Bundesrat **Drucksache 333/12**

30.05.12

Gesetzesantrag
des Landes Niedersachsen

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes

A. Problem und Ziel

Ziel des Aufenthaltsgesetzes ist es unter anderem, den Zuzug von Ausländern zum dauerhaften Verbleib in der Bundesrepublik Deutschland zu steuern und zu begrenzen. Es ermöglicht und gestaltet Zuwanderung auch und gerade unter dem Gesichtspunkt der Aufnahme- und Integrationsfähigkeit der Gesellschaft, die maßgeblich auch durch die Integrationsfähigkeit und den Integrationswillen des einzelnen zuwandernden Ausländers bestimmt wird.

Von zuwanderungswilligen Ausländern wird deshalb erwartet, dass sie sich in die hiesigen Lebensverhältnisse integrieren werden und im geregelten Verfahren einreisen. Dennoch sollte aber auch unerlaubt eingereisten Ausländern, wenn sie bereits langjährig im Bundesgebiet leben und sich sozial und wirtschaftlich in vollem Umfang integriert haben, unter bestimmten Voraussetzungen aus humanitären Gründen die Möglichkeit eingeräumt werden, die für einen dauerhaften Aufenthalt erforderliche Aufenthaltserlaubnis zu erhalten.

In Deutschland halten sich zurzeit etwa 60.000 Personen auf, deren Aufenthalt seit über sechs Jahren geduldet wird. Sie kommen der bestehenden Verpflichtung, Deutschland zu verlassen, aus den unterschiedlichsten Gründen nicht nach. Das gesetzgeberisch für diese Fälle vorgegebene Ziel, den Aufenthalt in Deutschland zwangsweise zu beenden, kann ebenfalls nicht durchgesetzt werden. Nach dem Aufenthaltsgesetz muss dann zwingend eine Duldung erteilt und diese - solange die Situation unverändert ist - verlängert werden, was im Ergebnis zu einer Aneinanderreihung von Duldungen, also den sog. „Kettenduldungen“ führt.

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 0720-2946

Diese letztlich durch das Verhalten des Ausländers herbeigeführte Situation kann aufenthaltsrechtlich nicht befriedigend gelöst werden, weil die gesetzlich gebotene zwangsweise Beendigung des Aufenthalts tatsächlich nicht durchsetzbar ist. Hierbei ergibt sich eine besondere Problemstellung bei denjenigen Ausländern, die über ihre Identität getäuscht oder an ihrer Identitätsaufklärung nicht im ausreichenden Maße mitgewirkt haben. Die Rechtsordnung kann es im Grundsatz nicht hinnehmen, dass auch in solchen Fällen eine Privilegierung durch eine gesetzliche Ausnahmeregelung eintritt.

Aus humanitären Gründen sollten jedoch Ausnahmen für den Fall möglich sein, dass der Ausländer sich bereits in besonderem Maße sozial und wirtschaftlich integriert hat und zwischenzeitlich auch allen gesetzlich obliegenden Verpflichtungen nachgekommen ist, insbesondere die notwendigen Schritte zur Aufklärung der Identität und Staatsangehörigkeit sowie zur Ausstellung von Pässen unternommen hat. Darauf zielt die Gesetzesnovelle ab. Wer allerdings auch nach Feststellung der Identitätstäuschung durch deutsche Behörden nicht unverzüglich den Verpflichtungen zur Identitätsklärung und Mitwirkung bei der Passbeschaffung nachgekommen ist und dadurch Sozialleistungen in nicht unerheblichem Umfang bzw. für eine nicht unerhebliche Zeit erhalten hat, kann sich nicht auf die gesetzliche Ausnahmeregelung berufen.

Die Gesetzesnovelle knüpft nahtlos an jüngere Entwicklungen des Ausländerrechts an, die darauf abzielen, besondere Integrationsleistungen zu honorieren. Genannt seien hier:

- § 18a Aufenthaltserlaubnis für qualifizierte Geduldete zum Zweck der Beschäftigung und
- § 25a als stichtagsunabhängige – an Integrationsleistungen anknüpfende – Regelung für Jugendliche und Heranwachsende.

Die Debatte darüber, wann eine Integration gelungen ist und von wem welche Leistungen erwartet werden können, wird dabei zu Recht von dem Gedanken „Fordern und Fördern“ bestimmt. Eine Lösung des Problems der zahlreichen sehr langfristigen aufenthaltsrechtlichen Duldungen muss sich daher auch an diesen Grundsatz orientieren.

B. Lösung

Um den Gedanken „Fordern und Fördern“ in diesem Bereich umzusetzen, ist das im Aufenthaltsgesetz vorgegebene Instrumentarium angemessen zu ergänzen.

Mit der Möglichkeit, bei bestimmten bereits erbrachten Integrationsleistungen und nach mindestens vierjährigem Aufenthalt in Deutschland einmalig eine zweijährige Duldung zu gewähren, wird dem Ausländer eine neue Perspektive für einen gesicherten Aufenthaltsstatus eröffnet. Dabei zielt diese zweijährige Duldung darauf ab, dass der Ausländer in dieser Zeit seine Integrationsleistungen intensiviert, um sodann den Nachweis einer weit gehenden sozialen und wirtschaftlichen Integration zu erbringen..

Die Erteilung der Duldung kommt allerdings nur in Betracht, wenn der Ausländer zuvor selbst sein etwaiges Täuschungsverhalten aufgegeben und seinen Mitwirkungspflichten bei der Passbeantragung nachgekommen ist oder spätestens mit der Feststellung durch deutsche Behörden, dass die bisherigen Angaben falsch waren, allen seinen gesetzlich obliegenden Verpflichtungen zur Mitwirkung bei der Identitätsklärung und Passbeantragung nachgekommen ist. Darüber hinaus setzt die Erteilung der Duldung die grundsätzliche Straffreiheit des Ausländers voraus. Auch dürfen keinerlei Bezüge zu extremistischen oder terroristischen Organisationen vorhanden sein.

In der Zeit der zweijährigen Duldung nach § 60b – neu – hat sich der Ausländer zu verpflichten,

- seine Deutschkenntnisse zu verbessern und
- seine wirtschaftliche Integration durch eigene Erwerbstätigkeit zu sichern und nachzuweisen, dass die Sicherung des Lebensunterhaltes nachhaltig ist, was nur dann angenommen werden kann, wenn mindestens im zweiten Jahr der Duldung ein ausreichendes Einkommen erzielt wurde und das Beschäftigungsverhältnis fortbesteht.

Hierbei wird er durch den Abschluss einer Integrationsvereinbarung mit der Ausländerbehörde, in der entsprechende Regelungen enthalten sind und die es zu erfüllen gilt, unterstützt. Gleichzeitig wird ihm die Möglichkeit eröffnet, an einem Integrationskurs teilzunehmen. Hier soll der Gedanke des „Förderns“ deutlich zu Tage treten.

Im Zeitraum der Duldung nach § 60b – neu – ist die Erwerbstätigkeit zu erlauben.

Erfüllt der Ausländer all diese Voraussetzungen und insbesondere die in der Integrationsvereinbarung festgelegten Eckpunkte seiner (weiteren) wirtschaftlichen und sozialen Integration, so ist ihm – bei weiterhin positiver Gesamtprognose – im Anschluss an die zweijährige Duldung – zunächst für ein Jahr – eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25b – neu – zu erteilen. In diesem Jahr hat der Ausländer seinen Lebensunterhalt in vollem Umfang selbständig zu sichern. Dies gilt auch für weitere Verlängerungen der Aufenthaltserlaubnis.

C. Alternativen

Faktisch werden die beschriebenen Fallkonstellationen bisher gleichförmig und in großer Zahl durch die „Härtefallkommissionen“ der Länder behandelt. Diese Einrichtungen sind allerdings nur für außergewöhnliche Einzelfälle und gerade nicht für Fallgestaltungen gedacht, die sich ebenso abstrakt generell gesetzlich regeln lassen. Das macht einmal mehr den Regelungsbedarf deutlich.

D. Finanzielle Auswirkungen

1. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte

Der von der Regelung betroffene Personenkreis hält sich bereits langfristig im Bundesgebiet auf und bezieht je nach Einzelfall gar nicht, teilweise oder vollständig öffentliche Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes. Eine tatsächliche Beendigung des Aufenthaltes dieser Ausländer kann nur in wenigen Fällen realisiert werden.

Der weitere Verbleib der Betroffenen im Bundesgebiet aufgrund der gesetzlichen Neuregelung hätte vor diesem Hintergrund keine nennenswerten finanziellen Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte. Daneben ist zu bedenken, dass Betroffene nur dann in den Genuss eines gesicherten Aufenthaltsrechts kommen, wenn sie ihren Lebensunterhalt selbst sichern.

Seitens des Bundes ist in nicht zu bezifferndem Umfang mit einer verstärkten Inanspruchnahme der Integrationskurse (§§ 43 ff.) zu rechnen.

2. Verwaltungsaufwand

Duldungen und Aufenthaltsgestattungen werden regelmäßig für Zeiträume zwischen drei und sechs Monaten erteilt.

Eine Duldung nach § 60b Aufenthaltsgesetz wäre, bei vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen, für einen Zeitraum von zwei Jahren zu erteilen. Eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25b Aufenthaltsgesetz im Anschluss an die Duldung nach § 60b hätte eine Dauer von einem Jahr und könnte, wiederum bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen, nach den allgemeinen Regeln verlängert werden.

Durch die Neuregelung würden daher deutlich weniger Vorsprachen bei den Ausländerbehörden erforderlich werden und so den Verwaltungsaufwand verringern. Lediglich die Prüfung, ob die Betroffenen die Voraussetzungen für die Neuregelung erfüllen, könnte zu einer gewissen Erhöhung des Verwaltungsaufwandes führen.

3. Auswirkungen auf die private Wirtschaft

Durch den verbesserten Zugang der Betroffenen zum Arbeitsmarkt könnte sich eine positive Auswirkung auf die private Wirtschaft ergeben. Ansonsten sind diesbezüglich keine Berührungspunkte gegeben.

E. Sonstige Kosten

Keine

Bundesrat **Drucksache 333/12**

30.05.12

Gesetzesantrag
des Landes Niedersachsen

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes

Der Ministerpräsident
des Landes Niedersachsen

Hannover, den 30. Mai 2012

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsidenten
Horst Seehofer

Sehr geehrter Herr Präsident,

die Niedersächsische Landesregierung hat am 29. Mai 2012 beschlossen, dem Bundesrat den anliegenden

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes

mit dem Antrag zuzusenden, seine Einbringung beim Deutschen Bundestag gemäß Artikel 76 Absatz 1 Grundgesetz zu beschließen.

Daher bitte ich Sie, die Vorlage gemäß § 36 Absatz 2 der Geschäftsordnung des Bundesrates auf die Tagesordnung der 897. Sitzung des Bundesrates am 15. Juni 2012 zu setzen und anschließend den Ausschüssen zur Beratung zuzuweisen.

Mit freundlichen Grüßen
David McAllister

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes

Vom …

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Das Aufenthaltsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 25 des Gesetzes vom 22. Dezember 2011 (BGBl. I S. 3044) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:

   a) Nach der Angabe zu § 25a wird folgende Angabe eingefügt:

      „§ 25b Aufenthaltsgewährung bei nachhaltiger Integration".

   b) Nach der Angabe zu § 60a wird folgende Angabe eingefügt:

      „§ 60b Duldung zum Nachweis nachhaltiger Integration".

2. Nach § 25a wird folgender § 25b eingefügt:

„§ 25b

Aufenthaltsgewährung bei nachhaltiger Integration

(1) Einem Ausländer, der die allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen des § 5 erfüllt, kann im Anschluss an eine Duldung nach § 60b eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn

1. er sich seit mindestens sechs Jahren ununterbrochen erlaubt, geduldet oder mit einer Aufenthaltsgestattung im Bundesgebiet aufgehalten hat,
2. die Identität und die Staatsangehörigkeit des Ausländers geklärt ist,
3. er mindestens im zweiten Jahr der nach § 60b erteilten Duldung einer Beschäftigung nachgegangen ist, aus der er ein ausreichendes Einkommen erzielt hat, um daraus den Lebensunterhalt für sich und seine unterhaltsberechtigten Familienangehörigen im Sinne von § 2 Absatz 3 zu sichern, das Beschäftigungsverhältnis fortbesteht und er aufgrund seiner beruflichen Qualifikation die Gewähr dafür bietet, auch zukünftig nicht auf öffentliche Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts angewiesen zu sein,
4. er über ausreichende mündliche und schriftliche Deutschkenntnisse im Sinne der Stufe B 1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen verfügt und
5. er sich nachhaltig in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland integriert hat, wovon grundsätzlich ausgegangen werden kann, wenn der Ausländer weitere Integrationsleistungen nachweist, insbesondere dass Kinder im schulpflichtigen Alter tatsächlich regelmäßig die Schule besucht haben und deren schulische und vorschulische Integration unterstützt wurde, dass er über Kenntnisse der Rechts- und

Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet verfügt und dass er einen Integrationskurs nach § 43 erfolgreich absolviert hat.

(2) Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach Absatz 1 ist ausgeschlossen, wenn der Ausländer

1. in den zurückliegenden zwei Jahren seines Aufenthaltes in der Bundesrepublik Deutschland seine bisherigen falschen Angaben, Täuschungen über die Identität oder Staatsangehörigkeit nicht durch Vorlage entsprechender Dokumente richtiggestellt hat oder seinen Mitwirkungspflichten nicht voll umfänglich nachgekommen ist,

2. Bezüge zu extremistischen oder terroristischen Organisationen hatte oder hat oder

3. wegen einer im Bundesgebiet begangenen vorsätzlichen Straftat verurteilt wurde, wobei Geldstrafen von insgesamt bis zu 50 Tagessätzen oder bis zu 90 Tagessätzen wegen Straftaten, die nach dem Aufenthaltsgesetz oder dem Asylverfahrensgesetz nur von Ausländern begangen werden können, grundsätzlich außer Betracht bleiben.

(3) Einem Ausländer, der das 67. Lebensjahr vollendet hat, kann ein Aufenthaltsrecht nach den Absätzen 1 und 2 auch dann erteilt werden, wenn er die Voraussetzungen des Absatzes 1 Nr. 3 und 4 nicht erfüllt. Es muss sichergestellt sein, dass keine Sozialleistungen in Anspruch genommen werden.

(4) Die Aufenthaltserlaubnis wird zunächst für ein Jahr erteilt und kann nach Maßgabe des § 8 verlängert werden. Absatz 2 findet entsprechende Anwendung.

(5) Die Aufenthaltserlaubnis berechtigt zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Sie kann abweichend von § 10 Absatz 3 erteilt werden.“

3. In § 29 Absatz 3 Satz 3 wird nach der Angabe „§25a Absatz 1 und 2,“ die Angabe „§25b,“ eingefügt.

4. § 44 wird wie folgt geändert:

a) Nach Absatz 1 wird folgender Absatz 1a eingefügt:

„(1a) Ein Anspruch nach Absatz 1 besteht auch dann, wenn dem Ausländer eine Duldung nach § 60b erteilt wird.“

b) In Absatz 2 werden nach der Angabe „Absatz 1“ die Worte „und Absatz 1a“ und nach dem Wort „Wegfall“ die Worte „beziehungsweise der Duldung nach § 60b oder deren Wegfall“ eingefügt.

5. § 44a Absatz 1 Nr. 1 wird wie folgt geändert:

a) In Buchstabe b wird am Ende das Wort „oder“ durch ein Komma ersetzt.

b) Es wird folgender Buchstabe c eingefügt:

„c) ihm eine Duldung nach § 60b erteilt wurde oder“.

6. Nach § 60a wird folgender § 60b eingefügt:

„§ 60b

Duldung zum Nachweis nachhaltiger Integration

(1) Die Abschiebung eines Ausländers, der sich seit mindestens vier Jahren ununterbrochen erlaubt, geduldet oder mit einer Aufenthaltsgestattung im Bundesgebiet aufgehalten hat, kann einmalig für einen Zeitraum von längstens zwei Jahren ausgesetzt werden, wenn er

1. die Abschiebung nicht mehr aufgrund falscher Angaben oder aufgrund von Täuschungen über die Identität oder Staatsangehörigkeit oder mangels Erfüllung zumutbarer Anforderungen an die Beseitigung von Ausreisehindernissen verhindert oder verzögert und sich verpflichtet, seine bisherigen Versäumnisse im Hinblick auf seine aufenthaltsrechtlichen Mitwirkungspflichten nachzuholen,

2. über hinreichende mündliche und schriftliche Deutschkenntnisse gemäß der Stufe A 2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen verfügt,

3. sich seit mindestens zwei Jahren nachweislich bemüht hat, seinen Lebensunterhalt im Sinne von § 2 Absatz 3 zu sichern, und

4. sich um die Integration in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland bemüht hat, insbesondere als Elternteil von Kindern im schulpflichtigen Alter nachweisen kann, dass er deren tatsächlichen Schulbesuch ermöglicht und sie dabei unterstützt hat.

(2) Die Aussetzung der Abschiebung nach Absatz 1 scheidet aus, wenn der Ausländer

1. Bezüge zu extremistischen oder terroristischen Organisationen hatte oder hat,

2. wegen einer im Bundesgebiet begangenen vorsätzlichen Straftat verurteilt wurde, wobei Geldstrafen von insgesamt bis zu 50 Tagessätzen oder bis zu 90 Tagessätzen wegen Straftaten, die nach dem Aufenthaltsgesetz oder dem Asylverfahrensgesetz nur von Ausländern begangen werden können, grundsätzlich außer Betracht bleiben, oder

3. auch nach behördlicher Feststellung der Identitätstäuschung nicht unverzüglich seinen Verpflichtungen zur Identitätsklärung und Mitwirkung bei der Passbeschaffung nachgekommen ist und dadurch Sozialleistungen in nicht unerheblichem Umfang oder für eine nicht unerhebliche Zeit erhalten hat.

(3) Die Duldung nach Absatz 1 wird erst erteilt, wenn eine Integrationsvereinbarung abgeschlossen wurde, mit der sich der Ausländer insbesondere verpflichtet hat, an einem Integrationskurs gemäß § 43 teilzunehmen und dafür zu Sorge zu tragen, dass seine mündlichen und schriftlichen Deutschkenntnisse bis zum Ablauf der Duldung der Stufe B 1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen entsprechen. Dies gilt nicht, wenn der Ausländer vor Erteilung der Duldung bereits das 65. Lebensjahr vollendet hat.

(4) Die Duldung nach Absatz 1 berechtigt zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit.

(5) § 60a Absätze 3 bis 5 gilt entsprechend.“

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung:

A. Allgemeiner Teil

Ziel des Aufenthaltsgesetzes ist es unter anderem, den Zuzug von Ausländern zum dauerhaften Verbleib in der Bundesrepublik Deutschland zu steuern und zu begrenzen. Es ermöglicht und gestaltet Zuwanderung auch und gerade unter dem Gesichtspunkt der Aufnahme- und Integrationsfähigkeit der Gesellschaft, die maßgeblich auch durch die Integrationsfähigkeit und den Integrationswillen des einzelnen zuwandernden Ausländers bestimmt wird.

Von zuwanderungswilligen Ausländern wird deshalb erwartet, dass sie sich in die hiesigen Lebensverhältnisse integrieren werden und im geregelten Verfahren einreisen. Dennoch sollte aber auch unerlaubt eingereisten Ausländern aus humanitären Gründen dann, wenn sie bereits langjährig im Bundesgebiet leben und sich sozial und wirtschaftlich in vollem Umfang integriert haben, unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit eingeräumt werden, die für einen dauerhaften Aufenthalt erforderliche Aufenthaltserlaubnis zu erhalten.

In Deutschland halten sich zurzeit etwa 60.000 Personen auf, deren Aufenthalt seit über sechs Jahren geduldet wird. Sie kommen der bestehenden Verpflichtung, Deutschland zu verlassen, aus den unterschiedlichsten Gründen nicht nach. Das gesetzgeberisch für diese Fälle vorgegebene Ziel, den Aufenthalt in Deutschland zwangsweise zu beenden, kann ebenfalls nicht durchgesetzt werden. Nach dem Aufenthaltsgesetz muss dann zwingend eine Duldung erteilt und diese - solange die Situation unverändert ist - verlängert werden, was im Ergebnis zu einer Aneinanderreihung von Duldungen, also den sog. „Kettenduldungen“ führt.

Diese letztlich durch das Verhalten des Ausländers herbeigeführte Situation kann aufenthaltsrechtlich nicht befriedigend gelöst werden, weil die gesetzlich gebotene zwangsweise Beendigung des Aufenthalts tatsächlich nicht durchsetzbar ist. Hierbei ergibt sich eine besondere Problemstellung bei denjenigen Ausländern, die über ihre Identität getäuscht oder an ihrer Identitätsaufklärung nicht im ausreichenden Maße mitgewirkt haben. Die Rechtsordnung kann es im Grundsatz nicht hinnehmen, dass auch in solchen Fällen eine Privilegierung durch eine gesetzliche Ausnahmeregelung eintritt. Auf der anderen Seite müssen jedoch Ausnahmen dann möglich sein, wenn trotz der bestehenden Erschwernisse eine wirtschaftliche und soziale Integration in die hiesigen Verhältnisse in besonderem Maße erreicht wurde und inzwischen auch allen gesetzlich obliegenden Verpflichtungen nachgekommen wird, insbes. die notwendigen Schritte zur Aufklärung der Identität und Staatsangehörigkeit sowie zur Ausstellung von Pässen unternommen wurden. Wer allerdings die Behörden besonders hartnäckig und lang andauernd getäuscht, dadurch die Aufenthaltsbeendigung verhindert und gleichzeitig in nicht unerheblichem Umfang öffentliche Leistungen erhalten hat, darf allerdings auch im Wege einer gesetzlichen Ausnahmeregelung nicht begünstigt werden.

Das Aufenthaltsgesetz sieht bislang keine stichtagsunabhängige Regelung vor, um Integrationsleistungen, die trotz geduldeten Aufenthaltes erreicht wurden, durch Erteilung eines gesicherten Aufenthaltsstatus zu honorieren. Allerdings haben in den letzten Jahren Weiterentwicklungen des Aufenthaltsgesetzes stattgefunden, die an gelungene Integration ebenfalls positive Rechtsfolgen für die Betroffenen knüpfen.

Mit der Möglichkeit, bei bestimmten bereits erbrachten Integrationsleistungen und nach mindestens vierjährigem Aufenthalt in Deutschland einmalig eine zweijährige Duldung zu gewähren, wird dem Ausländer eine neue Perspektive für einen gesicherten Aufenthaltsstatus eröffnet. Dabei zielt diese zweijährige Duldung darauf ab, dass der Ausländer in die-

ser Zeit seine Integrationsleistungen intensiviert, um sodann den Nachweis einer weit gehenden sozialen und wirtschaftlichen Integration zu erbringen.

Die Erteilung der Duldung kommt allerdings nur in Betracht, wenn der Ausländer zuvor selbst sein etwaiges Täuschungsverhalten aufgegeben und seinen Mitwirkungspflichten bei der Passbeantragung nachgekommen ist oder spätestens mit der Feststellung durch deutsche Behörden, dass die bisherigen Angaben falsch waren, allen seinen gesetzlich obliegenden Verpflichtungen zur Mitwirkung bei der Identitätsklärung und Passbeantragung nachgekommen ist. Darüber hinaus setzt die Erteilung der Duldung die grundsätzliche Straffreiheit des Ausländers voraus. Auch dürfen keinerlei Bezüge zu extremistischen oder terroristischen Organisationen vorhanden sein.

In der Zeit der zweijährigen Duldung nach § 60b – neu – hat sich der Ausländer zu verpflichten,

- seine Deutschkenntnisse zu verbessern und
- seine wirtschaftliche Integration durch eigene Erwerbstätigkeit zu sichern und nachzuweisen, dass die Sicherung des Lebensunterhaltes nachhaltig ist, was nur dann angenommen werden kann, wenn mindestens im zweiten Jahr der Duldung ein ausreichendes Einkommen erzielt wurde und das Beschäftigungsverhältnis fortbesteht.

Im Zeitraum der Duldung nach § 60b – neu – ist die Erwerbstätigkeit zu erlauben.

Erfüllt der Ausländer all diese Voraussetzungen und insbesondere die in der Integrationsvereinbarung festgelegten Eckpunkte seiner (weiteren) wirtschaftlichen und sozialen Integration, so ist ihm – bei weiterhin positiver Gesamtprognose – im Anschluss an die zweijährige Duldung – zunächst für ein Jahr – eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25b – neu – zu erteilen. In diesem Jahr hat der Ausländer seinen Lebensunterhalt in vollem Umfang selbständig zu sichern. Dies gilt auch für weitere Verlängerungen der Aufenthaltserlaubnis.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Nummer 2(§ 25b):

Zu Absatz 1:

Absatz 1 regelt die Voraussetzungen, unter denen im Anschluss an eine Duldung nach §60 b und bei Vorliegen der allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen des §5 eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden kann.

Nummer 1: Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis bei nachhaltiger Integration setzt gem. Nummer 1 zunächst voraus, dass der Ausländer sich seit mindestens sechs Jahren ununterbrochen geduldet, gestattet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis im Bundesgebiet aufgehalten hat. Der zu berücksichtigende Voraufenthalt muss ununterbrochen gewesen sein; kurzfristige Unterbrechungen der Mindestaufenthaltsdauer bis zu insgesamt drei Monaten sind unschädlich, wenn sich der Ausländer im Bundesgebiet aufgehalten hat. Bei längeren Unterbrechungen des Aufenthaltes verfallen die Voraufenthaltszeiten vor dem Auslandsaufenthalt.

Anrechenbar sind alle ununterbrochenen Voraufenthaltszeiten, in denen sich der Ausländer in asyl- oder aufenthaltsrechtlichen Verfahren, d.h. geduldet, gestattet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis zu einem anderen Aufenthaltszweck im Bundesgebiet aufgehalten hat.

Nummer 2: Die Identität des Ausländers muss geklärt sein. Dies ist im Hinblick auf das Erfordernis der Erfüllung der allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen des § 5 zwar nur deklaratorisch, verdeutlicht aber die Wichtigkeit der Identitätsklärung im Hinblick auf den Ausnahmecharakter der Vorschrift.

Nummer 3: Die wirtschaftlich eigenverantwortliche Lebensgestaltung durch Sicherung des Lebensunterhaltes durch eine eigene Erwerbstätigkeit als eine der wesentlichen allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen für einen Aufenthaltstitel ist das entscheidende Kriterium für erfolgreiche wirtschaftliche Integration. Die Bewertung dieses Kriteriums kann gestützt werden auf die im Rahmen der Duldung nach § 60b bereits erfolgte eigenständige Lebensunterhaltssicherung für mindestens einen Zeitraum von einem Jahr und muss mit der positiven Prognose abschließen, dass auch in Zukunft unter Berücksichtigung der bisherigen Schul-, Ausbildungs- oder Einkommenssituation des Ausländers eine nachhaltige wirtschaftliche Integration gewährleistet ist. Es muss zu erwarten sein, dass der Lebensunterhalt im Sinne von § 2 Absatz 3 für den Antragsteller und unterhaltsberechtigte Personen ohne Anspruch auf öffentliche Leistungen gesichert wird.

Nummer 4: Es müssen ausreichende mündliche und schriftliche Deutschkenntnisse im Sinne der Stufe B1 (Selbständige Sprachverwendung) des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen (GER) vorliegen. Sprachkenntnisse und insbesondere die Möglichkeiten selbständiger Sprachverwendung sind ein sicheres Indiz für eine vollzogene gesellschaftliche Integration und daher in diesem Zusammenhang von grundsätzlicher Bedeutung.

Die Stufe B1 des GER wird vom Goethe-Institut wie folgt umschrieben:

> „Kann die Hauptpunkte verstehen, wenn klare Standardsprache verwendet wird und wenn es um vertraute Dinge aus Arbeit, Schule, Freizeit usw. geht. Kann die meisten Situationen bewältigen, denen man auf Reisen im Sprachgebiet begegnet. Kann sich einfach und zusammenhängend über vertraute Themen und persönliche Interessengebiete äußern. Kann über Erfahrungen und Ereignisse berichten, Träume, Hoffnungen und Ziele beschreiben und zu Plänen und Ansichten kurze Begründungen oder Erklärungen geben."

Die geforderten mündlichen und schriftlichen Sprachkenntnisse sind bei der Ausländerbehörde nachgewiesen, wenn ein geeignetes und zuverlässiges Sprachstandszeugnis der Stufe B1 des GER vorgelegt wird (z.B. „Deutsch-Test für Zuwanderer" – Kompetenzstufe B1). Das Sprachstandszeugnis muss auf einer standardisierten Sprachprüfung beruhen.

Um den Erwerb der entsprechenden Deutschkenntnisse und der erforderlichen Nachweise hat sich der Ausländer im Rahmen der Duldung gemäß § 60b – neu – zu bemühen.

Nummer 5: Neben der eigenständigen Sicherung des Lebensunterhaltes und dem Erwerb bzw. Ausbau der Sprachkenntnisse sind weitere Belege für die nachhaltige Integration in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland zu erbringen. Folgende Punkte müssen insbesondere gegeben sein:

- Bei Kindern im schulpflichtigen Alter ist deren tatsächlicher Schulbesuch durch Vorlage sämtlicher Zeugnisse nachzuweisen und der Nachweis zu führen, dass die Erziehungsberechtigten die schulische und vorschulische Integration der Kinder unterstützen.

- Der Ausländer muss einen Integrationskurs nach § 43 ff erfolgreich absolviert haben und dadurch auch über Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland verfügen.

Zu Absatz 2:

Absatz 2 enthält Ausschlussgründe. Wenn einer der Ausschlussgründe erfüllt ist, kann eine Begünstigung trotz erfüllter Integrationskriterien nach Absatz 1 nicht erfolgen.

Nummer 1: Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach Absatz 1 scheidet aus, wenn der Ausländer in den zurückliegenden zwei Jahren seines nach § 60b geduldeten Aufenthaltes seine falsche Angaben, Täuschungen über die Identität oder Staatsangehörigkeit nicht durch die Vorlage geeigneter Dokumente vollständig richtiggestellt und damit seine wahre Identität und Staatsangehörigkeit nachgewiesen hat oder er seinen aufenthaltsrechtlichen Mitwirkungspflichten nicht nachgekommen ist. Zu diesen Pflichten gehören insbesondere auch Nachregistrierungen von Eheschließungen und Geburten in den Registern des Herkunftsstaates. Diese Regelung knüpft nur an aktuelle Mitwirkungsleistungen des Ausländers an und verlangt ein rechtstreues Verhalten im Zeitraum der Duldung nach § 60b. Der Ausländer, der die Chance des § 60b nicht nutzt, verdient keine dauerhafte Privilegierung durch § 25b.

Nummer 2: Sofern Bezüge des Ausländers zu extremistischen oder terroristischen Organisationen vorliegen, ist ein Ausschlussgrund erfüllt.

Nummer 3: Nur Ausländer, die sich an Recht und Gesetz halten, sollen wegen ihrer vorbildlichen Integration begünstigt werden. Im Einzelfall und anknüpfend an bisherige bundesweit geltende Regelungen wie § 104a Absatz 1 Satz 1 Nummer 6 oder frühere Bleiberechtsregelungen bleiben jedoch Verurteilungen wegen einer im Bundesgebiet begangenen Straftat zu Geldstrafen von insgesamt bis zu 50 Tagessätzen oder bis zu 90 Tagessätzen wegen Straftaten, die nach dem Aufenthaltsgesetz oder dem Asylverfahrensgesetz nur von Ausländern begangen werden können, grundsätzlich außer Betracht.

Zu Absatz 3:

Gemäß Absatz 3 kann einem Ausländer, der das 67. Lebensjahr vollendet hat, ein Aufenthaltsrecht nach dieser Vorschrift auch dann erteilt werden, wenn er Deutschkenntnisse nach der Stufe B1 des GER nicht nachweisen kann und in den zurückliegenden zwei Jahren der Duldung seinen Lebensunterhalt und den seiner Familie nicht mindestens ein Jahr vollständig eigenständig bestritten hat. Allerdings dürfen – zur Vermeidung der dauerhaften Zuwanderung in die Sozialsysteme - Sozialleistungen nicht in Anspruch genommen werden.

Zu Absatz 4:

Gemäß Absatz 4 wird die Aufenthaltserlaubnis zunächst für ein Jahr erteilt und kann nach Maßgabe des § 8 verlängert werden. Auch bei der Verlängerung ist der Absatz 2 dieser Vorschrift entsprechend anzuwenden.

Zu Absatz 5:

Es wird klarstellend geregelt, dass die Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt.

Sie kann abweichend von § 10 Absatz 3 erteilt werden. Somit kommt eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25b auch in Betracht, wenn zuvor ein Asylantrag nach § 30 Absatz 3 des Asylverfahrensgesetzes als offensichtlich unbegründet abgelehnt wurde.

Zu Nummer 3 (§ 29):

Durch Aufnahme des § 25b in die Aufzählung des § 29 Absatz 3 Satz 3 wird klargestellt, dass ein Familiennachzug zu Ausländern nach Deutschland – wie bei allen Bleiberechtsregelungen zuvor – auch hier nicht gewährt wird.

Zu Nummer 4:

Die Einfügung eröffnet Inhabern der Duldung nach § 60b die Möglichkeit, Ihrer Verpflichtung zur Teilnahme an einem Integrationskurs nachzukommen. Dies unterbreitet den Ausländern eine Möglichkeit, die Ihnen bisher als Geduldete verwehrt war und erhöht die Möglichkeiten und Chancen der Integration.

Zu Nummer 5:

Mit der Einfügung in § 44a Absatz 1 wird die Verpflichtung zur Teilnahme an einem Integrationskurs Rahmen der Duldung nach § 60b normiert.

Zu Nummer 6 (§ 60b):

Zu Absatz 1:

Absatz 1 regelt die Voraussetzungen, unter denen die Abschiebung eines Ausländers, der sich seit mindestens vier Jahren ununterbrochen erlaubt, geduldet oder mit einer Aufenthaltsgestattung im Bundesgebiet aufgehalten hat, ausgesetzt werden kann. Die Aussetzung der Abschiebung nach diesem Paragraphen kann nur einmalig und längstens für die Dauer von zwei Jahren erfolgen.

Nummer 1: Die Erteilung einer Duldung zum Nachweis nachhaltiger Integration setzt zunächst voraus, dass der Ausländer etwaiges bisheriges Verhalten aufgibt, das eine Abschiebung verzögern oder verhindern würde. Dies ist jedoch keine Amnestie für jedes Fehlverhalten in den vorangegangenen Verfahren, es knüpft im Gegenteil an die Erwartung an, dass die Inaussichtstellung eines gesicherten rechtmäßigen Aufenthalts Anreiz bietet, sich nunmehr absolut rechtstreu im Bezug auf die eigenen ausländerrechtlichen Pflichten zu verhalten. Vor Erteilung einer Duldung nach § 60b – neu – hat der Ausländer seine wahre Identität mitzuteilen und bereits vorhandene Nachweise seiner wahren Identität vorzulegen. Er hat sich zu verpflichten, seine bisherigen Versäumnisse im Hinblick auf ausländerrechtliche Mitwirkungspflichten unverzüglich nachzuholen.

Nummer 2: Bereits bei Erteilung der Duldung müssen hinreichende mündliche und schriftliche Deutschkenntnisse im Sinne der Stufe A2 (Elementare Sprachverwendung) des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen (GER) vorliegen. Sprachkenntnisse sind ein sicheres Indiz für eine gesellschaftliche Integration und daher in diesem Zusammenhang eine wesentliche Voraussetzung für den Nachweis nachhaltiger Integration im Rahmen der Duldung nach § 60b.

Die Stufe A2 des GER wird vom Goethe-Institut wie folgt umschrieben:

> „Kann Sätze und häufig gebrauchte Ausdrücke verstehen, die mit Bereichen von ganz unmittelbarer Bedeutung zusammenhängen (z. B. Informationen zur Person und zur Familie, Einkaufen, Arbeit, nähere Umgebung). Kann sich in einfachen, routinemäßigen Situationen verständigen, in denen es um einen einfachen und direkten Austausch von Informationen über vertraute und geläufige Dinge geht. Kann mit einfachen Mitteln die

eigene Herkunft und Ausbildung, die direkte Umgebung und Dinge im Zusammenhang mit unmittelbaren Bedürfnissen beschreiben."

Die geforderten mündlichen und schriftlichen Sprachkenntnisse sind bei der Ausländerbehörde nachgewiesen, wenn ein geeignetes und zuverlässiges Sprachstandszeugnis der Stufe A2 des GER vorgelegt wird (z.B. „Deutsch-Test für Zuwanderer" – Kompetenzstufe A2). Das Sprachstandszeugnis muss auf einer standardisierten Sprachprüfung beruhen.

Nummer 3: Der Ausländer muss sich in den vergangenen zwei Jahren seines Aufenthalts in Deutschland nachweislich bemüht haben, seinen Lebensunterhalt und den seiner Unterhaltsberechtigten aus eigener Erwerbstätigkeit zu sichern. Die wirtschaftlich eigenverantwortliche Lebensgestaltung durch Sicherung des Lebensunterhaltes als eine der wesentlichen allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen für einen späteren Aufenthaltstitel ist das entscheidende Kriterium für erfolgreiche wirtschaftliche Integration und daher bereits hier von besonderer Bedeutung.

Die nachweislichen Bemühungen des Ausländers sind daran zu bemessen, ob er in der Vergangenheit Beschäftigungserlaubnisse beantragt hat. In den Fällen, in denen der Antrag wegen des Vorliegens des Versagungsgrundes nach § 11 Satz 1 - zweite Alternative – der Beschäftigungsverfahrensverordnung abgelehnt worden ist, ist ihm dieses grundsätzlich nicht entgegenzuhalten, da es sich bei der Regelung des § 60b - neu - um die Möglichkeit einer potentiellen Begünstigung für die Personen handelt, die eine Aufenthaltsbeendigung in der Vergangenheit durch in ihrer Person liegende Gründe verhindert haben. Ihnen ist positiv anzurechnen, wenn sie durch gemeinnützige Arbeit versucht haben, sich zu integrieren. Liegen entsprechende Bemühungen nicht vor, so ist diese Voraussetzung nicht erfüllt.

Gleichwohl wird angeregt, die bestehende Regelung des § 11 der Beschäftigungsverfahrensverordnung zu ändern oder aufzuheben, um frühzeitig die Aufnahme einer Beschäftigung zu ermöglichen. Derzeit dürfen geduldete Ausländer, ebenso wie Asylbewerber mit Aufenthaltsgestattung, nach einer einjährigen Wartefrist eine Beschäftigung aufnehmen, wenn die Bundesagentur für Arbeit zustimmt. Nach einem insgesamt vierjährigen Aufenthalt entscheidet die Agentur für Arbeit über die Zustimmung zur Beschäftigungsausübung ohne die sog. Vorrangprüfung, d.h. ohne berücksichtigen zu müssen, ob für den Arbeitsplatz deutsche oder gleichgestellte ausländische Arbeitnehmer zur Verfügung stehen. Die Arbeitsaufnahme bleibt jedoch untersagt, wenn aufenthaltsbeendende Maßnahmen (Abschiebungen) aus Gründen nicht vollzogen werden können, die der geduldete Ausländer selbst zu vertreten hat.

Der maßgebliche § 11 der Beschäftigungsverfahrensverordnung eröffnet dabei der zuständigen Ausländerbehörde keinen Ermessenspielraum, sondern es handelt sich um eine sog. gebundene Verwaltungsentscheidung, d.h. wenn die gesetzlichen Tatbestandsvoraussetzungen erfüllt sind, darf die Ausländerbehörde eine Beschäftigung nicht zulassen.

Ziel dieses Arbeitsverbots ist u. a., ausreisepflichtige Ausländer dazu zu bewegen, ihren gesetzlichen Mitwirkungspflichten bei der Identitätsklärung, Passbeschaffung und Registrierung in den Personenstandsurkunden des Herkunftsstaates nachzukommen. Dieses Ziel ist aber bisher nur in wenigen Einzelfällen erreicht worden.

Nummer 4: Neben ersten Bemühungen zur wirtschaftlichen und sozialen Integration sind weitere Belege zur Dokumentation des Integrationswillens zu erbringen. Dazu gehört, dass bei Kindern im schulpflichtigen Alter deren tatsächlicher Schulbesuch durch Vorlage sämtlicher Zeugnisse nachzuweisen und der Nachweis zu führen, dass die Erziehungsberechtigten die schulische und vorschulische Integration der Kinder unterstützen.

Zu Absatz 2:

Absatz 2 enthält Ausschlussgründe.

Nummer 1: Sofern Bezüge des Ausländers zu extremistischen oder terroristischen Organisationen vorliegen, ist ein Ausschlussgrund erfüllt.

Nummer 2: Nur Ausländer, die sich an Recht und Gesetz halten, sollen wegen ihrer vorbildlichen Integration begünstigt werden. Im Einzelfall und anknüpfend an bisherige bundesweit geltende Regelungen wie § 104a Absatz 1 Satz 1 Nummer 6 oder frühere Bleiberechtsregelungen können jedoch Verurteilungen wegen einer im Bundesgebiet begangenen Straftat zu Geldstrafen von insgesamt bis zu 50 Tagessätzen oder bis zu 90 Tagessätzen wegen Straftaten, die nach dem Aufenthaltsgesetz oder dem Asylverfahrensgesetz nur von Ausländern begangen werden können, außer Betracht bleiben.

Nummer 3: Die beabsichtigte Privilegierung durch § 60b Absatz 1 scheidet aus, wenn der Ausländer auch nach Feststellung der Identitätstäuschung durch deutsche Behörden nicht unverzüglich seinen Verpflichtungen zur Identitätsklärung und Mitwirkung bei der Passbeschaffung nachgekommen ist und dadurch Sozialleistungen in nicht unerheblichem Umfang bzw. für eine nicht unerhebliche Zeit erhalten hat

Zu Absatz 3:

Absatz 3 normiert die Verpflichtung des Ausländers, mit der Ausländerbehörde eine Integrationsvereinbarung abzuschließen hat, mit der er sich verpflichtet, während der Duldung nach Absatz 1 gemäß

Nummer 1 an einem Integrationskurs im Sinne der §§ 43 ff teilzunehmen und gemäß

Nummer 2 seine mündlichen und schriftlichen Deutschkenntnisse derart zu verbessern, dass sie nach Ablauf der Duldung der Stufe B1 des GER entsprechen. Die Verpflichtung nach Nummer 2 besteht allerdings nicht, wenn der Ausländer vor der Erteilung der Duldung bereits das 65. Lebensjahr vollendet hat.

Zu Absatz 4:

Gemäß Absatz 4 berechtigt die Duldung nach Absatz 1 zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit.

Zu Absatz 5:

Absatz 5 erklärt die Rahmen- und Nebenbestimmungen der Duldung (§ 60a) auch für die Duldung nach Absatz 1 für entsprechend anwendbar.