
Rechtsanwalt Hubert Heinhold, · Rottmannstr. 11 a · 80333 München

Deutscher Bundestag
Innenausschuss

per E-Mail



München, den 22.10.10

Mein Zeichen
BT271010-e

**Öffentliche Anhörung vom 27.10.10
zu Gesetzesentwürfen zur Bleiberechtsregelung**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren,

ich danke für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

A) Vorbemerkung

Ich bin seit Jahren als Rechtsanwalt auf dem Gebiet des Asyl- und Ausländerrechts tätig. Als Rechtsberater des Caritas-Verbandes der Diözesen München-Freising und Eichstätt bin ich Mitglied der Rechtsberaterkonferenz der mit den Wohlfahrtsverbänden und dem UNHCR zusammenarbeitenden Rechtsanwälte. Neben der anwaltlichen Tätigkeit für Individuen berate ich verschiedene Einrichtungen, so die Innere Mission München, das Katholische Jugendsozialwerk München e. V. oder das Stadtjugendamt der Stadt München (Abteilung Vormundschaften). Auf diesen circa 30-jährigen Erfahrungen gründen meine Darlegungen.

B) Allgemeines

Die beiden Gesetzesentwürfe der SPD-Fraktion und der Fraktion DIE LINKE sowie der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gehen von dem Befund aus, dass die in den vergangenen Legislaturperioden ergangenen Altfallregelungen (auf

der Grundlage zweier gesetzlicher Altfallregelungen und zweier Innenministerkonferenz-Beschlüsse) das Problem der sog. „Kettenduldungen“ nicht effektiv gelöst haben. Auch gegenwärtig halte sich eine erhebliche Anzahl geduldeter Personen seit mehr als 6 Jahren in Deutschland auf, die bisherigen Stichtagsregelungen hätten zu neuen Härtefällen geführt, eine Abschiebung nach langjährigem Aufenthalt sei eine unzumutbare Härte mit tragischen Folgen für die Einzelnen und deren Familien (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN). Alle drei Entwürfe/Anträge fordern deshalb eine stichtagsunabhängige gesetzliche Regelung. Gemeinsam ist den Vorschlägen auch die Erkenntnis, dass die Anspruchsvoraussetzungen von einem Teil der Begünstigten nicht erfüllt werden konnten bzw. können, weshalb alle Vorschläge eine Herabsetzung der Anforderungen oder zumindest Differenzierungen verlangen.

Mit diesem Ansatz knüpfen die Vorschläge an die von breiten Kreisen der Gesellschaft erhobenen Forderungen an. Nicht nur PRO ASYL, sondern auch die Arbeiterwohlfahrt¹, das Deutsche Rote Kreuz², der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband³, Diakonie und Caritas⁴ sowie die Evangelische Kirche in Deutschland und die Deutsche Bischofskonferenz⁵ fordern eine neue Bleiberechtsregelung. Auch der UNHCR tritt für eine Regelung „nach beispielsweise 5-jährigem Aufenthalt“ ein, weil „eine Rückkehr in das Heimatland aufgrund der zwischenzeitlich eingetretenen faktischen Verwurzelung in Deutschland häufig nur schwerlich akzeptiert werden kann“.⁶

1. Fakten

Am 31.12.06 lebten 174.980 Personen, am 31.12.07 134.975 Personen mit Duldungen in Deutschland.⁷ Zum Stichtag 31.12.08 waren es 104.945 Personen⁸,

¹ Pressemitteilung „AWO fordert Innenminister auf, endlich ein echtes Bleiberecht zu schaffen“ vom 02.12.09,

² Pressemitteilung „Bleiberecht: DRK fordert dauerhafte und umfassende Regelung“ vom 01.12.09,

³ „Bleiberecht: Paritätischer fordert Reform des Aufenthaltsrechts“ vom 26.11.09,

⁴ Aufruf 2009: Kettenduldungen beenden – humanitäres Bleiberecht sichern“ vom 11.05.09,

⁵ Aufruf Weihbischof Dr. Josef Voss als Vorsitzender der Migrationskommission der Deutschen Bischofskonferenz und Präses Alfred Buß als Vorsitzender der Kommission für Migration und Integration der evangelischen Kirche in Deutschland,

⁶ UNHCR-Eckpunktepapier zum Flüchtlingsschutz, Berlin, Oktober 2009

⁷ BT-Drucksache 16/8321

⁸ BT-Drucksache 16/12029

zum 31.12.09 noch 89.498.⁹ Am 30.06.10 registriert das AZR 86.531 Personen mit Duldungen.¹⁰ Hinzu kommen – zum Stichtag 31.05.10 – 70.075 Ausländer, die ausreisepflichtig, aber nicht im Besitz einer Duldung sind.¹¹

Von den Geduldeten hielten sich 55.275 (dies entspricht 64 %) länger als 6 Jahre im Bundesgebiet auf, von den Personen, die ohne Duldung ausreisepflichtig waren, 53.463 (76 %).

Spiegelbildlich zum Rückgang der Duldungen stieg die Anzahl der Aufenthaltserlaubnisse. Auf der Grundlage von §§ 104a und 104b AufenthG erhielten bis zum 31.12.09 insgesamt 37.094 Personen eine Aufenthaltserlaubnis, im AZR gespeichert waren am 31.12.09 noch 21.432 und am 31.03.10 noch 7.540¹² und am 31.08.10 7.721 Personen (darunter 3.370 „auf Probe“)¹³ mit einer Aufenthaltserlaubnis nach diesen Bestimmungen.

Die im Einzelnen schwierig zu durchschauenden und nicht bis ins Letzte zuverlässigen Zahlen geben insgesamt jedoch einen eindeutigen Befund:

Die Zahl der Geduldeten Personen ist vom 31.12.06 von 174.980 auf 86.531 gesunken; die Zahl der Aufenthaltserlaubnisse aufgrund der Bleiberechtsregelungen ist insgesamt um circa 39.000 Personen gestiegen. Dies ist ein Erfolg.

Gleichwohl bleibt festzuhalten: Trotz der Altfallregelung gibt es gegenwärtig circa 150.000 Betroffene (86.531 Geduldete und circa 70.000 Personen die ausreisepflichtig sind, aber ohne Duldung), von denen circa 108.000 mehr als 6 Jahre hier sind.

Diese Zahlen rechtfertigen den Schluss, dass die Bleiberechtsregelung ein Schritt in die richtige Richtung war, das von den vorliegenden Vorschlägen skizzierte Problem eines Bestandes von über 100.000 Altfällen ohne Aufenthaltserlaubnis aber nicht lösen konnte.

2. Gründe

2.1. Lebensunterhaltssicherung

Die Anträge gehen ebenso wie die Wohlfahrtsverbände davon aus, dass einer der Hauptgründe die Schwierigkeit der Lebensunterhaltssicherung für die Betroffenen ist.

⁹ BT-Drucksache 17/764
¹⁰ BT-Drucksache 17/2946
¹¹ BT-Drs. 17/2269
¹² BT-Drs. 17/1539
¹³ BT-Drs. 17/3160

Das Zahlenmaterial liefert hierfür zwar keinen Nachweis, aber Anhaltspunkte. So führt die Antwort der Bundesregierung vom 05.10.10 auf eine Anfrage¹⁴ unter Ziffer 1 an, dass die zum Stichtag 30.06.10 gestellten 18.282 Anträge auf Aufenthaltserlaubnis bzw. Aufenthaltserlaubnis auf Probe zu 5.349 Aufenthaltserlaubnissen führte, weil der Lebensunterhalt überwiegend gesichert war, zu 2.931 Aufenthaltserlaubnissen wegen einer glaubhaft gemachten Halbtagsbeschäftigung und zu 4.313 Aufenthaltserlaubnissen wegen nachgewiesener Bemühungen um einen Job (bei 1.092 Ablehnungen). Mit anderen Worten: Die Sicherung des Lebensunterhalts stellt eine hohe Hürde dar; nur von einem geringen Teil war der Lebensunterhalt vollständig gesichert.

Die Gründe hierfür sind vielfach beschrieben und bekannt. Die Flüchtlinge aus den (Haupt-)Herkunftsländern Irak, Afghanistan, Serbien-Montenegro, Kosovo, Türkei, Iran und afrikanische Staaten verfügen nur selten über hier verwertbare berufliche Ressourcen; hinzu kommt das Sprachproblem. Das mitgebrachte Defizit könnte zwar durch Schulung und Ausbildungsförderung gelöst oder zumindest reduziert werden, doch geschieht seit Jahren das Gegenteil. Die Flüchtlinge werden in Gemeinschaftsunterkünften isoliert, was zu psychischen Problemen, einer (Selbst-)Ausgrenzung und Desintegration führt. Während des Asylverfahrens gibt es keine und nach negativem Abschluss kaum Förderungsmaßnahmen zur Bildung und Weiterbildung – solche sind vielfach unerwünscht. Ein nicht unerheblicher Teil der Flüchtlinge zählt zu den sog. vulnerablen Gruppen. Dies sind traumatisierte Menschen, solche mit Behinderungen und schweren Erkrankungen, sog. unbegleitete minderjährige Flüchtlinge oder allein-erziehende Mütter, die nicht Vollzeit arbeiten können oder nur schwer eine Arbeitsstelle finden. Der Kindersegen mancher Familie sichert die langjährige Abhängigkeit von SGB XII-Leistungen.

Verschärft wird das Problem durch die Rechtsprechung. Das Bundesverwaltungsgericht hat in der Entscheidung vom 26.08.08¹⁵ ausgeführt, dass nicht nur die Bedarfssätze des SGB II durch eigene Einkünfte erzielt werden müssen, sondern auch noch die Freibeträge von § 11 II 2 SGB II erwirtschaftet werden müssen, damit der Lebensunterhalt als gesichert angesehen werden kann. Dies führt zu einer Erhöhung der zur Lebensunterhaltssicherung benötigten Bedarfssätze von bis zu 310,00 € pro Monat.

¹⁴ BT-Drs. 17/3160

¹⁵ EZAR NF 34 Nr. 16, InfAuslR 2009, 8

2.2. Straftaten

Die bisherigen Regelungen setzen voraus, dass der Ausländer keine Straftaten von insgesamt über 50 Tagessätzen bzw. 90 Tagessätzen bei Ausländerstraftaten begangen hat. Auch dies stellt ein erhebliches Hemmnis dar.

Nicht berücksichtigt wird, dass sich Viele schon mit der Einreise strafbar gemacht haben. Die Fluchtsituation bringt es mit sich, dass fast jeder, der nach Deutschland gelangt, mit einer falschen Identität hier einreist, weil durch die Abschottung der europäischen Grenzen nahezu alle Asylsuchenden darauf angewiesen sind, sich professioneller Schleuser zu bedienen. Man mag dies verurteilen und bedauern, man muss aber die Realität anerkennen. Die Straftat der „mittelbaren Falschbeurkundung“ durch die Angabe einer falschen Identität steht damit fast zwangsläufig am Anfang einer Flüchtlingskarriere. Es ist illusionär, einem Flüchtling abzuverlangen, dass er schon an der Grenze seine wahre Identität offenbart und sich damit dem Risiko aussetzt, zurückgewiesen zu werden. Ein Schutzsuchender tut vielmehr das, was jeder von uns tun würde: Er bleibt zunächst bei der aufoktroyierten Identität und offenbart sich erst zum einem späteren Zeitpunkt. Dann hat er sich aber bereits strafbar gemacht, und zwar nicht wegen eines Vergehens nach dem AufenthG, sondern wegen eines normalen „Kriminaldelikts“, nämlich der Urkundenfälschung. Die normalen Standardstrafen liegen bei 90 oder 120 Tagessätzen, je nach Region; schon damit ist die Chance auf ein Bleiberecht nach der bisherigen Regelung verwirkt.

Dass die Obergrenze bei Ausländerstraftaten auf 90 Tagessätze erhöht ist, verhindert nicht, dass der Zugang zur Bleiberechtsregelung Vielen versperrt ist. Nicht selten führen zwei Auflagen-Verstöße zu einer höheren Verurteilung, manchmal ist der Betroffene bereits vorher wegen Schwarzfahrens oder eines anderen Bagatelldelikts auffällig geworden und erhält deshalb eine Strafe über 90 Tagessätze.

Zu bedenken ist auch, dass die kürzeste Tilgungsfrist 5 Jahre beträgt, wobei sich diese bereits bei Begehen einer zweiten Straftat vor Tilgung der ersten auf 10 Jahre erhöht (§ 46 I Nr. 2a und 1a BZRG).

Auch die als „Sippenhaft“ getadelte Regelung des § 104b AufenthG (Erstreckung des Ausschlussstatbestands auf Familienangehörige) für die integrierten Kinder der geduldeten Ausländer ist ein Hemmnis.

2.3. Täuschungshandlungen

Die bisherigen Bleiberechtsregelungen kennen als Versagungsgrund das

- „vorsätzliche Täuschen über aufenthaltsrelevante Umstände“ und das
- „vorsätzliche Hinauszögern oder Behindern behördlicher Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung“.

Auch wenn sowohl die überwiegende Praxis, als auch die Verwaltungsvorschriften (Nr. 104a 1.5.) einen großzügigen Maßstab nahelegen, ist insoweit den Ausländerbehörden ein weites Ermessen eingeräumt. Es wird nicht immer sachgerecht und zu Gunsten der Betroffenen genutzt.

2.4. Erfüllung der Passpflicht und fehlende Mitwirkung

Für viele abgelehnte Asylbewerber ist es unmöglich, Pässe zu erhalten oder zu beschaffen. So hat etwa Syrien jahrzehntelang viele Asylbewerber (insbesondere Staatenlose) nicht zurückgenommen; das Inkrafttreten des Deutsch-Syrischen Rückübernahmeabkommens hat die Problematik nicht ent- sondern verschärft. Es wird von Übergriffen auf Personen berichtet, die nach dem Deutsch-Syrischen Rückübernahmeabkommen zurückgeführt wurden. Manche Länder beharren auf sog. Freiwilligkeitserklärungen (z. B. Iran), die nicht nur deshalb unzumutbar sind, weil den Leuten angesonnen wird, eine falsche Erklärung abzugeben, sondern auch deshalb, weil im Kontext hierzu Fragen nach Angehörigen gestellt werden und diese dann der Gefahr der Sippenhaft ausgesetzt sind (z. B. Angehörigen von Minderheiten aus China) und es sich um Länder handelt, die unseren Wertekodex nicht teilen. Manche Länder knüpfen an die Ausstellung von Pässen darüber hinaus unzumutbare Forderungen (z. B. Eritrea: Pauschale Steuernachzahlungen für die Zeit des Auslandsaufenthaltes).

Der Vorwurf der fehlenden Mitwirkung an der Klärung der Identität ist zum Teil berechtigt. Es fehlt aber oft an einer Differenzierung. In nicht wenigen Fällen liegt die Verantwortung für die fehlenden Dokumente nicht bei den Betroffenen, sondern bei den Verhältnissen in den Herkunftsländern. Die Daten etwa von Staatenlosen aus Syrien oder Menschen aus Kriegs- und Krisengebieten (z. B. Armenien/ Aserbaidschan, Somalia, Sudan) sind nur selten verifizierbar; nur allzu oft wird in diesen Fällen eine fehlende Mitwirkung behauptet oder die Nichtklärbarkeit den

Betroffenen angelastet. Ein gewisser Prozentsatz ist auch solchen Fällen geschuldet, bei denen die Mitwirkung aus nachvollziehbaren Gründen unterbleibt, weil eine berechtigte Furcht vor einer Abschiebung ungehört bleibt und ihnen kein anderer Ausweg als die Verweigerung möglich erscheint (und ein Bleiberecht aus sonstigen Gründen nicht zugebilligt wird).

2.5. Deutschkenntnisse

Die Bleiberechtsregelungen (§ 104a I Nr. 2 AufenthG) verlangen hinreichende mündliche Deutschkenntnisse im Sinne der Stufe A2. Deutschkenntnisse sind wünschenswert. Es darf aber nicht übersehen werden, dass Menschen ohne asylrechtlichen Status beim Erwerb der Deutschkenntnisse nicht nur nicht gefördert, sondern oft sogar behindert wurden. Für manche, etwa ältere oder kranke Menschen, ist die Forderung auch objektiv schwer zu erfüllen.

2.6. vorangegangener humanitärer Aufenthalt

Ein großes Problem liegt darin, dass die bisherigen Bleiberechtsregelungen einen vorangehenden humanitären Aufenthaltzweck verlangen. Sie setzen voraus, dass der Betroffene als Asylbewerber, als Geduldeter oder als Mensch mit einer humanitären Aufenthaltserlaubnis im Bundesgebiet aufhältlich war. Einzelnen Personen gelang es, zwischenzeitlich eine „bessere“ Aufenthaltsposition zu erlangen, etwa, weil sie aufgrund einer Eheschließung eine Aufenthaltserlaubnis aus familiären Gründen gemäß §§ 27 ff AufenthG erlangen konnten oder, ausnahmsweise, aufgrund eines Studiums nach § 16 AufenthG oder aufgrund einer Erwerbstätigkeit nach §§ 18 ff AufenthG, bevor sie dann wiederum auf den so genannten „humanitären Status“ zurückfielen. Das starre System des deutschen Aufenthaltsrechts, das nach herrschender Meinung nach verschiedenen Aufenthaltzwecken differenziert¹⁶, verhindert, dass sie ein Bleiberecht erhalten können. Wer eine Aufenthaltserlaubnis als Arbeitnehmer oder als Student erhielt, kommt nach Wegfall dieser „Privilegierung“ nach geltendem Recht nicht mehr in den Genuss einer Bleiberechtsregelung.

¹⁶ sog. Trennungsprinzip; siehe hierzu *Hofmann* in HK-AuslR, § 101 Rn. 3

3. Lösungsansätze der Anträge

3.1. Lebensunterhaltssicherung

Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fordert, dass das Kriterium der Lebensunterhaltssicherung keine unüberwindbare Hürde darstellen dürfte; ernsthafte Bemühungen müssten genügen. Bei Personen, die wegen des Alters, einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung oder weil sie mit minderjährigen, ledigen Kindern in häuslicher Gemeinschaft leben und wegen der Kinderbetreuung von ernsthaften Bemühungen zur Lebensunterhaltssicherung abgehalten werden, solle hiervon abgesehen werden.

Der Gesetzesentwurf der Fraktion DIE LINKE sieht eine differenzierende Regelung vor. § 2 III AufenthG solle dahingehend geändert werden, dass die Freibeträge im SGB II nicht mehr anzurechnen seien. Darüber hinaus soll § 5 III AufenthG, der die allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen enthält, dahingehend erweitert werden, dass von der Lebensunterhaltssicherung als Voraussetzung bei einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25a AufenthG-E – der künftigen Bleiberechtsregelung – abgesehen wird.

Der Gesetzentwurf der SPD geht weniger weit. Absatz 7 des für die Bleiberechtsregelung vorgesehenen § 25a AufenthG-E verlangt unter lit. a) eine überwiegende oder mindestens halbjährige Lebensunterhaltssicherung im letzten Jahr oder zumindest das ernsthafte Bemühen der Lebensunterhaltssicherung und sieht unter lit. b) vor, dass hiervon abgesehen werden kann, wenn der Ausländer wegen seines Alters, seiner körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung oder weil er mit mehreren minderjährigen, ledigen Kindern in häuslicher Gemeinschaft lebt und wegen der Betreuung von ernsthaften Bemühungen, seinen Lebensunterhalt überwiegend zu sichern, abgehalten war, Ausnahmen gemacht werden können.

Stellungnahme

Eine generelle Freistellung vom Erfordernis der Lebensunterhaltssicherung für Bleibeberechtigte, wie sie der Entwurf der Fraktion DIE LINKE vorsieht, erscheint nicht sachgerecht. Anders als bei Flüchtlingen oder Menschen, bei denen ein

Abschiebungshindernis besteht, ist bei denen, die ein Bleiberecht erhalten sollen eine Rückkehr nicht von vornherein und generell ausgeschlossen und ein Verfolgungsschicksal nicht typischerweise gegeben. Ein Bleiberecht ist Ausdruck der Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und der Grundsätze der Humanität. Es gilt deshalb zu differenzieren: Personen, denen eine ausreichende Lebensunterhaltssicherung nicht möglich ist, müssen von diesem Anfordernis freigestellt werden; ansonsten sollte hieran schon als Leistungsansporn (auch im Hinblick auf andere) festgehalten werden. Diesem Ansatz folgt insbesondere der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und teilweise der Gesetzesentwurf der SPD.

Zu begrüßen ist der Vorschlag im Gesetzesentwurf der Fraktion DIE LINKE, § 2 III AufenthG dahingehend zu ändern, dass Freibeträge im II. Buch SGB, die eine Erwerbstätigkeit fördern sollen, bei der Definition des Begriffs des Lebensunterhalts außer Betracht bleiben sollen. Der arbeitsrechtliche Leistungsanreiz wird durch die Anrechnung konterkariert (wer eine Arbeitsstelle aufnimmt, um das Defizit zu beseitigen, muss nicht nur die Differenz erwirtschaften, sondern zusätzlich einen höheren Freibetrag). Dies ist ungerecht, weil das Existenzminimum in den Leistungssätzen des SGB XII nicht nur beschrieben, sondern auch tatsächlich mehr oder weniger zutreffend definiert ist und verstößt möglicherweise auch gegen Europarecht (Entscheidung Chakroun des EuGH¹⁷).

3.2. Straftaten

Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN verlangt unter Nr. 5 die Abschaffung der Einbeziehung der Familienmitglieder in den Ausschluss wegen Straftaten gemäß § 104a III AufenthG und die Nicht-Berücksichtigung von Verurteilungen, die nur Ausländer nach dem Asylverfahrensgesetz oder dem Aufenthaltsgesetz begehen können.

Der SPD-Entwurf sieht in § 25a VI AufenthG-E eine dem bisherigen § 104a I Nr. 6 AufenthG entsprechende Regelung vor, erhöht aber die Tagessätze auf 90 bzw. 120 bei sog. Ausländerstraftaten.

¹⁷ EuGH Urteil vom 04.03.10, C-578/08

Der Gesetzesentwurf der Fraktion DIE LINKE verzichtet auf eine eigenständige Regelung in § 25a AufenthG-E; damit tritt die allgemeine Erteilungsvoraussetzung von § 5 I Nr. 2 AufenthG in den Blick, dass nämlich „kein Ausweisungsgrund“ vorliegen darf.

Stellungnahme

Dem Vorschlag der Fraktion DIE LINKE ist der Vorzug zu geben. Dieser Vorschlag ermöglicht eine sachgerechte Einzelfallentscheidung entsprechend allgemeinen Grundsätzen und Maßstäben. Die bisherige Praxis – die der SPD-Entwurf im Grundsatz beibehalten will –, die Bleiberechts-Aufenthaltserlaubnis von einer fixierten Strafobergrenze abhängig zu machen, ist ein Unikum, dass bei den anderen Aufenthaltstiteln nicht existiert und wohl durch ein fragwürdiges Verständnis dieses Aufenthaltstitels als „Gnadenentscheidung“ erklärt werden muss. Tatsächlich gibt es keinen sachlichen Grund, bei der Erteilung eines Aufenthaltstitels zu Erwerbszwecken oder zur Aufnahme eines Studiums flexibel und einzelfallgerecht zu entscheiden, einen Bleiberechtstitel aber von starren Tagessatz-Zahlen abhängig zu machen.

Dem Antrag der GRÜNEN, von einer dem § 104a III AufenthG entsprechenden (sog. Sippenhaft-)Regelung abzusehen, ist uneingeschränkt zu folgen. Auch die Anregung, generell sog. Ausländerstraftaten bei einer Bleiberechtsregelung außer Betracht zu lassen, ist bedenkenswert. Eine solche Regelung würde auch nicht dem Postulat einer Gleichbehandlung mit anderen Aufenthaltstiteln widersprechen, weil es einen sachlichen Grund für diese Differenzierung gibt: Bei anderen Aufenthaltstiteln fehlt regelmäßig ein Voraufenthalt in Deutschland, der aber Voraussetzung für die Inanspruchnahme einer Bleiberechtsregelung ist; hinzu tritt, dass die Voraufenthaltszeit durch besondere staatliche Restriktionen reguliert und sanktioniert war, von denen vor allem der Personenkreis der potentiell Bleibeberechtigten betroffen ist.

3.3. Täuschungshandlungen, Passpflicht und fehlende Mitwirkung

Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fordert, keine unverhältnismäßigen Anforderungen an die Erfüllung der Mitwirkungspflicht zu stellen.

Der Gesetzesentwurf der Fraktion DIE LINKE sieht in § 25a AufenthG-E keinen Ausschlussgrund vor. In § 25 V AufenthG soll die Voraussetzung, dass der Ausländer

„unverschuldet an der Ausreise gehindert ist“ und die Definition dieses Sachverhalts durch „falsche Angaben“ oder Täuschung über die „Identität und Staatsangehörigkeit“ entfallen; der Ausschlussgrund der Weigerung „zumutbare Anforderungen zur Beseitigung des Abschiebungshindernisses zu erfüllen“ soll bleiben.

Der SPD-Gesetzesentwurf hält in § 25a I Nr. 4 AufenthG-E an der Regelung des § 104a I Nr. 4 AufenthG fest.

Stellungnahme

Dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ist im Hinblick auf die Problematik der Täuschungshandlung bzw. der Mitwirkungspflichten der Vorzug zu geben.

Die bisherige Praxis ist uneinheitlich. Teils werden, wie von der Politik und den Verwaltungsvorschriften angeregt, bei der Auslegung der Tatbestandsmerkmale großzügige Maßstäbe angelegt, teils jedoch nicht. Um die gesetzliche Intention deutlich zu machen, sollte deshalb entsprechend dem Vorschlag der GRÜNEN ein Wohlwollensgebot aufgenommen werden und nicht die bisherige Regelung unbesehen fortgeschrieben werden. Andererseits sollte, da das Problem nicht selten auftritt, es auch nicht, wie dies der Vorschlag der Fraktion der LINKEN tut, unerwähnt bleiben.

Zuzustimmen ist dem Vorschlag der Fraktion DIE LINKE zu § 25 V AufenthG. Die bisherige Formulierung ist unpräzise. Das in § 25 V AufenthG geregelte Aufenthaltsrecht hängt von seinem Konstrukt her von objektiven Gegebenheiten ab (rechtliche oder tatsächliche Unmöglichkeit der Ausreise). Die gegenwärtige Formulierung hat mit dem Merkmal des „unverschuldeten“ Ausreisehindernisses und der vagen Definition in Satz 4 dazu geführt, dass Personen, die objektiv an der Ausreise gehindert waren, trotzdem auf den Duldungsstatus fixiert blieben. Missbrauchsfällen kann durch eine sachgerechte Ermessenshandhabung sowie das Gebot der Erfüllung zumutbarer Anforderungen zur Beseitigung des Abschiebungshindernisses entgegengetreten werden.

3.4. Deutschkenntnisse

Der Gesetzesentwurf der Fraktion der SPD verlangt in § 25a I Nr. 2 AufenthG-E einfache mündliche Deutschkenntnisse im Sinne der Stufe A1 des gemeinsamen europäischen Referenzrahmens für Sprachen und senkt die Anforderungen damit gegenüber § 104a I Nr. 2 AufenthG ab (dort: Stufe A2).

Der Entwurf der Fraktion DIE LINKE will Deutschkenntnisse weder als Voraussetzung noch fehlende Deutschkenntnisse als Ausschlussgrund.

Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN verlangt, dass Deutschkenntnisse nicht zur Voraussetzung für eine Aufenthaltserlaubnis gemacht werden dürfen, weil Personen mit Duldung von geförderten Sprachkursen ausgeschlossen sind.

Stellungnahme

Letzteres ist richtig. Es ist widersprüchlich, Deutschkenntnisse zu verlangen, wenn der Spracherwerb vorher erschwert oder gar ausgeschlossen ist. Zudem ist zu bedenken, dass gerade besonders vulnerable Gruppen (alte, behinderte oder traumatisierte Menschen) diese Tatbestandsvoraussetzung nicht immer und oft nur mit Schwierigkeiten erfüllen können.

3.5. Vorangegangene Aufenthaltszeiten

3.5.1. Art des Voraufenthalts

Die Vorschläge der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der SPD halten wie bisher daran fest, dass es sich bei den Voraufenthaltszeiten um Aufenthaltszeiten „aus humanitären Gründen“ handeln muss.

Demgegenüber spricht der Gesetzesentwurf der LINKEN nur von einem Mindestaufenthalt im Bundesgebiet.

Stellungnahme

Aus den oben aufgezeigten Gründen ist der von der Fraktion DIE LINKE vorgeschlagenen Regelung eindeutig der Vorzug zu geben. Weder hängt das Maß der Integration noch die Relevanz der humanitären Gründe von der Paragraphenangabe in dem früheren Aufenthaltstitel ab.

3.5.2. Zeitdauer des Voraufenthalts

Bezüglich der verlangten Aufenthaltszeiten divergieren die Vorschläge zum Teil erheblich.

Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hält ein allgemeines Bleiberecht nach einem 5-jährigen Aufenthalt für wünschenswert und reduziert die Spanne auf 3 Jahre, wenn der Ausländer mit einem oder mehreren Kindern in häuslicher Gemeinschaft lebt. Besonders schutzbedürftigen Personen (unbegleiteten Minderjährigen, durch kriegerische Auseinandersetzungen in ihrer Heimat Traumatisierte oder Opfer von rassistischen Gewalttaten oder Menschenhandel) soll die Aufenthaltserlaubnis nach 2 Jahren erteilt werden.

Auch die Fraktion DIE LINKE geht von einer Regelaufenthaltsdauer von 5 Jahren aus, will aber bei Vorliegen eines Härtefalls detaillierte Sonderregelungen.

3 Jahre sollen genügen, wenn der Ausländer mit einem Kind zusammenlebt (§ 25a I Nr. 1 AufenthG-E), 2 Jahre für denjenigen, der als unbegleiteter minderjähriger Flüchtling eingereist ist oder ohne Begleitung zurückgelassen wurde (§ 25a I Nr. 2 AufenthG-E).

Keine Fristen soll es geben – sondern Einzelfallentscheidungen – bei Personen, die als Opfer einer im Ausland erlittenen Gewalttat oder kriegerischen Auseinandersetzung traumatisiert worden sind (§ 25a I Nr. 3 AufenthG-E) oder während des Aufenthalts im Bundesgebiet Opfer einer Gewalttat geworden sind (§ 25a I Nr. 4 AufenthG-E).

Der Gesetzesentwurf der SPD enthält demgegenüber eine nicht nur engere, sondern weit detailliertere Regelung. Die Regelfrist soll 8 Jahre betragen, für Familien mit Kindern 6 Jahre (§ 25a I 1. Hs. AufenthG-E). Ein Minderjähriger soll, ohne dass es

auf die Lebensunterhaltssicherung ankommt, bereits nach 4 Jahren eine Aufenthaltserlaubnis erhalten (§ 25a II AufenthG-E), sofern bestimmte Voraussetzungen vorliegen und es gewährleistet erscheint, dass er sich ins Bundesgebiet einfügen kann. Hat der Ausländer „mindestens einen Hauptschulabschluss oder einen gleichwertigen Abschluss in Deutschland erworben“, erhält er eine Aufenthaltserlaubnis, sofern bestimmte weitere Voraussetzungen erfüllt sind (§ 25a III AufenthG-E).

Schließlich sieht der SPD-Entwurf noch eine Stichtagsregelung vor: Wer am 01.01.10 seit mindestens 12 Jahren oder, falls er mit einem oder mehreren minderjährigen Kindern in häuslicher Gemeinschaft lebt, seit mindestens 10 Jahren in Deutschland lebt, soll eine Aufenthaltserlaubnis erhalten, sofern kein Ausweisungsgrund nach § 53 AufenthG oder Bezüge zu extremistischen oder terroristischen Organisationen vorliegen.

Stellungnahme

Welche Fristen sachgerecht sind, entzieht sich einer sachverständigen Beurteilung; es handelt sich um eine rechtspolitische Entscheidung. Aus der Sicht des Praktikers – wobei ich weniger in der Rolle des anwaltlichen Vertreters der Betroffenen als vielmehr in der des Beraters der betreuenden Institutionen und Organisationen spreche – erscheint jedoch eine Differenzierung, die alle Vorschläge vornehmen, durchaus sachgerecht.

Es existieren drei sachliche Gründe für eine Bleiberechtsregelung: Der eine Grund ist die lange Aufenthaltsdauer und die damit oft verbundene Verwurzelung in Deutschland bzw. Entfremdung von der Heimat. Der zweite Grund ist eine tatsächliche Integration aufgrund des Alters, des Kindergarten- und Schulbesuchs, der Aufnahme einer sonstigen Ausbildung und damit des Hineinwachsens in unsere Gesellschaft. Der dritte Grund sind humanitäre Aspekte wie hohes Alter, Krankheit, Behinderung, Traumatisierung.

Alle drei Vorschläge berücksichtigen diese Gründe und differenzieren. Lediglich der SPD-Entwurf trägt dem letztgenannten Gesichtspunkt nicht ausreichend Rechnung: Er berücksichtigt Alter, Krankheit und Behinderung lediglich unter dem Aspekt der Lebensunterhaltssicherung, sieht hierin aber keinen Anlass zur Verkürzung der verlangten Voraufenthaltszeiten. Dass dies nicht sachgerecht ist, zeigt die Überlegung, dass eine mehr oder weniger längere Aufenthaltszeit in Deutschland zwar Voraussetzung jeder Bleiberechtsregelung ist, der Grund aber (neben einer bereits erfolgten

Integration oder einer Integrationserwartung) die Annahme ist, dass eine Rückführung in absehbarer Zeit nicht möglich ist oder jedenfalls nicht erzwungen werden soll. Es erscheint nicht sachgerecht, einem Kranken oder Behinderten, bei dem ein faktisches Abschiebungshindernis vorliegt und deshalb eine Rückführung in Bälde nicht zu erwarten ist, erst eine Aufenthaltszeit von mindestens 8 Jahren (§ 25a I 1. Hs. AufenthG-E [SPD]) oder gar 12 Jahren (§ 25a IV AufenthG-E [SPD]) im Duldungsstatus aufzuerlegen – obwohl die Prognose keine Änderung erwarten lässt –, anstatt ihm, wie dies die anderen Entwürfe vorsehen, gleich einen ordentlichen Aufenthalt einzuräumen.

Ob es sinnvoll erscheint, wie vom SPD-Entwurf vorgeschlagen, eine erneute, rückwirkende Stichtagsregelung einzuführen, ist zu diskutieren. Bislang wurde noch jede „abschließende“ Stichtagsregelung von Diskussionen über die Angemessenheit des Stichtags und die Dauer der Frist begleitet und deshalb von einer späteren Stichtagsregelung überholt. Eine neue Stichtagsregelung erscheint daher nur dann sinnvoll, wenn sie wirklich großzügig ist – was der Vorschlag des SPD-Entwurfes in § 25a IV AufenthG-E im Hinblick auf die Tatbestandsvoraussetzungen durchaus ist –, was aber andererseits eine deutlich kürzere Aufenthaltszeit nahe legen würde, beispielsweise anknüpfend an das Inkrafttreten des neuen Aufenthaltsgesetzes 2005. Es ist zu vermuten, dass eine solche Regelung in der Tat zu einem nochmaligen deutlichen Abbau der Personen mit Duldungsstatus oder Ausreisepflichtstatus führen würde.

4. Abschließende Bemerkungen

Aus meiner Sicht gibt es einen Konsens darüber, dass beim „Stamm“ von circa 80.000 bis 150.000 Personen ohne regulären Aufenthalt die bisherigen Bleiberechtsregelungen ungenügend sind und dass ein weiteres Anwachsen dieser Zahl nur durch eine stichtagsunabhängige Bleiberechtsregelung erreicht werden kann. Da auch im Hinblick auf die darüber hinausgehenden Ziele – Aufnahme der integrationsfähigen Kinder und Jugendlichen, Berücksichtigung humanitärer Gesichtspunkte (traumatisierte und kranke Personen) – weitgehend Einigkeit besteht, ist eine einheitliche bundesgesetzliche Regelung wünschenswert. Die eigenständigen Initiativen

einzelner Bundesländer¹⁸, die Problematik schon jetzt in den Griff zu bekommen, sind zu loben. Zugleich zeigen sie aber die Notwendigkeit einer bundesweiten allgemeinen Regelung auf. Die hier vorliegenden Entwürfe und Anträge weisen hierzu den Weg.

Mit freundlichen Grüßen

(Hubert Heinhold)
Rechtsanwalt

¹⁸ vgl. z. B. Weisung des Senats für Inneres und Sport der Freien und Hansestadt Bremen vom 17.09.10 zu § 25 V AufenthG; Weisung des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen vom 21.09.10 bezogen auf ausreisepflichtige Personen aus der Republik Kosovo;