



**Niedersächsisches Ministerium
für Inneres und Sport**

Nds. Ministerium für Inneres und Sport, Postfach 2 21, 30002 Hannover

Präsidentin des Niedersächsischen Landtages
- Landtagsverwaltung -
Hannah-Arendt-Platz 1
30159 Hannover

Bearbeitet von: **Caroline Rennspies**
caroline.rennsbies@mi.niedersachsen.de

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Mein Zeichen (Bei Antwort angeben)
64.31 - 12230/ 10-155

Durchwahl Nr. (05 11) 1 20-
6464

Hannover
01.02.2021

Bitte der „Kommission zu Fragen der Migration und Teilhabe“ um Unterrichtung in ihrer nächsten Sitzung am 09.02.2021 zum Thema "Bleiberecht für langjährig hier lebende Menschen"

Die Kommission zu Fragen der Migration und Teilhabe bittet die Landesregierung um eine umfassende Unterrichtung zur aktuellen Situation langjährig hier lebender - zum Teil hier geborener - geduldeter ausländischer Personen in der nächsten Sitzung am 09.02.2021.

Grundlage ist ein Schreiben des Flüchtlingsrats Niedersachsen e.V. und der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege anlässlich der Berichterstattung über die seit 34 Jahren in Deutschland lebende 36-Jährigen Ferha Demir, die als ausgebildete Intensivschwester auf der Intensivstation der Medizinischen Hochschule Hannover (MHH) arbeitet.

Danach bestehe insbesondere ein Unterrichtungswunsch

- zur aktuellen Umsetzung der Bleiberechtsregelungen und sonstiger ausländerrechtlicher Legalisierungsmöglichkeiten bei langjährig Geduldeten,
- zur aktuellen Situation hier lebender und von Abschiebung bedrohter Menschen, die seit mehr als acht Jahren mit einer Duldung oder befristeten Aufenthaltstiteln in Niedersachsen bzw. Deutschland leben und
- zur Frage, wie viele dieser Menschen in Deutschland (bzw. Niedersachsen) geboren und aufgewachsen sind.

Die Landesregierung werde dabei aufgefordert,

- die Ausländerbehörden anzuhalten, diesen Personenkreis intensiv zu beraten und dabei zu unterstützen, ein legales Aufenthaltsrecht zu erwerben, wie dies derzeit im Hannoverschen Modellprojekt „Wege ins Bleiberecht“ geschehe und zu diesem Zweck auch die erforderlichen Mittel bereit zu stellen und
- über den Bundesrat initiativ tätig zu werden und eine Bleiberechtsregelung ohne Auflagen für alle Menschen auf den Weg zu bringen, die seit acht Jahren ihren Lebensmittelpunkt in Deutschland haben.

Informationen zum Datenschutz finden Sie auf www.mi.niedersachsen.de unter „Service“. Auf Wunsch senden wir Ihnen die Informationen zu.

Dienstgebäude/
Paketanschrift
Lavesallee 6
30169 Hannover

Telefon
0511 120-0
Telefax
0511 120-6550

E-Mail
poststelle@mi.niedersachsen.de

Bankverbindung
IBAN: DE43 2505 0000 0106 0353 55
BIC: NOLA DE 2H



Der Unterrichtsbitte komme ich nachfolgend gerne nach.

Vorangestellt ergeht bezogen auf den in Bezug genommenen Fall der seit 34 Jahren in Deutschland lebenden 36-Jährigen Ferha Demir der Hinweis, dass sich Herr Staatssekretär Manke am 17.12.2020 persönlich mit dieser getroffen und – im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten – Unterstützung zugesichert hat.

Zudem möchte ich eingangs darauf hinweisen, dass das Aufenthaltsgesetz (im Weiteren: AufenthG) – auch durch verschiedene Änderungen in den vergangenen Jahren – zahlreiche Möglichkeiten bietet, Integrationsleistungen langjährig im Bundesgebiet lebender geduldeter Personen, die diese trotz ihrer bestehenden Ausreiseverpflichtung in Deutschland erbracht haben, anzuerkennen und ihnen ein Aufenthaltsrecht zu gewähren und ihnen damit gleichzeitig eine nachhaltige Perspektive in Deutschland zu bieten.

Im Einzelnen:

I. Bleiberechtsregelungen gem. § 25a AufenthG (Aufenthaltsgewährung bei gut integrierten Jugendlichen und Heranwachsenden) und gem. § 25b AufenthG (Aufenthaltsgewährung bei nachhaltiger Integration) allgemein

Zuerst sind hier die Regelungen der §§ 25 Abs. 5, 25a und 25b AufenthG zu nennen, mit denen die Möglichkeit einer entsprechenden Aufenthaltserlaubnis besteht.

Dabei sind bereits an dieser Stelle die dauerhaften und nicht an einen bestimmten Stichtag gebundenen Regelungen §§ 25a und 25b AufenthG hervorzuheben, da der Gesetzgeber mit diesen bundesweit geltenden Bleiberechtsregelungen erstmals die Möglichkeit und den Raum dafür geschaffen hat, nachhaltige Integrationsleistungen von hier langjährig lebenden geduldeten Ausländerinnen und Ausländern durch Erteilung eines Aufenthaltsrechts zu honorieren.

§ 25 Abs. 5 AufenthG

Einem Ausländer, der vollziehbar ausreisepflichtig ist, kann eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn seine Ausreise aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unverschuldet unmöglich ist und mit dem Wegfall der Ausreisehindernisse in absehbarer Zeit nicht zu rechnen ist. Hier sind insbesondere auch die aufenthaltsrechtlichen Möglichkeiten unter Berücksichtigung des hohen Stellenwertes von Art. 6 Grundgesetz (Schutz der Familie) und Art. 8 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) (Schutz der Familie und des Privatlebens) in den Blick zu nehmen.

Mit Erlass des Niedersächsischen Innenministeriums vom 27.04.2015 zur Anwendung des § 25 Abs. 5 i. V. m. Art. 8 EMRK - („Verwurzelung“) - wurde den niedersächsischen Ausländerbehörden erstmals ein Leitfaden zur einheitlichen Anwendung und Auslegung der humanitären Regelung im größtmöglichen Sinne der Betroffenen an die Hand gegeben. Die Regelung ermöglicht Ausländerinnen und Ausländern, die über einen langjährigen Aufenthalt im Bundesgebiet und einen hohen Integrationsgrad verfügen, ein Aufenthaltsrecht zu erlangen. Ein rechtmäßiger Voraufenthalt ist zur Eröffnung des Schutzbereichs nicht mehr (grundsätzlich) erforderlich. Andere humanitäre Regelungen schließen die Anwendung der Regelung nicht aus. Der Runderlass wurde zwischenzeitlich hinsichtlich der Rechtsprechung aktualisiert und bis zum 31.12.2022 verlängert.

§ 25a AufenthG

Hierbei handelt es sich um eine eigene gesicherte Aufenthaltsperspektive für gut integrierte geduldete Jugendliche und Heranwachsende. Sinn und Zweck dieser Regelung war und ist es, gut ausgebildeten Jugendlichen und Heranwachsenden,

- die im Bundesgebiet aufgewachsen sind oder bereits prägende Jahre ihrer Jugend im Bundesgebiet verbracht haben,
- deutsche Bildungseinrichtungen erfolgreich besuchen bzw. besucht haben und
- dem Arbeitsmarkt nachhaltig zur Verfügung stehen,

die Möglichkeit zu geben - ohne Rücksicht auf das Verhalten der Eltern - einen rechtmäßigen Aufenthalt zu erhalten. Gut integrierten Jugendlichen sollte bzw. soll eine Perspektive in Deutschland nicht deshalb genommen werden, weil die Eltern kein Aufenthaltsrecht haben.

Nach der Definition des Jugendgerichtsgesetzes (JGG) ist Jugendlicher, wer 14, aber noch nicht 18 Jahre alt ist; Heranwachsender ist, wer 18 Jahre, aber noch keine 21 Jahre alt ist (§ 1 Abs. 2 JGG).

Voraussetzungen sind:

- ein mindestens vierjähriger ununterbrochener erlaubter, geduldeter oder gestatteter Aufenthalt im Bundesgebiet,
- ein vierjähriger erfolgreicher Schulbesuch oder der Erwerb eines anerkannten Schul- oder Berufsabschlusses,
- eine positive Integrationsprognose (es muss gewährleistet erscheinen, dass sich der Jugendliche/ Heranwachsende auf Grund seiner bisherigen Ausbildung und Lebensverhältnisse in die hiesigen Lebensverhältnisse einfügen kann),
- keine konkreten Anhaltspunkte, dass der Ausländer sich nicht zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland bekennt,
- die Aufenthaltsbeendigung darf aktuell nicht aufgrund eigener falscher Angaben oder eigener Täuschung zur Identität oder Staatsangehörigkeit ausgesetzt sein und
- der Lebensunterhalt muss gesichert sein, es sei denn, dass sich der Jugendliche/ Heranwachsende in einer schulischen oder beruflichen Ausbildung oder einem Hochschulstudium befindet (§ 25a Abs. 1 S. 2 AufenthG).
- Es dürfen keine sicherheitsrelevanten Versagungsgründe vorliegen (§ 5 Abs. 4 AufenthG).

Der Antrag auf Erteilung der Aufenthaltserlaubnis ist vor Vollendung des 21. Lebensjahres zu stellen. Das bedeutet, dass ein sich aus § 25a AufenthG ergebendes subjektives Recht innerhalb dieser zeitlichen Grenze bestehen und auch geltend gemacht werden muss (dieses betrifft insb. den Duldungsstatus und die zeitlichen Voraussetzungen). In diesem Fall entfällt der Anspruch auch nicht mit Überschreiten der Altersgrenze.

§ 25a Abs. 2 und Abs. 3 AufenthG regeln die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis an die Eltern eines nach § 25a Abs. 1 AufenthG begünstigten minderjährigen Kindes und (weitere) minderjährige Kinder der Eltern, an das eigene minderjährige ledige Kind und den Ehegatten / Lebenspartner eines nach § 25a Abs. 1 AufenthG begünstigten Ausländers. Voraussetzung hierfür ist, dass die Familienangehörigen mit dem begünstigten Jugendlichen / Heranwachsenden in familiärer Lebensgemeinschaft leben. Die Eltern eines begünstigten minderjährigen Ausländers sowie der Ehegatte / Lebenspartner eines nach § 25a Abs. 1 AufenthG begünstigten Ausländers müssen ihren Lebensunterhalt eigenständig durch Erwerbstätigkeit sichern. In den übrigen Fällen ist der Lebensunterhalt in der Regel zu sichern. Ausnahmen sind möglich.

Soweit die Eltern eines minderjährigen Ausländers die Voraussetzungen für die Erteilung eines eigenen Aufenthaltsrechts nicht erfüllen, enthält § 60a Abs. 2b AufenthG einen eigenen Duldungstatbestand.

§ 25b AufenthG

Für die Annahme einer nachhaltigen Integration gem. § 25b AufenthG sind regelmäßig folgende Voraussetzungen nachzuweisen:

- ununterbrochener geduldeter, gestatteter oder erlaubter Aufenthalt im Bundesgebiet von mindestens acht Jahren, bei häuslicher Gemeinschaft mit einem ledigen minderjährigen Kind von mindestens sechs Jahren,
- Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland (ausdrücklich und persönlich),
- Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet,
- überwiegende Sicherung des Lebensunterhalts durch eigene Erwerbstätigkeit (vorübergehender Sozialhilfebezug ist in der Regel unter bestimmten Voraussetzungen, z.B. bei Studierenden, unschädlich, vgl. § 25b Abs. 1 S. 3 AufenthG) oder
- bei Betrachtung der bisherigen Schul-, Ausbildungs-, Einkommens- sowie der familiären Lebenssituation muss zu erwarten sein, dass der geduldete Ausländer seinen Lebensunterhalt im Sinne des § 2 Abs. 3 AufenthG - zukünftig und nicht nur vorübergehend - selbst sichern wird (eine positive Prognoseentscheidung kann danach in der Regel u.a. auch dann getroffen werden, wenn z.B. ein erfolgreicher Schul- oder Ausbildungsabschluss zu erwarten ist),
- hinreichende mündliche deutsche Sprachkenntnisse gem. A2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens (Ausnahmen sind möglich) und
- tatsächlicher Schulbesuch der schulpflichtigen Kinder.

Ausnahmen sind z.B. bei Vorliegen atypischer Umstände im Einzelfall möglich. Dies gilt sowohl in den Fällen, in denen nicht sämtliche Voraussetzungen vorliegen als auch in den Fällen, in denen aufgrund besonderer Umstände trotz Vorliegens der Voraussetzungen gem. § 25b Abs. 1 S. 2 Nr. 1 bis 5 AufenthG, aufgrund derer regelmäßig eine nachhaltige Integration angenommen werden kann, doch nicht von einer nachhaltigen Integration ausgegangen werden kann (z.B. bei langjähriger hartnäckiger Identitätstäuschung).

Den Familienangehörigen soll bei Vorliegen der o.g. Voraussetzungen – unabhängig von der Aufenthaltsdauer – ebenfalls ein Aufenthaltsrecht erteilt werden (§ 25b Abs. 4). Die überwiegende Sicherung des Lebensunterhalts durch den „Stammberechtigten“ ist dabei ausreichend. Ausnahmen vom Vorliegen einzelner Voraussetzungen sind auch hier möglich.

Die Aufenthaltsbeendigung darf nicht durch vorsätzlich falsche Angaben, durch Täuschung über die Identität oder Staatsangehörigkeit oder Nichterfüllung zumutbarer Anforderungen an die Mitwirkung bei der Beseitigung von Ausreisehindernissen verhindert oder verzögert werden.

Auch im Rahmen der o.g. Regelungen ist grundsätzlich immer das Vorliegen der allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen gem. § 5 Abs. 1 AufenthG zu prüfen. Danach muss in der Regel

- die Identität geklärt sein,
- die Passpflicht erfüllt werden,
- kein Ausweisungsinteresse bestehen und
- keine sicherheitsrelevanten Versagungsgründe bestehen.

Die Regelerteilungsvoraussetzung der geklärten Identität und Staatsangehörigkeit in § 5 Abs. 1 Nr. 1a AufenthG ist grundsätzlich Ausdruck des gewichtigen öffentlichen Interesses an der Individualisierung der Person, die einen Aufenthaltstitel begehrt. Sollten trotz ausreichender zumutbarer Anstrengung keine geeigneten Ausweisdokumente vorgelegt werden können, kann dieses grundsätzlich im Rahmen der zu treffenden Entscheidung berücksichtigt werden und ggfs. Ausnahmen zugelassen werden. Entscheidend sind die jeweiligen Umstände des Einzelfalls.

Ob die maßgeblichen Erteilungsvoraussetzungen vorliegen, hat die zuständige Ausländerbehörde in jedem Einzelfall unter Berücksichtigung der besonderen Umstände des Einzelfalls zu prüfen und sachgerecht zu bewerten. Persönliche Erschwernisse sind zu berücksichtigen. Die niedersächsischen Ausländerbehörden sind aufgefordert, bestehende Spielräume zu nutzen und die humanitären Regelungen im Sinne der Betroffenen großzügig anzuwenden.

Hierzu wurden mit Datum vom 03.07.2019 umfangreiche niedersächsische Anwendungshinweise sowohl zu § 25a als auch zu § 25b AufenthG herausgegeben.

Liegen nicht alle für eine sachgerechte Entscheidung erforderlichen Nachweise vor, besteht für die betroffenen Ausländerinnen und Ausländern grundsätzlich die Pflicht, an der Beschaffung der fehlenden Nachweise mitzuwirken oder die für sie günstigen Umstände geltend zu machen (§ 82 Abs. 1 AufenthG).

II. Regelungen zur Erteilung einer Duldung bei Ausbildung gem. § 60c AufenthG und bei Beschäftigung gem. § 60d AufenthG allgemein

Mit dem Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung vom 15.07.2019 sind zum 01.01.2020 die §§ 60c und 60d AufenthG in Kraft getreten. Die Regelungen gewährleisten Ausländern, deren Abschiebung vorübergehend ausgesetzt ist, unter bestimmten Voraussetzungen und für einen bestimmten Zeitraum einen verlässlichen Aufenthaltsstatus durch eine langfristige Duldung, wenn ihre Identität geklärt ist und sie eine Berufsausbildung absolvieren oder einer Beschäftigung nachgehen. Im Anschluss an eine Ausbildungs- oder Beschäftigungsduldung besteht im Regelfall die Möglichkeit zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis (§§ 19d Abs. 1a und 25b Abs. 6 AufenthG).

Sowohl die Ausbildungs- als auch die Beschäftigungsduldung stellen einen Unterfall der Duldung aus persönlichen Gründen nach § 60a Absatz 2 Satz 3 AufenthG dar.

§ 60c AufenthG (Ausbildungsduldung)

Mit dem Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 27.07.2015, in Kraft getreten am 01.08.2015, wurde erstmalig die Möglichkeit der Duldung zum Zweck der Berufsausbildung in das Aufenthaltsgesetz aufgenommen (§ 60a Abs. 2 S. 4 AufenthG alt). Die Vorschrift wurde mehrfach verändert und hat wegen ihres Umfangs und der erheblichen praktischen Bedeutung der Ausbildungsduldung damit mit § 60c AufenthG ihre eigene Norm erhalten.

Hierbei handelte es sich um eine zentrale Forderung der Wirtschaft und der Länder nach dem sog. 3+2-Modell: Danach erhalten Auszubildende eine Duldung für die Gesamtdauer ihrer zwei- bis dreijährigen Ausbildung, um für sie und die Ausbildungsbetriebe Rechtssicherheit zu schaffen. Wer nach erfolgreich absolvierter Ausbildung eine der erworbenen beruflichen Qualifikation entsprechende Beschäftigung aufnimmt, erhält eine zweijährige Aufenthaltserlaubnis mit der Option eines dauerhaften Aufenthaltsrechts in Deutschland (§ 19d Abs. 1a AufenthG).

Die wesentlichen Voraussetzungen für einen Rechtsanspruch auf Erteilung einer Ausbildungsduldung sind:

- Qualifizierte betriebliche oder schulische Berufsausbildung (mind. zweijährig),
- kein Bestehen konkreter Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung,
- die Voraussetzungen für ein Arbeitsverbot dürfen nicht vorliegen,
- keine Verurteilungen wegen Straftaten oberhalb einer Bagatellgrenze,
- bereits geduldete Personen müssen seit mindestens drei Monaten im Besitz ihrer Duldung sein.

§ 60d AufenthG (Beschäftigungsduldung)

Mit der Einführung der Beschäftigungsduldung wurde die Verabredung im Koalitionsvertrag umgesetzt, für diesen Personenkreis Verbesserungen und Vereinfachungen für den Aufenthalt und die Arbeitsmarktintegration zu schaffen; damit sollte auch Klarheit für die Betroffenen hinsichtlich ihrer Zukunft in Deutschland geschaffen werden.

Die Vorschrift ist als Stichtagsregelung ausgestaltet. Danach ist einem ausreisepflichtigen Ausländer und seinem Ehegatten oder seinem Lebenspartner, die bis zum 01.08.2018 in das Bundesgebiet eingereist sind, in der Regel eine 30-monatige Duldung zu erteilen, wenn ihre Identität geklärt ist, bestimmte Integrationsleistungen durch den ausreisepflichtigen Ausländer (insbesondere eine mindestens 18-monatige sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, Lebensunterhaltssicherung durch die Beschäftigung innerhalb der letzten 12 Monate und auch weiterhin, hinreichende mündliche deutsche Sprachkenntnisse (A2), tatsächlicher Schulbesuch der minderjährigen ledigen Kinder) und zusätzlich auch durch den Ehegatten oder Lebenspartner (u.a. Straffreiheit) vorliegen. Weitere Voraussetzung ist, dass der ausreisepflichtige Ausländer seit mindestens zwölf Monaten im Besitz einer Duldung ist.

Nach Ablauf der 30-monatigen Duldung ist der Weg in einen rechtmäßigen humanitären Aufenthaltstitel auf der Grundlage des ebenfalls am 01.01.2020 in Kraft getretenen § 25b Abs. 6 AufenthG eröffnet.

Gem. Art. 3 des Gesetzes über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung tritt § 60d AufenthG bereits mit Ablauf des 31.12.2023 wieder außer Kraft. Hierbei soll der festgelegte Geltungszeitraum die Möglichkeit geben, Erfahrungen mit dieser Regelung zu sammeln und sie aufgrund dieser Erfahrungswerte ggfs. zu verlängern, zu ändern oder auslaufen zu lassen (vgl. BT-Drs. 19/8286, Gegenäußerung der Bundesregierung S. 27).

Sowohl § 60c als auch § 60d AufenthG setzen voraus, dass die Identität geklärt ist oder die Betroffenen alle erforderlichen und ihnen zumutbaren Maßnahmen für die Identitätsklärung ergriffen haben.

Soweit Betroffenen auch nach den o.g. Bestimmungen kein Aufenthaltsrecht bzw. eine Aufenthaltsperspektive gewährt werden kann, besteht als letzte Möglichkeit (Subsidiarität), eine Härtefalleingabe bei der Niedersächsischen Härtefallkommission einzureichen. Die unabhängige Kommission prüft, ob dringende humanitäre oder persönliche Gründe eine weitere Anwesenheit im Bundesgebiet rechtfertigen könnten. Auch in diesen Fällen ist eine geklärte Identität und ausreichende Mitwirkung bei der Passbeschaffung aber unerlässlich.

III. Aktuelle Umsetzung der Bleiberechtsregelungen sowie der Möglichkeit der Duldungserteilung gem. §§ 60c und d AufenthG in Niedersachsen

Die Zahlen der nach den o.g. Regelungen begünstigten und in Niedersachsen aufhältigen Personen stellten sich lt. AZR (Ausländerzentralregister)-Statistik zum Stichtag 30.11.2020 wie folgt dar (dazu im Verhältnis die Zahlen der im Bundesgebiet insgesamt aufhältigen Personen zu diesem Stichtag):

Aufenthaltserlaubnis gem. § 25a AufenthG

Aufenthaltserlaubnis nach	Personen in Niedersachsen	Personen in Deutschland
§ 25a Abs. 1	946	9.017
§ 25a Abs. 2 S. 1 (Eltern)	157	1.179
§ 25a Abs.2 S. 2 (Geschwister)	85	537
§ 25a Abs. 2 S. 3 (Ehegatte/Lebenspartner)	3	21
§ 25a Abs. 2 S. 5 (minderj. lediges Kind)	15	112

Aufenthaltserlaubnis gem. § 25 b AufenthG

Aufenthaltserlaubnis nach	Personen in Niedersachsen	Personen in Deutschland
§ 25b Abs. 1 S. 1	435	4.356
§ 25b Abs. 4 (Ehegatte/Lebenspartner)	53	452
§ 25b Abs.4 (minderjährige Kinder)	180	1.666

Aufenthaltserlaubnis gem. § 25 Abs. 5 AufenthG

Aufenthaltserlaubnis nach	Personen in Niedersachsen	Personen in Deutschland
§ 25 Abs. 5	5.134	54.244

Duldung nach § 60a Absatz 2 Satz 3 in Verbindung mit 60c AufenthG (Ausbildungsduldung)

Duldung nach	Personen in Niedersachsen	Personen in Deutschland
§ 60c Abs. 1 (Rechtsanspruch)	271	3.794
§ 60c Abs. 7 (Ermessen)	33	592

Duldung nach § 60a Absatz 2 Satz 3 in Verbindung mit § 60d AufenthG (Beschäftigungsduldung)

Duldung nach	Personen in Niedersachsen	Personen in Deutschland
§ 60d Abs. 1 (Regelanspruch)	140	1.073
§ 60d Abs. 2 (Rechtsanspruch für minderjährige ledige Kinder)	3	66
§ 60d Abs. 4 (Ermessen)	10	99

Beratung im Rahmen des Modellprojekts „Wege ins Bleiberecht (WIB)“:

Das Niedersächsische Landesamt für Soziales, Jugend und Familie hat dem Flüchtlingsrat Niedersachsen e. V. mit Zuwendungsbescheid vom 21.06.2019 für das Projekt „Bleiberechtperspektiven für Geduldete“ einen Landeszuschuss i.H.v. 328.263,00 Euro gewährt. Das Projekt wird in der Zeit vom 01.07.2019 bis 30.06.2022 durchgeführt und zielt darauf ab, in ausgewählten niedersächsischen Ausländerbehörden systematisch die Bleiberechtperspektiven/-möglichkeiten zu prüfen und die Zahl der Langzeitgeduldeten zu verringern.

Die Projektdurchführung ist mehrstufig aufgebaut:

1. Exemplarische Analyse der Ursachen für die Nichtumsetzung der Bleiberechtsregelungen
2. Entwicklung und Erprobung von Konzepten, wie die Hürden/Hindernisse überwunden werden können
3. Ergebnisse werden über Info-Veranstaltungen und Gesprächen den Beratungsstellen sowie kommunalen und landesweiten Gremien bekannt gemacht.

Im Rahmen des Projekts ist beabsichtigt, mit den teilnehmenden Ausländerbehörden individuelle Kooperationsvereinbarungen abzuschließen, die den spezifischen Bedürfnissen und Verhältnissen vor Ort gerecht werden. Soweit bekannt, wurde bisher nur ein Kooperationsvertrag mit der Landeshauptstadt Hannover abgeschlossen.

Im Rahmen der Vorstellung des Projektes im MI auf Arbeitsebene im September 2019 wurde durch das Fachreferat zugesagt, für weitere aufenthaltsrechtliche Fragen jederzeit zur Verfügung zu stehen.

Konkrete Einzelfälle, bei denen sich die Umsetzung der Bleiberechtsregelungen trotz erreichter Aufenthaltszeiten oder auch die Erteilung von Ausbildungs- und Beschäftigungsduldungen als schwierig gestaltet, wurden durch den Flüchtlingsrat bisher nur vereinzelt an das Fachreferat herangetragen, so dass bisher kaum nachvollzogen werden kann, wo es - ggfs. auch in der Bearbeitung durch die Ausländerbehörden - in Einzelfällen konkret oder auch ganz grundsätzlich in der Verwaltungspraxis bei der Anwendung der gesetzlichen Regelungen bzw. der bestehenden Anwendungshinweise ggfs. hakt. Nach bisherigem Kenntnisstand werden potentiell begünstigte Personen auch durch die Ausländerbehörden auf eine mögliche Antragstellung hingewiesen. Die Ergebnisse aus dem Modellprojekt sind abzuwarten.

IV. Aufenthaltszeiten und Duldungszahlen in Niedersachsen (AZR-Statistik zum 30.11.2020)

Zum Stichtag 30.11.2020 hielten sich lt. AZR-Statistik insgesamt 21.105 geduldete Personen in Niedersachsen auf, hiervon 2.245 Personen mit Aufenthaltszeiten von mehr als 8 Jahren (davon gehörten 533 Personen den Altersgruppen zwischen 0 bis 20 Jahren an) und hiervon 132 Personen mit Aufenthaltszeiten von mehr als 30 Jahren. Von den 132 Personen waren 30 Personen in der Altersklasse 28-35 Jahre, 38 Personen in der Altersklasse 36-45 Jahre, 32 Personen in der Altersklasse 46-55 Jahre, 25 Personen in der Altersklasse 56-65 Jahre und 7 Personen waren älter als 65 Jahre.

Gut die Hälfte der insgesamt geduldeten Personen (10.194 Personen) hielten sich seit 4 bis 6 Jahren im Bundesgebiet auf (hiervon waren 7.016 Personen älter als 20 Jahre) und 1.274 Personen seit 7 bis 8 Jahren (hiervon 845 Personen älter als 20 Jahren und 115 Personen in der Altersklasse 14 bis 20 Jahre).

In der Altersklasse 14 bis 16 Jahren hielten sich 370 geduldete Personen seit vier bis sechs Jahren im Bundesgebiet auf, in der Gruppe der 17 bis 20-jährigen waren es 529 Personen.

Nur die Aufenthaltszeiten von 4 bis 8 Jahren berücksichtigend waren danach zum o.g. Stichtag 1.014 Personen potentiell bleibeberechtigt gem. § 25a Abs. 1 AufenthG.

2.870 Personen wurden im Bundesgebiet geboren, hiervon waren 2.271 Personen in der Altersklasse 0 bis 13 Jahre und 317 Personen älter als 20 Jahre.

Der Statistik ist nicht zu entnehmen, ob und wie lange die zum o.g. Stichtag geduldeten Personen zwischenzeitlich im Besitz eines Aufenthaltsrechts waren, inwieweit z.B. Beschäftigungsverhältnisse vorlagen oder Sozialhilfe bezogen wurde.

Allein die Duldungszahlen lassen aber grundsätzlich die Frage zu, warum bisher nicht mehr aktuell geduldete Ausländerinnen und Ausländer, die die erforderliche Aufenthaltszeiten - gestattet, erlaubt oder geduldet - nachweisen können, von den Bleiberechtsregelungen profitieren konnten. Ablehnungsgründe werden jedoch nicht statistisch erfasst.

Die niedersächsischen Ausländerbehörden wurden daher anlässlich der Unterrichtungsbite um Mitteilung möglicher Ablehnungsgründe und auch Schwierigkeiten in der Anwendungspraxis gebeten. Soweit sich Ausländerbehörden hierzu bisher äußerten, wurde insbesondere darauf hingewiesen, dass die Erteilung oftmals an der Nichterfüllung der Passpflicht bzw. (zunächst) an der späten Mitwirkungsbereitschaft bei der Passbeschaffung, der ungeklärten Identität, der fehlenden Unterhaltssicherung sowie mangelnden Integrationsleistungen (z.B. Vorstrafen, erfolgreicher Schulbesuch, Schulabschluss) oder oft auch einfach an den unzureichenden Aufenthaltszeiten scheiterte.

Soweit Ausländerbehörden ganz vereinzelt auf Schwierigkeiten in der Handhabung der niedersächsischen Anwendungshinweise hingewiesen haben (z.B. Berechnung der Aufenthaltszeiten, Umgang mit Identitätstäuschern) wird die jeweilige Fragestellung aufgegriffen und vom Fachreferat geprüft.

Bei vollziehbar ausreisepflichtigen Personen, die die Voraussetzungen der o.g. gesetzlichen Regelungen nicht erfüllen, deren Abschiebung aber aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen unmöglich ist, oder dringende humanitäre oder persönlichen Gründen oder erhebliche öffentliche Interessen einer Aufenthaltsbeendigung entgegenstehen, ist der Aufenthalt dieser Personen im Ergebnis gemäß § 60a Abs. 2 AufenthG zu dulden. In den Fällen mangelnder Mitwirkung bei der Identitätsklärung werden die Duldungen auf Grundlage von § 60b AufenthG erteilt.

Gem. § 60b Abs. 5 AufenthG werden diese Zeiten nicht als Vorduldungszeiten angerechnet, die Ausübung einer Erwerbstätigkeit darf nicht erlaubt werden. Eine Begünstigung nach den Bleiberechtsregelungen ist während der Zeit des Besitzes einer Duldung nach § 60b AufenthG nicht möglich.

Von den zum Stichtag 30.11.2020 insgesamt 21.105 geduldeten Personen in Niedersachsen wurden 7.270 wegen fehlender Dokumente und damit regelmäßig ungeklärter Identität und Staatsangehörigkeit geduldet. 5.931 diese Personen hielten sich seit 0 bis 6 Jahren hier auf und 60 Personen länger als 30 Jahre.

Von den hier geborenen derzeit geduldeten 2.870 Personen wurden 911 Personen wegen fehlender Reisedokumente geduldet.

V. Geklärte Identität

Das Bundesverwaltungsgericht hat in einem Einbürgerungsverfahren entschieden, dass die Klärung der Identität in Fällen, in denen feststeht, dass amtliche Ausweispapiere nicht vorgelegt oder zumutbar von dem Ausländer beschafft werden können, auch auf andere Art, insbesondere durch Vorlage nichtamtlicher Dokumente, erfolgen kann.

Die Klärung der Identität hat in einem strengen Stufenmodell zu erfolgen, welches eine bis zur Grenze der Unzumutbarkeit umfassende Mitwirkung des Ausländers erfordert. Es sind also zunächst alle zumutbaren Schritte, die nicht von vornherein aussichtslos sind, zu unternehmen, um amtliche Dokumente, die geeignet sind, die Identität und Staatsangehörigkeit nachzuweisen, vorzulegen. In § 60b AufenthG hat der Gesetzgeber erstmals normiert, was regelmäßig zumutbar ist.

Hierzu gehört es, bei Behörden des Herkunftsstaates, wozu auch Auslandsvertretungen im Inland zählen, persönlich vorzusprechen. Grundsätzlich ist es zumutbar, an Anhörungen teilzunehmen, insbesondere, wenn diese der Identifizierung dienen. Eine Teilnahme bedeutet dabei nicht nur die rein physische und passive Präsenz, sondern auch ein aktives Mitwirken, wie z. B. Auskunftserteilung, Sprechen und informieren über persönliche Lebensumstände. Auch ist es regelmäßig zumutbar, Lichtbilder nach Anforderung anzufertigen, sowie Fingerabdrücke abzugeben. Hierbei wird grundsätzlich auf die Rechts- und Verwaltungspraxis des Herkunftsstaates abgestellt.

Es ist insbesondere auch zumutbar, sich nach Aufforderung durch die Ausländerbehörde erneut um die Ausstellung des Passes zu bemühen, wenn aufgrund einer Änderung der Sach- und Rechtslage mit der Ausstellung des Passes durch die Behörden des Herkunftsstaates mit hinreichender Wahrscheinlichkeit gerechnet werden kann.

Zudem ist es dem Ausländer regelmäßig im Rahmen seiner Mitwirkungspflichten bei der Passbeschaffung zur Erlangung eines Bleiberechts in der Bundesrepublik grundsätzlich zumutbar, den Behörden des Herkunftsstaates gegenüber zu erklären, aus dem Bundesgebiet freiwillig im Rahmen seiner rechtlichen Verpflichtung in den Herkunftsstaat auszureisen, sofern von diesem die Ausstellung des Dokuments hiervon anhängig gemacht wird. Zudem ist es grundsätzlich zumutbar, dem Herkunftsstaat gegenüber zu erklären, die Wehrpflicht im Heimatland zu erfüllen, sofern die Erfüllung nicht aus zwingenden Gründen unzumutbar ist.

Eine Unzumutbarkeit ist vom Ausländer darzulegen und von der Ausländerbehörde zu prüfen. Beispielsweise kann die Ableistung eines mehrjährigen Wehrdienstes im Herkunftsland unzumutbar

sein, wenn der Ausländer hierfür z. B. eine Ausbildung unterbrechen oder ein zugesagter Arbeitsplatz nicht angetreten werden kann. Hieraus ist erkennbar, dass für die Annahme einer Unzumutbarkeit hohe Hürden zu überwinden sind.

Bei Vorlage eines Nationalpasses oder geeigneter öffentlicher Dokumente, die biometrische Merkmale enthalten, ist von einer geklärten Identität auszugehen, da so die Übereinstimmung des Dokuments mit der Person überprüft werden kann.

VI. Bewertung der Forderung eines Bleiberechts ohne Auflagen

Die Schaffung einer neuen Altfallregelung wird aus fachlicher Sicht nicht als notwendig erachtet, da die bestehenden Regelungen ausreichende Entscheidungsspielräume bieten. Eine Bereitschaft zur Mitwirkung derjenigen, die im Bundesgebiet verbleiben möchten, wird vorausgesetzt.

Die Forderung nach einem gesetzlichen Bleiberecht „ohne Auflagen“ für alle geduldeten Ausländer, die seit 8 Jahren ihren Lebensmittelpunkt im Bundesgebiet haben, wird bereits aus integrationspolitischen Gründen als nicht sinnvoll erachtet.

Vielmehr sollten die Ursachen erforscht und mögliche Lösungswege aufgezeigt werden. Diesbezüglich scheint das Modellprojekt des Flüchtlingsrates ein guter Ansatz zu sein.

Der Gesetzgeber hat in der Vergangenheit eine Reihe von gesetzlichen Möglichkeiten geschaffen, durch die gut integrierte geduldete Ausländer entweder eine humanitäre Aufenthaltserlaubnis oder eine „sichere“ Duldung mit Aufenthaltsperspektive erhalten können.

Unter Berücksichtigung der o.g. Ablehnungsgründe ist anzunehmen, dass die Nichterfüllung bestimmter Voraussetzungen - insbesondere die ungeklärte Identität - in der Regel durch die Betroffenen selbst zu vertreten sein dürften. Eine Bereitschaft zur Mitwirkung ist jedoch unabdingbar, hiervon sollten Betroffene auch nicht freigestellt werden.

Soweit Betroffene in zumutbarem Umfang mitwirken, bieten die Bleiberechtsregelungen, insbesondere § 25b AufenthG, ausreichende Entscheidungsspielräume, die MI mit den niedersächsischen Anwendungshinweisen vom 03.07.2019 auch differenziert aufgezeigt hat:

Soweit die Bereitschaft zur Mitwirkung besteht, besteht die Möglichkeit, eine Integrations- bzw. Zielvereinbarung abzuschließen („Zug um Zug“). Hierbei ist festzulegen, welche konkreten und ernsthaften Mitwirkungshandlungen zur Passbeschaffung oder Identitätsklärung als zumutbar erachtet und von der oder dem Betroffenen erwartet werden. Auch eine Zusicherung der Aufenthaltserlaubnis bei Passvorlage kann im Einzelfall - unter der Voraussetzung, dass die Erteilungsvoraussetzungen dann vorliegen und keine Ausschlussgründe bestehen - ausgestellt werden, wenn dies die Passbeschaffung erleichtert.

Soweit eine Passbeschaffung derzeit unzumutbar ist, kann zunächst ein Ausweisersatz gem. § 48 Abs. 2 AufenthG ausgestellt werden; die Passpflicht wird damit erfüllt (§ 3 Abs. 1 S. 2 AufenthG). Dieses entbindet die Betroffenen jedoch nicht von ihren Pflichten, weiterhin mitzuwirken und eigeninitiativ tätig zu werden.

Dem Umstand, dass es für Geduldete aufgrund ihres ungesicherten aufenthaltsrechtlichen Status schwieriger sein kann, einen Arbeitsplatz zu finden, wird bereits im Rahmen des § 25b AufenthG ausreichend Rechnung getragen. So muss der Lebensunterhalt zum entscheidungserheblichen Zeit-

punkt nur überwiegend (> 50%) durch Erwerbstätigkeit gesichert werden oder es muss bei der Betrachtung der bisherigen Schul-, Ausbildungs-, Einkommens- sowie familiären Lebenssituation des Ausländers zu erwarten sein, dass der Lebensunterhalt zukünftig (vollständig) gesichert wird.

Von dieser Voraussetzung kann gem. § 25b Abs. 3 AufenthG abgesehen werden, wenn der Ausländer die Voraussetzung der Lebensunterhaltssicherung wegen einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung oder aus Altersgründen nicht erfüllen kann.

Weitergehende Ausnahmeregelungen – wie z.B. im Rahmen der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis gem. § 9 Abs. 2 S. 3 ff. AufenthG hinsichtlich des Nachweises der Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet – sind in § 25b AufenthG nicht ausdrücklich aufgeführt, jedoch möglich („setzt regelmäßig voraus“). Soweit es für die Betroffenen aufgrund des Vorliegens persönlicher Erschwernisse bzw. aus Altersgründen im Ausnahmefall – über die in § 25b Abs.3 AufenthG genannten Fälle hinaus – unmöglich oder unzumutbar ist, einzelne Integrationsvoraussetzungen nach § 25b Abs. 1 S. 2 Nr. 1 bis 5 AufenthG zu erfüllen, kann dies im Rahmen der Gesamtbewertung zu Gunsten der oder des Betroffenen berücksichtigt werden, wenn trotzdem – unter Berücksichtigung der individuellen Situation – von einer nachhaltigen Integration ausgegangen werden kann und die Versagung des Aufenthaltsrechts in dem jeweiligen Einzelfall unbillig wäre.

Soweit es aufgrund der dargestellten Gesamtumstände erforderlich ist, sind die Ausländerbehörden aufgefordert, Ausnahmen einzelfallabhängig zu prüfen.

Im Auftrage



Benjamin Goltsche