

**Bericht der länderoffenen Arbeitsgruppe
„Aufenthaltsrecht bei nachhaltiger Integration“**

Integrationsdebatte und Regelungsvorschlag

Stand: 23. Mai 2012

Federführung und
Redaktion
Ministerium für Justiz,
Gleichstellung und Integri-
ation des Landes Schleswig-
Holstein

Gliederung

Gliederung.....	2
1. Arbeitsauftrag und Vorgehen der länderoffenen Arbeitsgruppe.....	3
2. Entwicklung der Integrationsdebatte	5
2.1. Ausgangslage	5
2.2. Fördern und Fordern in der Integrationsdebatte.....	5
2.3. Interkulturelle Öffnung und Abbau struktureller Diskriminierung	6
2.4. Aufbau einer Willkommens- und Anerkennungskultur.....	6
2.5. Integration und noch nicht gesicherter Aufenthalt	7
3. Parallele Entwicklungen im Aufenthaltsrecht	8
3.1. Integration im Aufenthaltsrecht.....	8
3.2. Im Blickpunkt: Fördern und Fordern im Aufenthaltsgesetz.....	8
3.3. Im Blickpunkt: Aufenthaltstitel mit spezifischem Integrationsbezug.....	9
3.4. Anspruch auf Integrationsleistungen nach langjährigem Aufenthalt	11
4. Notwendigkeit der aufenthaltsrechtlichen Anerkennung "Nachhaltiger Integration"	12
4.1. Problemlage Kettenduldungen	12
4.2. Regelungsumfang der wegen Integration aufenthaltsgewährenden Normen	13
4.3. Der faktische Inländer	14
4.4. Lösungsansätze	14
4.5. Weiterer Regelungsbedarf	15
5. Anforderungen an einen § 25 b Aufenthaltsgesetz	16
5.1. Allgemeiner Regelungsinhalt.....	16
5.2. Diskussionen zum Regelungsinhalt.....	17
6. Normtext	21
7. Weiteres Vorgehen	22

1. Arbeitsauftrag und Vorgehen der länderoffenen Arbeitsgruppe

Die 7. Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister / Senatorinnen und Senatoren der Länder hat am 21./22. März 2012 in Überherrn zum Tagesordnungspunkt „Aufenthaltsrecht bei nachhaltiger Integration“¹ auf Antrag Schleswig-Holsteins und Niedersachsens folgenden Beschluss gefasst:

1. Die für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister / Senatorinnen und Senatoren der Länder sprechen sich für die Einfügung einer neuen Regelung im Aufenthaltsgesetz aus, die stichtagsungebunden die Erteilung eines Aufenthaltsrechtes bei erfolgreicher und nachhaltiger Integration nach langjährigem Aufenthalt ermöglicht. Dieser Baustein ist geeignet, die unter dem Aspekt des Förderns und Forderns geführte Integrationsdebatte um den Gesichtspunkt der aufenthaltsrechtlichen Anerkennung erbrachter Integrationsleistung und einer stufenweise Aufenthaltsverfestigung zu erweitern.
2. Sie richten unter dem Vorsitz von Schleswig-Holstein eine länderoffene Arbeitsgruppe unter Beteiligung der Bundesbeauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration ein, die einen Regelungsvorschlag erarbeitet. Die Arbeitsgruppe soll ihren Bericht bis zur Sommerkonferenz der IMK abgeben.

In einer Protokollnotiz stimmen Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt dem Antrag zu, da es sich um einen Schritt in die richtige Richtung handelt. Es werden jedoch weitere Verbesserungen für erforderlich angesehen. Insbesondere sollten die Anforderungen an die Sicherung des Lebensunterhalts abgesenkt und zugleich klar gestellt werden, dass zurückliegende Mitwirkungsverweigerungen einzelfallbezogen unberücksichtigt bleiben können. Darüber hinaus sollen an die Kriterien für die nachhaltige Integration leistbare und praxistaugliche Anforderungen gestellt werden.

Die länderoffene Arbeitsgruppe hat unter der Federführung des Landes Schleswig-Holstein am 18. April und 3. Mai 2012 in Berlin getagt. Mitgewirkt haben Vertreterinnen

¹ Beschluss der IntMK vom 21./22. März 2012 zu TOP 2.6

und Vertreter der Länder Baden-Württemberg, Bayern², Berlin, Brandenburg, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein aus den Arbeitsfeldern Integration und/oder Aufenthaltsrecht sowie der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. In diesen Sitzungen und einer abschließenden Schlussredaktion hat die länderoffene Arbeitsgruppe den Arbeitsauftrag konkretisiert und den nachfolgenden Bericht erarbeitet.

In die Erarbeitung einbezogen wurden der Gesetzesantrag von Schleswig-Holstein zu § 25 b Aufenthaltsgesetz, die Änderungsanträge der Länder Baden-Württemberg, Brandenburg, Bremen und Nordrhein-Westfalen sowie von Rheinland-Pfalz und die Änderungsvorschläge von Berlin und Mecklenburg-Vorpommern, die bereits in den Innenausschuss des Bundesrates eingebracht wurden. Einbezogen wurden auch die Grundlinien eines Vorschlages für ein stichtagsunabhängiges Bleiberecht bei nachhaltiger Integration aus Niedersachsen, der auch zum Zeitpunkt der 2. Sitzung der länderoffenen Arbeitsgruppe lediglich in Form der Presseinformation vom 16. März 2012 kommuniziert war.

Die länderoffene Arbeitsgruppe hat

- sich auf der Basis einer vergleichenden Analyse der Entwicklungen im Bereich Integration und des Aufenthaltsrechts mit der Einführung des Grundsatzes des Förderns und Forderns und einer Anerkennungskultur in beiden Politikbereichen auseinandergesetzt,
- dabei eine zunehmende Ausrichtung der Integrationspolitik auf Menschen mit unsicherem Aufenthaltsstatus festgestellt,
- unter integrationspolitischen und rechtlichen Gesichtspunkten den Bedarf für eine dynamische Aufenthaltsgewährung bei nachhaltiger Integration festgestellt,
- zentrale Regelungspunkte einer solchen Regelung einer Betrachtung unterworfen und
- einen Regelungsvorschlag erarbeitet³.

² Der Freistaat Bayern hat sich bei der Integrationsministerkonferenz am 21./22. März 2012 gegen die vorgeschlagene Änderung des Aufenthaltsrechts ausgesprochen, weil für eine stichtagsunabhängige Regelung kein Bedarf gesehen wird und damit falsche Anreize verbunden sind. Federführend zuständig ist insoweit das Bayerische Staatsministerium des Innern.

³ Das Land Niedersachsen macht den Vorbehalt, dass der von der länderoffenen Arbeitsgruppe erarbeitete Regelungsvorschlag nur unter folgenden Voraussetzungen mitgetragen werden kann: 1. Die neue Regelung gilt nur für geduldete Personen; 2. Der Lebensunterhalt soll spätestens bei der Verlängerung

2. Entwicklung der Integrationsdebatte

2.1. Ausgangslage

Integration ist eines der Zukunftsthemen unserer Gesellschaft. Aus einer isolierten Betrachtung weniger Förderinstrumente für einzelne Personengruppen hat sich eine gesamtgesellschaftliche Diskussion entwickelt, die in Politik und Gesellschaft zum Teil polarisierend, zum Teil auch defizitorientiert geführt wird. Aufgrund der demographischen Entwicklung und des daraus resultierenden Fachkräftemangels sieht diese gesamtgesellschaftliche Diskussion zunehmend auch die mit Zuwanderung verbundenen Chancen und nimmt damit einen neuen Blickwinkel ein.

Übergreifendes Forum der Länder für die Entwicklung der Integrationspolitik ist die Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister / Senatorinnen und Senatoren der Länder (Integrationsministerkonferenz). Sie agiert auf der Grundlage „Viele Wege, ein gemeinsames Ziel“.

2.2. Fördern und Fordern in der Integrationsdebatte

Ein Meilenstein in der Integrationsdebatte war die Einführung des Grundsatzes „Fördern und Fordern“. Zugrunde lag der Ansatz, dass eine bewusste Gestaltung der aus ökonomischen und demographischen Gründen notwendigen Zuwanderung eine aktive Gestaltung der Integrationsförderung erfordert – im Interesse der Menschen mit Migrationshintergrund, aber auch des Staates und der Gesellschaft selbst. Integration wurde vom Staat gefördert, dieser fordert sie aber auch von den Betroffenen ein. Das Gros der Migrantinnen und Migranten mit individuellen Förderbedarfen hat die angebotenen Integrationsmaßnahmen mit großer Bereitschaft angenommen.

Ein kleiner Teil der Zuwanderinnen und Zuwanderer bedarf stärkerer Motivation oder einer Begleitung. Diese Aufgabe obliegt der migrationsspezifischen Beratung, den

der Aufenthaltserlaubnis nicht nur überwiegend, sondern vollständig gesichert sein; 3. Eine generelle Ausnahme für Personen, die einige Voraussetzungen wegen einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit, einer Behinderung oder aus Altersgründen nicht erfüllen können, ist nicht vorgesehen, es sei denn, es handelt sich um ältere Personen, deren Lebensunterhalt auf eine andere Weise als durch Bezug von Sozialleistungen gesichert ist. Die Anwendung anderer Vorschriften, z.B. von § 25 Abs. 3 und 5 Aufenthaltsgesetz, bleibt unberührt; 4. Der Familiennachzug ist durch eine entsprechende Ergänzung des § 29 Abs. 3 Satz 3 Aufenthaltsgesetz ausgeschlossen.

Trägern der Grundsicherung und den Ausländerbehörden als zentralen (Erst-) Anlaufstellen. Eine der Methoden ist der Abschluss einer Integrationsvereinbarung, wie sie auch der niedersächsische Vorschlag vorsieht.

2.3. Interkulturelle Öffnung und Abbau struktureller Diskriminierung

Der Grundsatz des Förderns und Forderns hat die Stärkung der individuellen Kompetenzen zum Ziel. Gleichberechtigte Teilhabe in allen gesellschaftlichen und persönlichen Bereichen setzt aber auch die notwendige interkulturelle Öffnung der Gesellschaft, der Verwaltung und der Regeldienste sowie den Abbau struktureller Diskriminierungen in allen integrationsrelevanten Strukturen voraus.

Die 6. Integrationsministerkonferenz geht in ihrem Leitantrag „Integration: Im Interesse aller!“⁴ von einem Dreiklang aus: „Chancen erkennen – Kompetenzen nutzen – Teilhabe fördern“ und stellt fest: „Für die Wirtschaft und Gesellschaft Deutschlands kann die Vielfalt der Menschen ein großer Vorteil sein: Zugewanderte bringen vielfältige Fähigkeiten, Begabungen und Kenntnisse (...) mit. Der weit überwiegende Teil der Zugewanderten ist bildungs-, leistungs- und aufstiegsorientiert.“ Sie konstatiert aber auch, „migrationsspezifische Hürden im Bildungssystem, im Übergang zur Ausbildung und in den Arbeitsmarkt müssen weiter abgebaut werden, um die Potentiale der Migrantinnen und Migranten zu nutzen und den Bedarf an Fachkräften zu sichern.“

Verbunden mit der positiven Wahrnehmung von Vielfalt wird die Betrachtung differenzierter. Milieuspezifische Betrachtungen finden Eingang in die Integrationsdebatte und sind Gegenstand der Arbeit der Integrationsministerkonferenz. Es werden Barrieren beim Zugang zur gleichberechtigten Teilhabe identifiziert, die auf die soziale Lage der Betroffenen zurückzuführen sind. Aber es werden auch weitere Teilhabe-Hürden benannt wie unzureichende Sprachkenntnisse oder ein anderes Verständnis vom Verhältnis Eltern – Schule, vom bürgerschaftlichen Engagement oder von den Vorteilen eines Ausbildungssystems.

2.4. Aufbau einer Willkommens- und Anerkennungskultur

Integration hat neben diesen individuellen und strukturellen Komponenten aber auch einen emotionalen Aspekt, der Migrantinnen und Migranten wie jeden Einzelnen in der

⁴ Beschluss der IntMK vom 16./17. Februar 2011 zu TOP 1

Aufnahmegesellschaft betrifft. Die Schaffung des notwendigen „Wir“-Gefühls erfordert die Etablierung einer Willkommens- und Anerkennungskultur. Die 7. Integrationsministerkonferenz hält in ihrem Leitantrag „Potentiale nutzen – Integration fördern – Fachkräfte sichern“⁵ dazu fest: „Die Länder setzen sich für eine Kultur der Anerkennung ein, die es Menschen mit Migrationshintergrund ermöglicht, sich mit ihren Talenten, Kompetenzen und Fähigkeiten einzubringen und Verantwortung zu übernehmen.“

2.5. Integration und noch nicht gesicherter Aufenthalt

Auch wenn das Aufenthaltsrecht einen wesentlichen Handlungsrahmen für die Lebens- und Entwicklungsbedingungen der Menschen stellt: Integration und noch nicht gesicherter Aufenthalt schließen sich nicht aus. Die Lebenswirklichkeit zeigt: Menschen mit einer Aufenthaltsgestattung oder Duldung lernen Deutsch, arbeiten, leisten einander Unterstützung. Kinder gehen in eine Kindertagesstätte und zur Schule oder machen beim Sportverein mit. Ob man es Integration nennt oder nicht: All dies hat zumindest Integrationsrelevanz und wird durch Strukturveränderungen weiter befördert werden, die die Integration und Teilhabe von Migrantinnen und Migranten insgesamt unterstützen.

In der praktischen Arbeit setzen sich Länder unter vielfältigen Aspekten mit der Lebenssituation von Flüchtlingen auseinander. Die Anforderungen lassen sich nicht mehr auf bloße Unterbringung oder ein Mindestmaß an sozialer Betreuung reduzieren. Länder müssen Antworten finden auf Forderungen nach angemessenem Wohnraum oder Zugang zu bestimmten Infrastrukturen.

Die 7. Integrationsministerkonferenz hat sich den damit verbundenen Fragestellungen geöffnet. In ihrem einstimmigen Beschluss „Integration schutzbedürftiger Flüchtlinge“⁶ bringt sie für die – mit gesichertem Aufenthalt aufgenommenen – Resettlementflüchtlinge die Bedeutung eines frühzeitigen Zugangs zu integrationsrelevanten Institutionen zum Ausdruck.

Im Beschluss „Ausländerinnen und Ausländern mit humanitären Aufenthaltstiteln Anspruch sowie Flüchtlingen im laufenden Asylverfahren und Geduldeten Zugang zu Integrationskursen eröffnen“⁷ hält die Integrationsministerkonferenz es mehrheitlich für

⁵ Beschluss der IntMK vom 21./22. März 2012 zu TOP 1

⁶ Beschluss der IntMK vom 21./22. März 2012 zu TOP 2.15

⁷ Beschluss der IntMK vom 21./22. März 2012 zu TOP 2.5

erforderlich, dass Personen mit noch nicht gesichertem Aufenthalt der Zugang zum Grundangebot Integrationskurs als wesentliche Voraussetzung für die Orientierung im Alltag unter bestimmten Voraussetzungen geöffnet wird und sieht Vorteile für den Staat im Abbau von Sprachbarrieren und in der Reduzierung von Verwaltungsaufwand.

Mit ihrem Beschluss „Bildungs- und Teilhabeleistungen für Leistungsberechtigte gemäß § 3 AsylbLG“⁸ will die Integrationsministerkonferenz einstimmig einer Ausgrenzung von Kindern und Jugendlichen aufgrund ihres Aufenthaltsstatus entgegenwirken.

Das Faktum einer nachhaltigen Integration von geduldeten Ausländerinnen und Ausländern mit längerem Aufenthalt ist zudem Grundlage des Auftrag gebenden Beschlusses, mit dem die Integrationsministerkonferenz eine Anerkennung der Integrationsleistungen von Menschen mit noch nicht gesichertem Aufenthalt erreichen will.

3. Parallele Entwicklungen im Aufenthaltsrecht

3.1. Integration im Aufenthaltsrecht

Mit dem Zuwanderungsgesetz wurden seit 2005 die Entwicklungen in der Integrationsdebatte aufgegriffen und vorangebracht. Bereits die Präambel zeigt dabei das Spannungsverhältnis von Zuwanderung, wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Interessen, humanitären Verpflichtungen und Integration auf. In § 1 Abs. 1 stellt das Aufenthaltsgesetz den eigenen Regelungsrahmen fest: „Es regelt hierzu die Einreise, den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern.“

3.2. Im Blickpunkt: Fördern und Fordern im Aufenthaltsgesetz

Mit der Aufnahme des Kapitels Integration in das Zuwanderungsgesetz wurden erstmals umfangreiche Regelungen zur Integration von rechtmäßig auf Dauer im Bundesgebiet lebenden Ausländerinnen und Ausländern aufgenommen.

Dabei wurde 2005 das Prinzip des Förderns und Forderns für Ausländerinnen und Ausländer eingeführt. Nachdem es bisher nur für Spätausgesiedelte, Asylberechtigte und Kontingentflüchtlinge einen gesetzlichen Sprachförderanspruch gab, wurde dieser

⁸ Beschluss der IntMK vom 21./22. März 2012 zu TOP 2.27

erstmals auf alle dauerhaft in Deutschland aufhältigen Ausländerinnen und Ausländer ausgedehnt. Der Aspekt des Förderns wurde mit der Änderung der Integrationskursverordnung 2007 bzw. 2012 ausgeweitet. So wurden z.B. Wiederholungsmöglichkeiten geschaffen bzw. Inhaber von ausgewählten Aufenthaltstiteln des Abschnittes 5 des Aufenthaltsgesetzes in den bevorrechtigten Personenkreis zur Zulassung im Rahmen verfügbarer Kursplätze nach § 44 Abs. 4 Aufenthaltsgesetz aufgenommen.

Neben dem Aspekt des Förderns wurde 2005 auch der Aspekt des Forderns von Integration gesetzlich eingeführt. Ausländerinnen und Ausländer können auch zur Teilnahme am Integrationskurs verpflichtet werden. Die Nichteinhaltung dieser Verpflichtung wurde sanktioniert. Die Sanktionen wurden mit dem Richtlinienumsetzungsgesetz 2007 und dem Zwangsheiratsbekämpfungsgesetz 2011 ausgeweitet. Neben einem Belehrungsgespräch durch die Ausländerbehörde, der Ausübung von Verwaltungszwang, der Verhängung eines Bußgeldes und der Kürzung der SGB II-Leistungen kann sich die Verletzung der Teilnahmepflicht auch auf die Verfestigung des Aufenthaltstitels bis hin zur Ausweisung auswirken.

Mit diesem Paradigmenwechsel im Zuwanderungsgesetz wurden neben den Ausländerbehörden wiederum die Integrationsstrukturen stärker in den Blick genommen. Die gesetzliche Verankerung der migrationsspezifischen Beratungsangebote im Aufenthaltsgesetz initiierte vielerorts eine strukturierte Zusammenarbeit dieser beiden Akteure. Die Möglichkeit der Verpflichtung von ALG II-Empfängerinnen und -Empfängern zu Integrationskursen durch die Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende eröffnete neue Kooperationen mit Beratungsstellen und Sprachkursträgern. Mit der neuen Zuständigkeit für Integrationskursberechtigungen bzw. -verpflichtungen begann für die Ausländerbehörden die Veränderung von einer reinen Ordnungsbehörde zum kommunalen Dienstleister für Ausländerinnen und Ausländer. Dies belegt eindrucksvoll die gegenseitige Beeinflussung von Aufenthaltsrecht und Integration.

3.3. Im Blickpunkt: Aufenthaltstitel mit spezifischem Integrationsbezug

Zwischenzeitlich wurden weitere Elemente der Integration in das Aufenthaltsrecht aufgenommen.

§ 23 a beinhaltet im Tatbestand keine Integrationsleistungen. Beraten wird häufig über faktisch integrierte Menschen, oft auch Familien oder Jugendliche, deren weitere Anwesenheit im Bundesgebiet gerade wegen dieser Integration aus humanitären oder

persönlichen Gründen gerechtfertigt ist. Die in einer Aufenthaltsbeendigung liegende Härte führt abweichend von den gesetzlichen Erteilungs- und Verlängerungsvoraussetzungen zu einer Aufenthaltsgewährung.

§ 104 a⁹ sieht als stichtagsbezogene Altfallregelung eine Lösung für Fälle der Kettenuldungen vor. Sie nimmt die Familien in den Blick und fordert auf einem – bezogen auf die genannten Tatbestandsvoraussetzungen – anderen Grad der Integration ausreichenden Wohnraum, mündliche Sprachkenntnisse auf dem Niveau A2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen und tatsächlichen Schulbesuch der Kinder. Fehlt die eigenständige Sicherung des Lebensunterhaltes durch Erwerbstätigkeit, wird eine Aufenthaltserlaubnis auf Probe erteilt. Integrationsfaktoren haben Relevanz, insgesamt kommt der Erwerbstätigkeit aber nicht die Rolle eines Integrationsmerkmals zu, sondern soll den Staat vor einer Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen schützen.

§ 104 b¹⁰ bleibt mit der stichtagsbezogenen Altfallregelung verbunden, ist aber in den Tatbestandsvoraussetzungen ausschließlich integrationsbezogen: In Ausnahme zu § 104 a wird Kindern von geduldeten Ausländerinnen und Ausländern ein Aufenthaltsrecht gewährt, wenn sie altersgemäß integriert sind. Sie müssen die deutsche Sprache beherrschen, sich aufgrund ihrer Schulbildung und Lebensführung in die deutschen Lebensverhältnisse eingefügt haben und dies muss auch für die Zukunft gewährleistet sein. Die zu Integration geforderten Tatbestandsvoraussetzungen entsprechen damit der spezifischen Situation und den Möglichkeiten dieser Kinder.

§ 18 a ist im Tatbestand losgelöst von diesem Ansatz der Lösung von Problemfällen und sieht eine Aufenthaltserlaubnis für qualifizierte Geduldete zum Zweck der Beschäftigung vor, wenn mit ausreichenden Sprachkenntnissen, qualifizierter Ausbildung und einer entsprechenden Beschäftigungsmöglichkeit sowie ausreichendem Wohnraum wesentliche Integrationsleistungen erbracht wurden. Hier wird berufliche Qualifikation anerkannt – im Interesse der Geduldeten und des Arbeitsmarktes.

§ 25 a setzt diesen Weg fort: Gut integrierten Jugendlichen und Heranwachsenden wird der spezifischen Lebenslage dieser Jugendlichen entsprechend ein Aufenthalt gewährt, wenn sie eine Schule besuchen oder einen Schul- oder Berufsabschluss nachweisen. Es muss darüber hinaus gewährleistet erscheinen, dass sie sich auf-

⁹ § 104 a ist am 31. Dezember 2009 als Erteilungsgrundlage ausgelaufen.

¹⁰ § 104 b war tatsächlich anwendbar bis zum 1. Juli 2011.

grund ihrer bisherigen Ausbildung und Lebensverhältnisse in die deutschen Lebensverhältnisse einfügen. Hier ist die Prognose hinsichtlich der Einfügung in die deutschen Lebensverhältnisse weniger hart als in § 104 b formuliert, vor allem aber tritt die Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen in den Hintergrund, wenn sie in der hoch integrationsrelevanten Zeit der schulischen oder beruflichen Ausbildung erfolgt.

Gemeinsam ist diesen Normen, dass aus den Integrationsleistungen wie z.B. Sprachkenntnisse, Schulbesuch und Ausbildung sowie Teilhabe am Berufsleben Aufenthaltstitel erwachsen können. Die Ausgestaltung des § 104 b und noch mehr des § 18 a und § 25 a zeigen, dass das Recht der spezifischen Integrationssituation angemessen Rechnung tragen kann – bei gleichzeitigen Vorteilen für den Staat, der sich damit im Aufenthaltsrecht entsprechend der Präambel aus der defizitorientierten ordnungspolitischen Sichtweise zu einer Anerkennung gelebter Integrationsleistungen bewegt hat.

3.4. Anspruch auf Integrationsleistungen nach langjährigem Aufenthalt

Das geltende Recht gewährt schon jetzt für Asylbegehrende bzw. geduldete Ausländerinnen und Ausländer integrationsrelevante Maßnahmen z.B. im Sozialgesetzbuch Drittes Buch, im Berufsausbildungsförderungsgesetz oder im Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz. Nach diesen Gesetzen haben Ausländerinnen und Ausländer mit einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen sowie Asylbegehrende oder Geduldete sofort bzw. nach einem vierjährigen Aufenthalt Anspruch auf Ausbildungsförderung. In den Gesetzentwürfen¹¹ hieß es hierzu in der Begründung der Bundesregierung, dass „eine Förderung gerechtfertigt ist, weil unter diesen Voraussetzungen von einem weiteren Aufenthalt in Deutschland auszugehen ist“. Diese Grundannahme trifft auch auf die hier im Fokus stehende Zielgruppe zu.

Seit dem 1. Januar 2012 sind auch die arbeitsmarktbezogenen Sprachkurse für Menschen mit noch nicht gesichertem Aufenthalt geöffnet. Zugang zu den ESF-BAMF-Sprachkursen haben nun ebenfalls Teilnehmende aus dem ESF-Bundesprogramm für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt.

Die 7. Integrationsministerkonferenz hat in ihrem oben angeführten Beschluss zur Eröffnung des Zugangs zu Integrationskursen den Bund aufgefordert, die entsprechen-

¹¹ BR-Drs. 120/07 vom 16. Februar 2007 – Zweiundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes

den rechtlichen Voraussetzungen für einen Zugang zu Sprachkursen für langjährig Geduldete zu schaffen.

Zu der Diskussion gehört auch ein von Niedersachsen mit Presseinformation vom 16. März 2012 eingebrachtes Novum: der Vorschlag des Abschlusses einer Integrationsvereinbarung mit Geduldeten.

4. Notwendigkeit der aufenthaltsrechtlichen Anerkennung "Nachhaltiger Integration"

4.1. Problemlage Kettenduldungen

Die Reihe der von der IMK beschlossenen anlassbezogenen und stichtagsgebundenen Bleiberechts- und Altfallregelungen der vergangenen Jahre zeugt von der gesellschaftlichen Realität, dass es immer wieder Personen mit Kettenduldungen, tatsächlich langjährigem Aufenthalt und – trotz bestehender Verpflichtung, Deutschland zu verlassen – erreichter Integration gibt. Die bisherigen Einzelmaßnahmen erwiesen und erweisen sich als ungeeignet, dieses Phänomen zu korrigieren bzw. einzudämmen. Fehlentwicklungen für die Zukunft werden auf diese Weise nicht verhindert.

Die festgefahrenen aufenthaltsrechtlichen Situationen können in vielen Fällen weder durch eine zwangsweise Aufenthaltsbeendigung noch durch Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis einer dauerhaften Lösung zugeführt werden. In der Folge – insbesondere bei ungeklärter Identität der Ausländerin oder des Ausländers – verlängert sich der Aufenthalt weiterhin auf unbestimmte Zeit, ohne dass beispielsweise

- Sanktionen betreffend den Zugang zum Arbeitsmarkt aufgehoben werden können,
- der Zugang zu Integrationskursen eröffnet werden und
- ein oftmals jahrelang bestehender Leistungsbezug verringert bzw. verhindert werden kann.

4.2. Regelungsumfang der wegen Integration aufenthaltsgewährenden Normen

Die bereits unter Integrationsgesichtspunkten dargestellte Weiterentwicklung des Aufenthaltsgesetzes trägt der wachsenden Bedeutung nachhaltiger Integration als Grund für eine Aufenthaltsgewährung nur teilweise Rechnung.

Die Altfallregelung in §§ 104 a/b Aufenthaltsgesetz stellte für die vielen Fälle, die 2007 anlagen, einen ersten Ansatz in die genannte Richtung dar, wurde aber ausdrücklich als „Altfallregelung“ deklariert und als solche nur auf eine Gruppe von Altfällen und den Stichtag 1. Juli 2007¹² bezogen. Es ist nicht nachzuvollziehen, dass Personen, die heute die Kriterien der gesetzlichen Altfallregelung erfüllen würden, anders behandelt werden als zum Stichtag 1. Juli 2007.

Die Aufenthaltserlaubnis für qualifizierte Geduldete zum Zweck der Beschäftigung nach § 18 a findet eine Lösung für sprachlich und beruflich sehr qualifizierte Geduldete. Das ist allerdings ein sehr enger Personenkreis¹³, so dass die Norm keine breite, nachhaltige Lösung bietet.

§ 25 a gibt die Möglichkeit einer Aufenthaltsgewährung bei gut integrierten Jugendlichen und Heranwachsenden. Mit ihrer Stichtagsunabhängigkeit kann sie wie § 18 a als ein Meilenstein in der Entwicklung des Aufenthaltsrechts angesehen werden. Sie ist allerdings ebenfalls nur bezogen auf einen beschränkten Personenkreis¹⁴.

Auch die Härtefallregelung in § 23 a Aufenthaltsgesetz kann nicht als Auffangnorm herangezogen werden.¹⁵ Auf ihrer Grundlage kann eine Aufenthaltsgewährung nicht allein wegen Integration erfolgen, sondern setzt als Härtefalllösung voraus, dass der weitere Aufenthalt aus dringenden humanitären oder persönlichen Gründen gerechtfertigt ist.

¹² Bis zum 31. Dezember 2009 sind 37.094 Aufenthaltserlaubnisse nach §§ 104 a/b Aufenthaltsgesetz erteilt worden (BT-Drs. 17/764 – Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage).

¹³ Unter § 18 a Aufenthaltsgesetz fielen 116 Personen (Ausländerzentralregister (AZR), Stand Dezember 2011).

¹⁴ Unter § 25 a Aufenthaltsgesetz fielen 225 Personen (AZR, Stand Dezember 2011; die statistischen Erhebungen zu § 25 a im AZR sind allerdings trotz einer Übergangsregelung noch fehlerhaft und die im AZR gespeicherten Zahlen nicht belastbar).

¹⁵ Unter § 23 a Aufenthaltsgesetz fielen 5.695 Personen (AZR, Stand Dezember 2011).

Eine dynamische Lösung für die Problematik der vielen aktuellen und auch künftig entstehenden Fälle von Kettenduldungen bieten diese spezifischen Regelungen nicht. Rechtlich gesehen besteht eine Regelungslücke.

4.3. Der faktische Inländer

Die den tatsächlichen Problemstellungen nicht genügende Rechtslage beschäftigt Ausländerbehörden wie Härtefallkommissionen und ist Gegenstand mancher politischen und gesellschaftlichen Debatte. Sie beschäftigt aber zunehmend auch die Gerichte. Die Rechtsprechung arbeitet bei der Beurteilung einschlägiger besonderer Einzelfälle zunehmend mit der Figur der sogenannten „Verwurzelung“ oder des „faktischen Inländers“¹⁶. Auch dieser Rechtsfigur liegt die Feststellung und rechtliche Anerkennung einer faktischen und nachhaltigen Integration zugrunde. Will man die Rechtsentwicklung nicht der Rechtsprechung überlassen, gibt auch dies Anlass zur angemessenen Weiterentwicklung des Aufenthaltsrechts.

4.4. Lösungsansätze

Integrationspolitisch unter dem Gesichtspunkt einer Anerkennungskultur, aufenthaltsrechtlich unter dem Aspekt einer Regelungslücke und gesamtgesellschaftlich unter dem Blickwinkel der wirtschaftlichen Vorteile der Fähigkeiten und Qualifikationen von Migrantinnen und Migranten und der Vermeidung unnötiger Soziallasten besteht ein Bedarf für eine Lösung der Fälle, in denen Menschen nach jahrelangem Aufenthalt Integrationsleistungen erbracht haben.

Im Interesse einer Nachhaltigkeit und Akzeptanz in Gesellschaft, aber auch bei den Betroffenen muss diese Lösung

- abstrakt-generell und
- stichtagsungebunden, das heißt dynamisch, sein,
- über die Lösung des Problems der „Ketten-Duldungen“ hinausweisen,
- erbrachte und nachhaltige Integrationsleistungen anerkennen und
- die betroffenen Menschen aus dem Bezug von Sozialleistungen herausführen.

Alle hierzu vorliegenden Gesetzesanträge der Länder verfolgen diese Linie. Der Gedanke der Anerkennung erbrachter Integrationsleistungen liegt auch den niedersächsischen Vorschlägen zugrunde.

¹⁶ Vgl. EGMR Urteil vom 23. Juni 2008 – 1638/03 – Maslov; BVerwG Urteil vom 30. April 2009 – 1C3.08; BVerwG Urteil vom 26. Oktober 2010 – 1C18.09

Allen ist gemeinsam, dass mit einem neuen § 25 b der in § 25 a Aufenthaltsgesetz bereits angelegte Gedanke der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis bei festgestellter nachhaltiger Integration nunmehr altersunabhängig und stichtagsunabhängig durch eine abstrakt-generelle, dynamische Regelung in das Aufenthaltsgesetz eingeführt wird. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass Ausländerinnen und Ausländer sich trotz schwierigster rechtlicher Rahmenbedingungen nachhaltig in die hiesigen Lebensverhältnisse integrieren können. Wer sich integriert hat, dessen persönlicher Einsatz soll durch Gewährung eines angemessenen Aufenthaltsrechts anerkannt werden.

4.5. Weiterer Regelungsbedarf

Eine Regelung zur Aufenthaltsgewährung bei nachhaltiger Integration kann nicht isoliert im Aufenthaltsrecht stehen. Die Entwicklung eines Lösungsansatzes muss auch andere Normen in den Blick nehmen.

§ 44 Aufenthaltsgesetz sieht derzeit keine Berechtigung zur Teilnahme am Integrationskurs für den nach einem § 25 b begünstigten Personenkreis vor. Damit die unter diese Norm fallenden Personen ein höheres Sprachniveau erreichen, sehen alle Regelungsentwürfe der Länder Änderungen des § 44 vor, deren nähere Ausgestaltung im Ergebnis von den Voraussetzungen für die Gewährung eines Aufenthaltsrechts abhängen muss.

Das Normverständnis des § 25 b ist entscheidend für die Frage der Änderung des § 29 Aufenthaltsgesetz. Steht die aufenthaltsrechtliche Lösung des Problems der Kettenuldungen im Vordergrund, werden nur die Familienangehörigen begünstigt, die zum Zeitpunkt der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis mit dem Ausländer im Bundesgebiet in häuslicher Gemeinschaft leben – wie im Antrag der Länder Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Bremen und Brandenburg durch einen expliziten Ausschluss des Familiennachzugs in § 29 Abs. 3 Satz 3 vorgesehen. Nach dem Gesetzesantrag von Schleswig-Holstein soll über eine Änderung des § 29 Abs. 3 Satz 1 der Familiennachzug aus dem Ausland unter den dort genannten Voraussetzungen möglich sein. In der Diskussion wurde deutlich, dass ein vollständiger Paradigmenwechsel primär auf die Anerkennung der gezeigten Integrationsleistungen abstellt. Unter dieser Prämisse wäre es konsequent, den Familiennachzug zu nachhaltig integrierten Ausländerinnen oder Ausländern nach § 29 Abs. 3 Satz 1 zuzulassen.

Im Zusammenhang mit der abschließenden Ausgestaltung der Regelung stehen Folgeänderungen wie Änderungen im Abschnitt 2 des Kapitels 5 des Aufenthaltsgesetzes, wie Niedersachsen sie mit einer vorgeschalteten zweijährigen Duldung mit Abschiebeschutz in einem neuen § 60 b vorschlägt, oder eine Streichung der §§ 104 a und b.

§ 25 a Aufenthaltsgesetz sieht eine Aufenthaltsgewährung bei gut integrierten Jugendlichen und Heranwachsenden vor. Beachtet werden muss einerseits, dass diese Norm eine altersangemessene Anerkennung erbrachter Integrationsleistungen darstellt, die in ihrem insoweit privilegierenden Charakter erhalten bleiben sollte. Gesehen werden muss andererseits, dass diese Norm nur in einer geringen Zahl von Fällen zur Anwendung kommt und verwaltungsbürokratischer Aufwand vorgetragen wird. Hamburg strebt zu § 25 a daher eine Änderung an mit dem Ziel, die bisherigen Erteilungsvoraussetzungen zu vereinfachen und auf die Anerkennung schulischer Integrationsleistungen zu konzentrieren.

In den Kontext einer aufenthaltsgewährenden Norm gehört aber auch eine Befassung mit Normen, die die Rahmenbedingungen für Integration stellen. So bedarf etwa bei der Beschäftigungsverfahrensverordnung näherer Betrachtung, ob die wahrgenommenen Restriktionen beim Zugang zur Erwerbstätigkeit für Geduldete in der Anwendung der Regelungen oder in der Norm selber liegen.

Zum Bildungs- und Teilhabepaket liegt bereits eine EntschlieÙung des Bundesrates¹⁷ vor, Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene mit Leistungsbezug nach § 3 Asylbewerberleistungsgesetz im Sinne der Gleichbehandlung umgehend in das Leistungspaket einzubeziehen.

5. Anforderungen an einen § 25 b Aufenthaltsgesetz

5.1. Allgemeiner Regelungsinhalt

Im Zusammenhang mit § 25 a ist die Norm einer „Aufenthaltsgewährung bei nachhaltiger Integration“ im 5. Abschnitt des Aufenthaltsgesetzes zu verankern.

¹⁷ BR-Drs. 364/11 (B) vom 23. September 2011

Die Regelung muss Kriterien „nachhaltiger Integration“ bei Erwachsenen und Familien definieren und damit tatbestandlich klarstellen, wer zum begünstigten Personenkreis gehört und wo für die Ausländerbehörden Beurteilungs- und Ermessensspielräume bestehen.

Folgende Gesichtspunkte bedürfen in diesem Zusammenhang einer Regelung:

- Wer gehört zum begünstigten Personenkreis?
- Welche Mindestaufenthaltsdauer muss vorliegen?
- Wonach bestimmt sich „nachhaltige Integration“? Welche Anforderungen sind an die Sicherung des Lebensunterhaltes oder die Sprachkenntnisse zu stellen? Gibt es weitere Kriterien?
- Welche im Bundesgebiet lebenden Familienangehörigen werden einbezogen? In welchem Umfang sind Besonderheiten der individuellen oder familiären Situation zu berücksichtigen?

Die Regelung muss weiter

- Ausschlussgründe ausgestalten und
- den Zeitraum der Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis bestimmen.

5.2. Diskussionen zum Regelungsinhalt

Die nachfolgenden tragenden Überlegungen lagen der Formulierung des Normtextes zugrunde:

Hinsichtlich des begünstigten Personenkreises bestand Einvernehmen, dass in Deutschland lebende ausländische Personen, deren Aufenthalt den Ausländerbehörden nicht bekannt war und ist („Illegale“), in keinem Fall von der Norm profitieren sollen. Als erforderlich wurde daher angesehen, dass der oder die Betroffene sich während der Mindestaufenthaltsdauer ununterbrochen geduldet, gestattet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis im Bundesgebiet aufgehalten hat.

Unter Bezug auf den Antrag der Länder Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Bremen und Brandenburg wurde aus aufenthaltsrechtlicher Sicht von einzelnen Mitgliedern der Arbeitsgruppe unter Bezugnahme auf die Systematik des Aufenthaltsgesetzes eine Beschränkung der Aufenthaltsgewährung auf derzeit Geduldete gefordert. Andere Länder verwiesen auf den grundlegend neuen Ansatz, der die Norm zur Anerkennung nachhaltiger Integration aus dem Bezug zum Bleiberecht löse. Sie sprachen sich gegen die Beschränkung des begünstigten Personenkreises auf derzeit Gedulde-

te aus, weil ohnehin nur Voraufenthalte mit Duldung, Gestattung oder Aufenthaltserlaubnis berücksichtigt werden sollen. Die Möglichkeit der Einbeziehung weiterer Personen wie integrierte Asylbegehrende, aber auch ehemalige Studierende, die auch ohne Abschluss entsprechende Integrationsleistungen erbracht haben, wurde von einer Mehrheit begrüßt, weil kein Grund zu erkennen ist, diesen Personenkreis schlechter zu stellen als Geduldete.

In der Diskussion löste sich die länderoffene Arbeitsgruppe von den vorliegenden Gesetzesanträgen und entwickelte zwei Grundmodelle. Beide basieren auf dem Paradigmenwechsel der Anerkennung einer nachhaltigen Integration und stimmen in den Kriterien, nach denen sich nachhaltige Integration bemisst, grundsätzlich ebenso überein wie in den Ausschlussgründen und der Einbeziehung von im Bundesgebiet lebenden Familienmitgliedern.

Abgesehen von Folgeänderungen unterscheiden sich die Modelle im Kern in zwei zusammenhängenden Punkten:

- Hat die Ausländerbehörde bei der Prüfung der „nachhaltigen Integration“ einen weiten Beurteilungsspielraum, weil der Kriterienkatalog nicht zwingende und nicht abschließende Regelbeispiele nennt, oder sind die Kriterien einer „nachhaltigen Integration“ verbindlich vorgegeben?
- Welches Entscheidungsermessen hat die Ausländerbehörde auf der Rechtsfolgenrechte? Hat sie bei Erfüllung der Kriterien den weiten Ermessensspielraum einer „Kann-Regelung“ oder entscheidet sie im Rahmen einer „Soll-Regelung“, weil bei Vorliegen der Kriterien kaum Gründe für die Ablehnung des Anspruchs denkbar sind?

Im Ergebnis hat die länderoffene Arbeitsgruppe keine Entscheidung für nur eines der Modelle getroffen. Um das Idealtypische beider Modelle herauszustellen, wurden im Modell „Gesamtschau“ der offene Kriterienkatalog mit der „Kann-Regelung“ und im „kumulativen Modell“ der bindende Katalog mit der „Soll-Regelung“ verbunden.

Das Grundmodell „Gesamtschau“ formuliert die Tatbestandsvoraussetzungen „Aufenthaltsdauer“, „Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung“ und „nachhaltige Integration“. Als unbestimmter Rechtsbegriff ist diese in der Regel dann gegeben, wenn die Kriterien Lebensunterhaltssicherung, Deutschkenntnisse, Schulbesuch sowie ehrenamtliches Engagement erfüllt sind. Das Modell gibt der Ausländerbehörde aber einen weiten Beurteilungsspielraum, um individuellen Besonderheiten

ten Rechnung zu tragen. Ein fehlendes Kriterium kann in der Gesamtschau daher durch weitere nicht benannte besondere Integrationsleistungen ausgeglichen werden. Umgekehrt muss das Vorliegen der Regelkriterien aber nicht zu einer Aufenthaltsgewährung führen, wenn ein sonstiger Umstand gegen eine nachhaltige Integration spricht. Insgesamt bleibt der Ausländerbehörde mit der Kann-Regelung rechtlich ein Ermessensspielraum auf der Rechtsfolgenseite. Soweit erforderlich kann und muss ggf. auf die Verwaltungspraxis durch anschließende untergesetzliche Regelungen Einfluss genommen werden, damit das mit der Gesetzesänderung verfolgte Ziel einer Aufenthaltsgewährung aufgrund nachhaltiger Integration erreicht wird.

Das „Kumulative Modell“ geht von einem Katalog von Tatbestandsvoraussetzungen „Lebensunterhaltssicherung“, „Deutschkenntnisse“ und „Schulbesuch“ aus, die kumulativ erfüllt sein müssen. Im Gegenzug wird das Ermessen der Ausländerbehörde mit einer „Soll-Regelung“ reduziert. Infolge dieser zwingenden Tatbestandsvoraussetzungen müssen für bestimmte Fallgruppen, in denen insbesondere die Sicherung des Lebensunterhaltes nicht gegeben ist, explizite Ausnahmeregelungen geschaffen werden.

Beide Modelle setzen einen langjährigen Aufenthalt von mindestens acht Jahren oder, wenn der Ausländer oder die Ausländerin mit einem minderjährigen Kind in häuslicher Gemeinschaft lebt, von 6 Jahren voraus. Die länderoffene Arbeitsgruppe geht davon aus, dass diese Aufenthaltsdauer von 8 bzw. 6 Jahren erforderlich ist, um ohne gezielte Integrationsförderung in einem die Annahme einer nachhaltigen Integration rechtfertigenden Mindestmaß vertraut mit den Lebensverhältnissen im Bundesgebiet zu werden. Da die Betroffenen nach gegenwärtiger Rechtslage keine Berechtigung zur Teilnahme am Orientierungskurs als Teil des Integrationskurses haben, sollte nach Auffassung der Arbeitsgruppe auf die im Gesetzentwurf von Schleswig-Holstein vorgesehenen, sonst bei Erteilung der Niederlassungserlaubnis geforderten Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet verzichtet werden. Ausreichend, aber auch notwendig erscheint das daneben in allen Gesetzentwürfen geforderte Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung.

Dementsprechend sieht es die Arbeitsgruppe als hinreichend an, wenn sich die Ausländerin oder der Ausländer im Alltag in routinemäßigen Situationen mündlich verständigen kann und spricht sich für mündliche Deutschkenntnisse auf dem Niveau A2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen aus.

Als Grundvoraussetzung für nachhaltige Integration wird die eigenverantwortliche Sicherung des Lebensunterhaltes angesehen. Allerdings muss hierbei bestimmten persönlichen oder familiären Situationen durch niedrigere Anforderungen Rechnung getragen werden. Berücksichtigt werden können muss, dass sich der oder die Betreffende in einer schulischen oder beruflichen Ausbildung befindet und daher nicht über Einkommen verfügt und dass Familien oder Alleinerziehende, wenn sie minderjährige Kinder haben, vorübergehend Sozialleistungen beziehen. Hier soll an die Stelle der (vollständigen) aktuellen Lebensunterhaltssicherung die Prognose treten, dass eine zukünftige Sicherung des Lebensunterhaltes erwartet werden kann.

Bei Kindern im schulpflichtigen Alter muss deren tatsächlicher Schulbesuch nachgewiesen werden. Auf den Nachweis einer darüber hinaus gehenden Unterstützung der vor- und schulischen Integration sollte nach Auffassung der Arbeitsgruppe verzichtet werden, da die Heranführung an die Anforderungen des deutschen Bildungssystems Gegenstand der strukturierten Integrationsförderung ist. Wird eine solche Unterstützung aber im Einzelfall nachgewiesen, kann sie im Modell „Gesamtschau“ als für eine nachhaltige Integration sprechendes Kriterium herangezogen werden.

Ehrenamtliches Engagement hat viele Ausdrucksformen. Auch wenn hier die Anforderungen nicht zu hoch gesetzt werden, bestimmen insbesondere bei noch nicht gesichertem Aufenthalt andere Fragen als ehrenamtliches Engagement das Alltagsleben. Dieses kann daher nur im Modell „Gesamtabwägung“ als nicht ausschlaggebendes Regelkriterium, nicht aber im „Kumulativen Modell“ als zwingende Tatbestandsvoraussetzung in eine Gesetzesnorm aufgenommen werden.

Unabhängig von der grundsätzlichen Ausgestaltung der Norm muss diese berücksichtigen, dass nicht Handlungsfähige kein Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung abgeben können. Sie muss ebenfalls berücksichtigen, dass Menschen wegen einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder aus Altersgründen bestimmte Voraussetzungen nicht erfüllen können und Ausnahmen vorsehen.

Ausscheiden soll die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis bei falschen Angaben zur Identität, Bezügen zu extremistischen Organisationen und bestimmten vorsätzlichen Straftaten. Um für eine Vielzahl von Betroffenen eine aufenthaltsrechtliche Lösung zu ermöglichen, schlägt die Arbeitsgruppe vor, bei falschen Angaben auf den Zeitpunkt der Entscheidung über die Aufenthaltsgewährung abzustellen und in der Vergangenheit liegende falsche Angaben bei „tätiger Reue“ außer Betracht zu lassen.

Abschließend spricht sich die länderoffene Arbeitsgruppe im Interesse der Verwaltungsvereinfachung und angesichts der Kosten eines elektronischen Aufenthaltstitels für einheitliche Bestimmungen für die Erteilung und Verlängerung des Titels und eine Erteilung bzw. Verlängerung für jeweils zwei Jahre aus, soweit nicht über die vorgesehene Ergänzung des § 44 Abs. 1 Satz 1 Aufenthaltsgesetz um den neuen § 25 b in Verbindung mit § 44 a die Vorschrift des § 8 Abs. 3 Satz 6 Aufenthaltsgesetz entgegensteht.

6. Normtext

Auf der Grundlage dieser Überlegungen schlägt die länderoffene Arbeitsgruppe folgende Modelle als Grundlage für die weiteren politischen Diskussionen vor:

Grundmodell „Gesamtschau“

„§ 25 b Aufenthaltsgewährung bei nachhaltiger Integration

(1) Einem Ausländer **kann** abweichend von § 5 Absatz 2 eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn er

1. sich seit mindestens acht Jahren oder, falls er zusammen mit einem minderjährigen ledigen Kind in häuslicher Gemeinschaft lebt, seit mindestens sechs Jahren ununterbrochen geduldet, gestattet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis im Bundesgebiet aufgehalten hat,
2. und sich zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland bekennt,

wenn er sich nachhaltig in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland integriert hat. Zur Feststellung einer nachhaltigen Integration ist eine **umfassende Beurteilung des Einzelfalls vorzunehmen. Sie kann in der Regel angenommen werden**, wenn der Ausländer

1. seinen Unterhalt durch Erwerbstätigkeit sichern kann oder bei Betrachtung der bisherigen Schul-, Ausbildungs- oder Einkommenssituation sowie der familiären Lebenssituation erwarten lässt, dass er seinen Lebensunterhalt im Sinne von § 2 Absatz 3 sichern wird, wobei der Bezug von Wohngeld unschädlich ist,
2. über hinreichende mündliche Deutschkenntnisse im Sinne der Stufe A2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen verfügt,
3. bei Kindern im schulpflichtigen Alter deren tatsächlichen Schulbesuch nachweist,
4. am sozialen Leben durch bürgerschaftliches Engagement teilnimmt.

Grundmodell „Kumulatives Modell“

(1) Einem Ausländer¹⁸ **soll** abweichend von § 5 Absatz 2 eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn er sich nachhaltig in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland integriert hat. **Das ist der Fall**, wenn er

3. seinen Unterhalt überwiegend durch Erwerbstätigkeit sichern kann oder bei Betrachtung der bisherigen Schul-, Ausbildungs- oder Einkommenssituation sowie der familiären Lebenssituation erwarten lässt, dass er seinen Lebensunterhalt im Sinne von § 2 Absatz 3 sichern wird, wobei der Bezug von Wohngeld unschädlich ist,
4. über hinreichende mündliche Deutschkenntnisse im Sinne der Stufe A2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen verfügt und
5. bei Kindern im schulpflichtigen Alter deren tatsächlichen Schulbesuch nachweist.

Bei der Bewertung der Lebensunterhaltssicherung gilt die grundsätzliche Annahme, dass die eigenverantwortliche Sicherung des Lebensunterhaltes zu den Grundvoraussetzungen für nachhaltige Integration gehört. Allerdings ist neben der aktuellen Beurteilung auch eine Prognose zu erstellen, die konkret-individuell die Schul-, Ausbildungs- und Erwerbssituation wie auch die familiäre Lebenssituation des Betroffenen berücksichtigt.

¹⁸ Folgt man der Auffassung u.a. von Niedersachsen, dass die oder der Antragstellende zum Zeitpunkt der Antragstellung „geduldet“ sein muss, müsste die Formulierung „Einem geduldeten Ausländer“ lauten

Bei folgenden Fallgruppen sind niederschwellige Anforderungen zu stellen:

1. Studierenden an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule, Auszubildenden in anerkannten Lehrberufen oder in staatlich geförderten Berufsvorbereitungsmaßnahmen,
2. Familien mit minderjährigen Kindern, die nur vorübergehend auf ergänzende Sozialleistungen angewiesen sind,
3. Alleinerziehenden mit minderjährigen Kindern, die vorübergehend auf Sozialleistungen angewiesen sind und denen eine Arbeitsaufnahme nach § 10 Absatz 1 Nummer 3 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch nicht zumutbar ist.

Die Anwendbarkeit von § 5 Abs.3 Satz 2 bleibt davon unberührt.

(2) Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach Absatz 1 scheidet aus, wenn der Ausländer

1. die Abschiebung durch falsche Angaben, durch Täuschungen über die Identität oder Staatsangehörigkeit oder Nichterfüllung zumutbarer Anforderungen an die Mitwirkung bei der Beseitigung von Ausreisehindernissen verhindert oder verzögert,
2. Bezüge zu extremistischen oder terroristischen Organisationen hat oder
3. wegen einer im Bundesgebiet begangenen vorsätzlichen Straftat verurteilt wurde, wobei Geldstrafen von insgesamt bis zu 50 Tagessätzen oder bis zu 90 Tagessätzen wegen Straftaten, die nach dem Aufenthaltsgesetz oder dem Asylverfahrensgesetz nur von Ausländern begangen werden können, grundsätzlich außer Betracht bleiben.

(3) Bei der Anwendung des Abs. 1 Satz 1 Nummer 2 und Satz 3 ist zu berücksichtigen, ob der Ausländer sie wegen einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit, einer Behinderung oder aus Altersgründen nicht erfüllen kann.

(3) Von den Voraussetzungen des Absatzes 1 Satz 2 Nummern 2 bis 4 wird abgesehen, wenn der Ausländer sie wegen einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit, einer Behinderung oder aus Altersgründen nicht erfüllen kann.

(4) Dem Ehegatten und minderjährigen ledigen Kindern, die mit einem Begünstigten nach Absatz 1 im Zeitpunkt der Erteilung in familiärer Lebensgemeinschaft leben, soll unter den Voraussetzungen des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 2 und Satz 3 Nummern 1 bis 4 eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Die Absätze 2, 3 und 5 finden Anwendung.

(4) Dem Ehegatten und minderjährigen ledigen Kindern, die mit einem Begünstigten nach Absatz 1 im Zeitpunkt der Erteilung in familiärer Lebensgemeinschaft leben, soll unter den Voraussetzungen des Absatzes 1 Nummern 2 bis 5 eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Die Absätze 2, 3 und 5 finden Anwendung.

(5) Die Aufenthaltserlaubnis wird für zwei Jahre erteilt und verlängert. Sie kann abweichend von § 10 Absatz 3 erteilt werden und berechtigt zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit. § 25 a bleibt von der Anwendung dieser Norm unberührt.

7. Weiteres Vorgehen

Gemäß Auftrag muss der Bericht bis zur Sommersitzung der Innenministerkonferenz abgegeben werden. Die länderoffene Arbeitsgruppe bittet den Vorsitzenden der Integrationsministerkonferenz, den Bericht der Innenministerkonferenz zuzuleiten mit der Bitte, die Vorschläge zur Kenntnis zu nehmen und in ihre zukünftigen Überlegungen einzubeziehen.

Mit ihrem Vorschlag weicht die länderoffene Arbeitsgruppe aber auch von den einzelnen in den Bundesrat eingebrachten Gesetzesanträgen und den dazu eingebrachten Änderungsanträgen ab. Der Vorsitzende der Integrationsministerkonferenz wird daher gebeten, den Bericht – neben der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration – allen Ländern zuzuleiten, damit diese die Vorschläge in den weiteren Beratungen im Bundesrat berücksichtigen können.