

Mitteilung des Senats vom 10. Juni 2025**Endlose Übergangslösung – Wird die Fiktionsbescheinigung im Land Bremen zum Dauerzustand?**

Die Fraktion der CDU hat unter Drucksache 21/1158 eine Kleine Anfrage zu obigem Thema an den Senat gerichtet.

Der Senat beantwortet die vorgenannte Kleine Anfrage wie folgt:

Vorbemerkung:

Die gesetzliche Fiktion ist kein eigenständiger Aufenthaltstitel, sondern dient der Sicherung des legalen Aufenthalts während der Prüfung eines Antrags auf Erteilung oder Verlängerung eines Aufenthaltstitels. Ihre Existenz ist unmittelbar an ein laufendes und prüffähiges Antragsverfahren geknüpft. Die Fiktionsbescheinigung gibt - deklaratorisch - Auskunft über das Bestehen eben dieser Fiktionswirkung. Die Ausländerbehörden im Land Bremen versuchen stets direkt über den Antrag auf Erteilung oder Verlängerung eines Aufenthaltstitels zu entscheiden. Es gibt jedoch zahlreiche Gründe, aus denen eine solche Entscheidung über kürzere, aber auch längere Zeiträume nicht getroffen werden kann oder sogar darf.

1. Wie viele Fiktionsbescheinigungen wurden in den vergangenen fünf Jahren im Land Bremen jährlich ausgestellt? (Bitte aufgeschlüsselt nach Jahren und Aufenthaltszwecken.)
 - a) Wie hoch ist der Anteil der Fiktionsbescheinigungen, die über den ursprünglich vorgesehenen Zeitraum hinaus verlängert wurden? (Bitte mit Angabe der durchschnittlichen Dauer der Verlängerungen.)

In den Jahresstatistiken des Ausländerzentralregisters (AZR) ist die Rubrik „Bescheinigung über die Wirkung der Antragstellung (Fiktionsbescheinigung) ausgestellt“ aufgeführt. Darüber kann dargestellt werden wie viele Personen jeweils zum 31. Dezember des Jahres über eine Fiktionsbescheinigung in Bremen verfügten. Es kann systemtechnisch nicht ausgewertet werden, ob es sich um eine erstmalige Fiktionserteilung oder um eine Fiktions-

verlängerung handelt. Auch der Anteil der Fiktionen, die über den ursprünglich vorgesehenen Zeitraum hinaus verlängert wurden, kann nicht beziffert werden. Eine Unterscheidung nach dem Aufenthaltszweck ist für die vergangenen Jahre ebenfalls nicht möglich. Zur Einordnung der Zahlen: Im Jahr 2020 hielten sich in der Freien Hansestadt Bremen 137 206 ausländische Personen auf. Im Jahr 2024 waren es 161 686 Personen (jeweils nach Ausländerzentralregister zum 31. Dezember des Jahres).

Fiktionsbescheinigungen:

Jahr	Gesamt	Migrationsamt	Zentralstelle für Rückführungen	Ausländerbehörde Bremerhaven
2024	2 753	2 040 (+144)*	38	492 (+ 39)*
2023	2 905	2 291 (+ 106)*	34	453 (+21)*
2022	2 720	2 213	34	473
2021	2 469	1 931	33	505
2020	1 912	1 460	37	415

*Der Wert in Klammern beziffert die Anzahl der Personen, die sich jeweils zum Stichtag in Bremen aufhielten und einen Antrag nach § 24 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) gestellt haben (geflüchtete Menschen aus der Ukraine). Sie verfügen in der Regel ebenfalls über eine Fiktionsbescheinigung und sind im Ausländerzentralregisters seit 2023 gesondert geführt.

2. Welche Maßnahmen ergreift der Senat, um zu verhindern, dass die Fiktionsbescheinigung zur Dauereinrichtung wird?

Ein Ausländer oder eine Ausländerin hat nach § 81 Absatz 5 Aufenthaltsgesetz einen gebundenen Rechtsanspruch darauf, dass ihm eine Bescheinigung über die Fiktionswirkung ausgestellt wird. Diese Fiktionsbescheinigung ist deklaratorischer Art. Das bedeutet, dass die Fiktionswirkung unabhängig vom Bestand der Fiktionsbescheinigung besteht. Einzige Voraussetzung ist die rechtzeitige Antragstellung. Die Fiktionswirkung verschafft dem Ausländer oder der Ausländerin einen sicheren Aufenthaltsstatus bis die Ausländerbehörde in der Lage ist, über den Antrag auf Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis zu entscheiden.

Ein wesentlicher Hinderungsgrund gegen eine Entscheidung der Ausländerbehörde besteht bei anhängigen Strafermittlungs- oder auch eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens. Das Aufenthaltsgesetz schreibt in § 79 Absatz 2 Aufenthaltsgesetz vor, dass während solcher grundsätzlich keine Entscheidung über die Erteilung oder Verlängerung eines Aufenthaltstitels getroffen werden darf. Entsprechende Verfahren, insbesondere Strafverfahren, können sich bekanntermaßen aber über Jahre hinziehen, so dass die Personen auch über Jahre in der Fiktionswirkung verharren.

Ähnliche Folgen können sich aus bestimmten Beteiligungs-
erfordernissen ergeben. So ist insbesondere im Bereich der
Erwerbsmigration häufig die Bundesagentur für Arbeit zu beteiligen
(vergleiche § 39 Aufenthaltsgesetz), ohne deren Zustimmung einzelne
Aufenthaltserlaubnisse nicht erteilt werden dürfen. In anderen
Konstellationen ist das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zu
beteiligen, wenn es um Fragen der tatsächlichen Gegebenheiten im
Heimatland des Ausländers geht (vergleiche § 79 Absatz 1 Satz 2
Aufenthaltsgesetz). Für gewöhnlich erfolgen in diesen Konstellationen
aber zeitnahe Rückmeldungen.

Häufig kommt es nicht zu einer (zeitnahen) abschließenden
Entscheidung, weil noch Unterlagen fehlen, die den Fortbestand des
Aufenthaltszwecks als grundlegende Voraussetzung der Verlängerung
des Aufenthaltstitels belegen. So kann der Aufenthaltstitel zur
Beschäftigung nur verlängert werden, wenn das Beschäftigungs-
verhältnis noch besteht. Zum Nachweis fordert die Ausländerbehörde in
der Regel aktuelle Gehaltsabrechnungen an. Solange diese nicht
vorgelegt werden, kann die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis nicht
erfolgen.

Zwar könnte die Ausländerbehörde in solchen Fällen, in denen der
Ausländer gegen seine Mitwirkungs- und Beibringungspflichten nach
§ 82 Aufenthaltsgesetz verstößt, auch eine Anhörung zur Ablehnung
des Antrags verfassen, weil der Fortbestand des Aufenthaltszwecks
nicht nachgewiesen wurde. Solange aber kein Grund zu der Annahme
besteht, dass der Aufenthaltszweck tatsächlich entfallen ist, stellt es die
weitaus effizientere Lösung dar, den Ausländer auf die fehlenden
Unterlagen hinzuweisen und diese erneut anzufordern.

Das gleiche gilt beispielsweise bei familiären Bindungen, deren
Vorliegen in der Regel von anderen Verwandten bestätigt werden
müssen, zum Beispiel von der nicht verheirateten Mutter gemeinsamer
Kinder bei ausländischen Vätern. Auch solche Stellungnahmen können
sich mitunter hinziehen.

Die Fiktionsbescheinigung sichert insoweit den legalen Aufenthalt
sowie oft auch die Erwerbstätigkeit. Die Verlängerung des
Aufenthaltstitels (bei fortbestehendem Aufenthaltsrecht) stellt dabei
immer die effizientere Option gegenüber der Abfassung eines
Anhörungsschreibens, darauf aufbauend eines Ablehnungsbescheides
und wiederum darauf aufbauend einer Stellungnahme für das
Verwaltungsgericht dar. Der Senat sieht daher grundsätzlich keine
Veranlassung dafür, gegenüber den Ausländerbehörden diesbezüglich
irgendwelche Maßnahmen zu ergreifen.

3. Welche konkreten Schritte plant der Senat, um die Bearbeitungszeiten im Migrationsamt für Aufenthaltstitel zu verkürzen und somit den Gebrauch von Fiktionsbescheinigungen zu minimieren?

Generell sollen sich die Bearbeitungszeiten verkürzen, wenn mit der Einführung der Antragsstrecken zur Umsetzung des Online-Zugangsgesetzes standardisiert Unterlagen der Antragsteller und Antragstellerinnen im Vorfeld hochgeladen werden müssen. Auch können bereits angedachte oder auch schon umgesetzte elektronische Kommunikationswege zu verschiedenen Registern oder Behörden die Bearbeitungszeit im Einzelfall reduzieren.

4. Inwiefern sieht der Senat in der aktuellen Praxis der Ausstellung von Fiktionsbescheinigungen Verbesserungsbedarf?

Um den tatsächlichen Wegfall von Aufenthaltsrechten möglichst zeitnah nachzuhalten, sollen in Fällen, in denen die Fortdauer der Fiktionswirkung in erster Linie dem Ausländer oder der Ausländerin selbst zuzurechnen ist, die Mitarbeitenden der Ausländerbehörden durch ihre Führungskräfte Unterstützung erhalten, auch bei schwierigen Konstellationen möglichst innerhalb eines angemessenen Zeitrahmens zu einer Feststellung zu gelangen.

5. Wie lang ist die durchschnittliche Geltungsdauer von Fiktionsbescheinigungen im Land Bremen aktuell?

- a) Wie hat sich die durchschnittliche Geltungsdauer in den letzten fünf Jahren entwickelt?
- b) Wie stellt sich diese Geltungsdauer im Vergleich mit den anderen Bundesländern und dem bundesdurchschnitt dar?

Die durchschnittliche Bearbeitungszeit von Überprüfungen des Fortbestands des Aufenthaltszwecks der Menschen mit Fiktionsbescheinigung wird nicht erfasst. Eine Auswertung hinsichtlich der Geltungsdauer ist nicht möglich. Die Fiktionsdauer kann auch nicht immer von der Ausländerbehörde beeinflusst werden. Insbesondere ist die Entscheidung der Ausländerbehörde über den Aufenthalt in Fällen, in denen gegen den Ausländer oder die Ausländerin wegen Verdachts einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit ermittelt wird, nach § 79 Absatz 2 Aufenthaltsgesetz in der Regel bis zum Abschluss dieses Verfahrens auszusetzen.

6. Inwieweit bekommen die Personen im Rahmen ihrer Fiktionsbescheinigungen weiterhin Sozialleistungen?

Personen mit einer Duldung gemäß § 60a Aufenthaltsgesetz haben Anspruch auf Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG). Bei einer Fiktionsbescheinigung gemäß § 81 Absatz 3 Satz 2

Aufenthaltsgesetz (Duldungsfunktion) liegt dieselbe leistungsrechtliche Zuordnung zum AsylbLG vor.

Bei einer Fiktionsbescheinigung gemäß § 81 Absatz 4 Aufenthaltsgesetz (Fortgeltungsfiktion) kann neben einer leistungsrechtlichen Zuordnung im Asylbewerberleistungsgesetz, etwa bei bestimmten humanitären Aufenthaltstiteln, ebenfalls eine Zuordnung zum Elften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) oder Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) vorliegen.

Auch hierbei ist auf den bisherigen Aufenthaltstitel abzustellen. Der bisherige Aufenthaltstitel gilt vom Zeitpunkt seines Ablaufs bis zur Entscheidung der Ausländerbehörde als fortbestehend. Menschen mit einer Fortgeltungsfiktion können bei Bedürftigkeit weiterhin Bürgergeld erhalten, soweit die Fiktionsbescheinigung auf einer Rechtsgrundlage beruht, die bereits vorher zum SGB II-Leistungsbezug berechnigte.

Eine Ausnahme bilden Personen, die im Rahmen der Massenzustromrichtlinie bei Einreise erstmalig einen Aufenthaltstitel nach § 24 Absatz 1 Aufenthaltsgesetz beantragten und denen eine Fiktionsbescheinigung nach § 81 Absatz 5 in Verbindung mit Absatz 3 des Aufenthaltsgesetzes ausgestellt worden ist (Erlaubnisfiktion). Nach § 74 Absatz 1 SGB II können mit der Erlaubnisfiktion (geflüchtete Menschen aus der Ukraine) sofort Leistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch bezogen werden.

7. Welchen Einfluss hat das Nicht-Erscheinen zu einem behördlich angesetzten Termin beim Migrationsamt auf die Fortgeltung der Fiktionsbescheinigung?

Die Fragen 7 und 8 werden gemeinsam beantwortet.

Das Nicht-Erscheinen oder Untertauchen einer Person mit Fiktionsbescheinigung hat in der Regel keinen Einfluss auf den Fortbestand der Fiktionswirkung, sofern der Antrag rechtzeitig gestellt oder die Fiktionswirkung gemäß § 81 Absatz 4 Satz 3 Aufenthaltsgesetz angeordnet wurde. Die Fiktionswirkung besteht auch ohne Bescheinigung bis zu einer Entscheidung der Behörde fort.

Da die Fiktionswirkung allein durch eine Entscheidung der Ausländerbehörde beendet werden kann, müssen auch deren Voraussetzungen geschaffen werden. Dazu zählt unter anderem, dass die betroffene Person angehört werden muss und dass die abschließende Entscheidung bekanntgegeben werden muss. Für beides ist in der Regel Voraussetzung, dass der Aufenthaltsort der Person bekannt und diese erreichbar ist.

Maßnahmen wie das Absehen von der Anhörung oder die öffentliche Zustellung eines Bescheides sind nur zurückhaltend anzuwenden. Die

Abwägung gestaltet sich beispielsweise bei Personen ohne festen Wohnsitz immer wieder schwierig.

Ist demgegenüber eine Anschrift bekannt und ist auch nicht ausgeschlossen, dass die Person über diese Anschrift erreichbar ist, werden Anhörungsschreiben und Bescheide dorthin auch zugestellt. Mit der Bescheidung endet dann die Fiktionswirkung.

8. Welchen Einfluss hat das Untertauchen einer Person mit Fiktionsbescheinigung auf das Fortbestehen der Fiktion?

Siehe bitte Antwort zu Frage 7.