

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Sevim Dağdelen, Wolfgang Neskovic, Petra Pau, Jens Petermann und der Fraktion DIE LINKE.

Bilanz der Bleiberechtsregelungen zum Jahreswechsel 2009/2010 und das ungelöste Problem der Kettenduldungen

Von den 38 429 im Rahmen der gesetzlichen „Altfallregelung“ nach den §§ 104a und 104b des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) erteilten Aufenthaltserlaubnissen wurden vier Fünftel (30 704) nur „auf Probe“ erteilt, weil die Betroffenen kein ausreichendes eigenes Einkommen nachweisen konnten (Stand: 31. Oktober 2009, vgl. Bundestagsdrucksache 17/192, S. 10). Insbesondere diesen Personen drohte zum Jahreswechsel 2009/2010 aufgrund des Auslaufens der gesetzlichen Altfallregelung ein Rückfall in die Duldung und eine Abschiebung.

Die Regierungsfractionen haben trotz des parteiübergreifend gesehenen Handlungsbedarfs keine gesetzlichen Korrekturen vorgenommen, sondern es der Exekutive überlassen, eine Anschlussregelung zu treffen. Dabei hatte der Abgeordnete Reinhard Grindel (CDU) vor der Wahl im Plenum des Deutschen Bundestages noch gesagt, bei Bedarf könne zum Jahresende (2009) „innerhalb weniger Wochen gesetzgeberisch“ nachgesteuert werden (Plenarprotokoll 16/214, S. 23275). Nach der Wahl erklärte er für die Fraktion der CDU/CSU am 26. November 2009 hingegen, „dass wir [...] schon aus Zeitgründen eine Lösung durch den Beschluss der Innenministerkonferenz vor Jahresende anstreben“ (Plenarprotokoll 17/7, S. 457). Auch die Bundesregierung hatte sich vor der Wahl noch vorbehalten, „zu Beginn der nächsten [17.] Legislaturperiode“ „dem Parlament einen Regelungsvorschlag“ zur Verlängerung der Altfallregelung zu unterbreiten (vgl. Bundestagsdrucksache 16/14088, Frage 15).

Der Beschluss der Innenministerkonferenz (IMK) vom 4. Dezember 2009 zur Verlängerung der Altfallregelung war jedenfalls erwartungsgemäß nur „ein kleiner Schritt in die richtige Richtung“, da der „menschenunwürdige Schwebestand“ der Duldung in vielen Fällen weiter andauere, so etwa der Präses der Evangelischen Kirche Westfalen, Alfred Buß (epd, 6. Dezember 2009). Auch die Caritas wies darauf hin, dass der Beschluss nicht die notwendige „dauerhafte gesetzliche Lösung“ nach humanitären Kriterien und ohne Stichtage und strenge Ausschlusskriterien ersetzen könne (Pressemitteilung vom 4. Dezember 2009). PRO ASYL sprach von einer „Minimallösung“ und fortgesetzten „Hängepartie für die Betroffenen“ und forderte den Bundesgesetzgeber zum Handeln auf (Pressemitteilung vom 4. Dezember 2009).

Gesetzesänderungsbedarf besteht aus mehreren Gründen: Zum einen ist der IMK-Beschluss vom 4. Dezember 2009 so unklar formuliert, dass er zahlreiche Fragen offen lässt, wie die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. eindrucksvoll belegt (vgl. Bundestagsdrucksache 17/410). Somit wurde keine Rechtssicherheit für die Betroffenen geschaffen,

sondern deren Verunsicherung hält aufgrund höchst unterschiedlicher Regelungen in den einzelnen Bundesländern und dem sehr weitgehenden Ermessen der Ausländerbehörden an.

Zum anderen bewegt sich der IMK-Beschluss im engen Rahmen der gesetzlichen Altfallregelung, so dass zum Beispiel alte und kranke Menschen wegen des Erfordernisses einer eigenständigen Lebensunterhaltssicherung keine Chance auf ein Bleiberecht haben.

Schließlich ändert die IMK-Regelung, die wie die gesetzliche Altfallregelung eine einmalige Stichtagsregelung mit der Bedingung eines sechs- oder achtjährigen Aufenthalts zum 1. Juli 2007 (!) darstellt, nichts an der fortgesetzten Praxis der Kettenduldung, die vor allem auf unzureichenden Regelungen des Aufenthaltsgesetzes basiert. Ende Oktober 2009 lebten trotz mehrerer Bleiberechtsregelungen 58 500 geduldete Personen seit über sechs Jahren in Deutschland. Damit war der Anteil der langjährig Geduldeten an allen Geduldeten (92 000 Personen) mit 63,5 Prozent so hoch wie seit Jahren nicht mehr. Eine besonders restriktive ausländerrechtliche Praxis mit einem überdurchschnittlich hohen Anteil langjährig Geduldeter (über 63,5 Prozent) weisen die Bundesländer Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden-Württemberg auf (vgl. Bundestagsdrucksache 17/192, S. 11).

Die Bundesregierung sieht dessen ungeachtet derzeit keinen Gesetzesänderungsbedarf (vgl. Bundestagsdrucksache 17/410, Frage 7). Im Innenausschuss des Deutschen Bundestages wurde am 16. Dezember 2009 bei der Beratung von parlamentarischen Initiativen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zum Bleiberecht deutlich, dass der Bundesminister des Innern und die Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und FDP zunächst die Geltungsdauer der IMK-Regelung abwarten wollen – d. h. bis zum Jahr 2012 trotz der ungelösten Probleme untätig bleiben werden (vgl. auch Bundestagsdrucksache 17/278, S. 5).

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Wie viele Personen haben bis zum 31. Dezember 2009 nach Angaben der Bundesländer eine Aufenthaltserlaubnis nach § 104a oder § 104b AufenthG beantragt (bitte nach Bundesländern differenzieren)?
2. Wie vielen Personen wurden nach Angaben der Bundesländer bis zum 31. Dezember 2009 Aufenthaltserlaubnisse nach § 104a oder § 104b AufenthG erteilt (bitte – auch im Folgenden – nach Bundesländern differenzieren und Prozentangaben im Vergleich zur Zahl der Anträge machen)?
 - a) Wie viele von ihnen haben eine Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Absatz 1 Satz 1 i. V. m. § 104a Absatz 1 Satz 2 AufenthG erhalten, weil der Lebensunterhalt durch Erwerbstätigkeit bereits gesichert war?
 - b) Wie viele von ihnen haben eine Aufenthaltserlaubnis nach § 104a Absatz 1 Satz 1 AufenthG („auf Probe“) erhalten, weil der Lebensunterhalt durch Erwerbstätigkeit noch nicht gesichert war?
 - c) Wie viele von ihnen haben eine Aufenthaltserlaubnis nach § 104a Absatz 2 Satz 1 AufenthG als bei der Einreise noch minderjährige, inzwischen aber volljährige Kinder erhalten?
 - d) Wie viele von ihnen haben eine Aufenthaltserlaubnis nach § 104a Absatz 2 Satz 2 AufenthG als unbegleitete Minderjährige erhalten?
 - e) Wie viele von ihnen haben eine Aufenthaltserlaubnis nach § 104b i. V. m. § 23 Absatz 1 Satz 1 AufenthG als Minderjährige unter der Bedingung der Zusage einer Ausreise der Eltern erhalten?

- f) Bei wie vielen der nach § 23 Absatz 1 Satz 1 i. V. m. § 104a Absatz 1 Satz 2 AufenthG erteilten Aufenthaltserlaubnissen war zuvor eine Aufenthaltserlaubnis nach § 104a Absatz 1 Satz 1 AufenthG erteilt worden?
3. Wie viele der in Frage 1 benannten Anträge wurden bis zum 31. Dezember 2009 abgelehnt (bitte nach Bundesländern differenzieren und Prozentangaben im Vergleich zur Zahl der Anträge machen)?
 4. Wie viele der in Frage 1 benannten Anträge sind zum 31. Dezember 2009 noch nicht entschieden worden (bitte nach Bundesländern differenzieren), und wie wird mit solchen nicht innerhalb der Geltungsdauer der gesetzlichen „Altfallregelung“ bearbeiteten Anträgen verfahren?
 5. Wie viele Menschen befanden sich zum 31. Dezember 2009 in Deutschland, deren Aufenthalt lediglich geduldet oder gestattet wurde (bitte differenzieren), und wie viele von ihnen lebten länger als sechs Jahre in Deutschland (bitte nach den zehn wichtigsten Herkunftsländern und den Bundesländern differenzieren und jeweils die Quote der länger als sechs Jahre Geduldeten bzw. Gestatteten an der Gesamtzahl der Geduldeten bzw. Gestatteten in Prozent angeben)?
 6. Wie lauten die Angaben des Ausländerzentralregisters (AZR) zum Stand 31. Dezember 2009 und 31. Januar 2010 zu den nach der „Altfallregelung“ erteilten Aufenthaltserlaubnissen (bitte entsprechend der Frage 2 und zusätzlich nach den zehn wichtigsten Herkunftsländern differenzieren)?
 7. Wie viele Personen lebten zum 30. November 2009, zum 31. Dezember 2009 und zum 31. Januar 2010 mit einer Aufenthaltserlaubnis nach Artikel 23 Absatz 1 Satz 1 AufenthG, die nicht im Rahmen der gesetzlichen „Altfallregelung“ nach den §§ 104a und 104b AufenthG erteilt wurde, in Deutschland (bitte auch nach den zehn wichtigsten Herkunftsländern und den Bundesländern differenziert darstellen), und inwieweit sind nach dem IMK-Beschluss vom 4. Dezember 2009 erteilte Aufenthaltserlaubnisse im AZR unterscheidbar von anderen Aufenthaltserlaubnissen nach § 23 Absatz 1 Satz 1 AufenthG?
 8. Hält die Staatsministerin Prof. Dr. Maria Böhmer gesetzliche Änderungen wegen ihrer integrationspolitischen Bedenken hinsichtlich der ausländerrechtlichen Einkommensberechnung vor dem Hintergrund des Grundsatzurteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 26. August 2008 für erforderlich oder nicht (Nachfrage zu Bundestagsdrucksache 16/14088, Frage 19)?
 - a) Wenn ja, was unternimmt sie diesbezüglich konkret?
 - b) Ist es nach Ansicht der Bundesregierung zutreffend, dass sich aus der genannten Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts ergibt, dass Betroffene ein bis zu 30 Prozent höheres Einkommen nachweisen müssen, wenn es um die eigenständige Lebensunterhaltssicherung im ausländerrechtlichen Kontext geht (bitte begründen), und wenn ja, muss nicht davon ausgegangen werden, dass diese höheren Anforderungen angesichts des relativ geringeren Einkommens der eingewanderten Bevölkerung für die Praxis bedeutende Auswirkungen haben?

Wenn nein, wie hoch sind die prozentualen Auswirkungen nach Berechnungen der Bundesregierung in etwa (bitte begründet ausführen)?
 9. Wie schätzt die Bundesregierung die Wirksamkeit der von der IMK am 4. Dezember 2009 getroffenen Verlängerungsregelung (insbesondere der Alternative c bei nachgewiesenen vergeblichen Bemühungen um eine eigenständige Lebensunterhaltssicherung) ein angesichts des Umstands, dass die Bundeskanzlerin in ihrer Regierungserklärung vom 10. November 2009 davon sprach, dass „die volle Wucht der Auswirkungen der Krise [...] uns im nächsten Jahr [2010] erreichen“ wird, so dass nicht davon ausgegangen werden

kann, dass jahrelang vom Arbeitsmarkt ausgegrenzte de-facto-Flüchtlinge innerhalb der nächsten zwei Jahre eine eigenständige Lebensunterhaltssicherung werden erreichen können, wenn ihnen dies im Zeitraum bis zum 31. Dezember 2009 schon nicht gelungen ist?

10. Wie schätzt die Bundesregierung generell (d. h. nicht im jeweiligen Einzelfall) die Frage der Zumutbarkeit einer Rückkehr bzw. auch der rechtlichen Zulässigkeit einer Abschiebung (bitte in der Antwort differenzieren) von Familien mit Kindern ein, die infolge des IMK-Beschlusses eine weitere Aufenthaltserlaubnis „auf Probe“ bis Ende 2011 erhalten haben und die im Jahr 2012 dann seit mindestens zwölf Jahren und sechs Monate (!) in Deutschland leben werden, davon wiederum die letzten ca. vier Jahre mit einem rechtmäßigen Aufenthaltstitel?
11. Wie ist mit dem Gleichheitsgrundsatz vereinbar, dass – auch nach Auffassung der Bundesregierung (vgl. Bundestagsdrucksache 17/410, Frage 5) – nur solche Personen eine Verlängerungsmöglichkeit nach dem IMK-Beschluss vom 4. Dezember 2009 haben sollen, die eine Aufenthaltserlaubnis „auf Probe“ nach § 104a Absatz 1 Satz 1 AufenthG erhalten haben, während solche Personen hiervon ausgeschlossen werden, denen eine Aufenthaltserlaubnis nach § 104a Absatz 1 Satz 2 i. V. m. § 23 Absatz 1 Satz 1 AufenthG oder nach dem IMK-Beschluss vom November 2006 erteilt wurde, weil sie eine lebensunterhaltssichernde Arbeit in der Vergangenheit bereits nachweisen konnten, diese nach Erteilung der Aufenthaltserlaubnis aber wieder verloren haben und auch die Verlängerungsbedingungen nach § 104a Absatz 5 AufenthG nicht erfüllen konnten – in anderen Worten: werden damit nicht Personen, denen es in der Vergangenheit schon einmal gelungen ist, eine Arbeitsstelle zu finden, schlechter behandelt als solche, die niemals beschäftigt waren, und wie ist dies zu begründen?
12. Wie begründet die Bundesregierung ihre Auffassung, dass der Ausschluss des Familiennachzugs und der Aufenthaltsverfestigung bei Aufenthaltserlaubnissen nach § 23 Absatz 1 Satz 1 AufenthG nach dem IMK-Beschluss vom 4. Dezember 2009 „von der Anordnungsbefugnis der Vorschrift gedeckt und rechtlich zulässig“ ist (Bundestagsdrucksache 17/410, Frage 4a und 4b)
 - a) angesichts des Umstands, dass die besagte Anordnungsbefugnis nach § 23 Absatz 1 Satz 1 AufenthG dem eindeutigen Wortlaut nach nur die Erteilung einer „Aufenthaltserlaubnis“ (nach den üblichen Bedingungen des Abschnitts 5 des AufenthG, d. h. ohne solche Einschränkungen) vorsieht, und in Satz 2 ausdrücklich nur die mögliche Maßgabe einer vorliegenden Verpflichtungserklärung – und keine weiteren Einschränkungen – genannt sind;
 - b) angesichts des Umstands, dass jedenfalls das Land Berlin auf solche Auflagen ausdrücklich verzichtet und diesbezüglich „allein die materiellen Voraussetzungen“ des Aufenthaltsgesetzes für maßgeblich hält?
13. Wie beurteilt die Bundesregierung die enorme Vielfalt und Unterschiedlichkeit der Umsetzungserlasse durch die Bundesländer (falls ihr nicht alle Erlasse bekannt sein sollten – vgl. Bundestagsdrucksache 17/410, Frage 6a – weisen die Fragestellerinnen und Fragesteller auf die entsprechende Dokumentation durch den Berliner Flüchtlingsrat hin: <http://www.fluechtlingsrat-berlin.de/bleiberecht.php>), die zum Ergebnis hat, dass es keine bundeseinheitliche Verlängerungsregelung zur gesetzlichen Altfallregelung gibt?
 - a) Wie beurteilt es die Bundesregierung insbesondere die unterschiedlichen Regelungen zur Frage der Fiktionswirkung von Anträgen nach dem IMK-Beschluss, und welche Handhabung empfiehlt sie?

- b) Wie beurteilt es die Bundesregierung insbesondere die unterschiedlichen Regelungen zur Frage des für eine erneute Verlängerung zum Jahreswechsel 2011/2012 nachzuweisenden Einkommens, und welche Handhabung empfiehlt sie?
- c) Hält es die Bundesregierung angesichts dieser uneinheitlichen Umsetzung des IMK-Beschlusses auch im Nachhinein für richtig und für die beste Lösung, dass es der IMK überlassen wurde, eine Verlängerungsregelung zur gesetzlichen Altfallregelung zu treffen, statt selbst dem Parlament einen Gesetzesänderungsvorschlag zu unterbreiten, wie es in der letzten Legislaturperiode in Aussicht gestellt worden war (vgl. Vorbemerkung, bitte begründen)?
14. Wie begründet die Bundesregierung ihre Auffassung, wonach sie „zurzeit keinen über den IMK-Beschluss hinausgehenden Änderungsbedarf“ zur Vermeidung von Kettenduldungen sieht (vgl. Bundestagsdrucksache 17/410, Frage 7), obwohl der IMK-Beschluss keinerlei Regelungen für die etwa 60 000 seit mehr als sechs Jahren in Deutschland geduldeten Menschen vorsieht und obwohl angesichts der Stichtagsbindung (1. Juli 2007) der Altfallregelung und des IMK-Beschlusses immer neue Fälle der Kettenduldung entstehen?
15. Erwägt die Bundesregierung Änderungen des Aufenthaltsgesetzes in dem z. B. vom Abgeordneten Reinhard Grindel (CDU) geäußerten Sinn, wonach in solchen Fällen ein Aufenthaltsrecht verweigert und an der Duldung festgehalten werden sollte, in denen eine Person „selber dafür verantwortlich ist, dass die Behörden die Rückführung nicht möglich machen konnten“ (Verzichtung von Ausweispapieren, Identitätstäuschung, Plenarprotokoll 17/7, S. 457), d. h. nicht bereits in solchen Fällen – wie nach der derzeitigen Rechtslage –, in denen jemand selbstverschuldet an der „Ausreise“ gehindert ist (vgl. § 25 Absatz 5 AufenthG), wobei es nach der Rechtsprechung und den Verwaltungsvorschriften zum Aufenthaltsgesetz ausdrücklich nicht auf die Zumutbarkeit der Ausreise (z. B. einen langjährigen Aufenthalt) ankommen soll – in anderen Worten: Erwägt die Bundesregierung eine Änderung des Aufenthaltsgesetzes dahingehend, bei der Frage der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis an langjährig Geduldete (wieder) maßgeblich an den Umstand der Unmöglichkeit einer Abschiebung (wie z. B. bereits in § 30 Absatz 4 des alten Ausländergesetzes geregelt, wenn auch nur als Kann- und nicht als Soll-Bestimmung) – und nicht der Ausreise – anzuknüpfen (bitte begründen und ausführen)?

Berlin, den 2. Februar 2010

Dr. Gregor Gysi und Fraktion

