

**Innenausschuss**  
**Wortprotokoll**  
25. Sitzung

**Öffentliche Anhörung**

am Mittwoch, 27. Oktober 2010, von 15.30 Uhr bis 18.00 Uhr  
Paul-Löbe-Haus, Raum E 200  
10557 Berlin, Konrad-Adenauer-Str. 1

**Vorsitz: Wolfgang Bosbach, MdB**  
**Frank Hofmann, MdB**

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen  
zum

- a) Gesetzentwurf der Abgeordneten Rüdiger Veit, Dr. Dieter Wiefelspütz, Olaf Scholz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes (Altfallregelung)

**BT-Drucksache 17/207**

- b) Gesetzentwurf der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes  
(Bleiberechtsregelung und Vermeidung von Kettenduldungen)

**BT-Drucksache 17/1557**

- c) Antrag der Abgeordneten Josef Philip Winkler, Memet Kiliç, Volker Beck (Köln), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Für eine wirksame und stichtagsunabhängige gesetzliche Bleiberechtsregelung im Aufenthaltsgesetz

**BT-Drucksache 17/1571**

	<b><u>Seite</u></b>
<b>I. Anwesenheitsliste</b>	4
• Mitglieder des Deutschen Bundestages	
• Bundesregierung, Bundesrat, Fraktionen	
<b>II. Sachverständigenliste</b>	6
<b>III. Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten</b>	7
<b>IV. Protokollierung der Anhörung</b> Bandabschrift	8
<b>V. Anlage:</b>	
Schriftliche Stellungnahmen der Sachverständigen - Ausschussdrucksachen-Nr.: 17(4)100 A ff -	
• <b>Dr. Klaus Dienelt</b>	46
Richter am Verwaltungsgericht, Darmstadt - 17(4)100 E	
• <b>Dietrich Eckeberg</b>	53
Diakonie Rheinland-Westfalen-Lippe, Münster - 17(4)100 F	
• <b>Hubert Heinhold</b>	80
Rechtsanwalt, München - 17(4)100 B	
• <b>Paul Middelbeck</b>	88
Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport, Wiesbaden - 17(4)100 C	
• <b>Victor Pfaff</b>	91
Rechtsanwalt, Frankfurt/Main - 17(4)100 D	
• <b>Wilfried Schmäing</b>	99
Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, Wiesbaden - 17(4)100 A	
• <b>Christian Storr</b>	102
Stabsstelle des Integrationsbeauftragten der Landesregierung Baden-Württemberg, Stuttgart - 17(4)100 G	

**I. Anwesenheitsliste Mitglieder des Deutschen Bundestages**

**Bundesregierung**

**Bundesrat**

**Fraktionen und Gruppen**

**Liste der Sachverständigen für die Öffentliche Anhörung am 27. Oktober 2010**

1. Dr. Klaus Dienelt Richter am Verwaltungsgericht Darmstadt, Darmstadt
2. Dietrich Eckeberg Diakonie Rheinland-Westfalen-Lippe, Münster
3. Hubert Heinhold Rechtsanwalt, München
4. Paul Middelbeck Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport, Hannover
5. Victor Pfaff Rechtsanwalt, Frankfurt/Main
6. Wilfried Schmäing Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, Wiesbaden
7. Christian Storr Stabsstelle des Integrationsbeauftragten der Landesregierung Baden-Württemberg, Stuttgart

### III. Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten

#### Sprechregister der Sachverständigen

#### Seite

<b>Dr. Klaus Dienelt</b>	9, 30, 32, 39, 43
<b>Dietrich Eckeberg</b>	15, 32, 33, 36, 41
<b>Hubert Heinhold</b>	19, 34, 38, 44
<b>Paul Middelbeck</b>	24, 28
<b>Victor Pfaff</b>	22, 29, 35, 44
<b>Wilfried Schmäing</b>	18, 26, 28
<b>Christian Storr</b>	13, 27, 45

#### Sprechregister der Abgeordneten

<b>Vors. Wolfgang Bosbach</b>	17, 24, 25, 30, 36, 41
<b>Stv. Vors. Frank Hofmann</b>	8, 12, 13
<b>Ulla Jelpke</b>	8, 37
<b>Reinhard Grindel</b>	26, 28, 31
<b>Rüdiger Veit</b>	29, 35, 36, 41
<b>Josef Philip Winkler</b>	41, 42
<b>Hartfrid Wolff (Rems-Murr)</b>	43

## Protokollierung der Anhörung

Stv. Vors. **Frank Hofmann (Volkach)**: Meine sehr verehrten Damen und Herren, ich möchte die 25. Sitzung des Innenausschusses eröffnen. Es geht heute um die Altfallregelung und um das Bleiberecht. Im Moment haben wir von den Abgeordneten aus jeder Fraktion jeweils nur einen Vertreter hier, weil im Plenum noch über aufenthalts- und asylrechtliche Vorschriften gesprochen wird, das ist die Befragung der Bundesregierung. Doch nach und nach werden weitere Abgeordnete dazukommen.

Frau Jelpke hatte sich gemeldet und wollte vorerst eine Stellungnahme abgeben.

BE **Ulla Jelpke (DIE LINKE.)**: Ich möchte erneut kritisieren, wie ich das auch schon bei der letzten Anhörung zu den Abschiebungen der Roma nach Kosovo getan habe, dass wir wieder die Situation haben, dass die Regierungsfractionen ausschließlich Vertreter der Exekutive eingeladen haben. Ich möchte ausdrücklich betonen, dass sich das gegen keinen der Sachverständigen richtet, die jetzt hier sitzen. Aber letztes Mal ist auch kritisiert worden, das täte nichts zur Sache, die Sachverständigen hätten auch etwas zur Sache zu sagen. Ich möchte darauf hinweisen, dass auch die Geschäftsordnung für öffentliche Anhörungssitzungen sehr deutlich sagt, dass Sachverständige grundsätzlich aus dem Regierungsbereich – Bundesregierung, Bundesrat – nicht in Betracht kommen, auch nicht Bundesbedienstete bzw. Bedienstete anderer Behörden. Ich möchte noch einmal bitten, dass künftig versucht wird, unabhängige Sachverständige einzuladen, damit auch die Sachverständigen nicht in die Situation kommen, im Sinne der Ministerien argumentieren zu müssen. Ich halte die Anhörung für zu wichtig, um das nicht zu nutzen.

Stv. Vors. **Frank Hofmann (Volkach)**: Vielen Dank, Frau Jelpke. Ich glaube, das können wir in der nächsten Obleutebesprechung regeln.

Ich begrüße alle Sachverständigen recht herzlich. Mein Name ist Frank Hofmann, ich bin der stellvertretende Vorsitzende des Innenausschusses und werde zu Beginn die öffentliche Anhörung leiten; Herr Bosbach wird später die Leitung übernehmen. Es ist angestrebt, obwohl wir etwas später begonnen haben, trotzdem gegen 18.00 Uhr fertig zu werden. Ich danke Ihnen, sehr geehrte Herren Sachverständige, dass Sie unserer Einladung nachgekommen sind, um die Fragen der Kolleginnen und Kollegen aus dem Innenausschuss und den mitberatenden Ausschüssen zu beantworten. Die Ergebnisse dieser Anhörung dienen dazu, die Beratungen zu diesen Vorlagen vorzubereiten.

Weiter begrüße ich alle anwesenden Gäste und Zuhörer. Begrüßen darf ich auch für die Bundesregierung Herrn Dr. Ole Schröder, Staatssekretär des Innern. Wir haben Sie, sehr geehrte Sachverständige, auch gebeten, eine schriftliche Stellungnahme zu den Vorlagen abzugeben. Für die eingegangenen Stellungnahmen bedanke ich mich recht



herzlich, sie sind auch an die Mitglieder des Innenausschusses und der mitberatenden Ausschüsse verteilt worden. Sie werden dem Protokoll über diese Sitzung beigelegt. Ich gehe davon aus, dass Ihr Einverständnis zur öffentlichen Durchführung der Anhörung auch die Aufnahme der Stellungnahmen in eine Gesamtdrucksache umfasst.

Von der heutigen Sitzung wird für das Wortprotokoll eine Bandabschrift gefertigt. Das Protokoll wird Ihnen zur Korrektur übersandt. Im Anschreiben werden Ihnen Details zur Behandlung mitgeteilt. Die Gesamtdrucksache bestehend aus Protokoll und schriftlichen Stellungnahmen wird im Übrigen auch ins Internet eingestellt. Die Sitzung wird im Hausfernsehen des Deutschen Bundestages übertragen.

Einleitend möchte ich jedem Sachverständigen die Gelegenheit geben, in einer Erklärung von längstens 5 Minuten zu diesem Anhörungsthema Stellung zu nehmen. Danach würden wir mit der Befragung der Sachverständigen durch die Berichtserstatterin und Berichtserstatter sowie weiterer Abgeordneter beginnen. Gleichzeitig bitte ich die Fragesteller, diejenigen Sachverständigen zu benennen, an die die Frage gerichtet ist. Wenn Sie damit einverstanden sind, würden wir so verfahren. Vielen Dank!

Es war üblicherweise vorgesehen, die Sachverständigen in alphabetischer Reihenfolge aufzurufen, ich möchte davon abweichen und möchte von mir aus betrachtet mit dem Sachverständigen rechts außen beginnen, dann links außen und dann nach innen weiter fortführend. Ich darf Dr. Klaus Dienelt, Richter am Verwaltungsgericht Darmstadt, bitten, sein ergänzendes Einführungsstatement zu geben. Herzlichen Dank!

**SV Dr. Klaus Dienelt** (Richter am Verwaltungsgericht Darmstadt): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Abgeordnete, meine Damen und Herren. Ich möchte ein kurzes Statement zu der Frage der Einführung einer Bleiberechtsregelung geben. Zunächst einmal möchte ich das gemeinsame Ziel dieser beabsichtigten Regelung, die in den beiden Gesetzentwürfen der SPD und der Fraktion DIE LINKE, sowie dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN enthalten ist, hervorheben. Es geht hier darum, ein Aufenthaltsrecht zu schaffen, das unabhängig von einem Stichtag ist, aber abhängig von der bestimmten Aufenthaltsdauer der begünstigten Personen sein soll. Die geplante Neuregelung der Fraktion DIE LINKE, will ich unter Hinweis auf mein schriftliches Statement kurz bewerten: Ich halte sie für nicht systemkompatibel, d. h. ich würde sie ablehnen. Die Erteilung des Aufenthaltstitels soll nach § 25a Aufenthaltsgesetz (AufenthG), der dort eingeführt werden soll, an das Erreichen einer Mindestaufenthaltsdauer anknüpfen. Wobei maßgeblich für die Erteilung des Titels die Ausreisepflicht sein soll. Hier ist problematisch, dass es allein darauf ankommt, dass zum Zeitpunkt der Antragstellung die Ausreisepflicht vorliegen muss und es nicht darauf ankommt, dass sich der Ausländer zuvor über einen bestimmten Zeitraum geduldet oder gestattet im Bundesgebiet aufgehalten haben muss. Das hat zur Folge, dass sich eine Person, die sich fünf Jahre illegal im Bundesgebiet aufhielt, allein dadurch, dass sie sich gegenüber der Ausländerbehörde offenbart, plötzlich einen Aufenthaltstitel bekommen könnte, weil man mit der Erklärung gegenüber der Ausländerbehörde, man

sei illegal eingereist, kraft Gesetzes vollziehbar ausreisepflichtig ist. Dieses kann mit der Systematik des gesamten Aufenthaltsrechts nicht in Einklang gebracht werden.

Richtiger und deswegen begrüßenswert sind sicher die beiden anderen Vorschläge, wenn es um das Bleiberecht geht, nämlich der Vorschlag der SPD-Fraktion sowie der Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Zunächst möchte ich hervorheben, dass es aus mehreren Gründen sinnvoll und notwendig ist, jetzt eine stichtagsunabhängige Altfallregelung einzuführen. Die Problematik der Altfälle ist kein Übergangsproblem. Das zeigen auch die neuen Zahlen, die im Rahmen der Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. vorgelegt wurden. Man erkennt, dass die Anzahl langjährig Geduldeter weiterhin sehr hoch ist, so dass wir eine Lösung brauchen und zwar eine Lösung, die der Gesetzgeber zu konkretisieren hat. Es ist aus meiner Sicht verfehlt, wenn man die Frage der Legalisierung des Aufenthalts hier verwurzelter Ausländer der Rechtsprechung überlässt. Vor Einführung des § 104a AufenthG war es so, dass die Rechtsprechung eine gewisse Bandbreite an Lösungsansätzen entwickelt hatte, um diese Probleme zu regeln. Dies hatte zur Folge, dass sehr unterschiedliche Anforderungen an die Notwendigkeit der Integrationsleistungen für ein Aufenthaltsrecht gestellt wurden. Mit Aufnahme des § 104a AufenthG kam es dann zu einer Vereinheitlichung des Rechtszustandes im Bundesgebiet. Wenn darauf verzichtet wird, eine Bleiberechtsregelung in das Gesetz aufzunehmen, verlagert sich die Frage der Legalisierung auf andere Vorschriften, nämlich auf § 25 Abs. 5 AufenthG in Verbindung mit Art. 8 der Menschenrechtskonvention. Außerdem wird die Auslegung der erforderlichen Integrationskriterien für den Schutz des Privatlebens der Gerichtsbarkeit überantwortet. Es kann auch nicht sinnvoll sein, in einem so wichtigen Bereich mit Erlassen der Innenministerien zu arbeiten. Innenministererlasse sind nicht geeignet, eine Rechtseinheitlichkeit im Bundesgebiet herzustellen, da diese Erlasse nur über die Verwaltungsanwendung Außenwirkung erzeugen. Das bedeutet, nur die Verwaltungspraxis führt dazu, dass Rechte entstehen. Wenn die Verwaltungspraxis in den Bundesländern unterschiedlich ausgestaltet ist, und das ist sie bisher immer gewesen, führt das dazu, dass wir keinen einheitlichen Rechtszustand im Bundesgebiet haben. Das ist aus Gründen der Rechtssicherheit und der Rechtseinheitlichkeit nicht wünschenswert und führt dazu, dass man aus meiner Sicht eigentlich nicht umhin kann, eine Regelung in das Aufenthaltsgesetz aufzunehmen, bei der der Gesetzgeber die Möglichkeit nutzt, die Kriterien für eine Integration in die hiesigen Lebensverhältnisse festzulegen. Den insoweit bestehenden Gestaltungsspielraum kann der Gesetzgeber frei ausschöpfen. Eine gesetzliche Regelung führt aber zu einem Zustand der Rechtseinheitlichkeit in diesem Bereich.

Wenn man auf den Gesetzentwurf im Einzelnen eingeht, wird erkennbar, dass der Gesetzentwurf der SPD-Fraktion im Wesentlichen eine Reihe von Erleichterungen vorsieht: Herabsetzung der Sprachanforderungen auf die Stufe A1, das Heraufsetzen der Strafbarkeitsschwelle auf mindestens 90 bzw. 120 Tagessätze bei sog. Ausländerstraftaten und, was ganz wesentlich ist, eine Neuregelung der Lebensunterhaltssicherung, was auch gerade im Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zum

Ausdruck kam. Letzteres ist sicher das Kernstück der Neuregelung, denn wenn man sich die Zahlen ansieht, ist ersichtlich, dass ein Großteil der § 104a AufenthG-Genehmigungen nicht nach § 23 Abs. 1 AufenthG erteilt wurden, weil der Lebensunterhalt nicht gesichert war. Die Lebensunterhaltssicherung war von vornherein das Problem der Regelung und das wusste man auch, als man sie verabschiedete. Dass Familien mit Kindern es schaffen würden, unabhängig von ergänzenden Sozialhilfeleistungen zu leben, war sicher ein Irrglaube und war daher auch nicht zu erwarten. Außerdem muss man sehen, dass es Personengruppen gibt, bei denen von vornherein eine Existenzsicherung aus persönlichen Gründen nicht zu erwarten ist. Was macht man mit Personen aus dieser Gruppe? Man erteilt ihnen eine Aufenthaltserlaubnis auf Probe, verlängert diesen Status über den Innenministererlass noch einmal um zwei Jahre und wird anschließend dieselben Personen wieder mit einer Duldung vorfinden. Das ist keine Vorgehensweise, die langfristig dazu führt, dass sich diese Personen in den Arbeitsmarkt integrieren. Gerade der unsichere Aufenthaltsstatus, der mit der Duldung verbunden ist, bewirkt, dass die Leute nicht auf dem Arbeitsmarkt integriert werden können. Auch wenn man mit einer Duldung inzwischen ganz gut arbeiten kann, so sind Arbeitgeber doch eher bereit, Ausländern mit Aufenthaltstiteln eine Erwerbstätigkeit anzubieten.

Was ich noch hervorheben möchte und was ich auch für absolut wünschenswert halte, sind die Sonderregelungen für junge Ausländer mit gutem Entwicklungspotenzial. Das ist etwas, was durch die Presse geht. Man kann kaum verstehen, wieso Leute mit Top-Abitur plötzlich zurückgeführt werden sollen, obwohl wir gleichzeitig vor dem Problem stehen, dass wir händeringend Facharbeiter oder Qualifizierte suchen. Was kann man Besseres haben, als hier sozialisierte und ausgebildete Jugendliche mit der entsprechenden Möglichkeit auf eine gelungene Integration im Arbeitsmarkt? Hinsichtlich dieser Sonderregelungen ist es aus meiner Sicht geradezu zwingend, dass man sie in das Gesetz aufnimmt, denn diese Personengruppe macht auch rechtlich die größeren Schwierigkeiten, weil die Rückführung von hier sozialisierten jungen Leuten mit dem Schutz des Privatlebens aus der Menschenrechtskonvention kaum vereinbar ist. Das bedeutet, dass man von der Politik verlangen muss, dass sie diesen jungen Leuten die Hand reicht. Die Ansätze, die sich hierzu im Entwurf der SPD-Fraktion finden, sind aus meiner Sicht besonders gelungen. Die im Entwurf gewählten Anknüpfungspunkte, die Mindestaufenthaltsdauer sowie ein in Deutschland erworbener Schulabschluss, sind grundsätzlich geeignet, Personen auszuwählen, die besonders integriert sind und deswegen auch eine positive Sozialprognose hinsichtlich einer Integration auf dem Arbeitsmarkt haben.

Zum Schluss möchte ich noch zwei Dinge erwähnen: Die Einführung einer Stichtagsregelung als Gnadenrecht dürfte nicht nur politisch hoch umstritten sein, sie ist – in der unterbreiteten Form – auch nicht begrüßenswert. Ich sehe allerdings die Notwendigkeit, dass irgendwann ein Schlusstrich gezogen werden muss, weil die Personengruppen, um die es geht, über Jahrzehnte nicht abgeschoben werden können. Die Frage, die sich stellt, ist: Wie geht man mit Leuten um, die sich über zehn, zwölf

oder mehr Jahre hier aufhalten, ohne dass abzusehen ist, dass entweder ihr Aufenthalt beendet wird oder sie einen Aufenthaltstitel bekommen? Ich denke, das Problem bei einer Legalisierung durch ein Gnadenrecht liegt hier darin, dass man trotzdem auswählen muss. Deswegen ist ein Rechtsanspruch nicht der richtige Weg. Den Aufenthalt eines Intensivstraftäters wollen wir wahrscheinlich trotz eines Gnadenrechts nicht legalisieren. Die Lösung mag darin liegen, dass man eine stichtagsabhängige Ermessensvorschrift schafft und über die Verwaltungsvorschrift bindend festlegt, welche Kriterien bei einer Ermessensausübung anzulegen sind.

Was mir noch am Herzen liegt, führt vom Gesetzentwurf der SPD-Fraktion sowie vom Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN weg zum Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE. Ich denke, dass es notwendig ist, sich den Entwurf zur Änderung des § 2 Abs. 3 AufenthG anzusehen. Die Frage der Änderung der Schwelle der Lebensunterhaltssicherung ist dringend erforderlich. Auch wenn ich weiß, dass durch einen Erlass des BMI gegenüber den Ausländerbehörden klargestellt wird, dass die Rechtssache Chakroun keine Auswirkung auf das deutsche Recht habe, ist dem entgegenzutreten. Selbst ein Mitglied des 1. Senats des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) hat in einem Aufsatz zu erkennen gegeben, dass man die Vereinbarkeit der Regelung über die Lebensunterhaltssicherung mit der Familienzusammenführungsrichtlinie noch einmal grundsätzlich prüfen müsste. Das Problem, vor dem wir stehen, kommt daher, dass der Europäische Gerichtshof (EuGH) mit Blick auf die Familienzusammenführungsrichtlinie entschieden hat, dass die Anforderungen an die Lebensunterhaltssicherung eng auszulegen sind und zwar nach europarechtlichen Maßstäben. Er hat auch klargestellt, dass Zwecke, die nicht unmittelbar mit der Lebensunterhaltssicherung verbunden sind, sondern andere Zielsetzungen verfolgen, nicht dazu führen dürfen, dass der Familiennachzug unverhältnismäßig behindert wird. Da mit den Pauschalen nach § 30 Sozialgesetzbuch II (SGB II) Anreize für die Aufnahme von gering entlohnten Erwerbstätigkeiten geschaffen werden sollen, sind diese mit Gemeinschaftsrecht nicht vereinbar, da mit ihnen ein anderer Zweck als die Lebensunterhaltssicherung verfolgt wird. Ich will zum Ende kommen, weil meine Redezeit von fünf Minuten sicher schon überschritten ist.

Stv. Vors. **Frank Hofmann (Volkach)**: Vielen Dank, Herr Dr. Dienelt. Sie haben es geschafft, die Redezeit von fünf Minuten zweimal auszunutzen. Ich stehe vor einem kleinen Problem. Die Befragung der Bundesregierung dauert immer noch an. Ich muss den Kolleginnen und Kollegen, die im Plenum sind und sich per SMS bei mir gemeldet haben, dass sie an der Anhörung teilnehmen möchten, die Gelegenheit geben, das auch zu tun. Mir bleibt deswegen nichts anderes übrig, als die Sitzung hier zu unterbrechen und zu warten, bis die Kolleginnen und Kollegen da sind. Wir können leider erst dann weitermachen. Ich möchte bis 16.00 Uhr unterbrechen und hoffe, dass wir dann weitermachen können. Vielen Dank für das Verständnis.

*Unterbrechung der Sitzung von 15.52 bis 16.03 Uhr*

Stv. Vors. **Frank Hofmann (Volkach)**: Ich darf Sie bitten, wieder Platz zu nehmen. Die Befragung der Bundesregierung ist um 16.02 Uhr beendet gewesen. Ich glaube, wir können jetzt beginnen, es sind auch schon weitere Kollegen aus dem Deutschen Bundestag anwesend. Ich würde bitten, dass Sie, Herr Storr, weitermachen. Vielleicht schaffen Sie es besser als Ihr Kollege vorher, sich im Rahmen der einmal fünf Minuten zu bewegen. Herzlichen Dank!

SV **Christian Storr** (Leiter der Stabsstelle des Integrationsbeauftragten der Landesregierung Baden-Württemberg, Stuttgart): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, meine sehr verehrten Damen und Herren Abgeordneten, sehr geehrte Damen und Herren, vielen Dank für die Einladung hier zu dieser Anhörung und der Möglichkeit, Stellung zum Thema Bleiberechtsregelung nehmen zu können. Zu Meiner Person: In Baden-Württemberg ist der Justizminister der Integrationsbeauftragte der Landesregierung und dafür gibt es eine eigene Stabsstelle, die ich leite. Von daher habe ich also nichts mit dem Vollzug des Ausländerrechts zu tun, sondern eher mit Integrationsthemen.

Es ist unbestritten und die Zahlen sind bekannt, dass wir eine große Anzahl von Menschen mit Duldungsstatus hier haben. Die Zahlen alleine lassen aber für mich nicht den Rückschluss zu, dass die Regelungen des AufenthG gescheitert wären, oder dass eine Regelungslücke besteht. Geduldeter Aufenthalt ist zwar strafloser, aber rechtswidriger Aufenthalt. Dieser Umstand wird meines Erachtens in dieser Diskussion oft etwas großzügig unterschlagen. Alle Menschen mit einer Duldung sind grundsätzlich ausreisepflichtig, aber aus unterschiedlichen Gründen kommen sie dieser Ausreisepflichtung nicht nach. Der Staat wiederum ist häufig nicht in der Lage, diese Menschen mit Duldung abzuschieben – also Zwang anzuwenden – aus unterschiedlichen Gründen. Ein Hauptgrund ist oft, dass Unklarheit im Hinblick auf die Identität besteht, dass Passpapiere fehlen und insgesamt auch die Betroffenen nicht mithelfen, um diese Probleme zu lösen. Ich denke, dass diese Nichtmitwirkung keine Lappalie ist, sondern dass es ein ganz bewusstes, vorsätzliches Hintertreiben ist, um der Ausreisepflicht nicht genügen zu müssen. Das ist auch der Grund, warum § 25 Abs. 5 Satz 2 AufenthG, der ja eigentlich als Sollvorschrift all denen, die eine Duldung haben, nach 18 Monaten zu einer Aufenthaltserlaubnis verhelfen soll, nicht greift. Weil viele ihre Mitwirkungspflichten verletzt haben und aufgrund der Sätze 3 und 4 in dieser Vorschrift diese Norm nicht zur Anwendung kommt. Ich denke, es ist richtig, dass der Gesetzgeber hier unterscheidet zwischen denen, die nicht ausreisen können, und denen, die nicht ausreisen wollen und Letzteren auch die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis versagt. In der Vergangenheit hat die Politik dennoch immer wieder versucht, aus humanitären Überlegungen heraus langjährig Geduldete den Weg in eine Aufenthaltserlaubnis zu eröffnen. Denken wir an das Zuwanderungsgesetz von 2005 – Stichworte: geschlechtsspezifische Verfolgung, nichtstaatliche Verfolgung –, die Einführung von Härtefallkommissionen, die IMK-Regelung von 2006 bis hin zu den Regelungen der §§ 104a und 104b AufenthG, und nicht zu vergessen der § 18a AufenthG, der auch eine Möglichkeit für qualifizierte Geduldete bietet, um eine Aufenthaltserlaubnis zu bekommen. Für viele zehntausende Betroffene waren diese

Regelungen auch erfolgreich. Manchmal hat man den Eindruck, dass da vielleicht nur zwei oder drei Leute davon profitiert hätten, das ist nicht der Fall. Viele Zehntausende sind in den Genuss dieser Regelung gekommen, was ein großer Erfolg ist und auch zeigt, dass das Regelwerk humanitär genug aufgestellt ist, um hier Menschen mit einer Kettenduldung die Umwandlung in eine Aufenthaltserlaubnis zu ermöglichen.

Zu den Gesetzentwürfen und zu dem Antrag: Übereinstimmend wird hier gefordert, eine dauerhafte stichtagsfreie Altfall- oder Bleiberechtsregelung mit mehr oder weniger ähnlichen Kriterien wie in § 104a AufenthG oder auch bei den IMK-Regelungen, das ist immer die gleiche Abfolge an Kriterien, einzuführen. Wir lehnen eine solche stichtagsfreie Altfallregelung ab. Sie ist ein Verstoß gegen die Systematik des AufenthG. Die Zwecke des AufenthG, nämlich die Aufenthaltssteuerung und auch die Aufenthaltsbegrenzung werden aufgegeben und letztlich wird die Ausreiseverpflichtung untergraben. Es werden die belohnt, die aus unterschiedlichen Gründen lange geblieben sind. Die sollen dann am Ende in den Genuss einer solchen Aufenthaltserlaubnis kommen. Ich denke, dass auch grundsätzlich Anreize geschaffen werden, einzuwandern, wenn man weiß, dass man mit einem gewissen Geschick, aber auch durch vielleicht längere Verfahren, die natürlich nicht verboten sind, dann zu einem dauerhaften Bleiberecht kommen kann. Diese Anreize möchten wir nicht schaffen.

Es ist nicht zuletzt auch im Hinblick auf die Öffentlichkeit wichtig, dass die Akzeptanz des AufenthG auch davon lebt, dass die Menschen davon ausgehen, dass dann, wenn kein Aufenthaltsrecht mehr vorliegt, die, die davon betroffen sind, das Land auch wieder verlassen. Deswegen sollte man von dieser Grundregel und der Grundsystematik des Gesetzes nicht abweichen.

Beim Thema Lebensunterhaltssicherung ist es ähnlich. Ich denke, dass man gerade jetzt, wo die Wirtschaft wieder wächst, verlangen kann, dass die Lebensunterhaltssicherung eigenständig erfolgt. Würde man hier zu große Ausnahmen machen, dann würde man das voll zu Lasten der Kommunen machen, die dann zahlen müssten. Das wäre für mich ein Vertrag zu Lasten Dritter, den man nicht gutheißen kann. Allerdings denke ich schon und da würde ich eine Position aus den Gesetzentwürfen aufnehmen, dass man zumindest bei Alten, Kranken und auch bei Menschen, die ihre Kinder betreut haben, in der Regel bei den Frauen, eine Ausnahme machen kann und dass man in diesen Fällen ein Ermessen einführt. Dazu müsste man die Gesamtsituation ansehen, dass man es hier den Menschen nicht vorwerfen kann, dass sie ihrer Unterhaltspflichtung in der Vergangenheit nicht nachgekommen sind.

Ein Punkt, der mir wichtig erscheint, ist das Kindeswohl im Ausländerrecht. Sie wissen alle, dass die Bundesregierung den Vorbehalt zur UN-Kinderrechtskonvention zurückgenommen hat. Ich denke, dass sich hieraus ergibt, dass Regelungen geändert werden müssen. Man kann nicht einfach sagen: Der Vorbehalt ist weg, aber es bleibt alles beim Alten. Deswegen schlagen wir vor, dass man die Handlungsfähigkeit im AufenthG von 16 auf 18 Jahre anheben sollte. Es kann nicht sein, dass man CD-Player

als Jugendlicher kauft und das Rechtsgeschäft ist dann schwebend unwirksam. Aber wenn es um Leib und Leben geht, um sehr grundlegende Dinge, dann kann schon ein 16-Jähriger alles bestimmen. Das leuchtet uns nicht ein.

Noch einen Vorschlag für § 25 Abs. 5 AufenthG: Dass man hier für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge eine Änderung vornehmen könnte, dass sie nämlich grundsätzlich als Regelfall nach 18 Monaten eine Aufenthaltserlaubnis bekommen, ohne, dass es auf Lebensunterhaltssicherung ankommt, ohne, dass man prüft, ob hier irgendwelche Täuschungshandlungen bestanden – wir reden hier von Kindern und Jugendlichen. Ich denke, da ist das Unrechtsbewusstsein noch nicht so ausgeprägt, gerade im Hinblick auf die Folgen. Worüber man auch nachdenken könnte, sind die Fälle der sog. Familienhaft oder der Sippenhaft, dass Kinder und Jugendliche abgeschoben werden, weil die Eltern oder der sorgeberechtigte Elternteil ihren Aufenthalt verlieren, das sind in der Praxis sehr harte Fälle. Da könnte man nachdenken, ob man hier ein Ermessen zum Wohle des Kindes einführt, um dann der Ausländerbehörde ein bisschen mehr Spielraum zu geben. Zumindest dann, wenn das Kind eine gute Integrationsprognose hat.

Zum letzten Punkt – § 11 Beschäftigungsverfahrensverordnung: Sie wissen, dass dies eine Sanktion gegen die Geduldeten ist, die ihre Mitwirkungspflichten verletzen. Sie dürfen dann nicht arbeiten. Da wäre ich für einen pragmatischen Kurs. Die Menschen sind da, der Aufenthalt ist geduldet und solange sollen sie auch selber für sich sorgen können, nicht dass da die öffentliche Hand zahlt, oder die Leute in Schwarzarbeit oder Illegalität abdriften. Im Übrigen verweise ich auf meine schriftliche Stellungnahme. Vielen Dank!

Stv. Vors. **Frank Hofmann (Volkach)**: Vielen Dank, Herr Storr. Herr Dietrich Eckeberg von der Diakonie Rheinland-Westfalen-Lippe, Sie haben das Wort.

SV **Dietrich Eckeberg** (Diakonie Rheinland-Westfalen-Lippe, Münster): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren Abgeordneten, meine Damen und Herren, zunächst herzlichen Dank für die Einladung zu dieser Anhörung. Zu meiner Person: Ich arbeite seit 15 Jahren in der Flüchtlingsarbeit bei der evangelischen Kirche und Diakonie in Nordrhein-Westfalen und begleite hauptberuflich Flüchtlingsberatungsstellen. Ein Hauptthema der letzten Jahre war das Bleiberecht. Ich spreche aus Sicht der Praxis zu Ihnen und bleibe auch bei dieser Perspektive. Die Diakonie hat die Altfallregelung aus den Jahren 2006 und 2007 sowie deren Verlängerung Ende 2009 als positive Schritte begrüßt. In der Folge der Altfallregelung fassten seit 2006 viele langjährig Geduldete neuen Lebensmut. Sie fanden Arbeit und sie suchten immer wieder neue Arbeit. Doch selbst diese Menschen treibt aktuell die Angst um, Ende 2011 in die Duldung zurückzufallen.

Die Zielrichtung der beiden Gesetzentwürfe und des Antrags, zu denen ich hier Stellung beziehe, entsprechen aus Sicht der Praxis unseres Erachtens dem Handlungsbedarf.

Dies gilt vor allem für die Abschaffung der Kettenduldung im Wege einer stichtagsfreien Regelung zugunsten einer rollierenden. In der Praxis wissen wir: Viele Langzeitgeduldete wurden erst gar nicht berücksichtigt, die Ausschlussgründe waren zu eng. Für die Begünstigten der Altfallregelung ist die Praxis der Kettenduldung leider lediglich ausgesetzt. Die Unsicherheit bleibt. Allen droht ein Rückfall in die Duldung, wenn sie es im Laufe der Zeit, im Prozess, nicht mehr schaffen sollten, etwa den hohen Anforderungen an die Lebensunterhaltssicherung, später noch nachzukommen. Ich will Ihnen ein Beispiel nennen: Das Ehepaar S. aus Kosovo lebt mit fünf schulpflichtigen Kindern seit 1998 geduldet in Ennepetal-Ruhr in Nordrhein-Westfalen. Die drei älteren Kinder besuchen erfolgreich weiterführende Schulen, die beiden hier geborenen jüngeren Kinder die Grundschule. Herr S. wurde im September 2009 mit Hilfe eines Arbeitsmarktprojektes, gefördert vom Bundesarbeitsministerium, über eine Zeitarbeitsfirma Vollzeit im metallverarbeitenden Gewerbe angestellt. Die Familie ist in den Altfallregelungen aufgenommen. Da der Verdienst für die Familie nicht ausreicht, bezieht sie von der Agentur für Arbeit ergänzende Sozialleistungen, wohl auch zukünftig.

Dies ist genau das Problem, denn dadurch droht der Rückfall. Das Beispiel von Herrn S. ist in vielerlei Hinsicht ein Regelfall, seine Perspektive ist keineswegs sicher. Der Beschluss der Innenministerkonferenz (IMK) vom Dezember 2009 beantwortet nicht die Frage, nach welchen Kriterien ab Januar 2012 erneut ein Bleiberecht beantragt werden kann für diese Personen. Muss der Lebensunterhalt dann, anders als in der gesetzlichen Altfallregelung vorgesehen, vollständig gesichert werden? Drei Erfahrungen bei der Gestaltung der Bleiberechtslösung möchte ich hier einbringen als besonders zu beachten. Die anderen Punkte zu Mitwirkungspflichten oder zur Behinderung bei der Arbeitsaufnahme habe ich versucht, in meiner Stellungnahme praxisnah auszudrücken.

Der erste Punkt – Ausgangslage Langzeitarbeitslosigkeit: Wir sprechen hier nicht über hochqualifizierte Arbeitsmigranten, die Deutschland anwerben will. Nein, wir sprechen über Menschen, die bei uns aus unterschiedlichen Gründen eine Zuflucht suchten, hier jahrelang nicht arbeiten durften und sich in Deutschland nicht integrieren oder frei bewegen sollten. Wir sprechen über Menschen, die nicht freiwillig zu Langzeitarbeitslosen wurden, sondern durch Gesetze. Diese Menschen haben inzwischen mehrfache Vermittlungshemmnisse. Es passt aus unserer Sicht nicht zusammen, die Arbeitsmarktintegration dieser Menschen über Jahre zu behindern bis hin zu verhindern, und jetzt bei den Altfallregelungen die schnelle Integration ins Arbeitsleben zu fordern. Richtschnur sollte aus unserer Sicht dann auch ein Umdenken sein und die Arbeitsaufnahme zu fördern.

Das zweite Stichwort – Stellensuche im Niedriglohnsektor: Eine unmittelbare Folge von Langzeitarbeitslosigkeit. Wie der Beispielfall zeigt, ist es den Betroffenen in aller Regel nur möglich, in Jobs, in denen wenig verdient wird, Fuß zu fassen, z. B. in Nordrhein-Westfalen, eine Großschlachtereier mit sehr niedrigen Löhnen. In Kenntnis der 1,4 Mio. Arbeitnehmer, die in Deutschland aufstockende Hartz IV-Leistungen erhalten, die in



diesem Niedriglohnsektor sind, erscheinen uns die Forderungen an die Lebensunterhaltssicherung völlig unrealistisch und wirklichkeitsfern, denn:

- a) Die Betroffenen sollen in recht kurzer Zeit sogar bis zu 30 % mehr als Hartz IV verdienen – Stichwort: Freibeträge.
- b) Die Betroffenen sollen zudem in einem dauerhaften Arbeitsverhältnis stehen. Wer hat das noch?
- c) Die Betroffenen sollen zumindest mit einer guten Prognose auf ein dauerhaftes Arbeitsverhältnis ausgestattet sein. Wo gibt es das noch?

Familien mit mehreren Kindern können diese Forderungen gar nicht erfüllen. Die Betroffenen begegnen uns oft ratlos, wenn sie sich diesen Anforderungen gegenübersehen. Wir fordern, ähnlich wie der SPD-Vorschlag: Wer sich ernsthaft und belegt um Arbeit bemüht, sollte unabhängig vom Gelingen der eigenständigen Lebensunterhaltssicherung eine verlässliche Perspektive erhalten.

Zum dritten Punkt – Ausgangslage unverschuldete Erwerbslosigkeit: Befristete unsichere Arbeitsverhältnisse kennzeichnen die Startbedingungen aller Langzeitarbeitslosen am Arbeitsmarkt, d. h., man kann morgen wieder herausfallen. Viele Langzeitgeduldete können dem Arbeitsmarkt unverschuldet nicht oder nur anteilig zur Verfügung stehen, etwa weil sie in der Folge von Arbeitslosigkeit selbst dadurch erkrankt sind, oder auch, weil sie Kinder versorgen, behindert oder alt sind, oder sich gerade in einer Ausbildung befinden. Auch diesen Menschen muss ein sicherer Aufenthalt ermöglicht werden.

Zusammengefasst:

- 1) Das Bleiberecht der jetzt Begünstigten, ehemals Langzeitgeduldeten, sollte verlängert werden. Die Gruppe, die jetzt mit der IMK eine Verlängerung erhalten hat.
- 2) Für langjährig Geduldete, die in den letzten Jahren noch nicht in die Altfallregelung aufgenommen wurden, befürworten wir die Einführung einer stichtagsfreien Regelung im humanitären Aufenthaltsrecht. Diese sollte zum einen einen Anspruch in Verbindung zu einigen wenigen Anforderungen normieren und zum anderen verbunden werden mit einer Regelung, die örtlichen Behörden bei Würdigung des gesamten Falls Spielräume zu Gunsten des Antragstellers eröffnet, denn das wollen die Ausländerbehörden oft im Dialog mit uns.

Die vorliegenden Gesetzentwürfe und der Antrag sind aus unserer Sicht deshalb richtungsweisend. Sie enthalten sachgerechte Lösungsansätze, die langzeitgeduldeten Menschen auf Grundlage von erreichbaren Kriterien die Aufnahme in unsere Gesellschaft ermöglichen. Vielen Dank!

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Wir danken Ihnen. Der nächste Sachverständige kommt vom Hessischen Ministerium des Innern und für Sport, Herr Schmäing, bitte.

**SV Wilfried Schmäing** (Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, Wiesbaden): Guten Tag, Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren Abgeordneten, ich bedanke mich für die Einladung. Mein Name ist Wilfried Schmäing, ich bin Leiter des Referates Aufenthaltsrecht im Hessischen Ministerium seit 2002 und war dies auch schon zuvor im rheinland-pfälzischen Innenministerium seit 1995. Ich begleite also einige Bleiberechtsregelungen, die übrigens immer „die letzten“ waren. Die vorliegenden Gesetzentwürfe verzichten auf einen Stichtag. Um zu einer dauerhaften Regelung zu kommen und gerade weil ich die Bleiberechtsregelungen so lange begleite, halte ich einen generellen Verzicht auf einen Stichtag fachlich nicht für vertretbar. Es gibt eine Ausnahme, das sind Jugendliche und Kinder. Der Anspruch einer staatlich kontrollierten Zuwanderung ist in seinem Kern berührt, wenn der Aufenthalt von Geduldeten, die grundsätzlich ausreisepflichtig und somit migrationspolitisch unerwünscht sind, legalisiert wird, sie werden Legalisierungskampagnen genannt. Die Aufenthaltslegalisierung Geduldeter muss auch in Zukunft die Ausnahme bleiben. Vorschriften, die ein Aufenthaltsrecht allein aufgrund Zeitablaufs vorsehen, würden eine Aufgabe des Anspruchs einer staatlich kontrollierten Zuwanderung bedeuten. Ein solches Aufenthaltsrecht, das nicht mehr an die Voraussetzung der Lebensunterhaltssicherung geknüpft würde, nähme von den Betroffenen außerdem erheblichen Integrationsdruck. Zumeist handelt es sich um abgelehnte Asylbewerber oder um Ausländer, die illegal eingereist sind, oder nach einer legalen Einreise und späteren Ablaufs ihres Aufenthaltsrechts illegal in Deutschland verbleiben. Die tatsächliche und praktische Unmöglichkeit ihrer Abschiebung beruht ganz überwiegend auf den folgenden Gründen: ungeklärte Identität, Passlosigkeit, rückführungspolitische Kooperationsunwilligkeit der Herkunftsstaaten und weitere Gründe, die Herr Storr auch schon genannt hat. Auch wenn feststeht, dass bisher jeder Altfallregelung, die angeblich die Letzte ist, eine neue folgte, ist es aus meiner fachlichen Sicht nicht gerechtfertigt, sozusagen zur Verwaltungsvereinfachung auf einen Stichtag zu verzichten und quasi jedem ab Einreisetag zu versprechen, dass er in Deutschland bleiben kann, wenn er nur lange genug durchhält.

Zum SPD-Vorschlag ein Hinweis: Die Absenkung des Sprachniveaus von A2 auf A1 halte ich nicht für sachgerecht. Man möge sich doch bitte einmal ansehen, was man unter A1 eigentlich versteht, das finde ich etwas wenig für Personen, die mindestens sechs bis zwölf Jahre in Deutschland sind. Im Hinblick auf den SPD-Vorschlag auch noch ein Vorschlag, der sich auf die Jugendlichen und Kinder bezieht: Das ist ein Themenbereich, mit dem man sich bestimmt stärker auseinandersetzen muss. Hierbei muss man aber bedenken, dass es, so wie es jetzt geregelt ist, schwierig ist, denn was passiert mit den Eltern? Da muss eine Regelung gefunden werden, die diesen Bereich abdeckt, ein Punkt, über den man noch diskutieren muss. Aber in der Form, in der er bisher vorgeschlagen worden ist, halte ich ihn für nicht sachgerecht. Nicht für sachgerecht halte ich eine Regelung, wo nach zwölf bzw. zehn Jahren fast ohne irgendwelche weiteren Voraussetzungen der Aufenthalt gewährt wird. Das begünstigt gerade diejenigen, die es lange geschafft haben, über ihre Identität zu täuschen. Ein

Bereich, der meines Erachtens noch einmal überdacht werden sollte, wenn die SPD an diesem Vorschlag festhält.

Den Vorschlag der Fraktion DIE LINKE. halte ich für sehr schwierig, weil in Härtefallsituationen von jeglicher Frist abgesehen wird. Wir haben eine Einreise und bereits mit der Einreise kann ein Aufenthaltsrecht gewährt werden, das halte ich nicht für richtig. Wenn man so etwas machen will, muss man es nicht in einer Altfallrechts- oder Bleiberechtsregelung regeln, sondern systematisch vollkommen anders angehen, ich halte es für systemfremd und das muss man noch überdenken.

Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN enthält einige Prämissen, denen ich eigentlich widersprechen müsste, das habe ich in meiner schriftlichen Stellungnahme getan und das kann man nachlesen. Als wichtig will ich aber noch darauf hinweisen, dass ich den Begriff „Kettenduldung“ für sehr schwierig halte. Der Begriff „Kettenduldung“ hat den Eindruck, als wenn die Ausländerbehörden das alles absichtlich machen. Sie erteilen den Leuten immer Duldung und deshalb müssen sie lange hier bleiben und man kommt aus dieser Duldung nicht heraus. Eine Duldung hat bestimmte Voraussetzungen, die vorliegen müssen, dann werden solche Duldungen erteilt. Ganz häufig sind dies Fälle, in denen es gerade nicht an der Ausländerbehörde liegt, dass ein Aufenthalt nicht beendet werden kann, sondern die Betroffenen haben hier schon stark mitgewirkt, dass so lange Duldungen erteilt werden. Die Frage ist, ob man dieses dadurch rechtfertigen sollte, dass man irgendwann dann einen Aufenthalt gewährt, das ist bei den bisherigen Bleiberechtsregelungen an der einen oder anderen Stelle auch erfolgt. Systemwidrig finde ich das, aber dies war eine politische Entscheidung. Ich bedanke mich.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Wir danken Ihnen. Der Nächste in der Reihe der Sachverständigen ist Herr Heinhold, er ist Rechtsanwalt in München. Bitte schön!

SV **Hubert Heinhold** (Rechtsanwalt, München): Danke, Herr Vorsitzender, sehr verehrte Damen und Herren Abgeordneten, sehr geehrte Damen und Herren. Ich bin Rechtsanwalt in München und vertrete seit ca. 30 Jahren Asylbewerber und geduldete Personen und berate seit dieser Zeit Flüchtlinge als Rechtsanwalt im Kreis der Rechtsberater mit dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) und Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege. Vor diesem Erfahrungshintergrund möchte ich meine Ausführungen machen. Alle drei Vorschläge gehen übereinstimmend davon aus, dass es eine stichtagsunabhängige Regelung geben sollte. Ich unterstütze dieses Anliegen und halte es auch für fachlich begründet. Richtig ist der Einwand, der zum Teil schon gekommen ist, dass alle drei Vorschläge aus meiner Sicht da oder dort noch kritikwürdig sind und Verbesserungen oder Veränderungen benötigen. Dazu ist in den schriftlichen Ausführungen der verschiedenen Sachverständigen viel gesagt worden, was richtig ist. Mir kommt es in der mündlichen Ausführung darauf an, Ihnen die Hintergründe zu erläutern, warum eine solche rollierende Regelung nötig ist. Die bisherigen Stichtagsregelungen haben eine Linderung des Problems gebracht, die

Zahlen belegen es. Sie haben das Problem aber leider nicht abgeschafft oder beseitigt. Wir haben immer noch einen Stamm von ca. 85.000 Geduldeten, hinzu kommen weitere ca. 50.000 bis 70.000 Menschen, die mit einer Grenzübertrittsbescheinigung hier leben. Das liegt nicht nur daran, dass die Menschen nicht mitwirken wollen, wie vorher angedeutet wurde, sondern es gibt durchaus auch objektive Gründe. Eine der Hauptgruppen sind Menschen aus dem Irak. Sehen Sie sich bitte die Entwicklung der Verfahren dieser Menschen an. Zu Zeiten Saddam Husseins erhielten sie Abschiebungsschutz nach § 51 Abs. 1 Ausländergesetz (AuslG), wurden also als Flüchtlinge anerkannt. Nach dem Sturz Saddam Husseins ging die Rechtsprechung weiter in dieselbe Richtung. 2004 fing das Bundesamt an, Widerrufsverfahren einzuleiten, das war in der Rechtsprechung sehr strittig, teilweise folgte die Rechtsprechung dem, teilweise nicht. Die Sache wurde dem EuGH vorgelegt, der dann am 21. April 2009 eine Grundsatzentscheidung traf und Allgemeine Grundsätze aufstellte. Bis dahin ruhten die allermeisten Widerrufsverfahren. Parallel dazu gab es eine Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes im Jahre 2007, die eine Gruppenverfolgung der Menschen aus dem Irak bejahte. Wir hatten bis 2007 durchgehend Anerkennungen, von 2007 bis 2009 überwiegend, dann fing die Rechtsprechung mit Ablehnungen an und heute wird überwiegend, bis auf bestimmte Ausnahmen – Christen – eine Verfolgung verneint. 2009 hatten wir eine humanitäre Aufnahmeaktion von 2.501 (nicht nur) Christen aus dem Irak, von Geflüchteten, die in den Nachbarländern, Jordanien usw. gelebt haben und nach Deutschland übernommen wurden. Das heißt, wir haben bei den irakischen Menschen eine Vielzahl, die die Stichtagsregelung rein zeitlich verpasst haben, weil sie später gekommen sind und das Pech hatten, nicht im Bereich des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes zu leben. Oder, die das Pech hatten, ein Widerrufsverfahren zur Unzeit und nicht zu einem anderen Zeitpunkt zu erhalten. Das ist eine gewisse Gerechtigkeitslücke; jedenfalls haben wir deshalb viele Menschen aus dem Irak. Eine Randbemerkung: Auch heute noch finden Abschiebungen in den Irak praktisch nicht statt, es gibt sie nur vereinzelt. Straftäter werden abgeschoben. Wir haben einen Stamm von Menschen, der die Altfallregelung verpasst hat, die nicht abgeschoben werden und für die wir eine Altfallregelung brauchten.

Ein anderes Beispiel – Afghanistan: Die Situation in Afghanistan ist bekannt. Wir haben eine Schutzquote im Jahre 2009 vom Bundesamt von 58,6 %, also fast 60 % dürfen hier bleiben und 40 % dürfen nicht hier bleiben. Die einzelnen Fälle unterscheiden sich nicht grundlegend voneinander. Die Entscheidung hängt von Kleinigkeiten ab, hängt vom Richter ab. Auch hier haben wir ein „schlechtes Gewissen“, denn auch hier finden Abschiebungen praktisch nicht statt. Wenn Abschiebungen durchgeführt werden, sollen nur junge Männer zurückgeführt werden und auch das geschieht nur in Ausnahmefällen. Warum? Wir wissen es alle, die Situation in Afghanistan ist bekannt, unsere Soldaten sterben dort und es herrscht eine Gefahr für Leib und Leben.

Nehmen Sie das ehemalige Jugoslawien und die Minderheiten aus Jugoslawien: Bis heute wurden sie überhaupt nicht zurückgeführt, jetzt beginnt man zaghaft damit. Ich

unterstelle auch hier: „mit schlechtem Gewissen“. Ich verweise auf die letzte Anhörung, in der die Problematik zur Sprache gekommen ist. Das waren nur drei Beispielfälle. Man könnte weitere aus anderen Ländern aufzeigen, warum Abschiebungen nicht durchgeführt werden, ohne dass man von einem Verschulden sprechen könnte. Wenn ich in der schriftlichen Ausführung von Herrn Storr lese, 40 % seien selbst verschuldet, dann kann ich nur auf den Umkehrschluss hinweisen – 60 % sind immerhin nicht selbst verschuldet und für diese 60 % bräuchte man auch nach dieser Logik eine Altfallregelung.

Es wird kritisiert, dass es eine Regelung ohne Wenn und Aber geben soll, die ausschließlich von der Zeitspanne abhängt. Die Fraktion DIE LINKE. sagt: Fünf Jahre, die SPD-Fraktion will zwölf oder zehn Jahre bei dieser Regelung. Das sei nicht machbar. Ich teile die Kritik am Beispiel des Studenten, der sagt: Ich bin fünf Jahre da, ich habe fünf Jahre studiert oder auch nicht studiert, jetzt gehe ich nicht zurück. Dieses Beispiel wäre vom Wortlaut umfasst; das kann nicht gemeint sein. Man müsste diesen Vorschlag dahingehend ergänzen, dass nicht allein der bloße Aufenthalt genügt, sondern dass eine Unzumutbarkeit der Rückkehr zusätzlich als Kriterium vorliegen muss; dass die Abschiebung aktuell ausgesetzt ist und auch künftig ausgesetzt werden wird. Dann sind Stichtage aus meiner Sicht ein ausreichender Grund, denn wer eine bestimmte Zeit hier in Deutschland gelebt hat, der hat sich (mehr oder weniger) integriert, der ist seinem Herkunftsland mehr oder weniger entfremdet. Das ist ein sachlicher Anknüpfungspunkt für eine Bleiberechtsregelung. Ob fünf, zehn oder zwölf Jahre sachgerecht sind, kann ich als „Sachverständiger“ nicht beurteilen, das ist eine politische Entscheidung, die Sie zu treffen haben. Sachgerecht ist meines Erachtens auch die Einführung von Härtefallregelungen für bestimmte Personengruppen. Bei Jugendlichen sind wir uns weitgehend einig: es macht keinen Sinn, die Jugendlichen, die hier zur Schule gehen und die längere Zeit hier waren, zurückzuschieben. Das Gleiche gilt aber auch für alte und kranke Menschen. Wenn wir Fälle haben, und das ist ein nicht unerheblicher Teil der Menschen, die bisher in der Bleiberechtsregelung waren, die an Krankheiten leiden und deswegen nicht zurückgeführt werden können und sollen, macht es keinen Sinn, sie in der Duldung zu belassen, nur weil es bspw. an der Lebensunterhaltssicherung fehlt. In diesen Fällen halte ich es für sachgerecht, die Zeit zu verkürzen, denn warum soll man diese Menschen erst fünf, zehn oder zwölf Jahre hier lassen, wenn wir von Anfang an wissen, diesen 70-Jährigen schiebe ich nicht ab. In zehn Jahren ist er 80 Jahre und bis dahin muss er auf eine Aufenthaltserlaubnis warten. Tut mir leid, darin sehe ich wenig Sinn.

Die Lebensunterhaltssicherung halte ich als grundsätzliche Voraussetzung für sachgerecht. Jeder soll für sich selber sorgen, das ist ein guter Grundsatz, den ich dick unterstreichen möchte. Aber die Bedingungen unseres Personenkreises waren schlecht, viele schafften es nicht, für ihren Lebensunterhalt zu sorgen. Wir brauchen also eine großzügige Ausnahmeregelung; ein ernsthaftes Bemühen muss im Regelfall genügen. Bei traumatisierten Menschen und bei den sog. vulnerablen Personengruppen sollte generell darauf verzichtet werden.

Deutschkenntnisse: Natürlich soll jeder Deutsch lernen. Natürlich bin ich dafür. Nur, wie ist die Situation? Wir verhindern, solange die Menschen noch im Asylverfahren sind, die Teilnahme an Deutschkursen. Ich erinnere mich gut, dass es Probleme mit dem Caritasverband in meiner Diözese gab, der Deutschkurse durchgeführt hat und deswegen Ärger mit dem Sozialministerium bekam, das ist fünf oder sechs Jahre her. So ähnlich ist die Situation heute noch. Eine Förderung während des Asylverfahrens und während der Zeit der Duldung gibt es praktisch nicht. Deswegen ist es überspannt, später Deutschkenntnisse zu verlangen. Es sollte zumindest Ausnahmeregelungen geben.

Bei der fehlenden Mitwirkung konzidiere ich, dass die entsprechenden Ausnahmenvorschriften bislang weitgehend großzügig ausgelegt wurden – weitgehend. Deswegen ist es aus meiner Sicht sachgerecht, in eine gesetzliche Regelung eine großzügige Auslegung hineinzuschreiben. Bei den Straftaten halte ich eine fixe Regelung von soundso viel Tagessätzen nicht für sachgerecht. Wie auch sonst im Ausländerrecht sollte nach der allgemeinen Bestimmung, dass keine Ausweisungsgründe vorliegen dürfen, die der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis entgegenstehen, den Einzelfall beurteilen. Danke schön!

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank, Herr Heinhold. Als nächster Sachverständiger bitte Herr Pfaff. Herr Pfaff ist ebenfalls Rechtsanwalt, aber in Frankfurt am Main.

SV **Victor Pfaff** (Rechtsanwalt, Frankfurt/Main): Vielen Dank, Herr Vorsitzender! Herr Schmäing hat nicht ganz ohne Selbstironie darauf hingewiesen, dass alle Altfallregelungen bisher die letzten waren. Ich füge noch eines hinzu: In jeder stand am Ende: Wer nicht darunter fällt, dessen Aufenthalt ist konsequent zu beenden. Warum funktioniert das nicht? Aus zwei Gründen. Erstens: Weil sie es mit Menschenschicksalen zu tun haben. Zweitens: Weil wir in der Verfassung den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit haben und der muss beachtet werden. Wenn er nicht vom Gesetzgeber oder von der Verwaltung beachtet wird, dann kippt das BVerfG die Regelung. Der Gesetzgeber hatte auch die Vorstellung, mit § 53 AufenthG zu sagen: Wer drei Jahre bekommen hat, den schieben wir ab, das ist Ausweisung. Was ist passiert? Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat dieses Stufensystem im Jahr 2007 relativiert und hat gesagt: Es gibt den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und infolgedessen müssen wir jeden Einzelfall ganz sorgfältig untersuchen und dann die Entscheidung treffen. Warum sind die Altfallregelungen bisher gescheitert? Weil dieses nicht beachtet wurde. Es waren zu starre Regelungen, vor allem in puncto Lebensunterhalt und in puncto Strafbarkeit. Deshalb unterstütze ich im Grundsatz eine rollierende Bleiberechtsregelung.

Ich will darüber hinaus noch knapp drei, vier Punkte ansprechen, die in meiner Stellungnahme nicht enthalten sind. Zum Entwurf eines Änderungsgesetzes nach § 2 Abs. 3 AufenthG – Lebensunterhalt, Herr Dr. Dienelt hat es schon ausgeführt. Wollen

wir wieder warten, bis der EuGH uns Deutsche Stück für Stück darauf hinweist, was geltendes europäisches Recht ist? Wir haben dies in den 80er und 90er Jahren erfahren müssen, als es um den ARB 1/80 ging, wo Stück für Stück die Rechtsprechung des BVerwG durch den EuGH korrigiert werden musste. Das ist doch beschämend. Akzeptieren Sie doch, dass der EuGH einen bestimmten Begriff von Sozialhilfe entwickelt hat, momentan nur zur Familienzusammenführung – das ist richtig. Ich halte es aber für richtig, hier einen einheitlichen europäischen Begriff von Sozialhilfe in das AufenthG, in das Ausländerrecht einzuführen. Damit hätten wir das Problem gelöst. Auch der EuGH sagt: Das Wesentliche ist die Familienzusammenführung. Ich kann doch nicht erst auf den Lebensunterhalt sehen. Wir sagen: Es gibt bestimmte Situationen, wo das Wesentliche ist, dass ich sage, diese Leute kann ich nicht mehr abschieben, die müssen hier bleiben können.

Zum Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE. zu § 25 Abs. 3 AufenthG: Ich meine, eine Stellungnahme erübrigt sich deshalb, weil das kommende Richtlinienumsetzungsgesetz die notwendige Korrektur bereits aufgegriffen hat. Soweit es um das Abschiebungshindernis nach § 60 Abs. 7 Satz 2 AufenthG geht, ist die Korrektur jetzt im Kommen. Im Übrigen aber kann es bei der geltenden Regelung bleiben, sie spielt nach meiner reichen Erfahrung, ich mach das seit 40 Jahren, keine Rolle. Insofern kann es dabei bleiben.

Ich plädiere in der Tat auch bei § 25a Abs. 4 AufenthG des SPD-Vorschlages für eine stichtagsunabhängige Regelung. Die SPD sagt: Zwölf Jahre. Warum? Wenn Sie sich die Schicksale ansehen, die dahinterstecken, es ist nicht immer so furchtbar vorwerfbar, dass man nicht nach zehn oder zwölf Jahren sagen könnte, wir geben uns die Hand. Der Staat streckt seine aus, der Betroffene klärt seine Identität und streckt seine Hand aus und man lässt die Leute dann hier. Der Gesetzgeber hat in § 35 Abs. 3 des Staatsangehörigkeitsgesetzes auch eine solche Regelung getroffen. Er hat gesagt: Selbst wenn der Eingebürgerte über seine Identität getäuscht hat, kann er, wenn fünf Jahre vergangen sind, nicht mehr seiner deutschen Staatsangehörigkeit beraubt werden. Nun verkenne ich nicht den Unterschied zwischen Staatsangehörigkeitsrecht und Bleiberecht, es sind verschiedene Aspekte, das ist richtig. Aber darauf ist im SPD-Entwurf Rücksicht genommen worden, indem gesagt wird, nicht fünf, sondern zwölf Jahre. Irgendwann ist der Ofen aus.

Zum Abschluss zu den Stellungnahmen, etwa von Herrn Schmäing: Man kommt zu dieser Blickweise, wenn man sehr hoch fliegt und nicht mehr die Augen eines Bussards hat. Dann sind das alles nur noch Abstrakta. Abstrakta, mit denen wir es da unten zu tun haben. Wenn Sie aber den Blick umkehren und schauen, welches Einzelfallschicksal darin steckt, dann kommen Sie zwangsläufig zu einer anderen Sichtweise. Warum haben Sie den § 23a AufenthG schaffen müssen? Sie sind durch die Gesellschaft gezwungen worden, eine Metastase, eine ganz komische Regelung in dieses Gesetz aufzunehmen. Sozusagen ein bisschen Plebiszit über ein bestimmtes Verfahren, wie wir es bieten, ausnahmsweise doch eine Erlaubnis zu erteilen, weil es ein

Härtefall ist. Warum dieser komische Umweg? Machen Sie doch eine vernünftige Bleiberechtsregelung. Meines Erachtens kann dann der § 23a AufenthG mit allem, was daran hängt, auf den Müllhaufen der Geschichte geworfen werden. Wenn man eine vernünftige Bleiberechtsregelung macht, wie ich sie auch unterstütze, dann muss das ganze System von humanitärer Aufenthaltsrechtsregelung insgesamt neu strukturiert werden. Da genügt es nicht, diese eine Bestimmung einzuführen. Vielen Dank!

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Wir danken Ihnen, es war auch von der Zeit her vorbildlich. Als letzter Sachverständiger vom Niedersächsischen Ministerium für Inneres und Sport, Herr Middelbeck, bitte, Sie haben das Wort.

SV **Paul Middelbeck** (Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, ich will mich kurzfassen und beziehe mich auf meine schriftliche Stellungnahme. Ich bedanke mich, dass ich hier meine Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen und zu dem Antrag abgeben kann. Ich möchte die Bitte aus den niedersächsischen Ausländerbehörden an alle Abgeordneten überbringen, bei künftigen Gesetzesänderungen diese so zu formulieren, dass die Zielsetzungen des Gesetzgebers auch eindeutig bleiben und widerspruchsfrei sind. Diesen Erwartungen werden die von den Oppositionsfraktionen vorgeschlagenen Gesetzesänderungen nicht gerecht. Das in § 1 AufenthG bestimmte Ziel, die Zuwanderung zu steuern und zu begrenzen, könnte nicht mehr erreicht werden, wenn es zu einer derart weitgehenden Ausnahmeregelung käme. So ist schon jede Altfall- und Bleiberechtsregelung unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten äußerst bedenklich, weil sie nur die ausreisepflichtigen Ausländerinnen und Ausländer begünstigt, die ihren gesetzlichen Verpflichtungen zur Ausreise jahrelang nicht nachgekommen sind. Begünstigt würden immer diejenigen, die die Behörden durch ihr Verhalten daran hindern, den gesetzlichen Auftrag zu erfüllen und den Aufenthalt vollziehbar ausreisepflichtiger Ausländerinnen und Ausländer zwangsweise zu beenden. Demgegenüber werden alle, die sich rechtstreu verhalten und ihren Gesetzespflichten nachgekommen sind, nicht begünstigt, weil die längst nicht mehr in Deutschland sind. Landläufig würde man sagen: Der Ehrliche ist immer der Dumme. Dieses Ergebnis darf deshalb bei der Gestaltung von gesetzlichen Ausnahmeregelungen nicht hingenommen werden. Deshalb sollten auch künftig nur diejenigen ausreisepflichtigen Ausländerinnen und Ausländer im Wege einer Ausnahmeregelung ein Aufenthaltsrecht erhalten, die aus Gründen nicht ausreisen konnten, die sie selbst nicht zu vertreten hatten, oder wenn sie zwischenzeitlich ausreichende Integrationsleistungen erbracht haben, so dass sie ihren Lebensunterhalt weitgehend aus eigener Erwerbstätigkeit bestreiten können und keine öffentlichen Leistungen dauerhaft benötigen. Eine Ausnahmeregelung, wie sie die SPD jetzt vorschlägt, nämlich allen Geduldeten nach 10-jährigem nicht rechtmäßigem Aufenthalt eine Aufenthaltserlaubnis zu geben, würde die Zielsetzung des Aufenthaltsgesetzes, wie sie in § 1 AufenthG dargestellt ist, diametral zuwiderlaufen. Sie müssten von vielen einreisewilligen Ausländerinnen und Ausländern als Aufforderung zur illegalen Einreise und zur Inanspruchnahme der hiesigen Sozialsysteme aufgenommen



werden. Damit würden auch die Bemühungen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität der Schlepper konterkariert.

Meine Damen und Herren, auch wenn Vergleiche immer problematisch sind, will ich trotzdem einen wagen. Zur Veranschaulichung dieser Zwölf- oder Zehnjahresregelung, die die SPD vorschlägt, will ich ein Beispiel aus einem anderen Rechtsgebiet ansprechen – das Straßenverkehrsrecht. Angenommen es fährt jemand ohne Führerschein Auto oder rechtstechnisch besser ausgedrückt, es lenkt jemand ein Kraftfahrzeug im öffentlichen Verkehrsraum, ohne die dazu erforderliche Fahrerlaubnis zu besitzen. Dann macht er sich strafbar und muss mit einer Verurteilung rechnen. Dies geschieht bei jeder weiteren künftigen Fahrt, solange er keine Fahrerlaubnis hat, weil er die dafür erforderlichen Voraussetzungen nicht erfüllt. Jetzt würde doch niemand auf die Idee kommen und sagen, in die Straßenverkehrsordnung kommt jetzt eine Bestimmung hinein, die sinngemäß lauten würde: Wer zehn Jahre ohne Führerschein Auto gefahren ist, erhält eine Fahrerlaubnis, ohne dass er die Voraussetzungen erfüllt. Eine solche Ausnahmeregelung würde auch deshalb abgelehnt werden, weil damit jemand, der sich über zehn Jahre fortdauernd strafbar macht, am Ende dafür auch noch belohnt werden würde. Auch wenn das Beispiel nicht genau passt, aber genau das würde passieren, wenn dem Änderungsvorschlag entsprochen würde, weil damit auch langjähriges Fehlverhalten belohnt würde und damit das Aufenthaltsgesetz in sich widersprüchlich wäre. Deshalb sollte an einem differenzierten Regelwerk festgehalten und die Zuwanderung auch künftig gesteuert und begrenzt werden. Anreize zur illegalen Einreise müssen unbedingt vermieden werden. Legitim wäre es aber, wenn auch bei humanitär geprägten Aufenthaltsregelungen im Aufenthaltsrecht die wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Interessen des Landes stärker berücksichtigt würden. Es besteht auch ein Interesse daran, jungen geduldeten Ausländern mit gutem Entwicklungspotenzial ein dauerhaftes Bleiberecht in Deutschland zu gewähren. Die bisherigen Bleiberechts- und Altfallregelungen litten alle an dem Mangel, dass sie den in den Familien aufgewachsenen Jugendlichen keine eigene Perspektive für einen Verbleib in Deutschland boten, weil sich ihr Aufenthaltsstatus jeweils nach dem der Eltern richtete. Es wurde somit auch nicht das eigene Verhalten der Kinder bewertet, sondern den Kindern wurde das Fehlverhalten der Eltern vorgehalten, sie wurden in Mithaftung genommen. Deshalb käme als Ergänzung der bisherigen Bleiberechts- und Altfallregelung eine besondere Regelung für langjährig geduldete Jugendliche in Betracht. Ihnen sollte ein von ihren Eltern unabhängiges Aufenthaltsrecht eigenständig eingeräumt werden, wenn aufgrund ihres schulischen und beruflichen Werdeganges eine soziale und wirtschaftliche Integration gewährleistet erscheint. Ich danke Ihnen.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank! Das waren unsere sieben Sachverständigen. Ich habe Wortmeldungen von den Kollegen Reinhard Grindel, Rüdiger Veit, Ulla Jelpke und Josef Philip Winkler vorliegen. Ich darf darum bitten, etwaige Fragen an bestimmte Sachverständige zu adressieren und nicht an alle, weil das sonst ausufert. Kollege Reinhard Grindel, bitte.

**BE Reinhard Grindel** (CDU/CSU): Wie es meine Art ist, adressiere ich an ganz rechts und damit an Herrn Schmäing und Herrn Storr. Wir haben gelernt, Herr Schmäing ist kein Bussard. Mir kommen einige Sachverständige, lieber Herr Pfaff, vor wie Murmeltiere, die täglich grüßen. Ich bin zwar erst acht Jahre und nicht 40 Jahre dabei, aber das, was wir hier erörtern, das hat man zum Teil schon einmal gehört. Insofern ist das nicht neu und kann auch nicht neu sein, weil wir die Fragen „Pulleffekte oder ob ein ernsthaftes Bemühen ausreicht“, hoch und runter gewendet haben. Ich bitte deshalb um Nachsicht, wenn ich dazu keine wunderbaren Fragen stelle, weil Sie sie alle schon beantwortet haben und ich glaube, die Meinungen sind hier kontrovers. Mich interessiert ein Punkt und ich nehme auf, was Herr Middelbeck gesagt hat: Ich glaube, wenn wir uns einer Bleiberechtsregelung ohne Stichtag zuwenden können, dann nur für Kinder und Jugendliche. Die entscheidende Frage, die ich gerne beantwortet hätte, ist die, die Herr Schmäing nicht beantworten wollte, nämlich: Was ist mit den Eltern? Ich glaube, und da würde ich Herrn Storr auch dazu befragen, dass es ohne die Eltern nicht gehen wird. Ich glaube, dass das Steine statt Brot ist. Wenn wir erfolgreiche Kinder in Deutschland halten, möchten, weil wir auch ein hohes Interesse daran haben, sie zu halten und wir ihnen nur ein eigenes Aufenthaltsrecht einräumen, werden wir kaum auf eine Akzeptanz stoßen, auch nicht bei langjährigem Aufenthalt und auch bei guten Sprechkenntnissen. Meine Frage, auch mit Blick auf mögliche zukünftige gesetzliche Maßnahmen, wenn wir zu einer gesetzlichen Bleiberechtsregelung kommen würden: Was können wir mit den Eltern in diesem Zusammenhang machen? Was würden Sie für möglich erachten, was die Frage angeht, welche beruflichen Erfahrungen und Leistungen erwarten wir und wie ist das mit der strafrechtlichen Seite dabei? Natürlich kann ich nicht den notorischen Verbrecher mit einbeziehen. Mich würde von Ihnen beiden interessieren, was können wir mit den Eltern machen, wobei Sie sagen würden, das ist auch für unsere Ausländerbehörden noch handhabbar?

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Herr Schmäing, bitte.

**SV Wilfried Schmäing**: Ich weiß nur, dass der Habicht von oben sehr gut sieht und die Maus fängt – der Bussard auch. Die Frage, die Sie gestellt haben, Herr Grindel, ist der Kernpunkt bei so einer Regelung. Was mache ich mit den Eltern, wenn ich Kinder und Jugendliche hier lasse. Die Diskussion ist schon eine Zeit lang in Gange, Niedersachsen hat das schon länger vorgeschlagen, es wird immer wieder hin- und hergewogen. Ob es irgendwann zu einer Lösung kommt, das weiß ich nicht. Jedenfalls ist der Dreh- und Angelpunkt, was mache ich mit den Eltern, die hier sind. Wir sind uns hier alle wahrscheinlich darüber einig, dass ich nicht einfach die Kinder und Jugendlichen hier lassen kann, und schicke die Eltern heim. Jetzt kann ich zu Lösungen kommen, indem ich sage: Dann z. B., wenn der Lebensunterhalt gesichert ist, dann mache ich beide Augen zu und die Eltern bleiben ohne Weiteres auch hier, die bekommen auch ihr Aufenthaltsrecht und ich mache das Buch zu. Aber was mache ich, wenn der Lebensunterhalt nicht gesichert ist, oder wenn ich Straftäter dabei habe? Kinder sind eigene Lebewesen und müssen nicht in die Fußstapfen ihrer Eltern treten, so dass es auch hier Kinder und Jugendliche gibt, die vollkommen anders als ihre

Eltern sind und ihren Lebensunterhalt sichern könnten, wenn sie eine entsprechende Ausbildung haben. Da ist die Frage: Was mache ich mit den Eltern? Ich kann mir eigentlich nur vorstellen, dass wir dann zu Duldungsregelungen kommen und zwar solange, bis die Kinder 18 Jahre alt sind. Das ist eine Regelung, die ich mir noch vorstellen könnte. Aber ich kann mir nicht vorstellen, dass man dann einfach sagt: Dann machen wir auch das Buch zu und sagen, dass die Eltern ebenfalls ein Aufenthaltsrecht bekommen. Das ist wieder die Diskussion über die Kettenduldung, wir kommen immer wieder zu dem gleichen Punkt zurück. Da kann ich nur sagen, dass man es vielleicht irgendwann einmal hinnehmen muss, dass es Personengruppen gibt, die auf Dauer mit einer Duldung in Deutschland leben. Nicht einfach zu sagen, dann drehen wir um und erteilen eine Aufenthaltserlaubnis. Ich halte das für machbar, wer mit einer Duldung in Deutschland lebt, kann hier arbeiten. Er bekommt möglicherweise eine geringere Leistung, wir wollen ja nicht, dass er höhere Leistungen bekommt. Wenn wir das Aufenthaltsrecht erteilen, sind wir wieder in einem Bereich, wo Leistungen gewährt werden müssen und wo auch möglicherweise höhere Leistungen gewährt werden müssen. Das muss man sich gut überlegen, ob das wirklich die Lösung dieser Probleme ist. Klar ist, bei Kindern und Jugendlichen muss man sich genau ansehen, wer hier einen Hauptschulabschluss oder gar das Gymnasium geschafft hat, bei dem ist es schon schwierig, zu sagen: Du musst raus. Das ist auch etwas, was Herr Pfaff angesprochen hat. Diese Fälle haben wir in der Härtefallkommission, und wie es heißt, lösen wir sie auch über die Härtefallkommission. Wenn man so eine Regelung hat, ist sie auch nicht die schlechteste. Sie hat natürlich eine Gnadenregelung und man kann damit den einen oder anderen Fall abwenden. Problematisch ist in den Fällen, dass ich diejenigen begünstige, die „Lautsprecher“ haben. Bei den Menschen, die keinen „Lautsprecher“ haben, da funktioniert das nicht. Diejenigen, die einen „Lautsprecher“ haben, bei denen ist es sehr schnell, dass Abgeordnete aller Parteien dann in dieses Konzert mit einstimmen, egal welcher Colour sie angehören. Das ist nicht immer einfach für jemand, der in der Ausländerbehörde sitzt und jahrelang dafür sorgen sollte, dass dieser Mensch Deutschland verlässt. Das sind schwierige Fragen, ich kann keine wirklich gute Antwort darauf geben. Aber man muss auf jeden Fall weiter diskutieren.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank! Herr Storr, Sie waren auch angesprochen.

SV **Christian Storr**: Herr Schmäing hat schon viel gesagt. Es klingt auf den ersten Blick vielleicht ganz gut, aber in der Tat habe ich ja die Eltern mit dabei und ich sehe auch keine für alle Beteiligten erfreuliche Lösung. Den Eltern zu sagen: Das Kind ist 16 Jahre alt, noch zwei Jahre, dann geht es nach Hause und ihr Sohn bleibt hier. Das ist auch nicht gerade besonders human. Es geht um die Personensorge. Das Einzige wäre, dass die Eltern sagen, wir verzichten auf unsere Personensorge und ein Familienrichter müsste die Sorge dann jemand anders übertragen. Das ist aber fast schon ein staatliches Kind wegnehmen aus meiner Sicht, das dürfte kaum gehen. Es bleibt wirklich nur, bei denen, die unbegleitet sind, die wären in dieser Hinsicht leichter zu behandeln, da gibt es keine Eltern in Deutschland, dass die Eltern so lange bleiben, bis das Kind volljährig ist. Aber wie es dann weitergeht, wahrscheinlich zur nächsten

Altfallregelung, es ist schwierig. Die Kriterien sind ja schon genannt worden, das Beherrschen der Sprache, ähnlich wie es in § 104b AufenthG auch steht. Aber es gibt hier keine Musterregelung.

**BE Reinhard Grindel** (CDU/CSU): Eine kurze Nachfrage: Wäre nicht auch unter dem Stichwort „Anreiz“ tatsächlich für die Unterhaltssicherung zu sorgen, ein Gesichtspunkt, den man sehen könnte? Dass man sagt: Passt auf, euer Kind bekommt mit 18 Jahren ein eigenes dauerhaftes Aufenthaltsrecht. Wenn ihr euch in den kommenden zwei Jahren anstrengt, das hinzubekommen, dann bekommt ihr das auch. Das könnte ja auch ein Antrieb sein, sich in den Arbeitsprozess einzugliedern.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Das war vielleicht eher eine Feststellung.

**SV Wilfried Schmäing**: Ich habe Schwierigkeiten, hier auf Anhieb darauf zu antworten. Ich kann Ihnen nur sagen, wir müssen dieses Problem lösen. Wir müssen sagen, wir erteilen eine Duldung. Ich warne aber wirklich davor, die Hoffnung zu haben, Menschen, die sechs, acht oder zehn Jahre in Deutschland und sich bisher nicht in den Arbeitsmarkt integriert haben, dann zu sagen, ja die haben eine Duldung gehabt, die haben möglicherweise auch ein Aufenthaltsrecht zwischendurch gehabt. Dann zu sagen, jetzt schaffe ich den Anreiz und in zwei Jahren schaffen die das. Schauen Sie sich die Bleiberechtsregelung an, wie viele es wirklich geschafft haben und wie viele in welchen Verhältnissen leben, obwohl sie ein Aufenthaltsrecht haben. Dabei habe ich meine Probleme. Es schaffen die Kinder und Jugendlichen, aber die Eltern schaffen es häufig nicht. Die schaffen es nicht, nicht weil sie es nicht wollen, sondern weil sie häufig auch nicht können. Die Beispielfälle, die ich aus der Härtefallkommission ganz häufig sehe, sind, dass die Kinder und Jugendlichen es geschafft haben, die haben sich auf in Deutschland integriert und die Eltern bis heute kein Deutsch sprechen. Die auch bis heute nicht arbeiten, obwohl sie eine Arbeitserlaubnis haben. Ob es am Willen liegt, oder daran, dass sie keinen Arbeitsplatz finden, das kann ich Ihnen nicht sagen. Aber es ist wirklich ein Unterschied zwischen den Kindern und Jugendlichen und den Eltern, der ist evident. Er fällt in der Härtefallkommission immer wieder auf und macht deutlich, dass man nicht einfach sagen kann, na gut, dann machen wir noch einmal zwei Jahre, dann kriegt ihr das vielleicht hin. Das wären Menschen, die dauerhaft in den Sozialsystemen sind. Davon bin ich ziemlich überzeugt.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank! Herr Middelbeck, Sie wollten noch kurz etwas sagen.

**SV Paul Middelbeck**: Wir haben den Vorschlag aus Niedersachsen entwickelt, weil immer die Frage anstand, wenn Jugendliche in Familien Bleiberechtsregelungen nicht erfüllten, weil sie als Teil der Familie nicht berücksichtigt werden konnten, weil die Eltern die Voraussetzungen nicht erfüllten, was machen wir mit den Jugendlichen, die selbstständig hier bleiben könnten, weil sie bereits 15, 16 oder 17 Jahre sind? Es stand auch immer in Frage, ihnen eine eigenständige Perspektive zu geben. Wenn man dann

35ansetzt und in der Zeit, bis die Kinder volljährig sind, den Eltern eine Duldung gibt, ist das zwar richtig und auch möglich. Die Frage ist aber, was macht man darüber hinaus? Da wäre zu überlegen, dass bei einer solchen Regelung die Eltern die Gelegenheit erhalten, solange die Kinder minderjährig sind, die Voraussetzungen für ein eigenständiges Recht, also sie die Erteilungsvoraussetzungen des § 5 AufenthG erfüllen, das heißt, Lebensunterhaltssicherung, keine erheblichen Straftaten und die Sprachkenntnisse müssen auch in dieser Zeit erreicht worden sein. Das gäbe eine Regelung, die dann über die Kinder auch rund wäre.

*Einwurf Abg. Rüdiger Veit: nicht rekonstruierbar*

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Herr Pfaff, Sie hatten sich gemeldet.

SV **Victor Pfaff**: Zum Stichwort „ernsthafte Bemühen“: Es wäre für die Kinder ein riesiges Integrationshindernis, wenn sie ständig vor Augen haben müssten, dass die Eltern mit Eintritt der Volljährigkeit möglicherweise das Land verlassen müssten. Wir haben im Gemeinschaftsrecht zu Gunsten des Stambberechtigten den erweiterten Familiennachzug nach Art. 10 der Verordnung 1612/68, also seit 1968 haben wir vernünftige Regelungen zu Gunsten dessen, der hier lebt und arbeitet, dass er seine Eltern kommen lassen darf. In der Familienzusammenführungsrichtlinie sollte das auch so geschaffen werden, die Bundesrepublik Deutschland hat das zusammen mit Österreich Arm in Arm verhindert. Warum hat der europäische Gesetzgeber das damals so geregelt? Weil er weiß, dass jemand, der hier lebt und arbeitet, sich nicht integrieren kann, wenn er ständig in Sorge sein muss, was ist mit meinen Eltern. Sind sie dort geblieben, oder müssen sie jetzt das Land verlassen. Ein praktischer Aspekt: Wenn die Eltern mit ihren Kindern nicht von Wiesbaden nach Mainz fahren dürfen, weil die Duldung auf das Land Hessen beschränkt ist ... Danke!

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Die nächste Wortmeldung, Kollege Rüdiger Veit, bitte.

BE **Rüdiger Veit** (SPD): Ich würde zunächst gerne einmal festhalten und deswegen hatten mich diese Fragen auch ernsthaft interessiert, dass mindestens in der Frage eines Bleiberechts und günstigerer Regelungen für Kinder und Jugendliche wechselseitig die Möglichkeit nicht ganz ausgeschlossen ist, dass man sich aufeinander zubewegen kann. Dass wir dann aber die schwierige Frage zu klären haben: Was ist nicht nur mit den Eltern, sondern mit dem Rest der Familie? Es kann ja sein, dass ein oder zwei von vier Kindern gut integriert sind und wir haben im Computer noch ein oder zwei straffällige andere Geschwister, dann wird es noch schwieriger. Ich bin schon ganz froh und das sage ich ohne zynischen Unterton, dass vielleicht hierbei ein Aufeinanderzubewegen möglich ist. Ich komme aber noch einmal mehr zur grundsätzlichen Frage „nicht stichtagsbezogene Bleiberechte“ zurück, so, wie das von Ihnen, Herr Middelbeck, Herr Schmäing und Herr Storr in den Raum gestellt worden ist. Ich darf Ihre Äußerungen mit meinen Worten ein bisschen zusammenfassen: Erstens, sozusagen systemwidrig unserem Aufenthaltsrecht und zweitens, womöglich einen Pullfaktor

auslösend. Drittens, darüber hinaus, auch das darf ich sehr verkürzen, in erster Linie diejenigen zu begünstigen geeignet sind, die es bisher mit schierer Böswilligkeit verstanden haben, sich ihrer Abschiebung zu entziehen. Das waren die drei harten Argumente, bei denen Sie gesagt haben: Das geht eigentlich vom Grundsatz her so nicht. Ich würde gerne unsere übrigen Sachverständigen bitten, sich mit dieser Argumentation a) völlig systemwidrig, b) Pulleffekt und c) den dritten von mir erwähnten Aspekt auseinanderzusetzen und zu sagen, was Sie dazu meinen. Ich habe dazu eine Meinung, aber die will ich jetzt hier nicht äußern, sondern ich will das von Ihnen hören, inwieweit Sie diese Überlegungen teilen würden oder für widerlegbar halten. Ich würde Sie bitten, wenn Sie sie für widerlegbar halten, sie auch zu widerlegen. Ich hoffe, es ist klar, was ich meine. Danke!

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Wir hoffen! Die Frage richtet sich an die übrigen Sachverständigen, Herr Dr. Dienelt, bitte.

SV **Klaus Dienelt**: Zunächst zu der Frage, ob die Einführung einer Bleiberechtsregelung systemwidrig ist. Ich halte das Argument der Systemwidrigkeit geradezu aus der Luft gegriffen. Warum? Wir haben schon immer im Gesetz eine Altfallregelung stehen: Das ist § 25 Abs. 5 AufenthG in Verbindung mit Art. 8 Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK). Bevor der Gesetzgeber tätig wurde und § 104a AufenthG eingeführt hatte, konnte man verfolgen, was in der Rechtsprechung passierte. Die Rechtsprechung hatte sich geradezu explosionsartig entwickelt, nachdem der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) festgestellt hatte, dass integrierte Personen, die über lange Jahre ihren Aufenthalt in einem Staat hatten, nicht in ihr Heimatland zurückgeführt werden dürfen, sondern einen Anspruch auf Legalisierung ihres Aufenthalts geltend machen konnten. Die Folge war, dass die Verwaltungsgerichte in Stuttgart, Darmstadt und Mannheim versucht haben, Kriterien aus der Menschenrechtskonvention zu entwickeln, um zu beurteilen, ob ein Ausländer hinreichend verwurzelt ist. Dies hatte zur Folge, dass verwurzelten Ausländern ein Aufenthaltsrecht über § 25 Abs. 5 AufenthG zu erteilen war. Das Ganze führte zu einem Wildwuchs. Deswegen war es absolut wünschenswert, dass der Gesetzgeber als Souverän die Kriterien festlegte, die er für eine Integration für erforderlich hielt. Man kann sich dieses Gestaltungsspielraums wieder begeben mit der Folge, dass man es erneut der Rechtsprechung überlässt, die Integrationskriterien für eine Verwurzelung festzulegen. Aber man darf keinesfalls glauben, dass es gegenwärtig keine Altfallregelung gäbe, weil das Völkerrecht über die Rechtsprechung des EGMR zwingend eine Auslegung des § 25 Abs. 5 AufenthG nach sich zieht, die auch die Fälle, die heute in § 104a AufenthG erfasst sind, auffängt. Dies ist aus meiner Sicht ein ganz wichtiger Punkt, um sagen zu können, dass die Einführung einer Bleiberechtsregelung nicht systemwidrig ist. Unser Ausländerrecht ist immer menschenrechtskonform auszulegen! Dennoch ist ein un geregelter Zustand nicht wünschenswert. Ich finde daher § 104a AufenthG deutlich besser, weil der Gesetzgeber hier bestimmte Vorgaben für das Maß der für ein Aufenthaltsrecht notwendigen Integration aufgestellt hat mit der Folge, dass die Rechtsprechung diese – immer mit Blick auf die Vorgaben der Menschenrechts-

konvention – herangezogen hat. Eines ist erkennbar: Seit wir § 104a AufenthG haben, gibt es kaum noch Fälle, in denen man zu dem Ergebnis gekommen wäre, dass es menschenrechtswidrig wäre, dem Ausländer keinen Aufenthaltstitel zu erteilen, so dass über § 25 Abs. 5 AufenthG eine Lösung hätte gesucht werden müssen. Frau Eckertz-Höfer, Präsidentin des BVerwG, hat in einem Aufsatz zu Recht darauf hingewiesen, dass ein Rückgriff auf § 25 Abs. 5 AufenthG nicht ausgeschlossen sei, wenn der § 104a AufenthG einmal nicht greifen sollte. In diesen Fällen ist es daher immer noch möglich, über die Menschenrechtskonvention zu einem Aufenthaltstitel zu kommen. Soweit zur Frage der Systemwidrigkeit, die aus meiner Sicht nicht gegeben ist.

Zur Frage des Pullfaktors: Wir haben den Zuzug Drittstaatsangehöriger nicht im Hinblick darauf erlebt, dass wir Legalisierungen in großem Umfang durchgeführt hätten. Insoweit fehlen uns die Erfahrungswerte; vielleicht wäre es bei Spanien anders. Was man aber feststellen muss, ist, dass wir einen Zustand haben, bei dem der Zustrom von Menschen aus unterschiedlichen Gründen, insbesondere aus Bürgerkriegsgebieten oder Bereichen mit Kriegszuständen, anhält. Diese Personengruppen sind in der Lage, freiwillig auszureisen. Die Flüchtlinge können zwar freiwillig nach Afghanistan oder in den Irak ausreisen, aber jeder wird verstehen, wenn die Personen das nicht freiwillig machen. Die Situation ist daher dadurch geprägt, dass sich im Bundesgebiet Ausländer aufhalten, die zwar ausreisen könnten, aber aus menschenrechtlich nachvollziehbaren Gründen, die auch durch die Politik getragen werden – deswegen gab es ja die Erlassregelungen, mit denen Abschiebungsstopps verfügt wurden –, nicht abgeschoben werden. Dass wir über Jahrzehnte diese Leute hier behalten haben, mit der Folge, dass wir deswegen eine so große Anzahl von Langzeitgeduldeten vorfinden, hat aber auch nicht zu einem Anreiz für eine Zuwanderung nach Deutschland geführt. Ich glaube daher auch nicht, dass eine restriktive Bleiberechtsregelung in § 25a oder § 104a AufenthG Anreize für einen unkontrollierten Zuzug schafft. Das halte ich deshalb für fernliegend, weil die Anforderungen an die für das Aufenthaltsrecht zu erbringende Integrationsleistung, nämlich Spracherwerb und Lebensunterhaltssicherung, immer noch so hoch sind, dass man diese Anforderungen sowie den langjährigen Aufenthaltszeitraum erst einmal erreichen muss.

Die Überlegung, dass sich Personen der Abschiebung entziehen und damit die Grundlage für ein Bleiberecht schaffen, finde ich etwas holzschnittartig. Die Personengruppe der langjährig Geduldeten muss man sich genau ansehen. Warum konnten sie nicht abgeschoben werden? Was heißt, sich der Abschiebung entziehen? Warum sind sie nicht bereit gewesen, an der Beseitigung von Ausreisehindernissen mitzuwirken? Wenn man in ein Bürgerkriegsland zurückgeführt werden soll, in dem die humanitären Zustände katastrophal sind, dann wird man diesen Personen die Verweigerungshaltung zwar rechtlich vorwerfen können, aber man wird dafür durchaus humanitär Verständnis aufbringen können.

*Einwurf Abg. **Reinhard Grindel** ohne Mikro: Und die 90 %, die freiwillig gegangen sind, sind doof?*

**SV Klaus Dienelt:** 90 % nach Afghanistan, das ist nicht meine Kenntnis.

*Einwurf Abg. Reinhard Grindel: nicht rekonstruierbar*

**SV Klaus Dienelt:** Die Fragen, die sich da stellen, haben mit der Analyse zu tun, warum diese Personen das Bundesgebiet nicht verlassen haben. Das mag daran liegen, dass sie Minderheiten angehören, die keine Rückkehroptionen haben, oder bei denen man aus gutem Grund verstehen kann, dass sie nicht in ungesicherte Lebensverhältnisse zurückkehren wollen. Ich glaube, dass sich der Vorwurf, Ausländer hätten sich der Abschiebung entzogen, häufig von den tiefen humanitären Gründen entfernt, die den Einzelfällen zugrunde liegen und die erklären, warum diese Personen ihrer Ausreisepflicht nicht nachgekommen sind. Wenn man sich diese Fälle ansehen würde, würde die Akzeptanz dafür, dass man diesen Personen helfen und ihnen die Hand reichen kann, deutlich zunehmen. Es gibt sicher Fälle, bei denen man es nicht machen würde. Aber für diese haben wir einen Ausschlussgrund. Wenn jemand die Abschiebung immer verhindert, so bekommt er auch keine Aufenthaltserlaubnis nach der Härtefall- oder Bleiberechtsregelung. Das soll ja auch nicht durch den Gesetzentwurf geändert werden. Herr Grindel, wenn Sie hier Bedenken haben, dann ist es Aufgabe der Politik, die Kriterien zu formulieren. Aber sich gänzlich gegen eine stichtagsfreie Härtefallregelung zu sperren, das halte ich für verkehrt. Sie überlassen den Bereich sonst komplett der Rechtsprechung und das wollen Sie nicht, glauben Sie mir.

**Vors. Wolfgang Bosbach:** Herr Eckeberg, bitte.

**SV Dietrich Eckeberg:** Da ich kein Volljurist bin, will ich auf die erste Frage vorsichtig antworten. Aus der Praxis kennen wir eine Vielzahl von Fällen, wo Ausländerbehörden bei ähnlichem Sachverhalt unterschiedlich urteilen, nach § 25 Abs. 5 AufenthG oder § 25 Abs. 4 Satz 2 AufenthG Aufenthalt erteilen, wo andere Ausländerbehörden sagen: „Der auf keinen Fall.“ Das heißt, die Systemwidrigkeit ist aus meiner Sicht eine Kategorie, die schwer fassbar ist, weil sie schon im Verwaltungshandeln systemwidrig angelegt wäre, auf jeden Fall auf der faktischen Ebene. Im Dialog mit den Ausländerbehörden will ich darauf hinweisen, dass sich bei uns, seit die Kirchen letztes Jahr im Mai den Aufruf für ein Bleiberecht gestartet haben, die Meldungen von Ausländerbehörden häufen, die sagen: „Setzt euch für eine stichtagsfreie Regelung ein.“ Das aus Ausländerbehörden, die natürlich nie genannt werden wollen, weil sie das gar nicht dürften, aber weil der kommunale Druck so hoch ist. In Nordrhein-Westfalen, das wird allen im Raum bekannt sein, gab es im letzten Jahr bereits über 30 kommunale Beschlussfassungen für verlängerte Bleiberechtsregelungen. Ich weiß nicht, ob man den Menschen allen sagen kann, die sind systemwidrig in ihrem Denkansatz, egal welche Partei, weil CDU-geführte Kommunen genauso wie SPD-geführte Kommunen dabei sind. Ich glaube, wir haben eine Realität, die sich auf einer anderen Ebene bewegt.



Zu dem Stichwort Pullfaktor: Dazu fällt mir nur ein Satz ein – als sei es so einfach, nach Deutschland zu kommen. Ich mache hier bewusst eine Pause, weil Sie wissen, wie es an den Außengrenzen von Deutschland aussieht. Wir reden, wenn, dann über Nachfolgefragen des Krieges Ex-Jugoslawiens und eigentlich auch nur noch darüber. Wir reden dann nicht mehr über den Irak, wir reden auch nur noch sehr eingeschränkt über die Türkei, nur noch mit der Querverbindung Assoziationsabkommen. Das heißt, die Frage des Pullfaktors, das ist eine Debatte vom Asylkompromiss, die eigentlich in den Geschichtsmüllkorb gehört, weil sie gar nicht mehr mit der Realität korrespondiert. Die Menschen können unser Land ja gar nicht mehr erreichen. ...

*Einwurf Abg. Rüdiger Veit und Vors. Wolfgang Bosbach: nicht rekonstruierbar*

**SV Dietrich Eckeberg:** Ja, das stimmt, Herr Bosbach, dazu sage ich noch einen Satz. Das stimmt aus meiner Sicht. Ich möchte das Bild der 40 % und 60 % von vorhin von Herrn Storr und auch von Herrn Heinhold noch einmal in Erinnerung rufen, weil es auch in meiner schriftlichen Stellungnahme enthalten ist. Ich habe drei Länderbeispiele von Hintergründen genannt – Irak, Kosovo und Türkei. Ich könnte das vorlesen, aber das wäre unsinnig. Es sind aber auf jeden Fall Punkte, wo man auf keinen Fall sagen kann, dass die Einzelpersonen verschleppt, verzögert, behindert, getäuscht oder sonst etwas hätten. Sondern wo man im Einzelfall sehen und belegen kann, ob es die UNMIK-Verantwortung oder ob es die PKK-Zugehörigkeit war, dass Menschen in der Duldung gelandet sind. Die faktisch aus unserem Land nicht abgeschoben werden durften und in der Duldung blieben. Ich glaube, dass diese Debatte in den Mittelpunkt gehört. Genauso wie die Debatte, dass es Menschen gibt, die getäuscht haben.

Auf die möchte ich zum Schluss eingehen. Wir sind erfreut über den Realitätssinn in der Rechtssetzung, auch im Sinne der Verwaltungsvorschriften. Nämlich, dass auf Ursächlichkeit und auf Vorsatz abgestellt wird, und nicht mit Begriffen „der hat getäuscht“. Es muss auch im Kontext stehen, ob jemand aus diesem Land deshalb nicht ausgereist ist. Gab es einen kausalen Zusammenhang? Juristen sagen mir, ich kenne keinen anderen Zusammenhang, wo es nicht Verjährungsfristen gibt. Das heißt, wenn jemand sagt: Ja, ich habe getäuscht. Drei Jahre später sagt er: Ich bin bereit, meinen Pass zu holen, oder die Illegalität aufzudecken. Bleibt das lebenslang an der Person kleben? Gibt es nicht auch eine Möglichkeit, so wie es in den Verwaltungsvorschriften angelegt ist, dass man dieses ursprüngliche Fehlverhalten heilen kann? Im Sinne, wie ich Sie, Herr Grindel verstanden habe, Sie haben das zu der Kinderfamilie gesagt, dass man irgendwann sagen kann: Wir geben den Eltern mit eine Chance, sich auf den Weg in die Gesellschaft zu machen. Aber sie müssen sich um Arbeit bemühen, sie können nicht schwer straffällig sein usw.

Einen letzten Punkt möchte ich ansprechen, bezogen auf die Böswilligkeit: Ich glaube, in der Frage Boshaftigkeit und sich der Abschiebung zu entziehen, an dieser Stelle müssen wir die Ausschlussgründe noch einmal genau ansehen. Einen Punkt will ich benennen, der für mich der Intention, die spürbar ist und der gesetzlichen Altfall-

regelung zuwiderläuft. Mir und uns in der Praxis erschließt es sich nicht, warum Straftaten, die nur Ausländer begehen können, nämlich Residenzpflichtverletzungen, überhaupt in einer Regelung enthalten sind. Wenn sie durch unterschiedliche Einreisezeitpunkte in das Land kommen und ihr Partner wohnt in Baden-Württemberg, dann besuchen sie den. Da interessiert die Residenzpflichtverletzung nicht. Oder wir haben die Fälle, da geht es um den Discobesuch in der Nachbarstadt fünf Kilometer weg, das, weil die Residenzpflicht in der Geschichte so eng gelegt ist. Wenn das aber dazu führt, dass jemand über mehrfach so gereist gar nicht in die Bleiberechtsregelung gekommen ist, so wie es jetzt der Fall ist, dann erschließt sich uns in der Praxis nicht, was das damit, wenn sich jemand um Integration bemüht, zu tun haben könnte. Danke schön!

*Vors. Wolfgang Bosbach: Einwurf - nicht rekonstruierbar*

**SV Hubert Heinhold:** Ich kann jetzt die vorher vergeudete Zeit hereinholen und mich kurzfassen, weil das meiste schon gesagt wurde. Systemwidrig ist das schon deshalb nicht, weil wir jetzt bereits in § 25 Abs. 5 Satz 3 AufenthG im Grunde eine solche Regelung haben. Die Aufenthaltserlaubnis soll erteilt werden, wenn die Abschiebung seit 18 Monaten ausgesetzt ist. Es sind bestimmte Bedingungen daran geknüpft. Wenn ich die Bedingungen etwas verändere, wenn ich statt 18 Monaten fünf oder zwölf Jahre nehme, ist das keine Systemänderung, sondern ich bleibe im System.

Zum Pullfaktor: Natürlich kommt niemand deshalb, weil er nach fünf oder zwölf Jahren die Chance hat, ein Bleiberecht zu erhalten. Das ist lebensfremd und surreal. Sie wissen, wie die Situation an den Außengrenzen ist, man kann sie nur mit viel Geld und unter Lebensgefahr überwinden – Frontex, Mittelmeer..., Sie wissen, wie die Situation dort ist. Glaubt hier wirklich jemand im Saal, dass einer diese Lebensgefahr auf sich nimmt, weil er die Hoffnung hat, in zehn Jahren bekomme ich dann ein Bleiberecht, wenn ich schon kein Asyl bekomme. Das ist nicht real. Ein Pullfaktor tritt dadurch meines Erachtens ganz sicher nicht ein.

Zur Begünstigung der Böswilligen: Dazu kann ich mich vollkommen Herrn Eckeberg anschließen, das sind die entscheidenden Gesichtspunkte, warum man trotzdem eine solche Regelung treffen kann.

Eine letzte Bemerkung: Es ist nicht die Masse der Leute, die schwindelt und erschleicht, es sind ein paar Wenige. Von den Wenigen werde ich wiederum einige mit den normalen Mitteln, z. B. auch des Strafrechts von vornherein ausschließen können. Ich habe dann immer noch die Möglichkeit, die allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen, wenn Ausweisungsgründe vorliegen, als Schranke einzubauen. Auch das überzeugt mich nicht als Argument gegen eine stichtagsunabhängige Bleiberegelung.

*Vors. Wolfgang Bosbach: nicht rekonstruierbar*

**SV Victor Pfaff:** Systemwidrig war die Formulierung des § 25 Abs. 5 AufenthG, so wie sie jetzt drin steht. Die Aufenthaltserlaubnis wird nicht erteilt, wenn die freiwillige Ausreise möglich ist. Das BVerwG musste den Rechtsstreit dadurch beenden, dass es gesagt hat: Unzumutbar! Darum geht es. Wenn ich ein rechtliches Abschiebungshindernis habe, ist die freiwillige Ausreise immer möglich, aber sie ist unzumutbar. Auch hier hat der Gesetzgeber geglaubt, durch eine zu enge Formulierung das Problem lösen zu können. Er hat es aber nicht gelöst, die Rechtsprechung musste ihn korrigieren.

Die Dummen und Pulleffekt, Herr Grindel, dazu ein Wort: Schweden hat im Zuge des Ex-Jugoslawien-Krieges, gemessen an der Bevölkerungszahl, mehr Menschen aus Bosnien aufgenommen als die Bundesrepublik Deutschland, obwohl wir die Gastarbeiter aus Jugoslawien angeworben hatten. Was hat Schweden gemacht? Drei Jahre nach Dayton, also 1998, wurde angeboten: entweder ihr bleibt, dann könnt ihr auch die Staatsangehörigkeit annehmen, oder ihr geht. Was haben wir gemacht? Erst geduldet, dann Aufenthaltsbefugnis, dann wieder zurück in die Duldung, danach die Vertreibungspolitik über Jahre hinweg. Natürlich sind einige Dumme gegangen. Ich will einen Fall ganz kurz schildern, Herr Schmäing muss sich jetzt damit beschäftigen: Ein Ehepaar mit zwei Töchtern kam im Zuge des Jugoslawien-Krieges aus Bosnien. Er hat sofort Arbeit gefunden, nachdem es ihm möglich war, zu arbeiten. Er hat sieben Jahre lang als Dachdeckergehilfe in ein und demselben Betrieb gearbeitet. Dann wurde die Familie „fortgeekelt“ im Zuge unserer Rechtsanwendung. Sie sind auch gegangen. Nach einigen Jahren konnten sie in Bosnien nicht Fuß fassen und kamen wieder. Sie haben dann einen Asylantrag gestellt. Er wurde sofort wieder bei seinem alten Arbeitgeber angestellt. Jetzt wird der Fall in der Härtefallkommission landen. Das können wir uns sparen, wenn wir von vornherein in Bezug auf solche Situationen rechtlich angemessen reagieren und nicht in der Vorstellung leben: wer durch die Hintertür nach Deutschland gekommen ist, der muss auch wieder das Land verlassen. Natürlich sind sie alle aus Jugoslawien durch die Hintertür gekommen. Abgesehen von zwei Kinkel-Zügen, zweimal 5.000, das waren die Einzigen, die rechtmäßig eingereist sind. Alle anderen sind illegal nach Deutschland eingereist. Die Bundesrepublik Deutschland hat die These vertreten, die müssen auch wieder gehen und kostet uns das 10, 15 oder noch mehr Jahre. Das sollte durch eine flexible Regelung mit vernünftigen Kriterien beendet werden.

Vors. **Wolfgang Bosbach:** Herr Veit, Sie haben noch eine Nachfrage.

**BE Rüdiger Veit (SPD):** Ich wollte mich bei den Sachverständigen bedanken, aber ich habe auch noch eine Nachfrage. Vielleicht bin ich aber nicht dran.

Vors. **Wolfgang Bosbach:** Kollege Grindel hatte auch eine Nachfrage gehabt, dann können Sie die auch haben. Ich muss nur auf die Uhr sehen, für die, die noch kommen, wird es eng.

**BE Rüdiger Veit (SPD):** Ich will nur eine provozierende Frage stellen dürfen, wobei ich die Antwort gleich mitliefere. Ich alleine gebe die Antwort.

Vors. **Wolfgang Bosbach:** Das kürzt das Verfahren ja ab, wenn jeder Kollege auch gleich die Antwort liefert.

**BE Rüdiger Veit (SPD):** Ich wollte den Gesichtspunkt von Herrn Storr beantworten, der geschrieben hat: Wenn wir das hier mit den Bleiberechtsregelungen so machen, dann sind das Geschäfte zu Lasten Dritter, nämlich der Kommunen, die das alles bezahlen müssen, wenn wir bei der Lebensunterhaltssicherung zu großzügig sind. Da hätte ich normalerweise die Frage gestellt: Stimmt das? Um ihm dann zu antworten: Nein, das stimmt nicht, weil die Kommunen es ja auch für die Zeit bezahlen, wo die Betroffenen als Geduldete weiter hier leben, und von denen reden wir gerade. Dieses Argument, das können wir getrost „auf den Müllhaufen der Geschichte werfen“.

*Einwurf nicht rekonstruierbar: Aber der Bund zahlt doch ...*

**BE Rüdiger Veit (SPD):** Ja, das ist die Frage. Manchmal ist es aber so, dass das Land, wie in diesem Fall früher in Hessen, die Kosten für die Flüchtlingsunterbringung den Städten und Gemeinden pauschaliert oder auf Nachweis erstattet. Ich wollte mit der Frage und der zugleich gegebenen Antwort nur das Argument, das Sie in Ihrer Stellungnahme hatten, erledigt haben.

*Einwürfe: nicht rekonstruierbar*

**BE Rüdiger Veit (SPD):** Was glauben Sie denn, Herr Storr, wie lange sich die, denen wir keine Aufenthaltserlaubnis geben, hier noch aufhalten? Die sind demnächst keine acht Jahre, sondern mit höchster Wahrscheinlichkeit 12 oder 24 Jahre geduldet, was sonst? Wenn die ohne Weiteres abgeschoben werden könnten, wären die ja längst nicht mehr da.

Vors. **Wolfgang Bosbach:** Herr Eckeberg, bitte.

**SV Dietrich Eckeberg:** Ich würde gerne ein, zwei Gedanken zu dem Punkt Zuwanderung in die Sozialsysteme sagen. Eine Bleiberechtsregelung ist nie kostenneutral, aber wir beschäftigen uns mit den Folgen unfreiwilliger Langzeitarbeitslosigkeit. Aus meiner Sicht muss das auch der gedankliche Ansatzpunkt sein. Wenn man eine Lösung sucht, dann muss der gedankliche Ansatzpunkt sein, wir sprechen über Langzeitarbeitslose. Das heißt, ich möchte anregen, dass Sie sich mit der Frage, wie lange braucht jemand, um aus der Langzeitarbeitslosigkeit auf einer fairen Ebene in den Arbeitsmarkt zu starten, wissenschaftlich beschäftigen. Ich möchte als Zweites aus meiner Sicht korrigieren: Es geht um Hartz-IV Leistungen und die zahlt nicht die Kommune. Ich wage die These, dass durch die Bleiberechtsregelung der durch Arbeit erbrachte Anteil, den Langzeitgeduldete nun zur Lebensunterhaltssicherung beitragen,

höher ist als der Betrag, der vorher im Wege von passiven Lohnersatzleistungen – Asylbewerberleistungsgesetz – ausgegeben wurde. Auch dieser Frage sollte aus meiner Sicht nüchtern nachgegangen werden, wenn man nach Abschlusslösungen sucht. In diesem Sinne verstehe ich auch den sehr hilfreichen Ansatz des Bundesarbeitsministeriums, in Nordrhein-Westfalen gibt es alleine zwölf Projekte, genau mit dem gedanklichen Ansatz „Arbeitsaufnahme fördern“. Ich könnte an Beispielen und Erfolgsgeschichten erzählen, wie das in der Einzelbegleitung gelingen kann, das ist mühsam. In die Richtung müsste die Aufmerksamkeit gehen.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank! Frau Kollegin Jelpke, bitte.

BE **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich möchte noch eine Nachfrage zum Problem langjährige Kettenduldung und der Desintegration der Betroffenen über Jahre hinweg stellen. Ich möchte gerne von Herrn Heinhold und Herrn Pfaff Vorschläge hören, weil auch kritisiert wurde, was wir dazu in unserem Gesetzesentwurf formuliert haben, das will ich hier nicht weiter kritisieren. Aber was sind Ihre Vorschläge, insbesondere wenn es um die Regelung zur Vermeidung von Kettenduldung nach § 25 Abs. 5 AufenthG geht, und wie das in diesem Fall weitergehen könnte? Es wurde immer wieder über lange Jahre im Bundestag debattiert, mit diesem Paragraphen Kettenduldung zu verhindern. Ganz offensichtlich ist es aber nicht gelungen.

Der zweite Punkt, zu dem ich fragen möchte, geht ebenfalls an dieselben Sachverständigen: Ich fand erfreulich, dass die Forderung kam, die Beschäftigungsverordnung zu verändern, d. h. das Arbeitsverbot aufzuheben. Ich hätte gerne von Ihnen noch einmal eine Position dazu.

Zu einem Bereich, der überhaupt noch nicht angesprochen wurde, und vielleicht können dieselben Sachverständigen auch aus ihrer Erfahrungspraxis etwas dazu sagen. Nach einer Kleinen Anfrage gibt es etwa 70.000 Menschen, die gar keine Duldung haben. Viele Gruppen sind heute schon genannt worden und ich will das nicht verlängern. Aber es betrifft z. B. auch Leute, die ausreisepflichtig sind, aber nicht ausreisen können in die genannten Krisengebiete. Aber auch, weil sie gegen die Residenzpflicht verstoßen, oder weil sie bestimmten Organisationen angehört haben, sind sie weder in die Altfallregelung noch in die gesetzliche Regelung hineingekommen. 53.000 von diesen 70.000 Nichtgeduldeten aber Ausreisepflichtigen sind länger als sechs Jahre in Deutschland. Meine Fragen dazu: Was haben Sie da für Ideen, wie das Parlament damit umgehen soll? Welche Vorschläge würden Sie machen?

Ich würde Herrn Dr. Dienelt, Herrn Heinhold und Herrn Eckeberg fragen wollen, wie sie zum Punkt „Schutz der Familie nach Art. 6 Grundgesetz (GG)“ stehen? Die Frage, die wir hier auch schon diskutiert haben, z. B. den Vorschlag der Sonderregelung für jugendliche Ausländer bzw. Abschiebung von Eltern, also die Frage von Nützlichkeit

und weniger Nützlichkeit bei Jugendlichen, sie sind ja auch einplanbar für die deutsche Wirtschaft, die Eltern offensichtlich nicht. Was ist Ihre Meinung dazu? Danke schön!

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank! Herr Heinhold, bitte.

SV **Hubert Heinhold**: Erstens: Die Vorschläge zur Vermeidung von Kettenduldung liegen in Form der drei Vorschläge auf dem Tisch. Es braucht eine stichtagsunabhängige Regelung, nach fünf, nach acht, nach zehn Jahren, darüber kann man reden.

Zweitens: Diese Regelung muss all die Menschen umfassen, denen eine Rückkehr nicht möglich und nicht zumutbar ist, von denen wir sie nicht erwarten können und auch nicht ernsthaft durchsetzen werden und wollen. Für diese Menschen brauche ich eine Regelung, die ich entweder in Form des vorgeschlagenen § 25a AufenthG gießen kann, oder durch eine Erweiterung von § 25 Abs. 5 AufenthG. Ich brauche aus meiner Sicht nicht notwendigerweise eine Ergänzung z. B. um die Punkte Lebensunterhaltssicherung, Strafbarkeit etc. Das kann man aufnehmen, das muss man aber nicht, weil wir im Grunde solche Regelungen bereits im allgemeinen Teil bei den allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen haben. Es darf kein Ausweisungsgrund vorliegen, der Lebensunterhalt muss vom Grundsatz her gesichert sein, all das ist bereits geregelt. Was ich brauche, ist die Rückausnahme für vulnerable Menschen, bei denen ich diese Voraussetzungen nicht verlangen will oder sie modifizieren möchte. Ich habe in meinen schriftlichen Ausführungen auch gesagt, wie ich mir das vorstelle: Für die vulnerablen Gruppen – Lebensunterhaltssicherung streichen, bei den anderen genügen ernsthafte Anstrengungen, den Lebensunterhalt zu sichern. Bei der Strafbarkeit – keine starren Grenzen, den Einzelfall betrachten. Deutschkenntnisse – können nicht verlangt werden. Das wäre aus meiner Sicht die Regelung, die man braucht. Geknüpft an die Unmöglichkeit oder Unzumutbarkeit einer Rückkehr, verbunden mit der Prognose, dass das auch künftig so wird sein. Bei Jugendlichen ist das Stichwort: Gekoppelt an eine Integration, die bereits erfolgt oder aufgrund der Ausbildung zu erwarten ist.

Zur zweiten Frage, der Arbeitsaufnahme: Natürlich, man muss die Beschäftigungsverfahrensverordnung so ändern, dass vom ersten Tag an die Arbeit erlaubt wird. Wir sprechen von fordern und fördern und verbieten im ersten Jahr dem Asylbewerber und dem Geduldeten die Erwerbstätigkeit. Das ist Nonsense. Wir sperren die Menschen in Lager oder Unterkünfte, wir versorgen sie mit Essenspaketen und desintegrieren auf diese Art und Weise systematisch. Wenn sie nach ein paar Jahren aus den Lagern herauskommen, dann erwarten wir, dass sie jetzt den Lebensunterhalt sichern. Dann erwarten wir, dass sie für sich selber sorgen können. Ein Teil davon ist durch die Bedingungen zermürbt, zum Alkoholiker geworden, ist auf jeden Fall der Arbeit und der Selbstversorgung entwöhnt. Insofern, ja, Arbeit am ersten Tag.

Zur nächsten Frage: Wo kommen die 70.000 her, die keine Duldung haben? Ich weiß es nicht. Ich kann Ihnen aus meiner Praxis ein paar Fälle sagen, wo ich Menschen

hatte, die über Jahre mit Grenzübertrittsbescheinigung (GÜB) herumgelaufen sind. Das widerspricht der Rechtsprechung. Klar, wenn jemand nicht abgeschoben werden kann, muss er eine Duldung haben. In meinen Fällen habe ich die Duldung auch bekommen. Ich weiß aber, dass es solche Fälle gibt, wo die Ausländerbehörden wirklich über Jahre GÜB ausstellen. Wie das 53.000 Menschen werden können – wenn diese Angabe stimmt, sie steht in einer Antwort der Bundesregierung – ist mir nicht nachvollziehbar. Das müsste man erst einmal aufklären, wer diese Menschen sind. Dann müsste man sie entweder in die Duldung überführen, oder entsprechend in eine Bleiberechtsregelung hinüberführen. Es können keine anderen Menschen sein. Der eine oder andere Straftäter mag darunter sein, der keine Duldung hat, weil er in Haft sitzt. Das ist eine Erklärung, aber das sind nicht 53.000.

Viertens, der Schutz der Familie nach Art. 6 GG: Das Problem ist angesprochen worden, es gibt keine Patentlösung. Klar ist aus meiner Sicht: Wir können und dürfen Familien nicht zerreißen. Es ist integrationspolitisch widersinnig, von den Kindern zu erwarten, dass sie sich integrieren, wenn ich die Eltern rauswerfen will oder das androhe. Es bleibt nichts anderes übrig, und aus meiner Sicht gebietet es Art. 6 GG, dann auch den Eltern ein Bleiberecht einzuräumen. Wobei ich die schweren Straftäter sicherlich nach allgemeinen Grundsätzen ausschließen kann, da muss ich eine Interessenabwägung vornehmen. Ein Gewaltverbrecher, der möglicherweise auch noch Kindern Schaden zugefügt hat, der kann natürlich nicht von so einer Regelung profitieren. Das sind Ausweisungsgründe, die brauchen wir nicht zu debattieren. Im Regelfall muss ich auch den Eltern ein Bleiberecht einräumen. Danke!

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank! Herr Dr. Dienelt, bitte.

SV **Dr. Klaus Dienelt**: Zur Frage der Vermeidung von Kettenduldungen: Auch da knüpfe ich an das an, was mein Vorredner sagte. Eine Härtefall- oder Bleiberechtsregelung wäre sicher ein Weg, um Personen auch aus der Kettenduldung herauszubekommen. Wir werden sie nicht alle aus einer Duldung herausbekommen. Das zeigen auch schon die Erfahrungen mit den bisherigen Regelungen. Wenn man das effizient gestalten will, dann muss man an den Kernpunkt herangehen, an dem die Legalisierung bisher gescheitert ist – das ist die Lebensunterhaltssicherung. Hier kann man aus meiner Sicht – wie im Staatsangehörigkeitsrecht – Regelungen zur Anwendung bringen, die an die Vertretbarkeit der fehlenden Lebensunterhaltssicherung anknüpfen, um beurteilen zu können, ob das zu geringe Einkommen im Einzelfall unschädlich ist. Man müsste außerdem Personengruppen von der Notwendigkeit der Lebensunterhaltsdeckung ausnehmen, die aus persönlichen Gründen nicht in der Lage sind, den Lebensunterhalt zu decken. Das ist letztlich auch eine Frage der Unvertretbarkeit. Insoweit täte man gut daran, den Weg zu bestreiten, den sowohl der Entwurf der SPD-Fraktion wie auch der Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN weist. Indem dort die Regelungen für den Einzelfall ein wenig geöffnet werden, wird die Effizienz der Bleiberechtsregelung im Hinblick auf die Zahl der zu erwartenden Legalisierung von Geduldeten erhöht.

Zur Frage, die Beschäftigungsverordnung zu ändern: Das ist eine Frage, die die Politik beantworten muss. Es ist durchaus problematisch, wenn jemand, der hierher kommt, sofort Zugang zum Arbeitsmarkt hat. Dies vermag durchaus Anreize für eine Zuwanderung auslösen; jedenfalls will ich dies nicht ausschließen. Dieses Risiko muss man mit den Folgen, die die Nichtbeschäftigung hat, abwägen. Das ist eine politische Abwägung. Grundsätzlich ist es sinnvoll, Personen relativ frühzeitig Zugang zum Arbeitsmarkt zu gewähren, um damit die Integration, die für die spätere Legalisierung notwendig ist, zu ermöglichen. Das Grundproblem besteht aber darin, dass wir den Aufenthalt von Zuwanderern ohne Aufenthaltsstatus zunächst nicht legalisieren wollen, sondern die Rückführung in die Heimatländer anstreben. Verbleiben diese dann doch im Bundesgebiet, so wird rückschauend immer beklagt, dass es besser gewesen wäre, wenn die Personengruppe gleich hätte arbeiten können. Aber zum Zeitpunkt, zu dem die Personengruppe nach Deutschland gekommen ist, stand das Anliegen im Vordergrund, die Wertung des § 1 AufenthG durchzusetzen, d. h. eine Rückführung zu versuchen. Deswegen sind Wartezeitfristen, die in der Beschäftigungsverordnung enthalten sind, durchaus politisch gut vertretbar.

Die 70.000 „auf Grenzübertrittsbescheinigung – GÜB“ fahrenden Ausländer sind mir gleichfalls ein Rätsel. Ich kann nur sagen: Es gab auch bei uns im Gerichtssprengel eine rechtswidrige Praxis der Ausländerbehörden, die meinten, die GÜB sei eine Ersatzbescheinigung, die man statt der Duldung nehmen könne. Aber: Es gibt aber keinen Status unterhalb der Duldung! Die Duldung ist das Mindeste, was ein Ausländer bekommen muss, wenn es um längere Aufenthaltszeiten geht. Dauerhafte GÜB gibt es bei uns schon lange nicht mehr. Da sollte man sich einmal fragen, wo die Personen herkommen. Das ist mir ein Rätsel! 53.000 Personen sind ein noch größeres Rätsel – das kann ich nicht zuordnen. Ich halte das rechtlich für unzulässig, es ist mit der Rechtsverordnung unvereinbar. Ich kann nur sagen: In meinem Sprengel wüsste ich nicht, wo die vielen GÜB herkommen sollten. Ich habe so einen Fall bis heute nicht mehr gesehen. Ich weiß, dass vor vier Jahren die Praxis, mit GÜB als Ersattitel zu manövrieren, bei Ausländerbehörden noch relativ weit verbreitet war. Inzwischen ist das weitgehend abgestellt.

Zum Schutz der Familie: Die Frage kann rechtlich eindeutig beantwortet werden. Wir haben ein ganz klares rechtliches Instrumentarium, wie mit Eltern von minderjährigen Kindern umzugehen ist. Diese Frage ist seit dem Streichen des Vorbehaltes in der Kinderschutzrechtskonvention noch klarer zu beantworten, weil die Trennung minderjähriger Kinder von ihren Eltern – außer in Ausnahmefällen, wenn die Eltern die Kinder gefährden, was aber für den Standardfall eher fernliegend ist – nicht mehr möglich ist. Diese Personengruppe wird über § 25 Abs. 5 AufenthG erfasst, das ergibt sich auch aus der Menschenrechtskonvention. Aber wie gehen wir mit den weiteren Erteilungsvoraussetzungen um? Die sind über § 5 Abs. 3 AufenthG etwas aufgeweicht, was aber letztlich dazu führt, dass die Eltern typischerweise auch Aufenthaltstitel bekommen werden. Das Hauptproblem ist die Lebensunterhaltssicherung. Von ihr kann nach



Ermessen absehen werden, wenn die Kinder im Bundesgebiet verbleiben dürfen. Mit Eintritt der Volljährigkeit der Kinder entsteht aber ein Problem, dass der Gesetzgeber regeln müsste. Es stellt sich die Frage, ob die Eltern dann ausreisen müssen, da sie ihren von den Kindern abgeleiteten Status verlieren. Eine Lösung sehe ich insoweit auch über eine Bleiberechtsregelung. Entweder erfüllen die Eltern bis zum Eintritt der Volljährigkeit ihrer Kinder die Voraussetzungen oder nicht. Wie viel Zeit die Eltern für die eigene Integration haben, hängt davon ab, wie alt die Kinder zu dem Zeitpunkt der Erteilung der Aufenthaltstitel gewesen sind.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank! Herr Eckeberg, bitte.

SV **Dietrich Eckeberg**: Wenn ich es richtig verstanden habe, soll ich nur auf eine Frage antworten, nämlich den Schutz der Familie. Ich möchte sehr kräftig sagen: In meinem Alltag begegnen mir viele Fälle, wo Ausländerbehörden genau an dieser Stelle helfen, Lösungen zu finden. Über die kann ich nie stadtbezogen sprechen, weil die Ausländerbehörde immer Angst vor dem Innenministerium hat.

Einen besonders absurden Fall finden Sie in meiner Ausarbeitung, wo jemand 150 Tagessätze bei einem Verkehrsunfall bekommen hat und deshalb aus der Bleiberechtsregelung rausgeflogen ist, mit Beratung der Ausländerbehörde dann in die Duldung ging und die Familie ließ sich deswegen scheiden. Die Ausländerbehörde hatte vorab zugesagt: Wenn du in deiner Arbeit bleibst und deinen Lebensunterhaltungssicherungspflichten weiter nachkommst, bezogen auf deine Kinder und deine dann legalisierte Frau, dann lassen wir dich hier. So ist die Realität. Eine Realität mit den Ausländerbehörden. Das ist nicht generell, aber es ist oft so. Dass für uns als christlichen Wohlfahrtsverband die Frage gar nicht verhandelbar ist, das muss ich nicht betonen. Die Familieneinheit ist zu schützen. Wir begrüßen deshalb außerordentlich die volle Anerkennung der Kinderrechtskonvention und haben Große Anfragen an die Haltung, dass die Bundesregierung meint, dass das keine Rechtsfolgen haben müsste.

Zu den eigenen Vorstellungen bin ich nicht befragt worden, deshalb äußere ich mich nicht dazu.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Es wäre eigentlich Kollege Josef Philip Winkler dran, aber Kollege Rüdiger Veit hatte sich gemeldet.

BE **Josef Philip Winkler** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Dann ziehe ich meine Frage zurück, weil ich in spätestens zehn Minuten gehen muss.

BE **Rüdiger Veit** (SPD): Ich wollte nur bitten, dass die Frage, wo kommen die 50.000 her, von Herrn Schmäing und Herrn Middelbeck beantwortet wird, wenn sie das wissen.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Ich nehme an, dann hätten sie das schon getan. Herr Winkler, Sie sind dran.

**BE Josef Philip Winkler (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):** Vielen Dank! Ich wollte auch gleich daran anschließen und sagen, es wäre in dem Fall, wo mehrere Sachverständige das selber als Frage aufgeworfen haben, sinnvoll, dass wir die Frage als Ausschuss noch einmal an das BMI stellen, damit das BMI eine Abfrage an die Länder macht und die Erkenntnisse dem Ausschuss als Ganzes zur Verfügung stellt.

*Einwürfe aus dem Zuhörerkreis: nicht rekonstruierbar*

**BE Josef Philip Winkler (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):** Da sieht man, dass es auch einen Nachteil haben kann, wenn die Sachverständigen mit eigenen Interessen an den Tisch kommen. Das überlasse ich aber der Weisheit unseres Vorsitzenden, wer da noch wen fragen sollte.

Wir haben im Prinzip heute nicht nur über die drei Gesetzentwürfe bzw. Anträge gesprochen, die hier vorlagen. Es war quasi noch ein vierter virtueller Vorschlag von Herrn Grindel auf den Tisch gekommen, der auch von einzelnen Sachverständigen geäußert wurde. Das war zwar nicht der Vorschlag von Herrn Grindel, sondern ein vielleicht doch zu erwartender. Er ist jetzt nicht mehr hier, um das zurückzuweisen, deswegen formuliere ich es vorsichtig. Das könnte sich auch darauf beziehen, dass sich die Innenminister der unionsgeführten Seite darauf verständigt haben, eine Erleichterung im Bleiberecht für gut integrierte geduldete Jugendliche zu diskutieren. Insofern wollte ich Herrn Dr. Dienelt fragen, ob er einen solchen Vorgang für sachgerecht hält und ob es sachgerechter wäre, dass sich der Bundesgesetzgeber dieser Sache annimmt. Wenn ja, in welcher Form, oder wäre eine mögliche IMK-Regelung anzustreben?

Herr Schmäing, wenn Sie lieber hier beschäftigt werden wollen als auf dem Postweg: Vielleicht haben Sie über diese Verständigung in der IMK (Union) auch etwas zu berichten, was da möglicherweise angedacht sein könnte?

Zu dem Gesetzentwurf und dem Antrag, der hier vorliegt, noch eine Frage: Vieles, was mich auch interessiert hat, ist schon erfragt worden. Ich würde Herrn Dr. Dienelt, Herrn Pfaff und Herrn Heinhold zu den Regelungen mit den Tagessätzen fragen: Wie bewerten Sie das? Es gibt die Doppelregelung, Ausländerstraftaten – soundso viel Tagessätze, andere – soundso viel und dabei wird nicht berücksichtigt, dass bei der Einreise für manche dieser Mindesttagessatz quasi schon erreicht ist.

Zweitens der Vorgang, weswegen sich gerade jemand hat scheiden lassen, dass das, wenn ein Familienmitglied ein entsprechendes Sündenregister vorzuweisen hat, dann z. B. auch völlig unbescholtene hier geborene Jugendliche betrifft. Haben Sie auch da eine Regelung, die dies verbessern könnte?

**BE Hartfrid Wolff (Rems-Murr) (FDP):** Herr Vorsitzender, weil Herr Winkler nur Herrn Dr. Dienelt fragt und das Letzte ein Punkt war, der für mich besonders interessant ist, würde ich einen Sachverständigen hinzunehmen wollen, und zwar Herrn Storr, der genau das Thema noch einmal ergänzen könnte. Dann wäre meine Frage auch erledigt.

**Vors. Wolfgang Bosbach:** Herr Kollege Winkler hat Herrn Dr. Dienelt, Herrn Pfaff und Herrn Heinhold gefragt und jetzt ist noch Herr Storr dazugekommen.

**SV Dr. Klaus Dienelt:** Die erste Frage nach dem Vorschlag von Herrn Grindel ist schwierig zu beantworten, da man den Vorschlag nicht vorliegen hat. Aber wenn man davon ausgeht, dass er vorhin gesagt hat, es wäre sinnvoll, für gut integrierte Jugendliche und Kinder eine Bleiberechtsregelung zu schaffen, dann ist das außerordentlich zu begrüßen. Das betrifft auch die im Gerichtsalltag auftretenden Hauptprobleme. Wir stehen immer vor Familien, die Kinder haben, die top-integriert sind, und bei denen jedem klar ist, dass sie nicht mehr zurückgeführt werden können. Auch die Ausländerbehörden haben ein Interesse, den Aufenthalt der Kinder zu legalisieren. Dann tritt aber immer ein Problem auf: Was machen wir mit den Eltern? Das ist gerade ein Punkt, in dem die Praxis regelmäßig eine Lösung findet. Manchmal aber auch nicht. Daher wäre es aus meiner Sicht die Aufgabe der Politik, deutlich zu sagen, welche Jugendlichen wir hier behalten wollen. Man muss sich Gedanken machen, welche Anforderungen die Jugendlichen erfüllen müssen. Hier macht es – dies zeigt auch der Entwurf der SPD-Fraktion ganz gut – keinen Sinn, eine Sicherung des Lebensunterhalts zu verlangen, weil die Kinder diese Voraussetzung regelmäßig nicht erfüllen können. Eine gesetzliche Regelung wäre absolut wünschenswert, weil sie bundesweit Rechtsklarheit und Einheitlichkeit mit sich bringen würde.

Zur Frage mit den Tagessätzen: Hier liegt ein Problem, weil mit dem illegalen Grenzübertritt, der illegalen Einreise und dem illegalen Aufenthalt sofort eine Strafbarkeit des Ausländers verbunden ist und damit häufig ein Kontingent des „Freibetrags“ verbraucht ist. Selten wird die Tagessatzschwelle allein durch den mit der illegalen Einreise verbundenen Straftatbestand schon überschritten. Aber es besteht immer die Gefahr, dass durch weitere Straftaten, z. B. dem Verlassen des räumlichen Aufenthaltsbereichs, eine Gesamtstrafenbildung stattfindet, die die Tagessatzschwelle der Bleiberechtsregelung überschreitet. Letztlich ist das auch eine Frage, die die Politik zu beantworten hat. Das Anheben der Tagessätze ist richtig. Das merkt man auch, wenn man in das Staatsangehörigenrecht sieht, um festzustellen, welche Strafbarkeitsschwellen wir dort haben, die für eine Einbürgerung unschädlich sind. An diesem Strafniveau kann sich der Gesetzgeber orientieren. Dort findet sich eine gewisse „Großzügigkeit“, die mit 90 Tagessätzen aber auch nicht sehr ausgeprägt ist. Die Anhebung der Tagessatzschwelle ist durchaus ein sinnvoller Weg, der besser als die bisherige Regelung ist. Die Schwelle ganz abzuschaffen geht nicht, aber die Festlegung der Tagessatzhöhe, die für die Erteilung eines Aufenthaltsrechts unschädlich sein soll, ist Sache der Politik.

Zur Sippenhaftfrage: Ich meine, dass das keine sehr glückliche Regelung ist. Das weiß man spätestens seit der Vorlage des VGH Baden-Württemberg an das BVerfG. Diese Regelung ist aus meiner Sicht nur geeignet, gerade die gut integrierten Familienmitglieder vor das Problem zu stellen, dass der für die Nichterteilung des Aufenthaltstitels Verantwortliche sich von der Familie lösen muss, um anschließend eine Legalisierung des Aufenthalts des Restes der Familie zu ermöglichen. Das macht keinen Sinn. Wir wollen gut integrierte Jugendliche haben. Was wir mit den Eltern machen, die straffällig geworden sind, das ist eine andere Sache. Da kann die Politik entscheiden, dass diesen kein Aufenthaltsrecht verliehen wird. Die bekommen nur einen vorläufigen Status, der möglicherweise nur in Form einer Duldung besteht. Das mag die Konsequenz sein. Alles andere ist integrationspolitisch auch nicht wünschenswert. Ich denke, da würde mir auch Herr Grindel zustimmen.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Herr Pfaff, bitte.

SV **Victor Paff**: Zur Tagessatzfrage nur ganz kurz etwas, ich habe im Prinzip vorhin schon Stellung genommen. Soweit es um die ausländerrechtlichen Straftaten geht: Hier wird geahndet, was war, es wird überhaupt nicht überlegt, wie verhält sich die Person in der Zukunft. Wenn jemand eine Aufenthaltserlaubnis hat, kann er nicht mehr illegal einreisen, kann er nicht mehr gegen die Residenzpflicht verstoßen, kann er sich nicht mehr unerlaubt hier aufhalten. Also muss ich in diesen Fällen sagen: Das steht nicht entgegen, weil er in Zukunft solche Straftaten nicht mehr wird begehen können. Im Übrigen habe ich auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit hingewiesen. Ich halte eine starre Regelung für nur schwer mit dem GG vereinbar. Die sog. Sippenhaft, da würde ich lieber von Sippenhaftung reden, die Sippenhaft gibt es bei uns nicht. Sippenhaftung geht so nicht. Ich will auf einen Aspekt hinweisen, der vielleicht unter den Tisch fällt. Bisher lesen wir in der Verwaltungsvorschrift zum AufenthG und in der Rechtsprechung: Die Kinder teilen aufenthaltserlaubnisrechtlich das Schicksal der Eltern. Das halte ich für fatal. Das hat das BVerfG durch seine Rechtsprechung zum Kindeswohl endgültig gekippt und im Urteil vom 1. April 2008 zum wiederholten Male deutlich festgestellt: Das Kind ist ein eigenes Wesen, das Kind hat eigene Rechte und die Eltern üben die Sorge für das Kind im Interesse des Kindes aus, nicht im eigenen Interesse. Das habe ich in meiner Stellungnahme zitiert, das können Sie nachlesen. Man muss das Kind in den Blick nehmen und kann nicht einfach sagen: Das Kind folgt, wenn ich die Eltern abschiebe. Dann nehmen die nicht nur ihre Koffer, sondern auch ihre Kinder mit. Das ist die Mentalität, die dahintersteckt. Das geht so nicht mehr. Danke!

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Herr Heinhold, bitte.

SV **Hubert Heinhold**: Warum verlangen wir nicht von dem Studenten oder von dem Arbeitnehmer, dass er keine Straftat von 60 oder 90 Tagessätzen begangen haben darf? Eine solche Regelung kennt das AufenthG nicht. Warum wollen wir eine solche Regelung bei den Menschen, von denen wir hier reden, einführen? Ich sehe keine Notwendigkeit. Eine starre Grenze hat meines Erachtens im AufenthG nichts verloren.

Es genügt, wenn man in die Verwaltungsvorschriften hineinschreibt, ab wann im Regelfall eine Straftat schädlich ist. Natürlich sollte die Grenze mindestens dem Staatsangehörigkeitsgesetz entsprechen und nicht niedriger sein. Dass Ausländerstraftaten nicht zu berücksichtigen sind, hat der Kollege Pfaff aus meiner Sicht überzeugend und zutreffend dargelegt.

Dass die Sippenhaftung weg muss, ist eine Selbstverständlichkeit. Diese Regelung ist ein Unding und widerspricht Art. 6 GG von A bis Z. Danke schön!

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Herr Storr, bitte.

SV **Christian Storr**: Wir haben auch immer wieder konkret mit den Leuten zu tun, Herr Pfaff. Wir sehen nicht von oben herab, sondern die Familien sind bei uns auch im Büro. Von daher fand ich es etwas unfair, so zu tun, als seien wir etwas dämliche Beamte, die nur so am Tisch sitzen.

Ich habe schon gesagt, dass das Kindeswohl im Ausländerrecht auch aus unserer Sicht nicht ausreichend verankert ist. Ich habe auch Vorschläge gemacht, die Handlungsfähigkeit heraufzusetzen. Auch bei den Ausweisungen gibt es die Fälle, dass die Kinder mit müssen. Die Ausländerbehörden haben an sich heute kaum die Möglichkeit, das Kindeswohl in der Güterabwägung ausreichend zu prüfen. Deswegen wäre ich dafür, dass man in § 56 AufenthG, der einen besonderen Ausweisungsschutz für Jugendliche schon begründet, so formuliert, dass bei einer Ausweisung der Eltern oder eines sorgeberechtigten Elternteils das Kindeswohl eine Rolle spielt. Das Ergebnis ist so wie bei den jungen Menschen auch. Wir haben im Zweifel die Eltern hier, selbst die, die auch eine Straftat begangen haben, um das Kind hier in Deutschland behalten zu können. Von daher hat man die gleiche Konstellation wieder. Ich denke, dass da die Entwicklung des Kindes und des Jugendlichen vorrangig sein müsste. Wie man es ausgestaltet, mit einer Duldung für die Eltern vielleicht bis zur Volljährigkeit, das muss man sehen. Aber dieser Gesichtspunkt fehlt bisher noch und ist nicht ausreichend verankert. Da sollte man die Kinderrechtskonvention ernst nehmen und auch umsetzen.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank, Herr Storr. Ich bedanke mich bei den Sachverständigen, bei den Kolleginnen und Kollegen, bei den Besuchern, insbesondere bei der jüngsten Besucherin oben im Saal. In diesem Sinne kommen Sie gut nach Hause und noch einen schönen Abend.

Ende der Anhörung: 18.00 Uhr