zuständigen Ministeriums mit beratender Stimme an den Sitzungen der Härtefallkommission teilnimmt.

In Abänderung der bisher geltenden Regelung wird festgelegt, dass auch Härtefallersuchen nur der einfachen Mehrheit der anwesenden stimmberechtigten Mitglieder bedürfen.

Die mit der letzten Änderung dieser Verordnung beschlossene Beschleunigungsregelung, wonach Eingaben innerhalb von vier Monaten nach Eingang der ausländerrechtlichen Stellungnahme zu beraten sind, wird gestrichen. Die Kommission sollte stattdessen in einer Geschäftsordnung Verabredungen treffen, wie Härtefallverfahren zügig zu einem Abschluss gebracht werden können.

Der Niedersächsische Landkreistag hält die Verfahrensänderungen derzeit nicht für notwendig und lehnt insbesondere die Streichung der Beschleunigungsregelung ab.

Die Niedersächsische Landesregierung sieht durchaus die Notwendigkeit, Härtefallverfahren in einem angemessenen zeitlichen Rahmen abzuarbeiten. Dies sollte die Kommission jedoch selbst in die Hand nehmen und entsprechende Verabredungen treffen. Schließlich liegt es auch im Interesse der Kommissionsmitglieder, die Belastung der betroffenen Ausländerinnen und Ausländer durch eine zu lange Dauer der Verfahren so gering wie möglich zu halten. Vorgaben in der Verordnung werden abgelehnt.

Zu Nummer 7:

Angesichts der Änderungen zu den Ausschlussgründen und zum Quorum wird die Härtefallkommission bis zum Inkrafttreten die Verordnung nicht mehr über Eingaben beraten. Um sicherzustellen, dass die Betroffenen keine Nachteile durch die derzeit gültige Beschleunigungsregelung erfahren, wonach ihre Verfahren nach Fristablauf beendet sind, wird geregelt, dass diese Verfahren per Verordnung als zur Beratung angenommen gelten.

Der Flüchtlingsrat Niedersachsen hat im Rahmen der Anhörung vorgeschlagen, in den Übergangsregelungen festzuschreiben, dass nach dem Inkrafttreten der Verordnung nochmals ein schriftlicher Hinweis auf die Möglichkeit eines Härtefallantrages ergehen muss, bevor die Abschiebung eingeleitet wird.

Dieser Vorschlag hat sich im Grunde erledigt durch die nunmehr festgelegte wiederholte Informationspflicht der Ausländerbehörden über die Möglichkeit der Anrufung der Härtefallkommission.

Zu Artikel 2:

Die Vorschrift enthält die Bestimmung über das Inkrafttreten.