Deutscher Bundestag **Drucksache 17/1557**

17. Wahlperiode 04. 05. 2010

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Sevim Dağdelen, Wolfgang Neskovic, Petra Pau, Jens Petermann, Raju Sharma, Frank Tempel, Halina Wawzyniak und der Fraktion DIE LINKE.

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

A. Problem

Das Problem der über Jahre andauernden so genannten Kettenduldungen besteht ungeachtet der gesetzlichen Altfallregelung vom August 2007 und ungeachtet zweier Beschlüsse der Innenministerkonferenz vom November 2006 und 2009 fort. Zum Stichtag 31. Dezember 2009 hielten sich fast 57 000 geduldete Personen bereits seit mehr als sechs Jahren in Deutschland auf. Der Anteil der langjährig Geduldeten ist mit 64 Prozent an allen Geduldeten (89 498 Personen) so hoch wie seit Jahren nicht mehr.

Ein maßgeblicher Grund für die große Zahl der langjährig geduldeten Menschen ist, dass die Bleiberechtsregelungen der letzten Jahre viel zu restriktiv gefasst waren: Durch Stichtagsregelungen, strenge Ausschlussgründe und das zentrale Erfordernis eines eigenständigen Einkommens zur Absicherung des Lebensunterhalts wurden viele Geduldete von vornherein ausgeschlossen.

Ein weiterer Grund für die fortgesetzte Praxis der Kettenduldungen ist die unzureichende Ausgestaltung des § 25 Absatz 5 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG). Die Systematik und der Wortlaut dieser Regelung sind ungeeignet, um das vorgebliche Ziel der Vermeidung von Kettenduldungen erreichen zu können. Dies hat nicht zuletzt die Praxis gezeigt. Insbesondere das Anknüpfen an den Begriff der Unmöglichkeit der „Ausreise“ – statt Abschiebung – sorgt für eine sehr restriktive Rechtsanwendung.

Für die Betroffenen bedeutet die Duldung über Jahre hinweg eine enorme psychische Belastung und Ausgrenzung in nahezu allen gesellschaftlichen Bereichen. Die Beschränkungen des lediglich geduldeten Aufenthalts haben eine systematische Desintegration zur Folge – mit schwerwiegenden negativen Folgen für das Leben und die persönliche Zukunft der Betroffenen, aber auch für die Aufnahmegesellschaft.

B. Lösung

Alle bisherigen Lösungsversuche waren unzureichend und bloßes Stückwerk. Es bedarf klarer, wirksamer und großzügiger gesetzlicher Regelungen, um weitere Kettenduldungen in großer Zahl ausschließen zu können. Die nachfolgenden Änderungen sind an diesem Ziel ausgerichtet und bauen aufeinander auf.

Das Aufenthaltsgesetz wird so ausgestaltet, dass statt einer Duldung sofort eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden kann, wenn die Abschiebung rechtlich oder tatsächlich unmöglich ist. Eine Aufenthaltserlaubnis soll erteilt werden, wenn die Abschiebung seit mindestens 18 Monaten aus objektiven Gründen ausgesetzt ist. Schließlich ist aus Gründen der Persönlichkeitsrechte, der Rechtsstaatlichkeit und Verhältnismäßigkeit ein dauerhaftes Bleiberecht zu gewähren, wenn die Betroffenen seit fünf Jahren in Deutschland leben und nicht abgeschoben werden konnten. Für Familien mit minderjährigen Kindern, unbegleitete Minderjährige und besonders schutzbedürftige Personen gelten kürzere Fristen.

Die unzureichende gesetzliche Altfallregelung nach §§ 104a und 104b AufenthG wird aufgehoben, bereits erteilte Aufenthaltserlaubnisse gelten ohne die Bedingungen einer eigenständigen Lebensunterhaltssicherung fort.

Subsidiär Schutzberechtigten ist entsprechend dem europäischen Recht eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilten.

Sozialrechtliche Freibeträge zur Förderung der Erwerbstätigkeit sollen generell nicht dazu führen, dass sich das zur Erlangung eines Aufenthaltstitels gegebenenfalls nachzuweisende Einkommen weiter erhöht.

Schließlich werden Änderungen infolge des Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union rückgängig gemacht, mit denen eine Aufenthaltsverfestigung aus humanitären Gründen erschwert bzw. rechtsstaatswidrige Überraschungsabschiebungen ermöglicht wurden.

C. Alternativen

Beibehaltung der jetzigen Regelungen oder nur geringfügige Gesetzesänderungen, wodurch die inakzeptable Praxis der Kettenduldung jedoch in weitem Umfang fortgeführt würde.

D. Finanzielle Auswirkungen und Bürokratiekosten

Es wird mit Einsparungen gerechnet, die nur schwer genau zu beziffern sind. Kosten in unbekannter Höhe sind mit der Gewährung von Sozialleistungen im Falle der Bedürftigkeit verbunden, jedoch entstünden diese Kosten im Regelfall auch ohne die vorgesehenen Gesetzesänderungen, da es um Personen geht, die zumeist ohnehin nicht abgeschoben werden können. Da eine Arbeitsaufnahme mit einer bloßen Duldung erheblich erschwert wird, erhöht sich durch die erleichterte Aufenthaltsgewährung die Chance, dass die Betroffenen eine Beschäftigung finden und unabhängig von öffentlichen Leistungen leben können. Hierdurch kommt es mittel- und langfristig zu Einsparungen.

Einsparungen sind wegen der Vermeidung aufwändiger Behörden- und Gerichtsverfahren zu erwarten, die sich aus der derzeitigen vielfach unklaren Gesetzeslage ergeben.

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

Vom …

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), in der Fassung …, das zuletzt durch … (BGBl. I S. …) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird nach der Angabe zu § 25 folgende Angabe eingefügt:

   „§ 25a Aufenthaltserlaubnis bei längerfristigem Aufenthalt“.

2. In § 2 Absatz 3 werden in Satz 2 nach dem Wort „Elterngeld“ folgende Wörter eingefügt:

   „, Freibeträge im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch, die eine Erwerbstätigkeit fördern sollen,“.

3. In § 5 Absatz 3 erster Halbsatz wird vor der Angabe „sowie § 26 Abs. 3“ die Angabe „, § 25a“ eingefügt.

4. § 25 wird wie folgt geändert:

   a) Absatz 3 wird wie folgt geändert:

      aa) In Satz 1 wird das Wort „soll“ durch das Wort „wird“ ersetzt, das Wort „werden“ gestrichen und nach dem Wort „Aufenthaltserlaubnis“ werden die Wörter „für mindestens ein Jahr“ eingefügt.

      bb) In Satz 2 werden die Wörter „die Ausreise in einen anderen Staat möglich und zumutbar ist, der Ausländer wiederholt oder gröblich gegen entsprechende Mitwirkungspflichten verstößt oder“ gestrichen.

   b) In Absatz 4 Satz 1 werden die Wörter „nicht vollziehbar ausreisepflichtigen“ gestrichen.

   c) Absatz 5 wird wie folgt gefasst:

      „(5) Einer ausreisepflichtigen Person kann abweichend von § 10 Absatz 3 und § 11 Absatz 1 eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn die Abschiebung aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist. Eine Aufenthaltserlaubnis soll erteilt werden, wenn die Abschiebung seit mindestens 18 Monaten ausgesetzt ist, es sei denn, die Person weigert sich, zumutbare Anforderungen zur Beseitigung des Abschiebungshindernisses zu erfüllen.“

5. Nach § 25 wird folgender § 25a eingefügt:

   „§ 25a
   Aufenthaltserlaubnis bei längerfristigem Aufenthalt

   (1) Einer ausreisepflichtigen Person, die sich seit mindestens fünf Jahren im Bundesgebiet aufhält, wird abweichend von § 10 Absatz 3 und § 11 Absatz 1 eine Aufenthaltserlaubnis erteilt. Von der Voraussetzung eines fünfjährigen Aufenthaltes wird in Härtefällen abgesehen. Ein Härtefall liegt insbesondere vor, wenn die Person

   1. zum Zeitpunkt der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach Satz 1 in einer familiären Beziehung mit einem ledigen Kind lebt und sich seit mindestens drei Jahren im Bundesgebiet rechtmäßig oder geduldet aufhält,
   2. unbegleitet minderjährig in das Bundesgebiet eingereist oder nach einer Einreise minderjährig ohne Begleitung zurückgelassen worden ist und sich seit mindestens zwei Jahren im Bundesgebiet rechtmäßig oder geduldet aufhält,
   3. als Opfer einer im Ausland erlittenen Gewalttat oder kriegerischer Auseinandersetzungen traumatisiert ist oder
   4. während des Aufenthaltes im Bundesgebiet Opfer einer Gewalttat geworden ist.

   (2) Dem Ehegatten oder der Ehegattin und dem ledigen Kind einer Person, der nach Absatz 1 eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird, wird eine Aufenthaltserlaubnis erteilt.

   (3) Die Aufenthaltserlaubnis nach den Absätzen 1 und 2 berechtigt zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit.“

6. In § 60a wird Absatz 5 wie folgt geändert:

   a) In Satz 3 wird das Wort „unverzüglich“ gestrichen.

   b) Satz 4 wird wie folgt gefasst:

      „Wurde die Abschiebung länger als ein halbes Jahr ausgesetzt, ist eine bevorstehende Abschiebung mindestens einen Monat vorher anzukündigen; die Ankündigung ist zu wiederholen, wenn die Aussetzung für mehr als insgesamt ein halbes Jahr erneuert wurde.“

7. In § 101 wird nach Absatz 3 folgender Absatz 4 angefügt:

   „(4) Eine Aufenthaltserlaubnis, die nach den bis … [einsetzen: Datum des Inkrafttretens dieses Gesetzes] geltenden § 104a oder § 104b erteilt wurde, gilt als Aufenthaltserlaubnis nach § 25a fort.“

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

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 4. Mai 2010

Dr. Gregor Gysi und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Zum Stichtag 31. Dezember 2009 hielten sich fast 57 000 geduldete Personen bereits seit mehr als sechs Jahren in Deutschland auf, ebenso lange lebten zudem 3 731 Asylsuchende hier. Der Anteil der langjährig Geduldeten an allen Geduldeten ist mit 64 Prozent (von 89 498 Personen) so hoch wie seit Jahren nicht mehr. Betroffen sind vor allem Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit sowie von den deutschen Behörden nicht anerkannte Flüchtlinge aus Serbien (inklusive Kosovo), der Türkei, dem Irak, Syrien, Libanon und China, d. h. aus Ländern mit bekannt schwieriger Menschenrechtslage (vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE., auf Bundestagsdrucksache 17/642, Fragen 13 und 14). Eine besonders restriktive ausländerrechtliche Praxis mit einem überdurchschnittlich hohen Anteil langjährig Geduldeter (über 64 Prozent) weisen die Bundesländer Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden-Württemberg auf (vgl. Bundestagsdrucksache 17/764, Antwort zu Frage 5).

Zu der Zahl der langjährig Geduldeten kommen noch einmal fast 53 000 ausreisepflichtige Personen ohne eine Duldung hinzu, die ebenfalls bereits länger als sechs Jahre in Deutschland leben (vgl. Bundestagsdrucksache 17/1539, Antwort zu Frage 10). Da eine schriftliche Duldung erteilt werden muss, wenn die „Ausreisepflicht […] nicht ohne Verzögerung durchgesetzt werden kann“ (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts 1 C 3.97 vom 25. September 1997), dürfte einer Mehrzahl der Betroffenen die Duldung zu Unrecht verweigert worden sein. Die vorgeschlagenen Regelungen knüpfen deshalb maßgeblich an der Ausreisepflicht an, um auch diese faktisch geduldeten Personen, bei denen derselbe Handlungsbedarf besteht, mit einzubeziehen.

Zwei Beschlüsse der Innenministerkonferenz vom November 2006 und 2009 und die gesetzliche Altfallregelung vom August 2007 änderten nur wenig an diesem beklagenswerten Zustand. Eine grundsätzliche Lösung war zum einen von vornherein nicht das Ziel der Regelungen, lediglich der Gruppe der zu einem bestimmten Stichtag lange in Deutschland lebenden Geduldeten sollte die Möglichkeit eines regulären Aufenthaltstitels eröffnet werden. Zum anderen knüpften sich neben dem Stichtag zahlreiche weitere Bedingungen an die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis im Rahmen der verschiedenen Altfallregelungen. Nach jahrelangem weitgehenden Arbeitsverbot, weitgehenden Bewegungseinschränkungen im Rahmen der Residenzpflicht und der Unterbringung in Sammelunterkünften sollten sie nun plötzlich in der Lage sein, ein ausreichendes eigenes Einkommen vorzuweisen. Diese Hürde erwies sich vorhersehbar als zu hoch. Zahlreiche weitere Restriktionen sorgten dafür, dass ansonsten gut integrierte Familien vom Zugang zum Bleiberecht ausgeschlossen blieben.

Die systematische Desintegration von Personen, die über viele Jahre hinweg oder sogar dauerhaft – wenn auch nur geduldet – in Deutschland leben, verstößt nicht nur gegen die persönlichen Interessen und Rechte der Betroffenen. Eine solche Ausgrenzungspolitik ist angesichts ihrer destruktiven gesamtgesellschaftlichen Folgewirkungen auch nicht im öffentlichen Interesse. So führt die dauerhafte Ausgrenzung unter anderem zu (rassistischer) Stigmatisierung, weil die Mehrheitsbevölkerung den Betroffenen diese Ausgrenzung und ihre Folgen (dauerhafter Bezug von Sozialleistungen, Ausweichen in informelle ökonomische Sektoren etc.) zurechnet und nicht den ausgrenzenden gesetzlichen Regelungen.

Der neue § 25a AufenthG sieht deshalb eine permanente Bleiberechtsregelung aus humanitären Gründen vor. Wenn eine Abschiebung über einen längeren Zeitraum hinweg nicht möglich war, soll den Betroffenen ein dauerhaftes Bleiberecht gewährt werden. Der staatliche Anspruch auf Durchsetzung der Ausreisepflicht tritt in diesen Fällen angesichts der Verfassungsgrundsätze des Schutzes der Menschenwürde und freien Entfaltung der Persönlichkeit und des Verhältnismäßigkeitsgebots allen staatlichen Handelns hinter dem individuellen Interesse an einem sicheren Aufenthalt und einer berechenbaren Zukunftsperspektive zurück.

Mit dieser Regelung werden Forderungen der außerparlamentarischen Bleiberechtsbewegung, von PRO ASYL und Flüchtlingsräten aufgegriffen und umgesetzt. Kirchen, Wohlfahrtsverbände, Gewerkschaften, zahlreiche Verbände und Einzelpersonen haben sich ebenfalls seit Jahren für eine großzügige Bleiberechtsregelung ohne Stichtage eingesetzt. Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (Vertretung für Deutschland und Österreich) forderte in einem Eckpunktepapier zum Flüchtlingsschutz vom Oktober 2009 die Bundesregierung und den Bundestag auf, „zu berücksichtigen, dass von Personen nach beispielsweise fünfjährigem Auslandsaufenthalt eine Rückkehr in ihr Herkunftsland auf Grund der zwischenzeitlich eingetretenen faktischen Verwurzelung in Deutschland häufig nur schwerlich erwartet werden kann“ (S. 9). Die neue Regelung in § 25a AufenthG entspricht im Wesentlichen dem Gesetzentwurf auf Bundestagsdrucksache 16/369, dem auch die Fraktion der FDP zustimmte, da er „in die richtige Richtung“ einer Vermeidung unerwünschter Kettenduldungen gehe (Bundestagsdrucksache 16/2563, S. 5).

Kettenduldungen abzuschaffen war ein vorgebliches Ziel der Neufassung des humanitären Aufenthaltsrechts im neu geschaffenen Aufenthaltsgesetz. Der Wortlaut und die Systematik des § 25 Absatz 5 AufenthG haben sich aber in der Praxis als ungeeignet erwiesen, einen Beitrag zu Abschaffung der Kettenduldungen zu leisten. Dies bestätigte auch die Evaluation der Regelung, die das Bundesministerium des Innern im Jahr 2006 vornahm. Heute ist die Zahl der langjährig Geduldeten in etwa so hoch wie während des Gesetzgebungsverfahrens zum Zuwanderungsgesetz.

Die Zahl der Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 5 AufenthG erhöhte sich im Zeitraum von Ende 2006 bis Ende 2009 um lediglich 6 900 auf knapp 48 000 (vgl. Bundestagsdrucksachen 16/8321 und 17/642, jeweils die Antwort zu Frage 12), d. h. jährlich wurde rein rechnerisch nur etwa 2 300 geduldeten Personen auf dieser Rechtsgrundlage ein rechtmäßiger Aufenthalt neu ermöglicht (Ausreisen und Aufenthaltsverfestigungen sind hierbei nicht berücksichtigt).

Das Scheitern des Ansatzes des § 25 Absatz 5 AufenthG hat verschiedene Gründe. Erstens nimmt er das Bestehen von Ausreisehindernissen in den Blick, statt die Unmöglichkeit der Abschiebung. Von Betroffenen wird also die Ausreise verlangt, obwohl sie zugleich nicht abgeschoben werden können. Da eine Ausreise so gut wie immer möglich und nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sogar dann zumutbar sein kann, wenn für das betreffende Herkunftsland ein Abschiebestopp gilt, ist der Anwendungsbereich der Vorschrift erheblich eingeschränkt. Mit dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts 1 C 14/05 vom 27. Juni 2006 wurde einem irakischen Flüchtling eine Aufenthaltserlaubnis versagt, obwohl er zum Zeitpunkt der Entscheidung bereits seit sieben Jahren in Deutschland lebte und obwohl nicht einmal die Behörden von einer Abschiebungsmöglichkeit in absehbarer Zeit ausgingen.

Künftig wird vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen bei der Aufenthaltsgewährung nach § 25 Absatz 5 AufenthG wieder vorrangig an die Frage der Möglichkeit oder Unmöglichkeit einer Abschiebung angeknüpft. Bereits im bis zum 1. Januar 2005 geltenden Ausländergesetz bestand die Möglichkeit einer Aufenthaltserteilung bei unverschuldeten Abschiebungshindernissen nach zwei Jahren und zwar unabhängig von der Frage der „freiwilligen“ Ausreisemöglichkeit (vgl. § 30 Absatz 4 des Ausländergesetzes – AuslG). Diese Ermessensvorschrift wurde in der Praxis nur sehr restriktiv genutzt, weshalb die vorgeschlagene Gesetzesänderung sich im Wortlaut an § 30 Absatz 4 AuslG a. F. anlehnt, jedoch als Soll-Vorschrift ausgestaltet ist. Auf die in der Praxis nur schwierig und letztlich auch nur subjektiv zu beantwortende Frage, unter welchen Umständen eine „freiwillige“ Ausreise „zumutbar“ ist oder nicht, soll es unter anderem aus Gründen der Verhältnismäßigkeit und Rechtsklarheit nicht ankommen.

§ 25 Absatz 4 Satz 1 AufenthG sollte nach der ursprünglichen Begründung des Zuwanderungsgesetzes in dringenden humanitären Fällen oder im persönlichen oder öffentlichen Interesse eine Aufenthaltserteilung – statt einer Duldung – ermöglichen. Mit dem Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union wurde diese Vorschrift jedoch erheblich eingeschränkt, denn „vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer“ können sich seitdem nicht mehr auf sie berufen. Diese Verschärfung wird mit dem vorliegenden Gesetzentwurf wieder rückgängig gemacht, da auch sie Kettenduldungen befördert.

Mit dem EU-Richtlinienumsetzungsgesetz wurde auch die Pflicht zur Ankündigung einer Abschiebung erheblich eingeschränkt. Das Oberverwaltungsgericht Hamburg hat jedoch bereits 1997 ausgeführt (Bs VI 25/97; B.v. 24. Juni 1997, in: InfAuslR 11-12/97, 460 ff.), dass es selbst bei feststehender Rechtmäßigkeit einer Abschiebungsandrohung die Rechtswegegarantie des Grundgesetzes (Artikel 19 Absatz 4 des Grundgesetzes – GG) gebietet, eine beabsichtigte Abschiebung „dem Antragsteller so rechtzeitig anzukündigen, dass er noch in der Lage ist, gerichtlichen Rechtsschutz zu erlangen“. Auf diese „Warnfunktion“ der Abschiebungsankündigungspflicht wurde auch in der Anhörung zum EU-Richtliniengesetz hingewiesen (vgl. Stellungnahme von Dr. Ruth Weinzierl, Ausschussdrucksache 16(4)209 J, S. 12). Die Abschiebungsankündigungspflicht soll aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit und zur Vermeidung von Überraschungsabschiebungen künftig bereits nach einer sechsmonatigen Aussetzung der Abschiebung gelten.

Infolge des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 26. August 2008 (BVerwG 1 C 32.07) zur Berechnung des im Aufenthaltsrecht nachzuweisenden Einkommens haben sich die Hürden zur Erlangung eines Aufenthaltstitels erhöht. Diese vom Gesetzgeber nicht beabsichtigte negative Folgewirkung einer Regelung zur Begünstigung der Erwerbstätigkeit auf das Aufenthaltsrecht (vgl. auch Siebter Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, Bundestagsdrucksache 16/7600, S. 108 f.) soll mit der vorgeschlagenen Änderung ausgeschlossen werden.

Zugleich wird ein Widerspruch zur Familienzusammenführungsrichtlinie der Europäischen Union 2003/86/EG und zur Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (Urteil vom 4. März 2010 in der Rechtssache Chakroun – C-578/08) vermieden. Demnach ist die Befugnis zur Einschränkung des Rechts auf Familienzusammenleben nach Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe c der Richtlinie in Anbetracht von Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention – EMRK und Artikel 7 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union eng auszulegen. Eine negative aufenthaltsrechtliche Berücksichtigung sozialrechtlicher Freibeträge beeinträchtigt das Richtlinienziel einer Begünstigung der Familienzusammenführung und ist mit dem Urteil vom 4. März 2010 nicht vereinbar (vgl. insbesondere Rn. 52). Überdies darf nach Auffassung des Europäischen Gerichtshofs die Unterschreitung eines bestimmten Richtbetrages nicht automatisch zur Ablehnung des beantragten Aufenthaltstitels führen, da Artikel 17 der Richtlinie eine individualisierte Prüfung der Anträge auf Familienzusammenführung verlangt.

B. Einzelbegründung

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1 (Inhaltsübersicht)

Bei der Ergänzung der Inhaltsübersicht handelt es sich um eine Folgeänderung zur Einfügung des neuen § 25a in das Aufenthaltsgesetz.

Zu Nummer 2 (§ 2)

Mit der Änderung wird auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 26. August 2008 (BVerwG 1 C 32.07) reagiert. Von einer Lebensunterhaltssicherung ist auch dann auszugehen, wenn ein Anspruch auf Leistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch infolge der Freibetragsregelungen zur Förderung der Arbeitsaufnahme (vgl. § 11 Absatz 2 Satz 1 Nummer 6 i. V. m. § 30 SGB II bzw. § 11 Absatz 2 Satz 2 SGB II) entsteht und diese in Anspruch genommen werden.

Zu Nummer 3 (§ 5)

Hiermit wird klargestellt, dass es bei der Anwendung der Bleiberechtsregelung nach § 25a (neu) nur auf die dort genannten Kriterien ankommen soll und nicht auf die Frage eines Passbesitzes oder der ökonomischen Situation der Betroffenen.

Zu Nummer 4 (§ 25)

Zu Buchstabe a

Nach Artikel 18 bzw. Artikel 24 Absatz 2 der Richtlinie 2004/83/EG werden subsidiär Schutzberechtigten ein

Schutzstatus und ein mindestens einjähriger Aufenthaltstitel zuerkannt. Die bisherige Soll-Vorschrift in § 25 Absatz 3 wird dieser verpflichtenden Vorgabe nicht gerecht. Ebenso ist die bisherige Einschränkung in Satz 2 durch den Verweis auf einen dritten Staat oder bei mangelnder Mitwirkung nicht mit der Richtlinie vereinbar. Die vorgesehenen Gesetzesänderungen entsprechen den Empfehlungen des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (vgl. dessen Stellungnahme, Ausschussdrucksache 16(4)209 G, S. 21 ff.).

Zu Buchstabe b

Hierdurch wird eine Änderung durch das Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union wieder rückgängig gemacht. Eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 4 Satz 1 soll künftig wieder auch bei vollziehbar Ausreisepflichtigen möglich sein. Diese Auslegung entspricht dem ursprünglichen Zuwanderungsgesetz und der sich hierauf beziehenden Rechtsprechung und Kommentarliteratur.

Zu Buchstabe c

Der Absatz 5 des § 25 AufenthG wird entsprechend des Grundsatzes der Vermeidung weiterer Kettenduldungen neu gefasst. Dabei wird insbesondere eine Bezugnahme auf die Begriffe „Ausreise“ bzw. „Ausreisehindernisse“ vermieden und nur noch auf den Begriff bzw. den Vorgang der Abschiebung abgestellt. Satz 1 ermöglicht die sofortige Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis, wenn eine Abschiebung unmöglich ist. Satz 2 stellt in Anlehnung an die bisherige Regelung klar, dass spätestens nach 18 Monaten eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden soll, wenn eine Abschiebung unmöglich ist; die Regelung der Ausnahmefälle entspricht dem Wortlaut des § 30 Absatz 4 des bis zum 31. Dezember 2004 geltenden Ausländergesetzes.

Zu Nummer 5 (§ 25a)

Die Vorschrift stellt eine Anspruchsgrundlage für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis im Falle eines mindestens fünfjährigen Aufenthaltes bzw. bei Vorliegen weiterer Voraussetzungen auch bei einem kürzeren Aufenthalt dar. Für Fälle eines längerfristigen Aufenthalts bedarf es einer Regelung, bei der es nicht mehr auf die Zurechenbarkeit von Abschiebungshindernissen ankommt, sondern dem Integrationsinteresse sowohl der Betroffenen als auch der Gesellschaft Vorrang vor dem Grundsatz der Aufenthaltsbeendigung einzuräumen ist.

Zu Absatz 1

Satz 1 enthält die allgemeine Regelung, dass eine ausreisepflichtige Ausländerin oder ein ausreisepflichtiger Ausländer, die oder der sich zum Zeitpunkt der Entscheidung über einen Antrag mindestens fünf Jahre lang im Bundesgebiet aufgehalten hat, einen Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis hat. In diesen Fällen ist die bereits erfolgte faktische Integration in die Gesellschaft von einem so großen Gewicht, dass für die Ausübung von Ermessen im Regelfall kein Raum mehr bleibt. Im Fall einer früher erfolgten Ausweisung, die aber nicht auf dem Weg der Abschiebung durchgesetzt werden konnte, soll nicht mehr der Zwang zur vorherigen Ausreise nach § 11 Absatz 1 AufenthG bestehen; insoweit wird hier eine Regelung analog zu § 23a Absatz 1 Satz 1 AufenthG getroffen. Ähnliches gilt für die Fälle des § 10 Absatz 3 AufenthG.

Satz 2 sieht eine Ausnahme von der Voraussetzung des fünfjährigen Aufenthaltes in Härtefällen vor. Beispiele für solche Härtefälle werden in Satz 3 aufgeführt, damit ist aber keine abschließende Definition eines Härtefalles nach dieser Vorschrift verbunden. Satz 3 listet Fallkonstellationen auf, in denen schon bei kürzerem Aufenthalt von einer faktischen Integration in die deutsche Gesellschaft (etwa bei Familien mit Kindern, die seit drei Jahren hier leben, oder bei unbegleiteten Minderjährigen) bzw. von einer Unzumutbarkeit der Ausreise oder gar Abschiebung (vor allem bei Opfern von Gewalttaten) auszugehen ist.

Zu Absatz 2

Bei Ehegatten und ledigen Kindern einer Ausländerin oder eines Ausländers, die oder der eine Aufenthaltserlaubnis nach Absatz 1 erhält, soll es nicht noch einmal gesondert auf die Erfüllung der in Absatz 1 genannten Voraussetzungen ankommen. Diese sollen vielmehr entsprechend dem Grundsatz des Schutzes von Ehe und Familie (Artikel 6 GG, Artikel 8 EMRK) sofort eine Aufenthaltserlaubnis erhalten.

Zu Absatz 3

Der Systematik des Aufenthaltsgesetzes entsprechend wird die Zulassung zur Erwerbstätigkeit, zu der auch die selbständige Beschäftigung gehört (vgl. § 2 Absatz 2 AufenthG), direkt im Gesetz angeordnet. Eine direkte Anordnung im Gesetz trägt zur Vermeidung überflüssigen Verwaltungsaufwandes bei.

Zu Nummer 6 (§ 60a)

Hiermit wird die Einschränkung der Ankündigungspflicht der Abschiebung nach länger geduldetem Aufenthalt durch das Gesetz zur Umsetzung asyl- und aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union wieder rückgängig gemacht. Die Neuregelung soll vor allem rechtsstaatlichen Erfordernissen gerecht werden und unangekündigte „Überraschungsabschiebungen“ verhindern.

Personen, deren Abschiebung bereits länger als sechs Monate ausgesetzt wurde, muss eine konkret beabsichtigte Abschiebung mindestens einen Monat vorher schriftlich angekündigt werden, damit die Gelegenheit besteht, zwischenzeitlich entstandene Abschiebungshindernisse oder andere Gründe, die gegen eine Abschiebung sprechen, rechtzeitig vorbringen und gegebenenfalls auch gerichtlich überprüfen lassen zu können. Dabei kommt es nicht auf die Dauer des formellen Besitzes einer Duldung, sondern auf die Dauer der faktischen Aussetzung der Abschiebung an, auch nach einer Duldung mit sechsmonatiger Dauer ist eine Abschiebungsankündigung deshalb obligatorisch.

Zu Nummer 7 (§ 101)

Durch ein Fortgelten der erteilten Aufenthaltserlaubnisse nach der gesetzlichen Altfallregelung als Aufenthaltserlaubnisse nach § 25a werden die Mängel der gesetzlichen Altfallregelung behoben und eine Gleichbehandlung zwischen Bleiberechtigten nach der Altfallregelung bzw. nach der neuen Bleiberechtsregelung nach § 25a hergestellt.

Zu Nummer 8 (§§ 104a und 104b)

Die gesetzliche Altfallregelung ist zum 31. Dezember 2009 ausgelaufen, die Regelung kann deshalb gestrichen werden. Bereits erteilte Aufenthaltserlaubnisse sollen nach § 25a weitergelten.

Zu Artikel 2

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

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