

**Sitzungsvorlage Nr. 0310/2009**

<b>Ausschuss für Sicherheit und Ordnung</b>	<b>09.12.2009</b>	<b>TOP: 4 a</b>	<b>öffentlich</b>
---	-------------------	-----------------	-------------------

<b>Zuständige Facheinheit:</b> 32 - Fachbereich Sicherheit und Ordnung	<b>Berichterstatter/-in:</b> KVD Volmering
---	---

**Beratungsgegenstand:**

Bleiberecht für langjährig geduldete Ausländer

**Beschlussvorschlag:**

Der Fachausschuss nimmt die Sachdarstellung der Verwaltung zustimmend zur Kenntnis.

**Rechtsgrundlage:**

-

**Sachdarstellung:**

Mit Ablauf der gesetzlichen Altfallregelung zum 31.12.2009 ist die Diskussion um ein Bleiberecht für langjährig geduldete Ausländer in jüngster Zeit neu entfacht. Auch in den politischen Gremien des Kreises Borken ist der Themenkomplex bereits mehrfach erörtert worden. So hat der Kreistag u.a. in seiner Sitzung am 04.05.2006 eine Resolution zu einer nachhaltigen Altfallregelung gefasst.

***Rechtliche Grundlagen :***

Zum 01.01.2005 trat das neue Zuwanderungsgesetz in Kraft. Es handelt sich dabei um ein Artikelgesetz, mit welchem das deutsche Ausländerrecht grundlegend reformiert wurde. Wichtige Änderungen erfuhren durch das Zuwanderungsgesetz auch das Asylverfahrensgesetz, das Staatsangehörigkeitsgesetz und das Asylbewerberleistungsgesetz.

Das Zuwanderungsgesetz verfolgte folgende Ziele:

- Integration der auf Dauer rechtmäßig bei uns lebenden Zuwanderer als politische Schlüsselaufgabe, sowohl für den Staat auf allen Ebenen in Bund, Ländern und Kommunen als auch als zivilgesellschaftlicher Auftrag, und Integration vor allem auch als eigene Anstrengung der Zuwanderer nach dem Prinzip des "Förderns und Forderns";
- Berücksichtigung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedürfnisse Deutschlands durch eine differenzierte, bedarfsorientierte Steuerung und Begrenzung zukünftiger Zuwanderung;

- Erfüllung der humanitären Verpflichtungen, die sich aus dem Grundgesetz und aus einer Vielzahl international bindender Verträge und Pakte ergeben;
- Garantie des Schutzes und der Sicherheit Deutschlands und der Menschen, die in Deutschland leben;
- Aktive Einbringung der deutschen Grundpositionen auf der Ebene der Europäischen Union, im Europarat und in den UN-Gremien.

Zahlreiche Änderungen, zuletzt vom 30.07.2009 verdeutlichen, dass das Gesetz in seiner Ursprungfassung nicht sämtlichen Vorstellungen entsprach und sich stets Optimierungsbedarf einstellte.

Eines der wichtigsten Themen, das im Zuwanderungsgesetz nur unzureichend behandelt wurde, war die Thematik der langjährig geduldeten Ausländer und hier insbesondere das Problem der Angehörigen der 2. Generation. Zu diesem Themenkomplex hat es 2 wichtige Veränderungen gegeben.

- a) Mit seinem Erlass vom 11.12.2006 hat der Innenminister des Landes NRW eine Bleiberechtsanordnung zur Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen an ausreisepflichtige Ausländer, die faktisch wirtschaftlich und sozial integriert sind, nach § 23 Abs. 1 AufenthG getroffen. Mit weiterem Erlass vom 22.03.2007 gab der Innenminister weitere konkrete Hinweise zur Anwendung seiner Bleiberechtsanordnung.

Diese enthielt im Wesentlichen folgende Voraussetzungen:

- Besitz einer Duldung
- 8jähriger Aufenthalt bzw. 6jähriger Aufenthalt bei Familien mit einem oder mehreren minderjährigen, ledigen Kindern in häuslicher Gemeinschaft, die den Kindergarten oder die Schule besuchen
- legales, dauerhaftes, sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis und Sicherstellung des Lebensunterhalts ohne öffentliche Mittel, verbindliches Arbeitsplatzangebot reicht aus (Erfüllung bis 30.09.2007 möglich)
- Ausreichender Wohnraum
- Mündliche Deutschkenntnisse Stufe A2, bei schweren Erkrankungen sind Ausnahmen möglich
- Regelmäßiger Schulbesuch bei Kindern im schulpflichtigen Alter
- Keine vorsätzliche Täuschung über die Identität oder Behinderung aufenthaltsbeendender Maßnahmen
- Keine Bezüge zu terroristischen Organisationen
- Keine Verurteilungen, Bagatellgrenze 50 Tagessätze, bei Verstößen gegen das Ausländerrecht 90 Tagessätze
- Keine Verurteilung eines in häuslicher Gemeinschaft lebenden Familienmitglieds (50 bzw. 90 TS) - auch wenn minderjährige Kinder Straftaten begangen haben.

- b) Am 28.08.2007 ist das Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union in Kraft getreten. Es beinhaltet in §§ 104a und 104b AufenthG gesetzliche Bleiberechtsregelungen, zu denen das Innenministerium mit Erlass vom 16.10.2007 den Ausländerbehörden Anwendungshinweise gab. In seiner Einführung zu diesem Erlass weist das Innenministerium auf den Gedanken der Meistbegünstigung als Leitfaden hin. In Einzelfällen lenkt das IM NRW das den Ausländerbehörden zustehende Ermessen in diesem Sinne. Mit weiteren Erlassen, zuletzt vom 30.09.2009, gab das Innenministerium jeweils weitere Vorgaben für die Ausländerbehörden. Diese gesetzliche Bleiberechtsregelung ist im Wesentlichen deckungsgleich mit der Erlassregelung aus dem Jahr 2006 hat aber einen wichtigen Unterschied: der Bezug von öffentlichen Leistungen ist unschädlich.

**Situation im Kreis Borken:**

Bevor die gesetzlichen Neuregelungen zur Probeaufenthaltserlaubnis bzw. des Innenministererlasses in Kraft getreten sind, wohnten im Kreis Borken (ohne Bocholt) rd. 1.600 abgelehnte Asylbewerber. Hiervon haben 1089 Personen einen Antrag auf Probeerlaubnis oder eine Erlaubnis nach dem Erlass des IM NRW vom Dezember 2006 gestellt.

Insgesamt konnte **110** ehemals geduldeten Ausländern auf Basis der Erlassregelung des IM NRW eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden.

Bis zum 31.10.2009 wurden für **449** Personen Aufenthaltserlaubnisse aufgrund der Bleiberechtsregelung nach § 104a AufenthG erteilt, wobei der überwiegende Teil nicht in der Lage war / ist, den Lebensunterhalt vollständig eigenständig sichern zu können. Gem. § 104a Abs. 5 AufenthG wird diese Aufenthaltserlaubnis mit einer Gültigkeit bis zum 31.12.2009 erteilt.

Zusammenfassend lässt sich somit feststellen, dass die beiden letzten Bleiberechtsregelungen für insgesamt **559** Personen zu einer Aufenthaltserlaubnis geführt haben.

Von den 1089 gestellten Anträgen mussten zunächst 527 negativ beschieden werden. Die Anträge waren hauptsächlich abzulehnen da

- a) die Straftätereigenschaft bejaht werden musste
- b) eine Integrationsbemühung (z.B. Schulbesuch der Kinder) fehlte oder
- c) eine fehlende Mitwirkung bei der Identitätsaufklärung gegeben war.

Festgehalten werden kann auch, dass ca. 500 Personen keinen Antrag auf der Grundlage der beiden oben skizzierten Bleiberechtsregelungen gestellt haben.

Diejenigen Ausländer, die eine Probeaufenthaltserlaubnis erlangt haben, müssen bis zum 31.12.2009 einen Verlängerungsantrag gestellt haben.

**Weitere Entwicklung**

Fest steht somit, dass sich die Ausländerbehörde Ende d.J. mit über 500 Verlängerungsanträgen wird auseinandersetzen müssen. Diese Verlängerungsanträge entfalten gem. § 104a Abs. 5 Satz 5 AufenthG keine sog. Fiktionswirkung. D.h., ist bis zum 31.12.2009 noch nicht über die Verlängerung entschieden, so fallen die Antragsteller zurück in den Status der Duldung.

Voraussetzung für eine Verlängerung ist, dass

- **(1. Alternative)**  
der Lebensunterhalt im maßgeblichen Zeitraum **überwiegend**, d.h. zu mehr als 50 Prozent eigenständig durch Erwerbstätigkeit gesichert ist. Bei dieser Alternative können zugunsten des Ausländers zwei Betrachtungsweisen angestellt werden. Zum einen kann der zeitliche Aspekt in den Vordergrund gestellt werden (während des 30 monatigen Zeitraumes mindestens 15 Monate und 1 Tag) oder zum anderen die materielle (im gesamten Zeitraum mehr als 50 Prozent) zur Bewertung herangezogen werden.  
**oder**
- **(2. Alternative)**  
der Lebensunterhalt am 31.12.2009 mindestens seit dem 01.04.2009 ununterbrochen **vollständig** aus eigener Erwerbstätigkeit gesichert war.
- für die Zukunft in beiden vorgenannten Fällen Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass der Lebensunterhalt **überwiegend** sichergestellt sein wird.

Nach Einschätzung der Ausländerbehörde werden rund 80 Prozent der Probeerlaubnisinhaber nicht in der Lage sein, diesen Nachweis zu erbringen. Dies wird dazu führen, dass diese Verlängerungsanträge abgelehnt werden müssen.

Leider muss in diesem Zusammenhang auch festgestellt werden, dass nicht nur die derzeitige wirtschaftliche Situation dazu führt, dass der Lebensunterhalt nicht überwiegend selbständig sichergestellt werden kann. Auch unzureichende bis hin zu gänzlich fehlenden Bemühungen, in ein Beschäftigungsverhältnis zu gelangen, sind Ursachen für die fehlende wirtschaftliche Integration. Zu erkennen ist, dass ein großer Personenkreis dieser Verpflichtung trotz mehrfacher persönlicher Aufforderung und schriftlicher Hinweise bewusst nicht nachgekommen ist.

### ***Diskutierte Lösungsansätze***

Eine Verlängerung der gesetzlichen Bleiberechtsregelung löst das grundlegende Problem nur unzureichend. Denn wenn nach zwischenzeitlicher 2-jähriger Option Ausländern kein Aufenthaltstitel gegeben werden konnte, wird sich dies in den nächsten Monaten wohl nur in wenigen Fällen ändern lassen. Zudem kann die jeweilige oberste Landesbehörde ohnehin nach § 60 a AufenthG eine Bleiberechtsanordnung für lediglich 6 Monate erlassen. Auch in dieser kurzen Zeit wird sich für die betroffenen Ausländer kein anderer Status ergeben können.

Eine generelle vorbehaltlose Altfallregelung ist ebenfalls nicht zielführend. Wie oben ausgeführt, war von den gestellten Anträgen auf Probe nahezu 50 Prozent abzulehnen, weil Ausschlusskriterien bejaht werden mussten. Als Hauptausschlusskriterien sind hier die Straftätereigenschaft, die fehlende soziale Integration und die fehlende Mitwirkung bei der Aufklärung der Identität zu nennen. Bei einer nahezu bedingungslosen Altfallregelung (Generalamnestie) würde auch dieser Personenkreis – bislang politisch nicht gewollt - profitieren. Zudem würde eine derartig gestaltete Altfallregelung die falschen politischen Signale für die Zukunft setzen. Diejenigen Ausländer, die die deutsche Rechtsordnung akzeptieren, verlassen die Bundesrepublik freiwillig oder können rückgeführt werden, während diejenigen, die beharrlich gegen das Rechtssystem verstoßen (z.B. fehlende Mitwirkung bei der Aufklärung der Identität und damit Unmöglichkeit der Rückführung) für ihr Fehlverhalten „belohnt“ würden.

Dringend notwendig ist es, die Ausländerbehörden bei ihrem Auftrag, die rechtlichen Vorgaben des Ausländerrechts umzusetzen, auch zu unterstützen. U.a. ist es erforderlich, dass seitens des Landes Anwendungshinweise zur Behandlung besonderer Personengruppen gegeben oder modifiziert werden. Hierzu zählen z.B. die Angehörigen der 2. Generation oder aber die älteren, kranken oder erwerbsunfähigen Personen. Dazu gehört aber auch, dass für den Personenkreis, der nicht von der Bleiberechtsregelung profitieren kann und wird, Rahmenbedingungen für eine konsequente Rückführung geschaffen werden.

Daraus wird deutlich, dass es schwierig bis unmöglich sein wird, eine Lösung zu finden, die allen oben beschriebenen Kriterien gerecht wird. Aus dem dargestellten Zahlenwerk wird ersichtlich, dass die Bleiberechtsregelungen im Kreis Borken bisher noch nicht zu einer Problemlösung, wohl aber zu einer Abfederung geführt haben. Für eine weitergehende Lösung ist eine politische Gratwanderung erforderlich, die auf der einen Seite die Rahmenbedingungen für ein Bleiberecht lockert (z.B. bei der wirtschaftlichen Integration), auf der anderen Seite aber eine konsequente Rückführung des nicht profitierenden Personenkreises ermöglicht.

**Handhabung im Kreis Borken**

Die Ausländerbehörde Borken pflegt seit Jahren im Rahmen ihrer Möglichkeiten eine humane Praxis der Rechtsanwendung und wird dies auch in Zukunft beibehalten. Der Kreis Borken ist bestrebt, der Intention des Bleiberechtsbeschlusses und der gesetzlichen Altfallregelung folgend, den ausreisepflichtigen Ausländern, die faktisch und rechtlich integriert sind, ein Aufenthaltsrecht zu gewähren. Hierbei gilt das besondere Augenmerk den Angehörigen der 2. Generation, die im Bundesgebiet aufgewachsen bzw. hier geboren sind.

**Ausblick**

Die Thematik ist sowohl von den Interessenverbänden als auch von den Ausländerbehörden an die Innenministerien herangetragen worden. Auf ihrer Konferenz am 2.-4. Dezember in Bremen werden die Innenminister der Länder das Bleiberecht für langjährig Geduldete erörtern. Über die erzielten Ergebnisse wird mündlich berichtet.

**Entscheidungsalternative(n):**

Ja                       Nein

Wenn ja, welche ?