Deutscher Bundestag **Drucksache 17/7933**

17. Wahlperiode 29. 11. 2011

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Rüdiger Veit, Gabriele Fograscher, Petra Ernstberger, Iris Gleicke, Kerstin Griese, Wolfgang Gunkel, Michael Hartmann (Wackernheim), Frank Hofmann (Volkach), Christel Humme, Daniela Kolbe (Leipzig), Ute Kumpf, Christine Lambrecht, Kirsten Lühmann, Caren Marks, Thomas Oppermann, Aydan Özoğuz, Gerold Reichenbach, Dr. Dieter Wiefelspütz, Dr. Frank-Walter Steinmeier und der Fraktion der SPD

Entwurf eines Gesetzes zur Schaffung einer aufenthaltsrechtlichen Bleiberechtsregelung

A. Problem

In der vergangenen Legislaturperiode gab es zwei Altfallregelungen, durch die langjährig Geduldete eine Aufenthaltserlaubnis erhalten konnten. Zunächst einigte sich die Innenministerkonferenz am 17. November 2006 auf einen entsprechenden Beschluss. Es folgte die gesetzliche Altfallregelung der §§ 104a und 104b, die mit dem Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19. August 2007 (BGBl. I S. 1970) geschaffen wurde.

Diese Altfallregelungen konnten vielen bislang Geduldeten eine Perspektive für die gesellschaftliche und ökonomische Integration in Deutschland eröffnen. Die bisherigen Regelungen waren demnach ein erster wichtiger Schritt zur Eindämmung der Praxis der Kettenduldungen. Allerdings erhielten 28 227 der von der gesetzlichen Altfallregelung Begünstigten eine Aufenthaltserlaubnis nach § 104a Absatz 1 Satz 1, die sogenannte Aufenthaltserlaubnis auf Probe. Ihnen wurde die Aufenthaltserlaubnis erteilt, obwohl sie ihren Lebensunterhalt noch nicht überwiegend selbst bestreiten konnten. Diese Aufenthaltserlaubnis galt bis zum 31. Dezember 2009. Die Betroffenen mussten sich in dieser Zeit eine Arbeit suchen. Danach sollte die Aufenthaltserlaubnis verlängert werden, wenn sie ihren Lebensunterhalt überwiegend eigenständig hätten sichern können.

Ende 2009 zeichnete sich ab, dass dies nicht allen gelingen würde. Deshalb fasste die Innenministerkonferenz auf ihrer Sitzung am 3. und 4. Dezember 2009 einen Verlängerungsbeschluss. Dieser ist befristet bis zum 31. Dezember 2011.

Die vom jüngsten IMK-Beschluss begünstigten Personen drohen ab Januar 2012 erneut in die Duldung zurückzufallen, sofern sie ihren Lebensunterhalt nicht vollständig sichern können. Bereits der Bezug ergänzender Sozialleistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) würde dazu führen. Hier gilt es, vor Ablauf des Jahres 2011 eine Möglichkeit der Verlängerung zu schaffen.

Auch über diese Gruppe hinaus besteht nach wie vor Handlungsbedarf. Zwar folgte am 23. Juni 2011 eine erneute Gesetzesänderung (BGBl. I S. 1266). Es wurde ein neuer § 25a eingefügt. Er enthält eine spezielle Bleiberechtsregelung für gut integrierte jugendliche Geduldete sowie die Möglichkeit, den Eltern der von der Regelung begünstigten Jugendlichen ein akzessorisches Aufenthaltsrecht zu erteilen. Die Regelung stellte insofern eine deutliche Verbesserung dar, als erstmals eine stichtagsunabhängige Bleiberechtsregelung geschaffen wurde. Allerdings ist auch diese nachbesserungsbedürftig. Insbesondere die Beschränkung auf die Altersgruppe zwischen 15 und 21 sowie das für die Eltern geltende Erfordernis der vollständigen Sicherung des Lebensunterhaltes stellen zu hohe Anforderungen dar.

Deshalb lebten trotz der verschiedenen Altfallregelungen am 30. Juni 2011 nach wie vor 87 312 Ausländer geduldet in Deutschland, davon 51 244 länger als sechs Jahre (Bundestagsdrucksache 17/6816, S. 6). Diese Zahlen verdeutlichen ebenso wie alle bisherigen Erfahrungen, dass es nach wie vor Ausländer gibt und künftig geben wird, die über mehrere Jahre von der Praxis der so genannten Kettenduldung betroffen sind.

B. Lösung

In Bezug auf die Vermeidung künftiger Kettenduldungen wird eine Regelung geschaffen, die keinen festen Stichtag enthält und die Anforderungen an die Lebensunterhaltssicherung dahingehend absenkt, dass auch das ernsthafte Bemühen um Arbeit als ausreichend erachtet wird. Außerdem wird eine eigenständige Regelung für Minderjährige geschaffen, die bei günstiger Integrationsprognose bereits nach vier Jahren eine Aufenthaltserlaubnis erhalten. Weiter wird eine eigenständige Regelung für Personen geschaffen, die in Deutschland einen Schulabschluss machen. In den beiden zuletzt genannten Fällen wird weiter eine Regelung für die Eltern der begünstigten Jugendlichen geschaffen. Zuletzt wird für Altfälle von einem Jahrzehnt und mehr eine noch weitreichendere Ausnahme von den allgemeinen Voraussetzungen geschaffen.

C. Alternativen

Keine.

D. Finanzielle Auswirkungen und Bürokratiekosten

Finanzielle Auswirkungen ergeben sich zunächst für die Träger der kommunalen Leistungen nach dem SGB II und dem SGB XII, sofern sie den Betroffenen, die eine Aufenthaltserlaubnis erhalten, Leistungen gewähren müssen. Das wird jedoch zumindest teilweise dadurch ausgeglichen, dass die Betroffenen auch bei weiterer Duldung ohnehin Leistungen zur Sicherung ihres Lebensunterhalts nach dem SGB II, dem SGB XII oder dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalten würden. Zudem verbessert die Aufenthaltserlaubnis langfristig die Aussicht auf eine existenzsichernde Arbeit. Deshalb könnte es auf lange Sicht dazu kommen, dass insgesamt weniger Leistungen bezogen werden und damit sogar eine Entlastung der öffentlichen Haushalte zu erwarten steht.

Entwurf eines Gesetzes zur Schaffung einer aufenthaltsrechtlichen Bleiberechtsregelung

Vom …

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1
Änderung des Aufenthaltsgesetzes

Das Aufenthaltsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Juni 2011 (BGBl. I S. 1266) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 25a wird wie folgt gefasst:

„(1) Einem geduldeten Ausländer ist abweichend von § 5 Absatz 1 Nummer 1 und Absatz 2 eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn er sich seit mindestens acht Jahren oder, falls er zusammen mit einem oder mehreren minderjährigen ledigen Kindern in häuslicher Gemeinschaft lebt, seit mindestens sechs Jahren ununterbrochen geduldet, gestattet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen im Bundesgebiet aufgehalten hat und er

1. über ausreichenden Wohnraum verfügt,
2. über einfache mündliche Deutschkenntnisse im Sinne der Stufe A1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen verfügt,
3. bei Kindern im schulpflichtigen Alter den tatsächlichen Schulbesuch nachweist,
4. die Ausländerbehörde nicht vorsätzlich über aufenthaltsrechtlich relevante Umstände getäuscht oder behördliche Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung nicht vorsätzlich hinausgezögert oder behindert hat,
5. keine Bezüge zu extremistischen oder terroristischen Organisationen hat und diese auch nicht unterstützt,
6. nicht wegen einer im Bundesgebiet begangenen vorsätzlichen Straftat verurteilt wurde, wobei Geldstrafen von insgesamt bis zu 90 Tagessätzen oder bis zu 120 Tagessätzen wegen Straftaten, die nach dem Aufenthaltsgesetz oder dem Asylverfahrensgesetz nur von Ausländern begangen werden können, grundsätzlich außer Betracht bleiben und
7. a) der Lebensunterhalt des Ausländers im letzten Jahr überwiegend gesichert war oder wenn der Ausländer mindestens seit sechs Monaten seinen Lebensunterhalt nicht nur vorübergehend sichert oder wenn der Ausländer sich ernsthaft bemüht hat, seinen Lebensunterhalt überwiegend zu sichern oder

   b) der Ausländer wegen seines Alters, einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung oder weil er mit mehreren minderjährigen ledigen Kindern in häuslicher Gemeinschaft lebt und wegen der Kinderbetreuung von ernsthaften Bemühungen, seinen Lebensunterhalt überwiegend zu sichern, abgehalten war.

(2) Einem minderjährigen geduldeten Ausländer ist abweichend von § 5 Absatz 1 Nummer 1 und Absatz 2 eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn er sich seit mindestens vier Jahren ununterbrochen geduldet, gestattet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen im Bundesgebiet aufgehalten hat und er

1. die Voraussetzungen des Absatzes 1 Nummer 2, 4, 5 und 6 erfüllt und
2. gewährleistet erscheint, dass er sich auf Grund seiner bisherigen Ausbildung und Lebensverhältnisse in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland einfügen kann.

(3) Einem geduldeten Ausländer, der mindestens einen Hauptschulabschluss oder einen gleichwertigen Abschluss in Deutschland erworben hat, ist abweichend von § 5 Absatz 1 Nummer 1 und Absatz 2 eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn er die Voraussetzungen des Absatzes 1 Nummer 4, 5 und 6 erfüllt.

(4) Den Eltern oder einem allein personensorgeberechtigten Elternteil eines minderjährigen Ausländers, der eine Aufenthaltserlaubnis nach Absatz 2 oder 3 besitzt, kann abweichend von § 5 Absatz 1 Nummer 1 und Absatz 2 eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn die Voraussetzungen des Absatzes 1 Satz 1 zweiter Halbsatz Nummer 1 bis 7 vorliegen.

(5) Einem geduldeten Ausländer ist abweichend von § 5 Absatz 1 und 2 eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn er sich am 1. Januar 2012 seit mindestens zwölf Jahren oder, falls er zusammen mit einem oder mehreren minderjährigen ledigen Kindern in häuslicher Gemeinschaft lebt, seit mindestens zehn Jahren ununterbrochen geduldet, gestattet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen im Bundesgebiet aufgehalten hat und die Voraussetzungen des Absatzes 1 Nummer 5 erfüllt und kein Ausweisungsgrund gemäß § 53 vorliegt.

(6) Die Aufenthaltserlaubnis kann unter der Bedingung erteilt werden, dass der Ausländer an einem Integrationsgespräch teilnimmt oder eine Integrationsvereinbarung abgeschlossen wird. Die Aufenthaltserlaubnis berechtigt zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit.“

2. Dem § 101 wird folgender Absatz 4 angefügt:

„(4) Eine Aufenthaltserlaubnis, die vor dem 1. Januar 2012 auf Grund des § 104a oder auf Grund des § 104b erteilt wurde, gilt als Aufenthaltserlaubnis gemäß § 25a Absatz 1 fort.“

3. Die §§ 104a und 104b werden aufgehoben.

4. In § 60a Absatz 2b werden die Wörter „Absatz 1“ durch die Wörter „Absatz 2 oder 3“ ersetzt.

Artikel 2
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt mit Wirkung vom 1. Januar 2012 in Kraft.

Berlin, den 29. November 2011

Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion

Begründung

Eine Novelle der Altfallregelung ist aus zwei Gründen geboten. Zum einen gilt es, den Ausländern, die bisher lediglich eine Aufenthaltserlaubnis auf Probe nach § 104a Absatz 1 Satz 1 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) erhalten haben, eine gesicherte Perspektive zu bieten. Zum anderen muss die Praxis der Kettenduldungen für langjährig Geduldete auch künftig wirksamer eingedämmt werden, als es bislang der Fall ist. Zu den Änderungen im Einzelnen:

Zu Artikel 1 (Änderung des Aufenthaltsgesetzes)

Zu Nummer 1

Zu Absatz 1

Ziel der gesetzlichen Altfallregelung war es, dem Bedürfnis der seit Jahren im Bundesgebiet geduldeten und hier integrierten Ausländer nach einer dauerhaften Perspektive in Deutschland Rechnung zu tragen, bei denen die Abschiebung aller Voraussicht nach auch in nächster Zeit nicht möglich sein wird (Bundestagsdrucksache 16/5065, S. 201).

Bezüglich der unter Buchstabe a genannten Gruppen ist darauf zu verweisen, dass zur Integration auch die ökonomische Integration am Arbeitsmarkt gehört, die von den ersten beiden Alternativen des Absatzes 1 Nummer 7 Buchstabe a erfasst wird. Die dritte Alternative des Absatzes 1 Nummer 7 Buchstabe a trägt dem Umstand Rechnung, dass bereits ernsthafte Bemühungen um einen Arbeitsplatz, der den Lebensunterhalt überwiegend sichert, ausreichend sind. Dafür spricht nicht nur, dass die Betroffenen vielfach im Niedriglohnsektor arbeiten und gerade dann, wenn sie größere Familien haben, in erheblichem Umfang auf ergänzende Sozialleistungen angewiesen sein können. Vielmehr ist auch in Rechnung zu stellen, dass nach mehrjährigem Aufenthalt mit einer Abschiebung nicht mehr zu rechnen ist. Blieben die Betroffenen dennoch in der Duldung, würden sich ihre Chancen am Arbeitsmarkt verschlechtern, da Arbeitgeber sie wegen des unsicheren Duldungsstatus oftmals nicht einstellen oder weiter beschäftigen. Dann wären sie darauf angewiesen, dass ihr Lebensunterhalt allein aus Sozialleistungen bestritten wird. Das stellt eine finanzielle Belastung für die öffentlichen Haushalte der kommunalen Leistungsträger sowie eine psychische Belastung der betroffenen Ausländer dar, denen die Möglichkeit genommen wird, sich langfristig am Arbeitsmarkt behaupten zu können.

Begleitend zu diesem Gesetz muss die Beschäftigungsverfahrensverordnung durch eigenständige Verordnungsänderung des zuständigen Bundesministeriums für Arbeit und Soziales geändert werden. Der Zugang zum Arbeitsmarkt wird früher erleichtert. Frühzeitige Integrationsbemühungen kann der Ausländer nur dann unternehmen, wenn ihm die Möglichkeit dazu gegeben wird. Deshalb wird § 10 Absatz 1 der Beschäftigungsverfahrensverordnung dahingehend geändert, dass die Erlaubnis zur Ausübung einer Beschäftigung nicht nur weiterhin nach einem Jahr erteilt werden kann, sondern zusätzlich bereits vorher, nach sechs Monaten, erteilt werden kann, sofern der Ausländer ein konkretes Arbeitsangebot nachweisen kann. Weiter ist die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit abweichend von der derzeitigen, auf vier Jahre abstellenden Regelung bereits nach zweijährigem Aufenthalt zu erteilen.

Bezüglich der unter Absatz 1 Nummer 7 Buchstabe b genannten Gruppe ist zu bemerken, dass Ausländer, die aus einem der dort genannten, von ihnen kaum zu überwindenden Gründe von ernsthaften Bemühungen, ihren Lebensunterhalt überwiegend zu sichern, abgehalten waren, nicht schlechter gestellt werden sollen als die unter Absatz 1 Nummer 7 Buchstabe a genannten Ausländer.

Dabei wird gegenüber vorherigen Altfallregelungen nicht mehr eine einmalige Stichtagsregelung gewählt. Wer lange hier ist und sich integriert hat, muss eine Aussicht auf gesellschaftliche Teilhabe bekommen. Der in der letzten Altfallregelung vorgesehene einmalige Stichtag 1. Juli 2007 hat nur die Fälle derer gelöst, die sich zu diesem Zeitpunkt bereits seit der geforderten Zeit in Deutschland aufgehalten hatten. Doch zeigt die Erfahrung, dass es immer wieder zu sogenannten Kettenduldungen, also stetig neu erteilten Duldungen über mehrere Jahre, kommt. Das Aufenthaltsgesetz muss auch auf künftige Fälle reagieren können. Deshalb wird durch die Streichung des Stichtages eine fortlaufende Regelung eingeführt.

In Bezug auf die Strafbarkeit erfolgt bei nicht ausländerspezifischen Delikten eine Anpassung an § 12a Absatz 1 Nummer 2 des Staatsangehörigkeitsgesetzes. Es wäre ein Wertungswiderspruch, bei einer Aufenthaltserlaubnis strengere Anforderungen an den Ausschluss wegen strafrechtlicher Verurteilungen zu stellen als bei einer Einbürgerung. Deshalb ist hier eine Anpassung geboten. Die gleichfalls erfolgende Änderung bei den ausländerspezifischen Straftaten folgt der bereits jetzt in § 104a Absatz 1 Satz 2 Nummer 6 enthaltenen Wertung, bei diesen eine höhere Schwelle zuzulassen.

Zu Absatz 2

Absatz 2 stellt auf eine günstige Integrationsprognose ab. Dabei steht die Aussicht auf eine spätere berufliche Integration im Vordergrund. Hier ist insbesondere auf bisherige schulische Leistungen, berufsorientierte Praktika oder sonstige berufsspezifische Leistungen abzustellen.

Von der Voraussetzung des Absatzes 1 Nummer 1 wird abgesehen, um die Fälle zu erfassen, in denen der Ausländer als unbegleiteter Minderjähriger auf Grundlage des SGB VIII untergebracht ist und deshalb keinen eigenen Wohnraum vorweisen kann. Von der Voraussetzung des Absatzes 1 Nummer 3 wird abgesehen, weil die hier Betroffenen selbst minderjährig sind, mithin kaum minderjährige schulpflichtige Kinder haben können. Im Übrigen gilt das zu Absatz 1 Gesagte.

Zu Absatz 3

Wer mindestens einen Hauptschulabschluss oder einen gleichwertigen Abschluss in Deutschland erwirbt, hat sich aus eigener Leistung die Berechtigung erarbeitet, eine Lehre zu beginnen und sich damit dauerhaft im Arbeitsmarkt zu integrieren.

Zu Absatz 4

Die Regelung soll verhindern, dass der Familienverband auseinandergerissen wird. Damit folgt sie dem Ziel, das schon im derzeit geltenden § 25a Absatz 2 zum Ausdruck kommt, passt dieses Ziel aber an die Neuregelung der Absätze 1 bis 3 an.

Sie findet Anwendung in Fällen, in denen ein Minderjähriger nach Absatz 2 oder 3 eine Aufenthaltserlaubnis erhält, die Eltern aber noch nicht die nach Absatz 1 erforderlichen Voraufenthaltszeiten erfüllen.

Zu Absatz 5

Wenn sich ein Ausländer seit zehn (mit Familie) beziehungsweise zwölf Jahren (alleinstehend) geduldet, gestattet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis in Deutschland aufhält und sich über diesem erheblichen Zeitraum keine Möglichkeit ergeben hat, ihn abzuschieben, steht zu erwarten, dass die Abschiebung auch künftig nicht möglich sein wird. Es ergibt keinen Sinn, ihm die gesellschaftliche Teilhabe weiterhin zu verweigern. Diesem umfassenden Abweichen von allgemeinen Voraussetzungen liegt der Gedanke zugrunde, dass auch bei unklarer Identität, fehlendem Pass oder ungeklärter Staatsangehörigkeit ein Zeitpunkt kommt, ab dem, ähnlich einer Amnestieregelung, aufenthaltsrechtliche Klarheit für die Betroffenen und die Behörden geschaffen werden muss statt ein Provisorium fortlaufend zu vertagen. Eine Ausnahme gilt dann, wenn der Ausländer aus den in Absatz 5 genannten Gründen eine ernsthafte Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellt.

Zu Nummer 2

Die Neuregelung dient der Fortgeltung der bislang auf Grundlage der §§ 104a und 104b erteilten Aufenthaltserlaubnisse.

Zu Nummer 3

Nach dem bislang geltenden § 104a Absatz 5 Satz 4 findet die Fiktionswirkung des § 81 Absatz 4 keine Anwendung. Um Zwischenaufenthaltszeiten zu vermeiden, in denen die Betroffenen sich illegal aufhalten, ist das rückwirkende Inkrafttreten zum 1. Januar 2010 geboten. Die Rückwirkung ist zulässig, da es sich weder um ein strafbegründendes oder strafverschärfendes Gesetz handelt noch eine rückwirkende Belastung geschaffen wird, Grundsätze des Vertrauensschutzes also nicht berührt sind.

Zu Nummer 4

Es handelt sich um eine redaktionelle Anpassung.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333