

**Stellungnahme zu Gesetzentwürfen der Fraktionen der SPD und der Linken sowie zu einem Entschließungsantrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zum Erlass einer neuen Altfall- bzw. Bleiberechtsregelung**

Deutscher Bundestag  
Innenausschuss

Ausschussdrucksache  
17(4)100 C

**Vorbemerkungen**

Da die Gesetzentwürfe der Fraktionen der SPD und der Linken sowie der Entschließungsantrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in ihren Zielen weitgehend übereinstimmen, im Gesetzentwurf der Linken und im Antrag der Grünen lediglich über den SPD-Gesetzentwurf hinausgehende Vorschläge enthalten sind, bewerte ich zunächst allgemein die drei Initiativen und danach einzelne Änderungsvorschläge.

**Allgemeine Bewertung der Änderungsvorschläge**

Die Gesetzesinitiativen der drei Oppositionsfraktionen haben das Ziel, durch Änderung des Aufenthaltsgesetzes geduldeten Ausländern ein Aufenthaltsrecht zu geben und damit - wie es heißt - die „Kettenduldungen“ abzuschaffen. Ausländer, die sich in Deutschland unberechtigt aufhalten und deshalb das Land verlassen müssen, sollen nach einer langjährigen Aufenthaltszeit eine Aufenthaltserlaubnis erhalten. Dazu wird nicht gefordert, dass sie ihren Lebensunterhalt selbst aus eigener Erwerbstätigkeit bestreiten, sondern es soll schon genügen, wenn sie sich um eine Beschäftigung „ernsthaft bemüht“ haben. Anders als alle bisherigen Bleiberechts- und Altfallregelungen, soll sich die Gesetzesänderung nicht mehr nur an Personen richten, die sich bereits seit längerer Zeit in Deutschland aufhalten, sondern Adressat dieser Änderung sind auch Ausländer, die zukünftig erst einreisen und dauerhaft bleiben wollen, auch wenn sie keinen der im Aufenthaltsgesetz für eine Einreise geforderten Zweck erfüllen und damit unerlaubt einreisen und deshalb wieder zur Ausreise verpflichtet wären.

Die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen sind unter migrations- und integrationspolitischen Gesichtspunkten abzulehnen, weil sie den derzeitigen

Zielsetzungen des Aufenthaltsgesetzes diametral zuwiderlaufen. Mit diesen Änderungen würde der Gesetzgeber von der Verwaltung verlangen, ein Gesetz auszuführen, dessen einzelne Normen entgegen gesetzte Ziele verfolgen würden.

Der Bundesgesetzgeber hat in § 1 des Aufenthaltsgesetzes bestimmt, dass die Zuwanderung zu steuern und zu begrenzen und unter Berücksichtigung der Aufnahme- und Integrationsfähigkeit sowie der wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland zu gestalten ist. Dieser politische Gestaltungswille wäre bei Umsetzung der Änderungsvorschläge nicht mehr widerspruchsfrei erkennbar. Trotz unerlaubter Einreise und fortdauerndem langjährigem Verstoß gegen gesetzliche Bestimmungen soll schließlich eine Aufenthaltserlaubnis dennoch erteilt werden, selbst wenn der Lebensunterhalt teilweise oder auch vollständig durch Steuer- und Beitragsleistungen der hiesigen Wohnbevölkerung aufgebracht werden muss. Da dem begünstigten Ausländer somit keine oder nur geringfügige eigene Leistungen abverlangt werden, müsste das von vielen Ausländern als Aufforderung zur illegalen Einreise und zur Inanspruchnahme der Sozialsysteme aufgenommen werden. Damit würden auch die Bemühungen zur Bekämpfung der organisierten Schlepperkriminalität konterkariert.

Zur Steuerung der Zuwanderung enthält das Aufenthaltsgesetz eine Reihe von Zwecken, wie z.B. zum Studium, zur Beschäftigung, zum Familiennachzug oder aus humanitären Gründen. Ob ein Aufenthaltszweck erfüllt und damit ein Aufenthaltstitel erteilt werden kann, wird grundsätzlich vor der Einreise im Visumverfahren geprüft. Wer unerlaubt einreist, kann grundsätzlich im Bundesgebiet nur dann ein Aufenthaltsrecht erhalten, wenn er glaubhaft machen kann, im Herkunftsland politisch verfolgt zu sein. Bei der Gewährung eines Bleiberechts ging es bisher stets um hier lebende Ausländer, die nach unserer Rechtsordnung kein Recht zum Aufenthalt haben, weil sie illegal eingereist waren und deren Asylanträge abgelehnt wurden, die aber aus Gründen nicht ausreisen konnten, die sie selbst nicht zu vertreten hatten. Andere sind zwar legal eingereist, z.B. mit einem Touristenvisum, nach Ablauf des Visums aber nicht wieder ausgereist, obwohl auch ihnen keine Aufenthaltserlaubnis erteilt wurde. All diesen Personen ist gemeinsam, dass sie nach der Rechtslage verpflichtet sind, Deutschland wieder zu verlassen. Dies ist ihnen auch möglich und zumutbar, weil ihnen in ihren Herkunftsländern nach den

Feststellungen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge keine Gefahren für Leib oder Leben drohen. Diese Feststellungen des Bundesamtes wurden in aller Regel verwaltungsgerichtlich bestätigt, häufig sogar über Folgeantragsverfahren mehrfach. Die freiwillige Rückkehr ist für die zur Ausreise verpflichteten Ausländer selbst grundsätzlich kein Problem. Allerdings haben die Ausländerbehörden häufig größere Schwierigkeiten, ihrer gesetzlichen Aufgabenstellung nachzukommen und bei Verweigerung der freiwilligen Ausreise die Ausreiseverpflichtung gegen den Willen der Betroffenen zwangsweise durchzusetzen. Gründe dafür sind, dass die Ausländer keine Identitätspapiere vorlegen, an der Beschaffung von Ersatzpapieren nicht mitwirken, kurzfristig ärztliche Atteste über eine fehlende Reisefähigkeit vorlegen oder sich der Abschiebung durch Untertauchen entziehen. In all diesen Fällen ist den Ausländerbehörden der Vollzug der Abschiebung nicht möglich. Deshalb sind sie gesetzlich verpflichtet, eine Bescheinigung darüber ausstellen, dass die Abschiebung vorübergehend „ausgesetzt“, also geduldet ist. Diese zeitlich befristete „Duldung“ muss immer wieder verlängert werden, solange die Abschiebung nicht möglich ist. Eine Duldung bescheinigt somit keinesfalls ein Aufenthaltsrecht, wie das häufig in der öffentlichen Darstellung suggeriert wird, sondern muss von den Ausländerbehörden jedem ausreisepflichtigen Ausländer auch dann ausgestellt werden, wenn dieser nicht nur seiner Verpflichtung zur Ausreise nicht nachkommt, sondern sich auch noch weigert, seinen Mitwirkungspflichten bei der Beschaffung von Identitätsnachweisen nachzukommen oder mit falschen Angaben die Ausländerbehörde daran hindert, die Abschiebung durchzuführen. Ob eine Duldung mehrfach verlängert werden muss und es damit zu „Kettenduldungen“ kommt, wird somit ganz überwiegend vom ausreisepflichtigen Ausländer selbst bestimmt und liegt nicht in der Entscheidungssphäre der Ausländerbehörde.

### **Bewertung einzelner Änderungsvorschläge**

Der SPD-Vorschlag, in einem neuen § 25a Abs. 4 allen geduldeten Ausländern auch dann ein Aufenthaltsrecht einzuräumen, wenn sie weiterhin ihrer Verpflichtung zur Aufklärung der Identität nicht nachkommen, nur geringfügig straffällig wurden und ihren Lebensunterhalt ausschließlich aus öffentlichen Mitteln bestreiten, widerspricht den grundlegenden Zielsetzungen des Aufenthaltsgesetzes und ist deshalb

abzulehnen. Das gilt auch für die Begründung, dass der Ausländer nach so langer Zeit über eine Art von Amnestieregelung Klarheit über sein Aufenthaltsrecht haben müsse. Beides ist falsch. Bei jeder Amnestieregelung werden ausschließlich Verfehlungen der Vergangenheit „erlassen“. Nach dem vorliegenden Änderungsvorschlag soll der Ausländer aber auch künftig weiterhin gegen seine gesetzlichen Verpflichtungen verstoßen und seine Identität verschleiern dürfen. Des Weiteren ist der Hinweis unverständlich, dass der Ausländer Klarheit über sein Aufenthaltsrecht haben müsse, weil diese Klarheit zweifellos besteht. Der Ausländer ist ausreisepflichtig, kommt seiner gesetzlichen Verpflichtung zur Ausreise aber nicht nach und verhindert in aller Regel selbst die behördlichen Vollzugsmaßnahmen.

Der derzeitige § 25 Abs. 5 regelt, dass derjenige geduldete Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis erhalten soll, der nicht ausreisen kann und nicht derjenige, der nicht ausreisen will. Nach dem Vorschlag der Linken soll die freiwillige Ausreise nicht mehr verlangt werden, sondern es soll schon dann eine Aufenthaltserlaubnis beansprucht werden können, wenn die Abschiebung unmöglich ist. Damit hätte es der Ausländer selbst in der Hand zu entscheiden, ob er seiner gesetzlichen Verpflichtung zur Ausreise nachkommt, was in aller Regel möglich ist oder ob er ggf. im „Zusammenspiel“ mit den Konsularbehörden seines Herkunftsstaates den Vollzug der Abschiebung verhindert und sich damit ein Aufenthaltsrecht verschafft.

Auch die Forderung der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, eine rollierende Bleiberechtsregelung sei deshalb notwendig, weil auch künftig eine große Zahl von Ausländern nach Ablehnung ihrer Asylanträge geduldet werden müsse, würde Ausländer belohnen, die ihren gesetzlichen Mitwirkungspflichten nicht nachkommen. Ähnlich argumentiert die Fraktion Die Linke, die ein Bleiberecht für die von deutschen Behörden nicht anerkannten Flüchtlinge aus Ländern mit bekannt schwieriger Menschenrechtssituation wie Serbien, der Türkei, dem Irak, Syrien, Libanon und China fordert. Da stellt sich dann allerdings die Frage, warum überhaupt noch derartig aufwändige behördliche und gerichtliche Asylverfahren durchgeführt werden sollen, wenn einerseits allein die positiven Entscheidungen anerkannt werden, andererseits aber die negativen Entscheidungen gar nicht vollzogen werden sollen. Den Asylverfahren würde damit nur noch die Funktion zugesprochen, den Zeitraum von der illegalen Einreise bis zur Erteilung des Bleiberechts zu überbrücken. Gerade das

hat aber der Gesetzgeber in seinen früheren Entscheidungen eindeutig anders geregelt, nämlich: Wer nach unerlaubter Einreise einen Asylantrag gestellt hat, darf im Falle der Ablehnung seines Asylbegehrens grundsätzlich aus anderen Gründen kein Aufenthaltsrecht erhalten. Diese Zielsetzung würde mit der Neuregelung völlig unterlaufen werden.

Die Vorschläge, alle vor dem 1.1.2010 erteilten Aufenthaltserlaubnisse nach der Altfallregelung zu verlängern, dürften schon rechtlich nicht haltbar sein. Wegen des gesetzlich geregelten Ausschlusses der Fiktionswirkung können die bereits abgelaufenen Aufenthaltserlaubnisse auf Probe nicht mehr verlängert werden. Wenn dies dennoch passieren soll, müsste für diesen Personenkreis eine neue (erstmalige) Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis bestimmt werden.

Nicht akzeptabel und auch unverständlich ist die Darstellung der Kostenfolgen. So wird die Notwendigkeit der Bleiberechtsregelung zunächst damit begründet, dass den geduldeten Ausländern die Ausreise nach langjährigem Aufenthalt nicht mehr zugemutet werden kann. Es wird damit grundsätzlich darauf Bezug genommen, dass nach wie vor eine nennenswerte Anzahl von ausreisepflichtigen Ausländern auch nach langjährigem Aufenthalt abgeschoben wird. Dies entspricht auch sowohl dem Wortlaut des Aufenthaltsgesetzes als auch seiner Zielsetzung, nämlich eine Zuwanderung nicht dauerhaft in die sozialen Sicherungssysteme zuzulassen. Dann aber wird bei der Darstellung der finanziellen Auswirkungen unterstellt, dass geduldete Ausländer ohnehin nicht abgeschoben werden. Daraus wird dann nicht nur abgeleitet, dass die derzeit entstehenden Kosten für Transferleistungen nicht nur dauerhaft entstehen, sondern es wird sogar noch auf eine zu erwartende Entlastung der öffentlichen Haushalte verwiesen, weil mit der Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen die Arbeitsaufnahme erleichtert würde. Die Berechnung ist in doppelter Hinsicht falsch. Einmal finden sehr wohl Abschiebungen statt, so dass die Kosten bei konsequentem Vollzug des geltenden Rechts durchaus gesenkt werden. Zum anderen sind geduldete Ausländer nach vierjährigem Aufenthalt grundsätzlich im Besitz einer uneingeschränkten Arbeitserlaubnis, so dass sich hinsichtlich der Arbeitsaufnahme keine Änderung ergäbe und damit auch keine nennenswerte Kostensenkung eintreten könnte.

## **Schlussbemerkungen**

Die Änderungsvorschläge sind somit abzulehnen, weil das Aufenthaltsgesetz damit in sich widersprüchlich würde. Es sollte an einem differenzierten Regelwerk einer interessengeleiteten Zuwanderung in jedem Fall festgehalten werden. Anreize zu illegaler Einreise müssen daher vermieden werden. Legitim wäre es aber, wenn auch bei humanitär geprägten Aufenthaltsregelungen im Ausländerrecht die wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Interessen unseres Landes stärker berücksichtigt würden. Es besteht ein Interesse daran, dass junge Ausländer mit gutem Entwicklungspotential ein Bleiberecht erhalten. Die bisherigen Bleiberechts- und Altfallregelungen litten jedoch allesamt an dem Mangel, dass sie den in den Familien aufgewachsenen Jugendlichen keine eigene Perspektive für einen Verbleib in Deutschland boten, weil sich ihr Aufenthaltsstatus nach dem ihrer Eltern richtet. Es wird somit auch nicht das eigene Verhalten der Kinder bewertet, sondern die Kinder werden für das Fehlverhalten der Eltern in „Mithaftung“ genommen.

Deshalb käme als Ergänzung zu den bisherigen Bleiberechts- und Altfallregelungen eine besondere Regelung für langjährig geduldete Jugendliche in Betracht. Ihnen sollte ein von ihren Eltern unabhängiges eigenständiges Aufenthaltsrecht eingeräumt werden, wenn aufgrund ihres schulischen oder beruflichen Werdegangs eine soziale und wirtschaftliche Integration gewährleistet erscheint. Hierfür könnte eine Mindestaufenthaltsdauer sowie ein erfolgreicher Schulbesuch oder ein bereits in Deutschland erworbener Schulabschluss verlangt werden. Die zu begünstigenden Jugendlichen dürfen selbst jedoch keine falschen Angaben gemacht oder über ihre Identität getäuscht haben. Eine solche gesetzliche Bleiberechtsregelung könnte auf Dauer angelegt also ohne Stichtag konzipiert werden, um allen gut integrierten Jugendlichen mit einer positiven Zukunftsprognose eine Chance auf einen eigenen rechtmäßigen Aufenthalt zu geben, weil nicht die Kinder über die Ausreise entscheiden, sondern die Entscheidung von deren Eltern getroffen wird.

Paul Middelbeck

Hannover, 22.10.2010