

Anforderungen an eine neue Bleiberechtsregelung

Menschen, die in Deutschland als „Geduldete“ leben, fristen in Deutschland – oft über viele Jahre – ein Dasein im gesellschaftlichen Abseits. Dennoch haben sich die Menschen, insbesondere die herangewachsenen Kinder, oft hier integriert. 2006 führten bundesweit über 100.000 Menschen seit sechs oder mehr Jahren eine solche – immer von der Abschiebung bedrohte – Existenz unter rechtlich und sozial äußerst schwierigen Bedingungen. Eine Rückkehr ins Herkunftsland war und ist für sie 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 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 fiel durch.

Deshalb verabschiedete die Bundesregierung im darauf folgenden Jahr eine gesetzliche Altfallregelung für Geduldete mit sechs- bzw. achtjährigem Aufenthalt. 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 und arbeitsunfähige Kranke blieben auch bei dieser Regelung außen vor. Weitere 37.000 Aufenthaltserlaubnisse wurden nach der gesetzlichen Regelung erteilt, rund 80 % davon wegen fehlender Lebensunterhaltssicherung für zwei Jahre „auf Probe“. Als sich gegen Ende 2009 abzeichnete, dass eine vollständige Lebensunterhaltssicherung der Betroffenen so schnell nicht machbar sein würde, gab es einen Verlängerungsbeschluss durch die Innenminister. Tatsächlich erhielten geschätzte 90% der Inhaber/innen einer „Probeaufenthaltserlaubnis“ eine Verlängerung. Ihr Aufenthaltsrecht ist aber von weiteren Verdienstnachweisen und Zukunftsprognosen abhängig und bleibt damit prekär.

Die verlangte Lebensunterhaltssicherung war eine große, aber nicht die einzige Hürde auf dem Weg zum Bleiberecht: Die einmalige Festsetzung bestimmter Einreisestichtage, die (zu) lange zurück lagen sowie restriktiv gefasste Ausschlussgründe ließen viele Geduldete von vornherein ohne Chance auf ein

dauerhaftes Bleiberecht. Heute leben noch immer 86.000 Menschen als Geduldete ohne gesicherte Aufenthalts- und Zukunftsperspektive und in ständiger Angst vor der Abschiebung, zwei Drittel von ihnen länger als sechs Jahre.

DER AKTUELLE GESETZENTWURF

Derzeit wird erneut eine gesetzliche Regelung in Bundesrat und Bundestag verhandelt, die Jugendlichen und Heranwachsenden eine Bleiberechtschance bieten wird. Die konkreten Bedingungen der neuen Regelung lassen aber befürchten, dass das Thema Bleiberecht für die meisten Geduldeten eine uneingelöstes Versprechen bleiben wird.

Im Vorfeld des aktuellen Gesetzesentwurfs hatte die schwierige Lebenssituation vieler geduldeter Familien Bundes- und Landespolitiker zum Handeln veranlasst: Einem Erlass des Bremer Innensenats zufolge kann Flüchtlingen seit September 2010 ein humanitäres Aufenthaltsrecht nach § 25 V AufenthG erteilt werden, wenn sie in Deutschland integriert und so verwurzelt sind, dass ihnen eine Rückkehr ins Herkunftsland der Familie nicht zumutbar ist. Die Bremer Regelung eröffnet der dortigen Ausländerbehörde die Möglichkeit, Bleiberechtsentscheidungen zugunsten langjährig Geduldeter zu treffen. Der Erlass nutzt damit landesrechtlichen Spielraum zur Interpretation des Aufenthaltsgesetzes, ist aber für das Gros der Geduldeten in anderen Bundesländern, wo diese Regelung nicht gilt und auch nicht übernommen wurde, noch keine Lösung. Hier hilft nur eine bundesweite Regelung.

Auch die Oppositionsparteien SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke haben je einen eigenen Vorschlag für eine bundesweite Bleiberechtsregelung gemacht. Bei unterschiedlichen Detailregelungen 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.

Schon 2009 schlug der niedersächsische Innenminister Schönemann eine bundesweite Bleiberechtsregelung für gut integrierte Jugendliche und Heranwachsende vor. 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“. In ihrem Positionspapier vom 14.10.2010 forderten sie: „Wir benötigen ein eigenständiges Bleiberecht für gut integrierte geduldete Jugendliche und Heranwachsende, 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.“ 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 ihrer Konferenz im November 2010 auf eine Minimallösung. Ein neuer § 25 a soll in das Aufenthaltsgesetz eingefügt werden. Danach sollen lediglich 15- bis 20-jährige Jugendliche begünstigt werden, die mindestens sechs Jahre in Deutschland leben und so lange hier auch zur Schule gegangen sind oder einen Schul- oder Berufsabschluss erreicht haben. Die Eltern und minderjährigen Geschwister nur der Minderjährigen – also der 15-17-Jährigen – dürfen zunächst bleiben bis zur Volljährigkeit der begünstigten Jugendlichen. Die Chance auf eine Aufenthaltserlaubnis erhalten sie aber nur, wenn sie ihren Lebensunterhalt überwiegend selbst sichern und keine Ausschlussgründe (wie falsche Angaben oder die mangelnde Mitwirkung an der eigenen Abschiebung) vorliegen.

Die Zahl der jungen Flüchtlinge, die in den Alterskorridor hineinpassen, beläuft sich derzeit auf etwa 7.000 bis 7.500. Das sind 8 bis 9% der bundesweit 86.000 Geduldeten, von denen etwa zwei Drittel seit sechs Jahren in Deutschland leben. Dementsprechend würden also nur etwa 4.500 bis 5.000 junge Flüchtlinge potentiell von der Regelung begünstigt sein. 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.

Ein Hindernis werden dabei freilich die Ausschlussgründe darstellen, wie etwa der Vorwurf falscher Angaben über Identität oder Herkunftsland. Zusätzlich schwebt das Erfordernis der „guten Integration“ als Damoklesschwert über den Jugendlichen. Wie eine solche Bedingung ausgelegt werden wird, ist unklar: Darf man dabei einmal sitzen bleiben und hat dennoch im Sinne der Ausländerbehörde erfolgreich die Schule besucht? Wie viele junge Flüchtlinge noch wegen unzureichender Leistungen aussortiert werden, lässt sich nicht vorhersagen.

Der Grundgedanke des Vorschlags liegt darin, die Qualifikationen und Ressourcen der jungen Menschen gewinnbringend für den deutschen Arbeitsmarkt und die Gesellschaft zu nutzen. Ältere Menschen, Kranke und Schwache, aber auch zahlreiche leistungsfähige Erwachsene bleiben außen vor. Diese Herangehensweise ist nicht nur inhuman, sondern auch kurzfristig: Zum einen lässt sich der gesellschaftliche Gewinn durch Flüchtlingsfamilien nicht nur durch aktuellen Schul- und Beschäftigungserfolg messen, zum anderen wird durch einen halbherzigen Beschluss eine Gesamtlösung für die geduldeten Menschen erneut auf die lange Bank geschoben.

Immerhin: Die im Entwurf des Innenministerbeschlusses noch vorgesehene Erklärung, dass nunmehr Bedarf für eine weitere Bleiberechtsregelung nicht bestehe, wurde von den Innenministern der Länder nicht verabschiedet. Schon jetzt, wo das Gesetzgebungsverfahren für den neuen § 25a AufenthG noch nicht abgeschlossen ist, ist es nur eine Frage der Zeit, wann die nächste Bleiberechtsregelung diskutiert werden muss.

PRO ASYL stellt fest: Nur eine großzügige gruppenbezogene 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. Eine solche neue Regelung muss sich in einigen Punkten von den Bleiberechtsregelungen der letzten Jahre unterscheiden. Elementar sind folgende Kriterien:

- 1) Verzicht auf einen festen Einreisestichtag. Statt dessen muss eine rollierende (fortlaufende) Regelung geschaffen werden, die auch in Zukunft wirksam bleibt. Alle Ausreisepflichtigen unabhängig vom bisherigen Aufenthaltsstatus müssen die Chance auf ein Bleiberecht erhalten, wenn ihnen eine Rückkehr in absehbarer Zeit nicht mehr zugemutet werden kann.
- 2) Realistische Anforderungen an die Lebensunterhaltssicherung, auch unter Inkaufnahme von Sozialleistungsbezug. Nur so haben auch gering Qualifizierte, Alte und Kranke und große Familien eine Chance auf eine Aufenthaltserlaubnis. Bei Arbeitsfähigen muss das erkennbare Bemühen um Arbeit ausreichen.
- 3) Weit gehender Verzicht auf Ausschlussgründe. Die bislang gestellten Anforderungen beispielsweise an die Mitwirkung bei der Abschiebung wird 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.

1. ROLLIERENDE REGELUNG FÜR AUSREISEPFLICHTIGE

WENN KINDER VOLLJÄHRIG WERDEN: RÜCKFALL IN DIE DULDUNG

Fadi S. musste mit vierzehn Jahren mit seinen Eltern und Geschwistern aus dem Irak fliehen. Weil sein kleiner Bruder, der jüngste Sohn 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 brach zusammen. Ein Bleiberecht bekam Fadi S. nicht, weil er für Inanspruchnahme der Bleiberechtsregelung zu spät eingereist war. Sechs Jahre lebt Fadi S. inzwischen in Deutschland.

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 6-köpfige Familie tatsächlich im Abschiebungsflieger in den Kosovo wieder. Doch die UN-

Verwaltung im Kosovo war nicht bereit, die Familie aufzunehmen. Familie K. wurde wieder mit nach Deutschland genommen.

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- oder Basketballverein aktiv. Unter die Bleiberechtsregelung von 2006 fiel die Familie nicht: Dafür wurde zwar „nur“ ein Aufenthalt von mindestens 6 Jahren vorausgesetzt, der durfte aber nicht unterbrochen sein: Vier Monate in Schweden verhinderten, dass 19 Jahre Gesamtaufenthaltsdauer der Familie angerechnet wurden.

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 86.000 Geduldete in Deutschland, davon knapp zwei Drittel, 55.000, bereits länger als sechs Jahre (Bundestagsdrucksache 17/3160). 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 4.600 Geduldete aus dem Kosovo aus (Bundestagsdrucksache 17/2269). 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 Konfliktherden.

In der alten Bleiberechtsregelung hat die verlangte Nichtunterbrechung des registrierten Aufenthalts zu Problemen geführt: Es war vom Gesetzgeber wahrscheinlich nicht beabsichtigt, beispielsweise Flüchtlinge auszuschließen, die zeitweise zum Beispiel mit einer/ einem Deutschen verheiratet waren und deshalb nicht ununterbrochen nur geduldet wurden, sondern einen Aufenthaltstitel hatten. Auch ehemals anerkannte Flüchtlinge, die durch einen Widerruf ihr Aufenthaltsrecht verloren haben, lebten zum Teil zwar viele Jahre rechtmäßig in Deutschland, waren dann nur noch geduldet, erfüllten aber nicht die verlangte Duldungszeit.

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.

Auch in Zukunft werden viele Menschen geduldet sein, ohne dass ihnen eine Aufenthaltsperspektive eröffnet wird – und immer neue Kettenduldungen werden entstehen. Dies bleibt so auch 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. Zudem darf der Besitz einer Duldung nicht mehr, erst recht nicht ununterbrochen, zur Voraussetzung gemacht werden.

Ein Anspruch auf ein dauerhaftes Bleiberecht ist auch für diejenigen zu prüfen, die aktuell keine Duldung, sondern beispielsweise eine Aufenthaltsgestattung, Aufenthaltserlaubnis „auf Probe“, eine Fiktionsbescheinigung besitzen oder zeitweilig ganz ohne Papiere sind.

Auch Menschen ohne Papiere dürfen vom Bleiberecht nicht grundsätzlich ausgeschlossen sein. Entscheidend ist, ob eine Rückkehr noch zumutbar ist.

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. verweigert. 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: Die Betroffenen mussten nicht nur Einkommen in Höhe der Arbeitslosenleistungen nach SGB II erwirtschaften, sondern darüber hinaus zusätzliche Freibeträge. Immerhin bekamen diejenigen, die außer 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. Rund 80 % (38.000) davon wegen fehlender vollständiger Lebensunterhaltssicherung allerdings nur „auf Probe“.

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 auf die Beine zu stellen, um ein dauerhaftes Bleiberecht zu erhalten. Um die Arbeitsmarktintegration zu erleichtern, wurden Programme aus EU-Mitteln ins Leben gerufen. Sie waren teils recht erfolgreich, teils von Rückschlägen begleitet. Die Anerkennung von ausländischen Bildungsabschlüssen führt immer wieder zu großen Problemen. Die Berater/innen 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 Flüchtlinge ihre Stellen 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 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 Lagerunterbringung, Verweigerung von Integrationskursen, 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 im Übrigen mit der Forderung nach 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 erschwert oder gar ausgeschlossen 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. Für sie bleibt die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnisse bis Ende 2011 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 Teilzeit arbeiten können, Arbeitnehmer/innen am unteren Ende der Lohnskala und größer gewordene Familien werden spätestens dann Schwierigkeiten haben, ihr Aufenthaltsrecht zu behalten. Ihnen droht dann der Rückfall in die Duldung und der erneute Anstieg der Zahl langjährig hier Lebender mit Duldung. 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 Flüchtling, der hier jahrelang gearbeitet hat und dann aufgrund seiner Erkrankung seine Arbeit nicht mehr ausüben kann, wurde ohne Erbarmen ausgeschlossen. Auch traumatisierte Flüchtlinge hatten keine Chance, wenn sie ihren Lebensunterhalt nicht decken konnten.

Die Erfahrungen der Vergangenheit zeigen: Die Erteilung eines Aufenthaltsrechts darf nicht von vollständiger Lebensunterhaltssicherung abhängig gemacht werden. Für potenzielle Arbeitnehmer/innen muss das nachgewiesene Bemühen um Arbeit ausreichen. Bei Alleinerziehenden, Familien mit kleinen Kindern, unbegleiteten Kindern und Jugendlichen, Auszubildenden, alten Menschen, Arbeitsunfähigen, Kranken und Behinderten darf ein eventueller Sozialhilfebezug einem Bleiberecht nicht entgegenstehen.

3. VERZICHT AUF AUSSCHLUSSGRÜNDE

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 unterstellte 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 selber 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 in Russland ohne Papiere 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, behaupten die Behörden eine mangelnde Mitwirkung. Den Eltern ist die Erwerbstätigkeit untersagt. Seit November 2007 sind Leistungen nach dem

Asylbewerberleistungsgesetz gestrichen. 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 erholtes Sprachgutachten des Vaters ergeben hat, dass er einen nord-aserbaisdchanischen Dialekt spricht, der von den in der Republik Aserbaisdchan gesprochenen Dialekten abweicht, so dass er „mit großer Wahrscheinlichkeit“ aus Armenien stammt.

Nicht wenigen Flüchtlingen in Deutschland wird vorgeworfen, durch mangelnde Mitwirkung bei der Passbeschaffung oder eine Identitätstäuschung eine mögliche Ausreise zu verzögern oder zu verhindern. Nicht immer sind diese Vorwürfe berechtigt, 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 unbedingt 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.

Die Daten etwa von Menschen aus Kriegs- und Krisengebieten wie Armenien/Aserbaisdchan, 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. Subjektiv aber sind sie aus einer nicht erträglichen Situation geflohen. Für die Betroffenen selbst kommt dann die Mithilfe bei der Passbeschaffung einer Mitarbeit an der eigenen Niederlage gleich, bedeutet ein Eingeständnis der eigenen Hoffnungslosigkeit und eine Rückkehr ins Unerträgliche. Nicht wenige Flüchtlinge bringen diese Mitwirkung nur schwer über sich.

Es kommt auch vor, dass Flüchtlinge bei der Einreise falsche Angaben zum Namen oder Herkunftsland machen. Ein solches Verhalten bedeutet nicht automatisch, dass eine Rückkehr für sie in jedem Fall 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. Die ausländerrechtlichen Verfehlungen können Jahre zurückliegen, werden aber den Betroffenen immer noch, manchmal gar lebenslang vorgehalten. Sie führen dann beispielsweise zu empfindlichen Kürzungen am Sozialleistungsniveau. Oder sie werden mit einem Arbeitsverbot sanktioniert und verhindern dadurch letztendlich 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 uneinheitlich. Politik und Verwaltungsvorschriften legten nahe, großzügig zu verfahren, dies geschah jedoch nicht überall. Um die gesetzliche Intention deutlich zu machen, sollte in eine künftige Regelung ein Wohlwollensgebot aufgenommen werden, das die Verwaltung anhält, grundsätzlich im Sinne der Betroffenen zu verfahren. Ein fehlender Pass darf kein Ausschlussgrund sein.

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 ist die gesamte Familie aus der Bleiberechtsregelung ausgeschlossen.

Auch Geduldete sind, zumal unter den Bedingungen sozialer Ausgrenzung, Menschen mit Fehlern. Für diese Fehler müssen aber geduldete Flüchtlinge doppelt büßen: Zum einen im normalen strafrechtlichen Verfahren, zum 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 fehlt eine Ausnahmeregelung, mit der man dem einzelnen Fall gerecht werden konnte.

Nicht berücksichtigt wird bei solchen Festlegungen generell die spezifische Situation von Flüchtlingen, die sich oft schon mit der Einreise strafbar machen. Die Fluchtsituation bringt es mit sich, dass fast jeder, der nach Deutschland gelangt, mit einer falschen Identität hier einreist, weil er zur Überwindung der EU-Grenzen darauf angewiesen ist, sich professioneller Schlepper zu bedienen. Man mag dies verurteilen, man muss aber die Realität anerkennen. Die Straftat der „mittelbaren Falschbeurkundung“ durch die Angabe einer falschen Identität steht damit fast zwangsläufig am Beginn des Aufenthalts in Deutschland. Es ist illusionär, einem Flüchtling abzuverlangen, dass er schon an der Grenze seine wahre Identität offenbart und sich damit dem Risiko aussetzt, zurückgewiesen zu werden. Ein Schutzsuchender tut vielmehr das, was jeder von uns tun würde: Er offenbart sich zunächst nicht bzw. erst später, dann hat er sich aber bereits strafbar gemacht. Die Standardstrafen dafür liegen bei 90 oder 120 Tagessätzen – zu viel für ein Bleiberecht nach der bisherigen Regelung.

Tatsächlich ist gar nicht ersichtlich, wieso überhaupt eine spezifische Strafobergrenze für den Erhalt eines Bleiberechts 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 Sippenhaftung ist unmenschlich 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, Lehrer/innen, 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 sollten 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 unabsehbare Verbleib in der Duldung ist jedenfalls auch keine Lösung. Deshalb sollte man beschließen: Straffälligkeit darf nicht automatisch zum Ausschluss aus der Regelung führen, statt dessen 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. Die Straffälligkeit einzelner Familienmitglieder darf nicht der gesamten Familie negativ zugerechnet werden.

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 Gnadenfrist von zwei Jahren bekommen, 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, unter der Bedingung eine Aufenthaltserlaubnis erhalten konnten, dass ihre Eltern das Land verließen. Diese Regelung hat die ohnehin stark unter Anspannung stehenden geduldeten Familien erheblichem psychischen Druck ausgesetzt. Mit weniger als 200 erteilten Aufenthaltserlaubnissen an Minderjährige (lt. AZR 8/2009) lief die Regelung weitgehend leer.

Es ist keine Frage, dass die Fähigkeiten und Ressourcen insbesondere der jüngeren Flüchtlinge und Migranten eine Bereicherung für Gesellschaft und Arbeitsmarkt sein können und auch in demografischer Hinsicht einen Gewinn für Deutschland darstellen. Die Notwendigkeit von Einwanderungspolitik führte in den letzten Jahren leider zur weithin geteilten Auffassung, man solle vor allem die „Nützlichen“ akzeptieren und die vermeintlich weniger „Nützlichen“ ablehnen. Was in der Einwanderungsdebatte – beispielsweise im Hinblick auf Brain-Drain aus Entwicklungsländern – schon problematisch erscheint, ist in der Diskussion um eine humanitäre Regelung, bezogen auf schon jahrelang in Deutschland lebende und verwurzelte Menschen, geradezu zynisch.

Eine neue Bleiberechtsregelung darf den gesellschaftlich hohen Wert von Ehe und Familie sowie den humanitären Gehalt einer Bleiberechtsregelung nicht außer Acht lassen. Anstatt Kinder von ihren Eltern zu trennen, sollte der Familienbegriff auf nahe Verwandte erweitert werden: Wenn nach der letzten Regelung Eltern und Kinder ein Bleiberecht erhielten, bezog sich dieses Bleiberecht nicht auf die alte Großmutter, der nunmehr allein die Abschiebung drohte. Solche Fälle sollte die Bleiberechtsregelung in Zukunft vermeiden.

AUF EIN NEUES

Wer lange hier lebt, braucht Sicherheit, um die eigene und die gesellschaftliche Zukunft gewinnbringend mitgestalten zu können.

PRO ASYL appelliert an die politisch Verantwortlichen, eine bundesgesetzliche Bleiberechtsregelung zu schaffen, die sich an den Realitäten der in Deutschland lebenden Menschen orientiert und auch in Zukunft den langjährig hier Lebenden eine wirkliche Perspektive eröffnet. Die letzten vier Jahre haben gezeigt, dass auf eine umfassende Lebensunterhaltssicherung verzichtet werden muss, will man die Praxis der Kettenduldungen beenden. Eine klare bundesgesetzliche Regelung ist auch deshalb nötig, weil die Umsetzungspraxis der bisherigen Bleiberechtsregelung in den Bundesländern äußerst unterschiedlich aussah. 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.

PRO ASYL fordert eine rollierende unbürokratische und großzügige Bleiberechtsregelung und eine gleichberechtigte gesellschaftliche Teilhabe

- für Alleinstehende, die seit fünf Jahren in Deutschland leben;
- für Familien mit Kindern, die seit drei Jahren in Deutschland leben;
- für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, die seit zwei Jahren in Deutschland leben;
- für Traumatisierte;
- für Opfer rassistischer Angriffe.

Veröffentlicht im Januar 2010
Gefördert durch den Europäischen Flüchtlingsfonds

PRO ASYL
Förderverein PRO ASYL e.V.
DER EINZELFALL ZÄHLT.

Förderverein PRO ASYL e.V.; Postfach 160626;
60069 Frankfurt / M.; www.proasyl.de

Spendenkonto Nr. 8047300; Bank für Sozialwirtschaft Köln
BLZ 370 205 00

