

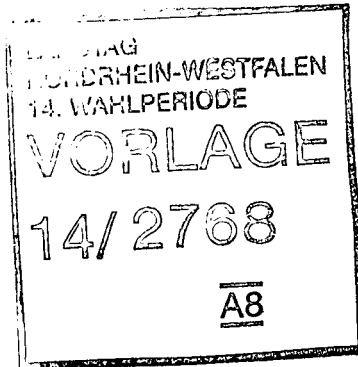


Innenministerium Nordrhein-Westfalen, 40190 Düsseldorf

Präsidentin des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

für die Mitglieder
des Innenausschusses

120-fach



27. August 2009

Seite 1 von 1

Aktenzeichen
(bei Antwort bitte angeben)
15-03.10-1-09-106

RAfr Franke
Telefon 0211 871-2583
Telefax 0211 871-2340
referat15@im.nrw.de

Sitzung des Innenausschusses am 3. September 2009
TOP "Bleiberechtsregelung in Nordrhein-Westfalen"

Antrag der SPD-Fraktion vom 15.07.2009

Anlagen: Bericht der Landesregierung (120-fach)

Zur Sitzung des Innenausschusses am 03.09.2009 wurde um einen schriftlichen Bericht der Landesregierung zu den Auswirkungen der Bleiberechtsregelungen in Nordrhein-Westfalen gebeten.

Anliegend übersende ich den erbetenen Bericht (120fach) mit der Bitte, diesen an die Ausschussmitglieder weiterzuleiten.

(Dr. Inge Wolf-Mo)

Dienstgebäude und
Lieferanschrift:
Haroldstr. 5, 40213 Düsseldorf
Telefon 0211 871-01
Telefax 0211 871-3355
poststelle@im.nrw.de
www.im.nrw.de

Öffentliche Verkehrsmittel:
Rheinbahnlinien 704, 709, 719
Haltestelle: Poststraße

„Bleiberechtsregelungen in Nordrhein-Westfalen“

Schriftlicher Bericht des Innenministeriums Nordrhein-Westfalen

zur Sitzung des Innenausschusses
des Landtags Nordrhein-Westfalen am 03.09.2009

I. Allgemeines

Durch zwei Regelungen in den Jahren 2006 und 2007 haben langjährig ausreisepflichtige Ausländer ein Aufenthaltsrecht in Deutschland erhalten. Dabei handelt es sich zum einen um den in Nordrhein-Westfalen mit Runderlass des Innenministeriums vom 11. Dezember 2006 umgesetzten Bleiberechtsbeschluss der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder vom 17. November 2006 (IMK-Bleiberechtsbeschluss). Zum anderen trat zum 28. August 2007 mit dem Richtlinienumsetzungsgesetz die gesetzliche Bleiberechtsregelung der §§ 104a, 104b des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) in Kraft.

1. IMK-Bleiberechtsbeschluss vom 17. November 2006

Die Innenministerkonferenz fasste am 17. November 2006 einen Bleiberechtsbeschluss, nach dem ausreisepflichtigen ausländischen Staatsangehörigen, die zum Zeitpunkt der Beschlussfassung sozial und wirtschaftlich im Bundesgebiet integriert waren, ein Bleiberecht gewährt werden konnte. Ausländer, die zu diesem Zeitpunkt noch keine Beschäftigung hatten, aber im Übrigen die erforderlichen Integrationskriterien erfüllten, erhielten in einer Übergangsfrist bis zum 30. September 2007 Gelegenheit, sich einen Arbeitsplatz zu suchen. Während dieses Zeitraums wurde ihr Aufenthalt im Bundesgebiet weiter geduldet. Wer bis zum 30. September 2007 ein verbindliches Angebot für ein Beschäftigungsverhältnis nachweisen konnte, das den Lebensunterhalt vollständig sicherte, konnte ebenfalls eine Aufenthaltserlaubnis - und hieran anknüpfend einen erleichterten Zugang zum Arbeitsmarkt - erhalten.

Damit hatte die Innenministerkonferenz eine humanitäre Lösung auch für diejenigen gefunden, die arbeiten wollten, bis dahin aber aufgrund entgegenstehender Regelungen nicht arbeiten durften. Gleichzeitig hatte sie es vermieden, Anreize für einen dauerhaften Bezug von Sozialleistungen zu schaffen. Zur Vermeidung besonderer Härten wurden für bestimmte Personengruppen zudem Ausnahmen vom Erfordernis der vollständigen eigenen Lebensunterhaltssicherung durch Erwerbstätigkeit vorgeesehen.

Das Innenministerium Nordrhein-Westfalen hat den IMK-Bleiberechtsbeschluss vom 17. November 2006 durch die mit Erlass vom 11. Dezember 2006 gemäß § 23 Abs. 1 AufenthG ergangene Anordnung umgesetzt. Im Interesse eines landesweit möglichst einheitlichen Vollzugs wurden in diese Anordnung zahlreiche Anwendungshinweise

aufgenommen, mit denen die durch den IMK-Bleiberechtsbeschluss den Ländern verbliebenen Gestaltungsräume im Sinne der Betroffenen genutzt worden sind.

2. Gesetzliche Bleiberechtsregelung (§§ 104a, 104b AufenthG)

Anknüpfend an die Beschlusslage der Innenministerkonferenz hat der Bund im Rahmen des Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union die gesetzliche Bleiberechtsregelung für ausreisepflichtige Ausländer mit langjährigem Aufenthalt im Bundesgebiet geschaffen. Das sogenannte 2. Änderungsgesetz zum Aufenthaltsgesetz und die darin verankerte gesetzliche Bleiberechtsregelung sind seit dem 28. August 2007 in Kraft.

Die Inhalte der gesetzlichen Bleiberechtsregelung stimmen in weiten Teilen mit denen des IMK-Bleiberechtsbeschlusses überein. Ein wesentlicher Unterschied ergab sich jedoch im Hinblick auf das Erfordernis der wirtschaftlichen Integration. Hier hatte der Gesetzgeber die Hürden für die Titelgewährung abgesenkt: Denn während der IMK-Bleiberechtsbeschluss die Erteilung eines Aufenthaltstitels an eine bereits gelungene wirtschaftliche Integration der Betroffenen knüpfte, stellt diese im Rahmen der gesetzlichen Altfallregelung - jedenfalls für die erste Erteilung des Aufenthaltstitels - keine Voraussetzung dar. Vielmehr erhielten und erhalten Ausländer, die ihren Lebensunterhalt noch nicht eigenständig sichern, die aber die übrigen Integrationskriterien erfüllen, eine sogenannte Aufenthaltserlaubnis „auf Probe“, die bis zum 31. Dezember 2009 befristet ist und als solche nicht verlängert werden darf (§ 104a Absatz 1 Satz 1 i.V.m. § 104a Absatz 5 Satz 1 AufenthG). Die Aufenthaltserlaubnis „auf Probe“ ermöglicht einen uneingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt und berechtigt auch zur Ausübung einer selbständigen Tätigkeit.

Entscheidungserhebliche Bedeutung wird die Frage der wirtschaftlichen Integration jedoch bei Ablauf der Aufenthaltserlaubnisse „auf Probe“ am 31. Dezember 2009 haben. Gemäß § 104a Absatz 5 AufenthG ist es für die Weitergewährung eines Aufenthaltsrechts über den 31. Dezember 2009 hinaus erforderlich, dass der Lebensunterhalt bis dahin überwiegend eigenständig gesichert war oder - alternativ - dass der Lebensunterhalt seit mindestens dem 1. April 2009 vollständig und nicht nur vorübergehend eigenständig gesichert ist. Außerdem muss im Rahmen einer Prognose für die Zukunft die Annahme gerechtfertigt sein, dass der Lebensunterhalt überwiegend gesichert sein wird. Im Übrigen kann zur Vermeidung von Härtefällen gemäß § 104a Absatz 6 AufenthG vom Erfordernis der überwiegenden eigenständigen Sicherung des Lebensunterhalts durch Erwerbstätigkeit unter bestimmten Voraussetzungen bei Auszubildenden, Familien und Alleinerziehenden mit Kindern, Erwerbsunfähigen sowie über 65-jährigen abgewichen werden.

Auch nach der gesetzlichen Bleiberechtsregelung sind die Betroffenen damit gehalten, sich wirtschaftlich zu integrieren. In der Gesetzesbegründung ist hierzu ausgeführt, dass eines der Ziele der Altfallregelung darin besteht, „eine dauerhafte Zuwanderung in die Sozialsysteme zu vermeiden.“

II. Statistische Erfassung der Umsetzung der Bleiberechtsregelungen

1. Umsetzung in Nordrhein-Westfalen (Stand: 30.06.2009)

Ausweislich der in Nordrhein-Westfalen geführten Statistik wurden insgesamt 33.740 Anträge auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis gestellt. Davon sind 2.744 Anträge zurückgenommen und 1.417 Anträge anderweitig erledigt worden, so dass 30.996 Anträge verblieben. Diese Antragszahl umfasst sowohl die auf der Grundlage des Bleiberechtserlasses vom 11. Dezember 2006 (IMK-Bleiberechtsregelung) als auch die auf der Grundlage der gesetzlichen Bleiberechtsregelung (§§ 104a, 104b AufenthG) gestellten Anträge. Wegen der zeitlichen Überschneidung beider Regelungen und der daraus resultierenden Möglichkeit von Doppelzählungen sind die Antragszahlen nicht belastbar.

Dass sich diese Regelungen als erfolgreich erwiesen haben, lässt sich an dem von den Ausländerbehörden hierzu berichteten Bearbeitungsstand wie folgt ablesen:

Nach den statistischen Meldungen der Ausländerbehörden ist bereits über 27.882 Anträge (90 %) entschieden worden. 22.306 Entscheidungen (72 %) sind positiv und 5.576 Entscheidungen (18 %) negativ ausgefallen.

1.1 IMK-Bleiberechtsregelung

Von den insgesamt erteilten 22.306 Aufenthaltstiteln sind 8.809 (39,5 %) auf der Grundlage der IMK-Bleiberechtsregelung ergangen. Davon konnten 7.797 Personen (39,5 %) den Nachweis der eigenständigen Lebensunterhaltssicherung erbringen und 1.012 Personen (4,5 %) sich erfolgreich auf den Ausnahmekatalog des IMK-Beschlusses (z. B. für Auszubildende, Alleinerziehende) berufen.

1.2 Gesetzliche Bleiberechtsregelung

Von den insgesamt erteilten 22.306 Aufenthaltserlaubnissen sind 13.497 Aufenthaltserlaubnisse (60,5 %) aufgrund der gesetzlichen Bleiberechtsregelung der §§ 104a, 104b AufenthG erteilt worden. Hiervon erhielten 1.304 Personen (5,8 %) eine Aufenthaltserlaubnis, bei denen der Lebensunterhalt von vornherein durch eigene Erwerbstätigkeit ohne Inanspruchnahme von Sozialleistungen gesichert war (§ 104a Absatz 1 Satz 2 i.V.m. § 23 Absatz 1 Satz 1 AufenthG). Bei weiteren 391 Personen (1,8 %) ist der Aufenthaltstitel „auf Probe“ in einen Titel nach § 23 Absatz 1 AufenthG umgewandelt worden, weil sie nachweisen konnten, dass ihr Lebensunterhalt und ggf. der ihrer Familie gesichert war und zu erwarten ist, dass er auch in Zukunft gesichert sein wird. 425 Personen (1,9 %) haben unter Gewährung von Ausnahmen von der vollständig eigenständigen Lebensunterhaltssicherung eine Aufenthaltserlaubnis nach § 104a Absatz 2 bzw. § 104b AufenthG i.V.m. § 23 Absatz 1 AufenthG erhalten. Völlig unabhängig von der Frage der Lebensunterhaltssicherung

ist 11.377 Personen (51 %) eine Aufenthaltserlaubnis „auf Probe“ (§ 104a Absatz 1 Satz 1 AufenthG) erteilt worden.

2. Umsetzung der gesetzlichen Bleiberechtsregelung im Bundesvergleich (Stand: 30. Juni 2009)

Seit dem Inkrafttreten der gesetzlichen Bleiberechtsregelung im August 2007 sind in Nordrhein-Westfalen bis zum 30. Juni 2009 bereits 13.497 Aufenthaltserlaubnisse nach den §§ 104a, 104b AufenthG erteilt worden. Bei einer Gesamtzahl von bundesweit 35.122 Aufenthaltserlaubnissen liegt der Anteil Nordrhein-Westfalens somit bei ca. 38,4 %.

Zum Stichtag 30. Juni 2009 sind nach der gesetzlichen Bleiberechtsregelung - ohne die nach § 104a Absatz 1 Satz 1 AufenthG lediglich „auf Probe“ gewährten Aufenthaltserlaubnisse - bundesweit 6.895 Aufenthaltstitel (NRW: 2.120 = 30,7 %) gemäß § 23 Absatz 1 Satz 1 AufenthG ausgestellt worden. Hiervon haben 5.604 Personen (NRW: 1.695 = 30,25 %) den Nachweis der eigenständigen Lebensunterhaltssicherung erbracht und 1.291 Personen (NRW: 425 = 32,9 %) für sich Ausnahmen von der vollständig eigenständigen Lebensunterhaltssicherung in Anspruch nehmen können. Eine Aufenthaltserlaubnis „auf Probe“ haben bundesweit 28.227 Personen erhalten. In Nordrhein-Westfalen sind es 11.377 Personen (40,3 %).

III. Wirksamkeit der Bleiberechtsregelungen

Nach alledem lässt sich feststellen, dass sich die beiden Bleiberechtsregelungen als wirksam erwiesen haben. Durch sie konnten in Nordrhein-Westfalen 22.306 Aufenthaltserlaubnisse erteilt werden. Der Anteil an sozial und wirtschaftlich gut integrierten Personen beläuft sich dabei mit 9.492 Personen auf 42,6 % und der Anteil, bei denen eine entsprechende Integration in absehbarer Zeit erwartet werden kann, mit 1.437 Personen auf 6,4 %. Diese insgesamt 49 % aller Titelinhaber dürfte wohl auch Aussicht auf eine dauerhafte Aufenthaltsperspektive im Bundesgebiet haben.

Es verbleibt der Anteil der Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis „auf Probe“, der sich mit 11.377 Personen auf 51 % beläuft. Die weit verbreitete Sorge, dass einem großen Teil dieser Personengruppe angesichts der häufig nur geringen Qualifikation und der mit der wirtschaftlichen Gesamtsituation einhergehenden verschärften Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt der erforderliche Nachweis der überwiegend eigenständigen Lebensunterhaltssicherung nicht gelingen könnte, hat bereits frühzeitig bei der Ausgestaltung von Anwendungshinweisen besondere Beachtung gefunden.

So wurden durch Erlasse des Innenministeriums Nordrhein-Westfalen vom 20. November, 11. Dezember 2006, 9. Februar, 22. März und 14. Juni 2007 die durch den IMK-Bleiberechtsbeschluss den Ländern eröffneten Gestaltungsmöglichkeiten ausgeschöpft und den Ausländerbehörden detaillierte Hinweise für eine großzügige An-

wendung der Bleiberechtsregelung an die Hand gegeben. In Bezug auf die gesetzliche Bleiberechtsregelung ist dies ebenfalls bereits durch die Erlasse vom 16. Oktober 2007 und 10. Juni 2008 erfolgt.

In diesem Zusammenhang ist im Übrigen auf die zurzeit dem Bundesrat zur Zustimmung vorliegende Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz (AVV), insbesondere zu den §§ 104a, 104b AufenthG, hinzuweisen (BR-Drs. 669/09). Auch wenn der politische Willensbildungsprozess noch nicht abgeschlossen und eine endgültige Aussage dementsprechend noch nicht möglich ist, so zeichnet sich jedoch bereits jetzt ab, dass den Belangen der Betroffenen auch hier besondere Rechnung getragen wird. Dies gilt z. B. für die Auslegung des Begriffs der „überwiegenden Lebensunterhaltssicherung“, dem im Rahmen der Weitergewährung des Aufenthaltsrechts nach § 104a Absatz 5 AufenthG über den 31. Dezember 2009 hinaus maßgebliche Bedeutung zukommen wird wie auch für eine an den Interessen der Betroffenen ausgerichtete Auslegung der Härtefallregelungen des § 104a Absatz 6 AufenthG insbesondere der für Familien mit Kindern, die den Ausländerbehörden voraussichtlich den notwendigen Handlungsspielraum für eine adressatengerechte Entscheidung geben wird. Aber auch diese AVV wird den vom Bundesgesetzgeber im Aufenthaltsgesetz vorgegebenen Anforderungsrahmen zu beachten haben, da Verwaltungsvorschriften ein Gesetz nur interpretieren, nicht aber ändern können.

Wie viele von dieser Personengruppe das für eine Umwandlung der Aufenthaltserlaubnis „auf Probe“ in eine Aufenthaltserlaubnis gemäß § 23 Absatz 1 Satz 1 AufenthG erforderliche Mindestmaß an wirtschaftlicher Integration erreichen werden, lässt sich in Ermangelung der dafür erforderlichen Daten zurzeit nicht absehen.

Um hierzu eine erste Aussage treffen zu können, fand in den Ländern vor kurzem eine stichprobenartige Erhebung zum Umfang des Sozialleistungsbezugs von Ausländern mit einer Aufenthaltserlaubnis „auf Probe“ statt. In Nordrhein-Westfalen haben sich die Ausländerbehörden der Städte Dortmund, Duisburg, Düsseldorf und Münster auf freiwilliger Basis an dieser Datenerhebung beteiligt. In Ermangelung anderer belastbarer Daten können nur die Angaben dieser vier Ausländerbehörden für eine Prognose herangezogen werden, die auf insgesamt 1.439 Aufenthaltserlaubnissen „auf Probe“ und damit lediglich auf einem Achtel (12,65 %) aller in Nordrhein-Westfalen erteilten Aufenthaltserlaubnisse „auf Probe“ basieren.

Nur wenn man unterstellt, dass die Angaben dieser vier Ausländerbehörden auch für eine Zukunftsprognose gelten und zudem repräsentativ für ganz Nordrhein-Westfalen sein können, kann man zu der vorsichtigen Prognose kommen, dass bei bis zu ca. 60 % der heutigen Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis „auf Probe“ ab dem 1. Januar 2010 eine Weitergewährung des Aufenthaltsrechts nach § 23 Absatz 1 AufenthG möglich sein kann. Dabei ist bereits berücksichtigt, dass nach dem Entwurf der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz sowohl für die Vergangenheit als auch für die Zukunft für das Kriterium der überwiegend eigenständigen Siche-

rung des Lebensunterhalts durch Erwerbstätigkeit niedrigere Hürden gelten, so dass auch ein vorübergehender ergänzender Sozialleistungsbezug von weniger als 50 % des Lebensunterhaltsbedarfs grundsätzlich für eine Verlängerung des Aufenthaltsrechts ausreichend ist. Wie viele Ausländer im Übrigen unter die Härtefallregelung des § 104a Absatz 6 AufenthG fallen und ggf. den Kreis derer, denen der Aufenthaltstitel verlängert werden kann, noch erweitern, ist bei der bundesweiten Erhebung nicht gesondert erfasst worden.

IV. Forderung nach einer Neuregelung

In Politik und Gesellschaft sowie von den Kirchen wird eine Verlängerung der gesetzlichen Bleiberechtsregelung bzw. ein Absenken der materiellen Hürden gefordert, weil die Wirtschaftskrise die Aufnahme und Fortsetzung einer Erwerbstätigkeit erschwere.

Die auf Bundesebene hierzu eingebrachten parlamentarischen Initiativen (Antrag der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen und jeweils ein Gesetzentwurf der Fraktion Die Linke bzw. der Fraktion der FDP) wurden in der Sitzung des Bundestagsinnenausschusses am 17. Juni 2009 und vom Plenum am 2. Juli 2009 mit Regierungsmehrheit abgelehnt. Damit steht fest, dass in der 16. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages angesichts des Abstimmungsverhaltens der Regierungskoalition keine Mehrheit für eine entsprechende Änderung des Aufenthaltsgesetzes vorhanden ist.

Bei den im Raum stehenden Forderungen nach einer Senkung der Hürden für die Gewährung eines Bleiberechts oder nach einer „Verlängerung der Laufzeit“ der gesetzlichen Bleiberechtsregelung ist die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern zu beachten. Eine Änderung der gesetzlichen Bleiberechtsregelung - etwa im Hinblick auf den dort festgelegten Stichtag 31. Dezember 2009 - kann allein durch den Bundesgesetzgeber herbeigeführt werden. Hierzu hat die Bundesregierung ausgeführt, dass sie zu gegebener Zeit unter Einbeziehung aller relevanten Gesichtspunkte entscheiden werde, ob sie im Hinblick auf die gesetzliche Stichtagsregelung des § 104a Absatz 5 AufenthG dem Parlament einen Regelungsvorschlag unterbreiten wird.

Auch wenn in erster Linie der Bundesgesetzgeber aufgefordert ist, die bundesgesetzlichen Vorgaben zu überprüfen und einen tragfähigen Kompromiss zwischen wirtschaftlicher Integration und der Problematik der „Zuwanderung in die Sozialsysteme“ zu finden, bedarf es einer Beratung zum weiteren Umgang der Länder mit dieser Thematik. Ich habe diese Problematik deshalb zur Erörterung für die 189. Sitzung der Innenministerkonferenz angemeldet, die vom 2. bis 4. Dezember 2009 in Bremen stattfinden wird.