Deutscher Bundestag **Drucksache 16/12415**

16. Wahlperiode 24. 03. 2009

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Ulla Jelpke, Wolfgang Neskovic, Sevim Dağdelen, Kersten Naumann, Jan Korte, Petra Pau und der Fraktion DIE LINKE.

Entwurf eines … Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes (Änderung der Altfallregelung)

A. Problem

Mit der Altfallregelung nach § 104a des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) wollte der Gesetzgeber „dem Bedürfnis der seit Jahren im Bundesgebiet geduldeten und hier integrierten Ausländer nach einer dauerhaften Perspektive in Deutschland Rechnung“ tragen (Begründung zu Artikel 1 Nummer 82 des Gesetzentwurfs der Bundesregierung zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union, Bundestagsdrucksache 16/5065). Begünstigt werden sollten diejenigen, „die faktisch und wirtschaftlich im Bundesgebiet integriert sind“.

Die Bedingung einer eigenständigen Lebensunterhaltssicherung erweist sich vor dem Hintergrund der schwierigen und vom damaligen Gesetzgeber nicht absehbaren Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage als zu hohe Anforderung, die dem übergeordneten Ziel einer dauerhaften Perspektive für langjährig in Deutschland geduldete Menschen zuwiderläuft. Zum Stichtag des 28. Februar 2009 verfügten mehr als vier Fünftel der 35.040 Personen, die eine Aufenthaltserlaubnis nach der Altfallregelung erhalten hatten, nur über eine Aufenthaltserlaubnis „auf Probe“, d. h. 28 483 Personen konnten den Nachweis einer eigenständigen Lebensunterhaltssicherung als Voraussetzung eines dauerhaften Bleiberechts noch nicht erbringen (vgl. Bundestagsdrucksache 16/12247, Antwort auf Frage 10, S. 6 f.). Angesichts der schwierigen Arbeitsmarktlage infolge der globalen Finanzkrise ist nicht damit zu rechnen, dass eine größere Zahl dieser Personen zum Stichtag des 31. Dezember 2009 eine dauerhafte, eigenständige Lebensunterhaltssicherung im Sinne von § 104a Absatz 5 AufenthG wird nachweisen können. Das von politischen Akteuren mit der Altfallregelung verfolgte Ziel, bis zu 60 000 Menschen eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis zu verschaffen (vgl. Plenarprotokoll 16/103, S. 10591), würde damit bei weitem verfehlt.

Es besteht auch dringender Handlungsbedarf, denn nach § 104a Absatz 5 Satz 5 AufenthG sollen nach der Altfallregelung erteilte Aufenthaltserlaubnisse bei Verlängerungsanträgen nicht als fortbestehend gelten (Ausschluss der so genannten Fiktionswirkung). Dies hat zur Folge, dass Menschen mit einer solchen Aufenthaltserlaubnis zum 1. Januar 2010 unmittelbar ausreisepflichtig werden, wenn sie keine dauerhafte Lebensunterhaltssicherung nachweisen können, obwohl sie dann bereits seit mindestens achteinhalb bzw. zehneinhalb Jahren in Deutschland leben. Die Betroffenen müssen ihre Abschiebung fürchten und erleiden zudem Nachteile, wenn es später um die Anrechnung von rechtmäßigen

Voraufenthaltszeiten gehen sollte. Auch das von allen Seiten beklagte Phänomen der „Kettenduldung“ würde sich hierdurch schlagartig verschärfen. Zum 28. Februar 2009 lebten von 102 283 geduldeten Personen 63 218 bereits seit mehr als sechs Jahren in Deutschland (vgl. Bundestagsdrucksache 16/12247, Antwort auf Frage 11, S. 7).

Da der künftige Deutsche Bundestag aus Zeitgründen bis zum 31. Dezember 2009 aller Erfahrung nach keine Gesetzesänderung zur Regelung der Problematik bzw. zur Vermeidung der geschilderten Folgen wird beschließen können, ist eine gesetzliche Korrektur noch in der 16. Wahlperiode erforderlich.

B. Lösung

Im Rahmen der Altfallregelung erteilte Aufenthaltserlaubnisse werden unabhängig vom Nachweis einer eigenständigen Lebensunterhaltssicherung als Aufenthaltserlaubnisse nach § 23 Absatz 1 AufenthG verlängert. Diese Regelung soll zugleich dem 17. Deutschen Bundestag die Gelegenheit geben, nach sorgfältiger Beratung gesetzliche Maßnahmen zur befriedigenden Regelung der weiterhin bestehenden Problematik verbreiteter „Kettenduldungen“ zu ergreifen, ohne dass sich diese zum 1. Januar 2010 noch einmal verschärft, weil eine vermutlich fünfstellige Zahl von Menschen ihre Aufenthaltserlaubnis verliert und in den Status der „Kettenduldung“ zurückfällt.

C. Alternativen

Beibehaltung der jetzigen Regelung, wodurch jedoch der ursprünglich angestrebte Gesetzeszweck nicht erreicht würde.

D. Kosten

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugsaufwand

Zwar entstehen Kosten in unbekannter Höhe durch die Gewährung von Sozialleistungen im Falle der Bedürftigkeit. Diese Kosten würden jedoch zu einem großen Teil auch ohne die vorgesehene Gesetzesänderung entstehen, da es ausschließlich um Personen geht, die bereits in der Vergangenheit über Jahre hinweg und ohne eigenes Verschulden nicht abgeschoben werden konnten. Da eine Arbeitssuche mit einer Duldung erheblich erschwert ist, erhöht die vorgesehne Gesetzesänderung die Chance, dass die Betroffenen eine Beschäftigung finden und zukünftig unabhängig von öffentlichen Leistungen leben können. Hierdurch kommt es mittel- und langfristig zu Einsparungen, auch im Hinblick auf die vergleichsweise junge Altersstruktur der Betroffenen vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung in Deutschland.

2. Vollzugsaufwand

Einsparungen durch die Vermeidung aufwändiger Behörden- und Gerichtsverfahren.

Entwurf eines … Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes (Änderung der Altfallregelung)

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

Artikel 1
Änderung des Aufenthaltsgesetzes

Das Aufenthaltsgesetz vom 30. Juli 2004 (BGBl. I S. 1950), zuletzt geändert durch das Gesetz vom … (BGBl. I S. …), wird wie folgt geändert:

In § 104a werden die Absätze 5, 6 und 7 aufgehoben und der neue Absatz 5 wie folgt gefasst:

„(5) Die Aufenthaltserlaubnis wird als Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Absatz 1 Satz 1 um mindestens zwei Jahre verlängert.“

Artikel 2
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Berlin, den 24. März 2009

Dr. Gregor Gysi, Oskar Lafontaine und Fraktion

Begründung

A. Allgemeines

Vor dem Hintergrund der vom damaligen Gesetzgeber nicht absehbaren schwierigen Arbeitsmarktlage infolge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise ist eine Änderung der mit dem Richtlinienumsetzungsgesetz getroffenen Altfallregelung erforderlich, um die ursprünglichen Ziele erreichen zu können. Die Hochkommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte, Navi Pillay, warnte vor einer Benachteiligung von Migrantinnen und Migranten als Folge der globalen Wirtschaftskrise. Diese seien unter den ersten, die ihren Job verlören. Die Krise treibe viele in die Illegalität (epd vom 20. Februar 2009).

Der Personenkreis der zuvor langjährig geduldeten Menschen ist auf dem Arbeitsmarkt unter anderem wegen der häufig – auch rechtlich bedingten – jahrelangen Erwerbslosigkeit, aber auch angesichts der schwierigen Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen benachteiligt. Die mit der Wirtschaftskrise zusammenhängenden zusätzlichen Probleme, eine lebensunterhaltssichernde Beschäftigung zu finden, sind den Betroffenen nicht anzulasten. Auch das Grundsatzurteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 26. August 2008 zur Berechnung des im Aufenthaltsrecht nachzuweisenden Einkommens hat die Hürden zur Erlangung eines dauerhaften Bleiberechts nachträglich noch einmal erhöht. Die ursprüngliche Bedingung einer eigenständigen Lebensunterhaltssicherung als Voraussetzung für ein dauerhaftes Bleiberecht erweist sich vor diesem Hintergrund als unverhältnismäßig. Um das Ziel der Altfallregelung einer Aufenthaltsperspektive für langjährig geduldete und integrierte Menschen erreichen zu können, ist den geänderten Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen. Ohne die vorgeschlagene Gesetzesänderung könnten Zehntausende ihre Aufenthaltserlaubnis zum 1. Januar 2010 verlieren, obwohl sie dann bereits seit mindestens achteinhalb bzw. zehneinhalb Jahren in Deutschland leben und ihnen mit der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis die Perspektive eines Daueraufenthalts eröffnet worden ist.

28 483 Personen, d. h. über vier Fünftel derer, die eine Aufenthaltserlaubnis nach der Altfallregelung erhalten haben, konnten bis zum 28. Februar 2009 keine eigenständige Lebensunterhaltssicherung nachweisen. Wie viele Personen darüber hinaus einen bereits nachgewiesenen Arbeitsplatz infolge der Wirtschaftskrise wieder verloren haben, ist unbekannt, aber auch bei diesen droht eine Nichtverlängerung der Aufenthaltserlaubnis zum 31. Dezember 2009.

Die Änderung der Altfallregelung soll dem Gesetzgeber aber auch die Möglichkeit eröffnen, in der nächsten Wahlperiode eine grundsätzliche Neuregelung des Aufenthaltsgesetzes zur Vermeidung von „Kettenduldungen“ und zur Verankerung einer dauerhaft wirksamen Bleiberechtsregelung zu treffen, ohne dass potentiell Bleiberechtigte, die bereits einmal eine Aufenthaltserlaubnis erhalten haben, zwischenzeitlich wieder nur geduldet oder sogar abgeschoben werden. Entsprechende Gesetzentwürfe mit zum Teil sehr viel weitergehenden Bleiberechtsregelungen wurden bereits vorgelegt (vgl. die Bundestagsdrucksachen 16/218, 16/369 und 16/2563). Eine wirksame und vor allem humanitären Kriterien folgende Bleiberechtsregelung und gesetzliche Maßnahmen zur Vermeidung von „Kettenduldungen“ werden im Übrigen seit Jahren von zahlreichen gesellschaftlichen Initiativen, Flüchtlings- und Selbstorganisationen, Wohlfahrtsverbänden, Kirchen, Gewerkschaften und vielen Einzelpersonen gefordert.

In der 84. Sitzung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 28. Januar 2008 bestand bei einer Bewertung der Umsetzung der Altfallregelung im Übrigen Einigkeit darüber, dass die Hürden für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 104a AufenthG nicht niedrig gewesen seien. Auch die Frage der Notwendigkeit einer Überarbeitung der Altfallregelung angesichts der geänderten Arbeitsmarktlage wurde erörtert. Die Bundesregierung betonte jedoch, dass es keine Änderungen am Gesetz geben dürfe, solange die Frist für die Antragstellung noch laufe, um nicht den „Anreiz“ wegzunehmen, sich eine Arbeit suchen zu müssen. Von einer solchen aufrechtzuerhaltenden „Anreizwirkung“ kann jedoch spätestens seit dem 1. April 2009 nicht mehr ausgegangen werden. Ohnehin besteht unabhängig vom Aufenthaltsgesetz eine sozialrechtliche Verpflichtung zur Arbeitssuche in Fällen des Bezugs öffentlicher Leistungen.

Zumindest in Fällen eines langjährigen Aufenthalts erscheint die Verknüpfung der Frage eines Aufenthaltsrechts mit der dauerhaft eigenständigen Lebensunterhaltssicherung – über die Forderung nach einem Bemühen um eine Beschäftigung hinaus – als unverhältnismäßig. Der frühere Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichts, Gottfried Mahrenholz, hat in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, „dass der Wunsch des Staates, Sozialkosten zu sparen, nicht gegen den Schutz der Menschenwürde ausgespielt werden darf“. Im Konfliktfalle rangiere „immer die Achtung der Menschenwürde an erster Stelle“. Auch wenn soziale Sicherungssysteme geringfügig belastet würden, sei „jeder einzelne Mensch […] erst einmal eine humanitäre Verpflichtung im Sinne des Paragrafen 1 des Aufenthaltsgesetzes“ (Hannoversche Allgemeine ZEITUNG vom 18. Februar 2009).

Ein Gesetzgebungsverfahren in der 17. Wahlperiode könnte die geschilderten Probleme aller Erfahrung nach schon aus zeitlichen Gründen nicht bis zum Stichtag des 31. Dezember 2009 lösen. So nahm der Deutsche Bundestag in der 16. Wahlperiode nach der Wahl vom 18. September 2005 seine Gesetzgebungstätigkeit erst in der vierten Sitzung am 30. November 2005 auf.

B. Einzelbegründung

Zu Artikel 1

Die einmal im Rahmen der Altfallregelung erteilte Aufenthaltserlaubnis wird grundsätzlich und ohne Nachweis einer eigenständigen Lebensunterhaltssicherung nach § 23 Absatz 1 AufenthG um mindestens zwei Jahre verlängert, um die Perspektive eines Daueraufenthalts zu sichern. Dies gilt auch für zunächst „auf Probe“ erteilte Aufenthaltserlaub-

nisse und für Aufenthaltserlaubnisse nach der Bleiberechtsregelung der Innenministerkonferenz aus dem Jahr 2006. Die Ausnahmeregelungen in Absatz 6 sind damit gegenstandlos geworden. Die Verlängerung um „mindestens“ zwei Jahre soll es den Behörden ermöglichen, durch leicht variierende Gültigkeitsdauern spätere Vorsprachetermine zeitlich strecken zu können, um nicht innerhalb eines nur sehr kurzen Zeitraums eine Vielzahl von Anträgen bearbeiten zu müssen, wie es zum Jahreswechsel 2009/2010 infolge der alten Regelung nach § 104a Absatz 5 Satz 1 AufenthG (Gültigkeit bis zum 31. Dezember 2009) der Fall sein wird.

Die Ermächtigungsgrundlage für die Länder nach Absatz 7 ist von keinem Bundesland in Anspruch genommen worden und damit ebenfalls gegenstandslos.

Die Neuformulierung des Absatzes 5 bewirkt auch, dass die so genannte Fiktionswirkung von Verlängerungsanträgen nach § 81 Absatz 4 AufenthG auch im Rahmen der Altfallregelung gilt. Eine inhaltliche Begründung für die Ausschlussregelung nach Satz 5 des alten Absatzes 5 findet sich in dem Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union nicht.

Zu Artikel 2

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333