

Daueraufenthalt bei Dauerbeschäftigung
Vorschlag
des Niedersächsischen Ministers für Inneres und Sport
Uwe Schünemann

1. Ausgangssituation

Durch das Zuwanderungsgesetz ist die Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen aus humanitären Gründen erleichtert worden. Gleichzeitig wurden auch die Regelungen für die Aufenthaltsbeendigung angepasst. Dennoch ist die Zahl der seit Jahren geduldeten ausreisepflichtigen Ausländer nicht in dem erwarteten Umfang zurückgegangen, weil vielfach weder die Voraussetzungen für die Erteilung eines Aufenthaltsrechts aus humanitären Gründen vorlagen, noch der Ausreisepflicht trotz bestehender Möglichkeit ausreichend nachgekommen wurde und häufig auch die zwangsweise Aufenthaltsbeendigung nicht möglich oder nicht durchsetzbar war.

Deshalb wird vorgeschlagen, aus diesem Personenkreis denjenigen ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht zu gewähren, die bestimmte Kriterien erfüllen, insbesondere muss es sich um Eltern mit schulpflichtigen Kindern handeln, die ein dauerhaftes Beschäftigungsverhältnis nachweisen können.

Für Alleinstehende oder Ehepaare ohne schulpflichtige Kinder ergeben sich keine außergewöhnlichen Belastungen bei der Wiedereingliederung im Herkunftsland. Derartige Nachteile, die sie zudem nicht selbst zu vertreten haben, liegen allerdings bei Kindern vor, die sich vom Kleinkindalter an hier aufgehalten haben oder hier geboren sind und bereits die Schule besuchen. Diese schulpflichtigen Kinder und ihre Eltern sollen ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht erhalten, wenn kein öffentliches Interesse entgegensteht, also öffentliche Mittel für den weiteren Aufenthalt nicht benötigt werden und der Lebensunterhalt durch eine Dauerbeschäftigung selbst bestritten werden kann.

Grundsätzlich darf die Agentur für Arbeit der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bei geduldeten Ausländern nur zustimmen, wenn die Prüfung des Arbeitsmarktes ergeben hat, dass bevorrechtigte Arbeitslose nicht zur Verfügung stehen, Es muss ein Weg gefunden werden, für den durch diese Regelung grundsätzlich begünstigten Personenkreis die Duldung um 6 Monate zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu verlängern. Deshalb muss das Bundesministerium für Arbeit und Soziales in diesen Fällen es den Agenturen für Arbeit ermöglichen, ohne Vorrangprüfung der Arbeitsaufnahme zuzustimmen. Andernfalls müsste eine kurzzeitige Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Das hätte allerdings zur Folge, dass die bisherige Ausreiseverpflichtung aufgehoben würde, so dass im Falle des Scheiterns der Arbeitsaufnahme, eine erneute Ausreiseaufforderung ergehen müsste. Durch die Möglichkeit der erneuten Inanspruchnahme gerichtlichen Rechtsschutzes käme es zu weiteren Verzögerungen bei der Aufenthaltsbeendigung.

Von der vorgeschlagenen Regelung ausgeschlossen sind u.a. diejenigen, die sich hartnäckig geweigert haben, ihrer nach den gesetzlichen Bestimmungen festgestellten Ausreiseverpflichtung nachzukommen, die ihre Aufenthaltsbeendigung durch verzögerte sukzessive Asylanträge und wiederholte Folgeanträge hinausgezögert haben oder versucht haben, ihre Abschiebung durch aktives Tun oder durch Verweigerung der gesetzlich bestimmten Mitwirkungspflichten zu verhindern. Ihnen ein Aufenthaltsrecht zu gewähren, liefe darauf hinaus, dass letztlich die Missachtung geltenden Rechts prämiert würde.

Nur so wird eine derartige Regelung, die im Interesse ausreispflichtiger Personen und deren Kinder getroffen wird, auch dem öffentlichen Interesse an der Durchsetzung gesetzlicher Ausreisverpflichtungen gerecht.

Darüber hinaus müssen auch Verbesserungen bei der Rückführung der ausreisepflichtigen Personen vereinbart werden,

2. Daueraufenthaltsrecht bei dauerhafter Beschäftigung

Die Innenminister und -senatoren der Länder und der Bundesminister des Innern stellen fest, dass etliche Ausländerinnen und Ausländer trotz endgültiger Ablehnung ihrer Asylanträge weiterhin seit einigen Jahren in der Bundesrepublik leben und sich sozial, kulturell und wirtschaftlich so gut integriert haben, dass sie für den Lebensunterhalt für sich und ihre Familie sorgen können. Ihnen soll ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht auf der Grundlage einer Anordnung nach § 23 Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes gewährt werden, soweit nicht in ihrer Person oder ihrem Verhalten Gründe vorliegen, die diesen Verzicht wegen des entgegenstehenden öffentlichen Interesses nicht zulassen.

2.1 Begünstigter Personenkreis

Die Anordnung begünstigt im Bundesgebiet lebende ausländische Staatsangehörige ohne dauerhaftes Aufenthaltsrecht und deren Familienangehörigen, wenn sie die nachfolgenden Bedingungen erfüllen:

2.1.1 Familien mit schulpflichtigen Kindern

Begünstigt sind Eltern und Alleinerziehende, wenn sie in familiärer Lebensgemeinschaft mit Kindern leben, die bereits eingeschult wurden. Darüber hinaus können hier aufgewachsene, inzwischen volljährige Jugendliche mit einer guten Integrationsprognose auch dann begünstigt werden, wenn ihre Eltern die Voraussetzungen nicht erfüllen.

2.1.2 Wirtschaftliche Integrationsvoraussetzungen

2.1.2.1 Sicherung des Lebensunterhalts

Der Lebensunterhalt der/des ausländischen Staatsangehörigen und seiner Familienangehörigen muss aktuell durch eigene legale sozialversicherungspflichtige Erwerbstätigkeit gesichert sein. Es muss ein ungekündigtes Arbeitsverhältnis bestehen, durch das der Lebensunterhalt ohne Inanspruchnahme von Sozialleistungen gesichert werden kann. Der Nachweis hierüber ist durch Vorlage des Arbeitsvertrages sowie einer aktuellen Bescheinigung des Arbeitgebers, dass das Arbeitsverhältnis ungekündigt ist, zu führen. Hinsichtlich der Berechnungsgrundlagen zur Bemessung des erforderlichen Einkommens zur eigenständigen Sicherung des Lebensunterhaltes gelten die Maßstäbe, die auch ansonsten bei der Erteilung von Aufenthaltstiteln zugrunde gelegt werden.

2.1.2.2 Ausnahmen von der Pflicht zur Sicherung des Lebensunterhalts

Von diesem Grundsatz können Ausnahmen zugelassen werden:

2.1.2.2.1 Bei Auszubildenden in einem anerkannten Ausbildungsberuf kann auf die vollständige Sicherung des Lebensunterhalts dann verzichtet werden, wenn zu erwarten ist, dass sich ein Beschäftigungsverhältnis mit ausreichendem Einkommen anschließen wird.

2.1.2.2.2 Bei Familien mit Kindern, die vorübergehend auf ergänzende Hilfe zum Lebensunterhalt angewiesen sind, sind Leistungen unschädlich, die auf Beitragszahlungen beruhen oder nicht höher sind als das im Fall eines Kindergeldanspruchs zu gewährende Kindergeld.

2.1.2.2.3 Soweit bislang die Agentur für Arbeit keine Arbeitserlaubnis oder Zustimmung zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erteilt hat und daher zurzeit kein Beschäftigungsverhältnis besteht, kann die Duldung letztmalig für sechs Monate verlängert werden. Voraussetzung ist, dass bereits zu einem früheren Zeitpunkt die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit beantragt wurde und nur an der fehlenden Zulassung durch die Agentur für Arbeit scheiterte und zum Zeitpunkt der Antragstellung ein Arbeitsvertrag oder eine verbindliche Zusage für ein Beschäftigungsverhältnis vorliegt, das auf Dauer angelegt ist, und dem die Bundesagentur für Arbeit auf Grund einer entsprechenden Ermächtigung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zustimmen kann. Weitere Voraussetzung ist, dass ab diesem Zeitpunkt keine oder nur vorübergehend öffentliche Leistungen bezogen werden. Die Aufenthaltserlaubnis kann anschließend nach § 23 AufenthG für die Dauer des eingegangenen Beschäftigungsverhältnisses, längstens jedoch für zunächst ein Jahr erteilt werden.

Sollte sich diese Verfahrensweise wegen der zuvor erforderlichen Änderung der Beschäftigungsverfahrensverordnung nicht realisieren lassen, müsste trotz der dadurch aufenthaltsrechtlich entstehenden Vollzugsprobleme statt der Duldung eine kurzzeitige Aufenthaltserlaubnis erteilt werden.

2.1.2.2.3 Bei Alleinerziehenden mit Kindern kann auf die Sicherung des Lebensunterhalts verzichtet werden, soweit ihnen eine Arbeitsaufnahme nicht zumutbar ist; hiervon ist auszugehen bei der Versorgung mindestens eines Kindes bis zur Vollendung des dritten Lebensjahres oder wenn die Betreuung des Kindes - unabhängig von seinem Alter - in einer Tageseinrichtung, in Tagespflege oder in sonstiger Weise nicht sichergestellt ist (§ 10 Abs.1 Nr. 3 SGB II). In diesen Fällen wird die Aufenthaltserlaubnis nach § 23 AufenthG bis zur Vollendung des 3. Lebensjahres des Kindes, längstens für ein Jahr erteilt.

2.1.2.2.4 Bei erwerbsunfähigen Personen, deren Lebensunterhalt einschließlich einer erforderlichen Betreuung und Pflege in sonstiger Weise ohne

Leistungen der öffentlichen Hand dauerhaft gesichert ist; in diesen Fällen soll die Ausländerbehörde die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis von der Vorlage einer Verpflichtungserklärung nach § 68 AufenthG abhängig machen; der Bezug von Arbeitslosengeld I oder sonstigen auf einer Beitragsleistung beruhenden öffentlichen Mitteln steht der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nicht entgegen.

2.1.3 Begünstigte Familienangehörige

- 2.1.3.1 Der Ehegatte und hier geborene oder minderjährig eingereiste, unverheiratete Kinder sind in diese Regelung einbezogen. Für Partner einer eingetragenen Lebenspartnerschaft gilt Entsprechendes.
- 2.1.3.2 Darüber hinaus kann eine Aufenthaltserlaubnis auch volljährigen, aber minderjährig eingereisten, unverheirateten Kindern erteilt werden, sofern gewährleistet erscheint, dass sie sich auf Grund ihrer bisherigen Ausbildung und Lebensverhältnisse dauerhaft integrieren werden. Dies ist insbesondere dann anzunehmen, wenn sie eine Ausbildung mit anerkanntem Abschluss (auch Schulabschluss) durchlaufen bzw. durchlaufen haben oder bereits beruflich eingegliedert sind.
- 2.1.3.3 Im Bundesgebiet lebende Ehegatten und Kinder können unabhängig vom Zeitpunkt der Einreise berücksichtigt werden.
- 2.1.3.4 Kinder, die bei ihrer Einreise in das Bundesgebiet volljährig gewesen sind, müssen die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis selbst erfüllen.
- 2.1.3.5 Ausreisepflichtige ausländische Staatsangehörige, die das 65. Lebensjahr vollendet haben, erhalten eine Aufenthaltserlaubnis, wenn sie im Herkunftsland keine Familie, dafür aber im Bundesgebiet Angehörige mit dauerhaftem Aufenthaltsrecht haben. Die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis

ist jedoch nur möglich, wenn keine Sozialleistungen in Anspruch genommen werden.

2.1.4 Schulpflicht

Kinder im schulpflichtigen Alter müssen die Schulpflicht erfüllen.

2.1.5 Wohnraumerfordernis

Es muss ausreichender Wohnraum für die Gesamtfamilie zur Verfügung stehen.

2.1.6 Deutschkenntnisse

Die ausländischen Staatsangehörigen und ihre Familienangehörigen müssen das Sprachniveau A I des gemeinsamen europäischen Referenzrahmens Sprache beherrschen, sich somit auf einfache Weise in deutscher Sprache mündlich verständigen können.

2.1.7 Passpflicht

Die Passpflicht nach § 3 AufenthG muss erfüllt sein. Personen, die über keinen gültigen Pass verfügen, haben sich vor Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis einen gültigen Pass zu beschaffen, soweit dies nicht unmöglich oder im Einzelfall unzumutbar ist (vgl. § 48 AufenthG, § 5 AufenthV).

2.1.8 Familiennachzug

Der Familiennachzug richtet sich nach den allgemeinen Bestimmungen des Aufenthaltsgesetzes.

2.1.9 Ausschlussgründe

Von dieser Regelung ausgeschlossen sind Personen,

- 2.1.9.1 deren Asylantrag nach § 30 Abs. 3 AsylVfG als offensichtlich unbegründet abgelehnt worden ist,
- 2.1.9.2 die behördliche Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung vorsätzlich hinausgezögert oder behindert haben, insbesondere durch selbst verursachte Passlosigkeit, verzögerte sukzessive Asylanträge, wiederholte Folgeanträge oder zwischenzeitliches Untertauchen,
- 2.1.9.3 die durch freiwilligen Verzicht auf eine Staatsangehörigkeit die Abschiebung verhindern,
- 2.1.9.4 die die Ausländerbehörde über aufenthaltsrechtlich relevante Umstände, insbesondere über ihre Person (Identität) oder ihre Staatsangehörigkeit getäuscht haben,
- 2.1.9.5 bei denen Ausweisungsgründe nach §§ 53, 54, 55 Abs. 2 Nr. 1-5, 8 AufenthG vorliegen oder
- 2.1.9.6 die wegen einer oder mehrerer im Bundesgebiet begangener vorsätzlicher Straftaten verurteilt worden sind; Geldstrafen in einer Gesamthöhe von nicht mehr als 50 Tagessätzen bleiben außer Betracht.
- 2.1.9.7 die sich nicht seit dem 1. Juli 1999 ununterbrochen im Bundesgebiet aufgehalten haben; Unterbrechungen des Aufenthalts durch erlaubte Auslandsaufenthalte sind unschädlich.

2.1.10 Auswirkung der Ausschlussgründe auf Familienangehörige

Liegen bei der/dem ausländischen Staatsangehörigen oder einem berücksichtigungsfähigen Familienmitglied Ausschlussgründe vor, stehen diese der Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen an die übrigen Familienmitglieder grundsätzlich entgegen; es sei denn, diese erfüllen die Voraussetzungen für die Erteilung eigenständig oder der Ausschlussgrund ist auf Grund eines Asylverfahrens entstanden, welches nach § 14 a des Asylverfahrensgesetzes für ein nachgereistes oder nachgeborenes Kind durchgeführt wurde.

2.2 Antragsfristen

Anträge auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach dieser Anordnung sind spätestens bis zum 28.02.2007 zu stellen. Personen, die im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis sind, können die Anträge aufgrund dieser Regelung auch noch bis zum Ablauf der bestehenden Aufenthaltserlaubnis stellen.

2.3 Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis

Aufenthaltserlaubnisse nach dieser Anordnung sind zunächst befristet auf die Dauer des Beschäftigungsverhältnisses, längstens jedoch auf zwei Jahre, zu erteilen. Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach dieser Anordnung setzt ferner voraus, dass anhängige ausländer- und asylverfahrensrechtliche Rechtsbehelfsverfahren bis zum 28.2.2007 zum Abschluss gebracht oder durch Rücknahme beendet werden und auch sonstige auf weiteren Verbleib im Bundesgebiet gerichtete Anträge bis spätestens zu diesem Zeitpunkt zurückgenommen werden. Die Verlängerung erfolgt, sofern die für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis erforderlichen Voraussetzungen erfüllt sind, für jeweils längstens drei Jahre, solange die Voraussetzungen für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nicht erfüllt sind. Liegen die Voraussetzungen für eine Verlängerung nicht vor, weil kein Beschäftigungsverhältnis mehr besteht, scheidet auch eine Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4 Satz 2 AufenthG aus, sofern hierfür nicht Gründe vorliegen, die bei der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach dieser Regelung nicht berücksichtigt wurden.

2.4 Statistik

Die Länder erfassen die Anzahl der nach dieser Anordnung erteilten Aufenthaltserlaubnisse - differenziert nach begünstigten Personen und einbezogenen Familienangehörigen - und berichten dem Bundesministerium des Innern hierüber halbjährlich - beginnend ab dem 1. Juli 2007.

3. Streichung des § 2 des Asylbewerberleistungsgesetzes

Nach § 2 AsylbLG erhalten die berechtigten Personen nach einer Bezugszeit von 36 Monaten die um 25 % höheren Sozialhilfeleistungen, die grundsätzlich den hier verwurzelten bedürftigen Menschen eine Teilhabe am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und sozialen Leben ermöglichen soll. Diese Bestimmung ist insbes. deshalb zu streichen, weil sie ausreisepflichtige Ausländer, die sich beharrlich weigern, ihrer Ausreisepflicht nachzukommen, für dieses Verhalten belohnt.

4. Gesetzliche Bleibe- und Wiederkehroption für gut integrierte Jugendliche

Gut integrierten und in Deutschland aufgewachsenen ausländischen Jugendlichen sollte, auch wenn sie nur über einen geduldeten Voraufenthalt verfügen, eine Aufenthaltsperspektive gegeben werden, ohne gleichzeitig die Eltern zu begünstigen, die wegen ihres Verhaltens keine Aufenthaltserlaubnis erhalten können. Für diese Jugendlichen sollte deshalb ein Wiederkehrrecht im § 37 AufenthG und ein Bleiberecht in § 25 Abs. 5 AufenthG in Anlehnung an die Regelung für Jugendliche mit einem rechtmäßigen Voraufenthalt gesetzlich verankert werden.

5. Beseitigung von Vollzugshindernissen bei der Abschiebung

Ausländer, die ihrer Ausreisepflicht nicht nachkommen, müssen konsequent abgeschoben werden. Störungen im Vollzug von Abschiebungen sind zu beheben.

Die in der Dienstanweisung der Bundespolizei zwingend festgelegte Notwendigkeit zur Vorlage von ärztlichen Bescheinigungen über die Reisefähigkeit führt in der Praxis zu unlösbaren Schwierigkeiten, wenn sich die abzuschiebenden Personen einer ärztlichen Untersuchung nicht stellen oder wenn sich Ärzte nicht auf die

Beurteilung der Reisefähigkeit beschränken oder Gefälligkeitsatteste ausstellen, insbesondere bei behaupteter Suizidabsicht oder psychischen Problemen.

Zur Verbesserung der Rückführung sind verstärkt Maßnahmen der EU geboten, insbes. um die Herkunftsstaaten der abzuschiebenden ausländischen Staatsangehörigen zu einem den völkerrechtlichen Verpflichtungen entsprechenden Verhalten zu veranlassen. Die Rückübernahmebereitschaft muss bei allen gemeinsamen Projekten und Abkommen der EU mit Drittstaaten von diesen erklärt werden.