



## **Innenausschuss**

### **57. Sitzung (öffentlich)**

29. Oktober 2009

Düsseldorf – Haus des Landtags

10:00 Uhr bis 11:50 Uhr

Vorsitz: Winfried Schittges (CDU)

Protokoll: Christian Bochmann, Stefan Welter (Federführung)

### **Verhandlungspunkt**

#### **Bleiberechtsregelung muss verlängert werden!**

**3**

Antrag  
der Fraktion der SPD  
Drucksache 14/9072

– Anhörung von Sachverständigen

Der Ausschuss hört hierzu die in der folgenden Tabelle aufgeführten Sachverständigen an.

<b>Institution</b>	<b>Sachverständige/-r</b>	<b>Stellungnahme</b>	<b>Seite</b>
Bistum Münster	Weihbischof Dr. Josef Voß  Schwester Stefanie Müllenborn	14/2879	4, 27, 31  25
Evangelische Kirche von Westfalen	LKR i. R. Joern-Erik Gutheil	14/2876	5, 22, 33
Verwaltungsgericht Köln	Günter Reuter, Vorsitzender Richter	14/2866	7, 20, 34
Flüchtlingsrat NRW e. V.	Heinz Drucks	14/2878	10, 29
Stadt Dortmund	Wilhelm Steitz, Beigeordneter für Umwelt, Recht und Bürgerdienste	14/2891	12, 23, 24, 30
Rhein-Kreis Neuss	Manfred Weckauf, Kreisverwaltungsdirektor	14/2863	14, 24

\* \* \*

**Bleiberechtsregelung muss verlängert werden!**

Antrag  
der Fraktion der SPD  
Drucksache 14/9072

– Anhörung von Sachverständigen

**Vorsitzender Winfried Schittges:** Meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich begrüße sehr herzlich alle in dieser Runde. Ich hoffe, die Vertreter der Fraktionen kommen auch noch zeitgerecht dieser Einladung nach. Es gibt Vorbesprechungen; heute tagt nicht nur der Innen-, sondern auch der Finanzausschuss und viele andere. Wir haben auch im Anschluss an dieses Sachverständigengespräch noch weitere Gespräche mit den Obleuten, sodass ich Sie um Verständnis dafür bitten möchte, dass wir eine Vorgabe von zwei Stunden haben. Gleichzeitig sage ich Ihnen allen, insbesondere unseren Sachverständigen, herzlich danke schön. Wir freuen uns sehr, dass Sie bei uns sind. Ich bin gespannt auf ein informierendes und ausgleichendes Gespräch.

Ich darf noch einmal festhalten, dass es der Wunsch der SPD-Fraktion war, ein Sachverständigengespräch mit einer abschließenden Bewertung durchzuführen und dazu einen Kreis von Experten einzuladen.

In unserer Mitte darf ich Sie, Herr Weihbischof Dr. Josef Voß vom Bistum Münster, in Begleitung von Schwester Stefanie Müllenborn herzlich willkommen heißen.

(Weihbischof Dr. Josef Voß [Bistum Münster]: Danke!)

Ich begrüße Herrn Landeskirchenrat im Ruhestand Joern-Erik Gutheil für die Evangelische Kirche von Westfalen. Herzlich willkommen! Ich hatte mich bereits vor Beginn der Anhörung bemüht, Sie alle zu erreichen und zu begrüßen. Sie drei aber nicht – darum bitte ich um Verständnis –, weil Sie noch nicht da waren.

Ferner darf ich Herrn Günter Reuter, Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht Köln, herzlich willkommen heißen.

Ich grüße Herrn Heinz Drucks vom Vorstand des Flüchtlingsrats NRW. Herzlich Willkommen!

Seien auch Sie, Herr Wilhelm Steitz, Dezernent für Umwelt, Recht und Bürgerdienste der Stadt Dortmund, herzlich willkommen.

Als Ersten habe ich vorhin Sie, Herrn Weckauf, Leiter des Ausländeramtes des Rheinischen Kreises Neuss und Mitglied der Härtefallkommission NRW, begrüßt. Herzlich Willkommen.

(Zuruf: Rhein-Kreises Neuss!)

– Wissen Sie, ich schätze den ausgeschiedenen Landrat Dieter Patt sehr. Zwischen dem Erft-Kreis und dem Rhein-Kreis hatte ich zwar immer meine Probleme, aber auf meinem Zettel steht ausdrücklich „Rhein-Kreis Neuss“.

Ich danke allen erschienen Sachverständigen für ihre schriftlichen Stellungnahmen, die eine wesentliche Arbeitserleichterung für alle Kollegen in dieser Runde bedeuten. Die Stellungnahmen liegen im Eingangsbereich aus. Ich möchte nun die Experten bitten, vorzutragen. Herr Weihbischof Voß, bitte schön.

**Weihbischof Dr. Josef Voß (Bistum Münster):** Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Verehrte Damen und Herren! Vielen Dank für die Einladung zu dieser Anhörung. Ich gehe davon aus, dass ich die von mir schriftlich eingereichten Punkte jetzt nicht noch einmal vorlesen muss, da ich annehme, dass alle des Lesens mächtig sind.

Hinzufügen möchte ich noch folgende Punkte: Wir erkennen an, dass die neuen Verwaltungsvorschriften für diejenigen, die unter diese Regelung fallen, so schnell umgesetzt worden sind und damit eine Erleichterung verwirklicht worden ist. Aber damit ist das Problem nicht gelöst. Wir weisen seitens der Kirchen darauf hin, dass viele Familien aufgrund der Schwierigkeiten, die der Duldungsstatus mit sich bringt, in dem gegebenen Zeitrahmen nicht die Möglichkeit hatten, die Kriterien zu erfüllen. Das sind Familien, die schon lange hier leben und deren Kinder hier geboren sind, zum großen Teil hier zur Schule gehen und kein anderes Land als Deutschland kennen. Deshalb haben wir uns seit Jahren vor allen Dingen für die Abschaffung der Kettenduldungen und eine vernünftige Verfestigung des Aufenthaltsstatus, wenn Leute lange hier sind, eingesetzt. Denn es muss möglich sein, dass diese Menschen eine Lebensperspektive haben. Eine Lebensperspektive und eine dazugehörige Lebensplanung gehören zum Leben des Menschen.

Ein weiterer Punkt, auf den ich besonders hinweise, ist Folgender: Wir möchten nicht immer wieder vor dem jetzigen Problem stehen. Darum setzen wir uns dafür ein, dass die humanitären Ansätze, die im Zuwanderungsgesetz gegeben sind, auch umgesetzt werden und dass in der Verwaltungsvorschrift nicht von vornherein ausgeschlossen wird, dass ein langer Aufenthaltsstatus zu einem humanitären Grund führen kann, hier bleiben zu dürfen. Nach einer bestimmten Zeit – über den genauen Zeitrahmen kann man sich streiten – ist es unzumutbar, Menschen abzuschieben, wenn sie hier tatsächlich Fuß gefasst haben.

Außerdem ist uns folgender Punkt wichtig: Für die von der jetzigen Altfallregelung Betroffenen, die seit Jahren vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind, ist es in dieser schwierigen wirtschaftlichen Zeit unrealistisch, ein Arbeitsverhältnis zu finden, das ihnen auf Dauer eine unabhängige Existenz sichert. Von daher muss aus unserer Sicht die knappe Befristung auf jeden Fall verlängert werden. Wir setzen uns dafür ein, dass der 31. Dezember 2009 nicht der Stichtag bleibt.

Der letzte Punkt, auf den ich besonders hinweisen möchte, ist, dass die humanitären Gesichtspunkte angemessen berücksichtigt werden müssen. Vor allen Dingen muss gewürdigt werden, was der Einzelne an echter Integrationsleistung vollbracht hat. Da gibt es bei unterschiedlichen Leuten selbstverständlich Unterschiede. Wenn jemand

als Analphabet nach Deutschland gekommen ist, dann ist das etwas ganz anderes, als wenn jemand mit einem Schulabschluss hierher gekommen ist. Es muss dann aber berücksichtigt werden, wer sich in welcher Weise für die Integration seiner Kinder eingesetzt hat, zum Beispiel dafür, dass sie zur Schule gehen können. Diese Einzelfallprüfung muss deutlicher in den Blick genommen werden.

Dabei will ich es erst einmal bewenden lassen, um mich an den Zeitrahmen zu halten.

**Vorsitzender Winfried Schittges:** Ich gehe davon aus, dass wir alle Fragen zurückstellen, bis wir alle ergänzenden Fachvorträge gehört haben. – Ich darf jetzt Herrn Gutheil um seine Stellungnahme bitten. Bitte schön, Sie haben das Wort.

**LKR i. R. Joern-Erik Gutheil (Evangelische Kirche von Westfalen):** Herr Vorsitzender, Herr Präses Buß ist bei der Synode in Ulm und hat mich gebeten, ihn hier zu vertreten. Ich habe die Ehre, für die evangelischen Kirchen in Nordrhein-Westfalen – die Rheinische Kirche, die Westfälische und die Lippische Kirche – zu sprechen.

Ich denke, Sie haben schon bei dem Vortrag von Herrn Weihbischof Voß gespürt, dass wir Kirchen in dieser Frage eine große Übereinstimmung haben. Insofern kann ich mich auf einige wenige Punkte beschränken. Wichtig ist, dass nicht allein die Kirchen, sondern auch der UNHCR in seinem Eckpunktepapier vom Oktober noch einmal deutlich gemacht hat, dass die Frist bis zum 31. Dezember 2009 unbedingt einer Verlängerung bedarf. Der UNHCR hat auch deutlich gemacht, dass die Fristsetzung von sechs und acht Jahren an der Lebenswirklichkeit der Menschen vorbeigeht, die länger als fünf Jahre hier leben. Menschen, die hier mittlerweile allmählich verwurzelt sind, können nicht nach einem so langen Zeitraum vor eine neue Situation gestellt werden. Denken Sie doch nur einmal an die Menschen, die in das Kosovo zurückgeschickt werden sollen; das steht ja jetzt bevor. Wenn Sie sich den neuesten Erlass des Außenministeriums oder die Situation vor Ort anschauen, werden Sie einsehen, dass man Menschen nicht aus einer relativ gesicherten Situation, in der Kinder die Schule besuchen und eine Lebensperspektive besteht, zurück in eine Situation schicken kann, in der sie vor dem Nichts stehen und diskriminiert werden.

Ich bin deshalb dankbar, dass in den Fraktionen des Landtags NRW ein breiter Konsens besteht, dass dringend eine neue Situation im Hinblick auf die Bleiberechtsregelung geschaffen werden muss. Der Erlass des Landes Nordrhein-Westfalen ist überaus erfreulich und wird von uns sehr begrüßt. Es sind neue Möglichkeiten geschaffen worden, um im Einzelfall flexibler als in der Vergangenheit entscheiden zu können. Man kann nur hoffen und sich wünschen, dass das zukünftig auch von anderen Bundesländern weitgehend übernommen wird.

Wichtig ist, dass vor allem der Begriff der „überwiegenden Lebensunterhaltssicherung“ neu interpretiert und gelockert worden ist. Die materielle Sichtweise, die jetzt zum Zuge kommt, wird meiner Meinung nach vor allen Dingen den Ausländerbehörden neue Möglichkeiten eröffnen, auch wenn das wieder große administrative Konsequenzen haben wird.

Ich will mich auf die wichtigen Bereiche beschränken. Auszubildende, Menschen in Berufsvorbereitung, Schüler in der Oberstufe allgemeinbildender Schulen und Studenten sind freigestellt und gehören nicht mehr zur Bedarfsgemeinschaft, sind also – wie man so schön sagt – „unschädlich“, obwohl dieser Begriff im Hinblick auf Menschen doch etwas merkwürdig klingt. Was aber fehlt, ist eine Regelung für Schüler, die einen Hauptschulabschluss in Klassenstufe 10 machen, und für Volljährige, die einen Hauptschulabschluss nachholen wollen. Ich habe mir eine Statistik einer großen Volkshochschule in Nordrhein-Westfalen besorgt. Von den 1.165 Schülern sind 23 % außerhalb der EU geboren; das ist eine ganz erhebliche Gruppe. Ich halte es für sehr bedenklich, diese Gruppe im Weiterbildungsbereich, in dem Schulabschlüsse nachgeholt werden können, auszuschließen. Ich wäre dankbar, wenn das noch korrigiert werden könnte.

Familien mit Kindern sind jetzt in gleicher Weise besser gestellt – das ist sehr erfreulich –, weil allein der Prognosefaktor eine Rolle spielt. Ich gehe davon aus, dass die Ausländerbehörden, wenn sie in Zukunft eine Prognose für die nächsten zwei Jahre abgeben müssen, immer auch die wirtschaftliche mit in Rechnung stellen und sehr vorsichtig vorgehen werden. Gleiches gilt für Alleinstehende mit Kindern unter drei Jahren; auch diesbezüglich ist eine gute Regelung gefunden worden.

Bei den humanitären Härten – das hat Herr Weihbischof Dr. Voß deutlich gemacht – geht es uns im Wesentlichen um die über 65-Jährigen und die Erwerbsunfähigen. Sie müssen ihren Lebensunterhalt privat sichern, was aber allein mit Blick auf die Krankenversicherung ein ganz schwieriges Unternehmen sein dürfte. Eine dauerhafte Verpflichtung von Angehörigen lehnen wir aufgrund der damit verbundenen erheblichen Probleme ab. Zudem fehlt die Möglichkeit, dass bei unverschuldeter Erwerbslosigkeit die Chance zur Qualifizierung gegeben wird. Die Menschen sind fast alle im Low-Cost-Bereich tätig, und es muss dringend dafür gesorgt werden, dass sie sich weiterqualifizieren können. Gleiches gilt auch bei geringfügiger Straffälligkeit, die bislang als Ausschlussgrund gilt. Auch diesbezüglich müsste unserer Meinung nach eine größere Flexibilität möglich sein.

Das, was wir im Hinblick auf die neue Erlasslage in NRW begrüßen, hat zugleich eine Auswirkung auf den Bundesgesetzgeber. Diesbezüglich muss meiner Ansicht nach noch die Frage gestellt werden, wie die Kettenduldungen beendet werden können. Das gilt für die 63.000 Menschen, die seit der gesetzlichen Altfallregelung schon wieder über sechs Jahre kettengeduldet mit uns leben. In der Koalitionsvereinbarung der neuen Bundesregierung fehlt ein entsprechender Prüfauftrag. Es wäre daher wichtig, diesen Prüfauftrag einzufordern. Die Koalitionsvereinbarung sieht auch nur eine Verlängerung um ein Jahr vor. Trotz aller Verbesserungen bei den Verwaltungsvorschriften des Bundes muss dies für uns enttäuschend sein, weil grundlegende Verbesserungsvorschläge nicht aufgegriffen werden. Ich denke dabei an die folgenden Punkte:

Erstens. Wer unverschuldet arbeitslos ist, darf nicht in seinem Bleiberecht bedroht werden.

Zweitens. Wenn die Fristen um ein Jahr verlängert werden, ist es angesichts der angespannten Wirtschaftslage kaum vorstellbar, dass die Betroffenen bis Ende 2010

eine vollständige Lebensunterhaltssicherung nachweisen können; Herr Weihbischof Dr. Voß hat das bereits ausgeführt. Nach Jahren der unfreiwilligen Erwerbslosigkeit besteht dringende Veranlassung, den Betroffenen die Möglichkeit einzuräumen, sich beruflich zu qualifizieren. Es ist unausweichlich, eine Sozialklausel vor allem für ältere Menschen, chronisch Erkrankte, Erwerbsunfähige und pflegende Angehörige vorzusehen.

Ich komme zum Schluss. Im Hinblick auf die erforderlichen Prognosen, die Grundlage der Genehmigung einer verlängerten Aufenthaltserlaubnis sein sollen, sind Weisheit und – gestatten Sie mir als Theologen den Hinweis – Demut angezeigt, denn niemand von uns sollte sich zum Propheten der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung aufschwingen. Es wäre aber fatal, Potenziale, wie sie bei vielen Zugewanderten vorhanden sind, einfach unbeachtet zu lassen. Der demografische Wandel, der schon jetzt einen erheblichen Mangel im Bereich der Facharbeiter und Facharbeiterinnen offenbart, könnte Anlass dafür sein, im Einzelfall auch dann flexiblere Regelungen zu befürworten, wenn starre Fristen die Gefahr von Ausschlussgründen heraufbeschwören.

Auch für unser Land peinliche Situationen wie die Ausweisung eines hoch qualifizierten Schülers aufgrund der Verfehlung eines einzigen Familienmitglieds oder das geschickte An-die-Hand-Geben eines i-Dötzchens an den Ministerpräsidenten dieses Landes bei der Einschulung könnten so vielleicht vermieden werden. Vor allem dürfen Eltern nicht unter Druck gesetzt werden, unser Land verlassen zu müssen, um ihren Kindern ein Bleiberecht zu ermöglichen. In diesen Fällen kommt es weiterhin maßgeblich auf das Kindeswohl an, sodass die Trennung von Familien in der Regel nicht die richtige Lösung sein kann. Die bereits angesprochenen humanitären Härten bedürfen aus unserer Sicht einer erneuten Klärung oder Verbesserung. Entscheidungen im Einzelfall und Ausnahmeregelungen sollten ermöglicht werden.

Die Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder wird das Thema Bleiberecht im Dezember erneut aufgreifen. Wir würden es begrüßen, wenn unser Bundesland sich für eine Abschaffung der Kettenduldungen und Verbesserungen der gesetzlichen Altfallregelung stark machen würde. – Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

**Vorsitzender Winfried Schittges:** Herr Gutheil, ich danke Ihnen für Ihre klaren Worte. Die Schlussbemerkung kann man auch in der schriftlichen Vorlage nachvollziehen; das war sehr deutlich. Ich bin Ihnen dankbar dafür. – Jetzt haben Sie, Herr Vorsitzender Richter Reuter, das Wort. Bitte schön.

**Günter Reuter (Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht Köln):** Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Damen und Herren! Gegenstand der heutigen Erörterung ist der Ihnen vorliegende Antrag der SPD-Fraktion. Ergänzend möchte ich aber den dazu ergangenen Entschließungsantrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 25. Juni 2009 in den Blick nehmen. Tendenz: Forderung nach einer generellen Verlängerung der Bleiberechtsregelung über Dezember 2009 hinaus und einer generellen Absenkung der Anforderungen an die Lebensunterhaltssicherung durch

die betroffenen Ausländer. Den Bedenken und Einwänden, die in beiden Anträgen erhoben wurden, ist zum Teil durch die allgemeine Verwaltungsvorschrift der Bundesregierung Rechnung getragen worden, die vom Bundesrat am 18. September 2009 gebilligt worden ist und die der Innenminister von NRW in seinen Erlass vom 30. September 2009 aufgenommen hat.

Es besteht allgemeiner Konsens, dass sich die Hoffnungen, die in die gesetzliche Altfallregelung aus dem August 2007 gesetzt worden sind, nicht erfüllt haben. Ziel des Gesetzgebers war ganz klar, Kettenduldungen weitestgehend abzuschaffen. Die relativ geringe Erteilungsquote – meist sind das ja Aufenthaltserlaubnisse auf Probe; dazu komme ich später – hat vielfältige Gründe: zum einen die Kompliziertheit, die Altfallregelungen meistens aufweisen, aber auch die sehr rigorosen, mittlerweile aufgeweichten, Ausschlussgründe. Genauso wenig, wie es in Deutschland ein einfach strukturiertes Steuersystem geben wird, genauso wenig wird es holzschnittartige Altfallregelungen im Sinne einer Schlusstrichregelung geben: Wer fünf Jahre hier ist, darf hier bleiben, es sei denn, er ist erheblicher Straftäter.

Ein Sonderproblem ist die Aufenthaltserlaubnis auf Probe; SPD-Fraktion und Bündnis 90/Die Grünen haben es ausdrücklich angesprochen. Dieses 2007 geschaffene Institut der Aufenthaltserlaubnis auf Probe ist immerhin ein Fortschritt in der langen Geschichte der ausländerrechtlichen Altfallregelungen. Es gibt erstmals einen Aufenthaltstitel, ohne dass der Lebensunterhalt aktuell gesichert ist; es wird also einen Vertrauensvorschuss für die Zukunft gegeben. Erst am 31. Dezember 2009 wird rückwirkend geprüft, ob der Lebensunterhalt in der Vergangenheit gesichert war. Wenn man nicht gesagt hätte, dass man die Lebensunterhaltssicherung im Nachhinein überprüft, wäre das politisch überhaupt nicht durchsetzbar gewesen.

Die Aufenthaltserlaubnis auf Probe gewährt einen uneingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt; das könnte man jetzt noch weiter ausführen, ich möchte aber auf die schriftlichen Ausführungen verweisen. Es gibt natürlich einen Wermutstropfen, den die beiden genannten Fraktionen dargelegt haben. Erstens ist die Gültigkeitsdauer der Aufenthaltserlaubnis auf Probe bis zum 31. Dezember 2009 befristet. Zweitens wurden hohe Hürden für eine Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis ab 1. Januar 2010 normiert.

Hinsichtlich der Lebensunterhaltssicherung in der Vergangenheit – also bis zum 31. Dezember 2009 – gab es zwei Alternativen, die Ihnen bekannt sind; sie wurden auch in den schriftlichen Stellungnahmen angesprochen. Diesbezüglich hat der Erlass des Innenministers NRW einige Verbesserungen gebracht, die eine ausländerfreundliche Handhabung ermöglichen. Problematisch ist die zusätzlich erforderliche Prognose darüber, dass der Ausländer in der Zukunft – also ab Januar 2010 – den Lebensunterhalt überwiegend eigenständig durch Erwerbstätigkeit sichert; da wird es etliche Probleme geben. Das Erfordernis der Sicherung des Lebensunterhalts in bestimmten Zeiträumen der Vergangenheit und prognostisch in der Zukunft wirft viele Probleme auf.

Stichwort sind die sich gegenwärtig verschärfenden Bedingungen am Arbeitsmarkt aufgrund der Wirtschafts- und Finanzkrise. Gerade die Ausländer sind im stark frequentierten Leiharbeits- und Niedriglohnbereich tätig, in denen es durchaus zu Ent-

lassungen kommen wird. Es wird dann erhebliche Probleme geben, weil die Ausländer, wenn sie ihren Lebensunterhalt am 1. Januar 2010 nicht sichern können, rechtlich in den Status der Duldung zurückfallen. Denn die Verlängerungsanträge, die in diesem Jahr noch zu erwarten sind, haben keine Wirkung in dem Sinne, dass die Rechtmäßigkeit des Aufenthalts nicht am 31. Dezember 2009 endet.

Damit jetzt aber Panik zu verbinden und zu sagen, ab Januar 2010 ginge eine große Abschiebeaktion los, halte ich für verfehlt. Ich habe Verständnis dafür, dass man einen gewissen Druck aufbauen muss, wenn man politische Forderungen durchsetzen will. Aber es ist Konsens, dass es keine Abschiebeaktionen geben wird. Die Ausländerämter werden das ordnungsgemäß prüfen; da habe ich volles Vertrauen.

Die Frage ist, was die Konsequenzen sein müssen: Eine generelle Verlängerung der Aufenthaltserlaubnisse über den 31. Dezember 2009 hinaus oder eine generelle Absenkung der Anforderungen an die Lebensunterhaltssicherung? – Ich möchte beide Lösungswege ablehnen. Die Befristung der Gültigkeitsdauer und die Forderung nach Lebensunterhaltssicherung in bestimmten Fristen hatten und haben noch gute Gründe. Die Bereitschaft des Ausländers zur Eigeninitiative muss gestärkt werden. Das ist eine Kette. Es geht um Integration, darum, die Sprache zu lernen, und darum, einen Arbeitsplatz zu bekommen. Wer die deutsche Sprache nicht ordnungsgemäß erlernt hat, wird auch Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt bekommen.

Da wird Verschiedenes diskutiert, zum Beispiel die Streichung der SGB II-Leistungen, wenn jemand kein Deutsch spricht. Als Praktiker, als jemand, der jahrelang diese Streitigkeiten vor dem Verwaltungsgericht entschieden hat, kann ich nur sagen, dass ein gewisser Druck dahinter sein muss. Den Leuten muss klar sein, dass sie sich die Hacken nach Arbeit ablaufen müssen. Ich komme nachher dazu, was ist, wenn sie es trotz ihrer Bemühungen nicht schaffen.

Zweitens geht es meines Erachtens nicht an, dass als geschlossenes Konzept durchdachte Altfallregelungssystem je nach Wirtschaftslage, Konjunktur und Situation auf dem Arbeitsmarkt zu ändern. Das sind Parameter, die sich ändern können; von einem Monat auf den anderen ist die Konjunktur und die Arbeitsmarktsituation eine andere. Deswegen kann man Gesetze nicht ständig ändern. Ferner ist die Frage der Lebensunterhaltssicherung durch eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom letzten Jahr ganz klar geregelt; im Übrigen ist sie natürlich auch durch Gesetz geregelt. Wenn jetzt die Länderinnenminister den Inhalt dieser sehr stringenten Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts in ihre Erlasse übernehmen und sagen, was für die Lebensunterhaltssicherung maßgeblich ist – Frau Düker, Sie wissen, wovon ich rede –, dann ist es sehr schwierig, aus der derart zementierten Situation wieder herauszukommen.

Die Alternative – mein Vorschlag – ist eine allgemeine Härteregelung für Ausländer, vor allem für diejenigen, die ihren Lebensunterhalt trotz Bemühungen nicht in der geforderten Weise sicherstellen konnten. Bisher gibt es fünf abschließend aufgeführte Härtefälle, bei deren Vorliegen die Aufenthaltserlaubnis auf Probe verlängert werden kann. Diese betreffen Azubis in bestimmten Bereichen, Familien mit Kindern, nur vorübergehend Sozialleistungen Beziehende, Alleinerziehende mit Kindern und er-

werbsunfähige Personen über 65 Jahren. Diese fünf Ausnahmefälle sind dem IMK-Beschluss vom 17. November 2006 entnommen.

Eine erweiternde, analoge Anwendung dieser fünf Fälle auf andere Fallgestaltungen ist nicht möglich; das besagt der Erlass des Innenministers NRW vom 7. Mai 2009 zu Recht ganz deutlich. Die jetzige Regelung mit nur fünf Härtefällen halte ich für zu eng. Es sind durchaus andere Fallgestaltungen denkbar, in denen Ausländer sich um Arbeitsstellen bemüht, aber trotzdem keine bekommen haben. Diese Fälle müssen wir in den Griff bekommen.

Mein Vorschlag ist daher eine allgemeine Härtefallregelung. Ein Formulierungsvorschlag wäre: „Eine Härte liegt insbesondere vor, wenn ...“ – Im Anschluss könnte man die von Herrn Gutheil angesprochenen Fälle, die wir jetzt im Gesetz haben, als Regelbeispiele belassen. Aber das Wort „insbesondere“ würde gesetzestechnisch deutlich machen, dass wir eine erweiterte Härtefallregelung haben. Dann hätten wir – da muss ich auch pro domo reden – als Gerichte auch die Möglichkeit, uns genau anzuschauen, was der Betreffende in der Vergangenheit gemacht hat, als es um die Sicherung des Lebensunterhalts ging. Ist er alle zumutbaren Stellen abgelaufen? Hat er sich die Hacken abgelaufen, oder hat er das nicht getan?

Eine solche allgemeine Härtefallregelung scheint mir eine geeignete Basis für tragfähige Lösungen zu sein, um den Interessen der Ausländer gerecht zu werden, die den Sprung in die Lebensunterhaltssicherung trotz ausreichender Bemühungen nicht geschafft haben. Die Ausländerbehörden – da bin ich mit allen einig – dürfen im Januar auf keinen Fall mit der Situation allein gelassen werden. Ausländerbehörden freuen sich immer, wenn sie eine Regelung an die Hand bekommen, und sei es auch nur eine Härtefallregelung; darunter kann man dann die kritischen Fälle fassen. Es reicht meiner Meinung nach nicht, wenn es wie am Schluss des Erlasses des Innenministers NRW heißt, dass es ab 1. Januar 2010 Regelungen bezüglich der Rückführung der Leute geben wird und man sich dann anschaut, wer als Erstes und wer als Zweites zurück muss. – Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

**Vorsitzender Winfried Schittges:** Herr Reuter, herzlichen Dank. Ich darf sicherlich auch im Namen der Kollegen sagen, dass alle drei Vorträge hervorragend in das Thema eingeführt haben und eine gute Grundlage für die nachfolgende Diskussion sind. In diesem Sinne darf ich Ihnen, Herrn Drucks, Vorstand des Flüchtlingsrats in NRW, das Wort geben. Bitte schön.

**Heinz Drucks (Flüchtlingsrat NRW e. V.):** Danke schön, Herr Vorsitzender. Sehr geehrte Damen und Herren! Ich könnte jetzt vieles von dem, was bereits gesagt wurde, noch einmal wiederholen; das will ich aber nicht tun. Ich will stattdessen noch auf ein paar andere Punkte zu sprechen kommen.

Zu Beginn will ich aber noch kurz auf meinen Vorredner eingehen. Wir haben natürlich eine grundsätzlich andere Haltung als er. Wir sind durchaus der Meinung, dass der Gesetzgeber, dass die Politik in der Lage ist, gestaltende Maßnahmen zu ergreifen und Beschlüsse für eine Regelung ohne Stichtag zu fassen, die eine dauerhafte

Verhinderung der Kettenduldungen ermöglicht. Alles andere wäre nur eine Variation des Problems.

Ich habe gerade gehört, dass Flüchtlinge zum Beispiel durch Befristungen motiviert werden müssen, Arbeit aufzunehmen. Der Gesetzgeber muss aber erst einmal eine Regelung schaffen, damit Flüchtlinge überhaupt eine Arbeit aufnehmen können. Die meisten Flüchtlinge hätten längst gearbeitet, wenn sie nicht vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen gewesen wären. Im Rahmen einer Bleiberechtsregelung jetzt wieder mit dem Argument zu kommen, sie müssten motiviert werden, halte ich nicht für richtig. Vielmehr muss man ihnen die Gelegenheit geben, ihren Lebensunterhalt eigenständig zu verdienen und zwar in einem wirtschaftlichen Rahmen, der dies auch wirklich ermöglicht.

Trotzdem fordern wir als Flüchtlingsrat eine Sozialklausel, die Lebensrisiken berücksichtigt. Das ist bisher weder in der Bleiberechtsregelung noch in dem jetzigen Erlass der Fall. Ich versuche einmal, das ein bisschen konkreter darzustellen: Ich habe in meiner Praxis Fälle erlebt, in denen Menschen eine Stelle gefunden haben, die durchaus ausreichend gewesen wäre, um den Lebensunterhalt zu sichern, dann aber von einem Schicksalsschlag getroffen wurden. Zum Beispiel ist in einer Familie mit sechs Kindern die Frau schwer an Krebs erkrankt, und der Mann konnte seine Arbeit nicht antreten. Diese Menschen fallen unter keine Regelung des Erlasses, denn niemand ist je in Arbeit gewesen, und sie konnten den Lebensunterhalt aus verständlichen Gründen auch nicht teilweise sichern.

Ein weiterer Punkt in Bezug auf den Arbeitsmarkt ist, dass gerade ein Arbeitsmarktprogramm, das ESF-Förderprogramm für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge, in viel zu geringem Umfang läuft. Viele von den Flüchtlingen, mit denen wir zu tun haben, konnten gar nicht daran teilnehmen, denn wenn sie daran teilgenommen hätten, hätten sie sich quasi selber von der Bleiberechtsregelung ausgeschlossen, jedenfalls unter den ursprünglichen Bedingungen. Dass der Erlass jetzt andere Möglichkeiten eröffnet, konnte man zum damaligen Zeitpunkt ja noch nicht wissen. Wir haben den Menschen in der Praxis daher nicht raten können, bei dem ESF-Programm mitzumachen.

Es wurde gerade das Erlernen der deutschen Sprache angesprochen. Natürlich gehört es dazu, Deutsch zu lernen, wenn man hier leben und sich integrieren will. Ich möchte allerdings die Frage aufwerfen, wo das geschehen soll. Wo sollten die Flüchtlinge, die jetzt unter die Bleiberechtsregelung fallen, denn bisher Deutsch lernen? Wenn es nicht die Angebote ehrenamtlicher Strukturen oder kirchlicher Verbände gegeben hätte, hätte niemand Deutsch lernen können, abgesehen von dem, was mit der Schulausbildung der Kinder verbunden war. Das führte aber nur zu einem sehr gebrochenen Deutsch, mit dem man auf dem Arbeitsmarkt wenig Chancen hat.

Ich komme zu meinem letzten Punkt zum Arbeitsmarkt. Die meisten der Klienten, mit denen meine Kollegen und ich zu tun haben, arbeiten im Niedriglohnsektor bei Leiharbeitsfirmen. Das bedeutet einen ständigen Wechsel zwischen Arbeit haben und keine Arbeit haben. Wenn Bedarf da ist, werden sie abgerufen, wenn kein Bedarf da ist, werden sie nicht abgerufen. Ich selbst komme aus einer ländlichen Region. In ei-

ner ländlichen Region wird die Arbeitsaufnahme zusätzlich dadurch erschwert, dass es eine Wohnsitzauflage gibt. Eine Wohnsitzauflage für Rüthen bedeutet, dass man keine Arbeit in Dortmund aufnehmen kann, weil die örtliche Ausländerbehörde sagt, dass man den Wohnsitz erst dann wechseln darf, wenn man Lohnbescheinigungen für drei Monate vorlegen kann. Wie soll aber jemand aus einem Gebiet im Sauerland drei Monate lang in einer 70 bis 80 km entfernten Stadt arbeiten, wenn er nicht umziehen darf?

Es gibt also eine Menge Bedingungen und Kriterien innerhalb des Erlasses und der Bleiberechtsregelung, die nachhaltig dafür gesorgt haben, dass Flüchtlinge große Probleme hatten, sich in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Von daher halten wir eine Sozialklausel für unverzichtbar. Lebensrisiken müssen berücksichtigt werden, denn insgesamt geht es um eine humanitäre Regelung. Eine rein rechtliche Argumentation halten wir da für völlig fehl am Platz, weil die Leute rechtlich gesehen keinen Anspruch hatten. Es ist also schon ein Entgegenkommen, dass man von der ursprünglichen rechtlichen Regelung weggeht und sie jetzt im Rahmen einer humanitären Bleiberechtsregelung neu fasst; dann muss sie aber auch humanitär gestaltet werden.

Zur Integrationsprognose möchte ich zumindest unsere Bedenken infolge der Erfahrungen, die wir bisher mit solchen unbestimmten Begrifflichkeiten gemacht haben, schildern. Wir halten es durchaus für möglich, dass die Integrationsprognose sich im Hinblick auf die Verlängerung zumindest bei einzelnen Ausländerbehörden als sehr problematisch erweisen wird. Jeder weiß, dass die Auslegung von Erlassen nicht überall im Lande in gleicher Weise erfolgt, dass es vielmehr strengere und weniger strenge Auslegungen gibt. Integrationsprognose ist mir ein zu schwammiger Begriff. Was ist die Definition dafür? Nach wie vielen Monaten soll man in den Arbeitsmarkt integriert sein? Das ist der freien Interpretation der Behörden überlassen. Nicht, dass ich den Behörden den Schwarzen Peter zuschieben will.

Ich war gerade gestern noch bei einem Gespräch in der bei uns zuständigen örtlichen Ausländerbehörde, deren Bedienstete sich als mit der derzeitigen Situation äußerst unzufrieden gezeigt haben, weil sie es sind, die das auszubaden haben; sie möchten auch eine klare Regelung. Ich möchte einmal darauf hinweisen, dass inzwischen mehr als 20 Kommunen und Kreise in Nordrhein-Westfalen in einer Resolution eine Verlängerung der Bleiberechtsregelung gefordert haben. Sie haben darin zum weit überwiegenden Anteil auch erklärt, dass sie das ohne einen Stichtag möchten, um dieses Problem nicht ständig weiter in die Zukunft zu verschleppen. – Soweit meine Ausführungen.

**Vorsitzender Winfried Schittges:** Herzlichen Dank, Herr Drucks. Ich danke Ihnen vielmals. – Nun darf ich Sie, Herr Steitz, Dezernent für Umwelt, Recht und Bürgerdienste der Stadt Dortmund, zu Wort bitten.

**Wilhelm Steitz (Stadt Dortmund):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Erst einmal herzlichen Dank für die Einladung. Wir freuen uns natürlich, wenn wir als Behörde, die vor Ort im Alltag Ausländerrecht bearbeitet, die Möglichkeit haben, ein-

mal hier im Landtagsfachausschuss vorzutragen. Ich möchte jetzt nichts mehr zu der Verlängerungsfrage sagen. Denn auch wenn das noch unklar ist und der Koalitionsvertrag auf Bundesebene noch nicht genau erkennen lässt, wie das im Einzelnen aussehen wird, gehe ich davon aus, dass wir als Ausländerbehörden am 1. Januar 2010 nicht im Regen stehen gelassen werden, sondern dass es dann irgendeine Form von Verlängerung geben wird.

Ich möchte aber auch noch einmal kurz auf die Stichtagsaufhebung eingehen. Seit ungefähr 1983 beschäftige ich mich mit ausländerrechtlichen Fragen, und ich habe noch nie verstanden, warum die Altfallregelungen immer einen Stichtag hatten. Denn eigentlich wäre eine solche Stichtagsregelung doch nur dann sinnvoll, wenn man davon ausgeht, dass jetzt relativ viele Flüchtlinge da sind und ein Bedarf gegeben ist, der demnächst nicht mehr bestehen wird. Eine solche Prognose habe ich in den letzten 25 Jahren aber noch nie treffen können, und ich glaube, dass man sie auch heute nicht treffen kann.

Das heißt, dass wir das Problem, dass es Menschen gibt, die sehr lange hier wohnen und deren Kinder hier in die Schule gehen, die hier integriert sind und die auch schon auf dem Arbeitsmarkt eine Stelle gefunden oder zumindest eine Chance darauf haben, immer haben werden. Wir tun uns selber einen großen Tord an, wenn wir das immer und immer wieder aufs Neue diskutieren.

Ich bin nur Vertreter der Stadt Dortmund und habe sicherlich kein Mandat des Städtetages, aber ich möchte trotzdem die Gelegenheit nutzen, um einmal ein Stimmungsbild davon zu geben, wie diese Frage in den letzten drei bis vier Jahren auf dem Städtetag diskutiert wurde. Wir haben vor dem IMK-Beschluss in einer kleineren Arbeitsgruppe in Berlin zusammengesessen und lange hin- und herüberlegt, was die Forderung des Städtetags sein könnte. All denjenigen, die gesagt haben, dass zuerst einmal der Unsinn mit den Stichtagen aufhören müsse, wurde entgegnet, dass sie zwar recht hätten, dass man so etwas aber nicht fordern könne, dass das undenkbar sei. Das hat sich aber geändert.

In den letzten beiden Sitzungen sowohl des Nordrhein-Westfälischen als auch des Deutschen Städtetages war es sozusagen eine Selbstverständlichkeit, dass die Stichtagsregelungen keinen Sinn mehr haben; diese Einsicht bestand über die Parteigrenzen hinweg. Sie wissen, dass es auf dem Städtetag nicht immer einfach ist, Formulierungen zu finden, und dass die Rechtsausschüsse nicht unbedingt der Hort des Fortschrittes innerhalb des Städtetages sind; die Kolleginnen und Kollegen darin gehören eher zum konservativeren Teil des Städtetages. Gerade auf der letzten Rechtsausschusssitzung des Städtetags NRW ist über alle Parteigrenzen hinweg geäußert worden, dass es keinen Sinn hat, jetzt wieder über neue Stichtage nachzudenken, dass diese Stichtagsregelung vielmehr verschwinden müsste. Ob eine Neuregelung so aussehen müsste, wie Sie, Herr Reuter, es eben vorgetragen haben, oder anders, mag erst einmal dahingestellt sein; darüber kann man sicherlich noch viel nachdenken.

Das ist aus meiner Sicht das wichtigste Vorhaben, und ich glaube auch, dass es in die Zeit passt. Wir haben nicht mehr die Flüchtlingsströme, die es vor vielen Jahren einmal gab, wenngleich im Moment auch mit einem kleinen Anstieg zu rechnen ist.

Aber diese Gesellschaft wird das vertragen, es wird ihr wahrscheinlich sogar nutzen. Möglicherweise ist sie, wenn man sich die demografische Entwicklung anschaut, sogar darauf angewiesen.

Ich habe Ihnen anhand der Zahlen der Stadt Dortmund dargelegt, was uns der IMK-Beschluss und § 104a und § 104b Aufenthaltsgesetz rein rechnerisch gebracht haben. Wir hatten im Ergebnis etwas über 1.000 langjährig Geduldete. Mittlerweile haben trotz unseres im Moment sicherlich extrem schwierigen Arbeitsmarktes rund ein Viertel einen Dauertitel bekommen, haben also Arbeit gefunden. Diese Zahl wird sich auch noch ein bisschen steigern lassen. Aber faktisch führt es dazu, dass wir auf dem gleichen Stand geblieben sind: Wir haben jetzt wieder 1.000 langjährig Geduldete. Das heißt, dass wir das, was wir mit den Regelungen, die sehr zu begrüßen waren, erfolgreich abgebaut haben, durch Zeitablauf – weil es eben ein fester Stichtag ist – wieder hinzugewonnen haben. Das wird in der Tendenz natürlich auch so bleiben.

Wenn es keine neue Regelung oder keinen Wegfall des Stichtags gibt, dann kann man sich schon ausrechnen, wie lange es dauert, bis wir wieder die doppelte Zahl langjährig Geduldeter haben. Darum ist meine wichtigste Forderung, eine Regelung zu finden, die nicht stichtagsabhängig ist, sondern die eine dauerhafte Regelung mit sich bringt. Selbstverständlich werden die Städte auch darauf achten, dass sie hinsichtlich ihrer Sozialleistungen nicht über Gebühr in Anspruch genommen werden. Darauf werden die Städte aber sicherlich selbst achten, denn in der Regel bringen die Städte die Sozialleistungen auf. Wenn also von den Städten die Forderung kommt, etwas mehr Großzügigkeit – und zwar dauerhaft – an den Tag zu legen, dann sollte man dem auch folgen. – Herzlichen Dank.

**Vorsitzender Winfried Schittges:** Auch Ihnen, Herr Steitz, ein herzliches Wort des Dankes. – Nun darf ich Sie, Herrn Weckauf, um Ihr Wort bitten. Sie sind Leiter des Ausländeramtes des Rhein-Kreises Neuss und Mitglied der Härtefallkommission. Bitte schön, Herr Weckauf.

**Manfred Weckauf (Rhein-Kreis Neuss):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Es ist schon mehrfach gesagt worden, dass es fraktionsübergreifender politischer Konsens war, die Kettenduldungen durch den IMK-Beschluss aus dem Jahr 2006 respektive die Altfallregelungen auf ein erträgliches Maß zurückzudrängen bzw. es unter Umständen sogar zu schaffen, die Kettenduldungen insgesamt abzuschaffen.

Ich denke, dass man sich von dieser Vorstellung verabschieden muss. Es gibt Kettenduldungen zum jetzigen Zeitpunkt, und es wird Kettenduldungen auch in Zukunft geben. Die Ausländerbehörden werden sich auch zukünftig mit dem Problem auseinandersetzen müssen, und zwar in erster Linie deshalb, weil die Gründe der Duldungen regelmäßig in der Sphäre der Betroffenen liegen. Das, was bislang zu den Duldungen vorgetragen worden ist und was ich in den mir vorliegenden Unterlagen gelesen habe, besagt nichts über die Gründe der Erteilung der Kettenduldungen. Mei-

ner Meinung nach müsste diesbezüglich ein Ansatz gefunden werden. Die Gründe lassen sich auch nicht dem Ausländerzentralregister entnehmen.

Den Erfolg des IMK-Beschlusses und der Regelungen des § 104a Aufenthaltsgesetz sollte man nicht kleinreden. Das Innenministerium hat sehr dezidiert und umfangreich zu dieser Sitzung berichtet. Es ist landesweit von 22.300 und bundesweit von ungefähr 50.000 Aufenthaltserlaubnissen auszugehen; das ist ein Erfolg bei der Sicherung des Aufenthalts der Betroffenen, wie ich ihn bislang bei anderen Landes- oder Bundesmaßnahmen nicht gesehen habe. Wir Ausländerbehörden haben die Antragsteller beraten und unterstützt und dort, wo es ging, Hilfestellungen geleistet. Ein Großteil der Betroffenen hat es zumindest geschafft, die Voraussetzungen für die Aufenthaltserlaubnis auf Probe zu erfüllen.

Es kam dann das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 26. August 2008. Die damit gesetzte Hürde im Hinblick auf die Legaldefinition des § 2 Aufenthaltsgesetz hinsichtlich der Sicherung des Lebensunterhalts wird ein Großteil derjenigen, die jetzt eine Aufenthaltserlaubnis auf Probe besitzen, nicht überwinden können; soviel ist sicher. Wir im Rhein-Kreis Neuss gehen davon aus, dass es wahrscheinlich in einer Größenordnung von 70 % zu Negativentscheidungen kommen müsste, wenn man am Wortlaut der Regelung des § 104a Abs. 5 Aufenthaltsgesetz ab dem 1. Januar 2010 festhalten wollte und müsste.

Allerdings sehe ich sowohl aus der Sicht der Ausländerbehörden als auch aus der Sicht der HFK die Angelegenheit so, dass das Innenministerium den Ausländerbehörden in einem bemerkenswerten Erlass vom 30. September 2009 die Möglichkeit gegeben hat, positiv für die Betroffenen zu entscheiden. Hinzu kam die Vorlage der endgültigen Fassung der Verwaltungsvorschriften zum Aufenthaltsgesetz; auch dort findet man positive Lösungsansätze. Es wird aber trotzdem dabei bleiben, dass ein Teil der Betroffenen es einfach nicht erreichen kann, dass die Aufenthaltserlaubnis auf Probe in eine Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 Aufenthaltsgesetz umgewandelt wird und dass es zu einer weiteren Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen kommt.

Die Gründe dafür sind vielfältig. Sie liegen, wie auch bei den Kettenduldungen, in der Sphäre der Betroffenen. Es kann sein, dass Kranke mit im Haushalt leben, dass zahlreiche Kinder zu betreuen sind, dass ältere Menschen zu betreuen sind, und dass – je nach Region – tatsächlich keine Arbeitsstelle gefunden wurde, obwohl große Bemühungen an den Tag gelegt wurden.

Die Betroffenen konnten und können – wenn sie aufgefordert wurden oder werden, ihre Identität nachzuweisen – nicht unbedingt unter einen Generalverdacht gestellt werden. Vielmehr müssen wir als Ausländerbehörden auch im Umgang mit den Auslandsvertretungen feststellen, dass diese mit den eigenen Landsleuten in einer Art und Weise umgehen, wie man es nur verurteilen kann. Bei manchen Auslandsvertretungen sind nur dann positive Ansätze zu verzeichnen, wenn das über ein entsprechendes Salär belohnt wird; das muss ich einmal in dieser Deutlichkeit sagen.

Ich betone noch einmal, dass wir hier in Nordrhein-Westfalen durch die Verwaltungsvorschriften und durch den Erlass sehr gut aufgestellt sind. Wir sind auch in der La-

ge – das haben wir in der Vergangenheit so feststellen können –, durch die Beschlüsse und Ersuchen der Härtefallkommission dieses Landes sehr wohl Fälle aufzufangen, bei denen sich wirtschaftliche oder soziale Integration zeigt, wenn auch nicht in dem Maße, dass die Antragsteller von einer Bleiberechtsregelung profitieren könnten, sie ihre soziale und wirtschaftliche Integration aber trotzdem sehr wohl in die Waagschale werfen können. Die Härtefallkommission dieses Landes kann diesbezüglich sehr gute Erfolge vorweisen.

Vielleicht darf ich noch eines deutlich machen: Im Bereich der Ausländerbehörde des Rhein-Kreises Neuss sind Aufenthaltserlaubnisse zu 70 % an kosovarische Staatsangehörige erteilt worden. Ein nicht unerheblicher Teil ist den Ethnien der Roma und Ashkali zuzuordnen. Wenn es ab dem 1. Januar 2010 für diesen Personenkreis nicht zu einer Positivlösung kommen kann, schicken wir diese Menschen in Verhältnisse ihres angeblichen Herkunftslandes, die – ich formuliere es einmal etwas krass – menschenunwürdig sind. Das geht aus dem Lagebericht des Auswärtigen Amtes deutlich hervor. Man darf verschiedene Dinge, insbesondere im Hinblick auf die medizinische Versorgung, ganz einfach nicht schönreden; die Realitäten sehen anders aus.

Die hier geborenen Kinder kennen das Kosovo überhaupt nicht, und die etwas älteren Kinder haben durch den Schulbesuch und die Eingliederung in die Gesellschaft in Deutschland – und sei es auch am unteren Rande – erstmals erträgliche Lebensumstände erfahren. Es wäre fatal, wenn wir diesen Menschen die Möglichkeit des weiteren Aufenthalts nehmen würden. Sicherlich gilt das nur unter der Bedingung, dass alle Anstrengungen an den Tag zu legen sind, unabhängig von Sozialleistungen hier leben zu können, und die soziale Eingliederung in die Gesellschaft möglich ist. – Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

**Vorsitzender Winfried Schittges:** Meine Damen und Herren! Lieber Herr Weckauf, ich danke Ihnen herzlich für Ihren ergänzenden Beitrag. Ich darf noch hinzufügen, dass der Innenausschuss in Kommissionsstärke im Kosovo war und sich vor überschaubarer Zeit ein Bild von der Lage vor Ort machen konnte.

Ich darf vor der sich anschließenden Diskussion, zu der sich zuerst Herr Dr. Rudolph von der SPD-Fraktion zu Wort gemeldet hat, darauf aufmerksam machen, dass die Kollegen im Besitz der Vorlage zur Bleiberechtsregelung in Nordrhein-Westfalen vom 3. September 2009 sind; es handelt sich dabei um die Vorlage 14/2768.

Zur Einstimmung in die Diskussion darf ich vielleicht kurz aus dem Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung, Seite 71, zitieren:

Hinsichtlich der gesetzlichen Altfallregelung sind wir uns einig, dass vor dem Hintergrund der momentanen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen Handlungsbedarf in Bezug auf diejenigen Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis „auf Probe“ besteht, die voraussichtlich die gesetzlichen Vorgaben zur Lebensunterhaltssicherung zum Jahresende verfehlen werden. Zeitgerecht wird eine angemessene Regelung gefunden werden.

Ich lege Wert darauf, dass Sie alle, soweit Sie das nicht schon selbst gelesen haben, über diesen Sachverhalt informiert sind, auch wenn er nicht so konkret gefasst ist, wie ich mir das wünschen würde.

Herr Kollege Rudolph, Sie haben das Wort.

**Dr. Karsten Rudolph (SPD):** Schönen Dank für die Einstimmung, Herr Vorsitzender! Nun kam in dem Zitat ja das berühmt-berüchtigte Wort „zeitgerecht“ vor. Das führt bei uns im Innenausschuss immer zu traumatischen Zuständen, weil immer dann, wenn die Regierung sagt, dass sie etwas zeitgerecht

(Werner Lohn [CDU]: Zeitnah! – Monika Düker [GRÜNE]: Zeitgerecht oder zeitnah!)

– oder zeitnah – machen würde, das nur verschoben wird. Das heißt dann oft Sankt-Nimmerleins-Tag.

Ich habe zwei Fragen an die Sachverständigen, denen ich auch noch einmal ganz herzlich danke, dass sie sich die Mühe gemacht haben, ihre Ausführungen schriftlich darzulegen sowie heute hier zu sein und auszuführen. Diese Diskussion ist für Sie wahrscheinlich nur die Spitze des Eisbergs, wenn man bedenkt, dass Sie sich, wie zum Beispiel Herr Steitz, teilweise schon 25 Jahre lang mit diesem Metier beschäftigen und diese mitunter nervenaufreibende Materie mit vielen hilflosen Menschen nach besten Kräften zu bewältigen haben.

Eine Frage hat sich fast schon erübrigt. Ich wollte den Landeskirchenrat – „im Ruhestand“ kann man ja gar nicht sagen; „in Reserve“ müsste es eigentlich heißen –, Herrn Gutheil, auf einen Nebensatz ansprechen. Meine damit verbundene Frage hat der Herr Vorsitzende jetzt aber schon beantwortet. Sie, Herr Gutheil, hatten den Berliner Koalitionsvertrag so verstanden, als sei darin schon eine Regelung vorgesehen, mit der der Stichtag um ein Jahr verschoben wird. Ich hatte den Passus des Koalitionsvertrags dagegen so verstanden, wie der Herr Vorsitzende es gerade ausgeführt hat, dass es nämlich eine baldige Lösung geben wird, wir aber heute noch nicht wissen, ob das eine Verlängerung um ein Jahr oder was auch immer bedeutet. Aber ich glaube, dass wir uns diesbezüglich jetzt richtig verstehen.

Mit meiner zweiten, echten Frage will ich noch einmal das aufgreifen, was Herr Reuter gesagt hat. Ich finde das ausgesprochen interessant. Es ist sehr deutlich geworden, wie viel Kraft und Mühe es in den letzten Jahren gekostet hat, erstens, politisch bestimmte Regelungen zu vereinbaren und, zweitens, diese umzusetzen. Bei der Umsetzung sah man nicht selten, dass sie bestenfalls leidlich funktionieren; das ist schon positiv ausgedrückt.

Herr Reuter, Sie machen einen – ich will nicht sagen revolutionären, aber doch sehr interessanten – Vorschlag, nämlich dem angestiegenen Erlassniveau gleichsam über den Umweg einer generellen Härtefallregelung zu begegnen. Man muss sich einmal vergegenwärtigen, dass die letzte Bundesregelung in 16 Ländern umgesetzt wurde und zwar teilweise immer etwas anders. Bis das Ganze dann unten bei den Ausländerbehörden angekommen ist, wird es vielleicht manchmal anders verstanden, als es gemeint ist. Wir haben im Innenausschuss lange darüber gesprochen, wie man ei-

gentlich eine einheitliche Verwaltungspraxis mit einer eindeutigen Erlasslage hinbekommt. Ich bin diesbezüglich immer skeptisch gewesen und bin es auch nach wie vor. Deswegen finde ich Ihren Vorschlag, Herr Reuter, ausgesprochen interessant.

Ich würde deshalb die anderen Sachverständigen bitten, noch einmal auf den Vorschlag von Herrn Reuter einzugehen, soweit Sie das können und wollen. Insbesondere würde ich Herrn Weckauf und Herrn Steitz ansprechen, die uns vielleicht noch einmal sagen könnten, was der Vorschlag von Herrn Reuter aus Sicht der Behördenpraxis bedeuten würde.

Herrn Reuter selbst würde ich gerne noch eine dazugehörige Frage stellen. Wenn ich es richtig verstanden habe, ist es Ihnen recht, eine generelle Härteregelung mit einem Erlass zu schaffen, der möglichst so präzise und klar ist, dass die jeweiligen Ausländerbehörden beim Vorliegen eines Härtefalls gleichsam verpflichtet sind, den Sachverhalt entsprechend zu beurteilen. Denn wir müssen ja auch bei einer generellen Härtefallregelung ausschließen, dass wir eine Diskussion darüber bekommen, wieso die eine Ausländerbehörde ganz anders als die nebenan entscheidet; denn dieses Problem hat uns hier im Parlament schon bezüglich vieler anderer Fragen in der Vergangenheit beschäftigt. Deshalb noch einmal die Frage an Sie, Herr Reuter, wie man eine generelle Härtefallregelung durch Erlass so umsetzen kann, dass man zumindest seitens des Landes zu erkennen gibt, dass man eine gleichmäßige Behördenpraxis will.

**Vorsitzender Winfried Schittges:** Ich würde jetzt empfehlen, dass wir zwei bis drei Wortmeldungen zusammenfassen. Nach meiner Auffassung wurden jetzt Herr Gutheil, Herr Reuter, Herr Steitz und Herr Weckauf angesprochen. Bitte richten Sie sich darauf ein, die Fragen von Herrn Dr. Rudolph zu beantworten. – Frau Düker hat sich noch zu Wort gemeldet, und ich frage jetzt nach weiteren Wortmeldungen. Ich würde für die erste Runde drei Fragen zusammenfassen, denn dann ist es für die Sachverständigen einfacher, kurz zu antworten; ich bitte um Verständnis dafür. – Bitte schön, Frau Düker.

**Monika Düker (GRÜNE):** Danke, Herr Vorsitzender. Gestatten Sie mir bitte zwei Vorbemerkungen, auch wenn wir in einer Anhörung sind und es in erster Linie um Fragen geht, mit denen der Sachverhalt weiter erörtert werden soll.

Erste Vorbemerkung: Ich denke, dass es Nordrhein-Westfalen als dem Bundesland mit den bundesweit meisten Betroffenen – mit den meisten Flüchtlingen mit Duldungsstatus – gut ansteht, sich mit diesem Sachverhalt zu beschäftigen, auch wenn wir eigentlich über bundesrechtliche Regelungen sprechen.

Zweite Vorbemerkung: Deswegen würde ich es sehr gut finden – jedenfalls ist das das Ziel meiner Fraktion –, wenn es möglich wäre, sich als Landtag von NRW nach der Anhörung gegenüber dem Gesetzgeber in Berlin gemeinsam aufzustellen. Das wäre eine gute Sache für die Betroffenen, weil schließlich hier bei uns in NRW die meisten von ihnen leben.

Jetzt komme ich zu den Fragen. So, wie ich die Sachverständigen verstanden habe, kann man die Betroffenen grob in zwei Gruppen einteilen: Einmal gibt es die Gruppe, die das Ziel der wirtschaftlichen Unabhängigkeit mit dem Ergebnis einer Verlängerung der Duldung erreichen kann. Ich gehe davon aus, dass die Innenministerkonferenz zunächst erst einmal eine Verlängerung um ein Jahr beschließen wird, in dem eine relevante Gruppe der Betroffenen es schaffen kann, sich wirtschaftlich unabhängig zu machen.

Mit meiner Frage möchte ich aber ähnlich wie Kollege Rudolph die zweite Gruppe in den Fokus nehmen, also diejenigen Betroffenen, die die wirtschaftliche Unabhängigkeit nicht erreichen werden – aus welchen Gründen auch immer. Wir reden hier über Menschen und deren Schicksale und müssen uns deshalb noch einmal anschauen, welche Lösungen für diese Betroffenen möglich sind.

Herr Reuter hat von einer allgemeinen, von einer generellen Härtefallregelung gesprochen.

(Günter Reuter [Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht Köln]:  
Generell statt nur in fünf Fällen!)

– Ich würde gerne einmal wissen, welche Fälle diese Regelung umfassen würde. Welche Menschen würden darunter fallen?

(Günter Reuter [Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht Köln]:  
Es ist ja gerade der Sinn des Generellen, dass man es eben nicht  
einzeln auflistet!)

**Vorsitzender Winfried Schittges:** Sie sind gleich dran, Herr Reuter.

**Monika Düker (GRÜNE):** Wir wollen hier in der Sachverständigenanhörung aber keine juristische Aufarbeitung, sondern es geht darum, diesen Fällen Gesichter zu geben. Um welche Problemgruppen handelt es sich da? Es ist die Problemgruppe der über 65-Jährigen angesprochen worden, die nicht mehr erwerbsfähig sind. Die Krankenversicherung dürfte eines der größten Problemfelder darstellen. Könnten die Sachverständigen, die jeden Tag mit den betroffenen Menschen zu tun haben, noch einmal etwas deutlicher hervorheben, um welche Härtefälle es geht?

Der Flüchtlingsrat spricht von einer Sozialklausel. Könnten Sie, Herr Drucks, das noch einmal erläutern? Sie sagten, damit sollten Lebensrisiken berücksichtigt werden. – Ich möchte einfach noch einmal eine konkrete Beschreibung haben, weil sie mir bisher ein wenig zu abstrakt war. Sie haben jeden Tag mit den Menschen zu tun. Könnten Sie uns noch einmal erläutern, um welche Menschen es sich handelt, welche Gruppen welcher Größe betroffen sind, was Einzelprobleme sind und was das größte Problem ist?

Diesbezüglich wende ich mich weniger an Sie, Herr Reuter, denn Sie haben bereits einen konkreten Vorschlag gemacht. Ich frage daher die anderen, wie sie die betroffene Gruppe definieren würden.

**Vorsitzender Winfried Schittges:** Danke schön, Frau Düker. – Ich sehe jetzt keine weiteren Wortmeldungen. Daher möchte ich Sie, Herr Reuter, Herr Gutheil, Herr Steitz und Herr Weckauf, bitten, in der genannten Reihenfolge zu antworten. Möchte sich darüber hinaus noch jemand zu Wort melden?

(Schwester Stefanie Müllenborn und Weihbischof Dr. Josef Voß melden sich zu Wort.)

– Frau Müllenborn und Herr Weihbischof Dr. Voß. – Zuerst aber bitte Herr Reuter. Könnten Sie bitte auf beide Wortmeldungen eingehen?

**Günter Reuter (Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht Köln):** Eine generelle Härtefallregelung bedeutet, dass man nicht an den fünf Fällen des § 104a Abs. 6 Aufenthaltsgesetz festhält, sondern dass man im Hinblick auf die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis allgemein formuliert, wann von den strengen Voraussetzungen der Lebensunterhaltssicherung abzuweichen ist. Ihnen, Frau Düker, schwebt jetzt offenbar vor, alle denkbaren Fälle, die darunter fallen könnten, im Gesetz anzudeuten. Das halte ich aber nicht für zweckmäßig, denn wenn es dann einen anders gelagerten Fall gibt, besteht wieder eine Lücke. Dass eine Ausländerbehörde einen bestimmten Fall als Härtefall anerkennt, eine andere aber nicht, werden Sie nie vermeiden können, denn das liegt gerade im Wesen unbestimmter Rechtsbegriffe.

(Monika Düker [GRÜNE]: Aber der 65-Jährige ohne Krankenversicherung würde unter die von Ihnen vorgeschlagene Regelung fallen?)

– Ja.

(Monika Düker [GRÜNE]: Okay.)

Ein anderes Beispiel sind Alleinerziehende mit Kindern. Wenn das zu betreuende Kind jünger als drei Jahre ist, kann man es der Mutter nicht zumuten, arbeiten zu gehen. Was ist aber, wenn es dreieinhalb oder vier Jahre alt ist und die Betreuungsmöglichkeiten unzureichend sind? Das Problem ist auch in dem Erlass angesprochen. Oder was ist mit Alleinerziehenden, die vorübergehend auf Sozialleistungen angewiesen sind? Bei ihnen kommt es entscheidend auf die Auslegung des Begriffs „vorübergehend“ an.

Es gibt eine Bandbreite von Fallgestaltungen, bei denen mir diese fünf Fälle zu eng sind. Ich schlage eine Gesetzesformulierung vor, die Härtefälle allgemein definiert. Ergänzend kann man sagen, dass insbesondere in den fünf schon bisher aufgezählten Fällen eine Härte vorliegt. Die Aufzählung der fünf Fälle als sogenannte Regelbeispiele zeigt dann, welche Bedeutung der zugrunde liegende Sachverhalt haben muss, damit er eine Härte ergibt. Das ist eine ganz normale gesetzestechnische Regelung. Man würde formulieren: Ein Härtefall liegt insbesondere vor bei ... – Das Wort „insbesondere“ lässt dann einigen Spielraum.

Außerdem möchte ich noch auf einen hier angesprochenen Punkt eingehen, der mir wichtig erscheint. Wenn ich Lebensunterhaltssicherung verlange und dem entgegengehalten wird, dass die Ausländer in der Vergangenheit gar nicht arbeiten konnten,

dann ist dazu Folgendes zu sagen: Die Leute haben eine Duldung. Bei einer Duldung darf man arbeiten; das steht im Gesetz. Wer länger als vier Jahre hier ist – und das sind die Leute ja –, für den gilt die Vorrangprüfung nicht.

(Monika Düker [GRÜNE]: Auch erst seit Kurzem!)

– 2007 ist die Regelung in Kraft getreten, und es geht jetzt um 2008 und 2009. Da kann man nicht sagen, dass sie nicht arbeiten durften. Außerdem ist die Residenzpflicht in § 61 Aufenthaltsgesetz gelockert worden. So stringent wie früher, als man zum Beispiel als Einwohner des Hochsauerlandkreises nicht ohne tausend Genehmigungen in einem anderen Kreis arbeiten durfte, ist das heute nicht mehr. Was war noch gleich der andere Punkt?

(Monika Düker [GRÜNE]: Wenn Sie sagen, dass Ihr Vorschlag zum Beispiel den 65-Jährigen ohne Krankenversicherung umfassen würde, dann bin ich voll zufrieden!)

– Ja, das könnte man darunter fassen. Mit „generell“ meine ich, gerade nicht tausend Einzelfälle aufzuzählen.

(Monika Düker [GRÜNE]: Ich wollte es einfach nur einmal ein bisschen konkreter haben!)

Fehlender Krankenversicherungsschutz bei erwerbsunfähigen über 65-Jährigen ist natürlich eines der Hauptprobleme. Ich würde auch dazu tendieren, Auszubildende, die den Hauptschulabschluss nachholen, darunter zu fassen. Die Verwaltungsvorschrift erfasst nur die Oberstufen an den allgemeinbildenden Schulen. Warum gehören nicht auch diejenigen in der Sekundarstufe I, diejenigen, die einen Hauptschulabschluss nachholen, dazu? Sind sie weniger wichtig oder weniger wert? Der NRW-Innenminister übernimmt natürlich nur das, was in der allgemeinen Verwaltungsvorschrift steht.

Ich will damit nur sagen, dass die geltenden Vorschriften zu eng sind. Der IMK-Beschluss vom 17. November 2006 war gut gedacht; damit wird sicherlich ein Großteil der Gründe abgedeckt. Aber der Anwendungsbereich muss dennoch erweitert werden. Ob man das gesetzestechnisch wieder über einen IMK-Beschluss macht oder ob man das in das Gesetz schreibt, ist letztlich nicht so wichtig. Mir wäre es aber lieber, wenn es im Gesetz stünde.

Schließlich darf man nicht vergessen, dass es in jedem Fall noch den § 25 Abs. 5 Aufenthaltsgesetz gibt, der gerade im Hinblick auf Familien mit Kindern, die ihr Heimatland gar nicht kennen, wichtig ist. Diesbezüglich wünsche ich mir manchmal auch eine etwas großzügigere Praxis der Ausländerbehörden. Die Ausländerbehörden bedauern es oft, dass es da keine Regelung gibt und dass es zu Kettenduldungen kommt. Aber die Ausländerbehörde hat es erst einmal durch eine gewisse Großzügigkeit selbst in der Hand, zu einer Aufenthaltserlaubnis zu kommen. Wenn das nicht klappt, dann landet der Fall natürlich bei den Gerichten; dann haben wir den Schwarzen Peter.

Ich gebe Ihnen, Herr Weckauf, im Hinblick auf die Ausschlussgründe recht: Viele liegen in der Person der Ausländer selbst begründet zum Beispiel in Form von Täuschungshandlungen im Zusammenhang mit der Passbeschaffung.

Mit den Altfallregelungen ist es so eine Sache. Der deutsche Gesetzgeber hat ein hohes Gerechtigkeitsdenken. Er will nicht diejenigen bevorzugen, die es jahrelang geschafft haben, möglichst lange hier zu bleiben, während die anderen, die brav ihre Sachen gepackt haben und in das Kosovo gefahren sind, in die Röhre gucken; das will man vermeiden. Deswegen werden Altfallregelungen immer kompliziert sein. Die Bewilligungstatbestände machen ein Drittel, die Ausschlussgründe zwei Drittel aus – grob gesagt. Als Richter wünsche ich mir manchmal eine etwas holzschnittartigere Betrachtung. Das muss nicht auf den Grundsatz hinauslaufen: Wer bestimmte Zeit da ist und keine gravierenden Straftaten begangen hat ... – Aber die Bestimmungen müssen schlanker werden. Allgemein wird von Verschlinkung geredet, aber wenn ich mir die Altfallregelung ansehe, dann kann ich schon auf Seite 12 entdecken, wo die Streitfälle angelegt sind. Man müsste da etwas mehr Mut fassen, ein Auge zudrücken und auch noch den einen oder anderen darunter fassen, der es vielleicht nicht verdient hat. Natürlich gilt das nicht für Straftäter, die zu mehr als 90 Tagessätzen verurteilt wurden.

Lebensunterhaltssicherung ist für mich ganz wichtig. Die Leute müssen Eigeninitiative zeigen, es müssen Pflöcke eingeschlagen werden, und sie müssen erst einmal ihren eigenen Teil leisten. Ich bin offen dafür, dass etwas geschieht, wenn sie das trotz aller Bemühungen nicht schaffen. Man darf die Anforderungen aber nicht von vornherein absenken.

**Vorsitzender Winfried Schittges:** Prima! Das hilft uns sehr bei unserer Bewertung. In den Fraktionen wird ja ohnehin im Anschluss an diese Anhörung beraten, aber Sie führen allesamt sehr gut in die tagtägliche Praxis ein. Deshalb bin ich Ihnen allen für Ihre engagierte Beteiligung dankbar. – Ich darf nun Sie, Herrn Gutheil, um die Beantwortung der an Sie gerichteten Fragen bitten. Bitte schön.

**LKR i. R. Joern-Erik Gutheil (Evangelische Kirche von Westfalen):** Die Frage, die Herr Dr. Rudolph mir gestellt hat, bezog sich auf die Gespräche nach der Veröffentlichung der Koalitionsvereinbarung. Wir gehen davon aus, dass es eine Verlängerung geben wird; dazu laufen schon seit längerer Zeit Gespräche. Die Frage ist, ob die Frist von einem Jahr ausreichend ist. Wir sind da anderer Auffassung. Wir glauben, dass die jetzige Regelung angesichts der gegenwärtigen wirtschaftlichen Situation für viele eine große Hürde ist, die sie nicht nehmen können. Die Frage ist, was dann geschieht. Wird es dann wieder so sein, dass die Betroffenen nur geduldet werden?

Frau Düker hat mit Recht nach den Gesichtern hinter den Fällen gefragt. Ich habe versucht, das deutlich zu machen. Wenn ich unverschuldet arbeitslos werde, falle ich auch gleich nicht mehr unter die Bleiberechtsregelung. Das ist natürlich eine ganz schwierige Situation; da muss es eine gewisse Sicherheit geben. Das Gleiche gilt für die Menschen, die sich bis jetzt in unfreiwilliger Erwerbslosigkeit befanden und die sich qualifizieren wollen, das aber nicht können. Dieses Problem ist sehr wichtig. Wir

müssen den Menschen die Chance geben, sich zu qualifizieren; diese Chance hat es in der Vergangenheit nicht gegeben.

Ich habe bewusst auf die Hauptschule abgestellt und das Problem einmal an einer Volkshochschule verdeutlicht, welche die Weiterbildung zur Erreichung eines Schulabschlusses im Fokus hat. In Klassenstufe 10 fallen 23 % der Schüler in dieses Tableau. Meiner Meinung nach muss ihnen deshalb auch eine entsprechende Chance gegeben werden. Die Situation bei der Weiterbildung wird nicht nur in Düsseldorf so sein, sondern auch in anderen Städten unseres Landes. Da gibt es eindeutig ein Loch, das gefüllt werden muss; da muss etwas getan werden.

Die Sozialklausel – ich denke, dass wir dazu schon genug gehört haben – betrifft natürlich die älteren Menschen, die Traumatisierten, die Erwerbsunfähigen und pflegende Angehörige. Es muss eine Regelung gefunden werden, um diese Menschen auch tatsächlich hier zu behalten. Es gibt Ausländerbehörden, die da sehr behutsam vorgehen und uns Chancen eröffnen. Wir haben solche Fälle des Öfteren in der Härtefallkommission zu entscheiden. Aber es wäre auch diesbezüglich eine größere Sicherheit erforderlich.

**Vorsitzender Winfried Schittges:** Danke schön, Herr Gutheil. – Bitte schön, Herr Steitz.

**Wilhelm Steitz (Stadt Dortmund):** Herr Reuter, ich bin da voll bei Ihnen. Eine solche Öffnungsklausel – oder wie auch immer man das nennen will – wäre sicherlich etwas, womit man sehr viele sachgerechte Lösungen für einzelne Fälle, die eine Härte darstellen, finden könnte, bevor sie zum Verwaltungsgericht kommen. Aber das entspricht leider überhaupt nicht der Tradition des deutschen Ausländerrechts und der Art und Weise, wie es umgesetzt und verwaltet wird. Es gibt wohl kein Rechtsgebiet auf Kommunalebene, bei dem für den einzelnen Sachbearbeiter grundsätzlich ein so enger Rahmen besteht. Egal ob es im alten BSHG, in den jetzigen Hartz-Gesetzen oder im Baurecht ist – überall findet der Sachbearbeiter irgendwelche Öffnungsklauseln, mit denen er etwas machen kann, was vielleicht nicht der Regel entspricht.

In der Folge gibt es natürlich große Unterschiede zwischen den einzelnen Kommunen; es war schon immer so, dass das eine Sozialamt es so, das nächste es anders sieht. Der Gesetzgeber hat aber niemals besonderen Wert darauf gelegt, Einzelfallgerechtigkeit dadurch herzustellen, dass es ganz kleinteilige Vorgaben für die Behörden gab. Ich fände es schön, wenn man darüber nachdenken würde, ob man den Kommunen und ihren Sachbearbeitern nicht mehr Eigenverantwortung geben will. Aber gelebt wurde es bislang so nicht, und das wäre sicher ein für die Kommunen sehr schwieriger Paradigmenwechsel.

Ich will nur ein Beispiel nennen: Ich habe in meiner Behörde sehr große Schwierigkeiten, bei den Mitarbeitern Akzeptanz für meine Vorgabe zu finden, bei Härtefallanfragen – wenn also die Härtefallkommission sich mit einem Fall beschäftigen möchte – von vornherein ein Votum abzugeben, zu sagen, dass man das als Ausländerbehörde begrüßt und einer positiven Entscheidung der Härtefallkommission selbst-

verständlich folgen wird oder dass man sich das im Einzelfall vielleicht auch einmal nur schwer vorstellen kann. Das bereitet schon unglaubliche Schwierigkeiten. Da heißt es, es gebe ein Gesetz mit entsprechenden Vorgaben, und die Härtefallkommission sei etwas ganz anderes, womit man nichts zu tun haben möchte; man möchte nur die eigenen Vorschriften abarbeiten.

**Vorsitzender Winfried Schittges:** Ein Dezernent weiß, wovon er spricht.

**Wilhelm Steitz (Stadt Dortmund):** Ich würde das begrüßen, aber es wird eine gewisse Zeit dauern, bis man das in den Behörden auch so lebt.

Die Jahresfrist hat aus meiner Sicht zwei Funktionen. Zum ersten hat man dadurch Zeit, das abzuarbeiten, was bisher nicht abzuarbeiten war, damit es am 1. Januar 2010 nicht einen Haufen von Problemen bei den örtlichen Behörden gibt. Zum anderen kann der Gesetzgeber noch einmal darüber nachdenken, ob diese Stichtagsregelung auf Dauer sinnvoll ist. Man hat damit Zeit für ein Gesetzgebungsverfahren, um etwas Solides und Nachhaltiges zu finden. – Danke schön.

**Vorsitzender Winfried Schittges:** Vielen Dank, Herr Steitz. – Nun bitte Sie, Herr Weckauf.

**Manfred Weckauf (Rhein-Kreis Neuss):** Vielleicht darf ich mit einer Entgegnung auf das beginnen, was Frau Düker gefragt hatte. Ich will einmal versuchen, verschiedenen Fällen ein Gesicht zu geben. Wir haben schon darüber diskutiert, Frau Düker. Natürlich gibt es ein Problem im Hinblick auf die Leute, die ganz einfach nicht begünstigt werden können – auch nicht über eine Härtefallregelung –, weil das den Grundsätzen der Rechtsstaatlichkeit widersprechen würde. Das sind diejenigen, die sich verweigern – sei es bei der Klärung ihrer Identität, sei es bei der Mitwirkung bei der Passbeschaffung oder sei es bei der Abgabe der Freiwilligkeitserklärung. Das sind die Fälle, in denen die Ausländerbehörden wohl auch zukünftig – ich kann mir das gar nicht anders vorstellen – sagen werden: Nein, für diese Fälle kann auch unter humanitären Gesichtspunkten keine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. – Alles andere hätte sicherlich auch eine Sogwirkung bei der Einwanderung über das Asylverfahren zur Folge, zu der ich nur sagen kann, dass wir die 90er-Jahre, Gott sei Dank, überwunden haben.

Es ist natürlich zuzugeben, dass die Forderung der Behörden gegenüber den Betroffenen, sich selbst ein Grab zu schaufeln, den Touch einer gewissen Schizophrenie hat, also ihre Identität preiszugeben sowie ihre Freiwilligkeitserklärung abzugeben und damit die Voraussetzung dafür zu schaffen, dass sie dorthin abgeschoben werden, wo sie eigentlich nicht hinwollen. Wenn man das verhindern will, müsste ein anderer politischer Grundgedanke her, und man müsste die Einwanderung über das Asylverfahren akzeptieren. Auf dem Wege würde man sicherlich andere Lösungsansätze finden können.

Die von Herrn Reuter vorgeschlagene generelle Härtefallregelung hat natürlich einen gewissen Charme; das gestehe ich zu.

(Günter Reuter [Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht Köln]:  
Auch Vorteile! Nicht nur Charme!)

– Ja, natürlich. – Aber die separate Härtefallregelung ließe sich durch eine andere Anwendung des § 25 Abs. 5 Aufenthaltsgesetz viel besser umsetzen. § 25 Abs. 5 Aufenthaltsgesetz könnte mit kleineren notwendigen Änderungen ohne Weiteres die Basis für die Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen aus humanitären Gründen sein.

Ich möchte in diesem Zusammenhang noch einmal daran erinnern – das kommt auch in meinem Statement zum Ausdruck –, dass ich mir nicht sicher bin, ob es nicht in einer großen Zahl von Fällen durch den langjährigen Aufenthalt sowohl der Betroffenen als auch der Kinder, die hier in Deutschland geboren oder aufgewachsen sind, zur Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen nach § 25 Abs. 5 Aufenthaltsgesetz kommen wird. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte wird sich sicherlich dazu äußern, ob bei einem solch langen Aufenthalt, ob man bei einer solchen zumindest sozialen Integration der Kinder noch von einer Zumutbarkeit der Ausreise in das – in Anführungszeichen – „Heimatland“ gesprochen werden kann. – Herr Dr. Rudolph, habe ich Ihre Frage beantwortet?

(Monika Düker [GRÜNE]: Dann machen wir das einfach so, wie Herr Reuter gesagt hat! – Dr. Karsten Rudolph [SPD]: Wir können das ja nicht machen! Das ist ja Sache des Bundesgesetzgebers!)

**Vorsitzender Winfried Schittges:** Ich wäre dankbar, wenn die Fraktionen sich nach der Anhörung beraten würden. Wir können jetzt nicht durch Zuruf festlegen, wie wir beispielsweise die Beantwortung oder die Vorschläge behandeln wollen. – Herr Weckauf, ich danke Ihnen jedenfalls herzlich für die Beantwortung und darf nun Sie, Schwester Stefanie Müllenborn, zu Wort bitten.

**Schwester Stefanie Müllenborn (Bistum Münster):** Wir sind jetzt bei § 25 Abs. 5 Aufenthaltsgesetz angelangt. Das ist auch die Vorschrift, die uns in der Praxis sehr beschäftigt. Ich will ein Beispiel nennen: Ein Roma aus dem Kosovo, Familienvater, hatte mit 40 Jahren einen Schlaganfall. Die Kinder sind alle in der Schule, ein Sohn macht schon den Meister als Friseur. Die Ausländerbehörde hat bei der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis des Mannes irgendwann § 104 Aufenthaltsgesetz angewendet. Da habe ich mich gefragt, warum. – Es hieß, vielleicht komme er doch wieder in Arbeit.

Das ist kein Einzelfall, sondern es gibt viele derartige Fälle. Es heißt dann, dass man unter § 104 Aufenthaltsgesetz eine bessere Aufenthaltserlaubnis bekommt, wenn man später Arbeit hat; das war der Grund. Meine Frage ist, ob man den Ausländerbehörden jetzt sagt, dass alle Menschen, die einmal unter § 25 Abs. 5 Aufenthaltsgesetz fielen – sie sind jetzt verängstigt –, auch wieder darunter gefasst werden können? Oder kommt da erst wieder eine Prüfung über das Gesundheitsamt usw.?

Macht man sich diese Arbeit dann wieder bei Menschen, die schon zwanzig Jahre hier sind?

Auch die Fristen von sechs oder acht Jahren kann ich überhaupt nicht nachvollziehen. Wir haben Iraker, denen zum Erreichen der acht Jahre noch ein paar Monate oder auch nur drei Tage fehlen, die inzwischen krank geworden sind, weil sie nicht arbeiten können. Ich habe einen Fall, wo ein Betroffener dauernd in der Psychiatrie ist. Wenn er vor sieben oder sechs Jahren eine Aufenthaltserlaubnis bekommen hätte, hätte er gearbeitet.

Außerdem – das hat auch mich sehr erstaunt – kommen Menschen in die Beratung und sagen: Da kommen 2.500 Iraker, die sofort eine Aufenthaltserlaubnis bekommen. Und was ist mit uns? Das sind alles Einzelschicksale, bei denen das Gesetz überhaupt nicht das hergibt, was die Menschen brauchen.

Es wurde eben gesagt, dass die Menschen manchmal keine Pässe bekommen. Es gibt Länder, die wirklich keine Pässe ausstellen, auch wenn wir uns die Finger wund schreiben. Zum Beispiel haben wir von Aserbaidschan noch keinen einzigen Pass bekommen. In einem Telefonat wurde mir einmal gesagt, dass Armenier, die Aserbaidschan für fünf Jahre verlassen haben, die Staatsangehörigkeit verloren haben; deshalb werden sie nie einen Pass bekommen. Da gibt es Geburten von Kindern, die nie beurkundet werden; die Kinder sind dann mitunter schon acht Jahre hier.

Bei dem Zuwanderungsrecht stößt man auch in anderen Gesetzen immer wieder auf Situationen, bei denen man sich sagt: Das kann nicht sein. – Ich will das Beispiel eines Ehepaars aus Aserbaidschan mit zwei Söhnen nennen. Die Frau hat nach § 25 Abs. 3 Aufenthaltsgesetz eine Aufenthaltserlaubnis bekommen, der Mann, ein Arzt, hat eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 Aufenthaltsgesetz bekommen. Er ist Herzspezialist. Wir haben keine Anerkennung von der Bezirksregierung in Münster für ihn bekommen können. Von dort hieß es immer, dass das erst geschehen kann, wenn er einen anderen Status bekommt. Aber die Ausländerbehörde hat ihm keinen anderen Status gegeben. Somit konnte er seinen Beruf nicht ausüben. Er ist jetzt sechs oder sieben Jahre hier. Wenn man das einmal hochrechnet, kommt man auf Tausende von Euro, die die Stadt bezahlen musste. Erstens hätte die Familie einen besseren Lebensstandard gehabt, wenn er gearbeitet hätte, und zweitens hätte die Stadt Geld gespart. Das gibt das Gesetz nicht her. Das sind nur ein paar Beispiele, die ich einmal anführen wollte.

Es gibt wirklich sehr viele traumatisiert Menschen, bei denen man nicht dahinterkommt, wie man ihnen helfen kann; sie leben in Angst. Ich war gerade 14 Tage in Malawi – das ist eines der ärmsten Länder Afrikas – und habe einmal gefragt, ob es dort auch Flüchtlinge gibt und was man mit ihnen macht. Ja, hieß es, es gäbe Flüchtlinge, und diese würden ein Jahr in ein Lager kommen, danach eine Aufenthaltserlaubnis erhalten und müssten sich dann aber selbst versorgen, müssen also sehen, wie sie ihren Lebensunterhalt bestreiten. Sie werden aber nicht in Länder abgeschoben, in denen sie wieder um ihr Leben fürchten müssen.

**Vorsitzender Winfried Schittges:** Schwester Müllenborn, ich danke Ihnen herzlich. – Auch Sie, Herr Weihbischof Dr. Voß, sehen noch Beantwortungsbedarf. Nach Ihnen kommt dann Herr Kruse an die Reihe. – Bitte schön, Herr Dr. Voß.

**Weihbischof Dr. Josef Voß (Bistum Münster):** Ich bin zwar kein Jurist, habe aber in meiner schriftlichen Stellungnahme geschrieben, dass die im Gesetz vorhandenen Ansätze manchen Druck aus der Sache herausnehmen könnten, wenn man großzügigeren Gebrauch von ihnen machen würde. Ob das über eine allgemeine Härtefallregelung oder über § 25 Abs. 5 Aufenthaltsgesetz geschieht, ist dabei nicht so wichtig. Ich bin seit 30 Jahren in diesem Bereich tätig, früher beim Caritasverband und jetzt in der Migrationskommission. Ich weiß nicht, wie viele Altfallregelungen – und zwar immer mit all den Konsequenzen, über die wir jetzt diskutieren – ich inzwischen erlebt habe.

Unsere Erwartungen gehen in die Richtung, dass man durch eine Öffnung, die im Gesetz im Grunde genommen angelegt ist, zum einen von einer Stichtagsregelung wegkommen, stärker zu einer Einzelfallprüfung übergehen und damit manches von dem auffangen könnte, was uns die angesprochenen Schwierigkeiten macht. Außerdem ist es in der Tendenz des Gesetzes angelegt – das war damals auch die Erwartung, die seitens der unabhängigen Kommission damit verbunden war –, etwas mehr Flexibilität zu bekommen und damit ein Stück weit von den Kettenduldungen wegkommen.

Während meiner 30 Jahre in diesem Bereich hatten wir es mit vielen Menschen zu tun, zum Beispiel aus Sri Lanka, die dauernd von befristeten Duldungen betroffen waren und auch aus diesem Grund nicht in längerfristige Arbeitsverhältnisse kommen konnten. Denn wer stellt schon jemanden an, wenn er immer wieder zur Prüfung muss?

Das Problem der Roma aus dem Kosovo ist, dass sie bislang im Grunde nirgendwo integriert sind – auch nicht in ihren Herkunftsländern –, abgesehen davon, dass sie einen gewissen Schutz in der Zeit des kommunistischen Regimes hatten. Aber mit der Wende ist da sehr viel in Bewegung geraten. Jedenfalls haben diese Menschen unter den jetzigen Umständen kaum echte Zukunftschancen. Wir haben die Frage seitens der Kirchen inzwischen auch nach Brüssel getragen; das ist eine europäische Aufgabe. Irgendwie müsste man diese Kette einmal durchbrechen und wirklich etwas auf den Weg bringen. Jetzt schiebt einer das Problem zum anderen weiter. Von daher setzen wir uns für eine Öffnung ein, um etwas Spielraum zu bekommen.

**Vorsitzender Winfried Schittges:** Danke schön. – Als Nächste haben sich Herr Kollege Kruse und danach Herr Kollege Lohn zu Wort gemeldet. – Bitte schön, Herr Kruse.

**Theo Kruse (CDU):** Ich danke zunächst dem Antragsteller für diese Anhörung, für dieses Sachverständigengespräch. Ich danke natürlich in besonderer Weise den Sachverständigen für die von ihnen vorgelegten schriftlichen Stellungnahmen, aber auch für ihre Wortbeiträge; man lernt dazu. Häufig werden Sachverständigengesprä-

che dafür eingesetzt oder auch – in Anführungsstrichen – „missbraucht“, um politische Positionen darzulegen. Dieser Versuchung möchte ich nicht erliegen.

Allerdings mache ich keinen Hehl daraus, dass ich sehr viel Sympathie für die von Ihnen, Herr Reuter, vorgeschlagene Vorgehensweise habe. Das werden wir auch in der CDU-Fraktion in unserem Arbeitskreis in Ruhe auswerten. Ich möchte auch deutlich machen, dass ich sehr viel davon halte, dass es in den 16 Ländern nicht unterschiedliche Regelungen gibt. Es ist bei allen Vor- und Nachteilen, die der Föderalismus so mit sich bringt, aus unterschiedlichen Gründen sinnvoll, dass es eine bundeseinheitliche Regelung gibt.

Über die Spielräume, die die einzelnen Ausländerbehörden haben sollten, kann man sicherlich streiten. Aber wir können nicht jeden Einzelfall per Gesetz regeln; das wird nicht möglich sein.

Abschließend habe ich eine Frage vor allem an Sie, Herr Weckauf, aber auch an Sie, Herr Steitz, der Sie sich seit 1983 mit dem Thema beschäftigen. Wie schätzen Sie die Motivation, die Eigeninitiative der Betroffenen ein? Wie sieht das nach Ihrer Kenntnis vor Ort aus? Ich habe aus keiner Stellungnahme entnommen, dass es ein bedingungsloses „Weiter so!“ geben sollte. Es muss also schon ein Bemühen, eine Motivation und eine Eigeninitiative der Betroffenen geben, den Lebensunterhalt aus eigener Kraft bestreiten zu können. Wie ist da Ihre Erfahrung aufgrund Ihrer langjährigen Tätigkeit in diesem Bereich?

**Vorsitzender Winfried Schittges:** Ich bitte mit Blick auf die Zeit darum, die Frage des Kollegen Lohn gleich anzuschließen. Gibt es sonst noch weitere Wortmeldungen? – Dann ist die Wortmeldung von Herrn Lohn die letzte. – Herr Drucks, Sie möchten noch etwas sagen? Selbstverständlich haben die Sachverständigen jederzeit noch die Möglichkeit, das Wort zu ergreifen, auch wenn keine konkrete Frage an sie gerichtet wurde. – Nun Herr Kollege Lohn.

**Werner Lohn (CDU):** Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich schließe mich erst einmal dem Dank des Kollegen Kruse an die Sachverständigen für ihre Ausführungen an. Ich habe eine generelle Frage zum Erfordernis der wirtschaftlichen Integration. Welche Signal- bzw. Sogwirkung könnte davon ausgehen, wenn man jetzt die Stichtagsregelung wegfallen lassen und die Anforderungen im Hinblick auf die wirtschaftliche Integration auf ein Niveau gegen null zurückfahren würde? Die Frage würde ich gerne von Herrn Reuter und von Herrn Weckauf, der dazu eben schon etwas angedeutet hat, beantwortet haben.

Darüber hinaus scheint der Vorschlag von Herrn Reuter auf große Sympathie zu stoßen; das kann ich auch für mich bestätigen. Die Regelungstechnik mit den Regelbeispielen gibt es ja auch in anderen Rechtsbereichen. Die Frage ist nur, ob der Verantwortungsdruck auf den einzelnen Sachbearbeiter bzw. auf den einzelnen Leiter der Ausländerbehörde damit nicht so groß wird, dass er der politischen Einflussnahme bzw. der Einflussnahme durch die Medien ausgesetzt sein würde, und ob das zu verantworten ist. Außerdem ist es die Frage, ob die einheitliche Rechtsanwendung dann nicht auf andere Art und Weise gewährleistet werden müsste, und zwar nicht

nur durch eine Vielzahl von Gerichtsurteilen, die wahrscheinlich die zwangsläufige Folge wären.

Schließlich reden wir ganz oft von Kosovaren, von Roma und von Armeniern aus Aserbaidschan. Für die Zukunft müssen wir uns vielmehr darauf einstellen, dass der Flüchtlingsdruck aus Afrika in Richtung Europa immer größer wird. Bisher gibt es da keine einheitliche Verfahrensweise, im Gegenteil: Die Mittelmeerränderländer werden mit ihren Problemen mehr oder weniger allein gelassen. Eine Regelung, die wir jetzt in Deutschland treffen wollen, müsste aus meiner Sicht auch auf europäischer Ebene abgestimmt werden; Herr Weihbischof Dr. Voß hat das eben angesprochen. Vielleicht könnten Sie einmal darstellen, wie die Situation in unseren Nachbarländern Ihrer Meinung nach jetzt aussieht und wie mögliche Lösungen aussehen könnten. – Danke schön.

**Vorsitzender Winfried Schittges:** Mit der letzten Wortmeldung wird die Beratung zum Bleiberecht natürlich etwas ausgeweitet. Ich bitte herzlich um eine kurze Beantwortung; sonst müssten wir eine eigene Veranstaltung dazu machen. Wer hat zuerst Beantwortungsbedarf? – Herr Drucks, Sie hatten sich gemeldet. Bitte schön, Herr Drucks.

**Heinz Drucks (Flüchtlingsrat NRW e. V.):** Ich wollte natürlich auch zum Ausdruck bringen, dass es auch aus Sicht des Flüchtlingsrates eine normale Verpflichtung eines jeden Bürgers ist, der in Deutschland lebt, seinen Lebensunterhalt aus eigener Kraft zu bestreiten, so weit er das kann.

Die Forderung nach einer Sozialklausel meint Folgendes: Für denjenigen, der es nicht kann, gibt es in Deutschland Ausnahmen. Wir fordern, diese Ausnahmen auch bei den Flüchtlingen anzuwenden. Wir fordern keine generelle Regelung, alle Flüchtlinge zu alimentieren. Das steht weder in meiner Stellungnahme, noch ist das eine Forderung irgendeiner Einrichtung aus dem Bereich der Flüchtlingsarbeit.

Tatsächlich geht es um Härtefälle, also um die Fälle, die aufgrund der wirtschaftlichen Situation oder ihrer Vorgeschichte nicht in der Lage sind, ihren Lebensunterhalt eigenständig zu erwirtschaften. Dies gilt insbesondere nach dem Urteil, das heute schon mehrfach angesprochen worden ist. Viele Behördenvertreter haben erklärt, dass selbst ihre Mitarbeiter der mittleren Ebene über nicht genügend Einkommen verfügen, wenn sie mehr als vier Kinder haben. Dann würde das Geld, das ein mittlerer Verwaltungsbeamter verdient, schon nicht ausreichen, um den Lebensunterhalt wie gefordert zu decken. Das muss man zur Kenntnis nehmen und dann realisieren, welche Qualifizierung diejenigen haben, um die es hierbei eigentlich geht. Können sie diese geforderten Werte überhaupt erreichen?

Ich möchte noch einige Anmerkungen zur Frage der Arbeitswilligkeit oder -unwilligkeit und zur Motivation machen. Ich kann aus meinem Bereich sagen, dass weit über 70 % der Personen mit Duldungserlaubnis nicht über eine Arbeitserlaubnis verfügen. Die Regelung, dass nach vier Jahren eine Arbeitserlaubnis ohne Vorrangregelung erteilt werden kann, ist ganz neu.

Ich habe bezogen auf die jetzt nach der Bleiberechtsregelung in Deutschland befindlichen Betroffenen auch nicht gesagt, dass diejenigen, die seit zwei Jahren eine Aufenthaltserlaubnis haben, nicht arbeiten könnten. Sie können natürlich arbeiten. Aber während der Jahre, die sie schon hier sind, konnten sie nicht arbeiten.

In der Regel heißt es: Erwerbstätigkeit nur nach Zustimmung der Ausländerbehörde. – Das ist Auslegungssache. Wenn dann der Vorwurf einer irgendwie gearteten und nicht geleisteten Mitwirkung erhoben wird, gibt es über Jahre hinweg keine Arbeitserlaubnis.

Sie kennen alle folgenden Fall: Ein Arbeitgeber schreibt eine Stelle aus. Ein Flüchtling kommt mit der Beschreibung dieser Stelle zur Ausländerbehörde, die als einzige Instanz – früher prüfte auch die Arbeitsverwaltung – vier bis sechs Wochen prüft. Welcher Arbeitgeber wartet bei einem solchen Arbeitsplatz vier bis sechs Wochen auf eine Entscheidung einer Behörde? Bis dahin ist der Arbeitsplatz längst vergeben.

Solche Punkte muss man mitberücksichtigen, wenn man immer wieder in den Raum stellt, dass da die Motivation fehlt. – Wer acht, neun oder zehn Jahre lang nicht arbeiten durfte, wer nicht qualifiziert worden ist, weil er nicht an Qualifizierungsmaßnahmen teilnehmen durfte, hat heute erhebliche Probleme, in den Arbeitsmarkt integriert zu werden.

Einige Sätze möchte ich noch zu der Frage sagen, die immer im Raum steht, es gäbe eventuell eine Chance auf eine Verlängerung um ein Jahr. Diese würde das Problem überhaupt nicht verändern. Die Menschen haben jetzt schon keine Qualifizierungsmaßnahme aufgenommen. Ich habe vorhin versucht, darauf hinzuweisen, dass die ESF-Programme, die eigentlich zur Qualifizierung gedacht waren, nicht genutzt werden konnten.

Wenn jetzt wieder nur eine Verlängerung für ein Jahr im Raum steht, bedeutet das, dass die Leute unmittelbar arbeiten müssen, ohne sich erst zu qualifizieren, um ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern. Insofern ist aus unserer Sicht eine Verlängerung um ein Jahr nicht wirklich eine Lösung, die den Menschen gerecht wird und die auch nur in Ansätzen eine Lösung des Problems darstellen wird. – Danke schön.

**Vorsitzender Winfried Schittges:** Dann fangen wir zunächst mit Ihnen an, Herr Steitz, dann kommt Herr Voß und anschließend Herr Gutheil. Herr Reuter, wenn Sie – last but not least – das Wort ergreifen würden, wäre ich Ihnen dankbar.

Aber dann bitte ich um Verständnis, wir haben jetzt fünf nach halb zwölf: Wenn kein weiterer dringender Erinnerungs- oder Wortmeldebedarf besteht, komme ich dann zum Ende unserer heutigen Anhörung. Bitte richten Sie sich dementsprechend ein, dass Sie noch Botschaften, Zielsetzungen und Orientierungen an den Innenausschuss geben. Ich wäre Ihnen für jede Art von Bereicherung, wie Sie sie uns bisher vermittelt haben, dankbar. – Sie haben das Wort. Bitte schön, Herr Steitz.

**Wilhelm Steitz (Stadt Dortmund):** Zu Ihrer ersten Frage, Herr Kruse, nach der Integrations- oder Arbeitsaufnahmemotivation: Ich kann nur sagen, dass die Motivation

jedenfalls öfter und auch stärker vorhanden ist, als wir ihr mit den entsprechenden Angeboten begegnen könnten.

Das ist aber nicht nur bei Flüchtlingen der Fall, sondern auch in allen anderen Bereichen. Bei unseren Integrationskursen, die jetzt zum Beispiel stundenmäßig etwas gesteigert worden sind, fragen die Leute immer: Wie kann ich das denn jetzt beibehalten? Wie kann ich mein Deutschniveau noch verbessern?

Jedenfalls in einer Stadt wie Dortmund haben wir gar nicht genug Angebote, um die Integration zu fördern. Ich habe in den schriftlichen Ausführungen dargelegt, dass wir für die Personengruppe, über die wir hier heute diskutieren, Angebote gemacht haben. Aber auch das war im Prinzip überzeichnet. Wir haben das über ESF-Mittel finanziert. Ähnliche Angebote hat es auch in Münster relativ erfolgreich gegeben.

Wir stellen uns nicht die Frage „Sind die Leute hinreichend motiviert?“, sondern wir stellen uns immer die Frage „Woher bekommen wir das Geld, um diese dringend nötigen Angebote zu finanzieren?“ Wir brauchten letztlich mehr Mittel, weil wir früher anfangen müssen. Es ist nicht hinzunehmen, so lange zu warten, bis man Flüchtlingen wirklich ein Deutschangebot machen kann, wenn man sich anschaut, welche Karrieren die unbegleiteten Minderjährigen hinlegen. Dortmund hat traditionell einen hohen Anteil an unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen. Wenn man sich mit denjenigen auseinandersetzt, die sie betreut haben, stellt man fest, dass die Motivation unglaublich groß ist.

Schauen Sie sich an, welche Motivation die haben, die mit 12, 13, 14 oder 15 Jahren hierher kommen und was sie unternehmen, um ganz schnell Deutsch zu lernen, um dann eine Berufsausbildung zu machen. Letztlich kommt keiner aus dem Prozess heraus, ohne unter schwersten Bedingungen, also ohne Eltern und ohne Familie, eine Berufsausbildung abgeschlossen zu haben.

Die Sogwirkung ist ein uraltes Thema. Wenn ich mir anschauere, was die Leute auf sich nehmen, um hierher zu kommen, glaube ich nicht, dass wir sie in irgendeiner Form durch eine Änderung der Bedingungen abschrecken können. Das ist immer wieder diskutiert worden.

Wir haben nun einmal die Erstaufnahme für Flüchtlinge in Dortmund. Über 50 % kommen im Moment aus dem Irak und aus Afghanistan, was mit Sicherheit kein Zufall ist. Ich glaube, dass die Leute dort vor Zuständen flüchten, die sie daran hindern, darüber nachzudenken, welche rechtlichen oder sozialen Perspektiven sie in ihrem Fluchtland haben. – Danke schön.

**Vorsitzender Winfried Schittges:** Herr Steitz, vielen Dank. – Herr Weihbischof Dr. Voss, Sie haben das Wort.

**Weihbischof Dr. Josef Voß (Bistum Münster):** Die Verlängerung um ein Jahr bewirkt zunächst einmal, dass man Luft hat, um das eine oder andere noch einmal zu überdenken, was geändert werden muss. Denn einiges ist hier festgefahren. Nur mit der Verlängerung der Frist ist es nicht getan.

Zur Frage, die Sie eben mit dem Stichwort Afrika ansprachen: Ich habe zweimal an der Konferenz der europäischen und afrikanischen Bischöfe, gerade aus den stark betroffenen Herkunftsländern, teilgenommen. Das führt jetzt allerdings über den Kern der Bleiberechtsregelung hinaus. Aber uns allen ist deutlich geworden: Solange es dieses starke Gefälle zwischen Süd und Nord gibt und solange wir überall von einer Globalisierung der Informationsmärkte, der Warenmärkte, der Tourismuskmärkte usw. sprechen, wird es auch eine Globalisierung dieser Wanderungen geben, die nicht aufhören werden. Dies gilt vor allen Dingen in den Ländern, in denen es Menschenrechtsverletzungen in dieser gravierenden Form gibt und in denen zugleich das Problem der Korruption bei diesen Bad-Governments ein solches Maß angenommen hat, dass im Grunde keine Lebensperspektive mehr möglich ist.

Wenn man dann noch bedenkt, wie stark auch internationale Verflechtungen damit verbunden sind, sehen wir, dass darin eine Ursache dafür liegt, dass wir mit diesem Kernproblem auch auf Dauer rechnen müssen. Wir haben auch eine Globalisierung der Not und nicht nur eine Globalisierung in dem positiven Sinne, in dem das Wort oft gebraucht wird.

Im Päpstlichen Rat für Migration wurde im November nochmals die Frage thematisiert: Wie können die Kirchen helfen, Menschen in den Herkunftsländern darauf aufmerksam zu machen, dass sie bedenken, auf welches Risiko sie sich einlassen, wenn sie sich auf diese Fahrt begeben? Das ist eine andere Form der Boatpeople von Vietnam.

Ich war vor Kurzem in Würzburg zu einem Gedenkgottesdienst der Gemeinschaft Sant'Egidio. Man kennt die Namen von 15.000 Toten, die in den letzten fünf Jahre verschollen sind, die man in den Fahrgestellen von Flugzeugen gefunden hat, in Kühlwagen, die ihr Leben auf der Flucht verloren haben. Das ist also sehr risikoreich – auch wenn sie wieder zurückgeführt werden in die Sahara, wie es auch geschieht. Dieses Problem steht sicherlich im Hintergrund, hat aber nichts mit Sogwirkung zu tun.

Bischöfe haben uns glaubhaft dargestellt: Wenn sich jemand auf diesen Weg macht, steht eine ganze Familie dahinter, die das gesamte Ersparte zusammenbringt, damit sich die Betroffenen auf diesen Weg begeben können – in der Hoffnung, dass sie später auch Rücküberweisungen bekommen, von denen wir aufgrund der Untersuchungen wissen, dass sie inzwischen höher als die Entwicklungshilfe ausfallen. Also sind viele Länder daran interessiert und lassen die Menschen fahren.

Hier tut sich ein ganz neues Feld auf, das nicht mehr nur über das Bleiberecht zu regeln ist, sondern auch das Außenministerium muss zusammen mit dem Entwicklungsministerium in einer anderen Weise mit in die Pflicht genommen werden, damit man Ländern hilft, sich tatsächlich in eine Richtung zu entwickeln, die Menschen nicht mehr unter den Druck bringt, auswandern zu müssen. Das ist keine freiwillige Auswanderung mehr.

**Vorsitzender Winfried Schittges:** Bitte schön, Herr Gutheil. Anschließend kommt Herr Reuter dran.

**LKR i. R. Joern-Erik Gutheil (Evangelische Kirche von Westfalen):** Ich fange mit dem letzten Punkt an, der nicht unbedingt Gegenstand unseres heutigen Sachverständigengesprächs ist. Sie merken: Die kirchlichen Vertreter sind immer unterwegs, nicht nur in Malta. Daher kenne ich natürlich die Situation. Gestern haben Sie in der Zeitung lesen können – so etwas liest man fast jeden Tag –, dass Flüchtlinge in der Ägäis zu Tode gekommen sind. Das ist in der Tat ein riesiges Problem. Ich will mich jetzt nicht in die Ausführungen vertiefen, die Weihbischof Voß schon zu Recht gemacht hat.

Wir haben versucht, solch ein Projekt in Marokko zu starten, wo Flüchtlinge, die dort in der Hoffnung ankommen, nach Europa zu gelangen, eine Ausbildung in einer kleinen reformierten Gemeinde, an der Universität oder in einem handwerklichen Bereich bekommen. Die Absicht besteht, dass sie, wenn sie das Diplom einer marokkanischen Universität erwerben, guten Gewissens wieder zurückkehren können. Denn in der Tat stehen die Familien dahinter, die sagen: Wir schicken dich nach Europa; dann wirst du reich und kommst als Millionär zurück.

Dieses kleine Projekt dieser kleinen reformierten Gemeinde ist sehr erfolgreich. Wir haben 150 junge Menschen ausgebildet. Sie kehren jetzt in den Senegal, in die Sub-Sahara oder in den Kongo zurück. Wir werden versuchen, sie dort in kleinere Unternehmen zu bringen, damit sie dort ihren Lebensunterhalt verdienen. Das könnte ein Projekt sein, das die Sache verlangsamt, aber nicht zu Ende bringt.

Ihr Aspekt, der überhaupt nie diskutiert wird, betrifft aber die Frage der Frauen. Das Problem beginnt nicht erst, wenn sie am Mittelmeer stehen, sondern es beginnt, wenn sie in Ghana oder sonst wo aufbrechen, immer einen Mann an der Seite haben müssen und dann die erbärmlichsten Verletzungen erleiden: Gewalt gegen Frauen in jeglicher Form. Diesem Thema müssen wir uns stellen – nicht in diesem, sondern vielleicht in einem anderen Sachverständigengespräch.

Herr Kruse, mit Recht fragen Sie nach der Motivation. Vielleicht haben Sie zu sehr das Bild von Neukölln vor Augen, wo die Jugendlichen schon sagen: Das Geld kommt vom Amt. – Wir haben es aber mit anderen Menschen zu tun. Das sind Leute, die in der Tat motiviert sind und arbeiten wollen, die es aber über viele Jahre hinweg nicht konnten. Natürlich entwickelt sich auch dort wie bei Deutschen eine Mentalität, dass man nachlässiger wird.

Die Gekniffenen sind immer die Kinder, die zum Beispiel im Sportverein, in der Kirchengemeinde oder in der Schule sind und sozusagen die Zeche für ihre Eltern zahlen müssen, die irgendeinen Mist gemacht haben.

Ich habe das vorhin bewusst gesagt: Es hilft uns nicht, wenn ich am Schuljahresbeginn geschickt bin, Herrn Rüttgers ein kleines Kind an die Hand gebe und der dann sagt: Das ist ja schrecklich, wenn die Familie jetzt weg muss, nur weil der Vater Mist gemacht hat. – Es kann ja nicht die Regel sein, dass wir so etwas durch solche Zufälle machen. Es muss eine Lösung gefunden werden, damit nicht immer die Kinder dafür bezahlen müssen.

Gleiches gilt, wenn ich an diesen Jungen denke, der kurz vor dem Abitur steht und den man abschiebt. Das ist doch Irrsinn. Das ist doch auch eine Vergeudung von

Mitteln, die wir eingesetzt haben. Ich denke, hier haben wir einen Auftrag, etwas zu verändern.

Wenn die Bestimmung zum Lebensunterhalt wegfällt oder wenn wir die Barrieren etwas heruntersetzen, glaube ich nicht, dass das eine Sogwirkung in die Richtung hat, Herr Lohn, dass sich die Leute zurücklehnen und sagen: wunderbar. – Es sind mehrheitlich Menschen, die wirklich etwas wollen. Wir als aufnehmende Gesellschaft müssen allerdings auch etwas dafür tun und können nicht immer nur sagen: Ihr müsst etwas tun.

Denken Sie an die Hauptschüler, unter denen ganz viele Frauen und Alleinerziehende sind. Wenn wir im Schulunterricht mit der Vermittlung von Sprache, Schulabschlüssen und anderen Dingen auch verbinden zu sagen „Diese Menschen sollen auch Praktika machen; sie sollen schon auf das Berufsleben vorbereitet werden“, wäre das eine große Hilfe. Das heißt aber: Ich muss Geld in die Hand nehmen, ich muss Sozialarbeiter haben, die das machen. Ich muss auch Betriebe haben, die bereit sind, das zu tun.

Denn Sie wissen vielleicht von Ihren eigenen Kindern – ich weiß es von meinen –: Man kann sie heutzutage noch so gut ausbilden – das ist eine Generation Praktikum. Ich habe das bei meiner Tochter gesehen. Sie hat zehn Praktika hinter sich und lebt jetzt in England, weil es in Deutschland schwierig ist, eine Stelle zu bekommen.

Wir als aufnehmende Gesellschaft müssen auch etwas leisten und Geld in die Hand nehmen, wenn es uns darum geht, die Menschen in unsere Gesellschaft wirklich zu integrieren. Wenn man die Leute immer am unteren Ende und immer nur mit befristeten Verträgen beschäftigt und wenn keine Qualifizierung möglich ist, wird sich das nicht ändern. Deshalb fordern wir eine Qualifizierung und eine gewisse Sicherheit, um langfristig ein Bleiberecht in unserer Gesellschaft zu erlangen. Das sind Leute für die Zukunft.

**Vorsitzender Winfried Schittges:** Bitte schön, Herr Reuter.

**Günter Reuter (Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht Köln):** Sie hatten Bedenken wegen der einheitlichen Rechtsanwendung geäußert, Herr Lohn, wenn wir einen generellen Härtefall haben. Die sehe ich. Aber es kann trotzdem nicht angehen, 20 Fälle als Beispiele in das Gesetz zu schreiben, in denen der Härtefall gegeben ist. Das geht einfach nicht, denn immer neue Fallgestaltungen sind denkbar.

Im Rahmen meiner jetzt fast 30-jährigen beruflichen Tätigkeit bei Gerichten, sowohl beim Oberverwaltungsgericht in Münster als auch an verschiedenen erstinstanzlichen Gerichten, sind mir immer wieder beim Absetzen von Urteilen Fallgestaltungen in den Kopf gekommen, bei denen es aber vielleicht doch anders sein könnte. – Deswegen müssen wir in Kauf nehmen, dass ein Sachbearbeiter in gewisser Weise auf sich und seine Vorgesetzten gestellt ist.

Die Härteregelung hat den Vorteil, dass es die Möglichkeit für das Gericht und die Behörde gibt, die Aufenthaltserlaubnis unter Berücksichtigung der nicht verallgemeinerungsfähigen Besonderheiten des Einzelfalles zu erteilen. Das ist ein spezieller

Begriff. Da kann keiner mit Berufungsfällen kommen und sagen: Bei mir aber auch. Warum nicht bei mir? – Dann können die Behörde und das Gericht immer darauf verweisen, dass es sich um einen konkreten, spezifisch gelagerten Fall handelt, und die Genehmigung erteilen.

Ich kenne die meisten Ausländerbehörden. Ich habe die Stadt Bonn, die Stadt Leverkusen und die bergischen Kreise in meinem Bereich. Ich habe immer die Erfahrung gemacht, dass die Behörden mit solchen Regelungen als Vergleich oder auch als Entscheidung gut leben können. Ich wäre ganz zuversichtlich, dass wir damit zu guten Lösungen kommen, die auch all das berücksichtigen, was die Verbands- und Kirchenvertreter in die Diskussion eingebracht haben. – Danke schön.

**Vorsitzender Winfried Schittges:** Herr Reuter, schönen Dank. – Sehr geehrte Schwester Müllenborn, ich sage Ihnen und den Herren Sachverständigen ein herzliches Dankeschön im Namen des gesamten Ausschusses nicht nur für Erarbeitung der Vorlagen, sondern auch für die Diskussion.

Ich komme damit nicht ganz unbelastet zum Ende unserer heutigen Anhörung. Ich danke Ihnen noch einmal herzlich, dass Sie uns über die kommunale, die rechtliche und vor allem über die humanitäre Lage auch mit Blick auf das Jahresende informiert haben.

Ich gehe davon aus, dass die Fraktionen den Versuch unternehmen werden, sich abzustimmen. Sie wissen, dass es um Bundesrecht geht, das in den Ländern unterschiedlich angewendet wird. Aber ich gehe davon aus, dass uns, zumindest aber die Obleute der Hinweis auf die möglichen Gemeinsamkeiten noch einmal vor Jahresende zusammenführt. Ich danke Ihnen herzlich, dass Sie bei uns waren, und wünsche Ihnen für Ihre Arbeit alles erdenklich Gute.

(Allgemeiner Beifall)

gez. W. Schittges  
Vorsitzender

we/20.11.2009/26.11.2009

151