

**Sechster Tätigkeitsbericht
der Härtefallkommission
beim Ministerium für Integration Baden-Württemberg**

**Berichtszeitraum:
1. Januar 2011 bis 31. Dezember 2011**

1. Vorbemerkung

Die Härtefallkommission (HFK) hat nach § 8 Abs. 5 der Härtefallkommissionsverordnung (HFKomVO) einen jährlichen Tätigkeitsbericht zu veröffentlichen. Sie wendet sich mit diesem Bericht an die Landesregierung, aber auch an die Organisationen, die von ihrem nach § 2 Abs. 2 HFKomVO bestehenden Vorschlagsrecht für die Berufung der Kommissionsmitglieder Gebrauch gemacht haben, sowie allgemein an die Öffentlichkeit.

Der vorliegende sechste Tätigkeitsbericht erstreckt sich auf das Kalenderjahr 2011. Um zahlenmäßige Entwicklungen besser nachvollziehen zu können, sind auch die Vergleichszahlen des Jahres 2010 sowie die Gesamtstatistik der bisherigen Tätigkeit der HFK seit ihrer Konstituierung eingefügt.

2. Grundlagen

- Nach § 23a des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) vom 30. Juli 2004 (BGBl. I S. 1950) sind die Länder ermächtigt, auf Landesebene durch Verordnung eine Härtefallkommission einzurichten und auf deren Ersuchen unter bestimmten Voraussetzungen Aufenthaltserlaubnisse (Aufenthaltsgewährung in Härtefällen) zu erlassen.
- Die Landesregierung hat auf dieser Grundlage am 28. Juni 2005 (GBl. S. 455) eine Härtefallkommissionsverordnung (HFKomVO) beschlossen, die am 9. Juli 2005 in Kraft getreten ist. Zugleich wurde im Innenministerium eine Geschäftsstelle eingerichtet, deren Aufgabe es ist, die Behandlung der Eingaben vorzubereiten und die Kommission bei ihrer Tätigkeit zu unterstützen. Mit dem Amtsantritt der neuen Landesregierung im Mai 2011 ist die Geschäftsstelle der Härtefallkommission dem neu geschaffenen Ministerium für Integration zugeordnet worden. Für Anordnungen nach § 23a AufenthG ist als oberste Ausländerbehörde weiterhin das Innenministerium zuständig.
- Am 19. September 2005 fand die konstituierende Sitzung der von der Landesregierung eingesetzten Härtefallkommission statt (aktualisierte Mitgliederliste im Anhang). Die Kommission gab sich in dieser Sitzung auch eine Geschäftsordnung. Die Amtszeit der Kommissionsmitglieder dauert nach § 2 Abs. 5 HFKomVO zweieinhalb Jahre. Die zweite Amtszeit endete im September 2010. Bei der Bestellung der Mitglieder für die bis März 2013 laufende dritte Amtszeit gab es lediglich einen Wechsel des vom Landkreistag benannten stellvertretenden Mitglieds, im Übrigen blieb die Zusammensetzung der Kommission unverändert. Im Herbst 2011 ist auf eigenen Wunsch Frau Regierungspräsidentin a.D. Gerlinde Hämmerle nach sechsjährigem engagierten Mitwirken aus der Kommission ausgeschieden. Die Härtefallkommission bedauert dies und dankt Frau Hämmerle für ihre von hoher Sachkunde und Menschlichkeit getragene Mitarbeit.

Als ihr Nachfolger wurde im Dezember 2011 Herr Erster Bürgermeister a.D. Harald Denecken von der Ministerin für Integration in die Härtefallkommission berufen.

- Die in Art. 15 Abs. 4 des Zuwanderungsgesetzes geregelte Befristung der Geltungsdauer des § 23a AufenthG bis 31. Dezember 2009 wurde durch Artikel 2 des Arbeitsmigrationssteuerungsgesetzes vom 20. Dezember 2008 (BGBl. I 2008, S. 3017) aufgehoben. Die Landesregierung hat dementsprechend durch Verordnung vom 18. August 2009 (GBl. S. 453) die Befristung der Härtefallkommissionsverordnung ebenfalls aufgehoben.
- Die Landesregierung beabsichtigt, die Härtefallkommissionsverordnung im Jahr 2012 insoweit zu ändern, als in der Kommission künftig auch der Flüchtlingsrat Baden-Württemberg und eine Persönlichkeit des Landes muslimischen Glaubens vertreten sein sollen. Die Anhörung zum Entwurf der Änderungsverordnung war im Berichtszeitraum noch nicht abgeschlossen. Die HFK hat jedoch nach einem Gespräch mit Frau Ministerin Öney eine vorläufige Stellungnahme abgegeben (siehe unten Ziff. 10). Die Amtszeit der derzeit amtierenden Mitglieder bleibt von der beabsichtigten Erweiterung der Kommission unberührt.

3. Härtefallkommission - Zahlenüberblick

Für den Zeitraum vom **1. Januar bis 31. Dezember 2011** (linke Spalte), das Jahr 2010 (mittlere Spalte) und den Gesamtzeitraum seit Bestehen der HFK (rechte Spalte) ergaben sich zusammenfassend die nachfolgend dargestellten Eingangs- und Erledigungszahlen. Dabei ist zu beachten, dass sich die von der Kommission getroffenen Entscheidungen z.T. noch auf Anträge bezogen, die bereits im Vorjahr eingegangen waren (Zahlen in Klammern beziehen sich auf die jeweils betroffenen Personen):

Berichtszeitraum	2011	2010	insgesamt (ab 2005)
1. Härtefalleingaben (Neueingänge)	98 (171)	93 (197)	1786 (5848)
2. Von der Kommission insgesamt getroffene Entscheidungen	90	95	1460
2.1 Ablehnung einer Befassung	27	29	331
2.2 Befassung und abschließende Prüfung von Eingaben	63 (155)	66 (142)	1129 (3747)
2.2.1 Härtefallersuchen der Kommission (darunter - seit 2005 - 29 Teilersuchen)	36 (92)	34 (74)	485 (1480)
2.2.2 Ersuchensquote (Teilersuchen werden hälftig angerechnet)	57 %	51 %	43 %
2.2.3 Anordnungen des IM nach § 23a AufenthG bzw. Umsetzung der Ersuchen auf andere Weise (ein Ersuchen aus dem Jahr 2011 ist noch nicht abschließend entschieden)	35 (87)	30 (67)	445 (1348)
2.2.4 Übereinstimmungsquote mit Kommission (soweit abschließend vom IM entschieden)	100 %	88 %	92 %
3. Gesamtquote der ganz oder teilweise erfolgreichen Härtefalleingaben (soweit inhaltlich geprüft und entschieden)	56 %	45 %	39 %
4. Sonstige Erledigungen, insb. Rücknahme, freiwillige Ausreise	4	5	332

4. Allgemeine Entwicklung der Eingänge und Erledigungen im Jahr 2011

Nachdem seit Bestehen der Härtefallkommission die Zahl der Eingaben tendenziell rückläufig war, endete dieser Trend im Berichtszeitraum. Mit 98 Eingaben gegenüber dem Jahr 2010 (93 Eingaben) war sogar ein geringfügiger Zuwachs zu verzeichnen. Dennoch ist nach der IMK-Bleiberechtsregelung vom November 2006, der gesetzlichen Altfallregelung vom August 2007 und den bis 2007 drastisch zurückgegangenen Flüchtlings- und Asylbewerberzahlen derzeit die Zahl der Ausreisepflichtigen und damit möglicher Härtefallbewerber im Vergleich zur Zeit vor Einführung der Härtefallregelung weiterhin relativ gering. Ab

2008 ist allerdings wieder ein deutlicher Anstieg der Asylbewerberzahlen festzustellen, was mittel- bis längerfristig auch wieder zu einer steigenden Zahl von Härtefalleingaben führen könnte.

Die Kommission trat im Jahr 2011 zu insgesamt sieben Sitzungen zusammen, die von der Geschäftsstelle der HFK im Innen- bzw. (ab Mai 2011) im Integrationsministerium vorbereitet worden sind. Die Zahl der beratenen Eingaben (insgesamt 63) lag bei durchschnittlich ca. neun je Sitzung. Hinzu kamen in jeder Sitzung meist mehrere Verfahrensentscheidungen, insbesondere über die Ablehnung einer Befassung mit aus rechtlichen Gründen unzulässigen Eingaben (im Berichtszeitraum waren es insgesamt 27; vgl. unten Ziff. 8).

Die gebotene gründliche Aufarbeitung der meist komplexen Fälle unter Einbeziehung von Stellungnahmen der unteren und höheren Ausländerbehörden sowie ggf. weiterer Stellen ließ auch im Jahr 2011 eine Verkürzung der Bearbeitungsdauer auf die in der Verordnung vorgesehenen drei Monate nicht zu.

Die Stellungnahmen der Ausländerbehörden waren in der Regel umfassend und sorgfältig. Teilweise waren zusätzliche Nachfragen notwendig, so dass vereinzelt Verzögerungen eintreten konnten. Hinzu kamen personelle Wechsel in der Geschäftsstelle der Härtefallkommission, die vorübergehend zu einer verringerten Bearbeitungskapazität führten, so dass die Zeitspanne zwischen Eingang der Eingabe und Entscheidung gegenüber den Vorjahren tendenziell zunahm. Im Übrigen hatte der Wechsel vom Innen- zum Integrationsministerium keine Auswirkungen auf die Arbeit der HFK. Die Kommission geht jedoch davon aus, dass vor einer evtl. Ablehnung eines Härtefallersuchens durch den insoweit nach wie vor zuständigen Innenminister wie bisher ein Einigungsgespräch stattfindet. Ein solches war nach dem Regierungswechsel noch nicht erforderlich. Vom Einreichen einer Härtefalleingabe bis zur abschließenden Entscheidung vergingen im Durchschnitt mehrere Monate bis zu etwa einem Jahr. Eine personelle Verstärkung der Geschäftsstelle im Jahr 2012 soll zur Beschleunigung der Verfahren führen.

Die Kommission legt im Interesse der Antragsteller Wert darauf, dass auch das Innenministerium die abschließende Entscheidung nach dem Ersuchen der Kommission möglichst rasch trifft, damit die gesamte Verfahrensdauer nicht zusätzlich verlängert wird.

5. Strukturelle Erkenntnisse zum Personenkreis der Härtefallbewerber

Die Zahl von insgesamt **98 Härtefalleingaben für 171 Personen** im Berichtszeitraum setzt sich wie folgt zusammen (Zahlen für 2010 in Klammern):

- Eingaben für Einzelpersonen.....76 % (67 %)
- Eingaben für Personengruppen (i. d. R. Familien, Lebenspartner etc.)....24 % (33%)

- Zeitpunkt der Einreise nach Deutschland (soweit bekannt)
 - bis 1990.....4 % (2 %)
 - 1991 bis 1995..... 8 % (12 %)
 - 1996 bis 2000.....13 % (11 %)
 - 2001 bis 2005.....42 % (51 %)
 - 2006 bis 2011.....33 % (24 %)

- Anteile der Nationalitäten an den eingegangenen Eingaben
 - ehemaliges Jugoslawien.....26 % (42 %)
 - darunter Kosovo*..... 4 % (23 %)
 - Irak.....23 % (22 %)
 - Kenia.....9 % (-)
 - Türkei.....8 % (5 %)
 - Algerien.....5 % (1 %)
 - Kamerun.....3 % (2 %)
 - Vietnam.....3 % (2 %)
 - Indien2 % (2 %)
 - Marokko.....2 % (2 %)
 - Russische Föderation.....2 % (1 %)
 - Sierra Leone2 % (-)
 - Syrien.....2 % (1 %)
 - Sonstige12 % (20 %)
 - staatenlos/ungeklärt/unbekannt.....1 % (1 %)

- Anteile der Herkunftskontinente an den eingegangenen Eingaben
 - (Südost-)Europa einschl. Russland und Türkei.....36 % (51 %)
 - Asien.....38 % (37 %)
 - Afrika.....26 % (12 %)

Änderungen gegenüber dem Vorjahr hinsichtlich der sozialen Zusammensetzung ergeben sich insofern, als der Anteil der Einzelpersonen gegenüber den Familien weiter zugenommen hat und nun bei mehr als drei Vierteln aller Eingaben liegt. Hinsicht der geografischen Herkunft der Härtefallbewerber ist der gleich bleibend hohe Anteil von Personen aus dem Irak auffällig, während der Anteil von Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien einschließlich des Kosovo stark zurückgegangen ist. Die auffällige Zunahme von Eingaben für Personen aus Kenia resultiert aus mehreren Eingaben für Au-Pair-Mädchen aus diesem Land, die jedoch wegen des jeweils nur kurzen zweckgebundenen Aufenthalts und der hier vorrangig zu prüfenden allgemeinen Aufenthaltsbestimmungen keinen Erfolg haben konnten.

6. Qualitative Aspekte der Eingaben und Entscheidungspraxis der Kommission

Im Gegensatz zu der ersten Zeit nach Inkrafttreten der Härtefallregelung sind - wie in den Vorjahren - nur wenige Eingaben an die Kommission gerichtet worden, die von vornherein als aussichtslos angesehen werden mussten. Die Begründungen der Härtefalleingaben waren in der Regel aussagekräftig und mit entsprechenden Unterlagen belegt. In den meisten Fällen enthielten die Eingaben qualifizierte Aussagen zum Stand der Integration im Arbeitsleben, im sozialen Umfeld und in der Schule, so dass sich die Kommission unter Einbeziehung der meist sorgfältigen Stellungnahmen der Ausländerbehörden ein zuverlässiges Bild von den Härtefallbewerbern und ihrer Situation machen konnte.

An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass allein die Suche nach positiven Stellungnahmen prominenter Fürsprecher überzeugende Argumente für die Annahme eines Härtefalls nicht ersetzen kann. Die Kommission ist in jedem Einzelfall um eine möglichst objektive Bewertung und Gewichtung aller bekannten Fakten bemüht. Bloße Gefälligkeitsschreiben oder allgemeine politische Statements haben wenig Einfluss auf die Entscheidungen der HFK.

In der Regel erforderten die Eingaben eine schwierige Abwägung verschiedener für und gegen die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis sprechender Gesichtspunkte. Dennoch wurde **in der großen Mehrzahl aller Fälle ein einvernehmliches Votum** erzielt. Knappe Mehrheiten für oder gegen ein Härtefallersuchen waren auch im Berichtszeitraum die Ausnahme. Selbst wenn weniger als neun Mitglieder anwesend waren, was aus stets nachvollziehbaren Gründen hin und wieder vorkam, war die HFK bestrebt, daraus keinen Nachteil für die Antragsteller entstehen zu lassen, was in aller Regel auch gelungen ist. Im Zuge einer Änderung der Härtefallkommissionsverordnung könnte noch geprüft werden, ob ggf. durch eine Flexibilisierung der Vertreterregelung bzw. des Quorums eine noch bessere Lö-

sung möglich ist. Zufallsergebnisse je nach Zahl der Mitglieder und der Zusammensetzung der Kommission sollten aber auch künftig möglichst vermieden werden.

Die Eingaben betrafen in aller Regel Sachverhaltskonstellationen, bei denen die Erteilung eines Aufenthaltstitels durch die Ausländerbehörden nach der IMK-Bleiberechtsregelung vom November 2006 oder der im August 2007 eingeführten gesetzlichen Altfallregelung (§§ 104a, 104b AufenthG) nicht möglich war. Es handelte sich dabei oft um Fälle, die wegen eines zu kurzen oder zwischenzeitlich unterbrochenen Aufenthalts in Deutschland keine Erfolgsaussichten nach diesen Regelungen hatten. Hier konnte die HFK in mehreren Fällen bei im Übrigen guter Integration der Antragsteller helfen. Andere für die Ausländerbehörden bindende Ausschlussgründe ergaben sich bei Vorliegen wiederholter oder schwerer Straftaten oder in Einzelfällen auch bei fortdauerndem Täuschungs- bzw. Verweigerungsverhalten gegenüber den Ausländerbehörden. Auch ein Härtefallantrag hatte bei Vorliegen solcher Umstände nur sehr geminderte Erfolgsaussichten. Auf der positiven Seite waren für die Entscheidungsfindung auch im Jahr 2011 die Integrationsleistungen der Erwachsenen sowie die Lebensperspektiven von Kindern und Jugendlichen von besonderem Gewicht. Wenn deutliche Ansätze für eine gelungene Integration in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht zu erkennen waren, hatten auch Personen, die an den Hürden der Bleiberechts-/ Altfallregelung gescheitert waren, doch noch gute Chancen auf eine positive Entscheidung der Härtefallkommission. In besonderen Fällen wurden allgemein bekannte erhebliche Schwierigkeiten in den Herkunftsländern der Antragsteller von der Härtefallkommission in die Gesamtabwägung aller Gesichtspunkte des Einzelfalles einbezogen.

Vor dem Hintergrund dieser Entscheidungspraxis lag die **Quote der Härtefallersuchen** der Kommission an das Innenministerium **im Berichtszeitraum bei 57 %** (2010: 51 %).

7. Fallbeispiele aus der Entscheidungspraxis im Berichtszeitraum

Zur Verdeutlichung der Schwierigkeiten bei der Entscheidungsfindung werden **einige Fallbeispiele anonym und auf die wesentlichsten Aspekte beschränkt** dargelegt:

⇒ Bei Familien mit Kindern legt die Kommission eher einen großzügigen Maßstab an und ist insbesondere bestrebt, die Eltern von ihren Kindern nicht zu trennen. Im folgenden Fall ist dies nach einem langwierigen Verfahren auch gelungen. Eine Familie aus dem Kosovo mit sechs Kindern, davon drei in Deutschland geboren, hatte bereits vor mehr als vier Jahren einen Härtefallantrag an die Kommission gerichtet, den die HFK seinerzeit nicht aufgreifen konnte, weil weder wirtschaftlich noch sozial gesehen nennenswerte Integrationsbemühungen und schon gleich gar keine entsprechenden Erfolge festzustellen waren. Eine Abschiebung erfolgte aus zielstaatlichen Gründen auch in den Folgejahren nicht. Die gesamte Familie hat sich jedoch in dieser Zeit mit Erfolg

um eine bessere Integration bemüht. Der Familienvater hat eine unbefristete Vollzeitbeschäftigung gefunden und die Kinder besuchen Grund- und Hauptschule mit durchschnittlichem bis ordentlichem Erfolg. Ihre Lehrer geben ihnen durchweg positive Beurteilungen. Obgleich die HFK wiederholte Anträge grundsätzlich nicht zulässt, wurde nun wegen beachtlicher neuer Verhältnisse ein Härtefallersuchen an den Innenminister gerichtet. Der Innenminister hat dem Ersuchen entsprochen.

- ⇒ Nicht leicht zu beurteilen war der Antrag einer weiteren Familie aus dem Kosovo mit drei Kindern, zwei davon in Deutschland geboren. Den Eltern ist eine wirtschaftliche und soziale Integration nur recht eingeschränkt gelungen. Die zuständige städtische Ausländerbehörde gab deshalb eine tendenziell eher negative Stellungnahme zu dem Härtefallersuchen ab. Ganz anders jedoch das städt. Sozialamt, die Erzieherinnen und Lehrer der Kinder sowie die Kirchengemeinde. Unterschiedliche Stellungnahmen aus Städten oder Landkreisen erschweren hin und wieder die Entscheidungen der HFK. Im vorliegenden Fall entschied sich die HFK trotz nicht ganz unerheblichen Bedenken im Hinblick auf die hier geborenen Kinder und den bereits zehnjährigen Aufenthalt der Familie nach allerdings schwieriger Diskussion für ein Härtefallersuchen an den IM, dem auch entsprochen wurde.
- ⇒ Recht eindeutig schien der Kommission hingegen der Antrag einer von ihrem Mann getrennt lebenden Mutter mit vier noch kleineren hier geborenen Kindern. Obgleich die Staatsangehörigkeit nicht geklärt werden konnte, eine Abhängigkeit von öffentlichen Leistungen aus nachvollziehbaren Gründen noch auf längere Sicht bestehen wird und auch kleinere Regelwidrigkeiten vorlagen, entschied sich die Kommission unter Berücksichtigung der hier geborenen Kinder und eines über 20-jährigen Aufenthalts der Frau für ein Härtefallersuchen, das auch Erfolg hatte.
- ⇒ Ein längerer Aufenthalt und in Deutschland geborene Kinder sind aber noch keine Garantie für ein erfolgreiches Härtefallersuchen. In zwei weiteren Fällen eines Ehepaares bzw. einer Frau mit jeweils in Deutschland geborenen Kindern sah die Kommission von Härtefallersuchen an den IM ab, da trotz längeren Aufenthalten in beiden Fällen keine Integrationsbemühungen festgestellt werden konnten. Die Antragsteller bzw. deren Vertreter haben hauptsächlich zielstaatliche Gesichtspunkte vorgetragen, die ggf. zu einer vorübergehenden Duldung durch die Ausländerbehörden aber nicht zu einem Aufenthaltsrecht aufgrund eines Härtefallersuchens führen können. Im Hinblick auf die Kinder sind diese Entscheidungen der HFK sehr schwer gefallen, aber eine Gesamtabwägung aller Gesichtspunkte musste leider zum Ergebnis führen, dass die beiden Familien aller Voraussicht nach auch in Zukunft Schwierigkeiten mit unserer Rechts- und Sozialordnung haben würden und sich vermutlich in ihrem Heimatland besser zurecht finden werden als hier.

- ⇒ Die Mehrzahl der Anträge kam im Jahr 2011, wie schon betont, von Einzelpersonen. Ein Antragsteller lebt seit 24 Jahren in Deutschland. Es ist die längste Aufenthaltsdauer, mit der sich die HFK bisher zu befassen hatte. Der aus Ostasien stammende Mann ist wirtschaftlich integriert, wird von seinem Arbeitgeber gelobt, hat sich auch seit vielen Jahren sehr gut in das soziale und gesellschaftliche Leben eingefunden und wird von mehreren Institutionen und Persönlichkeiten in überzeugender Weise bei seiner Antragstellung unterstützt. Für die HFK war kein einziger negativer Aspekt ersichtlich. Es stellte sich deshalb nur die Frage, warum die Ausländerbehörden nicht von sich aus eine Aufenthaltserlaubnis erteilen konnten. Dem Antragsteller war es bisher nicht möglich, den erforderlichen Identitätsnachweis zu erbringen. Die HFK kann von dieser Voraussetzung zwar keine Befreiung erteilen, war aber der Ansicht, dass der Antragsteller im Hinblick auf seine vorbildliche Integration und nach seinem langen Aufenthalt inzwischen zu Deutschland gehört und hat deshalb ein erfolgreiches Härtefallersuchen an den Innenminister gerichtet. Das AufenthG sollte so gefasst werden, dass die Verwaltung künftig in einem so eindeutigen Fall auch ohne ein Votum der HFK selbst entscheiden kann.
- ⇒ Vergleichbar war der Fall eines alleinstehenden Mannes aus dem Irak, der hier sowohl wirtschaftlich als auch sozial bestens integriert ist. Trotz seines über 10-jährigen Aufenthalts in Deutschland konnte ihm die Ausländerbehörde keine Aufenthaltserlaubnis erteilen, weil er am Stichtag gem. §104a AufenthG noch nicht in Deutschland war. Die Ersetzung der Stichtags- durch eine Fristenregelung ist überfällig.
- ⇒ Ein junger Mann kam bereits mit 14 Jahren aus einem der ärmsten afrikanischen Länder nach Deutschland. Er ist nun seit sechs Jahren hier, besucht nach dem Realschulabschluss das berufliche Gymnasium mit Erfolg und wird auch sonst gut beurteilt. Für die HFK war es eine leichte Entscheidung, ein erfolgreiches Härtefallersuchen an den Innenminister zu richten. Besonders hervorzuheben ist dieser an sich eindeutige Fall nur, weil der Antragsteller das Glück hatte, schon bald nach seiner Ankunft in eine gebildete und wohlsituierte Pflegefamilie zu kommen, die ihn optimal betreute und jede Hilfe für seine Entwicklung gab. Der Fall dieses jungen Mannes zeigt, wie wichtig eine gute Unterstützung für das Gelingen einer Integration ist.
- ⇒ Auch aus Afrika kam schon vor bald 19 Jahren ein alleinstehender Mann, der zunächst erhebliche Schwierigkeiten hatte, sich zu integrieren und auch mehrfach straffällig wurde (insgesamt 170 TS). Seit bald zehn Jahren hat er sich nun aber schrittweise wirtschaftlich und sozial immer besser integriert und ist auch nicht mehr mit dem Gesetz in Konflikt gekommen. Die Kommission hat, zumal das BZR keine Eintragungen mehr

enthält, ein Härtefallersuchen an den Innenminister gerichtet, dem auch entsprochen wurde.

- ⇒ Auch ein langer Aufenthalt genügt nicht immer für ein Härtefallersuchen. Eine Witwe und ihr volljähriger Sohn leben seit 18 Jahren in Deutschland. Ihren Unterhalt bestritten sie überwiegend mit öffentlichen Mitteln. Beide haben keine Berufsausbildung und kaum soziale Kontakte. Die Frau ist trotz des langen Aufenthalts der deutschen Sprache nur eingeschränkt mächtig. Die HFK hat von einem Härtefallersuchen abgesehen.

Diese Fälle zeigen, wie schwierig die Entscheidungen oftmals sind, insbesondere wenn sich die positiven und negativen Aspekte bei einem Härtefallantrag ausgleichen und darüber hinaus gewisse Zweifel bleiben, ob die Antragsteller wirklich selbständig hier leben können oder sich nicht doch besser in ihrem Heimatland zurechtfinden. Die genannten Fälle zeigen aber auch, dass das Leben oft sehr bewegte und auch bewegende Biographien schreibt, die nach den sonst gültigen Regeln nur schwer gerecht und billig beurteilt werden können. Bedenklich erschienen deshalb absolute Ausschlussgründe für eine Aufenthaltserlaubnis gem. § 23a AufenthG – z. B. schon bei weniger ins Gewicht fallenden Delikten. **Entscheidend muss vielmehr eine Gesamtabwägung aller positiven und negativen Gesichtspunkte im Leben eines um eine Aufenthaltserlaubnis bei der Härtefallkommission nachsuchenden Menschen sein.** Verbrechen und besonders schwere Vergehen stehen einem Härtefallersuchen allerdings auch nach Ansicht der HFK grundsätzlich entgegen.

In einigen kleineren Bundesländern mit deutlich weniger Härtefallanträgen als in BW wird besonders im Hinblick auf die Einhaltung der Rechtsordnung eine Evaluation der Härtefallentscheidungen durchgeführt, d.h. es wird überprüft, ob Personen, denen aufgrund eines Härtefallantrags eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wurde, das in sie gesetzte Vertrauen während ihres weiteren Aufenthalts in Deutschland rechtfertigen. Es wurden dabei fast durchweg positive Ergebnisse erzielt. Wegen der großen Zahl der Fälle ist eine solche Evaluation in BW kaum möglich. Der Kommission ist jedoch bisher noch kein Fall bekannt geworden, bei dem sich ihr Härtefallersuchen nachträglich als Fehlentscheidung herausgestellt hat.

8. Entscheidungsbilanz in Zahlen

Die im Jahr 2011 in **sieben Sitzungen** getroffenen **Entscheidungen über insgesamt 98 Eingaben** gliederten sich im Einzelnen wie folgt:

- **Bei 27 Eingaben** wurde eine **Befassung der Kommission nach § 4 Abs. 2 Satz 1 HFKomVO** von vornherein **abgelehnt**.

Es handelte sich dabei im Wesentlichen um Eingaben von Ausländern, die zum Zeitpunkt der Eingabe nicht vollziehbar ausreisepflichtig waren, ein anderes Verfahren zur Erlangung eines Aufenthaltsrechts betrieben, untergetaucht waren oder bereits zu einem früheren Zeitpunkt eine Eingabe an die Härtefallkommission gerichtet hatten. Erneute Eingaben führten wegen der Ausschlussregelung des § 4 Abs. 2 Nr. 6 HFKomVO in aller Regel zu keiner neuen Befassung der Kommission. Es blieb auch im Jahr 2011 bei dieser äußerst zurückhaltenden Praxis der Kommission.

Soweit die Nichtbefassungsgründe lediglich temporären Charakter hatten, d. h. heilbar waren (z. B. Formfehler, Anhängigkeit eines anderen aufenthaltsrechtlichen Verfahrens), konnte bzw. kann nach einem Wegfall des Nichtbefassungsgrundes eine erneute Eingabe eingereicht werden.

- **Bei 63 Eingaben** machte die **Kommission** von ihrem Selbstbefassungsrecht im Sinne einer inhaltlichen Befassung Gebrauch und **entschied in der Sache** über ein Härtefallersuchen an das Innenministerium.

36 Eingaben führten zu einem Härtefallersuchen an das Innenministerium.

27 Eingaben führten wegen Nichterreichens der erforderlichen Zwei-Drittel-Mehrheit **zu keinem Ersuchen**. Ausschlaggebend dafür waren meist eine nicht gelungene wirtschaftliche und gesellschaftliche Integration, schlechte Deutschkenntnisse, fehlende oder mangelhafte Schulabschlüsse, keine Berufsausbildung und insbesondere Straftaten von einigem Gewicht, wobei auch in solchen Fällen stets eine Gesamtabwägung aller Umstände erfolgte, was bedeutet, dass ein negativer Aspekt allein ebenso wenig wie ein einziger positiver Gesichtspunkt die Entscheidungen der HFK bestimmt. Auch die zu erwartenden Belastungen der öffentlichen Kassen, besonders die der kommunalen Sozialhilfeträger (Stadt- und Landkreise), wurden in die Erwägungen der HFK einbezogen, waren aber für sich allein gesehen kein Ablehnungsgrund.

Kürzlich wurde, allerdings ohne ausdrückliche Nennung der HFK, öffentlich kritisiert, dass die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis von guten Schulnoten der Kinder abhängig gemacht werde. Dadurch werde unvertretbarer Druck auf die Kinder und auch die Lehrer ausgeübt. Die HFK hat noch in keinem Fall einen Härtefallantrag nur wegen schlechter Schulzensuren abgelehnt. Positive Beurteilungen durch die Lehrer, worauf viele Antragsteller schon von sich aus nachdrücklich hinweisen, werden aber selbstverständlich in die Gesamtabwägung aller Gesichtspunkte einbezogen.

9. Zusammenwirken mit den Ministerien

Durch die Zweistufigkeit der Härtefallprüfung - erstens Prüfung und ggf. Ersuchen durch die Kommission, zweitens im Ersuchensfall abschließende Entscheidung mit Außenwirkung durch das Innenministerium - sind Unterschiede bei der Bewertung einer Eingabe denkbar. Die HFK erwartet deshalb, dass ihre Härtefallersuchen im Regelfall vom Integrationsministerium unterstützt werden. Das **Innenministerium entschied bezüglich des Jahres 2011 über 36 Eingaben**, zu denen die Kommission ein Ersuchen beschlossen hat, und ordnete dabei **in 35 Fällen die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 23a AufenthG** an. In einem Fall wurde im Einvernehmen mit der HFK die Entscheidung des IM bis zur abschließenden Klärung einiger Gesichtspunkte vorerst aufgeschoben.

Die Aufenthaltserlaubnis wurde in der Regel zunächst für die Dauer von zwei Jahren mit anschließender Verlängerungsmöglichkeit erteilt.

10. Ausblick

Mit der „Verlängerung“ der gesetzlichen Altfallregelung durch Beschluss vom Dezember 2009 haben die Innenminister des Bundes und der Länder verhindert, dass Ausländer wegen erfolglos gebliebener „Aufenthaltserlaubnisse auf Probe“ und deshalb drohender Aufenthaltsbeendigung in großer Zahl Hilfe bei den Härtefallkommissionen suchten. Die Befassung der HFK mit solchen Fällen wäre eine Zweckentfremdung der Härtefallregelung des § 23a AufenthG, welche nur Sonderfällen in humanitärer und persönlicher Hinsicht vorbehalten ist. Die IMK-Beschlusslage vom Dezember 2009 gilt bis auf Weiteres fort; in der letzten Sitzung der Innenministerkonferenz vom Dezember 2011 wurden insoweit keine weiterführenden Beschlüsse gefasst. Es bleibt abzuwarten, was die darüber hinaus im politischen Raum entfalteteten Aktivitäten im Sinne einer stichtagslosen Bleiberechtsregelung bewirken werden. Nach Ansicht der HFK, die auch von Kommissionen anderer Bundesländer geteilt wird, ist die starre Stichtagsregelung in §104a AufenthG längst überholt. Auch die noch immer verbreitete Praxis, Arbeitsverbote als Sanktion gegenüber noch nicht aufenthaltsberechtigten Ausländern zu verhängen, muss überprüft werden, weil ein Arbeitsverbot ein gravierendes Integrationshindernis darstellt. Es geht aber heute in erster Linie darum, Integration zu fördern.

Da seit Ende 2007 ein neuerlicher Anstieg der Asylbewerberzahlen zu beobachten ist, mit einem weiteren deutlichen Zuwachs im Jahr 2011, wird dies erfahrungsgemäß auf längere Sicht wieder ein Anwachsen der Zahl sog. „Altfälle“ zur Folge haben, was dann aller Voraussicht nach auch zu einer steigenden Zahl von Härtefallanträgen führen wird. Selbst eine Änderung des AufenthG mit dem Ziel, Geduldeten unter bestimmten Voraussetzungen hinsichtlich Aufenthaltsdauer und Integrationserfolg ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht einzu-

räumen, was zu begrüßen wäre, wird die Härtefallkommissionen der Bundesländer kaum entbehrlich machen. Wie oben dargestellt, sind die Lebenssachverhalte zu vielschichtig, um auf eine Härtefallregelung ganz verzichten zu können.

Die Härtefallkommission hat zur Kenntnis genommen, dass die Landesregierung beabsichtigt, die Kommission um ein Mitglied des Flüchtlingsrats und eine Persönlichkeit des Landes muslimischen Glaubens zu erweitern. Die HFK anerkennt den Vorrang demokratischer Entscheidungen der politischen Instanzen, hat jedoch in einer vorläufigen Stellungnahme darauf hingewiesen, dass die ganz überwiegende Mehrzahl der Härtefallkommissionen der anderen Bundesländer wie in BW bisher nur neun oder weniger Mitglieder hat. Sie geht dennoch davon aus, dass die gute und vertrauensvolle Zusammenarbeit innerhalb der Kommission auch bei einer erweiterten Zusammensetzung fortbestehen kann.

Abschließend möchte die Kommission auch in diesem Bericht den vielen ehrenamtlich tätigen Menschen danken, die mit großem persönlichen Einsatz die oft wenig erfahrenen ausländischen Zuwanderer nicht nur bei ihren Integrationsbemühungen, sondern auch bei der Stellung von überzeugenden Härtefallanträgen unterstützen. Sie erleichtern damit der Kommission das Finden der richtigen Entscheidungen. Dank gilt auch den Ausländerbehörden für die eingehenden und in aller Regel auch aussagekräftigen Stellungnahmen zu den Härtefallanträgen sowie der Geschäftsstelle der HFK für die fachlich und organisatorisch zuverlässige Vorbereitung der Sitzungen.

Mitglieder der Härtefallkommission (Stand: 31. Dezember 2011)

Benennende/ vorschlagende Stelle	Mitglied	stellvertretendes Mitglied
Innenministerium (ehem.) Integrationsbeauftragter der Landesregierung	Vorsitzender Dr. Edgar Wais Präsident a.D. des Landkreistags Baden-Württemberg Stellvertretender Vorsitzender Jürgen Hofer Oberbürgermeister a.D.	Dr. Friedrich Gackenholtz Ministerialrat a.D. Christian Storr Regierungsdirektor
Liga der freien Wohlfahrtspflege	Ute Baisch Landesleiterin der Sozialarbeit im Präsidium des DRK Landesverband Baden-Württemberg	Friedhelm Nöh Arbeiterwohlfahrt Stuttgart
Ev. Landeskirchen	Henry von Bose Kirchenrat i.R.	Thomas Dermann Evangelischer Oberkirchenrat Karlsruhe
Kath. Kirche	Josef Follmann Diözesan-Caritasverband Freiburg	Dr. Joachim Drumm Ordinariatsrat Diözese Rottenburg-Stuttgart
Landkreistag Baden-Württemberg	Jürgen Vogt Leitender Regierungsdirektor Landratsamt Ludwigsburg	Günther Meinhold Oberverwaltungsrat Landratsamt Rems-Murr-Kreis
Städtetag Baden-Württemberg	Gabriele Müller-Trimbusch Bürgermeisterin a.D.	Dieter Hauswirth Oberbürgermeister a.D.
Vom Innenministerium im Einvernehmen mit dem Integrationsbeauftragten in die Kommission berufene Persönlichkeiten des Landes	Harald Denecken Erster Bürgermeister a.D. Wilfried Ensinger Vorsitzender der Geschäftsführung der Ensinger GmbH, Nufringen	Hermann Mühlbeyer Staatssekretär a.D. Thilo Bräuninger Geschäftsführender Gesellschafter der Bräuninger GmbH Bad & Design, Kupferzell

