



Bericht

der Landesregierung

Bleiberechtsregelung für langjährig Geduldete

Drucksache 16/440

Federführend ist das Innenministerium

1. Positionierung des Innenministers, Dr. Ralf Stegner, im Rahmen der Innenministerkonferenz am 8. und 9. Dezember 2005 in Karlsruhe zur Frage einer Bleiberechtsregelung für langjährig Geduldete

1.1 Beschlusslage zur Innenministerkonferenz (IMK) am 8./9. Dezember 2005

Die Frage einer Bleiberechtsregelung für Asylbewerber sowie ausreisepflichtige Ausländer mit langjährigem Aufenthalt stand am 8. und 9. Dezember 2005 zum 3. Mal in Folge auf der Tagesordnung der Innenministerkonferenz. Angemeldet wurde das Thema diesmal von den Bundesländern Nordrhein-Westfalen, Berlin und Hessen mit jeweils eigenen Beschlussvorschlägen, die sich hinsichtlich der Kriterien, die die potentiell Begünstigten zu erfüllen hätten, zum Teil erheblich unterschieden. Ergänzend zu den Vorschlägen zu einer allgemeinen Bleiberechtsregelung wurde von Niedersachsen ein Vorschlag vorgelegt, der auf eine Änderung des Aufenthaltsgesetzes im Hinblick auf die Einräumung eines Wiederkehrrechtes für Jugendliche, die einen Schulabschluss erworben haben, abzielte.

1.2 Beschluss der IMK am 8./9. Dezember 2005

Die Innenminister konnten nach intensivster Diskussion kein Einvernehmen zu einem der Bleiberechtsvorschläge erzielen. Die IMK hat hingegen begrüßt, dass nach dem Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11.11.2005 das Zuwanderungsgesetz anhand der Anwendungspraxis evaluiert und in dem Zusammenhang geprüft werden soll, ob eine befriedigende Lösung des Problems der Kettenduldungen erreicht worden ist und ob alle Sicherheitsfragen und humanitären Probleme, etwa mit Blick auf in Deutschland aufgewachsene Kinder, wie beabsichtigt gelöst sind. Ferner wird die IMK eine länderoffene Arbeitsgruppe auf Ministerebene einrichten, die sich mit der Gesamtproblematik befassen und ggf. Verfahrensvorschläge entwickeln wird. Der IMK-Beschluss ist als Anlage beigefügt.

1.3 Position Schleswig-Holsteins zu dem IMK-Thema „Bleiberecht“ seit 2004

Die Forderung nach einer Bleiberechtsregelung für langjährig geduldete Ausländerinnen und Ausländer, die sich in die hiesigen wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse integriert haben, wird seit Jahren auch in Schleswig-Holstein von Kirchen und Betreuungsorganisationen erhoben und nimmt auch im politischen Raum ein breites Feld ein.

Der Landtag hat mit Beschluss vom 17. Juni 2004 die Landesregierung aufgefordert, „sich auf Bundesebene für eine Bleiberechtsregelung einzusetzen, die es ermöglicht, langjährig geduldeten Menschen ausländischer Herkunft in Schleswig-Holstein ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht zu gewähren.“

Bestärkt durch diesen Beschluss hat der bis April 2005 amtierende Innenminister Klaus Buß während seiner Amtszeit jede Gelegenheit genutzt, um sich für ein allgemeines Bleiberecht - oder zumindest für Menschen aus speziellen Herkunftsländern, die absehbar nicht zurückkehren können, wie etwa afghanische Staatsangehörige oder Minderheitenangehörige aus dem Kosovo - im

Kreise seiner Kollegen stark zu machen. Dies gerade auch im Jahr 2004, in welchem Schleswig-Holstein Vorsitzland der Innenministerkonferenz war. Die Vorbehalte unter einigen Bundesländern waren jedoch derart massiv, dass es bis dato nicht einmal gelungen ist, eine Bleiberechtsregelung für Minderheitenangehörige aus dem Kosovo zu erreichen, obwohl die Möglichkeiten für eine Rückführung dieses Personenkreises noch immer nicht uneingeschränkt gegeben sind.

Für die Flüchtlinge aus Afghanistan gelang es schließlich im November 2004 auf Initiative Schleswig-Holsteins ein Einvernehmen für eine Bleiberechtsregelung zu erzielen; allerdings sollte diese – dem IMK Beschluss folgend - erst veröffentlicht werden, wenn auch mit der Rückführung der afghanischen Flüchtlinge begonnen werden konnte. Letztendlich konnte diese Regelung im Juni 2005 in Kraft treten.

Im Februar 2005 hatte der damalige Innenminister Klaus Buß den Punkt „Allgemeine Bleiberechtsregelung“ zur A-Länder IMK angemeldet, um in diesem Kreis bereits Einigung für die weitere Bewerbung des Themas bei der Juni-IMK 2005 zu erzielen. Die Teilnehmer verständigten sich auf den Vorschlag von Minister Behrens (NRW), gemeinsam zu prüfen, welche Personengruppen unter welchen Voraussetzungen für die Gewährung eines Bleiberechts in Betracht kommen könnten.

Demzufolge legte Nordrhein-Westfalen bereits im Mai 2005 ein Eckpunktepapier „Allgemeines Bleiberecht“ auf Arbeitsebene vor. Aufgrund der politischen Entwicklungen in Nordrhein-Westfalen wurde der Entwurf jedoch noch vor der IMK zurückgezogen. Berlin hat das Thema schließlich für die Juni-IMK mit einem eigenen Vorschlag angemeldet, der den familiären Aspekt (Vorhandensein von Kindern) als Integrationskriterium besonders hervorhob. Kurz vor der IMK erklärte BMI Schily, dass er sich für eine Bleiberechtsregelung für Kinder und Jugendliche, die seit langem in Deutschland leben und integriert sind, im Sinne einer generellen Härtefallregelung einsetzen werde.

Der Tagesordnungspunkt wurde schließlich im Rahmen des Kaminesgespräches im Juni 2005 erörtert, ohne das erforderliche Einvernehmen unter den Kolleginnen und Kollegen zu erzielen. Hintergrund der Ablehnung des Vorschlages durch einige Bundesländer sei gewesen, dass nicht akzeptiert werden könne, dass über ein Bleiberecht für die Kinder und Jugendlichen auch Eltern bleiben dürften, weil der Schutz der Familie im Grundgesetz verankert sei.

1.4 **Position Schleswig-Holsteins im Rahmen der IMK am 8./9.12.2005**

Vor diesem Hintergrund war die erneute Anmeldung des Tagesordnungspunktes für die IMK im Dezember 2005 zu erwarten. **Nordrhein Westfalen** hatte den bereits auf Arbeitsebene eingebrachten Vorschlag erneut aufgegriffen. Allerdings setze der Beschlussvorschlag das Vorhandensein eines sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses zur Sicherung des Lebensunterhalts voraus. Schleswig-Holstein bewertete dieses Kriterium sehr kritisch, da die Forderung nach einem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungs-

verhältnis für den potentiell zu begünstigenden Personenkreis der Geduldeten mit dem schwierigen Arbeitsmarktzugang quasi einem KO-Kriterium gleichzustellen ist. Demzufolge wurde seitens Schleswig-Holsteins dafür geworben, den Aspekt Integration durch Teilnahme am Arbeitsprozess in Form eines Probe-Aufenthaltstitels aufzugreifen.

Der Vorschlag aus **Berlin** war insbesondere im Vergleich zu dem Vorschlag aus Nordrhein Westfalen sehr weit reichend. Als ausreichend für die Annahme der Lebensunterhaltssicherung sollte hier der Nachweis eines Arbeitsplatzangebotes angesehen werden, wenn glaubhaft gemacht werden kann, dass die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bisher an der Ablehnung einer Arbeitserlaubnis scheiterte. Schleswig-Holstein war von vornherein klar, dass ein derart weit gehender Vorschlag angesichts der restriktiven Haltung anderer Bundesländer keine Einigungsaussichten hatte.

Der Vorschlag aus **Hessen** stellte hingegen einen abgewogenen Kompromiss zwischen dem eng gefassten Vorschlag aus Nordrhein Westfalen und dem weit gefassten Vorschlag aus Berlin dar. Dieser Vorschlag trug der schwierigen Situation der Geduldeten beim Arbeitsmarktzugang Rechnung, da möglich sein sollte zunächst für sechs Monate eine Probeerlaubnis zu erteilen, soweit aufenthaltsrechtlich dem Betroffenen die Aufnahme einer Arbeit untersagt gewesen war oder die Arbeitsagentur keine Erlaubnis/Zustimmung erteilt hatte. Diese in Schleswig-Holstein bereits bekannte Konstruktion wurde ausdrücklich als realitätsnah und praktikabel begrüßt.

Dieser Bewertung folgend hätte Schleswig-Holstein den Vorschlag Hessens jederzeit unterstützt und je nach Fortgang der Verhandlungen auch begünstigende Paketlösungen in Betracht gezogen.

Im Laufe der langwierigen Verhandlungen im Rahmen der Konferenz, die einen zeitlich umfangreichen Rahmen einnahmen, konnten die Vorbehalte der unionsgeführten Bundesländer – vornehmlich Bayern und Niedersachsen - jedoch nicht ausgeräumt werden und das erforderliche Einvernehmen für keinen der eingereichten Beschlussvorschläge erzielt werden. Dieses Ergebnis wurde von Innenminister Dr. Ralf Stegner ausdrücklich bedauert, der nach der Übernahme des Innenressorts erklärt hatte, die traditionell humanitäre Ausländerpolitik des Landes fortsetzen zu wollen und dementsprechend die Bleiberechtsvorschläge im Rahmen der Dezember - IMK aktiv unterstützt hat.

2. **Die Landesregierung wurde gebeten, zu berichten, was sie unternommen hat und unternimmt, um Asylbewerbern und ausreisepflichtigen Personen, die sich seit Jahren wirtschaftlich und sozial in der Bundesrepublik integriert haben, eine gesicherte Aufenthaltserlaubnis zu erteilen.**

- 2.1 Die Zahl der Geduldeten in Schleswig-Holstein hat sich seit Ende 2001 wie folgt entwickelt (Angaben laut Ausländerzentralregister – AZR -):

Datum	Personen	Veränderung absolut im Vgl. zum Vorjahr
31.12.2001	2.956	
31.12.2002	3.057	+ 101
31.12.2003	3.316	+ 259
31.12.2004	3.243	- 73 (<i>Anm.: Im Jahr 2004 fand eine Datenbereinigung des AZR statt.</i>)
30.6.2005	2.995	- 248

- 2.2 Das Innenministerium hat bereits durch Erlass vom 12.12.2003 versucht, Maßnahmen der Ausländerbehörden zur Reduzierung der Zahl der Geduldeten zu unterstützen. Es wurden die zu dem Zeitpunkt aktuell möglichen Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung als auch zur Erteilung von Aufenthaltsbefugnissen zusammengefasst und für eine intensivere Wahrnehmung der Möglichkeiten geworben. Während in den Vorjahren noch ein steter Anstieg der Anzahl der geduldeten Personen zu verzeichnen war, konnte diese Zahl im Jahr 2004 – also vor dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes am 1.1.2005 - erstmals wieder zurückgeführt werden. Hierbei dürften neben der Datenbereinigung des Ausländerzentralregisters auch die Auswirkungen des Erlasses vom 12.12.2003 maßgeblich gewesen sein.
- 2.3 Versuche, in den Gesetzesentwurf zum Aufenthaltsgesetz eine Bleiberechtsregelung zu implementieren, scheiterten im Vermittlungsausschuss. Im Entwurf des 2. Änderungsgesetzes zum Aufenthaltsgesetz ist nach bisherigem Stand eine Bleiberechtsregelung ebenfalls nicht enthalten.
- 2.4 Allerdings enthält das AufenthG im 5. Abschnitt – Aufenthalt aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen - mehrere Rechtsgrundlagen, um abweichend von den sonstigen Zwecken des Aufenthaltsgesetzes ein Aufenthaltsrecht einräumen zu können.

§ 23 a Aufenthaltsgesetz (AufenthG) sieht vor, dass eine von der Landesregierung eingerichtete Härtefallkommission - wenn sie festgestellt hat, dass dringende oder persönliche oder humanitäre Gründe die weitere Anwesenheit eines Ausländers im Bundesgebiet rechtfertigen - ein Härtefallersuchen an die oberste Landesbehörde richten kann. Diese kann dann anordnen, dass einem Ausländer abweichend von sonstigen Erteilungs- und Verlängerungsvoraussetzungen eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen ist.

Die gesetzliche Verankerung der in Schleswig-Holstein bereits seit 1996 bestehenden Härtefallkommission wurde als einer der Fortschritte des AufenthG ausdrücklich begrüßt. Allerdings bestand von Anfang an Einigkeit, dass diese Konstruktion keine Lösung für die Fülle der aufenthaltsrechtlich problematischen Fallkonstellationen darstellen soll, sondern nur in Einzelfällen der festgestellten dringenden humanitären und persönlichen Härte ein weiteres Aufenthaltsrecht unabhängig von sonstigen Erteilungsvoraussetzungen einräu-

men soll. Die Anwendung des § 23 a AufenthG bestätigt das Grundverständnis dieser aufenthaltsrechtlichen Sonderkonstruktion in Schleswig-Holstein.

	Gesamtzahl der Entscheidungen der Härtefallkommission von Januar bis Dezember 2005	Davon betroffene Personenzahl
Insgesamt:	134	356
davon negativ:	64	175
Ersuchen der Härtefallkommission gerichtet an den Innenminister:	70	181
Anordnung des Innenministers gegenüber den Ausländerbehörden:	65	169

§ 25 Abs. 4 und Abs. 5 AufenthG bieten ebenfalls ein verbreitetes Spektrum für Ermessensentscheidungen der Ausländerbehörden, um Einzelfällen mehr als in dem bisherigen Ausländerrecht Rechnung zu tragen. So kann für einen vorübergehenden Aufenthalt eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, solange dringende humanitäre oder persönliche Gründe die vorübergehende weitere Anwesenheit erfordern (§25 Abs. 4 Satz1 AufenthG). Einer vollziehbar ausreisepflichtigen ausländischen Person kann darüber hinaus eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn die Ausreise aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist und mit dem Wegfall des Ausreisehindernisses in absehbarer Zeit nicht zu rechnen ist.

Das Innenministerium hat durch Erlass vom 28. September 2005, die Praxis in den schleswig-holsteinischen Ausländerbehörden zur Anwendung von § 25 Abs. 4 Satz 1 und § 25 Abs. 5 AufenthG vereinheitlicht und die Entscheidungsbereitschaft der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu stärken gesucht. Spontane Abfragen bei den Ausländerbehörden im Mai 2005, August 2005 und Dezember 2005 zeigen, dass diese Normen des AufenthG in Schleswig-Holstein durchaus angewandt werden, was in anderen Bundesländern dem Vernehmen nach nicht in gleichem Maße der Fall zu sein scheint.

Zeitpunkt der Abfrage	Erteilte Aufenthaltserlaubnisse nach § 25 Abs. 4 Satz 1 AufenthG insg.:	Davon betroffene Familien insg. (= Fallzahl) – zum Teil geschätzt	Erteilte Aufenthaltserlaubnisse nach § 25 Abs. 5 AufenthG insg.:	Davon betroffene Familien insg. (= Fallzahl) - zum Teil geschätzt
3.5.2005	13	4	160	48
19.8.2005	47	15	472	151
15.12.2005	122	44	718	231

(Die Zahlen beruhen auf den Angaben aus 13 von 15 Ausländerbehörden)

2.5 Ausblick

Schleswig-Holstein wird auch weiterhin versuchen, die Spielräume des Aufenthaltsgesetzes zur Einräumung eines Aufenthaltstitels aus humanitären Gründen zu nutzen und die Ausländerbehörden anzuhalten, die Entscheidungsspielräume auszuschöpfen.

In der länderoffenen Arbeitsgruppe zur Evaluierung des Zuwanderungsgesetzes wird sich Schleswig-Holstein in Person von Innenminister Dr. Ralf Stegner aktiv beteiligen und auch den Aspekt Bleiberechtsregelung für langjährig Geduldete mit Vehemenz einbringen. Die unter Geltung des Ausländergesetzes festzustellende Fehlentwicklung der „Kettenduldungen“ sollte dem Aufenthaltsgesetz nicht in die Wiege gelegt bleiben.

Obwohl es bislang nicht gelungen ist, ein abschließendes Ergebnis zu erzielen, so ist doch Bewegung in die anfangs verhärteten politischen Blöcke geraten. Die bisherige Befürchtung, dass eine solche Abschlussregelung die Falschen begünstigen könnte, da die langjährige Vermeidung einer Ausreise schließlich doch mit einem Aufenthaltstitel belohnt wird, erscheint angesichts der bislang vorliegenden Vorschläge unbegründet zu sein. Gerade missbräuchliches Hinauszögern der Ausreise ist regelmäßig als Ausschlussgrund für ein Bleiberecht aufgeführt. Die Integrationskriterien, die die potentiell Begünstigten zu erfüllen haben, stellen in besonderem Maße auf die wirtschaftliche Integration ab, was in der Regel durch das Vorhandensein und die Teilnahme am Arbeitsprozess nachzuweisen ist.

Bei den weiteren Verhandlungen zu den Kriterien einer möglichen Bleiberechtsregelung wird es darauf ankommen,

- zu unterscheiden, da nicht jeder Altfall per se ein Härtefall ist und lange Aufenthaltszeiten allein nicht für ein Härtefallverfahren ausreichen,
- nach wie vor zu betonen, dass lange Aufenthaltszeiten, die selbst zu ver-

- treten sind, nicht den weiteren Verbleib über eine Bleiberechtsregelung garantieren,
- herauszuarbeiten, dass neben langen Aufenthaltszeiten auch Integrationsaspekte erfüllt sein müssen und
 - die Kriterien für die festzustellende Integration nicht als Ausschlusskriterien zu formulieren.

Anlage**Beschlussniederschrift**

über die 179. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
am 08./09. Dezember 2005 in Karlsruhe

**TOP 6: Aufenthaltsrechtliche Regelung für Asylbewerber und ausreisepflichtige
Ausländer mit langjährigem Aufenthalt im Bundesgebiet**

Beschluss:

1. Die Innenministerkonferenz weist darauf hin, dass mit dem neuen Zuwanderungsrecht Verbesserungen im humanitären Bereich, z. B. mit den Regelungen zur Lösung von Härtefällen, geschaffen wurden.
2. Die Innenministerkonferenz begrüßt, dass nach dem Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11. November 2005
 - das Zuwanderungsgesetz anhand der Anwendungspraxis evaluiert und in diesem Zusammenhang auch geprüft werden soll, ob eine befriedigende Lösung des Problems der Kettenduldungen erreicht worden ist und ob alle Sicherheitsfragen und humanitären Probleme, etwa mit Blick auf in Deutschland aufgewachsene Kinder, wie beabsichtigt gelöst sind,
 - durch geeignete Maßnahmen die Rückführung von ausreisepflichtigen Ausländern verbessert werden soll und praktische Hindernisse der Abschiebung insbesondere von Straftätern soweit möglich beseitigt werden sollen.
3. Die Innenministerkonferenz richtet eine länderoffene Arbeitsgruppe auf Ministeriebene ein, die sich mit der Gesamtproblematik befasst und ggf. Verfahrensvorschläge entwickelt.

Protokollnotiz NW:

In diesem Zusammenhang sollte geprüft werden, inwieweit eine Bleiberechtsregelung für langjährig im Bundesgebiet lebende ausreisepflichtige Asylbewerber und Flüchtlinge geschaffen werden kann. Voraussetzung für eine solche Regelung ist eine wirtschaftliche und soziale Integration. D.h.

- ein mindestens 6-jährigen Aufenthalt im Bundesgebiet,
- ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache,
- ausreichender Wohnraum,
- Schulbesuch der Kinder,
- ein am Stichtag mehr als zwei Jahre bestehendes legales sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis oder Bezug von Rente,
- am Stichtag vollständige Sicherung des Lebensunterhaltes (auch der Familienangehörigen) durch Erwerbstätigkeit oder Rente.

Von einer solchen aufenthaltsrechtlichen Regelung ausgeschlossen sind u.a. Personen, die behördliche Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung vorsätzlich hinausgezögert oder behindert haben, die die Ausländerbehörde über aufenthaltsrechtlich relevante Umstände (z.B. Identität, Staatsangehörigkeit) getäuscht haben sowie Straftäter.