

Vorlage
für die Sitzung der staatlichen Deputation für Inneres
am 16. September 2010
Nr. 17/161

TOP 2: Regelungen zum Aufenthaltsrecht aus humanitären Gründen

1. Bericht über die vorgesehenen landesrechtlichen Regelungen zum Aufenthaltsrecht aus humanitären Gründen

Mit dem Zuwanderungsgesetz sind im Jahr 2005 die Aufenthaltstatbestände des Aufenthaltsgesetzes aus humanitären Gründen neu geordnet und erweitert worden. Durch das Richtlinienumsetzungsgesetz erfolgte im Jahr 2007 mit der Altfallregelung erneut eine Erweiterung.

Bei der Ausgestaltung der derzeit 18 verschiedenen humanitären Aufenthaltstatbestände als Ermessens-, Soll- oder Anspruchsvorschriften hat sich der Bundesgesetzgeber neben den völkerrechtlichen, europäischen und verfassungsrechtlichen Vorgaben auch von politischen Erwägungen leiten lassen. Zum einen soll der politischen Exekutive ein umfassender Handlungsspielraum eingeräumt werden, z.B. für die Aufnahme von Flüchtlingsgruppen. In diesem Zusammenhang wird als Beispiel auf die vor Kurzem erfolgte Aufnahme der irakischen Flüchtlinge verwiesen. Zum anderen sollen Entscheidungen abhängig von den Besonderheiten des Einzelfalles in das pflichtgemäße Ermessen der Verwaltung gestellt werden.

Eine zentrale Vorschrift ist unter anderem die Regelung in § 25 Abs. 5 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG), wonach vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländern eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden kann, wenn eine Ausreise aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist und mit dem Wegfall der Ausreisehindernisse in absehbarer Zeit nicht zu rechnen ist.

Über die Frage inwieweit die „Zumutbarkeit der Ausreise“ bei der zu treffenden Ermessensentscheidung eine Rolle spielt, konnte im Rahmen der Beratungen auf Bund-Länder-Ebene über die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz keine Einigung erzielt werden. Eine entsprechende Festlegung enthält die Verwaltungsvorschrift zu § 25 Abs. 5 AufenthG nicht.

Die Ausländerbehörden im Land Bremen sind durch ermessensbindende landesrechtliche Regelungen angewiesen, die Frage der Zumutbarkeit der Ausreise in ihre Entscheidungen einzubeziehen. Das Schicksal minderjähriger integrierter Kinder konnte bisher nicht gesondert berücksichtigt werden, weil sie aufenthaltsrechtlich grundsätzlich das Schicksal ihrer Eltern teilen.

Dies führt dazu, dass die fehlende Integration der Eltern (z.B. keine oder unzureichende Deutschkenntnisse, keine Erwerbstätigkeit bzw. keine hinreichenden Bemühungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes) zu einem Ausschluss von Bleiberechts- und Altfallregelungen geführt haben bzw. führen. Während die volljährigen Geschwister nach einem langjährigen Aufenthalt oftmals ein eigenständiges Aufenthaltsrecht erhalten, ist die Zukunft der minderjährigen Geschwister abhängig vom Status der Eltern.

In der Konsequenz bedeutet dies auch für Kinder, die im Bundesgebiet geboren und/oder hier aufgewachsen sind, dass sie in Deutschland keine aufenthaltsrechtliche Perspektive haben. Obwohl sie selbst möglicherweise die Integrationsvoraussetzungen erfüllen, im Bundesgebiet verwurzelt sind und oft keinerlei Beziehungen zu dem Herkunftsland ihrer Eltern haben, dessen Sprache sie häufig nicht sprechen, müssen sie das Land verlassen.

Betroffen sind im Land Bremen insbesondere eine Vielzahl von Kindern, deren Eltern vor 15 bis 20 Jahren eingereist sind und die seinerzeit über ihre Identität getäuscht haben. In vielen Fällen konnte die wahre Identität erst nach einem langjährigen Aufenthalt aufgedeckt werden. Eine Aufenthaltsbeendigung war auch nach Aufdeckung der wahren Identität aus verschiedenen Gründen häufig nicht möglich, z.B. wegen einer fehlenden Nachregistrierung der hier geborenen Kinder, Schwierigkeiten bei der Passbeschaffung oder Rückständen in der Fallbearbeitung in den Ausländerbehörden.

Das Verhalten der Eltern kann nach wie vor nicht akzeptiert werden. Der Ausschluss von Bleiberechts- und Altfallregelungen ist völlig zu Recht erfolgt, weil Ausländern, die sich ihren Aufenthalt durch Angabe falscher Identitäten erschlichen haben, auch nach einem jahrelangen Aufenthalt kein Aufenthaltsrecht erteilt werden sollte.

Die Beendigung des Aufenthaltes von Kindern dieser Familien, die hier im Bundesgebiet geboren sind und/oder einen ganz wesentlichen Teil ihrer Sozialisation hier erfahren haben, kann aber im Einzelfall gleichwohl unzumutbar sein. Es kann im Einzelfall unverhältnismäßig sein, Kindern deshalb die Aufenthaltserlaubnis zu verweigern, weil ihren Eltern eine solche nicht erteilt werden kann.

Der Senator für Inneres und Sport beabsichtigt deshalb eine landesrechtliche Neuregelung, bei der der Blick auf die Kinder gerichtet ist, namentlich auf ihren Grad der Verwurzelung im Bundesgebiet und der sogenannten Entwurzelung bezogen auf das Herkunftsland ihrer Eltern.

Die Kinder waren vielleicht nie in dem Herkunftsland ihrer Eltern. Sie sind hier im Bundesgebiet geboren und aufgewachsen, haben die Schule besucht oder sogar schon abgeschlossen und sind damit zu sogenannten faktischen Inländern geworden. Aufgrund ihrer unklaren aufenthaltsrechtlichen Situation ist die Aufnahme einer Berufsausbildung oder einer Erwerbstätigkeit oft ausgeschlossen oder erschwert. Wenn die Familien vor 15 oder 20 Jahren nach Deutschland gekommen sind, befinden sich viele minderjährige Kinder im Übergang vom Schul- zum Berufsleben.

Diesen Kindern soll eine aufenthaltsrechtliche Perspektive eröffnet werden. Damit verbunden ist auch eine Lebensperspektive, also die Möglichkeit Ziele zu entwickeln und zu verfolgen. Es geht auch darum, eine Perspektivlosigkeit mit all ihren negati-

ven Folgeerscheinungen für diese Generation zu verhindern.

Mit der jetzt vorgesehenen ermessensbindenden Regelung wird auch der in der Rechtsprechung und Fachliteratur immer wieder erhobenen Forderung nach einer Verbindung des internationalen Rechts mit den Vorgaben der Europäischen Menschenrechtskonvention (Art. 8 – Eingriff in den Schutzbereich des Rechts auf Privatleben) und der UN-Kinderrechtskonvention (Art. 3 Abs. 1 – Kindeswohlvorrang) entsprochen. Den Ausländerbehörden werden Vorgaben gemacht, wie im Einzelfall diesen Anforderungen entsprochen werden soll.

Die sorgeberechtigten Eltern dieser minderjährigen Kinder würden bis zur Volljährigkeit des Kindes ein vom Aufenthaltsrecht ihrer Kinder abgeleitetes Aufenthaltsrecht (Art. 6 GG) erhalten. Die Tatsache, dass sie – in der Regel vor sehr vielen Jahren - einen Aufenthalt nur aufgrund falscher Angaben über ihre Identität erreichen konnten und vielleicht selbst trotz des langjährigen Aufenthalts nicht integriert sind, wird bei einer solchen Regelung im Interesse der integrierten Kinder hingenommen.

Jugendliche Straftäter sind von der Regelung ausgeschlossen.

Es kann damit auch zu unterschiedlichen Bewertungen der aufenthaltsrechtlichen Situation von einzelnen Familienmitgliedern kommen. Während die Eltern in diesen Fällen in der Regel als Sorgeberechtigte ein vom Aufenthaltsrecht der Kinder abgeleitetes Aufenthaltsrecht gem. Art. 6 GG erhalten, sollen straffällige minderjährige Familienmitglieder ausgeschlossen werden. Ihnen wird weiterhin eine Duldung erteilt und ihr Aufenthalt wird gegebenenfalls nach Eintritt der Volljährigkeit beendet.

Denkbar sind auch Fallkonstellationen, in denen die Kinder zwar im Bundesgebiet gut integriert sind, von einer Entwurzelung aber nicht ausgegangen werden kann, weil z.B. in der Familie die Sprache des Herkunftslandes der Eltern noch gesprochen wird, die Kultur des Landes auch den Kindern sehr vertraut und eine Ausreise deshalb nicht unzumutbar ist.

In den Erlass soll eine Regelung aufgenommen werden, wonach eine Aufenthaltserlaubnis nicht erteilt werden soll, wenn die Gründe für die Beendigung des Aufenthalts des Ausländers in einer Gesamtwürdigung mit den durch Aufenthalt, Integration und Entwurzelung vom Herkunftsstaat bestehenden Interessen des Ausländers am Verbleib im Bundesgebiet überwiegen.

Damit sind folgende Fallkonstellationen gemeint:

In einer Familie gibt es ein oder auch mehrere Kinder, die die Integrationsvoraussetzungen erfüllen. Würde man ihnen ein Aufenthaltsrecht erteilen, könnte auch der Aufenthalt minderjähriger Geschwister und/oder Elternteile, die in einem erheblichen Maße straffällig in Erscheinung getreten sind, nicht beendet werden (Art. 6 GG). Man würde dann in der Gesamtbetrachtung des Falles bei Abwägung zwischen dem privaten Interessen der integrierten Kinder und dem öffentlichen Interesse an der Beendigung des Aufenthaltsrechts der straffälligen Elternteile und/oder minderjährigen Geschwister zu dem Ergebnis kommen, dass das öffentliche Interesse an der Beendigung des Aufenthaltes überwiegt und mit dieser Begründung auch die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis für die integrierten Geschwister ablehnen.

Entscheidend sind in jedem Fall die Umstände des Einzelfalles, die die Ausländerbehörden sehr sorgfältig abwägen müssen. Die Regelungen sind bewusst sehr abstrakt gehalten, um den sehr unterschiedlichen Fallkonstellationen in der täglichen Entscheidungspraxis gerecht werden zu können.

Die Betroffenen sollen zunächst befristete Aufenthaltstitel erhalten. Das heißt, dass sie sich „bewähren“ und dabei zeigen müssen, dass die Integrationsleistungen weiter erbracht werden.

Eine Verlängerung kommt nur bei fortschreitender Integration in Betracht.

2. Beschlussvorschlag

Die staatliche Deputation für Inneres begrüßt den Bericht des Senators für Inneres und Sport über die vorgesehenen landesrechtlichen Regelungen zum Aufenthaltsrecht aus humanitären Gründen.