

Erster Tätigkeitsbericht
der Härtefallkommission
beim Innenministerium Baden-Württemberg

Berichtszeitraum:
19. September 2005 (Konstituierung)
bis 30. September 2006

1. Vorbemerkung

Die Härtefallkommission hat nach § 8 Abs. 5 der Härtefallkommissionsverordnung (HFKomVO) einen jährlichen Tätigkeitsbericht zu veröffentlichen. Sie wendet sich mit diesem Bericht an die Regierung des Landes Baden-Württemberg, aber auch an die Organisationen, die von ihrem nach § 2 Abs. 2 HFKomVO bestehenden Vorschlagsrecht für die Berufung der Kommissionsmitglieder Gebrauch gemacht haben. Die Härtefallkommission geht davon aus, dass die Landesregierung den Landtag von Baden-Württemberg ebenfalls über diesen Bericht in Kenntnis setzen wird.

Der vorliegende erste Tätigkeitsbericht wird zwölf Monate nach der Konstituierung der Härtefallkommission erstattet. Künftige Tätigkeitsberichte werden wie in den meisten anderen Bundesländern - nicht zuletzt aus Gründen der besseren Vergleichbarkeit - jeweils zum Ende eines Kalenderjahres erstattet werden.

2. Grundlagen

- Nach § 23 a 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 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.
- Am 19. September 2005 fand die konstituierende Sitzung der von der Landesregierung eingesetzten Härtefallkommission statt (Mitgliederliste im Anhang). Die Kommission gab sich in dieser Sitzung eine Geschäftsordnung und legte bis auf Weiteres einen - im Regelfall - vierzehntägigen Sitzungsturnus fest.

3. Überblick in Zahlen

Für den Zeitraum bis 30. September 2006 ergaben sich zusammenfassend folgende Eingangs- und Erledigungszahlen (**Zahlen in Klammern beziehen sich auf die jeweils betroffenen Personen**):

- **Härtefalleingaben**.....1224 (4622)
- **Von der Kommission insgesamt getroffene Entscheidungen**.....707

hierunter:

- **Ablehnungen einer Befassung**.....84
- **Befassung und abschließende Prüfung von Eingaben**.....623 (2429)

hierunter:

- **Härtefallersuchen der Kommission an das IM**.....245 (879)
(hierunter 23 Ersuchen nur für einzelne von der Eingabe umfasste Personen)
- *Bei hälftiger Anrechnung der Teilersuchen entspricht dies einer **Ersuchensquote** von.....ca. 37,5%*

Entscheidungen des IM :

- *Anordnung nach § 23a AufenthG oder dem Ersuchen auf andere Weise **entsprochen** (Stand: 30.09.06).....216 (750)*
- *Dies entspricht bezogen auf 243 (Stand 30.09.06) abschließend geprüfte Ersuchen einer **Übereinstimmungsquote mit der Kommission** von.....ca. 89%*
- *Der Anteil ganz oder teilweise erfolgreicher Härtefalleingaben betrug damit....ca. 35%*

- **Sonstige Erledigungen**, insb. Rücknahme, freiwillige Ausreise.....44

4. Arbeitsweise der Härtefallkommission

Die Härtefallkommission hat erstmals in der Sitzung am 4. Oktober 2005 Härtefalleingaben beraten und seitdem 20 zumeist ganztägige Sitzungen durchgeführt. Um in den Sitzungen ein möglichst hohes Arbeitspensum zu erreichen, wurden den Kommissionsmitgliedern die vollständigen Beratungsunterlagen bereits mehrere Tage vor der jeweiligen Sitzung durch die Geschäftsstelle zugeleitet. Die Sitzungsvorbereitung nahm für die ehrenamtlich tätigen Kommissionsmitglieder in der Regel jeweils mindestens einen zusätzlichen Arbeitstag in Anspruch. Der persönliche Einsatz von Arbeitskraft und Zeit lag damit deutlich über den ursprünglichen Vorstellungen. Die Kommission hat rasch zu einer vertrauensvollen und effektiven Zusammenarbeit gefunden. Die Eingaben wurden nach mündlicher Berichterstattung und Abgabe einer ersten Einschätzung durch den Kommissionsvorsitzenden eingehend erörtert. Deshalb kam es trotz zum Teil unterschiedlicher Gewichtung der verschiedenen Gesichtspunkte in den meisten Fällen zu klaren Abstimmungsergebnissen. Die erforderliche Zweidrittelmehrheit von sechs Stimmen wurde entweder meist deutlich übertroffen oder aber deutlich verfehlt. In etwa zwei Drittel aller Fälle fiel die Entscheidung sogar einstimmig. Die Beschlussfähigkeit der Kommission stand in keiner Sitzung wegen zu geringer Teilnahme in Frage. Die erforderliche Anwesenheit von mindestens sechs Mitgliedern wurde fast immer klar übertroffen; in der Regel waren auch alle neun stimmberechtigten Mitglieder oder deren Stellvertreter anwesend.

Durchschnittlich wurden je Sitzung über 30 Eingaben abschließend behandelt, womit die Grenze des noch Leistbaren erreicht war. Dennoch war es im ersten Jahr ausgeschlossen, das in § 8 Abs. 1 HFKomVO vorgesehene zeitliche „Soll“ einer Einzelfallerledigung innerhalb von drei Monaten nach Eingang einzuhalten. Bereits bis zur ersten Arbeitssitzung am 4. Oktober 2005 waren mehr als 500 Eingaben bei der Geschäftsstelle eingegangen und warteten auf Erledigung. Aufgrund des fortwährenden Zugangs weiterer Eingaben war es trotz des hohen Zeitaufwands der ehrenamtlich tätigen Kommission nicht möglich, den entstandenen „Rückstau“ zeitnah abzuarbeiten. Die Kommission legte auch in dieser Situation Wert darauf, ihrer Verantwortung für jede von ihr zu treffende Entscheidung gerecht zu werden; sie räumte einer gründlichen Prüfung und Beratung der menschlichen Schicksale stets den Vorrang vor dem Blick auf die Erledigungsstatistik ein. In den weitaus meisten Fällen sind ergänzend zur Eingabe ausführliche Stellungnahmen der jeweils zuständigen unteren und höheren Ausländerbehörden mit den dazugehörigen Ausländerakten angefordert worden. Ferner lagen in den meisten Fällen weitere Stellungnahmen von Gemeinden, Arbeitgebern, Vereinen, Kirchen, örtlichen Abgeordneten u.a. vor. Die Geschäftsstelle hat zu jeder Eingabe einen zusammenfassenden Vorbericht erstellt.

Ausnahmen vom Regelfall einer umfassenden Einzelfallprüfung und -beratung hat die Kommission lediglich bei solchen Eingaben gemacht, die wegen mangelnder Substantiie-

rung, fehlender Schlüssigkeit oder erkennbarer gravierender Negativgesichtspunkte offensichtlich ohne jede Erfolgsaussicht waren. Diese wenigen Fälle wurden beschleunigt behandelt und im Wege summarischer Prüfung und Beratung erledigt. Weitere rund 100 Eingaben, deren Einsender derzeit aus anderen Gründen ohnehin nicht mit einer Aufenthaltsbeendigung rechnen mussten, wie insbesondere ethnische Roma aus dem Kosovo, wurden zunächst von einer Behandlung durch die Kommission zurückgestellt.

5. Bilanz der Entscheidungen

Die in **20 Sitzungen** getroffenen **Entscheidungen über insgesamt 707 Eingaben** gliedern sich im Einzelnen wie folgt:

- **Bei 84 Eingaben** wurde eine **Befassung der Kommission** von vornherein **abgelehnt**.
 - Hierunter traf bei **68 Eingaben der Kommissionsvorsitzende nach § 4 Abs. 2 Satz 1 HFKomVO die Entscheidung über die Nichtbefassung**. 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, zur Festnahme ausgeschrieben oder aus schwerwiegenden Gründen bereits vollziehbar ausgewiesen waren. Auch erneute Eingaben von Härtefallbewerbern, deren erste Eingabe nicht erfolgreich war, führten wegen des insoweit in § 4 Abs.2 Nr.6 HFKomVO festgelegten strengen Maßstabs in aller Regel zu keiner neuen Befassung der Kommission.
 - **Bei weiteren 16 Eingaben hat die Kommission, die im Rahmen ihres Selbstbefassungsrechts** gem. § 23a AufenthG nicht verpflichtet ist, sich mit einer Eingabe zu befassen, **eine Befassung** durch Beschluss mit einfacher Mehrheit **abgelehnt**, etwa wenn sie, was allerdings selten der Fall war, nicht die richtige Adresse für das Anliegen des Härtefallbewerbers war.

Soweit die Nichtbefassungsgründe lediglich temporären Charakter hatten, d.h. heilbar waren (z.B. Formfehler, Anhängigkeit eines anderen aufenthaltsrechtlichen Verfahrens), war mit der Nichtbefassungsentscheidung unter Umständen nur eine vorläufige Erledigung der Eingabe verbunden, denn nach einem Wegfall des Nichtbefassungsgrundes konnte bzw. kann eine erneute Eingabe eingereicht werden.

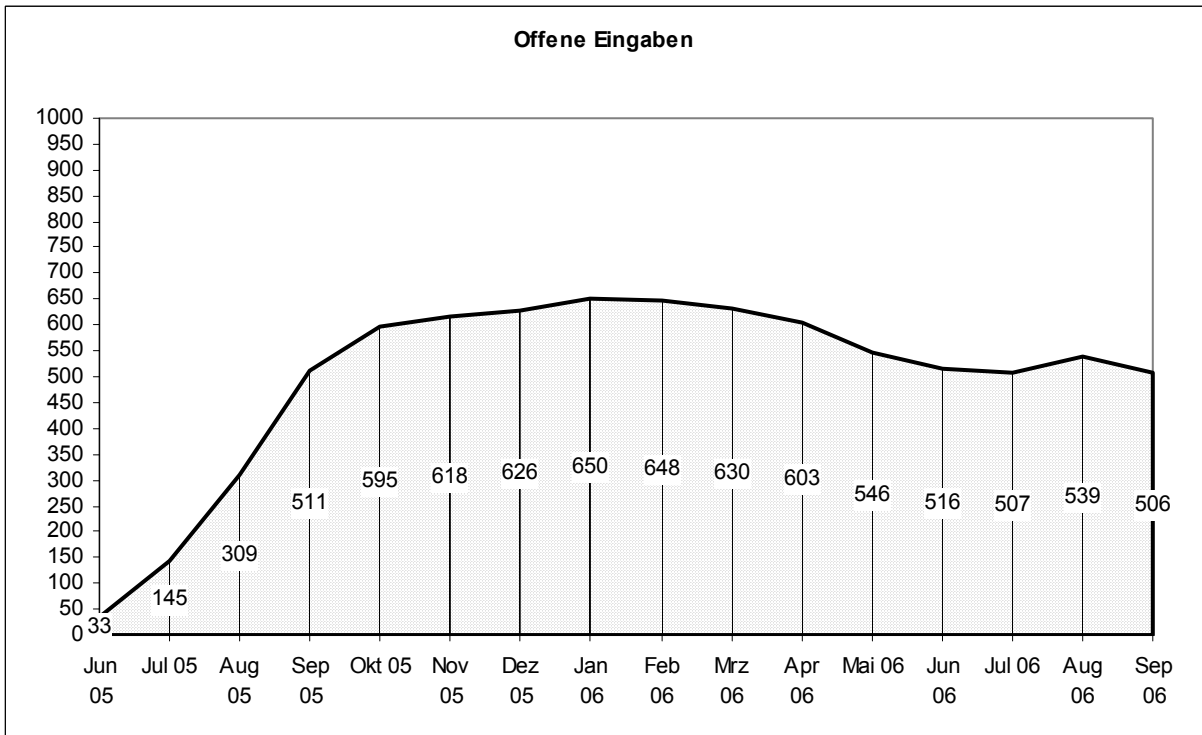
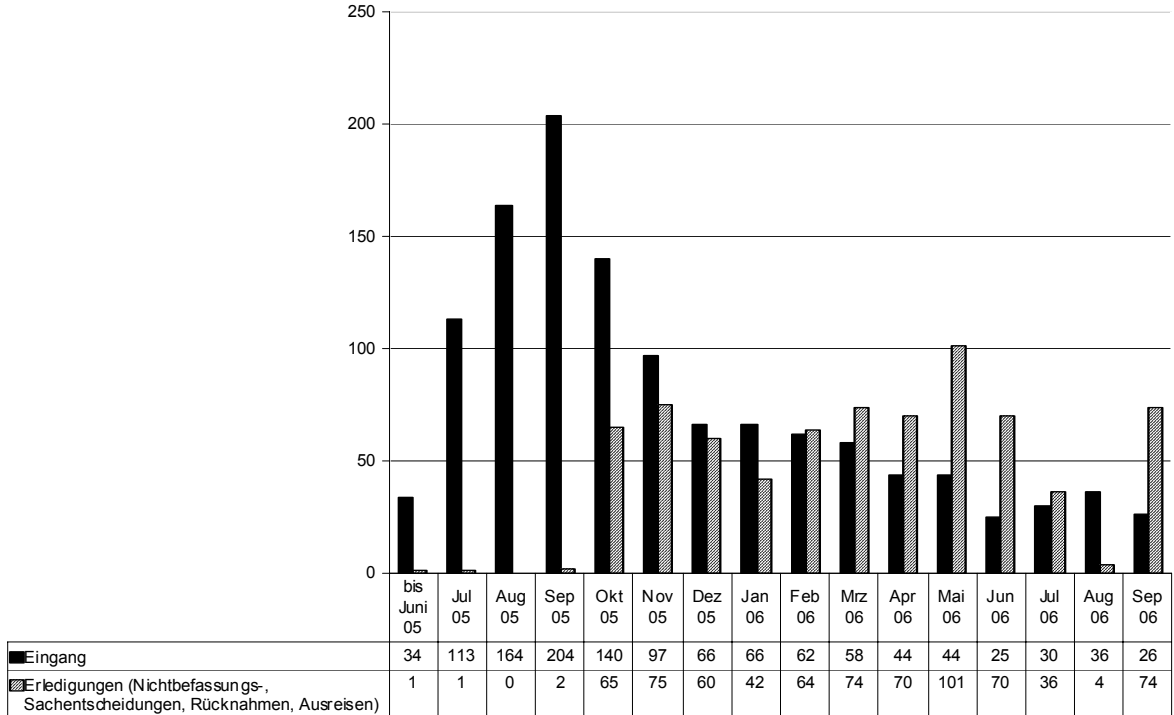
- **Bei 623 Eingaben**, das heißt in den weitaus meisten Fällen, machte die **Kommission** von ihrem Selbstbefassungsrecht Gebrauch und **entschied nach inhaltlicher Prüfung** über ein Härtefallersuchen an das Innenministerium.
 - **Bei 63 Eingaben** hat die Kommission bereits nach **summarischer Prüfung** von einem Härtefallersuchen an das Innenministerium abgesehen; es handelte sich um Eingaben, deren Inhalt im Hinblick auf humanitäre bzw. persönliche Gründe im Sinne des § 23a Abs. 2 Satz 4 AufenthG von vornherein völlig unsubstantiiert oder un schlüssig war oder für den Ausgang der Härtefallprüfung gleich mehrere negative Gesichtspunkte (Straftaten, mangelnde Integration u.a.) aufwies.
 - **560 Eingaben** hat die Kommission eingehend **einzel**n beraten. An die Beratungen schloss sich jeweils die Abstimmung darüber an, ob ein Härtefallersuchen an das Innenministerium zu richten war. Wurde hierbei die nach § 7 Abs. 2 Satz 2 HFKomVO erforderliche Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder erreicht, war das Ersuchen beschlossen. Wurde diese Mehrheit verfehlt, unterblieb ein Ersuchen. Im Sitzungsprotokoll wurde zu den beratenen Eingaben lediglich vermerkt, ob ein Ersuchen zustande gekommen war und wie viele Mitglieder sich ggf. für ein Ersuchen ausgesprochen hatten. Begründungen wurden grundsätzlich nicht gegeben und können für die gesamte Kommission einheitlich auch nicht gegeben werden, weil die Entscheidung eines jeden Mitglieds der Kommission von diesem selbst zu begründen wäre.
- **378 Eingaben führten** wegen Nichterreichens der erforderlichen Mehrheit **zu keinem Ersuchen**.
- **245 Eingaben führten zu einem Härtefallersuchen** an das Innenministerium. Hier von haben sich **23 Härtefallersuchen** nicht auf alle, sondern **nur auf einzelne** von der Eingabe umfasste **Personen**, in der Regel erwerbstätige oder in Ausbildung befindliche volljährige Kinder von Familien bezogen.

6. Entwicklung der Eingänge, Erledigungen und noch offenen Eingaben

Wie auf den Schaubildern auf der nächsten Seite dargestellt ist, stieg die Zahl der Eingaben nach Inkrafttreten der Härtefallkommissionsverordnung am 9. Juli 2005 zunächst stark an. Ab Oktober 2005 war sie wieder rückläufig. Jedoch sank die monatliche Zahl der Neueingänge erst ab Februar 2006 unter das Niveau der monatlichen Erledigungszahlen ab (Ausnahme: sitzungsfreier Monat August 2006). Seitdem war auch der Bestand unerledigter Eingaben - mit gewissen Schwankungen - rückläufig. Aber auch gegen Ende des Berichts-

zeitraums gingen durchschnittlich noch ein bis zwei neue Eingaben je Arbeitstag bei der Geschäftsstelle ein.

Monatliche Eingänge und Erledigungen



7. Strukturelle Erkenntnisse zum Personenkreis der Härtefallbewerber

Die Zahl von insgesamt **1224 Härtefalleingaben für 4622 Personen** bis zum 30. September 2006 setzte sich wie folgt zusammen (auf ganze Prozentzahlen gerundet):

- Eingaben für **Einzelpersonen**.....25%
- Eingaben für **Personengruppen** (i.d.R. Familien, Lebenspartner etc.).....75%

- **Alter** der erfassten Personen (Stand: 30.09.06)
 - unter 6 Jahre.....7%
 - 6 bis unter 18 Jahre.....36%
 - 18 bis unter 65 Jahre.....56%
 - 65 Jahre und älter.....< 0,5%

- in **Deutschland geborene Personen**24%

- **Zeitpunkt der Einreise** nach Deutschland (ohne ungeklärte Zeiten)
 - bis 1990.....10%
 - 1991 bis 1995.....53%
 - 1996 bis 2000.....29%
 - 2001 und später.....8%

- Anteile der **Nationalitäten** an den Eingaben
 - Serbien und Montenegro (einschließlich Kosovo).....58%
 - Türkei.....6%
 - Bosnien und Herzegowina.....4%
 - Vietnam.....3%
 - Mazedonien.....2%
 - Pakistan.....2%
 - Syrien.....2%
 - Kongo.....2%
 - Libanon.....2%
 - Kroatien1%
 - Iran.....1%
 - Äthiopien.....1%
 - Afghanistan.....1%
 - Sri Lanka.....1%
 - Sonstige8%
 - staatenlos/ungeklärt/unbekannt.....5%

Bestimmendes gemeinsames Merkmal für die von den Eingaben umfassten Personen war der zuvor in der Regel mehrjährige, oft sogar langjährige Aufenthalt meist nur mit Duldung, also ohne Aufenthaltsrecht, in Deutschland. Die überwiegende Zahl der Härtefallbewerber hat während des Aufenthalts erfolglos ein Asylverfahren, nicht selten auch mehrere durchlaufen. Mitverantwortlich für die meist langen Aufenthaltszeiten waren zudem häufig langwierige und wiederholte Rechtsbehelfsverfahren, die sich gegen Asylablehnungen, die Versagung von Aufenthaltstiteln und drohende Aufenthaltsbeendigungen richteten. In einer relevanten Minderzahl der Fälle waren auch fragwürdige und sogar rechtswidrige Methoden zur Verlängerung des Aufenthalts erkennbar, wie zum Beispiel Täuschung über die Identität, Unterdrückung vorhandener Passpapiere, verweigerte Mitwirkung bei der Passbeschaffung, Scheinehen mit Deutschen oder bleibeberechtigten Ausländern oder zeitweiliges Untertauchen.

Die Mehrzahl der Härtefallbewerber wies nur geringe schulische und berufliche Qualifikationen auf. Ihre in Deutschland aufwachsenden Kinder besuchten allerdings fast durchweg die Schule. Ein Hauptschulabschluss wurde meist - und sei es mit Hilfe eines zusätzlichen berufsvorbereitenden Jahres - erreicht. **Besonders erfreulich war, dass etliche Kinder von Antragstellern auch weiterführende Schulen (Realschule und Gymnasium) mit beachtlichem Erfolg besuchten, wobei sich besonders Mädchen hervortaten.** Andererseits waren aber auch mehrere Kinder und Jugendliche auf Sonder- bzw. Förderschulen angewiesen. Die Integration der Jugendlichen in Schulen und Vereinen wurde besonders von Lehrern oft sehr gut beurteilt. Für die Kommission war dies stets ein wichtiger Gesichtspunkt. Probleme bei der Suche nach einer geeigneten Ausbildung oder einer Beschäftigung waren bei fehlendem bzw. mäßigem Schulabschluss vorprogrammiert. Noch verschärft wurde diese Situation jedoch durch den Nachrang von Asylbewerbern und Geduldeten gegenüber Deutschen und bleibeberechtigten Ausländern bei der Erteilung von Arbeitserlaubnissen für angebotene Ausbildungsstellen und Beschäftigungen.

Den Stellungnahmen der Ausländerbehörden zufolge waren **Kenntnisse der deutschen Sprache** bei den meisten Härtefallbewerbern vorhanden, wenn auch in stark unterschiedlicher Ausprägung. So waren die mündlichen und schriftlichen Sprachkenntnisse bei den Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die hier aufgewachsen und zur Schule gegangen sind, naturgemäß am besten. Auch bei erwerbstätigen Personen waren zur Bewältigung des Alltagslebens meist ausreichende Deutschkenntnisse vorhanden. Dagegen verfügten Personen, die erst im fortgeschrittenen Alter eingereist sind, keiner Erwerbstätigkeit nachgingen oder ausschließlich im Haushalt tätig waren, oft nur über mangelhafte Deutschkenntnisse.

Bei vielen Härtefallbewerbern war das Bemühen erkennbar, durch eigene Erwerbstätigkeit ganz oder wenigstens teilweise unabhängig von öffentlichen Leistungen zu werden. Die berufliche Beschäftigung erfolgte in der Elterngeneration jedoch ganz über-

wiegend in ungelernten Tätigkeiten und deshalb im unteren Lohnsegment, vornehmlich in der Baubranche, in der Gastronomie, dort insbesondere bei Imbissketten, ferner im Bereich des Garten- und Landschaftsbaus sowie im Reinigungsgewerbe. Eine Qualifikation der Beschäftigten wurde gelegentlich durch innerbetriebliche Weiterbildungsmaßnahmen erreicht. Teilweise scheiterte die Beschäftigung in qualifizierten Positionen an der Anerkennung der im Heimatland erworbenen Abschlüsse.

Sofern es jungen Härtefallbewerbern gelang, einen Ausbildungsplatz zu erhalten, fanden männliche Jugendliche häufig in die Bau-, Metall- und Kfz-Branche sowie in die Gastronomie Beschäftigung, während weibliche Auszubildende ebenfalls im Bereich der Gastronomie, aber auch in medizinischen Assistenzberufen, der Haar- und Körperpflege oder in der Lebensmittelbranche anzutreffen waren. Insgesamt führte der berufliche Weg in der Mehrzahl der Fälle in die unteren Segmente des Arbeitsmarktes mit einer tendenziell geringeren Arbeitsplatzsicherheit. Qualifizierte Schulabschlüsse in Form der mittleren Reife oder gar der Hochschulreife ermöglichten jedoch in etlichen Fällen eine anspruchsvollere Ausbildung, die in der Regel noch nicht abgeschlossen werden konnte. Die Kommission wirkte in solchen Fällen auf die Ermöglichung eines Abschlusses hin.

Nicht zuletzt aufgrund der häufig prekären Einkommenssituation gelang es nur einem Teil der Härtefallbewerber, in einer privat gemieteten Wohnung zu leben, wobei häufig die Inanspruchnahme von Wohngeld erforderlich war, was von der Kommission zumindest bei mehreren Kindern nicht als Hinderungsgrund für eine Härtefallempfehlung gesehen wurde. Viele sind weiterhin auf eine Unterbringung in kommunalen Unterkünften zur Vermeidung von Obdachlosigkeit angewiesen, sofern sie nicht ohnehin noch zur Nutzung einer staatlichen Gemeinschaftsunterkunft nach abgeschlossenem Asylverfahren verpflichtet sind.

Insgesamt war, wie bereits betont, bei der ganz überwiegenden Zahl der Härtefallbewerber das Bestreben erkennbar, wirtschaftlich auf eigenen Beinen zu stehen. Aber auch nach der Erteilung von Aufenthaltstiteln dürfte es für viele Betroffene schwierig sein, sich aus dem Niedriglohnsegment des Arbeitsmarktes nach oben zu arbeiten und zudem ausreichende Beitragszeiten für die Rentenversicherung zu sammeln, um auch im Alter unabhängig von öffentlichen Leistungen leben zu können. Ein gewisser Ausgleich findet durch die bereits erwähnten vielfachen Bildungsanstrengungen für ihre im Vergleich zu deutschen Familien zahlreicher vorhandenen Kinder statt.

Eine strafrechtliche Vorbelastung der Härtefallbewerber war lediglich in einer Minderzahl der Fälle erkennbar und betraf nur in seltenen Ausnahmefällen den Bereich schwerer Kriminalität.

8. Qualität der Eingaben

Die Aussagekraft vieler Härtefalleingaben war gerade in den ersten Monaten nach Inkrafttreten der Härtefallregelung eher gering. Belege für behauptete Integration fehlten oft völlig. Insbesondere einige Bevollmächtigte aus der Anwaltschaft haben Härtefalleingaben offenbar als ein juristisches Rechtsmittel gegen angeblich fehlerhafte Vorentscheidungen missverstanden bzw. als willkommenes Hilfsinstrument gesehen, um eine anstehende Aufenthaltsbeendigung weiter hinauszuzögern. Für einen Härtefall maßgebende besondere humanitäre oder persönliche Gründe wurden dabei weder hinreichend dargestellt noch mit geeigneten Unterlagen belegt. Stattdessen **wurde oft genug einfach auf die Akten der Ausländerbehörden verwiesen und die Fehlerhaftigkeit der Vorentscheidungen von Verwaltung und Gerichten behauptet. Die Härtefallkommission überprüft diese Entscheidungen jedoch nicht auf eventuelle rechtliche Fehler**, sondern gibt eine davon unabhängige Billigkeitsempfehlung. Vielfach konnte die Kommission erst aufgrund von „Nachermittlungen“ durch die Geschäftsstelle eine fundierte Entscheidung treffen. In einigen Fällen war ein Härtefallersuchen wegen der Unschlüssigkeit der Eingabe auch bei großzügiger Betrachtung unmöglich. Erst im Laufe des Berichtszeitraums setzte sich bei den Betroffenen und ihren Vertretern allmählich die Erkenntnis durch, dass es angesichts des Ausnahmecharakters der Härtefallregelung einerseits und der großen Zahl der Anträge andererseits nicht ausreicht, lediglich einige pauschale Behauptungen aufzustellen.

Es wurden auch immer wieder Umstände vorgetragen, für deren Prüfung allein das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, nicht aber die Härtefallkommission zuständig ist. Dabei handelte sich zum einen um klassische Asylgründe, wie die drohende politische Verfolgung im Heimatstaat im Falle der Rückkehr, zum anderen um sogenannte zielstaatsbezogene Abschiebungshindernisse, z.B. die unzureichende Behandelbarkeit einer lebensbedrohlichen Krankheit im Heimatstaat oder etwa eine befürchtete Gefährdung männlicher Familienmitglieder durch „Blutrache“ im Falle einer Rückkehr. Derartige Umstände entziehen sich einer abschließenden Beurteilung durch die Härtefallkommission. Die Annahme eines Härtefalls ist bei einem so begründeten Antrag gem. § 6 Abs.1 Nr.2 HFKomVO in der Regel ausgeschlossen.

Ein weiteres Problem für die Kommission stellte die verbreitete Eingabep Praxis dar, Atteste zu allen denkbaren körperlichen und psychischen Gebrechen vorzulegen, die oft nicht zu den sonstigen zum Lebensalltag der Betroffenen vorhandenen Erkenntnissen passen wollten und im Übrigen meist dann besonders in den Vordergrund gerückt wurden, wenn echte Integrationsleistungen fehlten. Gleichwohl hat sich die Kommission in gravierenden Fällen bemüht, der dadurch erschwerten Integration Rechnung zu tragen.

Erfreulich war jedoch, dass – mit zunehmender Tendenz – zahlreiche Einsender anschaulich und nachvollziehbar darstellen konnten (und von den örtlichen Behörden darin auch oft bestätigt wurden), weshalb ein Aufenthaltsrecht der betroffenen Personen in Deutschland nicht nur für diese selbst, sondern auch für ihr örtliches Umfeld und unsere Gesellschaft insgesamt ein Gewinn, eine erzwungene Rückkehr im Umkehrschluss dagegen eine besondere Härte wäre. Gerade Eingaben von privaten Unterstützern im persönlichen Umfeld der Härtefallbewerber zeichneten sich häufig durch besondere Aussagekraft in diesem Sinne und durch inhaltliche Sorgfalt aus.

9. Inhaltliche Maßstäbe bei der Prüfung der Härtefalleingaben

Die Kommission hat weder einen „Punktecatalog“ noch eine „Checkliste“ oder Ähnliches entwickelt, mit deren Hilfe quasi schematisch über Härtefalleingaben hätte entschieden werden können. Eine rein schematische Betrachtungsweise wäre der Vielgestaltigkeit der Lebenssachverhalte, die den Eingaben zugrunde liegen, auch nicht gerecht geworden. Die Kommission bewahrte sich stattdessen die Freiheit, innerhalb des vorhandenen weiten Rechtsrahmens über jeden Einzelfall mit allen seinen Eigenheiten ohne interne Vorgaben zu entscheiden. Dennoch haben sich im Laufe von 20 Sitzungen naturgemäß gewisse Bewertungsmaßstäbe bzw. Gewichtungen typischer Lebenssachverhalte herausgebildet.

Im Mittelpunkt der Beurteilung stand dabei meist die Frage der Integration bzw. Sozialisation. In vielen Familien haben insbesondere die Kinder und Jugendlichen einen erheblichen Teil ihres bisherigen Lebens in Deutschland verbracht oder sind hier sogar geboren. Dementsprechend betrachten sie ihr heutiges Umfeld oft als die eigentliche Heimat. Neben dem meist langen Aufenthalt konnten häufig auch die berufliche und/oder soziale Integration in Deutschland, laufende Ausbildungen von Kindern, familiäre Bindungen zu bleibeberechtigten Ausländern und auch Deutschen, fehlende Bindungen zum Heimatstaat, im Falle der Rückkehr also ein besonders gravierender Bruch hinsichtlich des in Deutschland eingeschlagenen Lebenswegs vorgetragen und belegt werden. **Die Kommission gewichtete alle diese Gesichtspunkte im Rahmen einer Gesamtabwägung.** Einzelne negative Aspekte, die es in fast jedem Fall gab – perfekte Menschen sind nun mal selten -, konnten oft durch andere positive Gesichtspunkte, z.B. gute Integrationsleistungen auf beruflichem und/oder sozialem Gebiet, ausgeglichen werden. Dabei hat die Kommission stets auf die voraussichtliche weitere Entwicklung der Antragsteller geachtet. Besonders die beruflichen Perspektiven und die schulische Integration der Kinder spielten eine ganz entscheidende Rolle. Die Regelausschlussgründe der HFKomVO wie der Bezug von öffentlichen Leistungen, offensichtlich unbegründete Asylanträge, kleinere Gesetzesverstöße u.a. konnten in etlichen Fällen durch eine gute Zukunftsprognose besonders auch der hier aufgewachsenen Kinder ausgeglichen werden. **Die Kommission sieht im Zerreißen von langjährig gewachsenen**

und vielfach auch erarbeiteten beruflichen und sozialen Beziehungen eine besondere persönliche Härte nicht nur für die Antragsteller, sondern auch für ihre Arbeitskollegen, Verwandte, Freunde und Nachbarn.

Bei dieser Beurteilungspraxis ergaben sich rd. 37,5 % Empfehlungen an den Herrn Innenminister. Dieser Prozentsatz mag über die ursprünglichen Vorstellungen des Bundesgesetzgebers zu § 23a AufenthG hinausgehen. Die Kommission hatte jedoch menschliche Schicksale zu beurteilen, die sich statistisch nur schwer einordnen lassen. Im Übrigen wurde die Arbeit der Kommission bei der Sitzung des Innenausschusses des Landtags am 8. Februar 2006 von den Sprechern aller Fraktionen positiv gewürdigt. Bundes- und Landtagsabgeordnete haben auch etliche Härtefallersuchen gegenüber der Kommission nachdrücklich unterstützt. Nie wurde von Seiten der Abgeordneten Kritik an einer zu großzügigen Praxis der Kommission geübt. Ganz allgemein ist bei der Auslegung von Gesetzen auch die Weiterentwicklung des allgemeinen Rechtsbewusstseins zu berücksichtigen. Die Kommission sieht sich insoweit auf dem richtigen Weg.

10. Zusammenwirken mit dem Innenministerium als zuständiger Stelle nach § 23a AufenthG

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 möglich. Das **Innenministerium entschied mit Stand 30.09.06 über 243 von 245 Eingaben**, zu denen die Kommission ein Ersuchen beschlossen hat, und ordnete dabei **in 216 Fällen die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 23a AufenthG** an bzw. entsprach auf andere Weise dem Ersuchen der Kommission. Die Aufenthaltserlaubnis wurde in der Regel zunächst für die Dauer von zwei Jahren mit anschließender Verlängerungsmöglichkeit erteilt. In 27 Fällen, also bei einem Anteil von ca. 11% der Härtefallersuchen sah das Innenministerium im Gegensatz zur Kommission die Voraussetzungen für einen weiteren Aufenthalt der Härtefallbewerber als nicht gegeben an. Man mag dies als eine im Vergleich zu anderen Bundesländern geringe Differenz erachten, **die Kommission sieht sich aber nicht als ein beratendes Gremium und erwartet deshalb, dass ihren Ersuchen grundsätzlich entsprochen wird.** Unterschiedliche Beurteilungen der Kommission und des Innenministeriums sind eigentlich nur denkbar bei der Bewertung von Gesetzesverstößen der Antragsteller oder wenn der Kommission bestimmte Sachverhalte nicht bekannt waren. **Keinesfalls sollte jedoch die Beurteilung der Kommission darüber, ob ein besonderer Härtefall vorliegt, durch eine davon abweichende Beurteilung des Ministeriums ersetzt werden.**

Über diese Frage hat eine Reihe von Gesprächen des Vorsitzenden der Kommission sowie ein weiteres Gespräch der gesamten Kommission mit Herrn Minister Rech, Herrn Ministerialdirektor Arnold und der Fachabteilung des IM stattgefunden. Der Kommission wurde vom Minister dabei zugesichert, dass er oder sein Ministerialdirektor künftig ihre abweichende Beurteilung vor deren Mitteilung an den Antragsteller der Kommission erläutern, die dann die Möglichkeit hat, ihre Beurteilung nochmals darzulegen. Auf diese Weise soll ein etwaiger Dissens ausgeräumt werden.

11. Akzeptanz der Härtefallentscheidungen bei den Betroffenen; Darstellung in der Öffentlichkeit, insbesondere in den Medien

Die Einführung einer Härtefallregelung hatte zum Ziel, in Fällen, in denen eine Aufenthaltsbeendigung aus persönlichen oder humanitären Gründen nicht vertretbar erscheint, abweichend von den allgemeinen Bestimmungen des Ausländerrechts den weiteren Aufenthalt des Ausländers zu ermöglichen. Ob die dadurch gerade auch von der Politik erhoffte Befriedungswirkung erreicht worden ist, muss allerdings differenziert beantwortet werden. Ohne Zweifel ist eine Befriedung dort gelungen, wo durch die Härtefallprüfung für die Betroffenen ein gesicherter ausländerrechtlicher Status geschaffen werden konnte. Dies waren immerhin letztlich 216 Entscheidungen für 750 Personen. Die Härtefallkommission ist der Auffassung, dass sich schon allein deswegen der von ihr und den beteiligten Stellen bei der Härtefallprüfung betriebene Aufwand gelohnt hat. Auch im politischen Raum, sowohl beim Bund als auch in den Ländern, werden die Erfahrungen mit der Härtefallregelung, wie bereits angesprochen, insgesamt positiv bewertet.

Andererseits ist nicht zu verkennen, dass die Einführung der Härtefallregelung bei vielen jahrelang Geduldeten und ihren Unterstützern zu möglicherweise überzogenen Hoffnungen, gelegentlich sogar zu einem regelrechten Anspruchsdenken geführt hat. Hierfür mag das Fehlen einer überfälligen allgemeinen Altfallregelung mitursächlich gewesen sein. Mit einer solchen Regelung wäre eine große Zahl von Eingaben an die Härtefallkommission gar nicht notwendig gewesen. Gelegentlich geriet in Vergessenheit, dass es sich bei § 23a AufenthG und der darauf beruhenden Härtefallkommissionsverordnung lediglich um eine Ausnahmeregelung für besonders gelagerte Härtefälle von den sonst eher strengen Regeln des Aufenthaltsgesetzes handelt. Entsprechend groß war oft die Enttäuschung, vereinzelt sogar die Empörung, wenn eine Härtefalleingabe trotz der dargelegten eher wohlwollenden Praxis der Härtefallkommission nicht zum gewünschten Erfolg führte. Zusätzliche Frustration erzeugte gelegentlich die bloße Mitteilung eines negativen Prüfungsergebnisses. Verständlicherweise waren die Betroffenen und ihre Vertreter an einer inhaltlichen Begründung interessiert. Diese konnte aber, wie schon betont, gerade nicht gegeben werden, da über ein Ersuchen lediglich das Abstimmungsergebnis der Kommissi-

onsmitglieder entschied, ohne dass dies durch eine schriftliche Begründung unterlegt wurde. Eine einheitliche Begründung wäre in den meisten Fällen auch kaum möglich gewesen, da die Argumente der einzelnen Kommissionsmitglieder für ihr Abstimmungsverhalten trotz eingehender Diskussion unterschiedlich sein können.

Auch der Ultima-Ratio-Gedanke, der ganz wesentlich der Einrichtung einer Härtefallkommission zugrunde lag, fand unter den Betroffenen und ihren Vertretern - jedenfalls bei negativem Ausgang einer Härtefallprüfung - wenig Anklang. So erfolgte, soweit hier bekannt, kaum einmal eine freiwillige Ausreise als logische Konsequenz einer erfolglosen Härtefallangabe. Stattdessen wurden nicht selten erneut Asylanträge, Rechtsschutzanträge, Petitionen an den Landtag, Bittbriefe an Regierungsvertreter und schließlich sogar erneute Härtefalleingaben verfasst, wobei letztere schon aufgrund der Nichtfassungsbestimmung des § 4 Abs. 2 Satz 1 Nr. 6 HFKomVO praktisch aussichtslos waren.

Von einer gewissen Bedeutung für die Arbeit der Kommission ist auch **die Berichterstattung in den Medien**. Diese **ist aus naheliegenden Gründen weitestgehend an Einzelfällen orientiert**. Durch verschiedene Presseerklärungen des IM und auch der Kommission selbst wurde aber auch auf die insgesamt große Zahl erfolgreicher Anträge hingewiesen und nachdrücklich hervorgehoben, dass mehrere hundert (Stand 30.09.06: 750) rechtskräftig zur Ausreise verpflichtete Menschen durch die Arbeit der Kommission ein Bleiberecht erhalten konnten. Zu Einzelfällen konnte die Kommission im Hinblick auf den Datenschutz und das Sozialgeheimnis nur sehr eingeschränkt öffentlich Stellung nehmen. Dadurch ist verschiedentlich der unzutreffende Eindruck entstanden, die Härtefallanträge würden zu streng behandelt. Die hier vorgelegte Statistik beweist das Gegenteil. **Die Kommission musste allerdings nicht nur die in den Medien vielfach hervorgehobenen positiven Aspekte, sondern auch negative Umstände des Einzelfalls, die nicht öffentlich bekannt gemacht werden können, in die Gesamtbetrachtung einbeziehen**. Die Fortsetzung der erfolgreichen Arbeit der Kommission hängt dennoch von einer gewissen Akzeptanz in der Öffentlichkeit ab. Um eine solche wird sich die Kommission auch künftig bemühen, zumal sie davon überzeugt ist, dass es auch bei einer sehr weitgehenden Altfallregelung noch immer Einzelschicksale geben wird, die durch alle Maschen des Gesetzes fallen und denen man deshalb nur durch eine Härtefallentscheidung gerecht werden kann.

Mitglieder der Härtefallkommission

Benennende/ vorschlagende Stelle	Mitglied	stellvertretendes Mitglied
Innenministerium	Vorsitzender Dr. Edgar Wais Präsident a.D. des Landkreistags Baden-Württemberg	Dr. Friedrich Gackenholz Ministerialrat Innenministerium Baden-Württemberg
Integrationsbeauftragter der Landesregierung	Stellvertretender Vorsitzender Jürgen Hofer Oberbürgermeister a.D	Christian Storr Stabsstellenleiter des In- tegrationsbeauftragten Justizministerium
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 Diakonisches Werk Württemberg	Thomas Dermann Evangelischer Oberkir- chenrat Karlsruhe
Kath. Kirche	Dr. Joachim Drumm Ordinariatsrat Diözese Rottenburg-Stuttgart	Josef Follmann Diözesan-Caritasverband Freiburg
Landkreistag Baden-Württemberg	Eva-Maria Meschenmoser Erste Landesbeamtin Landratsamt Ravensburg	Claus Herzog Regierungsdirektor Landratsamt Göppingen
Städtetag Baden-Württemberg	Gabriele Müller-Trimbusch Bürgermeisterin Landeshauptstadt Stuttgart	Dieter Hauswirth Oberbürgermeister Stadt Metzingen
Vom Innenministerium im Einvernehmen mit dem Ausländerbeauf- tragten in die Kommis- sion berufene Persön- lichkeiten des Landes	Gerlinde Hämmerle Regierungspräsidentin 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

