



► **Nr. VO/2023/12541**
öffentlich

Lübeck, 13.09.2023

Bearbeitung: Yvonne Bretfeld (E-Mail: yvonne.bretfeld@luebeck.de Telefon: 122-7101)

**Bereich 3.320 - Ordnungsamt Ausländerbehörde - Bericht über die
Prüfung der Aufenthaltsgewährung von in Lübeck angekommenen
Ausländer:innen**

Beratung, Erörterung und ggf. Empfehlung zum o. a. Bericht im Zuge der Erstbehandlung.



Bereich 3.320 – Ordnungsamt

Ausländerbehörde

**Bericht über die Prüfung der
Aufenthaltsgewährung von in Lübeck
angekommenen Ausländer:innen**

Rechnungsprüfungsamt

Juni 2023





Impressum

Herausgeber:

Hansestadt Lübeck

Der Bürgermeister

Rechnungsprüfungsamt

Rechnungsprüfer: Lars Boller

Layout: Yvonne Bretfeld



Inhalt:

	Seite
Abkürzungsverzeichnis.....	4
1 Prüfungsgegenstand, -auftrag und -ablauf.....	5
2 Allgemeines zum Sachgebiet Aufenthaltserteilung.....	5
3 Qualität, Form und Inhalt der Akten bzw. Dokumente.....	6
4 Prüfungen zur Organisation der Ausländerbehörde.....	6
4.1 Stellenbeschreibungen.....	6
4.2 Dienstsiegel.....	7
4.3 Terminvergabe.....	7
4.4 Personalsituation.....	8
5 Prüfung der Asylverfahren.....	9
5.1 Bestimmung der Stichprobe.....	9
5.2 Ergebnis der Prüfung der Asylverfahren.....	10
6 Prüfung von Aufenthaltserlaubnissen für Beschäftigte.....	10
6.1 Bestimmung der Auswahl der zu prüfenden Akten.....	10
6.2 Ergebnis der Prüfung der Aufenthaltserlaubnisse für Beschäftigte.....	10
7 Prüfung von Niederlassungserlaubnissen.....	11
7.1 Bestimmung der Auswahl der zu prüfenden Akten.....	11
7.2 Ergebnis der Prüfung der Niederlassungserlaubnisse.....	11
8 Zusammenfassung.....	12



Abkürzungsverzeichnis

ABH	-	Ausländerbehörde
AGA I	-	Allgemeine Dienst- und Geschäftsanweisung für die Hansestadt Lübeck
EWR	-	Europäischer Wirtschaftsraum
HL	-	Hansestadt Lübeck
RPA	-	Rechnungsprüfungsamt
SG	-	Sachgebiet
VZÄ	-	Vollzeitäquivalent



1 Prüfungsgegenstand, -auftrag und -ablauf

Das Rechnungsprüfungsamt (RPA) der Hansestadt Lübeck (HL) hat gemäß Nr. 2.1.4 der Rechnungsprüfungsordnung sowie gemäß § 116 Abs. 1 Nr. 4 der Gemeindeordnung Schleswig-Holstein¹ die Prüfung der Verwaltung, der Eigenbetriebe und der anderen Sondervermögen auf Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit wahrzunehmen.

Das RPA hat mit der Sonderprüfung der Aufenthaltsgewährung von in Lübeck angekommenen Ausländer:innen seine o. g. gesetzliche Prüfaufgabe umgesetzt. Die Prüfung entspricht Nr. 3.2.2 des Prüfplanes 2023.

Mit der Prüfungsmittelung an den Bereich und den Fachbereichsleiter des Fachbereichs 3 wurden die ersten Unterlagen durch das RPA angefragt. Diese wurden am 30.03.2023 dem RPA übergeben. Für die Prüfung wurden darüber hinaus dem RPA 63 Akten zur Verfügung gestellt, die in der Ausländerbehörde (ABH) geprüft wurden.

Ansprechpartnerin im Bereich war die Abteilungsleiterin der ABH. Die Zusammenarbeit mit dem RPA während der Prüfung war sehr kooperativ.

Die Prüfung wurde am 20.03.2023 angekündigt. Nach Übersendung der erbetenen Unterlagen fand am 30.03.2023 das Eröffnungsgespräch statt. Die anschließende Prüfung dauerte bis zum 02.06.2023.

Geprüft wurden Fälle aus dem Sachgebiet Aufenthaltserteilung aus den Jahren 2021 und 2022. Insgesamt wurden geprüft:

- 45 Akten von Asylsuchenden,
- sechs Akten von Aufenthaltsgewährungen für Beschäftigte sowie
- 12 Akten von Niederlassungserlaubnissen

2 Allgemeines zum Sachgebiet Aufenthaltserteilung

Das Sachgebiet (SG) Aufenthaltserteilung beschäftigt sich überwiegend mit Dokumenten- und Identitätsprüfung, Erteilung, Verlängerung und Versagung von Aufenthaltstiteln und Fiktionsbescheinigungen, Erteilung von Passersatzpapieren und Feststellung von Ansprüchen auf Teilnahme an Integrationskursen.

In dem SG Aufenthaltserteilung arbeiten derzeit 17 Beschäftigte der HL (16,1 Vollzeitäquivalente (VZÄ)). Hinzu kommen acht Zeitarbeitskräfte, die ursprünglich von einer Arbeitsvermittlungsfirma rekrutiert wurden, um das akute Flüchtlingsaufkommen aus der Ukraine auffangen zu können, die aber mittlerweile zuarbeitende Tätigkeiten übernommen haben, um die ständigen Kräfte zu unterstützen und zu entlasten.

¹ In der Fassung vom 28.02.2003 (GVOBl. Schl.-H. S. 58), zuletzt geändert am 04.03.2022 (GVOBl. Schl.-H. S. 153)

3 Qualität, Form und Inhalt der Akten bzw. Dokumente

Gesetzliche Pflicht der öffentlichen Verwaltung ist es, das Verwaltungshandeln zu dokumentieren. Das Instrument, mit dem diese Dokumentationspflicht gewährleistet wird, ist die Akte. Die Pflicht der Behörde zur objektiven Dokumentation des bisherigen wesentlichen sachbezogenen Geschehensablaufs folgt aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 des Grundgesetzes), da nur eine geordnete Aktenführung einen rechtsstaatlichen Verwaltungsvollzug mit der Möglichkeit einer Rechtskontrolle durch Gerichte und Aufsichtsbehörden ermöglicht.

Die Aktenordnung für die Verwaltung der HL enthält u. a. die Grundsätze über Ordnung und Führung des Schriftgutes. Sie gilt für alle im Verwaltungsgliederungsplan aufgeführten Ämter und Einrichtungen, ausgenommen die Stadtwerke (§ 1 Abs. 1 Aktenordnung).

Nach § 9 der Aktenordnung der HL sind Akten einheitlich mit dem Aktenzeichen zu versehen. Sie sollen daneben die Kurzbezeichnung des Sachinhalts tragen. Die vorgelegten Akten der ABH waren nicht mit einem Aktenzeichen versehen. Da für jede Person eine eigene Akte geführt wird, wird diese mit dem Namen, dem Geburtsdatum und der Personenkennziffer – die Teil des Aktenzeichens ist – der/des Ausländer:in versehen, was zum leichteren Auffinden der Akte beiträgt. Eine Änderung der Auszeichnung der Akten ist aus Sicht des RPA nicht notwendig.

Bei der Durchsicht der Akten kam es immer wieder vor, dass Aktenstücke fehlten, so dass teilweise nicht genau nachvollzogen werden konnte, wie der Verlauf des Aufenthaltes der/des Ausländer:in gewesen ist. Zudem waren Ermessensentscheidungen nicht immer begründet. Die Sachgebietsleiterin für Aufenthaltserteilungen teilte mit, dass die Aktenführung bereits deutlich verbessert wurde, aber weiterhin darauf hingewirkt werde, dass die Mitarbeitenden künftig besser und mehr dokumentieren. Die Leiterin der ABH ergänzte, dass derzeit an einer Erweiterung und Optimierung der Prüfschemata und Laufzettel gearbeitet werde, da die Aufgabenverdichtung durch diverse Gesetzesänderungen eine große Herausforderung in der Sachbearbeitung mit sich bringe. Die Prüfschemata und Laufzettel sollen dann der Transparenz der Fallbearbeitung dienen, aber auch Hilfestellung für die Mitarbeitenden sein.

4 Prüfungen zur Organisation der Ausländerbehörde

Im Rahmen der Prüfung wurde auch die Organisation der ABH bzw. das SG Aufenthaltserteilung beleuchtet.

4.1 Stellenbeschreibungen

Das RPA hat mit der Ankündigung der Sonderprüfung u. a. die Stellenbeschreibungen der Mitarbeitenden, die mit dem Prüfungsthema befasst sind, angefordert. Übergeben wurden dem RPA lediglich Stellenbeschreibungen von vier der 18 ständigen Mitarbeitenden. Drei der vier Stellenbeschreibungen entsprachen nicht dem Standard der HL (s.u.). Stellenbeschreibungen für die acht Unterstützungskräfte der Arbeitsvermittlungsfirma wurden nicht angefordert. Eine Vorschrift zur Vorhaltung von Stellenbeschreibungen gibt es nicht. Allerdings weist Ziffer 4.4.1 Abs. 4 der Allgemeinen Dienst- und Geschäftsanweisung für die Hansestadt Lübeck (AGA I) darauf hin, dass sich

Unterschriftsbefugnisse [...] aus der nach der [...] Stellenbeschreibung übertragenen eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung ergeben. Somit sagt die AGA I indirekt aus, dass es Stellenbeschreibungen geben muss. Zudem gibt es im Intranet der HL einen Vordruck zum Erstellen einer Stellenbeschreibung und Hinweise für Mitarbeitende und Führungskräfte für das Ausfüllen der Stellenbeschreibung. Hierin wird darauf hingewiesen, dass eine Stellenbeschreibung nicht nur Grundlage für eine Stellenbewertung ist, sondern ebenfalls folgende Funktionen hat:

- Personaleinsatzplanung und Personalbeschaffungsplanung,
- Grundlage für interne sowie externe Ausschreibungen von Stellen,
- Personalauswahl, Potenzialanalysen,
- Grundlage für Zielvereinbarungen und/oder systematische Leistungsbewertungen und
- Grundlage für Arbeitserzeugnisse, für Qualitätsmanagementsysteme.

Die ABH hat zugesichert, dass zeitnah sukzessive für alle Stellen entsprechende Beschreibungen nach dem Vordruck der HL erstellt würden.

4.2 Dienstsiegel

Ziffer 3.3 der Geschäftsanweisung über Vollmachten und Unterschriften besagt, dass die Fachbereiche/Bereiche über die in ihrem Bereich vorhandenen Dienstsiegel ein Verzeichnis zu führen haben. Darin sind einzutragen die Empfänger:innen, die Nummer des Dienstsiegels sowie die Empfangsquittung. Auf mündliche Nachfrage des RPA am 20.04.2023 wurde dieses Verzeichnis am selben Tag erstellt und eine Kopie davon an das RPA ausgehändigt. Das Verzeichnis trägt den Titel „Dienstsiegel 3.320“, enthält jedoch lediglich Dienstsiegel der ABH und nicht vom gesamten Ordnungsamt. Das Verzeichnis enthält eine Auflistung der Mitarbeitenden und daneben die Nummern der Dienstsiegel, die die/der Mitarbeitende führen darf. Dabei kommt es zu Mehrfachnennungen, so dass nicht klar ist, ob es mehrere Dienstsiegel mit der gleichen Bezeichnung gibt oder das Siegel nur mehreren Mitarbeitenden zur Verfügung gestellt wird. Sinnvoller wäre hier aus Sicht des RPA eine Liste der Dienstsiegel zu erstellen und daneben die Mitarbeitenden zu benennen, die dieses Siegel führen dürfen. Empfangsquittungen enthielt die Liste nicht.

In Ziffer 4.4.3 Abs. 11 der AGA I ist geregelt, dass die Bereichsleiterinnen und -leiter oder deren Beauftragte sich mindestens vierteljährlich davon überzeugen, dass die ausgegebenen Dienstsiegel sicher verwahrt werden und vollzählig vorhanden sind. Die ABH hat erklärt, dass die Dienstsiegelliste überarbeitet werde und künftig die Kontrollen auf der Dienstsiegelliste vermerkt würden. Zusätzlich würde eine Belehrung aller Bediensteten erfolgen.

4.3 Terminvergabe

Termine werden in der ABH zum größten Teil online vergeben. Im Jahr 2022 waren es etwa 17.000, die von den Ausländer:innen wahrgenommen wurden. Die Internetseite der HL für die Terminvergabe ist leicht zu finden; die Eingabefelder sind übersichtlich und leicht zu bedienen. Ein Test ergab, dass zwischen Anfrage und Termin etwa 15 Wochen liegen. Es ist unbedingt darauf hinzuwirken, dass diese

Zeitspanne verkürzt wird. Eine Ausländerin, die beispielsweise zwei Monate vor Ablauf Ihrer Aufenthaltserlaubnis online einen Termin vereinbaren möchte, bekommt keinen mehr. Sie muss in diesem Fall anrufen und versuchen, eine Fiktionsbescheinigung (z. B. bei drohender Arbeitslosigkeit oder einem Reisebegehren) zu bekommen. Die ABH hat zwischenzeitlich versucht, Ausländer:innen, bei denen die befristete Aufenthaltserlaubnis, Duldung o.ä. ausläuft, von sich aus vorzuladen. Dieses Vorgehen ist jedoch wegen Personalmangels ausgesetzt. Nach Auskunft der ABH sind derzeit über 400 Terminanfragen per E-Mail und über 90 Online-Terminanfragen offen. Durch Organisationsumstrukturierungen wurde versucht, die Abläufe zu beschleunigen. Die Lage ist jedoch wegen der Personalsituation (s. nachfolgenden Pkt. 4.4) nach wie vor angespannt.

4.4 Personalsituation

Lt. einem Bericht zur aktuellen Personal- und Arbeitssituation in der ABH vom 13.03.2023 steigen die laufenden Fallzahlen im SG Aufenthaltserteilung um ca. 1.000 Fälle pro Jahr. Darunter leide die Prüfdichte und -genauigkeit. Die körperliche und psychische Belastung der Mitarbeitenden sei durch die stark gestiegenen krankheitsbedingten Fehlzeiten zu merken. Hinzu käme eine hohe Fluktuation im Personalbereich. Die Einarbeitungszeit dauere etwa sechs bis zehn Monate bei Verwaltungsfachangestellten. Handelt es sich um Quereinsteiger:innen, kämen weitere zwölf Monate Einarbeitungszeit (u. a. für das Absolvieren des Angestelltenlehrgangs I) hinzu, um sich das nötige Wissen anzueignen.

Es ergäbe sich folgendes Bild:

Lt. Stellenplan seien im SG Aufenthaltserteilung 16,1 VZÄ vorhanden.

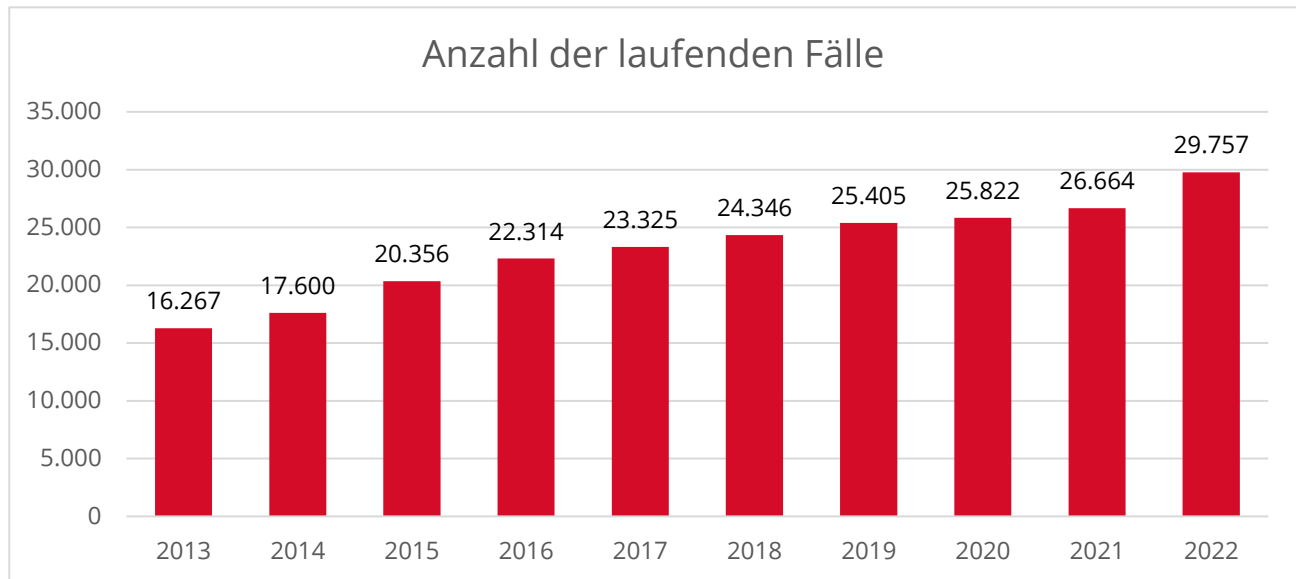
2,62 VZÄ seien aufgrund körperlicher oder psychischer Erkrankungen ganz oder teilweise eingeschränkt und könnten nur bedingt im Kundenbetrieb eingesetzt werden.

7,56 VZÄ seien aufgrund der Einarbeitungszeit nicht einsatzfähig.

Übrig blieben also derzeit 5,92 VZÄ, die ohne Einschränkungen im laufenden Betrieb arbeiteten.

Die folgende Abbildung zeigt, dass es über die letzten neun Jahre gesehen sogar mehr als 1.000 Fälle pro Jahr sind:

Abb. 1: Anzahl der laufenden Fälle in der ABH jeweils zum 31.12. d. J.



Unter Berücksichtigung der ständig steigenden Fallzahlen und der lt. Bericht hohen Ausfallquote des Personals ist es aus Sicht des RPA wichtig, die personelle Situation im SG Aufenthaltserteilung zu verbessern. Das Risiko, unter Zeitdruck Fehler zu begehen, steigt, je höher die Arbeitsbelastung ist.

5 Prüfung der Asylverfahren

Schutzsuchende haben das Recht auf ein Asylverfahren. Das Land, in dem das Verfahren durchgeführt wird, können sie jedoch nicht frei wählen. Im Dublin-Verfahren² wird festgestellt, welcher europäische Staat für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist. Es soll vermieden werden, dass ein Asylantrag mehrmals in verschiedenen Staaten gestellt wird. Die Zuständigkeit liegt meist in dem Staat, in dem der Asylantrag erstmals gestellt wurde. Sollte Deutschland zuständig sein, wird das Asylverfahren hier betrieben. Anschließend beginnt das Asylverfahren und die Asylsuchenden erhalten eine Aufenthaltsgestattung. Ob jemandem Asyl gewährt wird oder nicht, entscheidet das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Während dieses Verfahrens werden die Asylsuchenden einer ABH zugewiesen (bspw. ABH Lübeck).

5.1 Bestimmung der Stichprobe

Prüfzeitraum sind die Jahre 2021 und 2022. Aus diesen Jahren wurden zufällig vier Monate ausgewählt, aus denen die Stichprobe der Einzelfälle erfolgen sollte. Gewählt wurden die Monate 07/2021, 11/2021, 03/2022 und 09/2022. Herangezogen wurde eine Liste der Asylbewerber:innen, die eine

² Das Dublin-Verfahren dient der Zuständigkeitsbestimmung zur Durchführung des Asylverfahrens in einem EU-Mitgliedstaat. Es bezweckt, dass jeder Asylantrag, der auf dem Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten gestellt wird, materiell-rechtlich nur durch einen Staat geprüft wird. Damit soll die Sekundärwanderung innerhalb Europas gesteuert bzw. begrenzt werden.

Aufenthaltsgestattung nach dem Asylgesetz (AsylG) erhalten haben. Aus dieser Liste mit 934 Fällen wurde eine Stichprobe von 87 gezogen, die mit Hilfe einer Statistikformel ermittelt wurde.

5.2 Ergebnis der Prüfung der Asylverfahren

Das SG Aufenthaltserteilung wurde gebeten, zunächst nur 48 Akten zur Prüfung vorzulegen. Davon waren zwei Akten an eine andere ABH abgegeben worden, weil die Asylbeantragenden verzogen waren. Eine Akte konnte nicht gefunden werden.

Geprüft wurde, ob die Entscheidungen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge ordnungsgemäß umgesetzt wurden und Aufenthaltsgestattungen und Reiseausweise rechtmäßig ausgestellt wurden.

Nach Prüfung von 45 Fällen wurde dieser Teil der Prüfung beendet. Bis dahin waren keine signifikanten Fehler gefunden worden. Lediglich die Dokumentation kann verbessert werden. Es war nicht zu erwarten, dass vom RPA bei Fortsetzung der Prüfung entscheidende Fehler gefunden worden wären. Die ABH erklärte gegenüber dem RPA, dass die Mitarbeitenden künftig angehalten werden, die Dokumentation zu verbessern.

6 Prüfung von Aufenthaltserlaubnissen für Beschäftigte

Wer in Deutschland leben und arbeiten möchte, benötigt einen Aufenthaltstitel mit einer Arbeitserlaubnis. Dies gilt nicht für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) bzw. des Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR)³ sowie der Schweiz. Für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis zur Beschäftigung ist grundsätzlich die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit notwendig. Eine solche Aufenthaltserlaubnis darf nur erteilt werden, wenn ein konkretes Arbeitsplatzangebot vorliegt.

6.1 Bestimmung der Auswahl der zu prüfenden Akten

In den Jahren 2021 und 2022 wurden 145 Aufenthaltserlaubnisse für Beschäftigte erteilt. Für die Prüfung wurde bei dieser relativ geringen Anzahl der zu prüfenden Fälle sechs zufällig ausgewählt. Alle Akten konnten zur Prüfung vorgelegt werden.

6.2 Ergebnis der Prüfung der Aufenthaltserlaubnisse für Beschäftigte

Geprüft wurde, ob die Gesetze richtig angewandt wurden und den Ausländer:innen die Aufenthaltserlaubnisse rechtmäßig ausgestellt wurden.

³ Der Europäische Wirtschaftsraum umfasst die Mitgliedstaaten der EU, ferner Island, Liechtenstein und Norwegen.

Das Ergebnis der Prüfung war, dass fünf von sechs Aufenthaltserlaubnissen rechtskonform gewährt wurden. Im sechsten Fall war aufgrund der Aktenlage unklar, warum die Aufenthaltserlaubnis erteilt wurde. Eine Erklärung konnte von der ABH bis Prüfungsende nicht geliefert werden. Da es sich hierbei aller Wahrscheinlichkeit nach nur um einen Dokumentationsmangel und nicht um eine unrechtmäßige Erteilung der Aufenthaltserlaubnis handelte, wurde auf eine Erweiterung der Stichprobe verzichtet.

7 Prüfung von Niederlassungserlaubnissen

Die Niederlassungserlaubnis ist im deutschen Ausländerrecht ein Aufenthaltsstatus nach dem seit dem 1. Januar 2005 geltenden Aufenthaltsgesetz (AufenthG), das für Bürger aus Staaten gilt, die nicht zum EWR gehören. EWR-Bürger und ihre Familienangehörigen erwerben nach einer gewissen Aufenthaltszeit ein Daueraufenthaltsrecht.

7.1 Bestimmung der Auswahl der zu prüfenden Akten

In den Jahren 2021 und 2022 wurden 644 Niederlassungserlaubnisse für Beschäftigte erteilt. Für die Prüfung wurden zunächst fünf Fälle ausgewählt, bei denen die Niederlassungserlaubnis erteilt wurde, und zwei, bei denen die Niederlassungserlaubnis versagt wurde. Aufgrund des Ergebnisses, dass eine der fünf erteilten Niederlassungserlaubnisse unzulässigerweise gewährt wurde, wurden noch einmal fünf weitere Fälle zur Prüfung herangezogen.

7.2 Ergebnis der Prüfung der Niederlassungserlaubnisse

Geprüft wurde, ob die Gesetze richtig angewandt wurden und den Ausländer:innen die Niederlassungserlaubnisse rechtmäßig erteilt bzw. versagt wurden.

Das Ergebnis der ersten Stichprobe von fünf erteilten Niederlassungserlaubnissen war, dass vier Niederlassungserlaubnisse korrekt gewährt wurden, eine jedoch unzulässigerweise erteilt wurde. In dem Fall war u. a. Voraussetzung, dass der Ausländerin bereits fünf Jahre eine Aufenthaltserlaubnis gewährt wurde. Tatsächlich hatte die Ausländerin jedoch nur ein Jahr eine Aufenthaltserlaubnis. Davor wurde sie fünf Jahre im Rahmen des Asylverfahrens geduldet.

Das Ergebnis der Prüfung der weiteren fünf geprüften Fälle war, dass alle Niederlassungserlaubnisse rechtmäßig gewährt wurden.

Die Prüfung der beiden nicht erteilten Niederlassungserlaubnisse ergab, dass die Zurückweisung des Antrags korrekt erfolgte.



8 Zusammenfassung

Folgendes wurde von der ABH gegenüber dem RPA zugesichert:

Die Aktenführung in den untersuchten Teilbereichen der ABH wird verbessert. Insbesondere wird künftig auf Vollständigkeit der Akten geachtet.

Die Dokumentation in den Akten wird verbessert, d. h. Vordrucke/Arbeitshilfen werden verbessert und Entscheidungen werden nachvollziehbar begründet.

Es wird weiterhin versucht, die Personalsituation in der ABH zu verbessern, so dass die Fluktuation und der Krankenstand verringert werden können.

Die wesentlichen Prüfungsfeststellungen wurden am 19.06.2023 mit der Bereichsleiterin des Ordnungsamtes besprochen.

Unabhängig davon wird anheimgestellt, sich zu dem Bericht des RPA zu äußern.

Lübeck, 23.06.2023

14.3.320.07.15.01

Dr. Katja Schur

Lars Boller