

Telefon: 0 233-23000
Telefax: 0 233-989 23000

Kreisverwaltungsreferat
Hauptabteilung II
Einwohnerwesen
KVR-II/L

Von Rostock lernen: Neuer Name für die Ausländerbehörde München

Antrag Nr. 14-20/ A 01081 der Stadtratsfraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN/RL vom 27.05.2015, eingegangen am 27.05.2015

1 Anlage

Beschluss des Kreisverwaltungs Ausschusses vom 17.11.2015 (SB)

Öffentliche Sitzung

I. Vortrag des Referenten

Die Stadtratsfraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN/RL hat am 27.05.2015 den o.g. Antrag (siehe Anlage) gestellt. Gefordert wird, dass die Ausländerbehörde München in „Einwanderungsbehörde“ umbenannt wird.

Zur Begründung wird ausgeführt, der neue Name würde die tatsächlichen Gegebenheiten Münchens als Einwanderungsstadt, die Einwanderungsstrukturen sowie die Vielfalt der Gesellschaft widerspiegeln. Als Beispiel wird die Stadt Rostock genannt, die Ende des letzten Jahres ihre Ausländerbehörde bereits umbenannt habe und so den gesellschaftlichen Realitäten anpasse. Der Name „Ausländerbehörde“ suggeriere eine Zuständigkeit der entsprechenden Behörde im Kreisverwaltungsreferat für „Ausländer“. Dieser Begriff sei allerdings inzwischen längst überholt und entspräche nicht mehr der Alltags- und Gesellschaftsrealität in München. Deutschland sei ein Einwanderungsland, München eine Einwanderungsstadt.

Zu dem Antrag wird wie folgt Stellung genommen:

Das Kreisverwaltungsreferat hat großes Verständnis für das Anliegen des Antrags. Die Ausländerbehörde hat schon in Zusammenhang mit dem damals neuen Zuwanderungsgesetz von 2005 erwogen, die Ausländerbehörde in „Zuwanderungsbehörde“ oder „Aufenthaltsbehörde“ umzubenennen. Dies wurde jedoch aus rechtlichen und praktischen Gründen verworfen, die auch bei erneuter Überprüfung aus Anlass des vorliegenden Antrags nach wie vor gelten.

Überdies ergab eine informelle Abfrage über den Erfahrungsaustausch der Ausländerbehörden großer Städte damals wie heute, dass ausnahmslos alle dort vertretenen Städte nach wie vor unter der Bezeichnung „Ausländerbehörde“ fungieren.

1. Rechtliche Aspekte einer Umbenennung der Ausländerbehörde

Art. 28 Abs. 2 GG sowie Art. 11 Abs. 2 , Art. 10 Abs. 1 BV gewähren den Gemeinden das Selbstverwaltungsrecht. Das Recht auf Selbstverwaltung umfasst auch die sog. Organisationshoheit bei der Wahrnehmung der Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft. Die Organisationshoheit umfasst sowohl den Aufgabenzuschnitt, als auch die Benennung der mit dieser Wahrnehmung der Aufgaben betrauten öffentlichen Stelle. Grundsätzlich wäre eine Umbenennung der Ausländerbehörde in „Einwanderungsbehörde“ im Hinblick auf die Organisationshoheit der Kommune zulässig.

Nach Auffassung des Kreisverwaltungsreferats ist eine Umbenennung der Ausländerbehörde jedoch nicht sinnvoll, da die Begriffe „Ausländer“ und „Ausländerbehörde“ in einer ganzen Reihe von Gesetzen verwendet werden. Darüber hinaus würde der Begriff der „Einwanderungsbehörde“ nicht das gesamte Aufgabenspektrum der Ausländerbehörde abbilden.

Die Begriffe „Ausländer“ und „Ausländerbehörde“ sind in § 2 Abs. 1 bzw. § 71 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) gesetzlich definiert. Die Legaldefinition des „Ausländers“ geht auf Art. 116 Grundgesetz (GG) zurück. Dadurch wird im Interesse der Rechtsklarheit und -sicherheit bestimmt, dass jede Person, die nicht die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt, unter den Personenkreis „Ausländer“ fällt. Gemäß § 71 Abs. 1 AufenthG ist die Ausländerbehörde für aufenthalts- und passrechtliche Maßnahmen nach dem Aufenthaltsgesetz und nach ausländerrechtlichen Bestimmungen in anderen Gesetzen zuständig. Die gesetzliche Bezeichnung „Ausländerbehörde“ wird auch in einer Reihe anderer Gesetze verwendet, z.B. im Asylverfahrensgesetz und im Freizügigkeitsgesetz/EU.

Auf die Regelungen des Aufenthaltsrechts nehmen auch die Zuständigkeitsregelungen der Länder Bezug, in Bayern z.B. die Verordnung über die Zuständigkeiten zur Ausführung des Aufenthaltsgesetzes und ausländerrechtlicher Bestimmungen in anderen Gesetzen (ZustVAuslR) sowie die Geschäftsverteilungspläne der Kommunen. Der Bayerische Gemeindetag gibt seit den Kommunalwahlen 2002 Geschäftsordnungsmuster für kreisangehörige Gemeinden, Märkte und Städte heraus, die als Vorlage für die vom Gemeinderat bzw. Stadtrat zu Beginn der jeweiligen Wahlperiode zu beschließende Geschäftsordnung dienen können. Kontinuierlich, auch in der aktuellen Version vom März 2014, wird auf den Begriff „Ausländer“ abgestellt. Die

Landeshauptstadt München orientiert sich daran im [Geschäftsverteilungsplan und Aufgabengliederungsplan](#) der Landeshauptstadt München vom 01.07.2014 bisher ebenso wie die Mehrzahl der bayerischen Kommunen. Die Empfehlungen des Bayerischen Gemeindetags entsprechen wiederum denen des Deutschen Städtetags.

Im Hinblick auf die gesetzlichen Zuständigkeitsregelungen müsste auch bei einer Umbenennung der Münchner Ausländerbehörde im Aufgabengliederungsplan der Landeshauptstadt München geregelt werden, dass die Einwanderungsbehörde München „Ausländerbehörde“ im Sinne der Vorschriften des Aufenthalts- und Asylrechts sowie anderer ausländerrechtlicher Bestimmungen ist. Außerdem müsste die „Ausländerbehörde München“ weiterhin in den rechtsverbindlich festgelegten Dokumenten (z.B. auf dem eAT, in Etiketten und Reiseausweisen) als ausstellende Behörde benannt werden.

2. Weitere Aspekte einer Umbenennung – Beispiel Rostock?

Anders als die Begriffe „Ausländer“ und „Ausländerbehörde“ sind die Bezeichnungen „Einwanderer“ bzw. „Einwanderung“ gesetzlich nicht definiert. In der Soziologie liegen unterschiedliche Interpretationen vor. Mit ähnlicher Bedeutung wie „Einwanderung“ wird auch von „Migration“ gesprochen. Während „Einwanderung“ eher den individuellen Vorgang der (dauerhaften) Einreise eines Menschen aus dem Ausland bezeichnet, wird der Begriff „Migration“ eher für das soziologische Phänomen verwendet.

Verwendet werden die Begriffe in der Regel für nicht nur vorübergehende Aufenthalte im Inland; Kurzaufenthalte (z. B. zu touristischen Zwecken) oder Pendler (sog. Grenzgänger zum Zweck der Erwerbstätigkeit) fallen nach üblichem Verständnis nicht darunter.

Sowohl im Kontext der individuellen „Einwanderung“ wie auch bei der Bearbeitung des gesellschaftlichen Phänomens der „Migration“ sind eine ganze Reihe von Dienststellen beteiligt; keine der Behörden ist „die“ Einwanderungsbehörde. Eine zentrale Rolle bei der Einreise aus dem Ausland haben die Auslandsvertretungen des Auswärtigen Amts, die die Sichtvermerke („Visa“) zur Einreise nach Deutschland erteilen. Die Bezeichnung „Migration“ wird bereits für eine Reihe von Behörden verwendet, z.B. für das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge oder das Amt für Wohnen und Migration der Landeshauptstadt München. Nach Auffassung des KVR würde die Einführung einer weiteren Bezeichnung „Einwanderungsbehörde“ die für Betroffene oft verwirrende Arbeitsteilung auf dem Gebiet der Migration nicht übersichtlicher gestalten.

Hinzu kommt, dass der Aufgabenbereich der Ausländerbehörde bisher – wenn auch zu einem an den Fallzahlen gemessen geringerem Anteil – nicht nur die „Einwanderung“ umfasst, also die Erteilung von Aufenthaltsrechten, sondern auch die Prüfung und ggf. Durchsetzung der Aufenthaltsbeendigung. Diese wird in allerletzter Konsequenz sogar

durch eine Abschiebung umgesetzt, dies als Entscheidung einer „Einwanderungsbehörde“ würde vermutlich als zynisch empfunden.

Die Trennung von Aufenthaltsgewährung und Aufenthaltsbeendigung ist im Übrigen auch der Hintergrund der organisatorischen Änderungen in Rostock und der Umbenennung eines Teilbereichs.

Eine Nachfrage ergab, dass im Stadamt Rostock ein **Migrationsamt** geschaffen wurde, welches mit einzelnen Aufgaben in Vollzug des Aufenthaltsrechts betraut wurde (z. B. Ausstellen von Einladungs- und Verpflichtungserklärungen, Visumverlängerungen, Asylangelegenheiten, Erteilung und Verlängerung von Aufenthaltserlaubnissen, Erteilung von Niederlassungserlaubnissen, Übertragung der Aufenthaltstitel in den Pass, Ausstellen von Bescheinigungen zum Integrationskurs). Der Aufgabenbereich der Prüfung aufenthaltsbeendender Maßnahmen ist hier ausgenommen.

http://rathaus.rostock.de/sixcms/detail.php?template=seite_auslaenderangelegenheiten_de&_sid1=rostock_01.c.260.de&_sid2=rostock_01.c.267.de

http://www.landkreis-rostock.de/landkreis/kreisverwaltung/ordnungsamt/auslaender/auslaenderangelegenheiten_allgemein.html

Eine Trennung der Aufgabenbereiche „Aufenthaltsgewährung“ und „Aufenthaltsbeendigung“ ist nach Auffassung des KVR nicht sinnvoll, da beide Aufgabenbereiche eng miteinander verwoben sind. Für das Selbstverständnis der Ausländerbehörde München ist vielmehr entscheidend, dass für beide Aufgabenbereiche klare gemeinsame Vorgaben gelten: Für einen humanen und sozialen Vollzug sind die Beurteilungs- und Ermessensspielräumen zugunsten der Betroffenen zu nutzen, wo immer dies auf der Grundlage der gesetzlichen Bestimmungen möglich und verhältnismäßig ist. Eine Trennung der beiden Aufgabenbereiche würde dieses Ziel eher konterkarieren als fördern.

3. Zusammenfassung

Ein Nutzen der Umbenennung der Ausländerbehörde München in Einwanderungsbehörde München ist nicht erkennbar, insbesondere wäre damit keine Änderung der Vollzugspraxis der Münchner Ausländerbehörde verbunden. Die aktuelle Bezeichnung orientiert sich an einer klaren gesetzlichen Definition. Da die Bezeichnung „Ausländerbehörde“ auch bundesweit einheitlich verwendet wird, besteht ein hoher

Wiedererkennungswert. Zumindest im Aufgabengliederungsplan müsste der Begriff „Ausländerbehörde“ weiter verwendet werden. Der Begriff „Einwanderung“ in seiner nicht eindeutigen Interpretation umfasst nicht alle Aufgabenbereiche, die die Ausländerbehörde München erfüllt. Eine Trennung der Aufgabenbereiche wie in Rostock wird für nicht sinnvoll erachtet.

Die Beschlussvorlage ist mit dem Sozialreferat, Stelle für Interkulturelle Arbeit, abgestimmt.

Dem Korreferenten des Kreisverwaltungsreferates, Herrn Stadtrat Dr. Dietrich, und dem zuständigen Verwaltungsbeirat, Herrn Stadtrat Schall, ist ein Abdruck der Beschlussvorlage zugeleitet worden.

II. Antrag des Referenten

1. Vom Vortrag wird Kenntnis genommen.
2. Der Aufforderung an die Landeshauptstadt München, die Ausländerbehörde München in „Einwanderungsbehörde“ München umzubenennen, wird aufgrund der gesetzlichen Regelungen im Aufenthaltsgesetz nicht nachgekommen.
3. Der Antrag Nr. 14 -20 / A 01081 der Stadtratsfraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN/RL ; vom 27.05.2015 ist damit geschäftsordnungsgemäß behandelt.
4. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss

nach Antrag

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München
Der/Die Vorsitzende

Der Referent

Ober-/Bürgermeister/in

Dr.Blume-Beyerle
Berufsmäßiger Stadtrat

IV. Abdruck von I. mit III.

über den Stenographischen Sitzungsdienst
an das Direktorium – Dokumentationsstelle
an das Revisionsamt
mit der Bitte um Kenntnisnahme.

V. WV Kreisverwaltungsreferat - GL/12

zu V.

1. Die Übereinstimmung vorstehenden Abdruckes mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.
2. An das Sozialreferat – Stelle für interkulturelle Arbeit
3. An das Direktorium - Geschäftsstelle des Ausländerbeirats
4. an das Direktorium – Fachstelle gegen Rechtsextremismus
5. Mit Vorgang zurück zum Kreisverwaltungsreferat, HA II/3Sts

Am
Kreisverwaltungsreferat GL/12