Deutscher Bundestag **Drucksache 17/207**

17. Wahlperiode 15. 12. 2009

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Rüdiger Veit, Dr. Dieter Wiefelspütz, Olaf Scholz, Siegmund Ehrmann, Gabriele Fograscher, Wolfgang Gunkel, Michael Hartmann (Wackernheim), Frank Hofmann (Volkach), Daniela Kolbe (Leipzig), Thomas Oppermann, Gerold Reichenbach, Dr. Frank-Walter Steinmeier und der Fraktion der SPD

Entwurf eines … Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes (Altfallregelung)

A. Problem

In der vergangen Legislaturperiode gab es zwei Altfallregelungen für langjährig Geduldete. Am 17. November 2006 einigte sich die Innenministerkonferenz auf einen Beschluss, auf dessen Grundlage 24 256 Personen aus der Duldung zu einer Aufenthaltserlaubnis verholfen werden konnte. Es folgte die gesetzliche Altfallregelung der §§ 104a und 104b, die mit dem Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union geschaffen wurde (BGBl. I S. 1970). Bis zum 30. Juni 2009 erhielten insgesamt 35 128 Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis nach der gesetzlichen Altfallregelung.

Die 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 haben 28 227 der von der gesetzlichen Altfallregelung Begünstigten eine Aufenthaltserlaubnis nach § 104a Absatz 1 Satz 1 erhalten, die sogenannte Aufenthaltserlaubnis auf Probe. Ihnen wurde die Aufenthaltserlaubnis erteilt, obwohl sie ihren Lebensunterhalt noch nicht überwiegend selbst bestreiten konnten. Diese Aufenthaltserlaubnis gilt bis zum 31. Dezember 2009. Die Betroffenen sollten sich in dieser Zeit eine Arbeit suchen. Danach soll die Aufenthaltserlaubnis verlängert werden, wenn sie ihren Lebensunterhalt überwiegend eigenständig sichern können.

Das Bundesministerium des Innern hat am 25. September 2009 in der Antwort auf eine Kleine Anfrage (Bundestagsdrucksache 16/14009) die Ergebnisse einer stichprobenartigen Erhebung aus verschiedenen Bundesländern vorgestellt (Bundestagsdrucksache 16/14088, S. 14 f.). Hiernach konnten rund 46 Prozent der Betroffenen ihren Lebensunterhalt noch nicht überwiegend eigenständig sichern. Das entspricht der Einschätzung zahlreicher Verbände, die eng mit Beratungsstellen vor Ort zusammenarbeiten und daher über zahlreiche Eindrücke aus der Praxis verfügen. Sie gehen davon aus, dass ein erheblicher Anteil der Betroffenen auch am Ende des Jahres 2009 zur überwiegend eigenständigen Lebensunterhaltssicherung noch nicht in der Lage sein wird. Das hat mehrere Gründe. Zum einen gestaltet sich die Arbeitssuche angesichts der Wirtschaftskrise schwieriger als erwartet. Zum anderen waren viele der Betroffenen durch ihren Status als Geduldete über Jahre vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen und benötigen

Zeit, um sich hier wieder zu integrieren. Hierbei können sie mit dem Bundesprogramm zur arbeitsmarktlichen Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt unterstützt werden. Dies wurde aber erst im Juni 2008 aufgelegt. Die einzelnen Projekte haben ihre Arbeit erst zwischen Herbst 2008 und Frühjahr 2009 aufgenommen. Sie konnten bislang nicht ihre volle Wirkung entfalten.

Das bedeutet, dass ein großer Teil der genannten Personen zurück in die Duldung fallen oder ab dem 1. Januar 2010 abgeschoben werden könnte. Dann hätte die Altfallregelung ihr Ziel für eine große Gruppe der Betroffenen, die erreicht werden sollten, verfehlt. Um zu erreichen, dass die Altfallregelung umfassend wirkt, ist sie deshalb in Bezug auf die Anforderungen an die Lebensunterhaltssicherung anzupassen.

Neben der auch zeitlich dringend gebotenen Lösung des eben geschilderten Problems gilt es festzustellen, dass trotz der gesetzlichen Altfallregelung am 30. Juni 2009 nach wie vor 94 026 Ausländer als Geduldete in Deutschland lebten. Davon lebten 59 285 mehr als sechs Jahre hier (Bundestagsdrucksache 16/13163, S. 8). Diese Zahlen verdeutlichen ebenso wie alle bisherigen Erfahrungen, dass es nach wie vor und auch künftig Ausländer 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 auf einen festen Stichtag verzichtet 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. 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 Zweiten und Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB II und 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 ist.

Entwurf eines … Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes (Altfallregelung)

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), zuletzt geändert durch Artikel 4 Absatz 5 des Gesetzes vom 30. Juli 2009 (BGBl. I S. 2437), wird wie folgt geändert:

1. Nach § 25 wird der folgende § 25a eingefügt:

„(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) Einem geduldeten Ausländer ist abweichend von § 5 Absatz 1 und 2 eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn er sich am 1. Januar 2010 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.

(5) 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. In § 101 wird nach Absatz 3 folgender Absatz 4 eingefügt:

„(4) Eine Aufenthaltserlaubnis, die vor dem 1. Januar 2010 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.

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt mit Wirkung vom 1. Januar 2010 in Kraft.

Berlin, den 15. Dezember 2009

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 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:

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

Der 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 Sozialgesetzbuches 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

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.

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