

## Projekt

Externe Evaluation der Serviceangebote der  
Ausländerbehörde Abteilung IV B (Nöldnerstraße)  
für Zuwandernde und in Berlin lebende Migrant/innen

*Kerstin Gudermuth*

## **Ergebnisse der Evaluation und Empfehlungen**

Mit einem Vorwort von Karin Hopfmann (MdA)

**HerausgeberIn:**

Linkspartei.PDS-Fraktion im Abgeordnetenhaus von Berlin  
Niederkirchnerstr. 5  
10 111 Berlin

Karin Hopfmann (MdA), flüchtlings- und entwicklungspolitische Sprecherin  
Uwe Stegemann, wiss. Mitarbeiter

**Bestellungen an:**

Uwe Stegemann  
Tel.: 030/ 23 25 25 99 Fax: 030/ 23 25 25 15  
E-Mail: [stegemann@linkspartei-pds-fraktion-berlin.de](mailto:stegemann@linkspartei-pds-fraktion-berlin.de)

## Vorwort

### Change management oder die Quadratur des Kreises?

Die Berliner Verwaltungen sind dabei, sich zu bürgerfreundlichen, kundenorientierten Dienstleistungseinrichtungen zu entwickeln.

In der Regierungserklärung von 2002 wurde hervorgehoben, dass die *interkulturelle Ausrichtung* Teil des Prozesses der Verwaltungsreform ist und grundsätzlich die gleichen Ziele wie *Kundenorientierung* und *Qualitätsmanagement* verfolgt. Vor vier Jahren wurde von der Senatsverwaltung für Inneres die interkulturelle Ausrichtung in die Vorschrift über Bürgerorientierung in der *Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Berliner Verwaltung* aufgenommen. So ist auch die Abteilung IV des Landesamtes für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten (LABO) – Ausländerbehörde – zu einer *lernenden Organisation* geworden. Um die Metamorphose mit konkreten politischen Vorgaben zu unterstützen, hat das Abgeordnetenhaus von Berlin nach langer Diskussion am 20. Januar 2005 einen Beschluss zur „Weiterentwicklung der Ausländerbehörde zur Servicebehörde für Zuwandernde“ gefasst. In der Mitteilung zur Kenntnisnahme des Senators für Inneres an das Abgeordnetenhaus von Berlin (Drucksache 15/3953) vom 4. Mai 2005 heißt es unter 7. Fazit:

*„Die Abt. IV des LABO befindet sich aus eigener Einsicht in die Notwendigkeiten und aus seiner eigenen Motivation heraus unter Berücksichtigung ihrer ordnungsbehördlichen Funktion seit längerer Zeit in einer grundlegenden Umstrukturierungs- und Entwicklungsphase hin zu einer Servicebehörde für Zuwandernde. Ziele bleiben: die weitere Öffnung der Ausländerbehörde durch die Kooperation mit Migrantenvereinen und Verbesserung der Öffentlichkeitsarbeit, die Geschäftsprozessoptimierung, die Verbesserung der Kundenorientierung, insbesondere durch die interkulturelle Öffnung, die Erhöhung der fachlichen und sozialen Kompetenz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.“*

Begleitet wird dieser Prozess bereits seit Herbst 2003 durch eine externe Organisationsberatung zur interkulturellen Öffnung der Ausländerbehörde aus Fördermitteln des Beauftragten für Migration und Integration des Berliner Senats.

Ergebnisse einer ersten Analyse zur Situation in der Ausländerbehörde, Empfehlungen und eingeleitete Maßnahmen zur Veränderung sind nachzulesen im *Integrationskonzept für Berlin. Vielfalt fördern - Zusammenhalt stärken* im Abschnitt 3.4.1.

Ohne Zweifel: Die Berliner Ausländerbehörde beginnt sich zu verändern. Aus dem „Aldi“ der bundesdeutschen Ausländerbehörden (Selbstbezeichnung des ehemaligen Leiters der Behörde) wird im Schneckentempo eine Institution, die ihren angst- und frusterzeugenden Charakter ablegt. Zumindest für einen Teil der „Kund/innen“.

Wie aber wird aus einer Raupe ein Schmetterling? In der Natur geschieht das ohne Zutun des Menschen nach Naturgesetzen. Der Veränderungsprozess von Behörden bedarf neben den oben genannten politischen Vorgaben der kritischen Begleitung, auch Evaluation genannt. Neben dem internen Controlling ist eine externe Analyse das beste Mittel gegen Behäbigkeit und Selbstzufriedenheit, denn: *The proof of the pudding is in the eating!*

Die vorliegende Evaluation greift zum einfachsten Mittel, das zur Verfügung steht: Sie befragt „Kund/innen“ der Ausländerbehörde. Zugegeben: Die Möglichkeiten der vorliegenden Studie sind begrenzt. Sie musste sich auf einen Ausschnitt der Arbeit der Gesamtbehörde konzentrieren, ihr standen nur eine begrenzte Anzahl von Proband/innen zur Verfügung. Dennoch bietet die Studie durch ihren methodischen Ansatz einer *qualitativen Befragung* dreier Gruppen von „Kund/innen“ der Behörde *in einem geschützten Raum* außerhalb der Behörde wichtige Einblicke in den Stand der Dinge, im Positiven wie im Negativen.

Das Fazit ist teilweise erschreckend. Deutlich wird vor allem: Die Verwandlung der Ausländerbehörde in eine moderne Dienstleistungseinrichtung für Zuwandernde und Flüchtlinge

wird nur gelingen, wenn einerseits die Rahmenbedingungen wie politische Vorgaben, Personalpolitik und Arbeitsbedingungen stimmen und andererseits die Ziele der Verwaltungsreform und der Berliner Integrationspolitik von den Mitarbeiter/innen akzeptiert werden und die Haltung der Mitarbeiter/innen gegenüber ihren „Kund/innen“ von Respekt geprägt ist.

Von diesem erstrebenswerten Zustand sind wir noch weit entfernt. Das zeigt nicht nur die vorliegende kleine Studie, das beweisen die vielen mir zugeleiteten Beschwerden von Migrant/innen, Beratungsstellen und Anwäl/innen. Das beweist auch die hohe Zahl an Petitionen in ausländerrechtlichen Angelegenheiten an das Abgeordnetenhaus, die einen Einblick in ein Behördenhandeln möglich machen, das eben oft genug nicht den Beschlüssen des Abgeordnetenhauses zur Integrations- und Flüchtlingspolitik und den Zielen der Verwaltungsreform entspricht, abgesehen von einem Mangel an Respekt.

Es ist deshalb ein Unding, wenn im Geschäftsbericht der Ausländerbehörde 2004 der Erfüllungsgrad zur Mitarbeiterzufriedenheit mit 100% und der zur Kundenzufriedenheit mit über 100% gesetzt wird! Über den Stand der Mitarbeiterzufriedenheit haben wir keine Untersuchung angestellt. Auf der Grundlage der Ergebnisse der hier vorliegenden externen Evaluation kann nicht davon ausgegangen werden, dass sich die Einschätzung zur Kundenzufriedenheit auf das unmittelbare Klientel der Ausländerbehörde – Migrant/innen, Beratungsstellen, Rechtsanwält/innen – bezieht. Offenbar nimmt die Behörde die „Gesellschaft mit ihren Erwartungen an die Umsetzung geltenden Rechts“ ernster, als ihre direkten Kund/innen. Wie definiert die Behörde die „gesellschaftlichen Erwartungen“? Liegen sie etwa neben all den politischen Vorgaben des Abgeordnetenhauses und der Erklärungen der Landesregierung, sind es die Erwartungen bestellter Meinungsumfragen oder die von den Stammtischen? Sind Migrant/innen und Flüchtlinge nicht Teil unserer Gesellschaft? Ist die verinnerlichte Haltung von Ausgrenzung immer noch dominierend, abgeleitet vom Rechtsbegriff „Ausländer“? Der Geschäftsbericht wirft überhaupt viele Fragen auf. Richtiggehend krude wird es dann, wenn in der Selbsteinschätzung das „Produkt“ Abschiebung nach den Kriterien des Balanced-Scorecard-Verfahrens inklusive der „Dimension Kundenzufriedenheit“ beschrieben wird! Der Geschäftsbericht steht im Internet unter [www.berlin.de/lab0](http://www.berlin.de/lab0). Lesen Sie selbst nach!

Der Rat der Bürgermeister stellt in seinem Beschluss zum Integrationskonzept für Berlin fest, dass das Leitbild „Vielfalt fördern, Zusammenhalt stärken“ nur erreicht werden kann, „wenn Diskriminierung, insbesondere institutionelle/strukturelle Diskriminierung und herrschende Machtstrukturen in den Blick genommen werden, eine Analyse der gegenwärtigen Bedingungen vorgenommen wird und dann Maßnahmen zur Veränderung festgelegt werden.“

Ich danke der Autorin Kerstin Gudermuth für den Mut, diesen nicht einfachen Auftrag zu übernehmen und für ihr Engagement bei der Ausführung. Ich danke allen Beteiligten für ihre Bereitschaft, das Zustandekommen der Evaluation zu ermöglichen.

Ich setze auf die Bereitschaft der Berliner Innenverwaltung und der Leitung der Ausländerbehörde, die Ergebnisse dieser Evaluation genauso ernst zu nehmen wie die Ergebnisse des internen Controlling.

Die Reform der Berliner Ausländerbehörde mag vielen Beteiligten vorkommen wie der Versuch der Quadratur des Kreises. Bei aller Begrenztheit dieses Vorhabens angesichts der rechtlichen Rahmenbedingungen meine ich aber, sie ist nicht mehr aufzuhalten, wenn der politische Wille dazu da ist und die gesellschaftliche Kontrolle nicht nachlässt. Ich setze auf das Prinzip eines permanenten und langfristig wirksamen *Change Management*. Wir alle tragen dafür Verantwortung und sind die *Agent/innen des Wandels*!

Karin Hopfmann, MdA

# Inhalt

Danksagung .....	4
1. Einleitung.....	5
<b>Grundlagen und Ziel der Evaluation</b> .....	<b>5</b>
<b>Die Interviewsituation</b> .....	<b>6</b>
2. Methodik .....	7
3. Kriterien für die Weiterentwicklung der Ausländerbehörde zur Servicebehörde .....	8
4. Zusammenfassung der Ergebnisse .....	9
5. Die Ergebnisse im Einzelnen.....	11
<b>5.1. Erreichbarkeit und Zugänglichkeit</b> .....	<b>11</b>
5.1.1. Erreichbarkeit.....	11
5.1.2. Wartezeiten.....	15
5.1.3. Terminvergabe.....	19
5.1.4. Mehrsprachiges Informationsmaterial und mehrsprachiges Leitsystem .....	20
<b>5.2. Umgangsformen</b> .....	<b>21</b>
5.2.1. Soziale und interkulturelle Kompetenz, Kommunikationsfähigkeit .....	21
5.2.2. Bevorzugte Behandlung von Familien mit Kindern .....	24
5.2.3. Kenntnis der Namen der Sachbearbeiter/innen.....	24
<b>5.3. Beratung und Service</b> .....	<b>25</b>
5.3.1. Bearbeitungszeiten .....	25
5.3.2. Beratung .....	29
5.3.3. Servicegarantien.....	31
5.3.4. Transparenz der Arbeitsabläufe .....	32
5.3.5. Beschwerdemanagement und Anlaufstelle für besondere Fälle .....	32
<b>5.4. Entscheidungspraxis zugunsten der Migrant/innen</b> .....	<b>34</b>
5.4.1. Positiver Umgang mit Ermessensspielräumen .....	34
5.4.2. Entscheidungen über Aufenthaltserlaubnis/Duldung/GÜB .....	37
5.4.3. Entscheidungen bei Härtefallregelungen.....	41
5.4.4. Entscheidungen über Arbeitserlaubnis .....	41
5.4.5. Entscheidungen über Abschiebungen und Abschiebungshaft .....	43
5.4.6. Rechtlich unklare Praktiken .....	45
<b>5.5. Kooperation der Behörde mit Migranten- &amp; Flüchtlingsvereinen</b> .....	<b>46</b>
5.5.1. Austausch bei Veranstaltungen .....	46
5.5.2. Treffen mit Vertreter/innen der Anwaltschaft .....	47
6. Empfehlungen .....	48
Anhang .....	50
<b>A. Interviewleitfaden für Rechtsanwält/innen</b> .....	<b>51</b>
<b>B. Interviewleitfaden für Migrantenberatungs- und Betreuungsstellen</b> .....	<b>52</b>
<b>C. Interviewleitfaden für Migrant/innen</b> .....	<b>53</b>

## **Danksagung**

Ich bedanke mich bei allen beteiligten Rechtsanwält/innen, Mitarbeiter/innen von Migrantenberatungs- und Betreuungsstellen und Migrant/innen, ohne deren Bereitschaft, sich Zeit für die Interviews zu nehmen und ausführliche Auskunft über ihre Erfahrungen mit der Ausländerbehörde zu geben, die Evaluation nicht möglich geworden wäre.

Kerstin Gudermuth

# 1. Einleitung

Im Rahmen der Berliner Integrationspolitik erfüllt die Abteilung IV des Landesamtes für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten (LABO), kurz Ausländerbehörde, eine wichtige Funktion. Sie ist erste Anlaufstelle für Zuwandernde und damit an der Mitarbeit zur Integration von Migrant/innen in Berlin maßgeblich gefordert. Die Ausländerbehörde versteht sich selbst als zentrale Dienstleistungsbehörde. Sie sieht ihre Aufgabe darin, den Aufenthaltsstatus ihrer Kund/innen schnellstmöglich zu klären, den geregelten Aufenthalt der Ausländer/innen, die sich zur Erwerbstätigkeit, zur Ausbildung, zum Studium, aus humanitären, politischen oder familiären Gründen in Berlin aufhalten, zu kontrollieren und soweit möglich Integrationswege aufzuzeigen, sowie die Beendigung von unrechtmäßigem Aufenthalt einzuleiten.<sup>1</sup>

In dieser Hinsicht ist sie verpflichtet, ihre Kund/innen über die bestehenden rechtlichen Möglichkeiten zur Verbesserung und Absicherung des Aufenthaltsstatus' aufzuklären und zu beraten. Diese Aufgaben und das besondere Klientel der Behörde erfordern von den Mitarbeiter/innen ein hohes Maß an Qualifikation, an Kommunikationsfähigkeit, sowie an sozialer und interkultureller Kompetenz. Im Bemühen ihrer Aufgabe als Servicebehörde in einer „integrativen Stadt“ gerecht zu werden, unterzieht sich die Ausländerbehörde seit 2003 einem Prozess der Umstrukturierung zur Servicebehörde. Ziele dieses Prozesses sind, erstens den Kundenservice zu verbessern, zweitens Geschäftsprozesse zu optimieren und drittens die Behörde prozessorientiert zu restrukturieren.<sup>2</sup>

## ***Grundlagen und Ziel der Evaluation***

Die Evaluation zielt auf den Stand der Umsetzung des genannten ersten Reformziels. Sie soll den Status Quo der Serviceangebote aus der Sicht dreier Kundengruppen – den Migrant/innen selbst, den Migrantenberatungs- und Betreuungsstellen und der Anwaltschaft – überprüfen. Obwohl die Abteilung IV B der Ausländerbehörde mit Sitz in der Nöldnerstraße eigentlich Fokus der Evaluation war, ließ sich die getrennte Untersuchung nicht in jedem Fall durchhalten. Viele Aussagen beziehen sich daher auf beide Abteilungen (IV A und IV B) der Behörde.

Die Abteilung IV B ist zuständig für Flüchtlinge, die ohne gesicherten und rechtmäßigen Aufenthalt vorübergehend in Berlin leben und für Flüchtlinge, die sich in einem unabgeschlossenen Asylverfahren befinden. Die Abteilung IV B ist so auch für die Durchsetzung der Beendigung unrechtmäßigen Aufenthalts zuständig. Gemäß den Zuständigkeiten steht die Abteilung IV B der Ausländerbehörde einem Kundenkreis gegenüber, mit welchem der Umgang auf Grund verschiedener Interessenlagen in vieler Hinsicht besondere Anforderungen an die Mitarbeiter/innen der Behörde stellt.

Der Evaluation zugrunde gelegt wurden Bewertungskriterien, die den politischen Vorgaben für den Prozess der Weiterentwicklung der Ausländerbehörde zur Servicebehörde entnommen wurden. Die politischen Vorgaben entstammen

- dem Koalitionsvertrag zwischen SPD und PDS
- der Zielvereinbarung zwischen LABO und Senatsverwaltung für Inneres

---

<sup>1</sup> Siehe Geschäftsbericht 2004 LABO von Berlin: <http://www.berlin.de/labos/struktur/berichte.html>

<sup>2</sup> ebd.

- dem Beschluss des Abgeordnetenhauses zur Weiterentwicklung der Ausländerbehörde zur Servicebehörde für Zuwandernde (Drucksachen 15/3227 und 15/3953)

Weitere Anhaltspunkte zur Evaluation basieren auf dem Geschäftsbericht der Ausländerbehörde von 2004 und dem Internetauftritt der Behörde<sup>3</sup>.

Der Kundenservice der Behörde erfordert zum einen besondere qualitative Standards hinsichtlich eines neuen Leitbildes, welches

- eine Kundenorientierung auf ein Klientel, unterschiedlicher nationaler und ethnisch-kultureller Herkunft,
- Sprachkompetenzen bzw. Verfügbarkeit von Sprachmittler/innen,
- vorhandene Beschwerdemöglichkeiten,
- eine positive Haltung gegenüber den Kund/innen und
- angemessene Beratung, sowie
- Freundlichkeit im Umgang mit den Kund/innen umfasst.

Zum anderen sind Verbesserungen des Besucherbetriebs notwendig. Zu ihnen gehören u.a.:

- verbesserte Erreichbarkeit der Behörde über die verschiedenen Medien,
- kürzere Wartezeiten durch konkrete Terminvergaben,
- kürzere Bearbeitungszeiten,
- Kundenberatung,
- die Existenz eines mehrsprachigen Leit- und Informationssystems,
- mehrsprachiges Informationsmaterial,
- Familienfreundlichkeit und
- informiertes Empfangspersonal.

Zum Kundenservice gehört auch

- eine Entscheidungspraxis, die in Ermessensentscheidungen zugunsten der Klienten/innen ausgeübt wird.

Denn die Integrationspolitik verlangt auch, dass Asylbewerbern und Geduldeten, deren Abschiebung aus humanitären oder rechtlichen Gründen nicht vollzogen werden kann, ein selbständiges Leben ermöglicht werden kann.<sup>4</sup>

## **Die Interviewsituation**

Von allen drei Interviewgruppen ist mir starke Bereitschaft entgegengetreten, sich über die Erfahrungen mit der Ausländerbehörde und über bestimmte Probleme im ersten Jahr nach dem neuen Zuwanderungsgesetz zu äußern. Die Interviews hatten immerhin einen zeitlichen Umfang von ca. 1 bis 1 ½ Stunden, in wenigen Fällen zwei Stunden. Dieser Zeitaufwand wurde von allen Interviewten trotz Vorweihnachtszeit meines Erachtens gerne aufgebracht.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Siehe unter: <http://www.berlin.de/lab0>

<sup>4</sup> Siehe: Der Beauftragte für Migration und Integration 2005. *Vielfalt fördern – Zusammenhalt stärken. Das Integrationskonzept für Berlin.*

<sup>5</sup> Bei den Anfragen zu den Interviews gab es von insgesamt 22 angefragten Anwäl/innen und Beratungsstellen nur zwei Absagen. Migrant/innen sagten zu 100% zu.

Als Grund dafür wurde häufig genannt, dass der Kundendienst der Ausländerbehörde verbessert werden müsse.

## 2. Methodik

Die Evaluation wurde mit Hilfe der qualitativen Forschungsmethode problemzentrierter, semistrukturierter Interviews mit Kund/innen der Ausländerbehörde außerhalb der Behörde durchgeführt. Die Interviews wurden anhand von Interviewleitfäden geführt, die für jede Kundengruppe erstellt wurden (siehe Anhang). Während der Interviews wurde die Reihenfolge der Fragen flexibel gehandhabt.

Diese offene Form der Befragung hat gegenüber einem geschlossenen Fragebogen mit vorgegebenen Antworten den Vorteil, dass sie den Interviewten die Möglichkeit gibt, sich in ihrer eigenen Weise auszudrücken und die Dinge zum Ausdruck zu bringen, die ihnen hinsichtlich der Fragestellung wichtig erscheinen. Gleichzeitig ermöglicht sie dem Interviewer vertiefend nachzufragen oder eventuelle Unklarheiten und Widersprüche in der Darstellung durch Nachfrage aufzuklären. Dadurch bekommt jedes Interview eine eigene Dynamik. Bei aller Flexibilität wurde stets darauf geachtet, dass alle Punkte des Leitfadens während des Interviews angesprochen wurden.

Im Zeitraum vom 18. November bis 20. Dezember 2005 wurden 29 Interviews mit insgesamt 43 Personen geführt. Zum Zwecke der Überprüfung der Daten wurden Interviews mit drei verschiedenen Kundengruppen der Ausländerbehörde geführt:

- 10 Interviews mit insgesamt 12 Rechtsanwält/innen
- 10 Interviews mit insgesamt 19 Berater/innen in Beratungsstellen bzw. Betreuer/innen in Jugendeinrichtungen
- 9 Interviews mit insgesamt 12 Migrant/innen (davon wurde 1 Interview nicht ausgewertet).

Während die Interviews mit den Rechtsanwält/innen und den Migrant/innen bis auf wenige Ausnahmen mit nur jeweils einem Interviewpartner geführt wurden, waren bei den Interviews mit den Beratungs- und Betreuungsstellen jeweils zwei bzw. drei Personen an einem Interview beteiligt. Die Anzahl der Interviewpartner/innen hat auf das Ergebnis der Evaluation insofern Einfluss, als durch die größere Anzahl von interviewten Personen die Erfahrungen bestätigt werden konnten.

Bei der Auswahl der Informant/innen wurde darauf geachtet, dass aus den vielfältigen Angeboten im Migrationsnetzwerk in Berlin eine Variationsbreite abgebildet werden kann. Aus der Gruppe der Migrant/innen wurden erwachsene und jugendliche Personen, sowie Männer und Frauen zu gleicher Anzahl befragt. Beratungs- und Betreuungsstellen wurden hinsichtlich ihres sprachlichen und ethnisch-kulturellen Klientels ausgesucht, um so die Heterogenität an Erfahrungen mit der Behörde in den Blick zu bekommen. Die Fragestellung erforderte, dass alle interviewten Personen bis zum Zeitpunkt der Untersuchung mehrjährige Erfahrungen mit der Ausländerbehörde in der Nöldnerstraße hatten. Mit dem Ziel, die jüngsten Erfahrungen zu dokumentieren, wurde explizit nach den Erfahrungen während der letzten 11 Monate – seit 01. Januar 2005 – gefragt.

Die Verfasserin hat darüber hinaus an zwei Treffen zwischen der Leitung der Ausländerbehörde und Migrantenvereinen und Rechtsanwält/innen – an einem Dialogtisch im Rahmen der Berliner Tage des interkulturellen Dialogs und einer Informations- und Diskussionsveranstaltung der LAG Migration der SPD Berlin – teilgenommen und ist selbst seit einem Jahr in der Migrantenberatung tätig, was die Einschätzung der gewonnenen Informationen stützt.

### **3. Kriterien für die Weiterentwicklung der Ausländerbehörde zur Servicebehörde**

Die Kriterien für die Weiterentwicklung der Ausländerbehörde zur Servicebehörde wurden anhand der in der Einleitung genannten politischen Vorgaben erarbeitet. Nach diesen Merkmalen wurden die Interviewleitfäden entwickelt.

#### **1. Erreichbarkeit und Zugänglichkeit**

- Wie ist die Behörde telefonisch, per Email, per Fax und per Brief erreichbar?
- Wartezeit in der Behörde
- Terminvergabe (auch bei Duldungsende)
- mehrsprachige Informationsmaterialien / mehrsprachiges Leit- und Informationssystem

#### **2. Umgangsformen**

- soziale und interkulturelle Kompetenz, Kommunikationsfähigkeit, Freundlichkeit
- bevorzugte Behandlung von Familien mit Kindern
- Kenntnis der Namen der Sachbearbeiter/innen

#### **3. Beratung und Service**

- Bearbeitungszeiten
- Beratung
- Servicegarantien
- Transparenz: - Information über Arbeitsabläufe gegenüber Kunden  
- Mitteilungen über Entscheidungsgründe
- Beschwerdemanagement und Anlaufstelle für besondere Fälle

#### **4. Entscheidungspraxis zugunsten der Migrant/innen**

- positiver Umgang mit Ermessensspielräumen
- Aufenthaltserlaubnis/Duldung/GÜB
- Härtefallregelungen
- Arbeitserlaubnis
- Abschiebungen und Abschiebungshaft

#### **5. Kooperation mit Migranten- und Flüchtlingsvereinen**

- Austausch bei Veranstaltungen
- Öffentlichkeitsarbeit

## 4. Zusammenfassung der Ergebnisse

Nicht nur die Ergebnisse der Interviews, sondern auch die Motivation der kontaktierten Personen, an der Evaluation teilzunehmen, zeigen, dass aus Sicht der Kund/innen der Ausländerbehörde weiterhin **Verbesserungsbedarf** hinsichtlich ihrer Servicetätigkeit besteht. Mit zwei Ausnahmen sagten alle kontaktierten Anwäl/innen, Mitarbeiter/innen von Beratungs- und Betreuungsstellen und Migrant/innen zu und nahmen sich die Zeit für die Interviews.

Auffallend ist, dass die **Aussagen** der drei Kundengruppen der Ausländerbehörde in ihren wichtigsten Punkten **homogen** sind. Es gibt keine Widersprüche zwischen den Aussagen der Migrant/innen, der Anwäl/innen und der Mitarbeiter/innen in Beratungsstellen, sondern sie bestätigen sich in den wesentlichen Punkten gegenseitig, obwohl die Mitglieder der jeweiligen Kundengruppen unterschiedliche Zugänge zur Behörde haben.

Leider ist festzustellen, dass die **Ergebnisse** der Evaluation **nicht** darauf schließen lassen, dass die **qualitativen Standards eines neuen Leitbildes** umgesetzt sind. Diese externe Evaluation bringt grundsätzliche Probleme ans Tageslicht, die nicht nur mit der Behörde in ihrer aufenthaltsbeendenden Funktion im Zusammenhang stehen. In den Interviews wurde deutlich, dass **nicht die Tatsache der Aufenthaltsbeendigung**, sondern davon unabhängig die **Art und Weise des Kundenumgangs** (das betrifft nicht nur eine angemessene Form von Freundlichkeit, die größtenteils nicht gewährleistet ist, sondern auch Sprachkompetenzen, Wartezeiten, Beratung, Beschwerdemanagement etc.), vor allem aber auch die **Wahrnehmung der Verwaltungsaufgaben** (wie Bearbeitungszeiten, Entscheidungen über Aufenthaltsgewährung/-beendigung, Arbeitserlaubnisse etc.) grundsätzliche **Kritikpunkte** sind.

Im Geschäftsbericht der Ausländerbehörde 2004 „wird der Erfüllungsgrad zur Kundenzufriedenheit mit über 100% gesetzt“<sup>6</sup>. Auf der Grundlage der Ergebnisse der externen Evaluation kann nicht davon ausgegangen werden, dass sich diese Einschätzung auf das unmittelbare Klientel der Ausländerbehörde – Migrant/innen, Beratungsstellen, Rechtsanwält/innen – bezieht. Offenbar nimmt die Behörde die „Gesellschaft mit ihren Erwartungen an die Umsetzung geltenden Rechts“<sup>7</sup> ernster, als ihre direkten Kund/innen. Allerdings muss hier die Interpretation der gesellschaftlichen Erwartungen hinterfragt werden.

Über die meisten der unten angeführten Probleme ist die Leitung der Ausländerbehörde durch Gespräche, Briefe, Petitionen etc. seit langem unterrichtet. Beispielhaft ist das Gespräch zwischen Flüchtlingsrat, ADB (Antidiskriminierungsbüro), Initiative gegen Abschiebehaft und der damaligen Leitung von LEA und Ausländerbehörde und einigen Mitarbeiter/innen des Innensenats am 10. Dezember 2003. Viele der im Folgenden aufgeführten Missstände wurden schon damals angesprochen. Dennoch zeigen sich nach außen kaum positive Änderungen.

So ist eine **zeitnahe Erreichbarkeit** der gesamten Behörde **nicht gewährleistet**. Dies betrifft die Erreichbarkeit über alle Medien – Telefon, Brief, Fax und Email, mit Ausnahme des letzten, das wenigstens von einigen Mitarbeiter/innen zunehmend genutzt wird. An dieser Einschätzung ändern offensichtlich auch die eingeführten Telefonzeiten der Behörde IV A nichts. Problematisch ist dies, da dadurch allen Beteiligten **zeitintensive zusätzliche Arbeit** und **Kosten erzeugt** werden.

---

<sup>6</sup> Siehe Geschäftsbericht 2004 LABO von Berlin: <http://www.berlin.de/lab0/struktur/berichte.html>

<sup>7</sup> ebd.

**Unzumutbar lange Wartezeiten** in der **Behörde IV B**, von denen auch **Schwangere, Familien mit kleinen Kindern** sowie **alte und kranke Menschen nicht ausgenommen** werden, sind die Regel. Bei Überfüllung (in den letzten Monaten häufig vorgekommen) wurden Menschen lediglich mit Notizzetteln weggeschickt. Ein neuer Termin bedeutete erneute Wartezeit. Auch bei Terminen mit Uhrzeitangabe fallen stundenlange Wartezeiten an. In der Regel werden Termine jedoch nur tageweise vergeben. Kurze Duldungszeiten, wie ein oder zwei Tage, eine Woche, ein bis drei Monate, führen zu einem hohen Kundenaufkommen und einer erheblichen Belastung für die Kund/innen, allein was die Wartezeiten betrifft. Die langen Wartezeiten werden durch die schlechte Ausstattung des Wartebereichs und die unklare Reihenfolge des Ausrufens verschlimmert. Sicherlich spielen Personalabbau und Personalstruktur innerhalb der Behörde, besonders in der Nöldnerstraße, eine große Rolle für lange Wartezeiten. Dennoch ist außerhalb solcher äußeren Umstände die Einstellung der Mitarbeiter/innen kritisch zu betrachten.

**Unfreundlichkeit** der Sachbearbeiter/innen und eine häufig **herablassende Behandlung** bestimmen die Umgangsformen der Sachbearbeiter/innen. Eine insgesamt positive Haltung gegenüber Kund/innen ist in den Umgangsformen nicht erkennbar. **Lange Bearbeitungszeiten** und vielfach sogar überhaupt keine Bearbeitung von Anträgen verursachen nicht nur der Behörde hohe Kosten (z.B. durch Untätigkeitsklagen), sondern auch den Betroffenen und führen bei letzteren zu starker Verunsicherung bis existenzieller Bedrohung, die sich letztlich auch negativ auf deren Integrationsfähigkeit auswirken kann. **Kundenberatung** erschöpft sich zumeist in Erklärungen in Amtsdeutsch – eine Sprache, die den meisten Migrant/innen unverständlich ist.

Angesichts dieser Umgangsformen sind die **Beschwerdemöglichkeiten** für Betroffene **gering**. Es gibt keine unabhängige Stelle, die Beschwerden entgegen nimmt. Aus Angst, eine Beschwerde könnte negativ in der Akte vermerkt werden, beschweren sich Migrant/innen selten bei dem/der Sachbearbeiter/in. Unkenntnis der Namen der Sachbearbeiter/innen verhindert zielgerichtete Beschwerden an die Leitung der Behörde.

Im Ergebnis der externen Evaluation entsteht das Bild, dass Mitarbeiter/innen im Kundenbereich der Behörde IV B weder über Sprachkompetenzen verfügen, noch dass es Sprachmittler/innen gibt. Kund/innen, die nicht über die nötigen Deutschkenntnisse für eine Verständigung in Amtsdeutsch verfügen, sind gezwungen, selbst Sprachmittler/innen mitzubringen.

Freundlichkeit der Sachbearbeiter/innen gegenüber Kund/innen, angemessene Beratung über Aufenthaltsfragen, zeitnahe Erreichbarkeit, Rückrufe sind leider nur Ausnahmen im Tagesgeschäft der Behörde IV B. **Einzelne Sachbearbeiter/innen erfüllen** die geforderten **Serviceleistungen**.

Eine **rigide Entscheidungspraxis**, die Ermessensspielräume nicht zugunsten der Migrant/innen nutzt und häufig sogar Rechtsansprüche nicht gewährt, verursacht den Migrant/innen hohe finanzielle, zeitliche und psychische Belastungen. Auffällig ist, dass Entscheidungen über Gewährung von Aufenthalt unverhältnismäßig lange Bearbeitungsprozesse haben, während über Versagen von Aufenthalt und Abschiebung sehr kurzfristig entschieden wird.

Die Ergebnisse der externen Evaluation bringen eine Einstellung zutage, die zumindest jenen Migrant/innen einen geringeren Wert beimisst, deren Akten in der Behörde IV B verwaltet werden. Menschen werden systematisch verunsichert durch die herablassende Behandlung, die Atmosphäre in der Behörde, das unklare System, wonach aufgerufen wird, die lan-

gen Bearbeitungszeiten und nicht zuletzt durch eine sehr restriktive Entscheidungspraxis, die auch Rechtsansprüche nicht gewährt.

Mehrfach wurde in den Interviews das negative Leitbild der Behörde, welches in den letzten 20 Jahren die Arbeit bestimmte, als Grund für die aufgeführten Probleme erwähnt. Eine positive Änderung des Leitbildes ist von den Mitarbeiter/innen der Behörde offensichtlich noch nicht in dem Maße verinnerlicht, dass es nach außen maßgebliche Veränderungen sichtbar macht.

Positiv ist zu vermerken, dass die Zeiten für die **Akteneinsicht** für Rechtsanwält/innen verlängert wurden. Verbesserungen zeigen sich in der Öffentlichkeitsarbeit und in der Kooperation mit Migrantenvereinen und der Berliner Anwaltschaft.

Die Ergebnisse insgesamt zeigen, dass die Ziele der Umstrukturierung im Bereich Kundenservice noch immer als ferne Ziele erscheinen.

Eine veränderte Haltung gegenüber Migrant/innen und eine Entscheidungspraxis zugunsten der Migrant/innen im Rahmen des rechtlichen Ermessens würden viele der genannten Probleme vermindern. Sie würden den Arbeitsaufwand für alle Beteiligten verringern und einem positiven Image der Behörde förderlich sein. Damit könnte die Behörde ihrem Auftrag, Aufenthalt zu beenden, weiterhin gerecht werden, würde aber zusätzlich ihren Beitrag zur „integrativen Stadt“ und zum Integrationskonzept wesentlich erhöhen.

## 5. Die Ergebnisse im Einzelnen

Im Folgenden werden die Bewertungskriterien zur Verbesserung der Serviceleistungen im Einzelnen anhand der Untersuchung überprüft.

### 5.1. Erreichbarkeit und Zugänglichkeit

#### 5.1.1. Erreichbarkeit<sup>8</sup>

##### → schlechte Erreichbarkeit

In diesem Kapitel beziehen sich alle Ergebnisse auf die Aussagen von Anwält/innen und Mitarbeiter/innen von Migrantenberatungs- und Betreuungsstellen<sup>9</sup>. Migrant/innen kontaktieren die Ausländerbehörde nicht selbst telefonisch, sondern suchen zur Klärung einer Frage Beratungsstellen auf und lassen in ihrem Namen Auskünfte einholen (siehe auch → Beratung und Service).

#### **Telefonische Erreichbarkeit → sehr negativ bewertet**

Die telefonische Erreichbarkeit der gesamten Abteilung IV des LABO wird sehr negativ bewertet. Die Aussagen reichen von „**sehr schlecht**“ über „**großes Problem**“, bis hin zu „eine

---

<sup>8</sup> Die Aussagen über die Erreichbarkeit beziehen sich auf beide Standorte der Ausländerbehörde IV A und IV B.

<sup>9</sup> Im Folgenden wird für Mitarbeiter/innen von Migrantenberatungs- und Betreuungsstellen nur der Begriff Beratungsstellen stehen.

**Katastrophe**“. Außerhalb der eingerichteten Telefonzeiten sei die Behörde im Grunde nicht erreichbar.

Die zur besseren Erreichbarkeit zumindest in der Behörde am Friedrich-Krause-Ufer (FKU) eingerichteten **Telefonzeiten ändern** nach Meinung der Interviewten **nichts an der schlechten Erreichbarkeit**. Kritisiert wird, dass auch während der Telefonzeiten oft niemand ans Telefon gehe, die Leitungen ständig besetzt seien oder nur ein Informationsband liefen. In den Fällen, in denen man mit jemandem sprechen könne, sei die Person oft nicht kompetent oder zuständig (zum Beispiel eine Vertretung). Als besonders Nerven aufreibend wird beschrieben, dass man von Apparat zu Apparat weiter verbunden werde, jedoch ohne jemals eine befriedigende Auskunft zu erhalten. Einige der Interviewten versuchen sich diese Missstände zu erklären und vermuten, dass die Zuständigen während der Telefonzeiten intern anderweitig beschäftigt seien, z.B. durch Teilnahme an Schulungen.

Zitate von Anwälten/innen:

„Wenn mal jemand abhebt, bekommt man zur Antwort: Es geht jetzt nicht, ich hab gerade Publikumsverkehr.“

„Einmal habe ich ein ganzes Sachgebiet durchtelefoniert und keinen erreicht.“

„Während der Telefonzeiten habe ich schon oft zur Antwort bekommen: Ich habe heute Telefondienst, wenn Sie Herrn/Frau ... sprechen wollen, versuchen Sie es zur nächsten Telefonzeit noch einmal.“

„Manche Sachbearbeiter sind nie erreichbar.“

Die **Hauptsachbearbeiter/innen** seien in der Regel **besser erreichbar** als die Sachbearbeiter/innen. Da aber die einzelnen Fälle von den Sachbearbeiter/innen bearbeitet werden, ist es besonders wichtig, dass eben diese erreichbar sind.

→ Sicherlich besteht hier ein Interessenkonflikt zwischen der Behörde und den Migrantenvvertreter/innen. Denn wenn Sachbearbeiter/innen während der Öffnungszeiten permanent telefonieren müssten, verlängerten sich die Wartezeiten für die Kund/innen in der Behörde. Klärende Gespräche würden andererseits viel Arbeitsaufwand und –zeit sparen. Denn was nicht über das Telefon geregelt werden kann, muss schließlich aufwendig schriftlich geregelt werden.

Einige urteilten, dass die schlechte telefonische Erreichbarkeit offensichtlich ein „**Kennzeichen der Berliner Ausländerbehörde**“ sei. Ausländerbehörden in anderen Bundesländern seien dagegen gut erreichbar.

→ Hilfreich wäre, diesem Hinweis nachzugehen, um eventuell von anderen Institutionen zu lernen.

**Beratungsstellen** kritisieren, dass sie **oft keine** oder nur **sehr zögerlich Auskunft** bekommen. Begründet werde dies mit datenschutzrechtlichen Gründen. Auch wisse man häufig nicht, ob man gerade mit einem/r Sachbearbeiter/in in der Nöldnerstraße oder im FKU spricht, wenn das Gespräch über die Zentrale vermittelt wird.

**Positiv** wurde von nur zwei Anwäl/innen berichtet, **einige Sachbearbeiter/innen** seien **telefonisch gut erreichbar**. Nur in einem Interview wurde ein Unterschied zwischen den beiden Standorten IV A und IV B benannt und die Behörde in der Nöldnerstraße als besser erreichbar gegenüber dem FKU eingestuft. Dieser Einschätzung nach seien die Mitarbeiter/innen der Direktabschiebung telefonisch alle erreichbar. Allerdings beschrieben **andere Interviewte** dies **gerade umgekehrt**.

Als weitere Ausnahme wird von einem/r Anwalt/Anwältin die Abteilung IV C (Prozess-, Generalien und Organisationsangelegenheiten) genannt. Hier würden sich die Mitarbeiter/innen um Auskunft bemühen und seien besser als andere erreichbar.

Hinsichtlich der telefonischen **Erreichbarkeit der Sachgebiete widersprechen** sich die **Aussagen**. Hier gibt es offensichtlich unterschiedliche Erfahrungen, die eventuell mit dem Klientel der Anwäl/innen zu tun haben könnten.

→ Doch kann man resümieren, dass die telefonische Erreichbarkeit der gesamten Behörde im Allgemeinen sehr negativ beurteilt wird. Ausnahmen dieser Tendenz kann diese Untersuchung nicht eindeutig nachvollziehbar erklären.

#### **Fax und Brief → negativ bewertet**

Alle Interviewten beschwerten sich darüber, dass auf Faxe und Briefe meist überhaupt **keine Reaktion** oder erst nach mehrmaligem telefonischen Nachfragen erfolgt, was dann zu **langen Reaktionszeiten** - zwei Wochen und länger - führt (siehe auch 6.3.1 Bearbeitungszeiten).

Die Befragten weisen auf einen besonders schwerwiegenden Misstand im schriftlichen Verkehr hin. Der Fall sei nicht selten, dass ein Fax nicht als Briefstück wichtig genommen wird, so dass es nicht in die Akte geordnet oder sogar vernichtet wird, wenn in der gleichen Sache ein Brief nachgeschickt werde. Dies sei problematisch, weil ein Fax einem Brief vorausgeschickt werde, um mit dem darauf vorhandenen Eingangsstempel eine Frist einzuhalten. Die Nichtbeachtung eines Fax' kann also ernsthafte rechtliche Konsequenzen für einen Fall haben.

#### **Email → wenn benutzt, positiv bewertet**

Die Antworten der Interviewten, die dieses Medium nutzen, sind nicht so einheitlich wie die der bislang beschriebenen Kontaktformen. Positive Erfahrungen überwiegen. Emails werden **in der Regel schnell beantwortet**. Allerdings scheint auch dies in den verschiedenen Abteilungen und von einzelnen Sachbearbeiter/innen unterschiedlich genutzt zu werden.

Zitat Anwalt/Anwältin:

„Frau ... antwortet relativ kurzfristig. Aus den chronisch überlasteten Bereichen wie dem Bereich IV A 16, bekommt man keine Antwort.“

Die positive Bewertung des Email-Kontaktes wurde allerdings mit der **Einschränkung** versehen, dass es im Vorfeld **schwierig** sei, die **Email-Adressen zu bekommen**. Eine Person berichtet negativ, dass ihre Emails häufig nur nach weiterem telefonischen Druck beantwortet würden.

Über Unfreundlichkeit am Telefon hat sich keiner der Interviewten beklagt. Es scheint als würde man immerhin freundlich abgewiesen.

→ Die Kontaktschwierigkeiten mit der Behörde sind nicht nur Nerven aufreibend für alle Beteiligten, sondern sie ziehen die notwendigen Arbeitsvorgänge unverhältnismäßig in die Länge. Als Folge daraus erhöht sich für Migrant/innen die psychische Belastung, denn es geht um ihre Aufenthaltsentscheide. Auch in der Behörde verdoppelt sich der Arbeitsaufwand pro Fall, denn Unklarheiten oder Probleme müssen auf die eine oder andere Weise gelöst werden. Mitarbeiter/innen müssen sich dementsprechend mit den Fällen mehrfach beschäftigen.

### **Vergleich zu Ausländerbehörden in anderen Bundesländern**

Vielfach wurde über **positive Erfahrungen mit Ausländerbehörden in anderen Bundesländern** bezüglich der Erreichbarkeit, den Umgangsformen am Telefon und auch der Bereitschaft positiv für Migrant/innen zu entscheiden berichtet. Genannt wurden Düsseldorf, Mannheim, Brandenburg, Königs Wusterhausen und Ausländerbehörden in anderen Gemeinden Brandenburgs.

#### Zitate Anwalt/Anwältin und Beratungsstelle

„Wenn man mal in Düsseldorf anrufen muss, kennt man sich gar nicht mehr aus. In Berlin ist der Tonfall furchtbar und man hat immer das Gefühl, man würde stören. Von den Sachbearbeitern hört man wiederholt: „Wir kennen die Leute“ obwohl sie eine bestimmte Person gar nicht kennen. Die Vorurteile sitzen fest, von einigen wird auf alle geschlossen.“

„Im Vergleich zu anderen Ausländerbehörden ist die Berliner Behörde ein riesiger anonymer Apparat.“

### **Resümee**

Bis auf wenige Einschränkungen stimmen alle Aussagen darin überein, dass die Erreichbarkeit über die Medien Telefon, Fax und Brief sehr schlecht ist. Die Telefonzeiten im FKU sind grundsätzlich eine gute Idee, führen in der alltäglichen Praxis aber offensichtlich zu Massenfragen, was wiederum die Erreichbarkeit nicht verbessert. Telefonzeiten sind darüber hinaus nicht immer ausreichend, da manche Fälle so eilig sind, dass eine direkte Erreichbarkeit unabdingbar ist.

Dem Anspruch einer Dienstleistungsbehörde keinesfalls gerecht wird, dass Briefe und Faxe entweder gar nicht oder nur nach langer Zeit beantwortet werden.

Das Medium Email ist potenziell eine gute und schnelle Kommunikationsmöglichkeit, die auch von einigen Sachbearbeiter/innen verstärkt genutzt wird. Dies ist noch auszubauen. Hierzu ist eine aktualisierte Adressenliste im Internet notwendig. Die Gründe, warum die Mit-

arbeiter/innen der Behörde die Möglichkeiten dieses Mediums noch nicht ausschöpfen, konnten im Rahmen dieser Untersuchung nicht geklärt werden.

## Empfehlungen

- Besetzung der Telefonzentrale mit geschulten Mitarbeiter/innen, die kompetent sind bzw. notwendige Informationen über eine Datenbank abrufen können
- Gewährleistung seitens der Behörde, dass die Telefone während der Telefonzeiten besetzt werden können (→ keine zeitgleichen Schulungen für Mitarbeiter/innen)
- Verlässliche Rückrufe seitens der Mitarbeiter/innen würde allen Beteiligten Zeit und Arbeit sparen
- Rufumleitung aktiv nutzen
- Liste der Email-Adressen der Sachbearbeiter/innen ins Internet stellen
- Sortieren der Post direkt nach dem Brief- bzw. Faxeingang

### 5.1.2. Wartezeiten

#### → unzumutbar lange Wartezeiten

Das Problem langer und aufgrund der schlechten Ausstattung des Wartebereichs in der Behörde IV B unangenehmer Wartezeiten wurde schon in einem Treffen zwischen Vertreter/innen der Ausländerbehörde und des Innensenats auf der einen Seite und Vertreter/innen des Flüchtlingsrates und der Berliner Anwaltschaft auf der anderen Seite anlässlich des Tages der Menschenrechte im Jahre 2003 diskutiert. Lange Wartezeiten wurden auf den hohen Krankenstand der Behördenmitarbeiter/innen und die 10%ige Lohn- und Arbeitszeitverkürzung für den Berliner Öffentlichen Dienst zurück geführt. Von der Behörde zugesagt wurden damals Gespräche mit Firmen über die Aufstellung von Getränkeautomaten; versichert wurde, dass niemand abgewiesen würde, wenn die Wartemarken alle seien bzw. es würden Termine für den nächsten Tag ausgegeben, ohne Wartezeit; bei erkennbarer Notwendigkeit würden schwangere Frauen, kranke Personen und alte Menschen bevorzugt bedient.<sup>10</sup>

**Eine Verbesserung hinsichtlich der aufgeführten Probleme ist anhand der nachfolgend aufgeführten Ergebnisse aus der externen Evaluation nicht ersichtlich.**

Auskunft über Wartezeiten gaben vor allem Migrant/innen und auch einige Beratungsstellen, wenn sie selbst Begleitung zur Behörde machen. Anwälte/innen und auch Beratungsstellen, die selbst keine Erfahrungen in der Ausländerbehörde haben, berichteten vielfach von Mandanten bzw. Klienten, die sich bei ihnen über **lange Wartezeiten** beschwerten.

Alle Interviewten gaben die langen Wartezeiten in der Behörde als großes Problem an. Acht Migrant/innen machten Angaben über **Wartezeiten**, die von **mindestens zwei Stunden bis zu sieben Stunden** reichten. Von sechs Migrant/innen wurden **durchschnittliche Wartezei-**

---

<sup>10</sup> Die Angaben wurden dem Protokoll über das Gespräch vom 10.12.2003 verfasst von Christine Schmitz (Initiative gegen Abschiebehaft) entnommen.

**ten** von **fünf Stunden** angegeben. Selbst um ein **Formular** für eine Duldungsverlustanzeige oder für eine Arbeitserlaubnis zu bekommen, müsse man **bis zu einer Stunde** warten.

Wer nicht alle Unterlagen bei sich hat, werde nach dieser langen Wartezeit weggeschickt und für den nächsten Tag ohne genauen zeitlichen Termin bestellt, so dass das Warten (entgegen der Behauptung von 2003) von neuem beginnt.

Auch **Kinder und Jugendliche**, die in der Schule oder Berufsausbildung sind, müssen alle drei bzw. sechs Monate ihre Duldungen in der Behörde verlängern lassen und entsprechende Wartezeiten in Kauf nehmen. D.h. für jede Verlängerung geht ein Schultag verloren. Migrant/innen gaben an, dies angesprochen und zur Antwort erhalten zu haben, das sei doch nicht so schlimm, oder „du darfst doch gar nicht zur Schule gehen“. **Schulbescheinigungen** zur Entschuldigung der Fehlzeiten werden auch auf Verlangen **nicht ausgestellt**.

Allerdings gäbe es die Möglichkeit die verlängerten Öffnungszeiten am Donnerstagnachmittag wahrzunehmen, an denen der Andrang nicht so groß sei und die Wartezeit entsprechend nur zwei Stunden betrage. Eine Begleitperson berichtete sogar, sie habe an einem Donnerstagnachmittag lediglich 30 Minuten gewartet. Hier ist zumindest positiv zu bemerken, dass im Falle von Jugendlichen die Übergangzeiten, wenn z.B. eine Duldung am Dienstag abläuft, toleriert würden.

→ Wenn jedoch alle Familien mit Kindern und Jugendlichen auch zu diesem Zeitpunkt erschienen, würde sich die Wartezeit auch hier erhöhen.

→ Bei Duldungen, die in manchen Fällen tageweise, meist aber entweder im Rhythmus von einer Woche, einem Monat, drei Monaten oder sechs Monaten vorgenommen werden, belasten diese langen Wartezeiten den Alltag der Menschen extrem. Aufgrund der notwendigen häufigen Anzahl der Besuche der Behörde IV B ist dies nach meiner Einschätzung unzumutbar. So kommt es regelmäßig dazu, dass die Personen ca. fünf Stunden warten müssen.

Hinzu kommt, dass die Papiere für die **Duldungen** insgesamt **nur 6x verlängert** werden können und dann kostenpflichtig neu ausgestellt werden müssen. Bei kurzen Duldungszeiten bedeutet dies **für Familien**, die nur über ein geringes monatliches Einkommen - meist sogar nur über Sozialhilfe nach AsylbLG - verfügen, **enorme zusätzliche Kosten**, die durch längere Duldungszeiten verringert werden könnten. Denn die Ausstellung einer neuen Bescheinigung kostet **13 Euro pro Erwachsener** und **6,50 Euro pro Kind**. Dazu kommen die **Kosten für die Passfotos**, die auch jedes Mal erneuert werden müssen. Diejenigen, die einen Führerschein besitzen, tragen bei jeder Duldungsverlängerung noch die Kosten für die Verlängerung des behelfsmäßigen **Führerscheins (6 Euro pro Verlängerung)**.<sup>11</sup>

**Zusätzliches besonderes Problem** ist, dass es für die Wartenden völlig **undurchsichtig** ist, nach welchem **Prinzip aufgerufen** wird. Zwar bekomme jeder Wartende eine Nummer, aber aufgerufen werde nicht der Reihenfolge nach. Man müsse deshalb die ganze Zeit (also stundenlang) im Warteraum präsent sein, um seinen Aufruf nicht zu verpassen.

---

<sup>11</sup> Wer eine Duldung besitzt bekommt keinen europäischen Führerschein.

→ Durch diese Praxis wird den Betroffenen zugemutet mehrmals jährlich durchschnittlich fünf Stunden ohne irgendwie sinnvoll tätig sein zu können, an einem Ort bleiben zu müssen, der noch dazu wenig freundlich gestaltet ist, keine Verpflegung und keine Abwechslung (siehe nächster Abschnitt) bietet. Hier besteht dringender Änderungsbedarf.

### **Kritiken zur Ausstattung des Wartebereichs**

Die Atmosphäre in der Behörde IV B wird als deprimierend beschrieben. Mehrere Faktoren tragen dazu bei: Im gesamten Gebäude gäbe es keine Möglichkeit zur Verpflegung. Der Wartebereich sei schmutzig. Er werde mit Kameras überwacht. Die Fenster seien vergittert und nur von den Mitarbeiter/innen der Behörde zu öffnen; selbst im Sommer blieben die Fenster oft geschlossen und die Heizung sei warm. Dadurch sei es stickig in den Warteräumen. Die Netze im Treppenhaus wirkten abschreckend.

Positiv wurde angemerkt, dass es inzwischen immerhin Spielecken mit gespendetem Spielzeug gäbe. Aus dem Treffen zwischen Ausländerbehörde und Migrantenvereinen am Dialogtisch im November 2005 ist auch bekannt, dass es eine Spielzeugbeauftragte in der Nöldnerstraße gibt.

→ Migrant/innen fühlen sich in den Warteräumen überwacht, und dadurch kriminalisiert und extrem verunsichert. Auch Spielecken für Kinder können diese langen Wartezeiten nicht erträglicher machen. Der Aufenthalt im Wartebereich ist sehr unangenehm; ein Zustand den jede/r sobald als möglich beenden möchte.

### **Kritik an den Kabinen**

In den Kabinen ist kaum Platz für zwei Personen. Wer mit Begleitperson kommt, hat es eng. Die Glasscheiben trennen die Sachbearbeiter/innen von den Kund/innen. Verständigung ist nur durch lautes Sprechen/Schreien möglich. Diskretion und Datenschutz sind nicht gegeben.

Die Kabinen sind von den Sachbearbeiter/innen zu verriegeln, um Personen, die verdächtigt werden, sich ihrer Abschiebung zu entziehen, festzusetzen, bis die Polizei kommt.

→ Trennscheiben und Kabinen erzeugen bei den Kund/innen ein Gefühl von **Kriminalisierung**. Viele der befragten Migrant/innen und Begleitpersonen berichten von Beobachtungen, wie Personen festgesetzt wurden, während sie auf die Bearbeitung ihrer Papiere warteten. Dies gekoppelt mit der Erfahrung, nicht zu wissen, was hinter den Türen passiert und nichts in der Hand zu haben, erzeugt Angst und Misstrauen gegenüber den Sachbearbeiter/innen. Man weiß nie, ob man nicht der nächste ist. Von außen erscheint das als willkürliche Praxis, der man als Bittsteller hilflos ausgesetzt ist.

### **Resümee**

1. Der Aufenthalt in der Ausländerbehörde ist für Migrant/innen grundsätzlich eine starke psychische und emotionale Belastung, denn hier geht es jedes Mal um den Aufenthalt

und damit immer auch um die Existenz. Die Länge der Wartezeit und die wahrgenommene Undurchschaubarkeit der Reihenfolge des Aufrufs verstärken die ohnehin hohe psychische Belastung für die Migrant/innen und erzeugen zusätzliche physische und psychische Belastungen für Migrant/innen und deren Begleiter/innen. Migrant/innen reagieren mit Wut, Angst und Misstrauen auf diese Belastung, die viele mehrmals im Jahr erfahren.

2. Die von außen nicht zu verstehende Notwendigkeit, dass zu jedem Termin eine ganze Familie anwesend sein muss, führt außerdem dazu, dass Kinder und Jugendliche in monatlichen Abständen jeweils einen ganzen Tag Schule versäumen. Hier bleibt fraglich, warum nicht die Erziehungsberechtigten oder gesetzlichen Vertreter/innen stellvertretend die Verlängerung der Duldung einholen können.
3. Fraglich ist außerdem, wovor die Mitarbeiter/innen Angst haben, dass sie sich hinter den Glasscheiben verbergen müssen.
4. Welche Notwendigkeit haben die Kabinen für eine Behörde, die doch offensichtlich die versagende Macht auf die Kund/innen durchsetzen kann? Gibt es nicht freundlichere Mittel, um eine „notwendige“ Festnahme einzuleiten, als Menschen (die Betroffenen selbst und die Wartenden) in Angst und Schrecken zu versetzen? Ist der Aufwand der Kabinen überhaupt notwendig in Anbetracht der Zahl der angeblich flüchtenden Personen?

## **Empfehlungen**

Vorschläge, die die Atmosphäre und damit den Aufenthalt in der Behörde verbessern:

- Renovierung des Wartebereichs
- Verbesserung der Atmosphäre durch Poster, Pflanzen, von den Wartenden zu öffnende Fenster
- Verpflegungsmöglichkeiten einrichten
- Auslage von Lesematerialien für Erwachsene (Zeitungen, Zeitschriften, Informationsmaterialien)
- Entfernen der Kabinen und Glasscheiben und Einrichten von Schaltern oder Arbeitsplätzen, an denen direkter Kundenkontakt möglich ist (auch zur Gewährung des Datenschutzes)

Vorschläge, die die Wartezeiten verkürzen:

- Aufstockung des Personals
- Interne Neuordnung der Verwaltungsvorgänge
- Längere Duldungszeiten, wenn ersichtlich ist, dass eine Abschiebung für einen längeren Zeitraum nicht möglich ist → Bei Veränderungen können die Betroffenen auch postalisch zur Vorsprache geladen werden
- Auslage der häufig benötigten Formulare oder deren Ausgabe durch den Wachschutz (dann Hinweisschilder, wo welche Formulare erhältlich sind) und zusätzlich ins Internet stellen
- Aufruf nach Abfolge der Wartenummern

### 5.1.3. Terminvergabe

→ **in der Regel keine Termine**

#### **Nur geringfügige Terminierung**

Kürzere Wartezeiten könnten u.a. durch Terminvergabe erzeugt werden. Im Gespräch zwischen Ausländerbehörde und Flüchtlingsvertreter/innen 2003 wurde behauptet, dass Termine für den nächsten Tag ohne Wartezeiten vergeben würden, im Falle, dass die Wartemarken alle sind. Dies konnte in den Interviews nicht bestätigt werden.<sup>12</sup> Vielmehr würden Termine in der Behörde IV B nur in Ausnahmefällen (z.B. bei Anhörungen) für ein bestimmtes Datum und noch seltener mit Angabe der Uhrzeit vergeben. In der Regel gehen die Betroffenen für Verlängerungen des Aufenthalts an dem Tag zur Behörde, an dem ihr Papier abläuft.

Aber selbst bei Terminen fallen hohe Wartezeiten an.

Zitat Migrant/In:

„Heute früh waren wir mit meiner ganzen Familie in der Ausländerbehörde. Wir haben Aufenthalt von der HFK bekommen. Wir hatten um 9.30 Uhr einen Termin. Wir waren um 9.00 Uhr dort, weil meine Mutter so aufgeregt war und haben trotzdem sechs Stunden gewartet.“

→ Diese Praxis der Nichtterminierung führt täglich zu einem hohen Kundenaufkommen in der Behörde, welches aufgrund der kurzen Duldungszeiten in vielen Fällen nicht für einen angemessenen Zeitraum vorhersehbar ist. Da die Sachbearbeiter/innen nur Sachgebieten, nicht aber bestimmten Kund/innen zugeordnet sind, müssen alle Sachbearbeiter/innen im Kundendienst alle Fälle abarbeiten. Damit sind die Sachbearbeiter/innen in Anbetracht der Notwendigkeit, innerhalb eines angemessenen Zeitaufwandes eine richtige Entscheidung zu treffen, hohem Arbeitsdruck ausgesetzt.

#### **Wiederholte Wartezeiten und Terminverschiebungen aufgrund von Überfüllung**

Im vergangenen Jahr sei es aufgrund des hohen Kundenaufkommens häufig vorgekommen, dass Personen mit geduldetem Aufenthalt am Datum der Verlängerung ihrer Duldung lediglich ein weißes Blatt mit einem erneuten Vorsprachetermin in einigen Tagen bekamen. Die Aufenthaltspapiere wurden am Tag des Ablaufs der Duldung von der Behörde einbehalten und die Betroffenen ohne Papiere weggeschickt. Der Gipfel dieser Praxis waren angeblich Merktettel mit Klebestreifen (Post-it), die als vorübergehendes Papier bis zum nächsten Termin dienen sollten.

→ Diese Praxis produziert und stärkt die Verunsicherung der Betroffenen, die nun gar kein Papier mehr in der Hand halten, denn Merktettel sind nicht mit einem Foto noch mit allen Personalien ausgestattet. Ganz abgesehen davon, dass sich die langen Wartezeiten dadurch vervielfachen.

<sup>12</sup> Vgl. auch Kapitel 5.1.2 Wartezeiten

## Resümee

Die in der Behörde IV B nur in Ausnahmefällen vergebenen Termine führen nicht zu einer wesentlichen Verringerung der Wartezeiten. Denn Termine werden häufig ohne genaue Uhrzeit vergeben, so dass die Betroffenen auch eine Nummer ziehen und sich in die Warteschlange einreihen müssen.

## Empfehlungen

- Terminvergabe ausbauen
- Termine einhalten → Abbau von Frustrationen durch positive Erfahrungen mit der Behörde

### 5.1.4. Mehrsprachiges Informationsmaterial und mehrsprachiges Leitsystem

→ **kein mehrsprachiges Informationsmaterial**

Keiner der Befragten hat je mehrsprachiges Informationsmaterial über das Aufenthaltsrecht oder anderes zum Thema Migration ausliegen sehen. An den Wänden hängen wenige Poster und einige Informationen von Anwälten/innen.

Die **Orientierung** innerhalb der Behörde bereitet den Migrant/innen in der Regel **keine Probleme**. Sie fragen beim Wachposten hinter dem Panzerglas oder orientieren sich nach den Buchstaben.

**Negative Ausnahme:** In einem Fall sei die in einem Schriftstück angegebene Zimmernummer trotz Nachfrage beim Pförtner nicht gefunden worden. Schließlich habe eine Sachbearbeiterin an irgendeinem Schalter die Papiere kommentarlos entgegen genommen und die Antragsteller in den Warteraum verwiesen.

## Empfehlungen

- Mehrsprachiges Informationsmaterial erstellen lassen und auslegen
- Informationsmaterial z.B. vom Flüchtlingsrat oder vom Integrationsbeauftragten auslegen

## 5.2. Umgangsformen

### 5.2.1. Soziale und interkulturelle Kompetenz, Kommunikationsfähigkeit

→ **wenig soziale, keine interkulturelle Kompetenz, keine Sprachmittler/innen im regulären Kundenkontakt**

Freundlichkeit und respektierende Höflichkeit im Kundenkontakt sind das A und O einer Servicebehörde. Um ihrem besonderen Klientel gerecht zu werden, sollten die Mitarbeiter/innen der Ausländerbehörde nicht nur soziale, sondern darüber hinaus auch interkulturelle Kompetenzen aufweisen. Dazu gehören nicht nur Sprachkenntnisse und wenigstens Grundkenntnisse über die kulturelle Gleichwertigkeit, sondern auch die Fähigkeit, sich in die besondere Situation, in der Ausländer und speziell nicht-anerkannte Flüchtlinge (das Klientel der Behörde IV B) sich in Deutschland befinden, hineinversetzen zu können. Dies sollte sich in den Umgangsformen einer kundenfreundlichen Ausländerbehörde niederschlagen.

### **Keine Sprachkompetenzen der Mitarbeiter/innen im Kundenkontakt und keine Sprachmittler/innen**

Keiner der befragten Migrant/innen oder Begleiter/innen gab an, je in einer anderen Sprache als Deutsch mit den Sachbearbeiter/innen gesprochen zu haben. Anwalt/innen und Beratungsstellen haben dies bestätigt. Sprachmittler würden nur bei der Einreisebefragung eingesetzt, wenn es für die Behörde selbst wichtig sei, möglichst viele Informationen von den Betroffenen zu erhalten.

### **Rüde Umgangsformen**

**Unfreundlichkeit** der Sachbearbeiter/innen ist der **vorherrschende Ton**. Sie reicht vom mürrischen Tonfall bis zu direkten Beleidigungen. Von allen drei Interviewgruppen werden hämische Bemerkungen und rassistische Äußerungen vonseiten der Sachbearbeiter/innen kritisiert. Es soll beispielsweise auch vorgekommen sein, dass Jugendlichen das Handy abgenommen und Diebstahl unterstellt wurde. Manche Sachbearbeiter/innen seien freundlicher, wenn eine Begleitperson dabei ist, andere nicht.

### **Keine Ausnahmen bei der Pflicht persönlich vorzusprechen**

Kundenfreundlichkeit und Service bedeutet auch, in besonderen Fällen, wie z.B. schwere Krankheit, den Kund/innen entgegenzukommen. Mehrfach wurde berichtet, dass dies selbst auf Antrag nicht gegeben sei. Beispielsweise musste eine schwer kranke Frau persönlich in der Behörde erscheinen und sei dort, obwohl sie sichtbar nicht fähig war, sich allein aufrecht zu halten, ganze zwei Stunden verhört worden und danach noch in die Polizeistelle verwiesen, wo ihre Fingerabdrücke abgenommen wurden. Die gesamte Prozedur habe fünf Stunden gedauert. Die Frau musste danach sofort ins Krankenhaus gebracht werden. Für derartige besondere Problemlagen haben die Sachbearbeiter/innen offenbar kein Verständnis.

→ Unfreundlichkeiten wirken einschüchternd und erniedrigend auf einen Personenkreis, der wie die Kund/innen der Behörde IV B Bittsteller gegenüber dem deutschen Staat ist. Eine solche Art und Weise des Umgangs zeigt Respektlosigkeit gegenüber den Kund/innen. In

Einzelfällen, wie bei schweren Krankheiten u.a. sollten Ausnahmen zur Serviceleistung der Behörde gehören.

Einige Migrant/innen gaben an, dass die Sachbearbeiter/innen **freundlicher** seien, wenn die **Migrant/innen gut Deutsch sprechen**.

## **Ausnahmen**

Alle Interviewten gaben an, dass lediglich **einzelne Sachbearbeiter/innen immer freundlich** und **verständnisvoll** seien.

Bei **Begleitungen** redeten die Sachbearbeiter/innen meist nur mit der Begleitperson. Sogar wurde ein Fall geschildert, bei dem die Begleitperson aus dem Zimmer geschickt wurde, obgleich die Migrant/innen ein Anrecht auf Begleitung haben.

→ Dies ist besonders schlimm, da Begleitpersonen nicht nur die Aufgabe zu übersetzen wahrnehmen, sondern den Betroffenen zusätzlich die Angst vor der Behörde nehmen.

→ Die **Angst vor der Behörde** ist ein großes Problem für alle Migrant/innen, denn hier geht es bei jeder Vorsprache um nichts weniger als ihre Existenz.

Deutlich wurde in den Interviews, dass die Angst vor der Behörde nicht allein durch negative Entscheidungen, sondern vor allem auch durch die Art und Weise des Umgangs erzeugt und aufrechterhalten wird. Natürlich erstreben die Betroffenen einen Aufenthalt in Deutschland. Doch die Kritiken richten sich nicht gegen die Nichtgewährung von Aufenthalt, sondern vor allem gegen die von außen willkürlich erscheinenden Entscheidungen der Sachbearbeiter/innen, wie z.B. Duldungszeiten, häufig auch Duldungsaufgaben. Vielfach berichten Migrant/innen von Freunden/Bekanntem, die in der gleichen Situation sind wie sie, und andere Aufenthaltsmodalitäten bekommen haben. Anwälte/innen und Beratungsstellen bestätigen dies (siehe Kapitel 5.4.1 Entscheidungspraxis).

→ Die Mitarbeiter/innen der Behörde kennen ihre Macht und spielen sie ihren Kund/innen gegenüber aus. Sie spielen mit den Ängsten der Betroffenen. Migrant/innen fühlen sich durch die Art des Umgangs kriminalisiert.

Zitat MigrantIn:

„Am liebsten würde ich gar nicht hingehen. Man weiß nicht, was sie dort machen. Sie haben die Papiere und man hat immer Angst, irgendetwas falsch gemacht zu haben. Das Leben steht in einem Fragezeichen. Ich spreche besser Deutsch als meine Heimatsprache, aber sie wollen, dass ich gehe.“

## **Sprache**

Es kommt vor, dass Migrant/innen, die gut Deutsch sprechen, mit Ausländerdeutsch empfangen werden.

#### Zitat MigrantIn:

„Die Sachbearbeiterin begrüßt mich mit der Floskel „Was haben Sie?“. Ich finde das nicht normal. Was soll das bedeuten? Ich spreche gut deutsch, und sie fragt „Was haben Sie?“. Ich sage immer: „Ich habe nichts“. Dann fragt Sie: „Was möchten Sie?“. Sie denkt ich verstehe sie nicht richtig, aber ich verstehe alles. Sie spricht, als ob ich ein Mensch dritter Stufe wäre, sie behandelt mich als Mensch, dem was fehlt. Sie sieht mich nicht als Mensch, sondern als Ausländer, der weg soll.

→ Diese Art des Umgangs wird von den Migrant/innen generell als persönliche Abwertung interpretiert.

In der Regel wird **Amtsdeutsch** gesprochen, das viele Migrant/innen (und nicht nur die) nicht verstehen können. Auf Nachfrage werden die Aussagen wörtlich wiederholt. Betroffene werden so ohne für sie verständliche Erklärungen gelassen.

→ Aus Sicht der Migrant/innen scheint seitens der Behörde kein Interesse daran zu bestehen, die Entscheidungen verständlich zu erklären.

### Resümee

1. Freundlichkeit im Umgang wird von den meisten nicht in Bezug zu den Entscheidungen gesetzt. Die meisten Migrant/innen sind sich der Gesetzeslage in Deutschland bewusst. Bemängelt werden nicht negative Entscheidungen, sondern die herabwürdigende Art des Umgangs bei den Vorgesetzten.
2. Je besser Migrant/innen die deutsche Sprache beherrschen, desto freundlicher treten ihnen die Sachbearbeiter/innen gegenüber. Sachbearbeiter/innen sind in der Regel auch freundlicher, wenn eine deutsche Begleitperson dabei ist. Unfreundlichkeit und rüde Umgangsweisen im Kundenkontakt machen deutlich, dass in der Behörde wenig Verständnis für die Angst der Menschen, deren vielfältige Situationen und Bedürfnisse, häufig auch Traumatisierungen und keine Kenntnisse über kulturelle Verschiedenheiten existieren. Die Atmosphäre in der Behörde erzeugt Unbehagen und Angst.
3. Viele Migrant/innen haben das Gefühl als minderwertig behandelt zu werden, haben Angst zur Behörde zu gehen oder sind zumindest stark misstrauisch den Sachbearbeiter/innen gegenüber. Dieses Misstrauen gegenüber der Ausländerbehörde kann leicht auf andere Behörden übertragen werden, ein Faktor, der für Integration und Desintegration eine Rolle spielt.

### Empfehlungen

- Förderung von Sprachkompetenzen, wenigstens der geläufigen europäischen Sprachen → als notwendige Voraussetzung für eine gelingende Kommunikation
- Einstellung von Migrant/innen
- Mitarbeiter/innen mit Sprachkompetenzen flexibel einsetzen
- Supervision für die Sachbearbeiter/innen im Kundenkontakt

### **5.2.2. Bevorzugte Behandlung von Familien mit Kindern**

#### **→ keine bevorzugte Behandlung von Familien mit Kindern**

Familien mit Kindern, Jugendliche, schwangere Frauen oder Frauen mit kleinen Babys warten genauso lange wie alle anderen.<sup>13</sup>

→ Der dadurch für Eltern und Kinder verursachte Stress kann durch die neu eingerichteten und positiv zu bewertenden Spielecken keinesfalls verringert werden. Wartezeiten sind für kleine Kinder um ein vielfaches quälender als für Erwachsene. Hier besteht dringender Änderungsbedarf!

### **5.2.3. Kenntnis der Namen der Sachbearbeiter/innen**

#### **→ Kunden kennen die Namen der Sachbearbeiter/innen nicht**

Die Kenntnis der Namen der Sachbearbeiter/innen ist notwendig für die Nachvollziehbarkeit des Kundenkontaktes. Andernfalls können Kritiken nicht verifiziert werden. Berechtigte Beschwerden könnten so als bloße Kundennörgeleien abgetan werden.

Manche Migrant/innen gaben an durch ihren langjährigen Aufenthalt in Berlin und die häufigen Vorsprachen so gut wie alle Sachbearbeiter/innen vom Aussehen zu kennen. Namen kenne jedoch keine der befragten Personen. Beratungsstellen gaben an, man kenne sie nur, wenn ein Name auf einem Bescheid steht, der jedoch nicht der Name der Kontaktperson sein müsse (siehe 6.3. Beschwerdemanagement). Sachbearbeiter/innen bleiben für die Betroffenen anonym.

→ Was sind die Gründe für die bewusste Anonymisierung der Sachbearbeiter/innen? Warum sollen die Kund/innen der Ausländerbehörde nicht erfahren, wer ihnen gegenübersteht? Ist es Angst vor berechtigter Kritik?

### **Verbesserungsanzeichen**

- Am Dialogtisch (15. November 2005) im Rahmen der Berliner Tage des interkulturellen Dialogs erklärte die Leiterin der Ausländerbehörde, dass Namensschilder ab sofort ausgegeben werden sollen.

---

<sup>13</sup> Die bevorzugte Behandlung von Schwangeren, Kranken und alten Menschen wurde in der Gesprächsrunde 2003 von der damaligen Leitung der Ausländerbehörde als selbstverständlich konstatiert.

## 5.3. Beratung und Service

### 5.3.1. Bearbeitungszeiten<sup>14</sup>

#### → unangemessen lange Bearbeitungszeiten

Bearbeitungszeiten sollten in der Regel drei Monate nicht übersteigen. Bei längerer Bearbeitung sollte der Antragsteller ohne Aufforderung Zwischenbescheide mit Informationen über den Bearbeitungsstand erhalten. Anwält/innen und Beratungsstellen bewerten die **langen Bearbeitungszeiten** von schriftlichen Anträgen und Widersprüchen als großes **Problem** u.a. für die Integrationsfähigkeit der betroffenen Migrant/innen.

Das wenige **Positive** vorweg:

Anträge von Ehegatten von **Personen iranischer Herkunft**, die § 51 AuslG hatten, sollen Anfang des Jahres schnell und positiv entschieden worden sein. Zuständig war die Behörde am FKU. Positiv wurde hierzu bemerkt, diese Möglichkeit sei in der Behörde gut ausgedeutet gewesen, woran sich die Betroffenen orientieren konnten.

Anträge von **Personen palästinensischer Herkunft** seien zwar bis zur Weisung im Oktober zurückgehalten worden. Zum Zeitpunkt der Interviews waren nach Aussagen der Beratungsstellen aber immerhin ca. 2000 Anträge erstmalig bzw. noch einmal gestellt worden. Davon seien von der Behörde immerhin 1000 Zusicherungen, dass die Personen eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25.5 AufenthG bekämen, sobald der Pass vorliege, erteilt worden.

→ Wenn man von dem langen Zeitraum seit Inkrafttreten des neuen Zuwanderungsgesetzes und der Möglichkeit Aufenthaltserlaubnisse für Palästinenser erteilen zu können absieht, ist die zügige Bearbeitung bei dieser hohen Zahl von Anträgen nach der Weisung eine beachtliche Leistung und positiv zu beurteilen. Andererseits könnten Betroffene dieses Personenkreises längst im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis sein, würde die Behörde die gesetzlichen Vorgaben so auslegen, wie es die Zielvereinbarungen im Koalitionsvertrag vorgeben, nämlich zugunsten der Migrant/innen.

Kurze Bearbeitungszeiten wurden für die Ausstellung von **Aufenthaltserlaubnissen nach der Anerkennung von Asyl** und Abschiebungshindernissen nach der **Genfer Flüchtlingskonvention** vermerkt.

**Positive** Erfahrungen, berichtet eine Beratungsstelle, gäbe es auch bei **Gruppenreisen ins europäische Ausland** mit geduldeten unbegleiteten Minderjährigen.

### **Nicht bearbeitete Anträge**

Migrant/innen und Beratungsstellen berichten, dass Anträge nicht bearbeitet würden. Man bekomme keine Antwort auf die Anträge. Erst auf mehrmaliges Anfragen durch die vertreten-

---

<sup>14</sup> Die Aussagen über die Bearbeitungszeiten beziehen sich auf beide Standorte der Ausländerbehörde, IV A und IV B.

den Anwält/innen gäbe es Reaktionen vonseiten der Behörde. Dazu gehörten bislang auch die Anträge auf eine Aufenthaltserlaubnis von Personen palästinensischer Herkunft.

→ Problematisch daran ist, dass nicht einmal Bearbeitungsbescheide ausgestellt wurden. Die Anträge von Palästinensern wurden anscheinend zurückgehalten, ohne den Betroffenen darüber Auskunft zu geben. Das gleiche gilt offenbar für die Anträge anderer Migrant/innen.

### **Was lange dauert**

Anträge auf **Umverteilung** für Personen, die im Asylverfahren heiraten, dauerten **Monate**, in einem berichteten Fall, in welchem angeblich sogar der Innensenator informiert worden sei, sei ein Jahr vergangen.

**Anträge** auf eine **Niederlassungserlaubnis**, selbst bei denen nach Einschätzung der Anwält/innen alle Voraussetzungen erfüllt wären, hätten Bearbeitungszeiten von mehr als drei Monaten. Betroffene bekämen vorübergehend **Fiktionsbescheinigungen**.

→ Fiktionsbescheinigungen sind kein Aufenthaltsstatus und können sich daher, wenn sie über derart lange Zeiträume ausgestellt werden, z.B. auf dem Arbeits- oder Wohnungsmarkt nachteilig für die Betroffenen auswirken. Die Unsicherheit über den Entscheid wird über Monate hinaus gezögert. Für die Antragsteller/innen ist dies eine Zumutung. Denn Lebensplanung steht immer im Zusammenhang mit sicherem Aufenthaltsstatus. Potenziale werden dadurch verschlissen.

Für **Anträge** auf eine **Aufenthaltserlaubnis** nach **§ 25 AufenthG**, die im **Januar** gestellt worden seien, seien teilweise erst im März/April Bearbeitungsbescheinigungen bzw. die Mitteilung, dass die Anträge an das BAMF weitergeleitet worden seien, verschickt worden. Für Aufenthaltserlaubnisanträge für **Familienzusammenführung** seien seit März keine Bescheide ausgestellt worden. In vielen weiteren Fällen lägen trotz mehrfacher Nachfrage **seit Februar/März weder positive noch negative Bescheide** vor. Eine befragte Person konkretisierte, von insgesamt 30 Anträgen, die sie im Januar gestellt habe, seien gerade jene zwei Anträge entschieden worden, bei denen eine amtsärztliche Reiseunfähigkeitsbescheinigung vorgelegen habe.

#### Zitate von Anwält/innen

„In einem Fall hat ein deutscher Botschafter schriftlich bestätigt, dass er vor drei Monaten das Visum bewilligt hat. Da hat die Ausländerbehörde auch (eben drei Monate später) gesagt, dass nichts angekommen sei. In diesem Fall hatte ich es schriftlich, aber das war eine Ausnahme.“

„Die Wartezeiten für die Wiedereinreise bei Familiennachzug sind sechs Monate und länger. Ich habe mit der Ausländerbehörde gesprochen, sie sind gerade bei den Anträgen von März. Für kleine Kinder ist das eine Katastrophe.“

Auch **eilige Fälle** würden in der Regel **nicht vorgezogen**.

→ Derart lange Bearbeitungszeiten für Aufenthaltserlaubnisanträge sind für alle Beteiligten unzumutbar. Aber besonders problematisch sind sie z.B. für Jugendliche, die eine Ausbildungsstelle haben und keine Nachricht bekommen und für Menschen mit Traumatisierungen oder schweren Krankheiten. Bei vorliegender Traumatisierung wäre durch eine Empfehlung vom BAMF ein besserer Aufenthaltsstatus möglich.

→ **Zur Beschleunigung der Antragsbearbeitung im Sinne der Kund/innen wäre eine Voraberteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25.4 oder 5 sinnvoll und kundenfreundlich.**

In einem Fall liege auf einen **Widerspruch** auch nach einem **Zeitraum** von **einem Jahr kein Bescheid** vor, obwohl inzwischen sogar eine Untätigkeitsklage gestellt wurde.

In solchen Fällen, komme es häufig vor, dass Mitarbeiter/innen anbieten, gegen Rücknahme der Klage positiv zu entscheiden, beispielsweise eine Ausweisung gegen eine/n deutsch verheirateten Migrant/in nicht weiter zu betreiben und die Aufenthaltserlaubnis ohne „Ehrenrunde“ auszustellen. Diesem Handel gingen meist jedoch Jahre von nicht bearbeitetem Widerspruch voraus.

→ Das Problem an dem Handel: die Mandanten übernehmen Kosten, die die Ausländerbehörde verursacht hat, nur damit die Bearbeitung ihres Antrags vorankommt. Denn auch Untätigkeitsklagen lägen in vielen Fällen 2-3 Jahre beim Verwaltungsgericht.

## **Untätigkeitsklagen**

Viele Anwälte/innen berichten von sich und von Kolleg/innen, im Laufe des Jahres 2005 mehrere Untätigkeitsklagen gegen Behördenmitarbeiter/innen gestellt zu haben. Manche behaupten, nach 3-4 Monaten ohne Nachricht und häufigem Nachtelefonieren eine Untätigkeitsklage zu stellen, andere zögern länger. Ziel der Untätigkeitsklagen seien nicht positive Bescheide, sondern überhaupt Bescheide zu bekommen.

→ Untätigkeitsklagen verursachen hohe Kosten für die Behörde, denn wenn die Klage nicht zurück genommen wird, muss die Behörde die Kosten tragen. Für eine Familie mit drei Kindern läge der Streitwert in diesen Fällen bei ca. 25.000 Euro. Danach richten sich Gerichtskosten und Gebühren.

→ Wäre es für eine Stadt wie Berlin nicht effektiver solche Kosten in Personal zu investieren und den Verwaltungsaufwand zu minimieren?

→ Menschen haben ein Recht darauf ihr Leben zu planen. Aber gerade der Kundenkreis der Abteilung IV B kann dieses Recht nicht in Anspruch nehmen. Menschen, die jahrelang auf dem Abstellgleis sitzen, sind irgendwann nicht mehr in die Gesellschaft integrierbar. D.h. anstatt ihre Potenziale zu nutzen, werden sie vergeudet und die Menschen letztlich dazu genötigt dem Staat und der Gesellschaft weitere (Reparatur-)Kosten zu verursachen. Die Bearbeitungspraxis der Ausländerbehörde erzeugt potentielle Kostenträger. Auch aus einem anderen Gesichtspunkt ist eine solche Praxis negativ für die Gesellschaft. Denn unbearbeitete Vorgänge sind kostspieliger als bearbeitete Vorgänge.

**Lange Postwege** innerhalb der Behörde lassen jede Nachfrage für die Mitarbeiter/innen zu einem unangemessenen Arbeitsaufwand werden.

#### Zitate von Anwälten/innen

„Wenn ich einen Antrag stelle und eine Woche später nachfrage, muss der Sachbearbeiter erst lange suchen.“

„Ein Mitarbeiter hat mir am Telefon gesagt, ‚ja ich hab meine Post hier, die stapelt sich seit März‘. Für die Zuordnung der Post in die Akten fehlen die Leute. Der Prozessvertreter hat bestätigt, dass sich die Post auf einem Postberg unzugeordnet dort stapelt.“

„Ein Fax braucht innerbehördlich zwei Wochen. Auch Briefe und andere Schriftstücke brauchen oft bis zu zwei Wochen bis sie in der Akte ankommen. Häufig passiert solange nichts, bis man mit einer Untätigkeitsklage droht. Bis dahin sind aber schon viele Faxe geschickt und Telefonate versucht worden. Untätigkeitsklagen sind häufiger am FKU notwendig.“

→ Über einen längeren Zeitraum nicht zugeordnete Post vervielfacht den Arbeitsaufwand allgemein und die für einen Fall notwendige Arbeitszeit. Das ist unzumutbar für die Mitarbeiter/innen.

### Was schnell geht

Ein **Druckmittel** sei, wenn man parallel zum Antrag 25.4/5 die Person/en bei der **HFk** anmelde. Dann bekäme die Ausländerbehörde Druck von der Senatsverwaltung für Inneres. Anwälte/innen betonen, dies sei eine aus der Not der Mandanten geborene Handlungsweise, die sie selbst nicht gut heißen.

→ Schnellere und adäquate Entscheidungen der Behörde würden diese Praxis verhindern.

Auffallend sei, sobald die Ausländerbehörde ihre eigenen Interessen verfolge – z.B. Ausweisung oder Abschiebung –, seien die Mitarbeiter/innen sehr schnell. Im Gegensatz zu den Bearbeitungszeiten bei der Gewährung von Aufenthalt seien die **Bearbeitungszeiten bei Aufenthaltsbeendigungen sehr kurz**.

Auch bei **Anträgen von illegalen Personen** seien die **Bearbeitungszeiten sehr kurz**.

→ Aufenthaltsbeendigung hat offenbar Priorität. Anscheinend steht in der Abteilung für die Aufenthaltsbeendigung genügend Personal zur Verfügung, dass die schnellen Bearbeitungszeiten realisiert werden können. Die Kapazitäten für die Beendigung von Aufenthalt stehen von außen betrachtet in keinem Verhältnis zu den Kapazitäten für die Gewährung von Aufenthalt, z.B. bei Familienzusammenführungen, besonders wenn kleine Kinder betroffen sind.

### Resümee

1. Die Bearbeitungszeiten für die Anträge auf Gewährung von Aufenthalt sind definitiv zu lang. Leidtragende sind die Migrant/innen, die offenbar nicht nur lange in einem Schwebezustand gehalten werden, sondern obendrein vielfach noch die Kosten der Verfahren tragen, um den unleidigen Zustand zu beenden. Es scheint als fördere die Ausländerbe-

hörde die Berliner Anwaltschaft. Denn ohne Rechtsanwalt/-anwältin kämen die Betroffenen nicht weit. Aber Rechtsvertretung und Klageverfahren kosten Geld und Nerven. Zusätzlich werden durch die Untätigkeitsklagen hohe Kosten für die Behörde verursacht.

2. Die sich stark unterscheidende Länge der Bearbeitungszeiten für Gewährung und Beendigung von Aufenthalt zeigt die Gewichtung, die die Ausländerbehörde ihren Aufgaben beimisst – zugunsten der Aufenthaltsbeendigung.

## Empfehlungen

- Aufstockung des Personals
- Umverteilung der Mitarbeiter/innen innerhalb der Abteilungen der Behörde
- Kurzzeitig Personal einstellen für die Zuordnung der liegen gebliebenen Post
- Post zeitnah zuordnen
- Bearbeitungsfristen einführen

### 5.3.2. Beratung

#### → in der Regel keine Beratung

Die Behörde ist verpflichtet ihre Kund/innen ohne vorherige Nachfrage über Möglichkeiten der Verbesserung ihres Aufenthaltstatus' zu beraten. Beratung beinhaltet aber auch Fragen von Kund/innen verständlich zu beantworten. Die Beratungspflicht der Behörde besteht nicht erst seit Beginn der Umstrukturierung der Behörde zur Servicebehörde 2003. Dieses Kriterium sollte deshalb erfüllt sein!

Direkte Erfahrungen zum Kriterium der Beratung haben Migrant/innen und deren Begleitpersonen. Anwalt/innen und Beratungsstellen gaben Auskunft über Äußerungen ihrer Mandanten bzw. Klienten.

**Beratungsgespräche**, in denen sich die Betroffenen in ihrer Situation ernst genommen fühlen oder gar von dem/der Sachbearbeiter/in Unterstützung für ihren Antrag erfahren sind leider **nur Ausnahmen**.

### Unzureichende Beratung

Die Tatsache, dass Migrant/innen Beratungsstellen vielfach aufsuchen, um entweder in ihrem Namen bei der Ausländerbehörde anrufen und nachfragen zu lassen, was der Betroffene nicht verstanden hat oder von den Beratungsstellen Erklärungen einzuholen, lässt darauf schließen, dass die Behörde ihrer **Beratungspflicht nicht in ausreichendem Maße** nachkommt. Beratungsstellen bemängeln dahingehend, auch sie bekämen häufig nur sehr zögerlich Auskunft, selbst dann, wenn der/die Betroffene neben dem Telefon stehe.

Migrant/innen und Begleitpersonen kritisieren, dass die Sachbearbeiter/innen bei den Vorgesprächen auch **auf Nachfragen keine Erklärungen** gäben, ohne Nachfrage schon gar nicht. Manche verschwänden schnell aus dem Sichtbereich, was durch die Ausstattung der Räumlichkeiten (Kabinen, Glasscheibe) offenbar leicht möglich ist. Wer eine Frage hat, müsse dann hinterher rufen. Kritisiert wurde auch, dass man mit **Paragraphen** abgespeist werde. Einige Migrant/innen gaben an, dass die Sachbearbeiter/innen auf ihre Nachfragen ärgerlich würden oder freche Bemerkungen gäben. Die Gründe, die für manche Entscheidungen genannt werden, seien für die Betroffenen oft nicht nachvollziehbar.

Zitat Migrant/in

„Wenn ich frage ob ich eine Arbeitserlaubnis bekomme, bekomme ich zur Antwort: ‚Wir haben 5 Millionen Arbeitslose.‘ Ich würde sofort eine Arbeit finden, wenn ich eine Arbeitserlaubnis hätte. Mein Rechtsanwalt hat einmal einen Antrag auf Selbständigkeit gestellt, aber keine Antwort bekommen.“

Dass beispielsweise deutsche Frauen von Sachbearbeiter/innen vor der Gewalttätigkeit der Ausländer gewarnt würden, lässt auf eine vorurteilsbehaftete Einstellung mancher Sachbearbeiter/innen schließen.

## Resümee

In den meisten Fällen findet keine hinreichende Beratung statt. Auskünfte werden nur widerwillig gegeben. Fragen nach den Gründen der Entscheidung werden mit Paragraphen beantwortet, die die meisten der Kund/innen nicht verstehen können. Kund/innen werden abgespeist, aber nicht ernst genommen. Gründe hierfür mögen auch der Zeitdruck durch das hohe Kundenaufkommen und die Arbeitsbelastung der einzelnen Sachbearbeiter/innen sein. Oder steckt dahinter ein System, Machtpositionen zu festigen? Oder ein Vorurteil, Ausländer würden eh nicht verstehen, seien minderwertig und hätten auch kein Recht in dieser Gesellschaft zu leben?

Ausnahmen gibt es auch hier von einzelnen Sachbearbeiter/innen.

## Empfehlungen

- Schulungen über die Beratungspflicht und Beratungsinhalte für die Mitarbeiter/innen im Kundendienst

### 5.3.3. Servicegarantien

→ **keine Servicegarantien, Akteneinsicht für Anwält/innen verbessert**

#### Keine Mitteilungen über Zeitpunkt des Erhalts von Bescheiden

Migrant/innen und Beratungsstellen gaben an, **keine Auskünfte** über den eventuellen **Bearbeitungszeitraum** ihres Antrags oder den möglichen Zeitpunkt des Bescheids zu bekommen. Auch nicht auf Nachfrage. Die Auskunft sei lediglich, der Bescheid käme per Post.

→ Damit wird Unsicherheit bei den Betroffenen erzeugt und die Betroffenen werden in Anbetracht der oben aufgeführten Bearbeitungszeiten gezwungen, über lange Zeiträume in Ungewissheit abzuwarten.

#### Keine Terminvereinbarungen für besondere Fälle

Terminvereinbarungen für besondere Fälle, wie Bewegungsunfähigkeit durch Krankheit etc. stoßen in der Behörde anscheinend auf Unverständnis.

Zitat Beratungsstelle

„Neulich wollte ich einen Termin für eine Klientin über unsere Beratungsstelle vereinbaren, weil die nicht selbst zur Behörde gehen konnte. Die Sachbearbeiterin war sehr abweisend. Ich habe ihr die Sache genau erklärt, aber sie hat das Problem gar nicht verstanden und die Sache auch nicht ernst genommen. Erst ging gar nichts, dann haben wir ewig diskutiert und zum Schluss hat sie wenigstens das Formular zugeschickt, allerdings kommentarlos. Es gibt keinen Service, man bekommt keine Informationen, nichts.“

→ Die Sachbearbeiter/innen scheinen kein Verständnis für Probleme ihrer Kund/innen zu haben und wenn doch, findet es in ihrem Geschäftsgebaren keinen von außen erkennbaren Ausdruck. Ein Entgegenkommen der Behörde in besonderen Fällen sollte zum Service gehören.

#### Möglichkeit der Akteneinsicht

**Verbesserung:** Bis vor einigen Monaten konnten die **Akten** nur für 3 Tage entliehen werden. Seither könnten Anwält/innen sie für **7 Tage entleihen**. Dies sei eine große Erleichterung wurde von mehreren Anwält/innen bestätigt.

Ein zeitliches Problem sei jedoch, dass **Aktenholen und -rückgabe** nur zu den **Öffnungszeiten** möglich sei und zusätzlich dadurch erschwert werde, dass dies am Schalter erledigt werden müsse, wo die Sachbearbeiter/innen nur hinkämen, wenn ein/e Kunde/in bedient werde. Man müsse warten bis jemand aufgerufen werde und sich dann dazwischen drängen.

→ Für die Anwält/innen ist hierbei der Zeitaufwand ein Problem, da die Öffnungszeiten der Behörde auch die Kanzlei- bzw. Gerichtszeiten sind.

## **Empfehlungen**

- Mitteilungen über Bearbeitungszeiten → geben den Kund/innen Sicherheit
- einen Kopierer vor Ort aufstellen lassen, auf dem die Akten kopiert werden können und ein ruhiger Platz für Anwält/innen, an dem die Akten gelesen werden können
- Zeiten für Aktenholen und -rückgabe erweitern oder Möglichkeit gewähren, dass Akten gegen eine Quittung beim Pförtner oder an einer anderen zentralen Stelle abgegeben und geholt werden können

### **5.3.4. Transparenz der Arbeitsabläufe**

→ **Arbeitsabläufe sind nicht transparent**

#### **Keine Information über Arbeitsabläufe gegenüber Kunden**

Alle Migrant/innen gaben an, Angst zu haben, zur Ausländerbehörde zu gehen. Die Angst resultiere u.a. auch daraus, dass sie ihre Papiere abgeben und auf die Bearbeitung und deren Ergebnis warten müssten. Das Problem sei, dass sie nicht wüssten, was während ihres Wartens passiert und die Situation nicht einschätzen und kontrollieren könnten.

→ Derartige Undurchsichtigkeiten der Vorgänge hinter den Kulissen, die noch dazu existentiell bedrohlich sein können, verunsichern Menschen ungemein. Es ist davon auszugehen, dass die Betroffenen während der langen Zeit des Wartens unter großer Anspannung stehen. Eine angemessene Beratung könnte die Situation für die Kund/innen eventuell schon entschärfen.

#### **Mitteilungen über Entscheidungsgründe**

Siehe Kapitel 6.3.2 unter „Unzureichende Beratung“

### **5.3.5. Beschwerdemanagement und Anlaufstelle für besondere Fälle**

→ **Beschwerdemöglichkeiten für Kund/innen gering**

Die Möglichkeit für Kund/innen, sich für z.B. unangemessenes Verhalten der Sachbearbeiter/innen bei einer unabhängigen Stelle beschweren zu können, ist ein wichtiges Kontrollorgan für die Leitung einer Behörde, die die Arbeit ihrer Mitarbeiter/innen nicht im täglichen Umgang kontrollieren kann.

## Keine Beschwerden von Migrant/innen

Die meisten Migrant/innen gaben an, sich für schlechte Umgangsformen nicht zu beschweren, weil sie **Angst** haben, dass ihnen dies **negativ ausgelegt** werden und zu einem Eintrag in der Akte führen könnte, der dann eventuell bei der nächsten Vorsprache bei der Behörde zu kürzeren Duldungszeiten oder gar zum Versagen der Verlängerung der Duldung führen könnte.

Wenn sich jemand direkt mündlich bei dem/der **Sachbearbeiter/in** beschwert, **weiche** diese/r entweder **aus** und schicke eine/n Kolleg/in zum Schalter oder der **Tonfall werde schroff**.

## Beschwerden von Anwäl/innen und Beratungsstellen

Anwält/innen und Beratungsstellen richten ihre **Beschwerden** angeblich direkt an den/die betreffende/n **Sachbearbeiter/in** oder an die **Leitung** der Ausländerbehörde. Die Resonanz der Leitung auf Beschwerden wird positiv bewertet. Über die Sachbearbeiter/innen wird berichtet, dass sie ausweichende Erklärungen schickten, aber ihr Verhalten gegenüber der betreffenden Person immerhin bei der nächsten Vorsprache verändern würden.

→ Wenn Beschwerden von Migrant/innen durch Anwäl/innen und Beratungsstellen an die Behörde herangetragen werden müssen, verursacht dies Mehrarbeit.

Zitat Anwalt/Anwältin

„Das ist viel zusätzliche Arbeit. Man hat eine soziale Überwachungsfunktion, die weit über die durchschnittliche Tätigkeit hinausgeht.“

## Probleme bei Beschwerden

Beratungsstellen gaben an, zielgerichtete Beschwerden würden dadurch erschwert, dass die Namen der Sachbearbeiter/innen nicht bekannt würden.

Eine **Anlaufstelle für besondere Fälle** war **niemandem** der Befragten **bekannt**.

## Resümee

Eine externe Beschwerdestelle existiert offenbar nicht. Dafür nimmt die Leitung die Beschwerden entgegen. Diese Möglichkeit steht dann eher Anwäl/innen und Beratungsstellen zur Verfügung. Denn wie soll ein/e Kund/in sich nach einer Vorsprache direkt an die Leitung wenden? Beschwerden von Anwäl/innen und Beratungsstellen führen immerhin zu Reaktionen aus der Behörde und zu einzelnen Verbesserungen im Kundenbereich.

Trotz vieler Kritiken an der Arbeitsweise der Behörde gibt es offenbar wenig Beschwerden vonseiten der Migrant/innen. Diese könnten sich nur direkt bei dem/der Sachbearbeiter/in beschweren, haben aber meist Angst davor, weil sie mit Sanktionen rechnen, die sie aufgrund ihrer Situation als Bittsteller nicht einschätzen können.

## Empfehlungen

- Möglichkeit der anonymen Evaluation einräumen
- Anlaufstelle für besondere Fälle einrichten
- Beschwerdemöglichkeiten für Betroffene erweitern

## 5.4. Entscheidungspraxis zugunsten der Migrant/innen

### 5.4.1. Positiver Umgang mit Ermessensspielräumen

→ **in der Regel negativer Umgang mit Ermessensspielräumen**

Ein positiver Umgang mit Ermessensspielräumen würde den Arbeitsaufwand reduzieren, Zeit und Kosten sparen. Er würde darüber hinaus dazu beitragen, die Integration der in Berlin lebenden Migrant/innen zu fördern. Dem müsste natürlich vorausgesetzt sein, die Stadt Berlin ist ihren Migrant/innen gegenüber positiv eingestellt. Dies zeigt sich leider nicht in den Entscheidungspraxen der Berliner Ausländerbehörde. Die Problematik ist vielfältig und die Aussagen der Anwälte/innen sind in diesem Punkt nicht genauso eindeutig wie bei den vorher genannten Kriterien.

### Rechtsansprüche nicht gewährt / Ermessensentscheidungen negativ

Zum einen behaupten Anwälte/innen die Berliner Anwendungshinweise seien sehr restriktiv und gäben wenige Möglichkeiten, Ermessensspielräume zu nutzen. Es sei daher verständlich, wenn sich die Mitarbeiter/innen der Ausländerbehörde an die Konventionen der Entscheidungspraxis halten und nicht eigenmächtig positive Ermessensentscheidungen trafen.

Dem entgegen wurden mehrfach Aussagen über **nicht gewährte Rechtsansprüche** getroffen. Das folgende Zitat ist beispielhaft.

Zitat Anwalt/Anwältin

„Das Gesetz gibt viele Möglichkeiten her, der Umgang mit dem Gesetz müsste offener sein. Je strikter die Ausländerbehörde mit dem Gesetz umgeht, desto mehr Mandate bekommen die Anwälte. Wenn der Rechtsanspruch klar ist, müsste es ohne Anwalt gehen. Aber die Anwälte sind häufig gezwungen vor das Verwaltungsgericht zu gehen.“

→ Eine rigide Auslegung der Gesetze ist eine Sache, doch **Rechtsansprüche nicht zu gewähren**, ist ein weitergehendes Problem. Damit werden Menschen gezwungen, ihr Recht, welches nicht geringer als existenziell für die Betroffenen ist, mit hohem finanziellem, zeitlichem und psychischem Aufwand einzuklagen. Ist das gewollt? Warum werden Rechtsansprüche derart häufig nicht gewährt, dass die Mehrzahl der interviewten Anwälte/innen darüber sogar ungefragt berichten?

Vielfach müssten die **Entscheidungen der Behörde gerichtlich erzwungen** werden. Das kostet Zeit und Geld. Obwohl auch in diesen Fällen für beide Seiten jederzeit die Möglichkeit bestehe einzulenken, lenke die Behörde, wenn überhaupt, erst kurz vor der Verhandlung ein oder wenn das Gericht schon ziemlich eindeutig mitgeteilt habe, dass die Entscheidung zugunsten des Betroffenen ausfallen werde.

→ Anwäl/innen interpretieren dies als Austesten der Behörde, wer den längeren Atem hat.

Hierzu eine typische Fallkonstellation beim Familiennachzug<sup>15</sup>: ein abgelehntes Asylverfahren, eine falsche Identität → der Betroffene kam in die Abschiebungshaft, wurde daraus wieder entlassen, bekam eine Duldung und ist nun Vater eines deutschen Kindes.

Damit hätte er einen Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis. Aber die Behörde lehne grundsätzlich ab, sofort eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, sondern verlange von dem Vater des kleinen! Kindes auszureisen, um mit dem richtigen Visum wieder einzureisen. Anwäl/innen nennen dies „**Ehrenrunde**“. Gegen diese Praxis stünde eine gefestigte Rechtsprechung, nach der ein Vater eines kleinen Kindes nicht wegen Formalitäten zurückgeschickt und damit von seinem Kind getrennt werden sollte.<sup>16</sup> Wenn jedoch Straftaten oder Ausweisungsgründe<sup>17</sup> vorliegen, lege die Ausländerbehörde das Gesetz derart aus, dass der rechtliche Anspruch auf eine Ermessensentscheidung sinkt. Nun läge es eben im Ermessen der Behörde Aufenthalt direkt zu gewähren oder auf die „Ehrenrunde“ zu pochen. Die Behörde entscheide letzteres. Vor Gericht werde dann im Einzelfall geprüft, ob die Ausweisungsgründe berechtigt seien. Vielfach erhielten die Personen durch die richterliche Entscheidung die Möglichkeit, eine Aufenthaltserlaubnis ohne vorherige Ausreise zu bekommen.

Zitat Anwalt/Anwältin

„Laut § 39 AufenthV und § 5 AufenthG kann die Ausländerbehörde von der Visumpflicht bei Heirat absehen. Mit den Ehrenrunden handelt die Behörde aus Rache gegen die Aufenthaltsverordnung, weil die Menschen, die vorher eine falsche Identität angegeben hatten, nun doch ihren Aufenthalt bekommen haben.“

→ Durch die rigide Auslegung verursacht die Behörde zum einen den Betroffenen, zum anderen der Gesellschaft hohe Kosten. Zusätzlich erzeugt dies viel unnötige Arbeit, aber vor allem lange Zeiten der Unsicherheit für die Betroffenen und deren Familien. Viele gehen deshalb den Visumsweg, weil sie den Stress und die Kosten scheuen. Das ist verlorene Zeit für die Betroffenen, die im Herkunftsland nicht anderes tun können, als zu warten. Doch am meisten leiden die Kinder unter der langen Trennung von einer ihrer wichtigsten Bezugspersonen, besonders in den ersten Lebensjahren.

<sup>15</sup> Die Mehrzahl der interviewten Anwäl/innen spricht dieses Problem von sich aus an.

<sup>16</sup> Problematisch hierbei seien besonders die langen Bearbeitungszeiten in den deutschen Botschaften, die von sechs Monaten bis zu zwei Jahren reichten. Verkürzt würden diese Zeiten nur dadurch, dass man im Vorfeld eine Vor-abzustimmung beantragt. Lediglich ein/e Anwalts/Anwältin meinte, diese Vorabzustimmungen gäbe es nicht mehr.

<sup>17</sup> Bei einer Ausweisung besteht zunächst ein generelles Wiedereinreiseverbot. Wenn man aber einen Aufenthaltsanspruch, z.B. durch eine Heirat, erwirbt, kann man die Ausweisung befristen lassen. Vor einer Befristung müssen allerdings die Kosten getilgt werden. Die betragen 62€ pro Tag in der Abschiebungshaft + Flug + BGS, wenn der begleitet hat). Der Ausweisungsschutz, der bei einer Ehe besteht, muss jedoch beantragt werden.

Was sind die Ziele dieser Kämpfe zwischen Behörde und Anwaltschaft auf dem Rücken der Migrant/innen? Ist die systematische Verunsicherung der Menschen gewollt?

Zitate Anwalt/in

„Sie betreiben Etikettenschwindel, wenn sie sich als Dienstleistungsbehörde bezeichnen. Sie nehmen sachlich Polizeiaufgaben wahr, aber sie sind nicht die Polizei. Ich kann nicht nachvollziehen, dass von Kunden die Rede ist. Die vermeintlichen Kunden sind entweder Antragsteller oder Betroffene. ... Ich lebe von den Fehlern der Ausländerbehörde, ansonsten würde ich beim Verwaltungsgericht nur abgeschmettert werden. Man kann nicht manipulativ Anträge stellen.“

→ Liegt es an der Entscheidungspraxis der Behörde, die das Gesetz zu rigide auslegt oder an den Vorgaben für die Entscheidungen durch Weisungen? Gibt es behördeninterne Weisungen, möglichst keinen Aufenthalt zu erteilen und lieber eine Klage zu riskieren, als einen Ausländer mehr in der Stadt zu haben? Oder fehlen Entscheidungsweisungen? Warum werden Ansprüche in großem Maße nicht gewährt und Entscheidungsspielräume nicht positiv genutzt, wenn in Anbetracht der personellen Situation und der angeblichen Arbeitsbelastung der Mitarbeiter/innen viel Arbeit eingespart bliebe?

### **Zusätzliche kleinere Schikane**

Wenn jemand mit falschem Namen geführt wurde und dann seine Identität aufklärt, lehne die Ausländerbehörde monatelang ab, den/die Betroffene/n mit ihrem/seinem richtigen Namen zu führen.

Zitat Anwalt/Anwältin

„Die Sachbearbeiter nehmen es persönlich übel, wenn jemand im Asylverfahren einen falschen Namen angegeben hat. Sie sind nicht frei.“

→ Damit verweigert die Behörde den Betroffenen aus persönlichen, von außen nicht nachvollziehbaren Gründen ihre Identität.

### **Resümee**

Wenn Gesetze so rigide ausgelegt werden, dass Entscheidungen vielfach gerichtlich erzwungen werden müssen, obwohl die Argumente für die Gewährung von Aufenthalt überwiegen und darüber hinaus Rechtsansprüche nicht gewährt werden, ist dies weit jenseits des Kriteriums einer Entscheidungspraxis zugunsten der Migrant/innen. Die Entscheidungspraxis der Mitarbeiter/innen sollte intern überprüft werden.

### **Empfehlungen**

- Interne Überprüfung der Entscheidungspraxis
- Unterstützung der Mitarbeiter/innen durch die Leitung bei Entscheidungsspielräumen

- Bei Wiedereinreiseverfahren die Bearbeitung von Visum und Befristung des Einreiseverbots in eine Zuständigkeit legen → würde Geschäftsprozesse beschleunigen
- Schulungen zum Integrationskonzept und über Möglichkeiten der aktiven Umsetzung des neuen Leitbildes
- Gegebenenfalls Personal auswechseln

#### 5.4.2. Entscheidungen über Aufenthaltserlaubnis/Duldung/GÜB

##### → unklare Entscheidungspraxis

Hinsichtlich der Entscheidungen über Gewährung und Versagen von Aufenthalt bestehen verschiedene Interessen zwischen der Ausländerbehörde auf der einen Seite und der Anwaltschaft, den Beratungsstellen und den Migrant/innen auf der anderen Seite. Die im Folgenden angeführten Kritiken von Anwält/innen und Beratungsstellen widerspiegeln nicht nur einen Interessenskonflikt zwischen beiden Seiten, sondern zeigen darüber hinaus, dass Entscheidungen offenbar erstens behördenintern nicht einheitlich getroffen werden und zweitens Argumente für eine Aufenthaltsgewährung vielfach nicht anerkannt werden.

Die meisten interviewten Anwält/innen kritisierten, von außen wäre nicht erkennbar oder vorhersehbar, was in der Behörde mit den Anträgen geschehe. Aus Gründen der Unsicherheit würden dann Eilanträge beim Verwaltungsgericht gestellt. In einigen Fällen würde der Aufenthalt auch nicht gewährt, obwohl in ähnlichen Fällen gerichtliche Entscheidungen zugunsten der Migrant/innen getroffen wurden, die rechtskräftig wurden.

Vereinzelte Fälle, die trotz ausreichender Gründe für eine Aufenthaltserlaubnis nicht positiv oder gar nicht entschieden würden, an die Behördenleitung oder sogar an die nächst höhere administrative Ebene weitergereicht werden.

#### Bei gleichen Fällen unterschiedliche Entscheidungen innerhalb der Behörde

In vielen Fällen scheint die **Entscheidungspraxis innerhalb der Ausländerbehörde nicht einheitlich** zu sein.

Beispiel für undurchsichtige Entscheidungen (Anwalt/Anwältin):

Schriftliche Anträge auf Verlängerung der Duldung, zwei Wochen vor Ablauf gestellt, würden in der Regel nicht beschieden, da über die Verlängerung Duldung erst am Tag der Vorsprache entschieden werde. Und zwar nach Rücksprache mit der Haftabteilung, die Auskunft darüber gibt, ob noch ein Flug frei ist. Wenn keiner frei ist, werde die Duldung verlängert, ansonsten werde abgeschoben.

→ Diese Praxis verunsichert die Menschen enorm, denn man kann nicht vorhersehen was einem geschieht. Anwält/innen reagieren auf diese Unsicherheit mit Eilanträgen, die Arbeit und Kosten verursachen, Migrant/innen reagieren mit Angst und psychischem Stress. Auch ein/e Migrant/in sollte wenigstens einige Zeit vor Ablauf seiner Duldung erfahren dürfen, ob seine/ihre Abschiebung bevorsteht oder nicht.

Bei den **Duldungsaufgaben** sei vielfach **unklar**, nach welchen Kriterien wer, wann, warum, welche Auflagen bekommt.

→ Hier sind Entscheidungen anscheinend vom Sachbearbeiter abhängig. Wonach er/sie dann entscheidet, ist von außen nicht ersichtlich. Für Migrant/innen bedeutet dies Unsicherheit. Sie haben dadurch das Gefühl willkürlicher Entscheidungsgewalt ausgesetzt zu sein.

Im FKU seien Anfang des Jahres einige Anträge von Palästinensern auf eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25.5 AufenthG mit dem Argument, das Gesetz würde dies vorgeben, positiv entschieden worden. In der Nöldnerstraße seien hingegen alle derartigen Anträge bis zur Weisung zurückgehalten worden.

→ Offenbar existiert in diesem Fall eine unterschiedliche Praxis der Gesetzesauslegung. Dies sollte intern überprüft werden.

### **Unklare Dauer für Duldungen und GÜBs:**

Zitat Anwalt/Anwältin

„Man fragt sich warum GÜBs über Monate und Duldungen in 10 Tagesschritten ausgestellt werden. Teilweise könnten die Akten gar nicht bearbeitet werden, weil sie noch beim Verwaltungsgericht liegen.“

→ Dies ist ein weiteres Beispiel für eine Entscheidungspraxis, die von außen nicht nachvollziehbar ist und die Betroffenen extrem verunsichert. Solche und andere Undurchsichtigkeiten führen in stärkerem Maße zu gerichtlichen Verfahren, die für beide Seiten zeitaufwendig und kostspielig sind. Was sind die Gründe für diese systematische Verunsicherung der Menschen? Gibt es keine klaren Entscheidungsanweisungen oder setzen sich einzelne Sachbearbeiter/innen über diese hinweg?

### **Berlin versagt, andere Ausländerbehörden erteilen Aufenthalt**

Eine Aufenthaltserlaubnis sei im Fall eines Ehepartners von Asylberechtigten in Berlin versagt, in Hildesheim sofort erteilt worden.

Bei einer bevorstehenden Heirat würden die Anträge auf Duldungen in der Behörde häufig über einen längeren Zeitraum liegen bleiben.<sup>18</sup>

→ Anwalt/innen nehmen als Grund an, die Behörde wolle damit verhindern, dass Betroffene durch die Duldung<sup>19</sup> in den Genuss einer Aufenthaltserlaubnis kämen. Dies wird deshalb angenommen, da bekannt sei, dass andere Bundesländer bei einer bevorstehenden Heirat sofort eine Duldung erteilen.

In einem Fall, der nach Aussage des/der Anwalts/Anwältin ein Anspruchsfall<sup>20</sup> war, soll eine Sachbearbeiterin vermeintliche Beweise<sup>21</sup> gesammelt haben, die belegen sollten, dass eine

<sup>18</sup> Erst wenn der Hochzeitstermin feststeht existiert rechtlicher Schutz vor Abschiebung.

<sup>19</sup> Aus einer Duldung ergeben sich nach § 39 AufenthV positive Anhaltspunkte für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis.

<sup>20</sup> Mutter eines deutschen Kindes, dessen Vater in Berlin lebt.

<sup>21</sup> Die Sachbearbeiterin hatte die Frau angeblich in der Behörde beobachtet und daraus ihre Schlüsse gezogen.

Migrantin die Aufenthaltserlaubnis durch Täuschung der Behörde erlangen wolle. Aufgrund der „Beweise“ verweigerte die Sachbearbeiterin die Aufenthaltserlaubnis. In dem Fall war zuvor eine Klage zurückgezogen worden, weil eine Behörde in einem anderen Bundesland die Zusage für eine Aufenthaltserlaubnis erteilt hatte.

→ Solche Beispiele in Kombination mit der Überwachung durch Kameras in den Warteräumen der Behörde in der Nöldnerstraße festigen die Verunsicherung der Migrant/innen und vermitteln ein Gefühl, der Behörde ausgeliefert zu sein.

→ Die wenigen Vergleiche zu anderen Behörden zeigen ein deutlich negatives Bild hinsichtlich der Entscheidungen in der Berliner Ausländerbehörde. Es stellt sich die Frage, ob die Weisungslage in Berlin besonders rigide ist oder ob die Entscheidungspraxis der Behörde der Weisungslage entgegensteht?

### **Nichtanerkennung von Dokumenten**

In zwei Fällen seien in der Nöldnerstraße vorgelegte **Dokumente**, die **Vaterschaft** und **Sorgerecht** bezeugten, **nicht anerkannt** und aus diesem Grund keine Aufenthaltserlaubnisse erteilt worden.

→ Damit wird der Rechtsanspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis nicht gewährt.

### **Nichtanerkennung schwerer Krankheiten**

Obwohl bei **schweren Krankheiten**, bei denen die Weiterbehandlung im Ausland nicht gesichert ist, ein Duldungsanspruch gegeben sei, verlange die Ausländerbehörde zusätzlich einen **Unterhaltsnachweis**.

→ Kritik der Anwälte/innen: Es sei kein Ausweisungsgrund von öffentlichen Mitteln zu leben.

Im Fall einer schwer traumatisierten, in Therapie befindlichen Person habe die Ausländerbehörde es während der Abschiebungshaft selbst nicht geschafft, einen Pass zu besorgen, verlange aber jetzt, dass sie einen besorgt.

→ In beiden Fällen sucht die Ausländerbehörde offenbar nach Möglichkeiten Aufenthalte zu verweigern und Menschen damit in einem Schwebestand zu halten.

### **Unterschiedliche Aufenthaltserlaubnisse für Familienangehörige**

Bei dem Personenkreis, der nach der E.Bos2 Weisung eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25.3 AufenthG bekommt, praktiziere die Ausländerbehörde in vielen Fällen folgendes: In den Fällen, in denen die Personen Leistungen vom Job-Center erhalten, bekomme nur der/die **Traumatisierte die Aufenthaltserlaubnis nach § 25.3 AufenthG für 3 Jahre, Familienangehörige** bekämen hingegen nur eine **Aufenthaltserlaubnis nach § 25.5 AufenthG für 6 Monate**.

→ Anwälte/innen kritisieren, dies führe zu einer starken Verunsicherung der Familien. In vielen Fällen seien Jugendliche betroffen, die kurz vor dem Abitur stehen oder dieses bereits absolviert haben, die dann die Auflage „Studium nicht gestattet“ bekämen.

→ Für das Land Berlin bedeutet es, dass diejenigen, die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25.3 AufenthG erhalten, weiterhin Sozialleistungen vom Job-Center bekommen, während der Rest der Familie vom Job-Center zum Sozialamt überwiesen wird. Diese Praxis verursacht dem Land Berlin finanzielle Mehrbelastung einerseits durch den erhöhten Arbeitsaufwand beim Job-Center und bei den Sozialämtern und andererseits aufgrund dessen, dass die Angehörigen nun aus Landesmitteln finanziert werden.

## **Verzögerung von Entscheidungen**

In den Fällen von Aufenthaltsansprüchen aufgrund **zielstaatenbezogener Abschiebungshindernisse** muss die Ausländerbehörde die Empfehlung des BAMF hinzuziehen. Aufgrund langer Bearbeitungszeiten beim BAMF und interner Unstimmigkeiten über die Behandelbarkeit von Traumatisierungen im Kosovo verzögerten sich diese Entscheidungen. Die Betroffenen leben in einem Zustand der Unsicherheit.

→ Anwälte/innen schlagen vor, die Ausländerbehörde sollte dem **BAMF Bearbeitungsfristen** für solche Fälle setzen und nach Ablauf der Frist **ohne die Empfehlung entscheiden**. Denn die Entscheidungsgewalt habe letztlich die Ausländerbehörde.

**Positiv** wird von allen Anwälte/innen und vielen Beratungsstellen bewertet, dass mit einigen Sachbearbeiter/innen ein positiver Umgang möglich sei. Bei der Bewertung ging es nicht um positive Entscheidungen, sondern es wurde betont, dass **Freundlichkeit, schnelle Reaktionen** auf Anfragen und eine **Diskussionsbereitschaft** über einzelne Fälle entscheidend seien. Geschätzt werden **Mitarbeiter/innen mit fachlicher Erfahrung und Engagement**.

**Negativ** wird bewertet, wenn **Informationen vorenthalten** und **Zusicherungen nicht eingehalten** werden. Dies wird von Anwälte/innen als Machtkampf interpretiert.

## **Resümee**

Es scheint als würde die unklare Entscheidungspraxis der Behörde und die offenbar häufige Nichtgewährung von Aufenthaltsanspruch auf eine systematische Verunsicherung der Migrant/innen abzielen. Hier sollte innerhalb der Behörde überprüft werden, ob diese Politik in jedem Fall angemessen ist und was Sinn und Zweck dessen ist. Längere Duldungszeiten in Fällen, wo relativ sicher nicht abgeschoben werden kann, wie z.B. bei minderjährigen unbegleiteten Flüchtlingen, oder wenn Passanträge bei der Botschaft liegen und lange Bearbeitungszeiten vorhersehbar sind etc. würden das tägliche Kundenaufkommen um ein Vielfaches reduzieren.

## **Empfehlungen**

- Interne Überprüfung der Entscheidungspraxis
- Verlängerung der Duldungszeiten

### 5.4.3. Entscheidungen bei Härtefallregelungen

#### → zügige Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen, Erwerbstätigkeit erst bei nächster Vorsprache

**Aufenthaltserlaubnisse** nach § 23a AufenthG werden in der Regel **zügig erteilt**. Es wurde mehrfach berichtet, dass es bisher Schwierigkeiten gab, bei Aufenthaltserlaubnissen nach § 23a AufenthG den Stempel „Erwerbstätigkeit gestattet“ zu bekommen. Dies habe sich jedoch zwischenzeitlich durch Vereinbarungen zwischen der Agentur für Arbeit und der Senatsverwaltung für Inneres geklärt.

Betroffene bekämen jetzt den Stempel „**Erwerbstätigkeit gestattet**“. Allerdings bekämen diejenigen, die schon eine Aufenthaltserlaubnis ohne den Stempel haben, diese **erst zum nächsten Vorsprachetermin**. Wer vorher hingehere werde mit der Entschuldigung weggeschickt, es sei zu viel zu tun.

Zitat Beratungsstelle

„Jemand hat einen Termin am 6. Februar. Ihn/sie haben sie mit der Bemerkung weggeschickt: ‚Wenn sie wüssten was wir zu tun haben. Wenn jeder außerhalb der Zeit kommt, haben wir noch mehr zu tun. Dann muss ich erst in die Registratur laufen.‘“

→ Auch mit dieser Praxis werden die Betroffenen ohne eine Erklärung über einen weiteren Zeitraum hingehalten. Der Zeitraum ist zwar endlich, aber von außen betrachtet ist unklar, warum er notwendig ist.

### Empfehlung

- Reorganisation der Akten zum schnelleren Auffinden
- Datenbank

### 5.4.4. Entscheidungen über Arbeitserlaubnis

#### → Mehraufwand und lange Bearbeitungszeiten durch One-Stop-Government Regelung

Die Praxis der Erteilung bzw. Nichterteilung von Arbeitserlaubnissen wird als großes Problem für Migrant/innen in Berlin beurteilt.

**Formulare** seien weder auf der Homepage zu finden, noch lägen sie in der Behörde aus, sondern seien **lediglich über die Sachbearbeiter/innen** zu bekommen.

→ In Anbetracht der langen Wartezeiten ist der Aufwand dafür für Mitarbeiter/innen und Kund/innen unverhältnismäßig. (siehe Kapitel 5.1.2 Wartezeiten)

Die neue Regelung der **One-Stop-Government** sei ein großer **Mehraufwand für die Ausländerbehörde** und wird von allen Anwälten/innen **kritisiert**.

→ Kritikpunkte: Für die Betroffenen bedeute es lange Wartezeiten, ehe ein Antrag bearbeitet wird und während dessen keine Möglichkeit zu haben direkt bei der Agentur für Arbeit nachzufragen, da die Ausländerbehörde Ansprechpartner sei. Früher seien die Betroffenen selbst zum Arbeitsamt gegangen und Anwälte/innen konnten sich direkt an das Arbeitsamt wenden. Heute habe die Ausländerbehörde zwar den Mehraufwand, hätte aber keinen Einfluss auf die Bearbeitungszeiten der Anträge in der Arbeitsagentur. Diese wiederum habe häufig die Stellenbeschreibung vorliegen und warte auf die Anträge von der Ausländerbehörde, um zu wissen was geprüft werden müsse – entweder nur die Tarifprüfung oder die volle Arbeitsmarktprüfung. Eine Behörde schiebe die langen Wartezeiten auf die andere.

Neben der Kritik an der Regelung wird bemängelt, dass die Ausländerbehörde in vielen Fällen eine **Zustimmung ohne die Beteiligung der Arbeitsagentur geben könnte**, es aber nicht tue.

→ Leidtragende sind die Betroffenen, die durch die langen Bearbeitungszeiten ihre Arbeitsplätze verlieren. Denn Arbeitgeber haben leider (noch) kein Verständnis für Verwaltungsgebaren und häufig auch nicht die Finanzkraft, Stellen wochenlang frei zu halten. Migrant/innen verlieren dadurch ihre Selbständigkeit gegenüber dem deutschen Staat und werden unverschuldete erneut Bittsteller und Kostenverursacher, eine Situation die ihnen dann wiederum zur Last gelegt wird.

→ Je undurchsichtiger die Wege der Antragsbearbeitung sind, desto schwerer ist es für die Kund/innen zeitnah an die Verlängerung der Arbeitserlaubnis zu kommen. Jobs gehen dabei verloren, Menschen verzweifeln. Einige Migrant/innen berichten von mehreren nachgewiesenen Arbeitsangeboten, ohne Erfolg. Auf der anderen Seite ist es für die Behörden leichter, Schlampereien zu vertuschen und der jeweils anderen Behörde den Schwarzen Peter zuzuschieben.

**Schwierigkeiten** gäbe es auch bei der Umwandlung von **Aufenthaltsbefugnissen § 32 AusIG in Aufenthaltserlaubnisse § 23 AufenthG**. Obwohl der Gesetzestext eindeutig vorgebe, dass die Arbeitsberechtigung weiterhin gilt, erhielten Betroffene die Auflage „Erwerbstätigkeit nur mit Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit gestattet“. Durch diese Hürde hätten vielen Migrant/innen ihre Arbeitsplätze verloren.

## **Positiv**

Positive Erfahrungen wird hinsichtlich der Anträge für die **Aufenthaltserlaubnis für Selbständige** berichtet, dass die Senatsverwaltung für Wirtschaft telefonisch Auskunft über den Bearbeitungsstand eines Falles erteile.

## **Resümee**

Die gesetzliche Neuregelung der Zuständigkeit für die Arbeitserlaubnis verursacht Mehraufwand in der Ausländerbehörde, bringt Menschen in Abhängigkeiten, die vorher selbständig

für ihren Unterhalt sorgen und verursacht auf diese Weisen finanziellen Mehraufwand für das Land Berlin. Menschen werden dadurch systematisch entmündigt und ihrer Lebensinhalte beraubt. Werden sie nicht auch in die Schwarzarbeit gedrängt? Warum werden Potenziale von Migrant/innen nicht positiv für die Gesellschaft genutzt?

## Empfehlungen

- Formulare ins Internet oder beim Pförtner oder einer anderen zentralen Stelle ohne Wartezeit zugänglich machen
- Transparenz der innerbehördlichen Vorgänge erhöhen
- Regelung der one-stop-government zwischen den beiden beteiligten Behörden reorganisieren

### 5.4.5. Entscheidungen über Abschiebungen und Abschiebungshaft

→ **viele unberechtigte Abschiebungen, schnelle Abschiebungshaftanträge**

Eine wichtige Aufgabe der Behörde in der Nöldnerstraße ist die Beendigung von unrechtmäßigem Aufenthalt. Dieser Aufgabe kommt die Behörde offenbar mit viel Engagement nach.

Zitat Anwalt/Anwältin:

„Wenn die Ausländerbehörde ihre eigenen Interessen verfolgt, z.B. die Abschiebung, dann können sie sehr schnell sein. Bei einer Gewährung von Aufenthalt dauert es dagegen sehr lange. Die Kapazitäten für die Beendigung von Aufenthalt stehen in keinem Verhältnis zu denen der Familienzusammenführung, wenn kleine Kinder betroffen sind.“

Folgende Probleme wurden von Anwalt/innen und Beratungsstellen berichtet:

### Abschiebungen bei absehbarem Anspruch auf Aufenthalt

Die Ausländerbehörde versuche in zahlreichen Fällen **abzuschieben**, obwohl in **absehbarer Zeit ein Anspruch auf einen Aufenthaltsstatus** bestehe. Dies betreffe häufig Fälle von Familienzusammenführung oder Elternschaft.

→ Damit erkennt die Behörde den Anspruch auf Aufenthalt nicht an, sondern versucht ihrerseits Betroffene aus dem Land zu schicken, bevor der Anspruch Gültigkeit bekommt.

Mehrfach wurde berichtet, Abschiebungsverfahren, die mehrmals vom Gericht gestoppt wurden, würden ohne Einzelfallprüfung wiederholt betrieben. Vielfach seien auch Personen betroffen, die jahrelang eine Arbeitsstelle haben und damit nicht kosten, sondern im Gegensatz den Staat mitfinanzieren. Es wurden mehrere Fälle berichtet, in denen die Behörde zu Zeiten an denen der/die Anwalt/Anwältin normalerweise nicht erreichbar ist, versucht habe, eine Abschiebung durchzuführen, die dennoch im letzten Moment gestoppt werden konnte.

→ Eine inhaltliche Prüfung des Einzelfalles würde Kosten und Arbeit sparen.

### **Abschiebungen und Abschiebungshaft entgegen der Berliner Weisung**

Laut Berliner Weisung sollten Personen, bei denen keine Anhaltspunkte vorhanden sind, dass sie sich ihrer Abschiebung entziehen, nicht in Abschiebungshaft genommen werden und sie sollten eine Einladung zur Selbststellung bekommen. Anwäl/innen berichten, dem entgegen seien **Familien ohne Vorwarnung abgeschoben** worden.

→ In einem Gespräch zwischen der Leitung der Ausländerbehörde und Vertretern der Anwaltschaft sei hierzu eine Prüfung zugesagt worden.

### **Kosten unverschuldeter Zeiten in der Abschiebungshaft**

Eine Abschiebung zieht ein unbefristetes Einreise- und Aufenthaltsverbot nach sich. Eine Befristung ist auf Antrag möglich, wenn ein Anspruch auf Aufenthalt besteht. Die Ausländerbehörde mache die Befristung von der Bezahlung der Abschiebungskosten abhängig.

→ Das ist zumindest dann problematisch, wenn Betroffene zuvor in der Abschiebungshaft waren. Hier kostet ein Tag ca. 62 Euro. Es gäbe viele Fälle, in denen Menschen unverschuldet längere Zeiten in der Abschiebungshaft verbrachten, weil die Botschaft nicht schnell genug arbeitete. Die Kosten hierfür haben die Betroffenen zu tragen.

### **Überführung aus der Strafhaft in die Abschiebungshaft**

Häufig würden Personen, die **aus der JVA** entlassen werden, direkt **in die Abschiebungshaft** überführt.

Das Problem sei folgendes: Obwohl der Zeitpunkt der Entlassung bei einer Strafhaft feststehe, würde die Ausländerbehörde die geplante Abschiebung nicht bis zu dem Termin vorbereiten – Pass oder Reisedokument beschaffen, Flugticket besorgen etc. –, sondern die Betroffenen in die Abschiebungshaft überführen lassen und erst dann beginnen, die Abschiebung zu betreiben. Das sei rechtswidrig, doch die Richter in Köpenick stützten diese Praxis.

→ Diese Verzögerung verursacht überflüssigen Freiheitsentzug und entsprechende Kosten für Betroffene und Staat.

### **Resümee**

Abschiebungsverfahren werden offensichtlich engagiert betrieben. Ihrer Funktion als aufenthaltsbeendendes Organ kommt die Behörde mit auffallendem Nachdruck nach, leider auch hier offensichtlich nicht nur im Interesse der Gesellschaft.

### **Empfehlungen**

- Interne Prüfung der Abschiebungspraxis
- Absprachen mit den vertretenden Anwäl/innen in einzelnen Fällen würde Kosten sparen

## 5.4.6. Rechtlich unklare Praktiken

### Teilnahme von Polizeibeamten bei der Einreiseanhörung

Der Anwaltschaft seien mehrere Fälle bekannt, bei denen die **Einreiseanhörung** von Ausländern, die unerlaubt eingereist sind, von **Ermittlern des LABO und des LKA** gemeinsam durchgeführt würden.

→ Das Problem daran sei, dass Flüchtlinge durch diese Praxis sofort unter einen Strafverdacht gestellt und unerlaubt eingereiste Personen wie Kriminelle behandelt würden. Erklärung: Die Ausländerbehörde verhöre eine Person, um ihren Aufenthalt und den eventuellen Asylanspruch zu klären. Die Polizei hingegen verhöre aufgrund einer Straftat (nach ASOG illegale Einreise). Damit gerate die gehörte Person in einen Konflikt. Gegenüber der Ausländerbehörde sei sie zur Mitwirkung verpflichtet. Die Verweigerung von Aussagen könnte nachträglich für ihren Aufenthalt sein. Andererseits könnte die Polizei eine Person aufgrund solcher Aussagen verhaften.

Problematisch sei in diesen Fällen besonders, dass vor der Anhörung **keine Belehrung** erfolge. Grundsätzlich müsste erst eine Strafanzeige gestellt werden, bevor die Polizei verhören dürfe. Ohne dies sei diese Praxis rechtlich sehr zweifelhaft. Weiteres Problem sei die **unterschiedliche Befragungstechnik** von Polizei und Verwaltungsbehörde, aufgrund verschiedener Ziele beider Institutionen.

Beispiel für ein unrechtmäßiges Verhör:

Zitat Anwalt/Anwältin

„Letztens wurde ein 14jähriges Mädchen zwei Stunden lang von vier Personen (zwei Personen von der Ausländerbehörde und zwei Beamte vom LKA) ganz allein, ohne Vormund verhört. Ich kenne mindestens zwei weitere solcher Fälle.“

### Durchsuchung von Personen

Nach § 48 AufenthG dürfen Menschen durchsucht werden, wenn es stichhaltige Indizien dafür gibt, dass die Leute etwas bei sich haben, das zur Aufklärung ihrer Identität beiträgt. Häufig geschähen Durchsuchungen jedoch ohne diese Indizien und damit ohne Eingriffsrecht. Die Ausländerbehörde interpretiere **Handys als konkreten Anhaltspunkt für eine Durchsuchung**. Dagegen dürften Handys nur auf richterlichen Beschluss ausgelesen werden.

→ Ohne diesen sei eine Durchsuchung verfassungswidrig. Für die Durchsuchung müsse außerdem ein Protokoll geschrieben werden und es müsse vorher eine Rechtsbelehrung stattfinden.

In der Regel nähmen an der Durchsuchung sechs Beamte teil, vier Beamte von der Polizei, zwei Beamte von der Ausländerbehörde. Es gäbe kein Durchsuchungsprotokoll, nicht einmal Notizen in der Akte.

Zitat Anwalt/Anwältin

„Eine Mandantin musste sich vor sechs Polizisten nackt ausziehen. Zwei Mandanten haben berichtet, dass sie von dem Sachbearbeiter der Ausländerbehörde in einen Extraraum geführt wurden. Dort wurden sie durchsucht, das Handy wurde abgenommen und ausgelesen.“

Nachfragen bei der Polizei hätten ergeben, dass sich niemand an einen solchen Vorfall erinnert, besonders nicht, dass Handys ausgelesen wurden. Auch eine Klage habe lediglich zu einer Stellungnahme des Polizeipräsidenten geführt, in der behauptet wurde, dass Handys von der Polizei nicht ausgelesen würden, denn dies sei verfassungswidrig.

→ Aufgrund der unterschiedlichen Aussagen zu den genannten Vorfällen besteht dringend Aufklärungsbedarf!

### **Empfehlung**

- Interne Prüfung der genannten Praktiken

## **5.5. Kooperation der Behörde mit Migranten- & Flüchtlingsvereinen**

### **→ positive Öffnung der Behörde**

Die Gesprächsbereitschaft der Leitung der Ausländerbehörde wird von Beratungsstellen und der Berliner Anwaltschaft als positive Veränderung und Öffnung der Behörde bewertet.

#### **5.5.1. Austausch bei Veranstaltungen**

Im November 2005 fanden zwei Veranstaltungen statt, an denen die Leitung der Ausländerbehörde und einige Mitarbeiter/innen mit Vertretern von Migrantenvereinen und Anwaltschaft zusammen trafen – der Dialogtisch „Ist die Ausländerbehörde eine erste Adresse“ im Rahmen der Berliner Tage des interkulturellen Dialogs am 15. November 2005 und die Informationsveranstaltung der LAG Migration der SPD am 30. November 2005 im Berliner Abgeordnetenhaus. Auf beiden Veranstaltungen zeigte sich die Leiterin der Ausländerbehörde gesprächsbereit und veränderungswillig, machte jedoch deutlich, dass es Grenzen in den Möglichkeiten der Umstrukturierung vonseiten der Behördenmitarbeiter/innen gäbe. Für einzelne Probleme, wie z.B. die Beteiligung der Polizei bei der Einreiseanhörung, wurde eine interne Überprüfung zugesichert. Die Leitung der Behörde informierte das Publikum außerdem über die internen Umstrukturierungsziele und den Willen zur Weiterentwicklung zur Servicebehörde. Dahingehend wurde aufgefordert, Beschwerdemöglichkeiten bei der Leitung aktiv zu nutzen. Angeblich seien einzelne Mitarbeiter/innen, die mehrfach auffällig wurden, umgesetzt worden. Ein Sprachkurs und eine Schulung über „Muslime in Deutschland“ seien auf freiwilliger Basis durchgeführt worden.

→ Die Gesprächsbereitschaft der Behörde wirkt sicherlich unterstützend in dem Prozess der Weiterentwicklung zur Servicebehörde. Allerdings wurden viele der bei den Veranstaltungen angesprochenen Probleme von der Anwaltschaft und Beratungsstellen schon mehrfach und über einen längeren Zeitraum kritisiert. Fraglich ist daher, welche Barrieren verhindern, dass der Prozess schneller und für alle Beteiligten zufriedenstellender vollzogen werden kann.

### **5.5.2. Treffen mit Vertreter/innen der Anwaltschaft**

Vertreter/innen der Anwaltschaft haben sich im Oktober 2005 mit der Leitung der Ausländerbehörde getroffen. Geplant ist, diese Treffen regelmäßig (3-4 Mal pro Jahr) stattfinden zu lassen, um wiederkehrende Probleme, die einer grundsätzlichen Regelung bedürfen, zu bearbeiten und zu klären. Die Bereitschaft der Leitung der Ausländerbehörde zu solchen Treffen und die Offenheit über Probleme zu diskutieren wird von allen Anwäl/innen äußerst positiv und als grundsätzliche Verbesserung bewertet.

Beim letzten Treffen seien insbesondere organisatorische Probleme angesprochen worden, wie die schlechte Erreichbarkeit der Behörde, das Fehlen einer aktualisierten Liste der Sachbearbeiter/innen und die Akteneinsichtszeiten. Die Leiterin der Behörde habe Bereitschaft gezeigt, die Mängel zu prüfen und der Anwaltschaft das Ergebnis mitzuteilen. Große Widerstände bei den Sachbearbeiter/innen sähe die Leitung jedoch hinsichtlich der geforderten namentlichen Telefonliste. Für die Anwäl/innen ist dieses Problem nicht nachvollziehbar. Niemand versteht die „Bunkermentalität“ der Behördenmitarbeiter/innen. Wovor haben die Sachbearbeiter/innen Angst, dass sie ihre Namen nicht preisgeben wollen?

Die Leiterin der Behörde habe die Gelegenheit ihrerseits genutzt, um Kritik ihrer Mitarbeiter/innen an den Umgangsformen mancher Anwäl/innen auszudrücken. Sie habe die Anwaltschaft außerdem über die interne Umstrukturierung nach Sachgebieten informiert. Die Antwort der Anwaltschaftsvertreter/innen war: Negative Umgangsformen von Anwäl/innen würden auch von der Anwaltschaft nicht gebilligt. Aber die Anwaltschaft sei im Gegensatz zur Ausländerbehörde keine hierarchische Organisation, die Dinge anordnen und durchsetzen könne.

Zur Zeit der Interviews lagen noch keine Resultate aus dem Gespräch zwischen der Leitung der Ausländerbehörde und der Anwaltschaft vor.

## 6. Empfehlungen

Die derzeitige Praxis der Ausländerbehörde, wie sie sich in den Ergebnissen der externen Evaluation darstellt, wirkt der Integration von Migrant/innen stark entgegen. Keinesfalls sind die politischen Vorgaben für die Weiterentwicklung der Ausländerbehörde zur Servicebehörde auch nur annähernd erfüllt. Die Berliner Ausländerbehörde kann den Titel Dienstleistungsbehörde noch nicht für sich in Anspruch nehmen.

Folgende Veränderungen könnten die Weiterentwicklung zur Servicebehörde unterstützen<sup>22</sup>:

### Personal

- Erhöhung des Personalschlüssels
- Rotation des Personals
- Supervision / psychologische Betreuung der Mitarbeiter/innen im Kundenbereich
- Schulungen der Mitarbeiter/innen über Beratungspflicht und Beratungsinhalte und ihre Aufgabe für die Integration der Kund/innen
- Sprachkompetenzen der Mitarbeiter/innen erweitern
- Einstellung von Fachkräften mit Migrationshintergrund
- Mitarbeiter/innen mit Sprachkompetenzen flexibel einsetzen
- Anonyme Evaluation innerhalb der Behörde
- Einheitliches Dienstgebäude

### Erreichbarkeit

- Ausbau der Telefonzentrale
- Telefone während der Telefonzeiten besetzen
- Rückrufe verstärken
- Rufumleitung aktiv nutzen
- Liste der Email-Adressen der Sachbearbeiter/innen ins Internet stellen

### Wartezeiten und Wartebereich

- Freundlichere Gestaltung der Warteräume
- Möglichkeit die Fenster zu öffnen oder eine funktionierende Klimaanlage
- Kürzere Wartezeiten
- Terminvergabe mit Uhrzeit
- Formulare ins Internet
- Auskünfte über notwendige Unterlagen ins Internet
- Informationsmaterialien im Wartebereich auslegen

### Kundenkontakt

- Infoschalter auch in der Behörde IV B
- Freundlicher Umgangston – kein Du in der Anrede, Fragen verständlich beantworten, die Menschen ernst nehmen und sachlich informieren
- Namensschilder
- direkten Kontakt zwischen Sachbearbeiter/innen und Kund/innen ermöglichen

---

<sup>22</sup> Viele der aufgelisteten Empfehlungen wurden von den Interviewten genannt.

## **Entscheidungs- und Bearbeitungspraxis**

- interne Überprüfung der Entscheidungspraxis
- Rechtsansprüche bewilligen
- Aufenthaltstitel / Duldungen längerfristig erteilen
- Bestätigung des Bearbeitungsstandes von Anträgen
- Eingangsstempel für abgegebene Papiere

## **Anhang**

- A. Interviewleitfaden für Rechtsanwält/innen
- B. Interviewleitfaden für Mitarbeiter/innen in Migrantenberatungs- und Betreuungsstellen
- C. Interviewleitfaden für Migrant/innen

## **A. Interviewleitfaden für Rechtsanwält/innen**

1. Aus welchen Gründen/mit welchen Problemen kommen Ihre Mandanten derzeit zu Ihnen?
2. In welcher Form kommen Sie mit der Ausländerbehörde in Kontakt? Was können Sie über die Kontakte berichten? – Telefon, Email, Fax, Brief
3. Über welche Erfahrungen mit der Behörde am Nöldnerplatz können Sie derzeit aus der Rechtsberatung berichten? Hinsichtlich:
  - Antragstellung von Aufenthalt, Verlängerung der Duldung/GÜB,
  - Arbeitserlaubnisse/Arbeitsverbot,
  - Härtefallregelungen,
  - Abschiebungen,
  - Abschiebungshaft,
  - Überfüllung etc.
4. Können Sie einen oder mehrere Fälle schildern, bei denen die Ausländerbehörde in den letzten 10 Monaten ihre Ermessensspielräume aus Ihrer Sicht negativ bzw. positiv genutzt hat?
5. Was halten Sie für notwendig verbesserungswürdig hinsichtlich der Entscheidungspraxis der Behörde?
6. Haben Sie schon einmal an Möglichkeiten der Begegnung zwischen Ausländerbehörde und Migrantenverein/Rechtsanwaltschaft teilgenommen? Was waren die Ziele der Begegnung und welche Eindrücke können Sie schildern?

## **B. Interviewleitfaden für Migrantenberatungs- und Betreuungsstellen**

1. Aus welchen Gründen/mit welchen Problemen kommen ihre Klienten derzeit in die Beratung?
2. In welcher Form kommen Sie durch die Beratung mit der Ausländerbehörde in Kontakt? Was können Sie über die Kontakte berichten? – Telefon, Email, Fax, Brief
3. Haben Sie selbst in den letzten 10 Monaten Klienten begleitet? Wie oft und welche Erfahrungen können Sie berichten?
4. Über welche Erfahrungen mit der Behörde am Nöldnerplatz können Sie derzeit aus der Beratungsarbeit berichten? Hinsichtlich:
  - Antragstellung von Aufenthalt, Verlängerung der Duldung/GÜB,
  - Arbeitserlaubnisse/Arbeitsverbot,
  - Härtefallregelungen,
  - Abschiebungen,
  - Abschiebungshaft,
5. Können Sie einen oder mehrere Fälle schildern, bei denen die Ausländerbehörde in den letzten 10 Monaten ihre Ermessensspielräume aus Ihrer Sicht negativ bzw. positiv genutzt hat?
6. Was halten Sie für notwendig verbesserungswürdig hinsichtlich Beratungs- und Serviceangebote in der Behörde Nöldnerplatz?
7. Haben Sie schon einmal an Möglichkeiten der Begegnung zwischen Ausländerbehörde und Migrantenverein teilgenommen? Was waren die Ziele der Begegnung und welche Eindrücke können Sie schildern?
8. Welche Klienten werden in Ihrer Beratungsstelle betreut und welche Sprachen bieten Sie an?

### **C. Interviewleitfaden für Migrant/innen**

1. Bitte erzählen Sie, wie oft Sie in die Ausländerbehörde gehen und mit welchen Anliegen! Und wie Ihre Eindrücke von der Behörde am Nöldnerplatz sind!
2. Wie fühlen Sie sich, bevor sie zur Ausländerbehörde gehen? Wie fühlen Sie sich in der Behörde?
3. Wie viel Zeit planen Sie für einen Besuch und wie lange warten Sie in der Regel?
4. Wie werden Sie behandelt (in den letzten 10 Monaten)? - Geht man auf Ihre Probleme ein? Ist der Umgangston freundlich? Kennen Sie den Namen der Sachbearbeiter/innen? Werden Familien mit Kindern bevorzugt behandelt?
5. Wie werden Sie beraten? Geht der/die Sachbearbeiter/in auf Ihre Fragen ein? Erklärt er/sie Ihnen den Sachverhalt verständlich?
6. Wird Ihnen mitgeteilt, bis wann Ihr Antrag bearbeitet wird? Werden die Entscheidungen über Ihren Antrag begründet?
7. Was finden Sie problematisch? Wie könnte die Behörde ihren Service verbessern?
8. Haben Sie sich schon einmal über etwas beschwert?
9. Statistik:<sup>23</sup>
  - Aufenthaltsstatus - Gültigkeit
  - Herkunft – Grund nach Deutschland zu kommen, wann gekommen
  - Alter
  - Geschlecht
  - Familienstand
  - Bildung/Ausbildung/Beruf

---

<sup>23</sup> Die Angaben zur Statistik sind nur zu Auswertungszwecken. Alle Daten werden vertraulich behandelt. Es werden keine Namen genannt.