

# Für eine neue Bleiberechtsregelung



**PRO ASYL**  
DER EINZELFALL ZÄHLT.



**Diakonie** 

## INHALT

- 3 **Vorwort**
- 5 **Einleitung**
- 7 **Rückschau: Die Bleiberechtsregelungen 2006/2007**
- 9 **Das neue Bleiberecht für Jugendliche und Heranwachsende**
- 13 **Unsere Forderungen**
- 14 **1. Fortlaufende Regelung ohne festen Stichtag**
- 16 **2. Realistische Anforderungen an die Lebensunterhaltssicherung**
- 21 **3. Verzicht auf restriktive Ausschlussgründe**
- 26 **4. Keine Familientrennung**

**Titelbild: Flüchtlinge aus dem niedersächsischen Meinersen demonstrieren für bessere Lebensbedingungen**

Foto: PRO ASYL

## VORWORT

**Menschen können ihre Zukunft gestalten, wenn sie eine sichere Zukunftsperspektive haben.**

Seit 2006 haben Bund und Länder mit verschiedenen Bleiberechtsregelungen rund 60.000 Menschen zu befristeten Aufenthaltserlaubnissen verholfen. Eine grundlegende Lösung jedoch fehlt weiterhin.

Die Menschen, um die es geht, leben alle ein Jahrzehnt oder noch länger in Deutschland. Sie haben ein vorläufiges Bleiberecht erhalten, weil die rechtlich und perspektivisch unsichere Situation als »Geduldete« politisch und wirtschaftlich unzumutbar erschien. Und doch hat das Bangen für sie kein Ende: Wenn der Zeitarbeitsjob ausläuft, der Arbeitgeber Konkurs anmeldet oder der Vollzeitjob einfach zu schlecht bezahlt ist, um die gesamte Familie davon zu ernähren, droht der Verlust des erteilten Bleiberechts. Tausende könnten zurückfallen in einen Zustand, den abzuschaffen die Politik schon vor vielen Jahren versprach: Ein dauerhaft rechtlich unsicheres und perspektivloses Leben mit immer wieder verlängerten Duldungen, ständiger Angst vor einer plötzlich drohenden Abschiebung und unter sozial äußerst prekären Bedingungen.

PRO ASYL, Caritas und Diakonie appellieren gemeinsam an die politisch Verantwortlichen, eine bundesgesetzliche Bleiberechtsregelung zu schaffen, die sich an den Reali-

täten der in Deutschland lebenden Menschen orientiert und in Zukunft den langjährig hier Lebenden eine wirkliche Perspektive eröffnet. Die letzten Jahre haben gezeigt, dass auf die Pflicht zu einer umfassenden, selbstständigen Lebensunterhaltssicherung verzichtet werden muss, will man die Praxis der Kettenduldung beenden. Eine klare bundesgesetzliche Regelung ist auch deshalb nötig, weil die Umsetzungspraxis der bisherigen Bleiberechtsregelungen in den Bundesländern äußerst unterschiedlich aussieht. So erhielten in Hessen 43,7 % der Ende des Jahres 2006 Geduldeten bis Ende des Jahres 2009 eine Aufenthaltserlaubnis, in Sachsen-Anhalt hingegen nur 21,4 %. Eine humane Bleiberechtsregelung darf nicht davon abhängen, in welche Region Deutschlands jemand vom Schicksal bzw. der Verteilungspraxis verschlagen worden ist.

Seit vielen Jahren fordert PRO ASYL in der Kampagne »Hier geblieben – Recht auf Bleiberecht« eine großzügige Bleiberechtsregelung für langjährig Geduldete. Ein breites Bündnis aus Wohlfahrtsverbänden, Gewerkschaften und Juristen- und Flüchtlingsorganisationen forderte bereits 2002 ein abgesichertes Bleiberecht für die Geduldeten, das eine gleichberechtigte Teilhabe an der Gesellschaft ermöglicht. Es folgten Aufrufe und zahlreiche Initiativen von Betroffenen sowie ihren Unterstützerinnen und Unterstützern vor Ort.

Die Evangelische und die Katholische Kirche und ihre Wohlfahrtsverbände Diakonie und Caritas treten ebenfalls seit Jahren für die Abschaffung der Kettenduldung ein. Zweimal gingen sie in den Jahren 2007 und 2009 mit einem Aufruf zum Bleiberecht an die Öffentlichkeit. Der letzte Aufruf von 2009 wurde grundlegend für die »Aktion Bleiberecht« von Caritas und Diakonie und ihr Motto: »Kettenduldungen beenden – humanitäres Bleiberecht sichern«. Aufgrund der praktischen Erfahrungen mit den bisherigen Altfallregelungen wurden Anforde-

rungen an eine neue Bleiberechtsregelung formuliert, die unter anderem den Verzicht auf einen Einreisestichtag vorsahen.

Beim Thema Bleiberecht sind in den letzten fünf Jahren positive Schritte erfolgt. Doch grundlegende Fragen sind nach wie vor ungelöst. Mit dieser Broschüre zeigen PRO ASYL, Caritas und Diakonie gemeinsam auf, warum die bisherigen Regelungen zu keiner umfassenden Lösung führten. Daraus werden Anforderungen an eine neue Bleiberechtsregelung entwickelt.



Flüchtlinge demonstrieren 2007 in Berlin für ein Bleiberecht Foto: [www.flickr.com/JuliaSeeliger](http://www.flickr.com/JuliaSeeliger)

## EINLEITUNG

Ende 2011 läuft für rund 14.000 in Deutschland lebende Menschen und ihre Angehörigen eine wichtige Frist aus: ihr vorläufiges Bleiberecht. Auf Grundlage einer Regelung der Innenminister von Bund und Ländern haben sie eine bis zum 31. Dezember 2011 befristete Aufenthaltserlaubnis »auf Probe« erhalten. Nur wenn sie zum Jahresende nachweisen können, dass sie den Lebensunterhalt ihrer Familie vollständig, ohne jegliche Ansprüche auf staatliche Zuschüsse, sichern können, erhalten sie eine Verlängerung ihres Aufenthaltsrechts. Geht der Job kurz vor dem Stichtag verloren, verlieren sie auch ihr Aufenthaltsrecht.

Weitere 46.000 Menschen befinden sich ebenfalls in einer schwierigen Lage: Sie haben in den vergangenen Jahren ein Bleiberecht aus humanitären Gründen bereits erhalten, weil sie die Bedingungen dafür (hinsichtlich ihrer sozialen und finanziellen Situation, ihrer Aufenthaltszeit in Deutschland u. a.) vollständig erfüllt hatten. Ihr Auf-

enthalt gilt nicht mehr nur als »probe-weise« erlaubt. Aber: Auch bei ihnen hängt die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis – zum jeweils individuellen Zeitpunkt – grundsätzlich von ihrer finanziellen Situation und damit ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ab. Dies stellt deshalb ein Problem dar, weil sie lange Zeit vom Arbeitsmarkt und von Integrationsleistungen ferngehalten wurden.

**Von den aktuell 60.000 Bleibeberechtigten mit einem so prekären Aufenthaltsrecht sind nach unseren Schätzungen etwa ein Drittel – 20.000 Menschen – vom Rückfall in die Duldung bedroht.<sup>1</sup> Diese Menschen leben inzwischen seit über zehn Jahren, teilweise sogar erheblich länger, im Bundesgebiet. Eine Wiederholung der Debatten aus den letzten Jahren nützt niemandem. Für sie muss endlich eine langfristige humanitäre Lösung beschlossen werden.**

<sup>1</sup> Diese Schätzung setzt sich zusammen aus  
a) dem größten Teil der 14.000 Menschen, die Ende 2010 noch immer nur eine Aufenthaltserlaubnis auf Probe besaßen,  
b) einem großen Teil der knapp 5.000 Härtefälle, an die im Vergleich zur Ersterteilung der Aufenthaltserlaubnis inzwischen höhere Anforderungen gestellt werden (Alleinerziehende mit – damals – Kindern unter drei Jahren; Azubis, die nach Abschluss der Ausbildung (noch) keine Stelle erhalten haben; Alte, für die eine Verpflichtungserklärung vorliegt, die

sich nicht mehr einlösen lässt; Großfamilien, an die damals geringere Anforderungen an die Lebensunterhaltssicherung gestellt wurden) und  
c) solchen – zahlenmäßig nicht im voraus exakt eingrenzbar – Fällen, die 2006 die vollständige bzw. 2007 die vollständige/überwiegende Lebensunterhaltssicherung schon nachgewiesen hatten, aber aktuell nicht mehr leisten können aufgrund von Arbeitsplatzverlust, Krankheit oder anderen Gründen.

Damit ist das Problem aber noch nicht abschließend beschrieben: Noch immer leben zehntausende Personen, die bislang kein Aufenthaltsrecht haben, für die eine Rückkehr ins Herkunftsland der Familie aus unterschiedlichen Gründen aber schon lange undenkbar ist, in Deutschland. Allein 86.000 Menschen leben mit einer Duldung, weitere Zehntausende mit einer Aufenthaltsgestattung oder ohne anerkannte Dokumente registriert in Deutschland. Davon sind 75.000 bereits länger als sechs Jahre in Deutschland:

- 53.000 Menschen als Geduldete.<sup>2</sup>
- Weitere rund 18.000 Personen, die nicht einmal eine Duldung haben, aber behördlich registriert sind.<sup>3</sup>
- Über 4.000 Menschen mit einer Aufenthaltsgestattung. Ihr Asylverfahren ist noch immer nicht abgeschlossen, daher verfügen sie ebenfalls (noch) nicht über eine sichere Aufenthaltsperspektive.<sup>4</sup>

Diese Zahlen sind hoch. Die Bleiberechtsregelungen vergangener Jahre haben das Problem offenkundig nicht gelöst. Hohe Anforderungen an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit haben ältere oder kranke Menschen von einem Bleiberecht weitgehend ausgeschlossen. Andere sind erst nach den damals gesetzten Einreisestichtagen für ein Bleiberecht nach Deutschland gekommen. Sie haben die Chance auf eine Aufenthaltserlaubnis nach diesen Regelungen noch nie erhalten. Mit jedem Jahr, das verstreicht, kommen neue Langzeitgeduldete hinzu.

**Die verantwortlichen Politikerinnen und Politiker müssen endlich grundlegende Beschlüsse treffen. Ein dauerhaftes Bleiberecht für Menschen, die schon jahrelang in Deutschland leben, muss endlich politisch realisiert werden. Es müssen Perspektiven für längst Integrierte geschaffen werden. Und es ist ein Gebot der Humanität, Älteren und Schwächeren einen Aufenthaltstitel zu gewähren, der ihnen Sicherheit gibt.**

<sup>2</sup> Bundestagsdrucksache 17/4791 vom 16.2.2011.

<sup>3</sup> Laut Bundestagsdrucksache 17/4631 vom 3.2.2011 sind ehemals weit höhere Angaben im

Ausländerzentralregister inzwischen korrigiert worden.

<sup>4</sup> Bundestagsdrucksache 17/4791 vom 16.2.2011.

## RÜCKSCHAU: DIE BLEIBERECHTSREGELUNGEN 2006/2007

Im Jahr 2006 lebten bundesweit über 100.000 Menschen seit sechs oder mehr Jahren in Deutschland – faktisch vielfach integriert, rechtlich aber nur geduldet. Eine Rückkehr ins Herkunftsland war und ist für die meisten von ihnen undenkbar. Langsam wuchs in Gesellschaft und Politik die Einsicht, dass diesen Menschen eine Lebensperspektive ermöglicht und das Problem immer wieder verlängerter Kettenduldungen beseitigt werden muss. So kam es

im November 2006 zu einem Beschluss der Länderinnenminister, nach dem langjährig Geduldete bleiben durften, wenn sie bestimmte Bedingungen erfüllten: Eine stichtagsabhängige Mindestaufenthaltsdauer von sechs (Familien) bzw. acht Jahren (Einzelpersonen), soziale Integration, weitgehende Straffreiheit und vor allem die eigenständige Sicherung ihres Lebensunterhalts durch Erwerbstätigkeit – letzteres eine hohe Hürde für Menschen, denen man jahrelang gar nicht oder nur »nachrangig« erlaubt hatte zu arbeiten. 24.000 Aufenthaltserlaubnisse wurden ausgestellt, das Gros der langjährig Geduldeten aber konnte von der Regelung nicht profitieren.

Deshalb verabschiedete die Bundesregierung im darauf folgenden Jahr eine gesetzliche Altfallregelung für Geduldete, die zum 1. Juli 2007 bereits sechs bzw. acht Jahre in Deutschland lebten. Danach konnten langjährig Geduldete – bei Erfüllung bestimmter weiterer Bedingungen – eine »Aufenthaltserlaubnis auf Probe« erhalten, wenn sie ihren Lebensunterhalt noch nicht oder nicht vollständig decken konnten, dies aber erreichbar schien. Alte, Arbeitsunfähige und Kranke blieben auch bei dieser Regelung außen vor. Weitere 37.000 Aufenthaltserlaubnisse wurden nach der gesetzlichen Re-

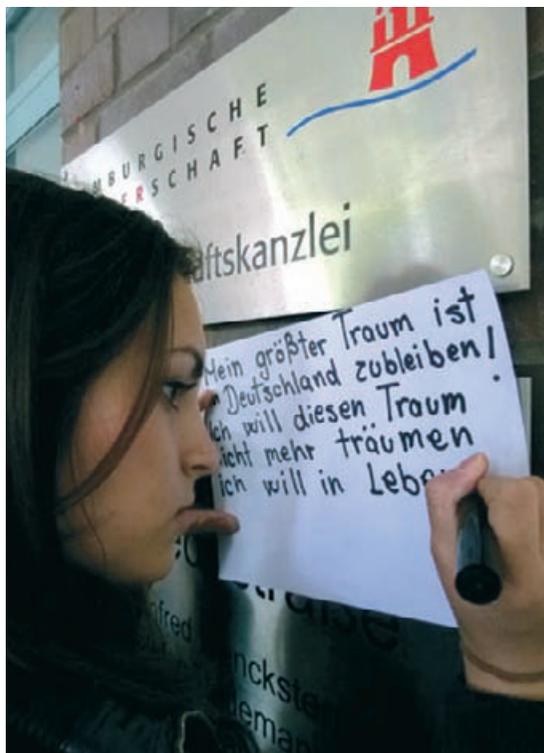


Foto: Silke und Peter Wellner, Dortmund

gelung erteilt, rund 80 % davon wegen fehlender Lebensunterhaltssicherung für zwei Jahre »auf Probe«. Als sich gegen Ende 2009 dennoch abzeichnete, dass eine vollständige Lebensunterhaltssicherung für einen Teil der Betroffenen so schnell nicht machbar sein würde, gab es einen Verlängerungsbeschluss durch die Innenminister. Grundsätzlich ist aber weiterhin das Aufenthaltsrecht aller Bleibeberechtigten von weiteren Verdienstnachweisen und Zukunftsprognosen abhängig.

Die verlangte Lebensunterhaltssicherung war und ist eine große, aber nicht die einzige Hürde auf dem Weg zum Bleiberecht: Die einmalige Festsetzung bestimmter Einreisestichtage sowie restriktiv gefasste Ausschlussgründe ließen viele Geduldete von vornherein ohne Chance auf ein dauerhaftes Bleiberecht.

Politisch blieb das Thema damit auf der Agenda: Die Oppositionsfraktionen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke haben 2010 je einen eigenen Vorschlag für eine erneute bundesweite Bleiberechtsregelung in den Deutschen Bundestag eingebracht. Bei Unterschieden im Detail ist ihnen vor allem die zu Grunde liegende Einsicht gemeinsam, dass die Anforderungen an ein Bleiberecht gesenkt werden müssen, wenn man zu einer Lösung kommen will. Zuletzt hat der Bundestag im März 2011 eine neue Bleiberechtsregelung für 15- bis 20-Jährige verabschiedet. Doch auch sie wird nur Stückwerk sein. Früher oder später wird die Frage erneut auf den Tisch kommen, wie unter die Praxis der Kettenduldung endlich ein Schlussstrich gezogen werden kann.



**Bleiberechtsaktion von Roma-Familien in Hamburg, Juni 2011**

Foto: Marily Stroux, [www.romas-in-hamburg.blogspot.com](http://www.romas-in-hamburg.blogspot.com)

## DAS NEUE BLEIBERECHT FÜR JUGENDLICHE UND HERANWACHSENDE

Zum 1. Juli 2011 trat mit dem neuen § 25a AufenthG eine Regelung in Kraft, die Jugendlichen und Heranwachsenden eine Bleiberechtschance bieten soll. Es wurde auf einen Stichtag verzichtet, so dass auch in Zukunft 15- bis 20-Jährige eine Aufenthaltserlaubnis beantragen können. Die konkreten Bedingungen der neuen Regelung lassen jedoch abermals befürchten, dass das Bleiberecht für die meisten von ihnen ein uneingelöstes Versprechen bleiben wird.

Schon 2009 hatte der niedersächsische Innenminister Schünemann eine bundesweite Bleiberechtsregelung für gut integrierte Jugendliche und Heranwachsende vorgeschlagen. Die Innenminister der CDU-geführten Bundesländer schlossen sich dem an und sprachen sich auf ihrer Konferenz im Oktober 2010 für eine ähnliche Vorgehensweise aus. Damit wollten sie primär »die arbeitsmarktpolitischen Potenziale von bereits in Deutschland lebenden Ausländern besser ausschöpfen«, heißt es in ihrem Positionspapier vom 14.10.2010. Darin forderten sie zudem: »Wir benötigen ein eigenständiges Bleiberecht für gut integrierte geduldete Jugendliche und Heranwach-

sende, wenn sie als Kind nach Deutschland gekommen oder hier geboren sind und in Deutschland erfolgreich die Schule besucht haben. Das bereits vorhandene Aufenthaltsrecht für qualifizierte Geduldete ist zu erleichtern.«<sup>5</sup> Gleichzeitig bestanden die Innenminister der CDU-geführten Länder allerdings auf diversen Maßnahmen zur verschärften Durchsetzung von Ausreisepflichten und Abschiebungen.

Die Innenminister aller Länder einigten sich schließlich auf eine Minimallösung. Ein neuer § 25a wurde in das Aufenthaltsgesetz eingefügt. Danach können lediglich 15- bis 20-Jährige begünstigt werden, die mindestens sechs Jahre in Deutschland leben und so lange hier auch »erfolgreich« zur Schule gegangen sind oder einen Schul- oder Berufsabschluss erreicht haben. Außerdem brauchen sie eine positive Integrationsprognose. Allein diese Beschränkungen reduzieren den begünstigten Personenkreis vermutlich auf wenige Tausend. Die Eltern und minderjährigen Geschwister der 15- bis 17-Jährigen (also nicht der 18-, 19- und 20-Jährigen) dürfen zunächst bleiben – voraussichtlich oft aber nur als Geduldete. Die Chance auf eine Aufenthalts-

5 Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport (Hrsg.), Konferenz der unionsgeführten Länder am 14. Oktober 2010 in Langenhagen, Positionspapier für ein modernes Ausländer-

recht, abrufbar unter: [http://www.proasyl.de/fileadmin/fmdam/NEWS/2010/Positionspapier\\_der\\_CDU\\_gefuehrten\\_Innenminister\\_14.10.2010.pdf](http://www.proasyl.de/fileadmin/fmdam/NEWS/2010/Positionspapier_der_CDU_gefuehrten_Innenminister_14.10.2010.pdf).

erlaubnis erhalten sie nur, wenn sie ihren Lebensunterhalt selbst sichern und keine Ausschlussgründe (wie falsche Angaben oder die mangelnde Mitwirkung an der eigenen Abschiebung) vorliegen.

Ein wichtiger, positiver Unterschied zu alten Bleiberechtsregelungen ist, dass es sich um eine Dauerregelung handelt, so dass auch

in den folgenden Jahren Jugendliche vom neuen § 25a profitieren könnten. Mit der Beschränkung auf 15- bis 20-Jährige operiert aber auch diese Regelung mit einem altersabhängigen Stichtag: Wer etwa am 1. Juli 2011 sein 21. Lebensjahr schon beendet hatte, kann nicht mehr von der Regelung profitieren. Ein weiteres Hindernis der neuen Regelung werden erneut die Ausschlussgründe darstellen, wie etwa der Vorwurf falscher Angaben über Identität oder Herkunftsland. Das Erfordernis einer guten Integration läuft Gefahr, eng interpretiert zu werden: So sollen nur solche Jugendlichen profitieren, die »erfolgreich« die Schule besuchen und sich »in die hiesigen Lebensverhältnisse dauerhaft vollständig einfügen« werden. Was bedeutet das? Es wirft Fragen auf wie: Darf man einmal sitzen bleiben oder nicht? Welches Maß an jugendtypischen Verfehlungen ist erlaubt? Mit welchen Schulnoten verwirkt man seine Chance auf ein Leben in Deutschland? Wie weniger wohlmeinende Ausländerbehörden diese Frage auslegen können, zeigt das Beispiel eines im Februar 2011 abgeschobenen 15-Jährigen.



GRIPS Theater Bleiberechts-Aktion 2008 in Berlin

Foto: Jürgen Scheer

## Schlechte Noten – Abgeschoben

Am frühen Morgen des 1. Februar 2011 wird die Familie des 15-jährigen Anuar aus dem Schlaf gerissen. Nach zehnjährigem Aufenthalt in Deutschland werden Vater und Sohn überraschend nach Syrien abgeschoben. Anuars volljährige Schwester darf bleiben.

Einige Tage zuvor: Weil die Bleiberechtsregelung für Jugendliche bereits in Aussicht ist, entwickelt die zuständige niedersächsische Ausländerbehörde Anuars Integrationsprognose. Sie befragt dazu Anuars Schulleiterin und erfährt: Anuar hat in Deutsch eine 4, in Erdkunde eine 5. Anuar sei faul und an anderen Dingen interessiert – »gut aussehen, Mädchen beeindrucken«. Dass Anuar bescheinigt wird, dass er den Hauptschulabschluss wohl erreichen wird, konnte die Ausländerbehörde trotzdem nicht überzeugen. Nachdem er zwei Drittel seines Lebens in Deutschland verbracht hat, wird der pubertierende Junge in die ihm unbekannteste äußerst repressive Diktatur Syrien abgeschoben, wo er wochenlang in Polizeihaft gehalten wird.

Der Grundgedanke des neuen § 25a AufenthG besteht darin, die Qualifikationen und Ressourcen der jungen Menschen für den deutschen Arbeitsmarkt und die Gesellschaft zu nutzen. Das ist legitim, löst aber die Fragestellungen eines humanitären Bleiberechts nicht. Wie bisher bleiben Erwerbsunfähige, Kranke oder Behinderte außen vor. Eine umfassende Lösung für die geduldeten Menschen wird erneut auf die lange Bank geschoben.

Immerhin: Die im Entwurf des Innenministerbeschlusses ursprünglich vorgesehene Erklärung, dass ein Bedarf für eine weitere Bleiberechtsregelung nicht bestehe, wurde von den Innenministern der Länder nicht verabschiedet. Vielmehr ist schon jetzt erkennbar, kurze Zeit nach Inkrafttreten des neuen § 25a AufenthG, dass die nächste Bleiberechtsregelung diskutiert werden muss.



Einsatz der »Jugendliche ohne Grenzen« für das Bleiberecht, Hamburg 2010

Foto: Hessischer Flüchtlingsrat

## UNSERE FORDERUNGEN

**Wir stellen fest: Nur eine großzügige Bleiberechtsregelung, die auch humanitären Grundsätzen genügt, ist auf Dauer geeignet, das Problem der Kettenduldungen endlich zu lösen, und den betroffenen Menschen zu ihrem eigenen Wohl und dem der Gesellschaft eine Lebensperspektive zu eröffnen. Sie muss sich in einigen Punkten von den Bleiberechtsregelungen der letzten Jahre unterscheiden. Elementar sind folgende Kriterien:**

**1. Fortlaufende Regelung ohne festen Stichtag.** Es muss eine rollierende (fortlaufende) Regelung geschaffen werden, die auch in Zukunft wirksam bleibt. Ab einer gewissen Aufenthaltsdauer müssen alle Ausreisepflichtigen unabhängig vom bisherigen Aufenthaltsstatus die Möglichkeit bekommen, ein Bleiberecht zu erhalten.

**2. Realistische Anforderungen an die Lebensunterhaltssicherung.** Es ist inhuman, alte und kranke Menschen vom Bleiberecht auszuschließen. Eine Aufenthaltserlaubnis muss auch gewährt werden, wenn Menschen nicht arbeiten können, etwa weil sie alt, krank, traumatisiert oder behindert sind. Eine Aufenthaltserlaubnis muss auch erteilt werden, wenn die Betroffenen nicht arbeiten können, weil sie Angehörige pflegen oder Kinder erziehen. Gleiches gilt für Geringverdienende, bei Qualifizierung und Ausbildung und bei unverschuldeter Arbeitslosigkeit. Im Zweifelsfall muss für diese Personen das Bemühen um die eigene Lebensunterhaltssicherung ausreichen.

**3. Verzicht auf restriktive Ausschlussgründe.** Die bislang gestellten Anforderungen beispielsweise an die Mitwirkung bei der Abschiebung oder an die Straffreiheit werden der schwierigen Situation, in der sich viele einst geflohene Menschen befinden, nicht gerecht.

**4. Keine Familientrennung.** Eine Bleiberechtsregelung für Jugendliche und Heranwachsende unter der Bedingung der Ausreise ihrer Eltern ist eine ungerechtfertigte Zumutung für die Familien und ein Verstoß gegen Art. 6 GG. Eine Familientrennung kann zudem schädliche Auswirkungen auf die gewünschte Integration haben.

# 1. FORTLAUFENDE REGELUNG OHNE FESTEN STICHTAG

## Wenn Kinder volljährig werden: Rückfall in die Duldung

Fadi S. musste mit 14 Jahren mit seinen Eltern und Geschwistern aus dem Irak fliehen. Weil sein kleiner Bruder eine schwere Herzkrankheit hat, bekam die ganze Familie Abschiebungsschutz und eine Aufenthaltserlaubnis. Als Fadi S. im April 2009 volljährig wurde, bekam er als einziger der Familie nur noch eine Duldung. Seine Arbeitserlaubnis wurde ihm zeitweise entzogen, das Familieneinkommen konnte nicht gehalten werden. Ein Bleiberecht bekam Fadi S. nicht, weil er für die Inanspruchnahme der Bleiberechtsregelung zu spät eingereist war. Sechs Jahre lebt Fadi S. inzwischen in Deutschland.

Die bisherige Bleiberechtsregelung, die die Einreisestichtage 1.7.1999 bzw. 1.7.2001 vorsah, hat außer Acht gelassen, dass die Kettenduldungsproblematik im Laufe der Zeit immer wieder neu entsteht: Heute leben 87.000 Geduldete in Deutschland, davon über 53.000 bereits länger als sechs Jahre<sup>6</sup>. Unter ihnen befinden sich mehrere Tausend Menschen, die im Zuge der Kriege im ehemaligen Jugoslawien und der nachfolgenden Sezessionsproblematiken nach Deutschland flohen. Aufgrund der ethnischen Separierung können viele bis heute nicht in ihre Herkunftsorte zurück, ihr Besitz ist für immer verloren. Die Statistik weist allein 15.000 Geduldete aus den Ländern des ehemaligen Jugoslawien auf.<sup>7</sup> Viele von ihnen gehören der Roma-Minderheit an, der bei einer Rückkehr bitterste Verelendung droht. Auch für 6.200 – vor über sechs Jahren – aus dem Irak geflohene Menschen

scheint eine Rückkehr auf absehbare Zeit nicht zumutbar. Gleiches gilt für Flüchtlinge aus Afghanistan und anderen Konfliktregionen.

Weiterhin stellte die Bedingung für das Bleiberecht ein Problem dar, wonach der Betroffene seit dem Einreisestichtag ununterbrochen geduldet worden sein muss. Die paradoxe Folge war, dass diejenigen vom Bleiberecht ausgeschlossen worden sind, die zwischenzeitlich einen Aufenthaltstitel hatten (etwa wegen Ehe mit einem Deutschen), den sie später wieder verloren haben (z. B. nach Scheidung). Damit waren die Duldungszeiten nicht ununterbrochen – das Bleiberecht nach der Altfallregelung 2007 wurde abgelehnt. Derartige Konstruktionsfehler müssen künftig vermieden werden.

Entschließt sich die Politik nicht zum Handeln, wird es auch in Zukunft immer wieder neue Kettenduldungen geben. Denn das deutsche Aufenthaltsrecht sieht für viele dieser Menschen keine positive Lösung vor. Wenn eine Abschiebung nicht möglich oder nicht zumutbar ist, bleiben die Betroffenen meist im Status einer »Duldung« hängen: behördlich registriert zwar, teilweise mit Sozialleistungen weit unterhalb der Hartz IV-Regelsätze, oft in Sammelunterkünften untergebracht, nicht selten mit individuellem Arbeitsverbot belegt, und grundsätzlich immer in Erwartung einer

irgendwann doch kommenden Abschiebung.

Die Kettenduldungen sind ein gesellschaftliches Dauerproblem. Damit diese Spirale endlich ein Ende hat, bedarf es einer entscheidenden Neuerung: Eine neue Bleiberechtsregelung darf nicht einmalig an einen Stichtag, sondern muss fortlaufend an die Aufenthaltsdauer der Betroffenen anknüpfen. Dass der Voraufenthalt ununterbrochen geduldet war, sollte kein Kriterium sein.

## Zwischendurch in anderem EU-Staat – Ausschluss vom Bleiberecht

1991 kam Familie K. aus dem Kosovo nach Deutschland. Als Angehörige der Minderheit der Ashkali konnten sie viele Jahre nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren. Als die Ausländerbehörde die Familie im Mai 2005 zur Ausreise aufforderte, erfasste die Familie große Angst vor einer Abschiebung, sie floh nach Schweden. Nach vier Monaten schickten die schwedischen Behörden Familie K. »zuständigkeitshalber« zurück nach Deutschland. Kurz darauf fand sich die sechsköpfige Familie tatsächlich im Abschiebungsflieger in den Kosovo wieder. Doch die UN-Verwaltung im Kosovo war nicht bereit, die Familie aufzunehmen. Familie K. wurde wieder nach Deutschland mitgenommen.

Familie K. ist hier längst heimisch. Alle vier Kinder haben die Schule absolviert und sind voll integriert. Die Kinder, auch die beiden Mädchen, sind im örtlichen Fußball- und Basketballverein aktiv. Unter die Bleiberechtsregelung von 2006 fiel die Familie nicht: Dafür wurde für Familien zwar »nur« ein Aufenthalt von mindestens sechs Jahren vorausgesetzt, der durfte aber nicht unterbrochen sein: Vier Monate in Schweden verhinderten, dass 19 Jahre Gesamtaufenthaltsdauer der Familie angerechnet wurden.

6 Bundestagsdrucksache 17/4791.

7 Bundestagsdrucksache 17/2269.

## 2. REALISTISCHE ANFORDERUNGEN AN DIE LEBENSUNTERHALTSSICHERUNG

### Umzug verboten – Job verloren – Bleiberecht abgelehnt

Die 50 und 46 Jahre alten Eheleute A., Roma-Angehörige aus dem ehemaligen Jugoslawien, leben sehr gut integriert seit 1991 in Deutschland. Sie haben sechs erwachsene Kinder und vier Enkelkinder, die alle einen gesicherten Aufenthalt in Deutschland haben. Ein Sohn lebt mit seiner Frau und zwei Kindern im selben Haus im Landkreis Cuxhaven. Die Großeltern sehen ihre Enkel täglich und sind auch eine Entlastung für ihre berufstätigen Kinder. Herr A. fand im April 2008 selbst eine Arbeitsstelle. Diese befand sich aber über 200 km entfernt in Münster. Der Umzug ins näher gelegene Osnabrück wurde dem Ehepaar A. nicht erlaubt. Familie A. hielt die Wohnung im Landkreis Cuxhaven aufrecht und mietete eine zweite in der Nähe der Arbeitsstelle an, um diese nicht zu verlieren. Diese Situation war auf Dauer nicht durchzuhalten. Im Februar 2009 verlor Herr A. seine Arbeitsstelle. Der Bleiberechtsantrag des Ehepaares wurde abgelehnt: Die Betroffenen hätten eine schlechte Integrations- und Erwerbstätigkeitsprognose. Zum Glück hat Herr A. wieder eine Arbeit finden können. Der Anwalt der Familie geht rechtlich gegen die Ablehnung des Bleiberechts vor.

Die Bleiberechtsregelungen 2006/2007 stellten die eigenständige Lebensunterhaltssicherung in den Mittelpunkt der Anforderungen: Langfristig bleiben sollte nach dem Willen des Gesetzgebers nur, wer sein Einkommen selbst sichern konnte. Dabei waren die Anforderungen unangemessen hoch: Denn die in der Altfallregelung Begünstigten starten aufgrund von Arbeitsverboten und anderen Behinderungen bei der Arbeitsaufnahme als Langzeitarbeitslose mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen in den Arbeitsmarkt. Auch ursprünglich gute berufliche Qualifikationen verloren ihren Wert. Oft waren weder Ausbildung

noch Studium möglich. Deshalb finden sich die Betroffenen heute in der Regel im Niedriglohnsektor wieder, oft bei Leiharbeitsfirmen in Beschäftigungsverhältnissen, in denen wenig verdient wird und die keine oder kaum eine vorherige berufliche Qualifikation voraussetzen. Gerade in diesem Sektor aber ist die Lage am Arbeitsmarkt angespannt.

Hinzu kommt: Die Betroffenen mussten nicht nur Einkommen in Höhe des Arbeitslosengeldes II erwirtschaften, sondern darüber hinaus zusätzliche Freibeträge. Immerhin bekamen diejenigen, die außer

### Nicht ausreichend fürs Bleiberecht: Prekäre Arbeitsverhältnisse im Niedriglohnsektor

Die Familie A. – Vater, Mutter und Tochter – sind Roma aus dem Kosovo. Seit Jahren versucht vor allem Vater Sebus A. beruflich Fuß zu fassen. Doch mangels Ausbildung in Deutschland ist er auf Jobs im Niedriglohnsektor angewiesen. Immer wieder bewirbt er sich bei Zeitarbeitsfirmen. Diese beschäftigen ihn, allerdings verliert er immer wieder kurz vor Ablauf der Probezeit seine Anstellung – eine übliche Praxis, um das Entstehen von geschützten Arbeitsverträgen zu verhindern. Doch Sebus A. lässt sich nicht entmutigen. Er bewirbt sich um eine berufliche Fortbildung zum Dreher. Schließlich findet er Ende 2008 über eine Zeitarbeitsfirma eine Anstellung für neun Monate und verdiente bei dieser Vollzeitstelle 900 bis 1.000 Euro netto. Dann war er wieder mehrere Monate arbeitslos, ehe er Anfang Mai 2010 über eine Zeitarbeitsfirma wieder eine Anstellung als Dreher fand. Dort arbeitet er noch heute und verdient für den Vollzeitjob 1.050 Euro netto. Der niedrige Lohn reicht für eine überwiegende, jedoch nicht für die vollständige Lebensunterhaltssicherung der Familie.

der Lebensunterhaltssicherung alle Bedingungen der Bleiberechtsregelung erfüllten, die Chance, binnen zwei Jahren für ihren Lebensunterhalt selbst zu sorgen. Seither sind rund 62.000 Aufenthaltserlaubnisse erteilt worden, 38.000 davon wegen fehlender vollständiger Lebensunterhaltssicherung allerdings nur »auf Probe«.

Für Beschäftigte im Niedriglohnsektor ist das sogenannte Aufstocken ein Normalfall. Fast 1,4 Millionen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Deutschland erhalten aufstockende Hartz IV-Leistungen. Wichtigste Gründe hierfür sind: niedrige Löhne und die Ausweitung der geringfügigen Beschäftigung. Die Anforderungen der Bleiberechtsregelungen, in recht kurzer Zeit den Hartz IV-Satz plus Freibetrag verdienen zu

müssen und zudem in einem dauerhaften Arbeitsverhältnis stehen zu sollen, gehen an der Realität des Arbeitsmarkts vorbei. Sie bedrohen die vorläufig Bleibeberechtigten ständig und werden für manche zur unüberwindbaren Hürde. Auch nach Jahren des Bleiberechts droht noch der Rückfall in die Duldung.

Doch es blieb bis heute dabei: Mit »Aufenthaltsrecht auf Probe« ausgestattet durften – und sollten – die bis dahin geduldeten Menschen plötzlich selbst für ihren Lebensunterhalt sorgen. Auch die arbeitsrechtlichen Bedingungen änderten sich: Lange Zeit wurde Geduldeten eine Arbeitserlaubnis nur erteilt, wenn für eine konkrete Stelle keine bevorrechtigten Arbeitnehmer (wie z.B. Deutsche oder EU-Staatsangehörige)

gefunden werden konnten. Seit 2007 können Geduldete nach vier Jahren eine Arbeitserlaubnis ohne »Vorrangprüfung« bekommen, es sei denn, die Ausländerbehörde unterstellt mangelnde Mitwirkung bei der Identitätsklärung.

Viele Bleibeberechtigte »auf Probe« bemühten sich, in kurzer Zeit eine Lebensunterhaltssicherung durch Arbeit zu erreichen, um ein dauerhaftes Bleiberecht zu erhalten. Um die Arbeitsmarktintegration zu erleichtern, wurden Programme aus EU-Mitteln ins Leben gerufen. Diese waren teils recht erfolgreich, teils von Rückschlägen begleitet. Vor allem fehlten Gelder für die berufliche Qualifizierung. Die fehlende Anerkennung von ausländischen Bildungsab-

schlüssen führt immer wieder zu großen Problemen. Die Beraterinnen und Berater mussten versuchen, über die kurzfristige Vermittlung, häufig in Aushilfsjobs ohne hohe Anforderungen an die Qualifikation, eine »schnelle Lebensunterhaltssicherung« für die Betroffenen herbeizuführen. Im Krisenjahr 2009 verloren dann die so vermittelten Personen ihren Arbeitsplatz sehr schnell wieder.

Die Annahmen über Möglichkeiten einer kurzfristigen Arbeitsmarktintegration von langjährig geduldeten Flüchtlingen erwiesen sich als zu optimistisch: Man hat die Probleme unterschätzt, die sich auch aus der systematischen Ausgrenzung von Flüchtlingen aus dem gesellschaftlichen

Leben ergaben. Heute haben die Geduldeten vielfach die Probleme aller Langzeitarbeitslosen. Hinzu kommt der jahrelange gesellschaftliche Ausschluss durch Unterbringung in abgelegenen Gemeinschaftsunterkünften, ohne Anspruch auf Teilnahme an Integrationskursen, durch Leistungseinschränkungen, Sachleistungen usw.

Langjährige Dequalifizierungsprozesse und Ausgrenzung lassen sich nicht mit einem Federstrich beseitigen nach dem Motto: »Jetzt dürft ihr arbeiten, nun zeigt mal, was ihr könnt.« Inzwischen lautet eine Einsicht: Um zum Erfolg zu kommen, bedarf es in vielen Fällen einer nachholenden Qualifizierung und Fortbildung der Betroffenen ohne den Druck, binnen kürzester Zeit ein ausreichendes Einkommen zur Deckung des Lebensunterhalts nachweisen zu müssen.

Ähnlich verhält es sich mit dem Nachweis von Deutschkenntnissen für ein Bleiberecht. Auch wenn sicher die meisten der potenziell Bleibeberechtigten, vor allem die jüngeren Menschen, sehr gute Deutschkenntnisse haben und für nicht wenige Deutsch ihre erste bzw. einzige Sprache ist: Es ist in sich widersprüchlich, Deutschkenntnisse von einer Gruppe zu verlangen, deren Spracherwerb vorher teils erheblich erschwert war. Zudem ist zu bedenken, dass gerade besonders vulnerable Gruppen (alte, behinderte oder traumatisierte Menschen) diese Voraussetzung nicht oder nur mit Schwierigkeiten erfüllen können.

Spät hat die Politik mit dem Beschluss der Innenminister Ende 2009 reagiert und die Frist für die Jobsuche um zwei Jahre verlängert. Diese Regelung galt für diejenigen, die eine »Aufenthaltserlaubnis auf Probe« erhalten hatten. Ein großer Teil schaffte in der darauffolgenden Zeit den Sprung in eine »echte« Aufenthaltserlaubnis. Dennoch: Für sie und vor allem für diejenigen, die bis Ende 2011 ein Bleiberecht »auf Probe« haben, bleibt die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnisse vom Nachweis weiterer Arbeits- bzw. Ausbildungstätigkeit oder zumindest einer positiven Prognose abhängig.

Ältere Menschen, die nur mit Mühe den Sprung ins Arbeitsleben geschafft haben und nur in Teilzeit arbeiten können, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer am unteren Ende der Lohnskala und größer gewordene Familien werden spätestens dann Schwierigkeiten haben, ihr Aufenthaltsrecht zu behalten. Ihnen droht der Rückfall in die Duldung. Der erneute Anstieg der Zahl langjährig hier Lebender mit Duldung zeichnet sich ab. Diese mit Probe-Aufenthaltserlaubnis gescheiterten Menschen sollten bei einer erneuten Bleiberechtsregelung (wegen der Unterbrechung der Duldung) nicht ausgeschlossen werden. Zudem fehlte der alten Bleiberechtsregelung eine Sozialklausel: Von alten, kranken und behinderten Menschen wurde für ein Bleiberecht auch die dauerhafte finanzielle Absicherung einschließlich der erforderlichen Betreuung und Pflege ohne staatliche Hilfe verlangt. Der an Krebs erkrankte



Foto: [www.flickr.com/Jens-Olaf-Walter](http://www.flickr.com/Jens-Olaf-Walter)

Flüchtling, der hier jahrelang gearbeitet hat und dann aufgrund seiner Erkrankung seine Arbeit nicht mehr ausüben kann, wurde ausgeschlossen. Auch traumatisierte Menschen hatten keine Chance, wenn sie ihren Lebensunterhalt nicht decken konnten.

Die Erteilung eines Aufenthaltsrechts darf nicht von vollständiger Lebensunterhaltssicherung abhängig gemacht werden. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass in bestimmten Situationen Abstriche von der Pflicht zur vollständigen Lebensunterhaltssicherung gemacht werden müssen. Im Zweifelsfall muss das nachgewiesene Bemühen um Arbeit ausreichen. Bei Alleinerziehenden, Familien mit kleinen Kindern,

unbegleiteten Kindern und Jugendlichen, Auszubildenden, alten Menschen, unverschuldet in Arbeitslosigkeit geratenen Menschen und Arbeitsunfähigen, Kranken und Behinderten darf ein eventueller Sozialhilfebezug einem Bleiberecht nicht entgegenstehen.

Bei der bisherigen Bleiberechtsregelung wurden die Betroffenen von Sozialleistungen pauschal ausgeschlossen, auch wenn Entwicklungs- und Qualifizierungspotentiale vorhanden waren und ein kurzzeitiger Bezug von Sozialleistungen nur zur Überbrückung benötigt wurde. Auch aus ökonomischer Sicht sollten diese Potentiale nicht ungenutzt bleiben.



Foto: Christina Kratzenberg

### 3. VERZICHT AUF RESTRIKTIVE AUSSCHLUSSGRÜNDE

Nicht wenigen Flüchtlingen in Deutschland wird vorgeworfen, durch mangelnde Mitwirkung bei der Passbeschaffung oder durch Identitätstäuschung eine mögliche Ausreise zu verzögern oder zu verhindern. Nicht selten sind diese Vorwürfe unberechtigt, und manches, was das Ausländerrecht verlangt, erscheint den Betroffenen unzumutbar.

Passlosigkeit beispielsweise wird oft zum Nachteil der Betroffenen ausgelegt. Sie ist eines der Haupthindernisse, aufgrund derer Menschen ein Bleiberecht verwehrt wird. Dabei muss man wissen: Es ist nicht der Regelfall, dass Menschen auf der Flucht ihre Papiere bei sich tragen. Häufig ist ein falscher Pass der einzige Weg, überhaupt in ein sicheres Land zu gelangen.

Nach Ablehnung eines Asylantrags verlangt die Ausländerbehörde die ausländerrechtliche »Mitwirkung« bei der Passbeschaffung, um die Abschiebung einleiten zu können. Das bedeutet, dass die Flüchtlinge in der Regel einen Passantrag bei der Heimatbotschaft zu stellen haben. Nicht immer sind die Staaten jedoch bereit, ihre Staatsangehörigen auch zurückzunehmen: So verweigerte beispielsweise Syrien jahrelang allen Kurdinnen und Kurden die Ausstellung von Papieren. Die Republik Iran verlangt für die Ausstellung eine Erklärung, dass die Flüchtlinge »freiwillig« in den Iran zurückkehren. Dies erscheint nicht nur deshalb unzumutbar, weil den Betroffenen nahegelegt wird, eine falsche Erklärung abzugeben, sondern auch deshalb, weil im Kontext von solchen Botschaftsbesuchen oft Fragen nach Angehörigen gestellt werden und diese unter Umständen dann der Gefahr der Sippenhaft ausgesetzt sind.

#### **Keinen Pass erhalten – keine Arbeitserlaubnis, keine Aufenthaltsperspektive**

Frau I. kam 2002 als 11-Jährige mit ihrer Mutter aus Dagestan nach Deutschland. Nachdem 2003 der Asylantrag rechtskräftig abgelehnt worden war, wurde Frau I. nur geduldet. Obwohl die Familie zwei Mal beim Konsulat vorgesprochen und vier Mal Passanträge ausgefüllt hatte, bekam sie keine Pässe. Trotz der Bemühungen bescheinigte die Ausländerbehörde der jungen Frau mangelnde Mitwirkung bei der Passbeschaffung und verweigerte ihr die Arbeitserlaubnis. Von der Bleiberechtsregelung war Frau I. damit ausgeschlossen. Heute ist Frau I. immer noch geduldet. Sie würde gerne ihren Lebensunterhalt selbst verdienen, aber sie darf nicht arbeiten.

## Identitätstäuschung? Ausschluss vom Bleiberecht

Die Eheleute I. kamen 2004 zusammen mit zwei 10- und 12-jährigen Kindern nach Deutschland. Sie gaben an, aserbaidische Volkszugehörige zu sein, die bis Dezember 1988 in einer Enklave im heutigen Armenien gelebt hätten und dann geflohen seien. Bis 2004 hätten sie halb-legal ohne Papiere in Russland gelebt und seien dann nach einem Überfall geflohen. Die Ablehnung des Asyl- und Schutzantrags ist seit September 2007 rechtskräftig. Seitdem wird die Familie geduldet. Alle Bemühungen der Familie und der deutschen Behörden, Heimreisepapiere zu erhalten, scheiterten. Weder Armenien noch Aserbaidschan noch Russland stellten Papiere aus. Obwohl die Familie wiederholt bei den Botschaften vorsprach und sich Befragungen – auch an einem »runden Tisch« – stellte, gehen die Behörden von einer mangelnden Mitwirkung aus. Den Eltern ist die Erwerbstätigkeit untersagt. Seit November 2007 sind die ohnehin niedrigen Leistungen des Asylbewerberleistungsgesetz nach § 1a noch einmal gekürzt. Die Folge: Die Mutter ist mittlerweile zum vierten Mal in jeweils mehrmonatiger stationärer psychiatrischer Behandlung, dazwischen laufend in ambulanter. Die Behörden glauben der Familie nicht, obwohl ein mittlerweile nachträglich eingeholtes Sprachgutachten des Vaters ergeben hat, dass er einen nord-aserbaidschanischen Dialekt spricht, der von den in der Republik Aserbaidschan gesprochenen Dialekten abweicht, so dass er »mit großer Wahrscheinlichkeit« aus Armenien stammt.

Die Daten etwa von Menschen aus Kriegs- und Krisengebieten wie Armenien/Aserbaidschan, Somalia oder Sudan sind nur selten verifizierbar. Nur allzu oft wird in diesen Fällen eine fehlende Mitwirkung behauptet oder die Nichtklärbarkeit den Betroffenen angelastet.

Ein gewisser Prozentsatz ist auch solchen Fällen geschuldet, bei denen die Mitwirkung aus nachvollziehbaren Gründen unterbleibt, weil eine berechtigte Furcht vor der Abschiebung ungehört bleibt und den Menschen kein anderer Ausweg möglich erscheint. Menschen, die mit der Flucht

alles auf eine Karte gesetzt haben, hoffen inständig auf eine Anerkennung im Asylverfahren und auf ein neues Leben in Sicherheit und Würde. Tatsächlich werden ihre Fluchtgründe im Asylverfahren häufig nicht anerkannt. Für die Betroffenen selbst bedeutet dann die Mithilfe bei der Passbeschaffung ein Eingeständnis der eigenen Hoffnungslosigkeit und eine Rückkehr ins Unerträgliche. Nicht wenigen Flüchtlingen ist diese Mitwirkung nicht möglich.

Es kommt auch vor, dass Flüchtlinge bei der Einreise falsche Angaben zum Namen oder Herkunftsland machen. Ein solches Verhal-

ten bedeutet nicht automatisch, dass eine Rückkehr für sie zumutbar ist oder sie überhaupt keine Fluchtgründe haben könnten. Häufig folgen Flüchtlinge den Ratschlägen kommerzieller Fluchthelfer, selbst dann, wenn die Offenlegung der richtigen Angaben für sie günstig wäre. Meistens können sie selbst Risiken und Folgen nicht beurteilen.

Für Flüchtlinge sind Verstöße wie »Identitätstäuschung« oder Verzögerung der Ausreise durch mangelnde Mitwirkung ausländerrechtlich oft nicht wieder gut zu machen – im Unterschied zu Straftaten verjähren sie nicht und können viele Jahre später noch negative Auswirkungen auf Behördenentscheidungen haben. Sie führen dann beispielsweise zu empfindlichen Kürzungen der Sozialleistungen. Oder sie werden mit einem Arbeitsverbot sanktioniert und verhindern dadurch letztend-

lich auch ein Bleiberecht. Die mangelnde Klärung der Identität wird den Flüchtlingen oft angelastet. Ihnen wird die Beweislast auferlegt.

Die bisherige Praxis der Bewertung einer mangelnden Mitwirkung oder Täuschung im Zuge der Bleiberechtsregelung war einheitlich. Die Verantwortlichen in der Politik legten, zum Beispiel in den Verwaltungsvorschriften, nahe, großzügig zu verfahren, dies geschah jedoch nicht überall. Um die gesetzliche Intention deutlich zu machen, sollte auf restriktive Ausschlussgründe verzichtet werden. Ein fehlender Pass darf nicht zur Ablehnung des Bleiberechts führen.

Auch Geduldete sind Menschen mit Fehlern. Für diese Fehler müssen aber geduldete Personen doppelt büßen: Zum einen im normalen strafrechtlichen Verfahren, zum

## Einer wird straffällig – Ausschluss der ganzen Familie vom Bleiberecht

Familie A. lebt seit 1989 in Deutschland. Alle vier Kinder sind in Deutschland geboren und fühlen sich hier zu Hause. Kosovo, das Herkunftsland ihrer Eltern, kennen sie nur aus Erzählungen. Sie wissen, dass sie als Roma im Kosovo ohne Perspektive im Elend landen würden. Hier in Deutschland haben sie Freunde, gehen zur Schule und in den Sportverein. Herr A. arbeitet seit sieben Jahren und verdient den Lebensunterhalt seiner Familie. Er hat sich in seiner Freizeit für viele seiner Landsleute in Deutschland engagiert und bei Verständigungsproblemen gedolmetscht. Auch Frau A. geht neben der Kindererziehung arbeiten. Die Familie erhält aber kein Aufenthaltsrecht: Ein mittlerweile volljähriger Sohn war in eine Prügelei verwickelt und wurde verurteilt. Deshalb wurde die gesamte Familie von der Bleiberechtsregelung ausgeschlossen.

anderen im Aufenthaltsrecht. Der in den Bleiberechtsregelungen von 2006/2007 festgesetzte Ausschlussgrund bei Verurteilungen zu mindestens 50 Tagessätzen, bei ausländerrechtlichen Straftaten von 90 Tagessätzen, hat sich in der Praxis als unverhältnismäßig erwiesen. Bereits mit wiederholt begangenen Kleindelikten sind die Grenzen schnell überschritten. Es fehlte eine Ausnahmeregelung, mit der man dem einzelnen Fall gerecht werden konnte.

Nicht berücksichtigt wird bei solchen Festlegungen generell die spezifische Situation von Asylsuchenden, die sich teilweise schon mit der Einreise strafbar machen. Die flächendeckende Visapflicht für alle Herkunftsländer von Flüchtlingen bringt es mit sich, dass eine Einreise nach Deutschland oftmals nur mit einer falschen Identität möglich ist, also mit falschen Visa oder Pässen. Die Zuhilfenahme falscher Papiere mag rechtswidrig sein, ist aber oftmals alternativlos, wenn eine Flucht überhaupt

möglich sein soll. Zwar verbietet die Genfer Flüchtlingskonvention eine Strafbarkeit der »illegalen Einreise« bei Asylsuchenden. Die Rechtsprechung verurteilt dennoch bei Zuhilfenahme falscher Dokumente wegen »mittelbarer Falschbeurkundung«. Die Standardstrafen dafür liegen bei 90 oder 120 Tagessätzen – zu viel für ein Bleiberecht nach der bisherigen Regelung.

Tatsächlich ist gar nicht ersichtlich, wieso für den Erhalt eines Bleiberechts eine spezifische Strafobergrenze vonnöten ist: Wird keine Regelung getroffen, gelten die allgemeinen Bestimmungen des Aufenthaltsrechts, nach denen keine Ausweisungsgründe (die von Sozialhilfebezug bis zu schweren Straftaten reichen) vorliegen dürfen.

Höchst problematisch war in den Bleiberechtsregelungen 2006/2007 zudem, dass die Verfehlung eines Familienmitglieds zum Ausschluss der gesamten Familie vom Bleiberecht führte. Diese Form der »Sippenhaft« ist nicht tragbar und stößt auf gravierende verfassungsrechtliche Bedenken.

In der Praxis ist zu beobachten: Überall dort, wo die Geduldeten in sozialen Zusammenhängen leben, akzeptierte Gesellschaftsmitglieder sind, spielt die Frage etwaiger ausländer- oder strafrechtlicher Verfehlungen nicht die entscheidende Rolle. In der Bleiberechtsauseinandersetzung der vergangenen Jahre haben Nachbarinnen und Nachbarn, Lehrerinnen und Lehrer, Kolleginnen und Kollegen, Bekannte und

Freunde vielfach für das Aufenthaltsrecht »ihrer« Geduldeten Partei ergriffen, wohl wissend, dass die Betroffenen unter den Bedingungen des deutschen Ausländerrechts und bisweilen auch des Strafrechts kleinere Strafen erhalten hatten.

Auch auf politischer Ebene sollte erkannt werden: Wenn man die langjährig Geduldeten nach jahrelanger Ausgrenzung als Teil der Gesellschaft und als Menschen akzeptiert, darf man die Ausschlussgründe beim Bleiberecht nicht überhöhen. Der Verbleib in der Duldung auf unabsehbare Zeit ist jedenfalls keine Lösung. Deshalb sollte man beschließen: Straffälligkeit darf nicht automatisch zum Ausschluss aus der Regelung führen, stattdessen ist die individuelle Gesamtsituation der Betroffenen zu berücksichtigen. Insbesondere Bagatelldelikte und Verstöße gegen das Ausländerrecht, die von Deutschen gar nicht begangen werden können, sollten außer Betracht bleiben. Es sollte überlegt werden, für Verfehlungen in ausländerrechtlichen Verfahren eine Verjährungsregelung einzuführen. Die Straffälligkeit einzelner Familienmitglieder darf nicht der gesamten Familie negativ zugerechnet werden.



Foto: Fotolia 217738, Marta Ruiz

## 4. KEINE FAMILIENTRENNUNG

### Die Kinder dürfen bleiben – die Eltern sollen gehen?

Die kurdische Familie D. aus Syrien lebt seit 2002 in Deutschland. Die sechsköpfige Familie hat in dieser Zeit alles getan, um sich zu integrieren und Fuß zu fassen. Die Kinder haben erfolgreich die Realschule besucht und sind auf dem Weg in die Ausbildung bzw. gehen noch zur Schule. Sie engagieren sich als Klassensprecher und im Fußballverein. Die volljährige Tochter hat inzwischen eine Aufenthaltserlaubnis bekommen. Den minderjährigen Kindern hat die Ausländerbehörde eine Aufenthaltserlaubnis in Aussicht gestellt, den Eltern aber nicht: Sie sollen ausreisen, damit ihre Kinder – nunmehr alleingelassen – ein Aufenthaltsrecht erhalten. Eine Petition konnte die Familientrennung vorerst verhindern: Die Eltern haben eine Frist von zwei Jahren erhalten, bis die Kinder volljährig sind. Dann – ein Jahrzehnt nach der Einreise der Familie – wird es für sie erneut kritisch.

Die gesetzliche Bleiberechtsregelung von 2007 sah vor, dass Jugendliche, die bereits 14 Jahre alt waren und sechs Jahre in Deutschland gelebt hatten, eine Aufenthaltserlaubnis unter der Bedingung erhalten konnten, dass ihre Eltern das Land verließen. Diese Regelung hat die ohnehin stark unter Anspannung stehenden geduldeten Familien erheblichem psychischem Druck ausgesetzt. Mit weniger als 200 erteilten Aufenthaltserlaubnissen an Minderjährige<sup>8</sup> lief die Regelung weitgehend leer. Die hohen Anforderungen an die Eltern und die Gefahr, dass Jugendliche und Heranwachsende bei der Antragstellung und Offenlegung ihrer Identität möglicherweise

mittelbar von ihrer Familie getrennt werden bzw. die Abschiebung ihrer eigenen Eltern befördern, bedrohen insgesamt die Einheit der Familie. Problematisch für einige Familien war auch, dass nach der letzten Regelung ein Bleiberecht für Eltern und Kinder erteilt wurde, das aber nicht für die betagte Großmutter galt, der dann allein die Abschiebung drohte.

Es ist keine Frage, dass die Fähigkeiten und Ressourcen insbesondere der jüngeren Flüchtlinge sowie Migrantinnen und Migranten eine Bereicherung für Gesellschaft und Arbeitsmarkt sein können und auch in demografischer Hinsicht einen Ge-

winn für Deutschland darstellen. In einer Diskussion um eine humanitäre Regelung, bezogen auf schon jahrelang in Deutschland lebende und verwurzelte Menschen, sollten derartige Überlegungen jedoch nicht im Vordergrund stehen.

Eine neue Bleiberechtsregelung darf den gesellschaftlich hohen Wert der Familie sowie den humanitären Auftrag einer Bleiberechtsregelung nicht außer Acht lassen.



Foto: Silke und Peter Wellner, Dortmund

<sup>8</sup> laut AZR 8/2009.

## UNSERE FORDERUNGEN

- 1. Fortlaufende Regelung ohne festen Stichtag**
- 2. Realistische Anforderungen an die Lebensunterhaltssicherung**
- 3. Verzicht auf restriktive Ausschlussgründe**
- 4. Keine Familientrennung**

**Förderverein PRO ASYL e.V.**  
Postfach 160626, 60069 Frankfurt /M.  
[www.proasyl.de](http://www.proasyl.de)  
Tel.: 069-23 06 88  
Fax: 069-23 06 50  
E-Mail: [proasyl@proasyl.de](mailto:proasyl@proasyl.de)

**Deutscher Caritasverband e.V.**  
Abteilung Soziales und Gesundheit,  
Referat Migration und Integration  
Karlstraße 40, 79104 Freiburg  
[www.caritas.de](http://www.caritas.de)  
Tel.: 0761-200-475  
Fax: 0761-200-211  
E-Mail: [migration.integration@caritas.de](mailto:migration.integration@caritas.de)

**Diakonisches Werk der EKD e.V.**  
Zentrum Familie, Integration, Bildung  
und Armut (FIBA)  
Arbeitsfeld Flüchtlings- und Asylpolitik  
Reichensteiner Weg 24, 14195 Berlin  
[www.diakonie.de](http://www.diakonie.de)  
Tel.: 030 - 830 01 -341  
Fax: 030 - 830 01 -259  
E-Mail: [bleiberecht@diakonie.de](mailto:bleiberecht@diakonie.de)