

Mitteilung des Senats

Endlose Übergangslösung – Wird die Fiktionsbescheinigung im Land Bremen zum Dauerzustand?

Kleine Anfrage

**Der Fraktion der CDU vom 29.04.2025
und Mitteilung des Senats vom 05.06.2025**

Vorbemerkung des Fragenstellers:

Die Fiktionsbescheinigung ist im Aufenthaltsgesetz als befristete, vorübergehende Lösung vorgesehen, um rechtliche Unsicherheiten während der Prüfung von Anträgen oder der Ausstellung von Aufenthaltstiteln zu überbrücken. Doch immer häufiger scheint sich diese „Übergangslösung“ im Land Bremen zu einer faktischen Dauerlösung zu entwickeln.

Berichten zufolge wird die Praxis der Erteilung von Fiktionsbescheinigungen in Bremen zunehmend überreizt. Antragssteller verbleiben oft monatelang, teils gar jahrelang, in einem rechtlichen Schwebenzustand. Diese Praxis führt nicht nur zu erheblichen Unsicherheiten bei den betroffenen Personen, sondern auch zu vermeidbaren bürokratischen Belastungen für die Behörden.

Der Senat beantwortet die 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 31.12. des

Jahres über eine Fiktionsbescheinigung in Bremen verfügten. Es kann systemtechnisch nicht ausgewertet werden, ob es sich um eine erstmalige Fiktionserteilung oder um eine Fiktionsverlängerung 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 AZR zum 31.12. 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 AufenthG gestellt haben (geflüchtete Menschen aus der Ukraine). Sie verfügen idR ebenfalls über eine Fiktionsbescheinigung und sind im AZR 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 Abs. 5 AufenthG 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 Abs. 2 AufenthG 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 Beteiligungserfordernissen ergeben. So ist insbesondere im Bereich der Erwerbsmigration häufig die Bundesagentur für Arbeit zu beteiligen (vgl. § 39 AufenthG), 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 (vgl. § 79 Abs. 1 Satz 2 AufenthG). 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 Beschäftigungsverhältnis 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 AufenthG 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 Aufenthaltswerts 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 Abs. 2 AufenthG in der Regel bis zum Abschluss dieses Verfahrens auszusetzen.

6. Anmerkung: Die Kleine Anfrage enthält keine Nummer 6.

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

Personen mit einer Duldung gemäß § 60a AufenthG haben Anspruch auf Leistungen nach dem AsylbLG. Bei einer Fiktionsbescheinigung gemäß § 81 Abs. 3 Satz 2 AufenthG (Duldungsfunktion) liegt dieselbe leistungsrechtliche Zuordnung zum AsylbLG vor.

Bei einer Fiktionsbescheinigung gem. § 81 Abs. 4 AufenthG (Fortgeltungsfiktion) kann neben einer leistungsrechtlichen Zuordnung im AsylbLG, etwa bei bestimmten humanitären Aufenthaltstiteln, ebenfalls eine Zuordnung zum SGB XII oder 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 Abs. 1 AufenthG beantragten und denen eine Fiktionsbescheinigung nach § 81 Abs. 5 in Verbindung mit Abs. 3 des Aufenthaltsgesetzes ausgestellt worden ist (Erlaubnisfiktion). Nach § 74 Abs. 1 SGB II können mit der Erlaubnisfiktion (geflüchtete Menschen aus der Ukraine) sofort Leistungen nach dem SGB II bezogen werden.

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

Die Fragen 8 und 9 werden gemeinsam beantwortet.

Das Nichterscheinen 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 gem. § 81 Abs. 4 S. 3 AufenthG 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.

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

Siehe bitte Antwort zu Frage 8.

Beschlussempfehlung:

Die Bürgerschaft (Landtag) nimmt von der Antwort des Senats auf die Kleine Anfrage Kenntnis.