

**Stellungnahme  
zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 27. Oktober 2010 im Innenausschuss  
des Deutschen Bundestages**

**zu den Gesetzentwürfen zur Altfallregelung  
der SPD vom 15.12.2009 - Bt-Drs 17/207  
von Die Linke vom 04.05.2010 - Bt-Drs 17/1557  
und dem Antrag von Bündnis 90/Die Grünen vom 13.11.2009 - Bt-Drs 17/1571**

---

**Schriftliche Stellungnahme**

**Diakonie Rheinland-Westfalen-Lippe**

Aus Sicht der Praxis der Flüchtlingshilfe besteht die Gefahr, dass ein Großteil derjenigen, die aktuell eine Verlängerung ihrer Aufenthaltserlaubnis auf Grundlage des Beschlusses der Innenministerkonferenz vom 04.12.2009 erhielten, schon Ende 2011 in die Duldung zurückfällt und damit erneut von Abschiebung bedroht sein wird. Im Weiteren begünstigten die Altfallregelungen nur einen Teil der von Kettenduldung Betroffenen. Mangels einer stichtagsfreien Lösung steigt die Zahl der über viele Jahre immer wieder mit kurzen Fristen in 'Ketten' Geduldeten derzeit wieder an.

Die Zielrichtung „Abschaffung der Kettenduldung im Wege einer stichtagsfreien Bleiberechtsregelung“, die in den zwei Gesetzentwürfen und dem Antrag zum Ausdruck kommt, entspricht aus Sicht der Praxis dem Handlungsbedarf. Dies gilt v. a. für den Grundgedanken, langjährig geduldeten Personen<sup>1</sup>, die seit vielen Jahren nicht ausgereist sind, in unserem Gemeinwesen als Fakt zu akzeptieren und auf zu nehmen. Ihre Kinder sind häufig hier geboren und haben kaum Bezugspunkte zum Herkunftsland ihrer Eltern. Die Betroffenen dauerhaft in Ungewissheit zu belassen, widerspricht dem Grundbedürfnis des Menschen nach einer verlässlichen Lebensperspektive. Nach einer Frist für asyl- und aufenthaltsrechtliche Verfahren, in deren Folge der Aufenthalt nicht beendet wurde, ist nun ihre Aufnahme und Eingliederung in unsere Gesellschaft auch im Sinne der §§ 43 ff AufenthG zu fördern, statt weiter die Ausreise und Abschiebung zu betreiben.

Die Praxis der Flüchtlingshilfe hat das Zustandekommen von Altfallregelungen und deren zweimalige Verlängerung als positive Schritte in die richtige Richtung begrüßt. Viele langjährig Geduldete fassten seit 2006 neuen Lebensmut, suchten Arbeit und beantragten trotz strenger Ausschlusskriterien und unrealistischer Anforderungen v. a. bei der Lebensunterhaltssicherung eine Aufent-

haltserlaubnis auf Grundlage dieser Regelungen. Denn sie durften zeigen, dass sie sich hier in Deutschland integrieren wollen. Wie weit dieser Einsatz geht, verdeutlicht ein Beispiel aus Herne in Nordrhein-Westfalen:

Das Ehepaar S. aus Kosovo lebt mit seinen fünf schulpflichtigen Kindern seit 1998 geduldet in Ennepetal / Nordrhein-Westfalen. Die drei älteren Kinder besuchen erfolgreich weiterführende Schulen, die beiden hier geborenen jüngeren Kinder die Grundschule. Herr S. wurde im September 2009 mit Hilfe eines Arbeitsmarktprojektes über eine Zeitarbeitsfirma Vollzeit im metallverarbeitenden Gewerbe in Ennepetal angestellt. Seit 2007 in der Altfallregelung aufgenommen erhielt die Familie zuletzt zum 1. Januar 2010 eine Verlängerung der humanitären Aufenthaltserlaubnis. Da der Verdienst für die Familie nicht ausreicht, bezieht sie ergänzende SGB II-Leistungen. Im Juni 2010 übernahm die Firma Herr S. – zunächst befristet bis 30. Juni 2011. Trotz einer leichten Gehaltssteigerung benötigt Familie S. wohl auch zukünftig aufstockende Leistungen von der Agentur für Arbeit. Unter den gegenwärtigen Bedingungen droht Herr S. und seiner Familie Ende 2011 ein Rückfall in die Duldung.

Dieser Mann hat trotz des Wissens, dass sein Aufenthalt durch diese Arbeitsstelle keineswegs gesichert wird, die Chance an einer Teilhabe an der Altfallregelung ergriffen - in der Hoffnung, dass dieser Einsatz honoriert wird. Dies ist nach derzeitiger Rechtslage keineswegs sicher, weil er auf absehbare Zeit den Kriterien der Altfallregelung allein schon bei der Anforderung 'eigenständige Lebensunterhaltssicherung' nicht genügen kann. Das Beispiel von Herrn S. ist in vielerlei Hinsicht ein Regelfall.

Die Kirchen haben auf Basis eines ständigen Dialogs mit der Praxis im Mai 2009 in ihrem Aufruf „Kettenduldung beenden - humanitäres Aufenthaltsrecht sichern“ Anforderungen an eine Bleiberechtsregelung gestellt, damit diese die Betroffenen auch faktisch erreicht. Die Aspekte und Verbesserungshinweise, die wir in Diakonie und Caritas 2009 in unserem Erfahrungsbericht zur Praxis der Bleiberechtsregelungen von 2006 und 2007 anschaulich dargestellt haben, unterlegen diesen Aufruf<sup>2</sup>. Sie behalten, auch nach Erleichterungen, die im Zuge der Allgemeinen Verwaltungsbestimmungen zu §104a Aufenthaltsgesetz<sup>3</sup> und später des Verlängerungsbeschlusses der Innenministerkonferenz im Dezember 2009 in Kraft traten, bis heute Gültigkeit<sup>4</sup>.

### **Um wen geht es bei den langjährig Geduldeten**

Bei den langjährig Geduldeten geht es um Menschen, die nicht zurückgeführt werden konnten. Ein großer Teil der Betroffenen hat dies aus Sicht der Praxis nicht selbst zu verantworten:

#### zum Beispiel Langzeitgeduldete aus dem Irak

Unter den Langzeitgeduldeten aus dem Irak befinden sich Personen, die noch zu Zeiten des Saddam Hussein-Regimes geflohen sind und deren Flüchtlingsstatus wegen Wegfall der ursprünglichen Verfolgung widerrufen wurde. Viele der Betroffenen stammen aus den stark umkämpften Gebieten im Zentral- und Südirak oder aus den größeren Städten im Nordirak (Kirkuk, Mosul), in denen es täglich zu Gewalttaten kommt. Viele gehören in ihrer Heimatregion einer Minderheit an. Ein Schutzstatus wurde den Betroffenen häufig mit der Begründung verweigert, die Gefährdungslage sei zwar hoch, aber keine extreme individuelle Gefahr oder dass eine Zuflucht in andere Landesteile zumutbar sei. Ob ein Schutzstatus gewährt wurde, hing davon ab, wann der Antrag beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge vorgelegt und entschieden wurde.

#### oder Langzeitgeduldete aus Kosovo

Die Mehrzahl der aus Kosovo noch in Deutschland lebenden Langzeitgeduldeten sind Roma und andere Minderheiten. Noch bis vor Kurzem bescheinigte Ihnen die UNMIK, dass eine Rückkehr in

den Kosovo unmöglich ist. Viele Roma sind im Kosovo-Konflikt zwischen die Fronten geraten. Vielen wird von Seiten der albanischen Bevölkerung im Kosovo vorgeworfen, im Kosovo-Krieg seit 1998 die serbische Seite unterstützt zu haben. Nach wie vor sind Roma vor Racheakten nicht sicher. Aufgrund der Vertreibung, der Verdrängung aus den früheren Häusern und Wohnungen, besteht für viele Rückkehrer allenfalls die Möglichkeit, sich in den sog. Enklaven niederzulassen, hierbei handelt es sich um slumähnliche Behausungen ohne jede Lebensperspektive.

#### oder Langzeitgeduldete aus der Türkei

Bei dem Großteil der Bleiberechtsfälle handelt es sich um kurdische Familien aus dem Südosten der Türkei, die aufgrund des Bürgerkrieges aus diesem Gebiet geflohen sind. Nach wie vor sind Rückkehrer, die verdächtigt werden, mit der kurdischen PKK zusammengearbeitet zu haben, gefährdet, inhaftiert und gefoltert zu werden. Die Zahl der Menschenrechtsverletzungen ist in den letzten beiden Jahren wieder signifikant angestiegen.

Unter den Langzeitgeduldeten ist weiterhin eine große Gruppe von Menschen, die schwer erkrankt oder/und traumatisiert sind.

Sozial betrachtet geht das Leben mit Duldung einher mit dem weitgehenden Ausschluss aus unserer Gesellschaft. Ständige Angst vor Abschiebung, Arbeitsverbote und Behinderungen bei der Arbeitsaufnahme, ein Leben in Armut, Einschränkungen der medizinischen Versorgung auf das Lebensnotwendigste, beengtes Zusammenleben in Flüchtlingsunterkünften und das Verbot, den zugewiesenen Wohnort zu verlassen, prägen den Alltag der Meisten. Die Geduldeten wurden unfreiwillig zu Langzeitarbeitslosen, deren Integration in den Arbeitsmarkt nun, Jahre später, oft durch multiple Vermittlungshemmnisse und fehlende Qualifizierungsangebote zusätzlich behindert wird<sup>5</sup>.

### **Zentrale Anforderungen an eine tragfähige Bleiberechtsregelung aus Sicht der Praxis**

#### Ohne Stichtage auskommen

Die „gesetzliche Altfallregelung“ und die von der Innenministerkonferenz (IMK) beschlossenen Verlängerungsregelungen sind allein schon aufgrund der Stichtage nicht geeignet, die Praxis der Kettenuldung zu beenden<sup>6</sup>. Deutlich wird dies allein schon an einem kleinen Zahlenvergleich:

- Am 31.12.2006 hielten sich 175.000 geduldete Ausländer im Bundesgebiet auf, darunter **99.000 Personen** seit mindestens 6 Jahren.
- Im Herbst 2009 hielten sich 94.000 geduldete Ausländer im Bundesgebiet auf, darunter **59.200** seit mindestens 6 Jahren
- am 31.08.2010 hielten sich immer noch 86.100 geduldete Ausländer, darunter immer noch **54.600** seit mindestens 6 Jahren<sup>7</sup>

- trotz der gesetzlichen Altfallregelung. Stichtagslösungen grenzen aus.

In den letzten Monaten des Jahres 2009 hat der aus Kosovo stammende Herr S. an beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen teilgenommen. Aufgrund des IMK-Beschlusses vom Dezember 2009 beantragte er die Verlängerung seiner Aufenthaltserlaubnis. Sein Antrag wurde abgelehnt: Die Ausländerbehörde glaubt nicht, dass Herr S. nach der Verlängerung im Jahr 2012 seine Lebensunterhalt eigenständig sichern können und versagt die geforderte Prognose. Statt einer Aufenthaltserlaubnis bekommt Herr S. eine Abschiebeandrohung für den Kosovo. Wenige Tage später kann er einen Vollzeitarbeitsplatz vorweisen, der ihm nicht mehr nützt. Mit der Ab-

lehnung endete das Bleiberechtsverfahren, aufgrund der Stichtage kann er keinen neuen Antrag stellen.

Vorrangig ist, eine zukünftige Bleiberechtsregelung stichtagsfrei zu gestalten und im humanitären Aufenthaltsrecht zu verankern, damit die Praxis der Kettenduldung durch eine verlässliche Regelung beendet wird. Begünstigt werden sollten in einer solchen Regelung alle Personen, die gestattet, geduldet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis seit mehreren Jahren und z. T. auf Basis verschiedener anderer Dokumente in Deutschland leben<sup>8</sup>.

### **Die Anforderungen an die Lebensunterhaltssicherung senken**

Jeder Mensch strebt die Sicherung des Lebensunterhaltes von sich und seinen Angehörigen aus eigener Kraft an, natürlich auch die Langzeitgeduldeten. Viele Antragsteller sahen in der Altfallregelung endlich eine Chance, eine Aufenthaltserlaubnis mit Bleibeperspektive zu erhalten, trotz der hohen Wahrscheinlichkeit, ihren Lebensunterhalt nicht oder nur anteilig eigenständig sichern zu können.

Die in der Altfallregelung Begünstigten starten aber aufgrund von Arbeitsverboten und anderen Behinderungen bei der Arbeitsaufnahme und einem hierdurch einsetzenden Verlust ehemals vorhandener Qualifikationen als Langzeitarbeitslose mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen in den Arbeitsmarkt. Auch ursprünglich gute berufliche Qualifikationen verloren ihren Wert. Weder Ausbildung noch Studium waren möglich. Deshalb finden sich die Betroffenen heute in der Regel im Niedriglohnsektor wieder, oft bei Leiharbeitsfirmen - in Jobs also, in denen wenig verdient wird, die keine oder kaum eine vorherige berufliche Qualifikation voraussetzen. Gerade in diesem Sektor aber hat die Wirtschafts- und Finanzkrise die Situation noch weiter verschärft.

Für Beschäftigte im Niedriglohnsektor ist das Aufstocken ein Normalfall. Fast 1,4 Millionen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Deutschland erhalten aufstockende Hartz-IV-Leistungen<sup>9</sup>. Wichtigste Gründe hierfür sind: niedrige Durchschnittslöhne im Niedriglohnsektor und die Ausweitung der geringfügigen Beschäftigung! Spätestens jetzt aber werden die Forderungen der bis Dezember 2009 gültigen Altfallregelungen, in recht kurzer Zeit in Folge der `Freibeträge` bis zu 30% mehr als Hartz IV verdienen zu müssen und zudem in einem dauerhaften Arbeitsverhältnis stehen zu sollen, zumindest aber mit einer guten Prognose versehen zu sein, gänzlich absurd.

Aus Sicht der Betroffenen sind die erforderliche Einbeziehung von Freibeträgen, die Anrechnung von übersteuerten Mieten beim Wohnen in Flüchtlingsheimen und der Ausschluss des Wohngeldbezuges erhebliche zusätzliche Hürden. Es ist aus Sicht der Praxis nicht angemessen, wenn der Lebensunterhalt von Ausländern nur dann als gesichert gilt, wenn das gemäß dem Zweiten Sozialgesetzbuch (SGB II) anrechenbare Einkommen so hoch ist, dass kein ergänzender SGB II-Anspruch mehr besteht. Die Mietkosten in Flüchtlingswohnheimen übersteigen mancherorts die ortsübliche Miete um das Zweifache. Dies wirkt sich unmittelbar zu Lasten der Betroffenen aus.

Aus Sicht der Praxis ist von einer Lebensunterhaltssicherung - bei allen Ausländern - auch dann auszugehen, wenn ein Anspruch auf Leistungen nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch (SGB II) in Folge der Freibetragsregelung zur Förderung der Arbeitsaufnahme entsteht und diese in Anspruch genommen wird. Maßgeblich sollte das Nettoeinkommen sein. Übersteuerte Mieten dürfen sich nicht zu Lasten der Betroffenen auswirken. Auch der Bezug von Wohngeld, das oft gerade kinderreiche Familien benötigen, sollte sich aufenthaltsrechtlich nicht nachteilig auswirken. Die Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen muss Zeiten der Lebensunterhaltssicherung gleichgestellt werden.

Über Jahre hinweg wurde geduldeten Flüchtlingen ein Leben auf Basis von abgesenkten Sozialleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zugemutet - 35 % unter dem Sozialhilfesatz sollten reichen. Und jetzt wird gefordert, bis zu 30 % mehr Geld zu verdienen als der Sozialhilfe-

satz hergibt?! Die Betroffenen sind ratlos und voller Unverständnis ob dieses Wertungswiderspruches.

Es bedarf besonderer Anstrengungen bei der beruflichen Weiterbildung, wenn sich diese Ausgangslage mittelfristig ändern soll. Gute Erfahrungen haben wir hier mit dem Xenos-Programm „zur arbeitsmarktlichen Unterstützung von Bleibeberechtigten und Flüchtlingen“ der Bundesregierung.

Zugleich besteht aus Sicht der Praxis ein weiteres Problem bisheriger Regelungen darin, dass sich die Begünstigten kaum beruflich qualifizieren konnten, weil sie ja in ebendieser Qualifizierungszeit nicht oder nur eingeschränkt zur eigenständigen Sicherung des Lebensunterhaltes beitragen können. In der Praxis entwickelte sich dies zur Teufelsfalle. Selbst junge Menschen gingen im Niedriglohnsektor arbeiten, statt eine Ausbildung zu machen, weil sie das Einkommen der Familie mit sichern müssen. Faktisch bewirkt das Primat der eigenständigen Lebensunterhaltssicherung oft die Unmöglichkeit, sich beruflich zu qualifizieren und behindert diese mittelfristig sogar.

Richtschnur sollte die Förderung der Arbeitsaufnahme und der beruflichen Qualifizierung werden. Wer sich ernsthaft und belegt um Arbeit bemüht und dies, wie andere Erwerbslose, vom SGB II-Träger bestätigt erhält, sollte unabhängig vom Gelingen der eigenständigen Lebensunterhaltssicherung eine verlässliche Aufenthaltsperspektive erhalten. Ein Wechsel des Wohnsitzes sollte zwecks Arbeitsaufnahme oder beruflicher Aus- und Weiterbildung erlaubt werden. Bei unzureichendem Bemühen um Arbeit sollten zunächst Leistungskürzungen, nicht aber sofort aufenthaltsrechtliche Folgen eintreten.

Aus Sicht der Praxis grundsätzlich anzustreben ist, dass Asylsuchende direkt - spätestens aber nach einem Jahr - einen gleichrangigen Arbeitsmarktzugang verbunden mit einem Anspruch auf Beschäftigungserlaubnis sowie Zugang zu Sprachkursen Deutsch und anderen Maßnahmen der Integrationsförderung erhalten - unabhängig von Ihrer aufenthaltsrechtlichen Perspektive. Hierdurch könnten hohe Folgekosten vermieden werden, die in aller Regel bei einem späteren gleichrangigen Arbeitsmarktzugang mit dem durch Arbeitslosigkeit eintretenden Verlust von Qualifikationen verbunden sind.

### **Unverschuldete Erwerbslosigkeit und eingeschränkte Erwerbsfähigkeit nicht aufenthaltsrechtlich bestrafen**

Die Grunderwartung „Nur wer uns nichts kostet, soll bleiben dürfen“ ist im Hinblick auf die beschriebene soziale Ausgangslage von langjährig Geduldeten realitätsfern und in ihrer Wirkung gerade bei eingeschränkt oder nicht Erwerbsfähigen inhuman. Experten sagen, dass allein über 30% der Flüchtlinge traumatisiert sind und in der Folge natürlich auch erwerbsgemindert, wie auch im folgenden Beispielfall aus Hagen in Nordrhein-Westfalen:

Noch vor 15 Jahren beschäftigte Herr J., Bauingenieur und Roma aus dem Kosovo, 40 Mitarbeiter. Im Krieg wurde alles zerstört – er und seine Frau gefoltert und vergewaltigt. 1998 flüchtete das Ehepaar, schwer traumatisiert, mit ihren drei fast erwachsenen Kindern nach Deutschland; das Asylgesuch: abgelehnt. Ein Jahrzehnt Leben mit der Duldung folgte. Die erwerbstätigen Kinder erhielten nun ein Bleiberecht. Das Ehepaar J ist aufgrund des Erlittenen kaum in der Lage zu arbeiten. Im Dezember 2009 fiel es zurück in die Duldung. Die Abschiebung droht.

Eine Aufenthaltserlaubnis muss auch gewährt werden, wenn Menschen unverschuldet nicht arbeiten können, Vermittlungshemmnisse bestehen oder nur anteilig zur Sicherung des Lebensunterhaltes beitragen können, etwa weil sie alt, krank, traumatisiert oder behindert sind, weil sie mehrere Kinder versorgen, Angehörige pflegen, Kinder erziehen oder als alleinstehende junge Flüchtlinge hier sind. Junge, gerade volljährige Kinder und unbegleitete minderjährige Flüchtlinge benötigen Übergangszeiträume, bis Sie ihren Lebensunterhalt eigenständig sichern können, weil sie in der

Regel die Schule besuchen oder sich gerade im Übergang von der Schule in den Beruf befinden.

### **Die Familieneinheit schützen**

In der Praxis kennen wir den Ausschluss von der Altfallregelung in Folge der Straffälligkeit eines Familienmitgliedes, die Nichtberücksichtigung einer Familie aufgrund unzureichenden Schulbesuches eines der Kinder bis hin zur Aufnahme eines minderjährigen Kindes bei gleichzeitiger Ausreise der Eltern. Beispiel:

Familie I aus Serbien Montenegro lebt mit ihren 4 minderjährigen Kindern seit 12 Jahren in Nordrhein-Westfalen. Ihr wurde kein Bleiberecht erteilt, weil der Vater straffällig wurde. Er war aufgrund einer Falschaussage bei einem Verkehrsunfall zu 150 Tagessätzen verurteilt worden. Um ein Bleiberecht zu erhalten, haben sich die Eheleute scheiden lassen. In der Folge erhielt Frau I mit ihren 4 Kindern ein Bleiberecht. Weil Herr I sich verpflichtete, für seine Kinder zu sorgen, erhielt er weiter eine Duldung. Diese wird voraussichtlich bis zum 18. Lebensjahr seines jetzt 8-jährigen Sohnes verlängert werden.

Dieser Fall zeigt auch, dass Ausländerbehörden zum Erhalt der Familieneinheit bereit sind, unkonventionelle Lösungen zu suchen.

Wenn nicht alle Familienmitglieder die Bleiberechtskriterien erfüllen, sollte zugunsten derer, die dies tun, unter Beachtung der Familieneinheit allen ein Bleiberecht gewährt werden.

### **Ausschlussgründe moderat gestalten - ergänzend eine Gesamtwürdigung vornehmen**

Diakonie und Caritas haben in Ihrem Erfahrungsbericht von 2009 etwa zu den Themen Täuschung, Behindern oder Verzögern der Aufenthaltsbeendigung, Straffälligkeit, Mitwirkungspflichten und den Integrationsanforderungen eine Vielzahl von Beispielen angeführt, aus denen deutlich wird, dass die bisherigen Ausschlussgründe zu restriktiv angelegt sind.

Auch in einer zukünftigen Regelung erscheint es sinnvoll, einen Anspruch auf Bleiberecht davon abhängig zu machen, dass die normierten Ausschlussgründe nicht erfüllt sind. Liegen aber Ausschlussgründe vor, sollte es dennoch möglich sein, im Rahmen einer Gesamtbetrachtung ein Bleiberecht erteilen zu können. Hierdurch könnte dem Einzelfall angemessen entsprochen werden.

Eine besondere Bedeutung kommt in der Praxis den Mitwirkungspflichten zu. Es gibt im Einzelfall viel Streit um die Anforderungen, die manche Ausländerbehörden stellen, wie das folgende Beispiel aus unserem Erfahrungsbericht von 2009 verdeutlicht:

1998 ist Frau S., iranische Christin, nach Deutschland geflohen. Inzwischen hat die heute 28-jährige einen deutschen Schulabschluss nachgemacht und eine Ausbildung zur Zahntechnikerin begonnen. Nebenbei ist sie in einer freikirchlichen Gemeinde engagiert. Dezember 2007: Im dritten Jahr ihrer Berufsausbildung verbietet ihr die Ausländerbehörde, weiter zu arbeiten: Sie habe sich nicht ausreichend bemüht, einen iranischen Pass zu erhalten. Dazu hätte sie bei den iranischen Behörden unterschreiben müssen, dass sie „freiwillig“ in den Iran zurückkehrt. Welche Ironie: Um ein Bleiberecht zu erhalten, hätte sie lügen und sich zur Ausreise bereit erklären müssen. Rechtsmittel gegen die Untersagung der Erwerbstätigkeit bleiben erfolglos; Frau S. muss die Ausbildung kurz vor Ende abbrechen. Verängstigt und dem Druck nicht mehr gewachsen, taucht Frau S. schließlich unter, um der Abschiebung in den Iran zu entgehen. Alle Voraussetzungen eines Bleiberechts lagen vor – nur der Pass fehlte.

In der Praxis werden die Betroffenen leider oft nicht ausreichend konkret und oft auch nicht schriftlich auf ihre Mitwirkungspflichten hingewiesen. Auch gibt es Auflagen etwa bei der Passbeschaffung, denen ein Ausländer z.B. allein schon aus Kostengründen nicht in zumutbarer Weise nachkommen kann. Dies ist insbesondere der Fall, wenn Botschaften für die Passbeschaffung hohe Gebühren fordern, die für den Antragsteller nicht (re)finanzierbar sind.

Bei manchen Mitarbeitenden in Ausländerbehörden hatten wir in der Flüchtlingshilfe bisher den Eindruck, dass diese Langzeitgeduldete beim Bleiberecht für das Fehlverhalten aus der Vergangenheit bestrafen, indem sie mit immer neuen Auflagen Zugänge zur Altfallregelung versperren. Dies gilt etwa bei Fragen der Täuschung oder einer empfundenen fehlenden Mitwirkung z.B. bei der Passbeschaffung. Einige Mitarbeitende von Ausländerbehörden scheinen gar persönlich verletzt zu sein und entwickeln einen wahrnehmbaren persönlichen Ehrgeiz, bei Anträgen auf eine Aufenthaltserlaubnis Hürden zu kreieren. So manchem fällt es schwer, Menschen, die sie noch bis vor kurzem zur Ausreise aufgefordert haben, um sie ggfs. abzuschicken, jetzt zu unterstützen, ihre Integrationsbemühungen sachgerecht abzubilden, nüchtern die neuen Rechtsansprüche zu prüfen und bei der Beurteilung der Ausschlussgründe eine Gesamtbetrachtung vor zu nehmen, damit sich diese begünstigend für ein Aufenthaltsrecht auswirken können<sup>10</sup>.

Oft stellen wir auch fest, dass die potentiell Begünstigten nicht hinreichend und verständlich über ihre Rechte informiert werden. In manchen Städten hatte die Verknüpfung unzureichender Information mit unverständlichen bis unzumutbaren Auflagen zur Folge, dass Zugänge zur Altfallregelung verschlossen blieben.

Hier besteht bei den Verfahren ein erheblicher Verbesserungs- und für die Betroffenen ein umfangreicher Unterstützungsbedarf. Aufgrund der Spielräume, die Ausländerbehörden tatsächlich haben, kann oft nur durch die Hilfe Dritter erreicht werden, dass die Betroffenen ihre Mitwirkungspflichten erkennen, Ausschlussgründe fair gewürdigt und eine Gesamtbetrachtung des Falles erfolgt.

Natürlich gibt es bei manchen auch eine bewusste, anhaltende Verletzung von Mitwirkungspflichten etwa durch Täuschung, die eine Abschiebung ursächlich verhindert. Zugleich wird in der Praxis oft nicht hinreichend der Frage nachgegangen, ob diese Täuschung auch vorsätzlich erfolgt ist und allein ursächlich dafür war, dass der nun ein Bleiberecht anstrebende seinerzeit auch nicht abgeschoben werden konnte. Ähnlich gilt dies für die Frage der Beurteilung eines ehemaligen Behinderns oder Hinauszögerns von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen etwa im Wege einer nicht zureichenden Mitwirkung bei der Beschaffung des Passes oder der Feststellung der Identität.

Schließlich kennen wir in der Praxis eine Vielzahl von Fällen, wo Personen ihr ehemaliges Fehlverhalten im Laufe der Zeit von sich aus aufdeckten. Dies sollte sich für die Betroffenen in Verbindung mit einer Gesamtbetrachtung begünstigend auswirken können. Es ist aus Sicht der Praxis völlig unverständlich, dass Langzeitgeduldeten ein ehemaliges Fehlverhalten scheinbar ohne zeitliche Begrenzung vorgehalten wird. Hier wären eindeutige Verjährungsfristen hilfreich. Schließlich kennen wir Fälle, wo gut integrierten Kindern das Fehlverhalten der Eltern zugerechnet wird und einem Bleiberecht im Wege steht. Aus Sicht der Praxis ist dies nicht angemessen und verletzt faktisch das Wohl der Kinder.

Der Wille, die Kettenduldung ab zu schaffen und die Eingliederung der Langzeitgeduldeten in Arbeit und Gesellschaft sollte bei einer zukünftigen Regelung – sofern Ausschlussgründe vorliegen - Maßstab für die dann vor zu nehmende Beurteilung von Verfehlungen aus der Vergangenheit werden. Dem Kindeswohl, der Familieneinheit und der Prüfung, inwieweit den Betroffenen eine Ausreise zugemutet werden kann, sollte eine besondere Bedeutung zukommen. Mit aus heutiger Sicht geringfügigen Verletzungen von Mitwirkungspflichten und anderen geringfügigen Verfehlungen aus der Vergangenheit sollte großzügig umgegangen werden. Die Nichterfüllung einer Anforderung sollte durch die Übererfüllung einer Anderen ausgeglichen werden können. Sofern einzelne, nicht sehr gravierende Ausschlussgründe vorliegen, sollten diese einem Bleiberecht nicht grundsätzlich im Wege stehen. Besondere Integrationsleistungen sollten sich bei der Gesamtbetrachtung positiv auswirken können.

Bei den Ausschlussgründen nicht zu Lasten der Betroffenen gehen sollte aus Sicht der Praxis, wenn

- eine kurzfristige Unterbrechung des Aufenthaltes gegeben war, weil so mancher Betroffener für kurze Zeit und in der Hoffnung auf ein besseres Leben im Ausland bei Verwandten und Bekannten war
- ein gültiger Nationalpass nicht beschafft werden kann und Zeugen dies bestätigen oder die Passbeschaffung mit unangemessenen Auflagen und/oder Kosten bzw. der Ableistung des Wehr- bzw. Kriegsdienstes verbunden ist
- Straftaten mit einem geringen Unrechtsgehalt wie `Schwarzfahren` begangen wurden; das Strafmaß, bei dem ein Ausschluss erfolgt, sollte deutlich mehr als 50 Tagessätze umfassen, weil derzeit durch diese Bemessungsgrenze und lange Tilgungsfristen schon `kleine` Straftaten mit einem Ausschluss verbunden sind. Im Ermessen der Behörden sollte ein Abweichen zugunsten der Betroffenen möglich sein.
- Straftaten, die nur Ausländer begehen können wie eine etwa durch einen Verwandtschaftsbesuch erfolgte Verletzungen der Residenzpflicht oder die Verletzung der Bestimmungen zur Wohnsitznahme, vorliegen. Soll die Praxis der Kettenduldung beendet werden, sollten diese vergangenen, geringfügigen Verfehlungen einem Bleiberecht heute nicht mehr im Wege stehen.

Den ehemals Langzeitgeduldeten, die sich Ende 2011 in Folge der Altfallregelungen nun schon seit bis zu 10 oder gar 12 Jahren mit einer humanitären Aufenthaltserlaubnis in Deutschland aufhalten und die sich nach den o. g. Kriterien um eine eigenständige Sicherung des Lebensunterhaltes mühen, sollte eine dauerhafte Bleibeperspektive eröffnet werden.

Für andere langjährig Geduldete, die noch nicht durch eine der Altfallregelungen der letzten Jahre begünstigt wurden, ist aus Sicht der Praxis die Einführung einer stichtagsfreien Regelung erforderlich. Nach einem fairen Zeitraum, innerhalb derer asyl- und aufenthaltsrechtliche Fragen geklärt bis hin zu Maßnahmen der Aufenthaltsbeendigung eingeleitet werden können, bedarf es aus Sicht der Praxis einer Frist, ab der die Förderung der Integration in unser Gemeinwesen in den Mittelpunkt der Bemühungen treten sollte. Insbesondere die Kinder müssen eine verlässliche Lebensperspektive haben.

- 
- (1) Zu den Begriffen „langjährig Geduldete“, „Langzeitgeduldete“ und „Kettenduldung“: Diese Begriffe umschreiben Personen, die seit mehreren Jahren mit ungesichertem Aufenthalt, d.h. in der Regel mit einer Aufenthaltsgestattung, einer Duldung oder einer humanitären Aufenthaltserlaubnis in Deutschland leben und von denen derzeit eine Teilgruppe mit Hilfe der fortgesetzten Altfallregelung eine befristete Aufenthaltserlaubnis zuerkannt bekommen hat (weitere Erläuterungen zum Personenkreis siehe Fußnote)
  - (2) Siehe Erfahrungsbericht von Diakonie und Caritas zur Praxis der Bleiberechtsregelungen im Anhang dieser Stellungnahme; für ein Bleiberecht treten weiter eine Vielzahl von Nichtregierungsorganisationen wie die Freie Wohlfahrtspflege, Pro Asyl, UNHCR u.a. ein.
  - (3) Besonders hilfreich wirkten sich für Familien mit mehreren Kindern abgesenkte Anforderungen an die Lebensunterhaltssicherung aus. Bedeutsam waren auch die verbesserten Möglichkeiten zur Bewertung der geleisteten Integration im Zusammenhang mit in der Vergangenheit begangenen Verletzungen von Mitwirkungspflichten.
  - (4) Der Aufruf der Kirchen und der Erfahrungsbericht zur Praxis der Bleiberechtsregelungen von Diakonie und Caritas sind abgebildet auf der Internetseite der `Aktion Bleiberecht` ([www.aktion-bleiberecht.de](http://www.aktion-bleiberecht.de)). Aus fast allen Bundesländern kann hier Einblick genommen werden in die Vielfalt des Engagements für eine tragfähige Bleiberechtsregelung. Der Internetauftritt dient der Information über politische Entwicklungen, Beschlüsse aus Synoden und Kommunen, und präsentiert Aktionen, Vorschläge und Materialien für die Öffentlichkeitsarbeit.
  - (5) Eine übersichtliche Beschreibung der Lebenssituation etwa der jungen Flüchtlinge ist schon 2001 zu finden in dem Positionspapier „Isoliert und am Rande der Gesellschaft - Perspektive ungewiss! Die Lebenssituation der jungen Flüchtlinge“ von der Bundesarbeitsgemeinschaft Jugendsozialarbeit. Auch wenn es seitdem Verbesserungen etwa



beim Zugang zur Schule und zum Arbeitsmarkt gab – die soziale Ausgangslage und der daraus folgende sozialpolitische Handlungsbedarf sind hier anschaulich niedergelegt.

- (6) Dies gilt analog auch für §25 Abs. 5 AufenthG, weil dieser auf die Unmöglichkeit der Ausreise statt auf die Unmöglichkeit der Abschiebung abstellt und Zumutbarkeitserwägungen weitgehend außer acht lässt.
  - (7) Siehe hierzu die Antwort der Bundesregierung auf die Frage 6 aus der Bundestagsdrucksache 17/3160; gestattet mit einem mehr als sechsjährigen Aufenthalt waren zusätzlich 4.100 Personen; ausreisepflichtig ohne Duldung waren im Mai 2010 zusätzlich gemäß Bundestagsdrucksache 17/2269 weitere 53.400 Personen; es ist davon auszugehen, dass eine Teilgruppe dieser Ausreisepflichtigen ohne Duldung einen Anspruch auf eine Duldung hätte. Zumindest deutet die gängige Praxis einiger Ausländerbehörden, hier statt einer Duldung Bescheinigungen auszustellen, hierauf hin.
  - (8) Eine Beschränkung auf humanitäre Aufenthaltserlaubnisse sollte nicht erfolgen, da unter den Personen auch Menschen zu finden sind, die zwischenzeitlich eine Aufenthaltserlaubnis – etwa zum Studium – hatten. Weiter einbezogen werden sollten Personen, die in § 10 Abs.3 und 11 Abs. 1 AufenthG erfasst sind, weil auch sie aus verschiedenen Gründen nicht abgeschoben werden konnten. Einbezogen werden sollten im Weiteren ausreisepflichtige Personen, die etwa nur eine Bescheinigung erhielten aber ein Recht auf eine Duldung gehabt hätten (siehe Antwort auf Frage 10 in Bundestagsdrucksache 17/1539)
  - (9) Unter den erwerbstätigen Leistungsbeziehern sind laut Statistik der Bundesagentur für Arbeit von September 2010 326.000 Vollzeitbeschäftigte, 221.000 Teilzeitbeschäftigte und 682.000 geringfügig Beschäftigte (siehe [http://statistik.arbeitsagentur.de/nn\\_10262/Statistischer-Content/Arbeitsmarktberichte/Monatsbericht-Arbeits-Ausbildungsmarkt-Deutschland/Monatsberichte/Monatsberichte.html](http://statistik.arbeitsagentur.de/nn_10262/Statistischer-Content/Arbeitsmarktberichte/Monatsbericht-Arbeits-Ausbildungsmarkt-Deutschland/Monatsberichte/Monatsberichte.html))
  - (10) So wurde etwa durch eine Antwort der Landesregierung Nordrhein-Westfalens 2008 deutlich, dass Städte und Kreise mit einer vergleichbaren Zahl von Langzeitgeduldeten eine sehr unterschiedliche Erteilungspraxis zur gesetzlichen Altfallregelung vorwiesen (siehe Lt-Drs 14/4741)
- 

Münster, 22. Oktober 2010

---

**Anlagen**

**Öffentliche Anhörung  
„Altfallregelung / Bleiberecht“**

---

- **Erfahrungsbericht von Diakonie und Caritas zur Praxis der Bleiberechtsregelungen**
  
- **Aktualisierung Erfahrungsbericht, Juli 2010**



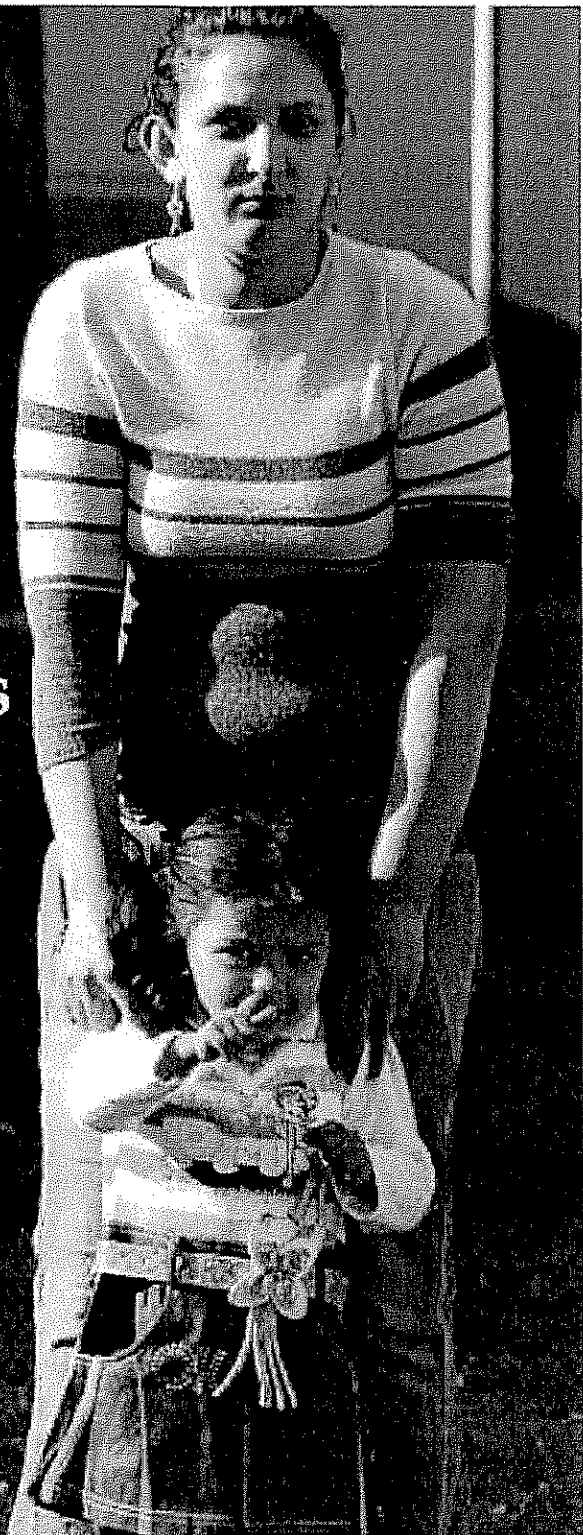
Diakonie



Caritas

# Ketten- duldungen beenden – humanitäres Bleiberecht sichern

Erfahrungsbericht  
zur Praxis der  
Bleiberechtsregelungen  
vom November 2006  
und August 2007

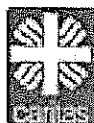


**Herausgeber:**



Diakonisches Werk der  
Evangelischen Kirche in Deutschland e.V.  
Staffenbergstr. 76  
70184 Stuttgart

Diakonie



Deutscher Caritasverband e.V.  
Abteilung Soziales und Gesundheit  
Referat Migration und Integration  
Karlsruhe 40  
79104 Freiburg

**Bezugsquellen:** [www.aktion-bleiberecht.de](http://www.aktion-bleiberecht.de)

Deutscher Caritasverband e.V.  
Hans-Dieter Schäfers, Abteilung Soziales und Gesundheit  
Referat Migration und Integration  
Karlsruhe 40, 79104 Freiburg  
Telefon: (0761) 200-475  
E-Mail: [Hans-Dieter.Schaefers@caritas.de](mailto:Hans-Dieter.Schaefers@caritas.de)

Diakonisches Werk der EKD e.V.  
Catharina von Bülow, Projekt „Diakonie in der Einwanderungsgesellschaft“  
Zentrum Familie, Integration, Bildung, Armut (FIBA)  
Reichensteiner Weg 24, 14195 Berlin  
Telefon: (030) 83001-372  
E-Mail: [bleiberecht@diakonie.de](mailto:bleiberecht@diakonie.de)

Dieser Erfahrungsbericht wurde erstellt von einer Arbeitsgruppe der Caritas und der Diakonie.

**Mitwirkende der Arbeitsgruppe:**

Jürgen Blechinger, Diakonisches Werk Baden/Evangelischer Oberkirchenrat Karlsruhe  
Catharina von Bülow, Diakonisches Werk der EKD e.V., Berlin  
Eugen Detending, Diakonisches Werk Kurhessen-Waldeck  
Dieterich Eckeberg, Diakonie Rheinland-Westfalen-Lippe  
Heiko Feurer, Rechtsreferendar, Diakonisches Werk Baden  
Christel Gutekunst, Diakonisches Werk der EKD e.V., Berlin  
Doris Kratz-Hinrichsen, Diakonisches Werk Schleswig-Holstein  
Ingrid Lühr, Diakonisches Werk Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz  
Hans-Dieter Schäfers, Deutscher Caritasverband Freiburg  
Angela Tieben, Diözesancaritasverband Münster

Der Text des Erfahrungsberichtes ist im Internet frei zugänglich unter:  
[www.aktion-bleiberecht.de](http://www.aktion-bleiberecht.de). Er kann dort zu nicht-kommerziellen Zwecken  
heruntergeladen und vervielfältigt werden.

**Layout und Gesamtherstellung:**

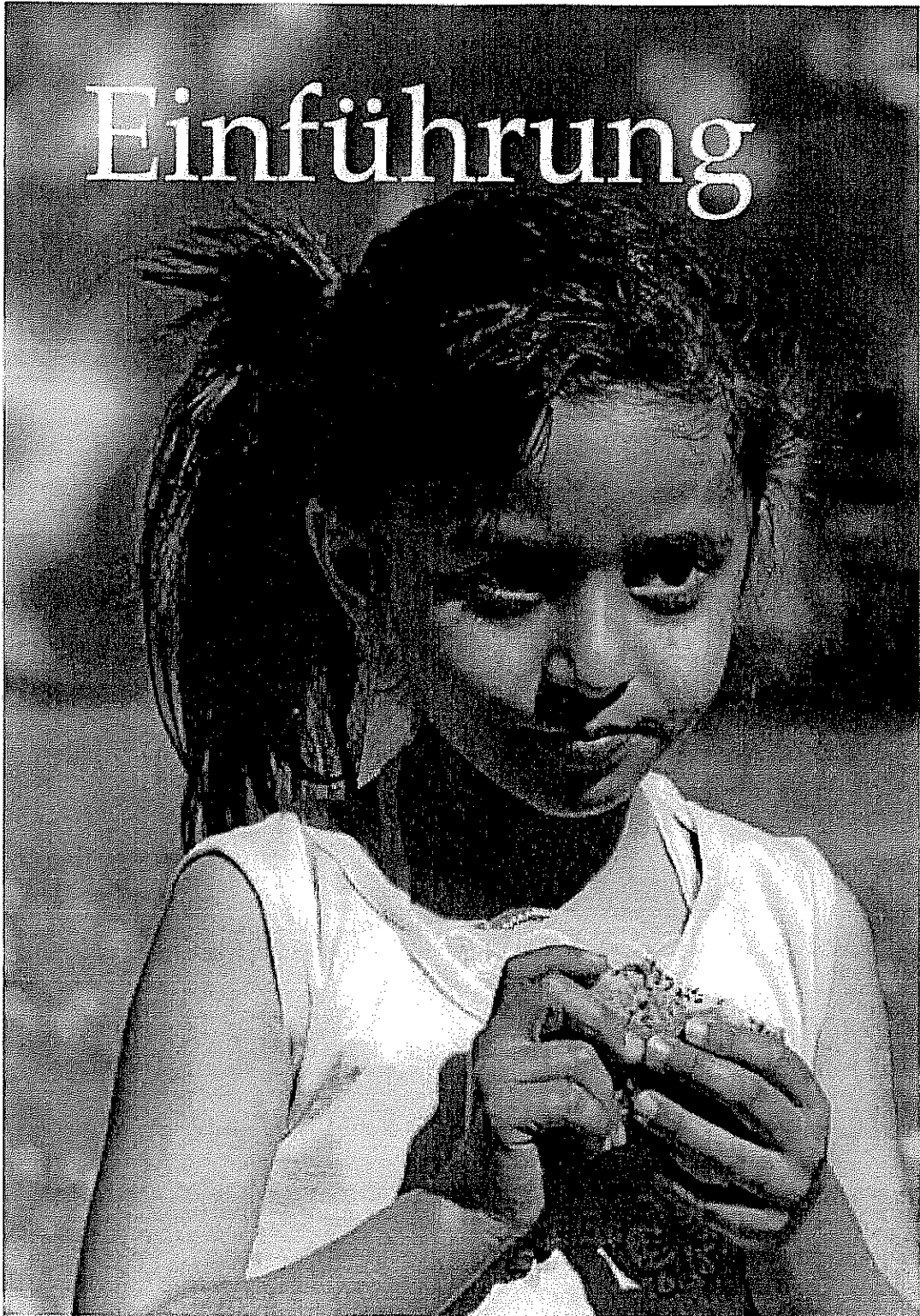
Ariadne Medien / von Loeper Literaturverlag  
Daimlerstr. 23, 76185 Karlsruhe, [www.ariadne.de](http://www.ariadne.de)

**Fotos:** Silke und Peter Weliner, Dortmund

1. Auflage Mai 2009

ISBN 978-3937291-95-6

# Einführung



**A**m 11. Mai 2009 sind die Evangelische Kirche in Deutschland und die Katholische Deutsche Bischofskonferenz mit dem Aufruf „Kettenduldungen beenden – humanitäres Bleiberecht sichern“ an die Öffentlichkeit getreten. Gemeinsam drücken sie ihre Sorge aus, dass die beiden Bleiberechtsregelungen vom November 2006 und August 2007 ihr Ziel verfehlen, wenn keine Verbesserungen vorgenommen werden. Sie fordern Nachbesserungen, eine Verlängerung der Regelung und ein Festhalten an dem Ziel, die Praxis der Kettenduldungen zu beenden. Diakonie und Caritas haben seit Jahresanfang 2009 über ihre Beratungseinrichtungen (Beratungsstellen, ehrenamtliche Initiativen, Kirchengemeinden, kooperierende Rechtsanwälte/-innen) eine umfassende Bestandserhebung zur Umsetzung der Bleiberechtsregelung durchgeführt. Dieser Erfahrungsbericht stellt dar, warum die Bleiberechtsregelungen in dieser Form nicht den gewünschten Erfolg bringen werden.

Die Bleiberechtsregelungen von 2006 und 2007 sollen Familien und Einzelpersonen ein humanitäres Aufenthaltsrecht vermitteln, die sich seit vielen Jahren im Bundesgebiet aufhalten, aber keinen rechtmäßigen Aufenthalt erlangen konnten. Bei der Verabschiedung der Bleiberechtsregelung der Innenministerkonferenz (IMK) Ende November 2006 hielten sich etwa 110.000 Ausländerinnen und Ausländer bereits länger als sechs Jahre in Deutschland auf, die nur eine Duldung oder Aufenthaltsgestattung besaßen.<sup>1</sup> Ende Februar 2009 waren dies noch 63.218 Personen.<sup>2</sup> Diese weiterhin hohe Zahl von Langzeitgeduldeten zeigt, dass die Bleiberechtsregelung ihre Wirkung nur teilweise erreichen konnte. In der Praxis sind viele Menschen von Anfang an von der Bleiberechtsregelung ausgeschlossen worden, auch wenn humanitäre Gründe für ein Bleiberecht vorliegen.

Die beiden Kirchen sowie das Diakonische Werk und der Deutsche Caritasverband haben sich von Anfang an für ein Gelingen der Bleiberechtsregelungen eingesetzt. Engagiert unterstützten Kirchengemeinden, Migrations- und Flüchtlingsberatungsstellen die Flüchtlinge, die Voraussetzungen der Regelung zu erfüllen und Hürden bei der Auslegung der Regelung im Sinne der Betroffenen zu überwinden. Deutschkurse wurden angeboten und die Suche nach geeigneten Ausbildungs- und Arbeitsstellen unterstützt. Bei der Umsetzung des „Xenos-Programmes“ und in Gesprächen mit den Arbeitsgemeinschaften entstanden viele Initiativen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung und Eingliederung.

Die Bleiberechtsregelungen haben viele Flüchtlinge ermutigt, ihr Leben eigenständig zu gestalten. Sie konnten nach jahrelangen Arbeitsverboten wieder einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Nicht wenigen gelang es, trotz widriger Rahmenbedingungen ihren Lebensunterhalt durch Erwerbsarbeit abzusichern. Junge Flüchtlinge konnten eine Berufsausbildung beginnen. Sie erhielten eine Aufenthaltserlaubnis, die ihnen ein Verbleib in Deutschland ermöglicht. Für die überwiegende Mehrzahl gilt dies jedoch nicht.

Dieser Erfahrungsbericht zeigt: Bei den Familien und Einzelpersonen, die den Sprung in die Altfallregelung geschafft haben, bleibt die Situation besorgniserregend. Ende Februar 2009 hatten 35.040 Personen eine Aufenthaltserlaubnis nach der gesetzlichen Altfallregelung<sup>3</sup>, der größte Teil der insgesamt darunter fallenden 28.483 Personen jedoch nur „auf Probe“.<sup>4</sup> Wenn die Probe-Aufenthaltserlaubnisse Ende 2009 auslaufen, müssen viele dieser Familien befürchten, wieder in die Duldung zurückzufallen. Die Voraussetzungen zur Verlängerung der Probe-Aufenthaltserlaubnisse - wie beispielsweise die Stichtage zum Nachweis der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit und die strengen Anforderungen an die eigenständige Lebensunterhaltssicherung oder an die Mitwirkungspflichten - werden für viele der Betroffenen nicht erfüllbar sein. Ohne Änderungen dieser Regelung wird die Mehrzahl der Menschen an den strengen Kriterien scheitern. Der Rückfall in die Duldung wäre in der Regel die Folge. Vielen würde erneut die Abschiebung drohen.

---

<sup>1</sup> Antwort des BMI auf die schriftliche Anfrage von MdB Josef Winkler (Bündnis 90/Die Grünen) vom 27.11.2007 (11/171).

<sup>2</sup> Antwort des BMI auf die schriftliche Anfrage von MdB Ulla Jelpke (Die Linke) vom 11.03.2009 (März 2009 - 3-21/22)

<sup>3</sup> Zuvor hätten bereits ca. 24.000 Personen eine Aufenthaltserlaubnis aufgrund der Bleiberechtsregelung der Innenministerkonferenz erhalten (Antwort der Bundesregierung auf Anfrage von MdB Ulla Jelpke u. a. (Die Linke) v. 19.11.2008, BT-Drs. 16/10986).

<sup>4</sup> Antwort des BMI auf die schriftliche Anfrage von MdB Ulla Jelpke (Die Linke) vom 11.03.2009 (März 2009 - 3-21/22)

# 1 Die beiden Bleiberechtsre im Überblick





# gelungen



## **Die Regelung der Innenministerkonferenz**

Am 17.11.2006 hat sich die Innenministerkonferenz auf eine Bleiberechtsregelung für langjährig geduldete Ausländer/-innen geeinigt. Nach den Kriterien dieser Bleiberechtsregelung mussten die Betroffenen folgende zentralen Voraussetzungen erfüllen:

- Aufenthalt in Deutschland seit dem 17.11.2000, wenn mindestens ein minderjähriges Kind im Kindergartenalter bzw. schulpflichtigem Alter ist; sonst Aufenthalt in Deutschland seit dem 17.11.1998
- Der Lebensunterhalt musste durch ein Beschäftigungsverhältnis grundsätzlich vollständig gesichert werden können.

Wer noch keine Arbeit hatte, erhielt nur eine Duldung zur Arbeitsplatzsuche. Bis zum 30.09.2007 musste nachgewiesen werden, dass der Lebensunterhalt durch eigene Erwerbstätigkeit vollständig gesichert ist. Ausnahmen bestanden für Auszubildende und Alleinerziehende bei vorübergehendem Leistungsbezug. Für Erwerbsunfähige und Personen über 65 Jahre gab es nur eine Ausnahme, wenn keine öffentlichen Leistungen bezogen werden mussten.

- Erfüllung der Integrationsvoraussetzungen: ausreichender Wohnraum, Schulbesuch, einfache mündliche Deutschkenntnisse auf der Stufe A 2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens.
- Ausschlussgründe durften nicht vorliegen, d. h.:
  - keine Täuschung über aufenthaltsrelevante Umstände,
  - kein vorsätzliches Hinauszögern und Behindern von Maßnahmen, die den Aufenthalt beenden,
  - keine Straftaten über 50 Tagessätzen bzw. über 90 Tagessätzen bei Delikten, die nur Ausländer begehen können; Straftaten einzelner Familienangehöriger führen zum Ausschluss der gesamten Familie,
  - keine aktuellen Bezüge zu Terrorismus/Extremismus.

Für bereits volljährige, nicht verheiratete Kinder gibt es eine Sonderregelung.

## **Die gesetzliche Altfallregelung**

Mit dem Richtlinienumsetzungsgesetz, das am 28.08.2007 in Kraft trat, führte der Gesetzgeber in den §§ 104a und b des Aufenthaltsgesetzes eine gesetzliche Altfallregelung ein. Sie übernahm weitgehend die Kriterien für die Gewährung eines Bleiberechts nach dem Beschluss der Innenministerkonferenz.

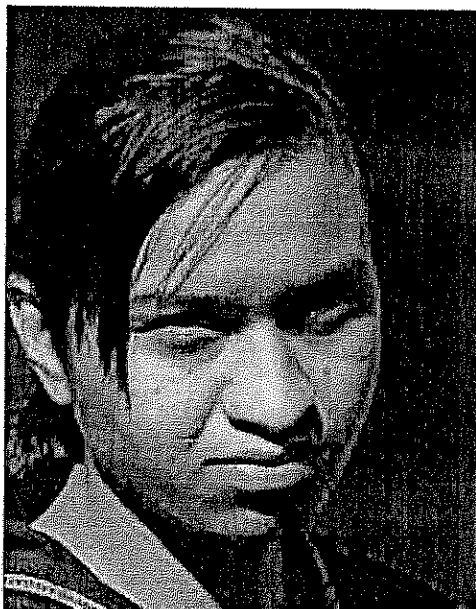
Nach dieser gesetzlichen Altfallregelung können bisher geduldete Ausländer unter den folgenden Voraussetzungen ein Bleiberecht erhalten:

- Aufenthalt in Deutschland seit dem 01.07.2001, mit mindestens einem minderjährigen Kind, sonst Aufenthalt in Deutschland seit dem 01.07.1999.
- Der Lebensunterhalt muss durch ein Beschäftigungsverhältnis grundsätzlich vollständig gesichert werden können.
- Wer noch keine Arbeit hat, erhält regelmäßig die „Aufenthalts-erlaubnis auf Probe“ zur Arbeitsplatzsuche. Diese berechtigt zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit und wurde befristet ausgestellt bis zum 31.12.2009. Um diese Aufenthaltserlaubnis verlängert zu bekommen, muss nachgewiesen werden,
  - dass der Lebensunterhalt bis dahin überwiegend durch eigenständige Erwerbstätigkeit gesichert werden konnte oder
  - dass der Lebensunterhalt seit dem 01.04.2009 nicht nur vorübergehend eigenständig gesichert ist und Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass für die Zukunft der Lebensunterhalt überwiegend gesichert sein wird.
- Ausnahmen gelten für Auszubildende, Alleinerziehende bei vorübergehendem Leistungsbezug, für Erwerbsunfähige und Personen über 65 Jahre nur, wenn keine öffentlichen Leistungen bezogen wurden. Diese Ausnahmen entsprechen der Bleiberechtsregelung durch die Innenministerkonferenz.

- Erfüllen der Integrationsvoraussetzungen:
  - ausreichender Wohnraum
  - Schulbesuch
  - einfache mündliche Deutschkenntnisse auf der Stufe A 2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens GERR
  
- Ausschlussgründe dürfen nicht vorliegen, d. h.:
  - keine Täuschung über aufenthaltsrelevante Umstände,
  - kein vorsätzliches Hinauszögern und Behindern von Maßnahmen, die den Aufenthalt beenden,
  - keine Straftaten über 50 Tagessätzen bzw. über 90 Tagessätzen bei Delikten, die nur Ausländer begehen können; Straftaten einzelner Familienangehöriger führen zum Ausschluss der gesamten Familie,
  - keine aktuellen Bezüge zu Terrorismus/Extremismus.

Für bereits volljährige, nicht verheiratete Kinder (§ 104a Abs. 2 S. 1 Aufenthaltsgesetz) und unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (§ 104a Abs. 2 S. 1 Aufenthaltsgesetz) gibt es Sonderregelungen.

Sofern die Eltern von der Anwendung der Altfallregelung ausgeschlossen sind, können die Kinder unter bestimmten Voraussetzungen alleine in Deutschland bleiben, wenn die Eltern ausreisen (vgl. § 104b Aufenthaltsgesetz).



Ausgewählte  
Probleme  
bei der  
Umsetzung der  
Bleiberechts-  
regelungen

2

## 1. Erwerbstätigkeit und eigenständige Lebensunterhaltssicherung

### Frist zur Arbeitsaufnahme zu kurz

Ein zentrales Problem bei der Umsetzung der Bleiberechtsregelung ist die Bestimmung, dass die Begünstigten bis spätestens zum 01.04.2009 eine den Lebensunterhalt sichernde Erwerbstätigkeit nachweisen mussten.

Die Regelung wurde für langjährig geduldete Ausländer geschaffen, die bisher entweder einem vollständigen Verbot der Erwerbstätigkeit unterlagen oder nur dann eine Arbeitserlaubnis erhalten konnten, wenn keine bevorrechtigten Arbeitnehmer für den konkreten Arbeitsplatz zur Verfügung standen (die sog. „Vorrangprüfung“). Je nach Situation auf dem Arbeitsmarkt und beruflicher Vorbildung war auch diesen Personen der Zugang zum Arbeitsmarkt praktisch verwehrt. Zur Zielgruppe der Bleiberechtsregelung gehören damit häufig Personen, bei denen aufgrund der erzwungenen langjährigen Arbeitslosigkeit eine Vermittlung in den Arbeitsmarkt ohnehin schon schwierig ist.

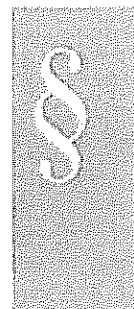
Das Ehepaar K. stammt aus dem Kosovo. Seit 1989 leben die Roma mit den jüngsten, jetzt 15- und 16-jährigen Kindern in Nordrhein-Westfalen. Alle sprechen gut Deutsch, der älteste Sohn bewirbt sich um einen Ausbildungsplatz als Mechatroniker. Eine erwachsene Tochter ist mit einem Deutschen verheiratet, eine weitere lebt mit ihrem deutschen Freund zusammen. Herr K. hat zwölf Jahre lang gemeinnützig gearbeitet. Weil seine Duldung jeweils nur um drei Monate verlängert wurde, hat er keinen versicherungspflichtigen Arbeitsplatz gefunden. Nun droht die Abschiebung und damit die Trennung von seinen Kindern.

Sofern die langjährig geduldeten, erwerbslosen Ausländer die weiteren Voraussetzungen der Bleiberechtsregelung erfüllten, erhielten sie eine „Aufenthaltserlaubnis auf Probe“. Mit dieser durften sie – teilweise erstmals nach jahrelangem Arbeitsverbot – einer legalen Erwerbstätigkeit nachgehen. Diese Aufenthaltserlaubnis darf über den 31.12.2009 hinaus aber nur dann verlängert werden, wenn der Lebensunterhalt seit dem 01.04.2009 durch eine Erwerbstätigkeit gesichert ist. Eine Verlängerung

kommt auch in Betracht, wenn der Lebensunterhalt während der Zeit der Gültigkeit der Aufenthaltserlaubnis überwiegend gesichert war und auch weiterhin gesichert sein wird (vgl. § 104a Abs. 5 Aufenthaltsgesetz). Ausnahmsweise kommt eine Verlängerung in Betracht, wenn die Ausnahmen des § 104a Abs. 6 Aufenthaltsgesetz greifen (siehe dazu S. 21).

**§ 104a Abs. 5 Aufenthaltsgesetz:**

Die Aufenthaltserlaubnis wird mit einer Gültigkeit bis zum 31. Dezember 2009 erteilt. Sie soll um weitere zwei Jahre als Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 Satz 1 verlängert werden, wenn der Lebensunterhalt des Ausländers bis zum 31. Dezember 2009 überwiegend eigenständig durch Erwerbstätigkeit gesichert war oder wenn der Ausländer mindestens seit dem 1. April 2009 seinen Lebensunterhalt nicht nur vorübergehend eigenständig sichert. Für die Zukunft müssen in beiden Fällen Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass der Lebensunterhalt überwiegend gesichert sein wird. ...



Die erste Alternative der Regelung der überwiegenden eigenständigen Lebensunterhaltssicherung betrifft nur solche Ausländer, die bei Erhalt der Aufenthaltserlaubnis auf Probe bereits eine Erwerbstätigkeit ausgeübt haben bzw. diese kurz darauf aufnehmen konnten und diese (vorübergehend) verloren haben, aber zu erwarten ist, dass der Lebensunterhalt wieder überwiegend gesichert sein wird. Voraussetzung dafür ist, dass im Zeitraum zwischen der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis (frühestens ab September 2007, in der Praxis häufig aber erst ab Ende 2007/Anfang 2008 bis Dezember 2009), der Lebensunterhalt überwiegend eigenständig durch Erwerbstätigkeit gesichert gewesen sein muss. Der Begriff „überwiegend“ wird dabei von den Ländern unterschiedlich interpretiert. Nach einer Auffassung muss in dem zu betrachtenden Zeitraum das Einkommen aus der Erwerbstätigkeit das Einkommen aus öffentlichen Leistungen insgesamt übersteigen. Teilweise wird auch ein doppeltes Überwiegen verlangt. Zeitlich betrachtet müsse der Ausländer in diesen – meist – zwei Jahren mehr als die Hälfte der Zeit gearbeitet haben. Sofern die Arbeit erst ab dem 01.04.2009 aufgenommen wurde, kann diese Alternative nicht mehr greifen. Zudem wird gefordert, dass das Erwerbseinkommen in diesem Zeitraum höher lag als die öffentlichen Leistungen.

Familie S., serbische Roma, reiste im Jahr 2000 nach Deutschland ein. Die Kinder besuchen erfolgreich die Schule, die Eltern wollen arbeiten. Am 01.02.2007 legte die ganze Familie serbische Pässe bei der zuständigen Ausländerbehörde vor und beantragte wenige Tage später die Aufenthaltserlaubnis nach der Bleiberechtsregelung. Mehrmals wurden Arbeitsangebote eingereicht, doch nichts geschah. Erst die Flüchtlingsberatung der Caritas brachte nach einem halben Jahr in Erfahrung, dass die Arbeitserlaubnis nicht erteilt worden war. Familie S. hatte man darüber niemals schriftlich informiert. Darauf reichte Herr S. im August erneut ein Arbeitsangebot ein. Nur die mehrmalige Kontaktaufnahme der Flüchtlingshilfe führte dazu, dass am 17.01.2008 eine Aufenthaltserlaubnis nach der Bleiberechtsregelung erteilt wurde – nach fast einem Jahr des Wartens. Die Verzögerung kann die Familie hart treffen, denn der befristete Arbeitsvertrag gefährdet das Bleiberecht ab dem 31.12.2009. Hätte Herr S. bereits früher arbeiten dürfen, wären die Zukunftsaussichten günstiger.

Die zweite Alternative verlangt, dass der Ausländer seinen Lebensunterhalt seit dem 01.04.2009 nicht nur vorübergehend eigenständig sichert. Auch hier muss zu erwarten sein, dass der Lebensunterhalt in Zukunft überwiegend gesichert sein wird.

Ob und inwieweit langjährig Geduldete überhaupt eine Chance hatten, diese Voraussetzungen zu erfüllen, hing maßgeblich von der Situation auf dem Arbeitsmarkt ab. In Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit konnte die Bleiberechtsregelung daher nur bedingt greifen. Erschwerend wirkt sich die aktuelle Wirtschaftskrise aus – gerade vor dem Ablauf der Frist am 1. April 2009. Besonders ungelernte Arbeitnehmer wie diese Flüchtlinge, die Not gedrungen in der Zeitarbeit oder an anderer Stelle im Niedriglohnsektor tätig waren, sind überproportional betroffen. Nicht wenige, die glaubten, es geschafft zu haben oder schaffen zu können, hatten über Nacht praktisch keine Chance mehr.



Familie K. aus dem Kosovo lebt seit 1998 mit Duldung in Deutschland und hat die Aufenthaltserlaubnis auf Probe. Sie hat vier Kinder im Alter von 15, 12, 10 und 8 Jahren.

Beide Eltern haben als ungelehrte Kräfte eine Arbeitsstelle als Putzkraft in Teilzeit. Die Mutter arbeitet abends sechs Stunden täglich, der Vater vormittags, im Winter weniger, im Sommer mehr Stunden. Da das Einkommen der beiden nicht ausreicht, beziehen sie noch ergänzende ALG II-Leistungen.

Seit dem 06.06.2008 liegt für beide Eltern eine Verpflichtung zur Teilnahme am Integrationskurs vor. Aufgrund der Versorgung der minderjährigen Kinder und der unterschiedlichen Arbeitszeiten der Eltern kann erst einmal nur der Vater den Integrationskurs besuchen, was mit der Sachbearbeiterin der Ausländerbehörde vereinbart wurde. Wegen der unterschiedlichen Arbeitszeiten des Ehemannes, musste ein Abendkurs gefunden werden, der dreimal in der Woche stattfindet. Da zunächst kein Integrationskurs angeboten wurde, konnte der Mann das erste Modul erst Anfang 2009 beenden, muss nun aber pausieren, da der Integrationskurssträger nicht genügend Teilnehmer für das zweite Modul hat. Die Ehefrau besucht vormittags zweimal in der Woche einen Deutschkurs der Diakonie/Caritas. Für den Ehemann war geplant, den Integrationskurs zügig zu absolvieren, um auf dem Arbeitsmarkt flexibler zu sein.

Da es für das Ehepaar derzeit nicht möglich ist, in dieser kurzen Zeit (Juni 2008 - 31.12.2009) eine Ausbildung, einen abgeschlossenen Integrationskurs für beide oder eine unbefristete Arbeitsstelle (wegen nicht ausreichender Deutschkenntnisse) zu bekommen, ist die Verlängerung des Aufenthaltes stark gefährdet. Die Familie hat panische Angst, wieder in ihr Heimatland zurück zu müssen. Alle vier Kinder sind in Deutschland gut integriert.

Familie L. (Vater, Mutter und fünf Kinder) flüchtete 1995 vor der politischen Unterdrückung der Regierung aus der Demokratischen Republik Kongo nach Deutschland. Frau L. war im fünften Monat schwanger. Ihr drittes und zwei weitere Kinder brachte sie in Deutschland zur Welt. Das jüngste Kind ist jetzt sechs Jahre alt und besucht den Kindergarten. Alle anderen Kinder besuchen die Schule oder haben einen Schulabschluss. Herr L. hat über den gesamten Zeitraum versucht, eine Arbeit und eine Arbeitsgenehmigung zu erhalten. Für alle Arbeitsangebote, die er vorlegte, wurde ihm von der Agentur für Arbeit die Erteilung einer Arbeitsgenehmigung verweigert. Erst im Rahmen der Bleiberechtsregelung durch die Innenministerkonferenz erhielt Herr L. eine Arbeitsgenehmigung bei einer 20 Kilometer entfernten Palettenbaufirma. Trotz der schlechten Anbindung an den ÖPNV fährt er diese Strecke jeden Tag. Jetzt hat sich die Auftragslage durch die konjunkturelle Krise so verschlechtert, dass von der vormals versicherungspflichtigen Beschäftigung z. Zt. nur ein 400-Euro-Job übrig geblieben ist. Um den Aufenthalt nicht zu gefährden, überlegt der älteste Sohn - statt eine Ausbildung zu machen - sich umgehend eine Arbeit zu suchen. Die Familie sieht sich gezwungen, in eine größere Stadt umzuziehen, da es dort, wo sie leben, keine Arbeit gibt.

### **Sinnvolle berufliche Weiterbildungen in der Praxis nicht möglich**

Durch das langjährige Arbeitsverbot war es vielen Langzeitgeduldeten nicht möglich, in Deutschland eine Berufsausbildung zu machen oder sich in sonstiger Weise (z. B. durch Betriebspraktika) zu qualifizieren. Eine berufliche Ausbildung war nur mit einer Arbeitserlaubnis möglich. Häufig konnte statt der Ausbildung in einem qualifizierteren Ausbildungsberuf (z. B. „Zahntechnikerin“) nur eine Ausbildung zu einem weniger qualifizierten erlaubt werden (z. B. „Zahnarthelferin“).

Durch die Anforderung, den Lebensunterhalt direkt bis zum 31. März 2009 eigenständig durch Erwerbstätigkeit sichern zu müssen, sind jetzt wieder viele Betroffene gezwungen, eine unsichere Erwerbstätigkeit aufzunehmen, statt durch eine sinnvolle Qualifizierung ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt verbessern zu können.

Die afrikanische Familie T. reiste 1992 nach Deutschland ein. Die Baptisten sind in einer freikirchlichen Gemeinde integriert. Die beiden ältesten Kinder besuchen die Realschule, eine Tochter ist zurzeit Schulsprecherin. Die Eltern müssen den Lebensunterhalt für sieben Personen sichern. Schon der Bezug von Wohngeld kann im Bleiberechtsverfahren schädlich sein. Die Notwendigkeit, sofort arbeiten zu müssen, steht jeder beruflichen Qualifizierung entgegen. Arbeit ist deshalb nur im Niedriglohnssektor möglich. Jetzt hat Herr T. durch eine längere Krankheit seine Arbeitsstelle ganz verloren. Damit rückt das Bleiberecht in weite Ferne.

### **Keine dauerhafte Arbeitsstelle**

Da in der Vergangenheit Qualifizierungen kaum möglich waren und mitgebrachte Qualifikationen nur äußerst selten anerkannt werden, arbeiten viele der Betroffenen in unsicheren Arbeitsverhältnissen. Unbefristete Arbeitsverträge sind die Ausnahme. Wer seinen Job verliert oder zu verlieren droht, muss damit rechnen, dass seine Aufenthaltserlaubnis auf Probe nicht verlängert wird.

Familie K., serbisch-orthodoxe Christen, kommt aus dem Kosovo. Um die drei Kinder, die alle in Deutschland geboren sind, ernähren zu können, nehmen die Eltern jede mögliche Arbeit an. Herr K. hat zwei Teilzeitstellen, seine Frau trotz Krankheit einen Minijob. Bleibt alles, wie es ist, kann die Familie weiter in Deutschland bleiben. Fiele nur ein Arbeitsplatz weg, hätte die Familie nach 18 Jahren in Baden-Württemberg kein Bleiberecht mehr.

Das Ehepaar A. floh 1991 das zweite Mal aus dem Kosovo nach Deutschland. Sie gehören zu der Minderheit der Ashkali. Wegen ihrer Erlebnisse vor der Flucht ist Frau A. schwer traumatisiert. Mittlerweile hat Frau A. gut Deutsch gelernt und übt zwei Minijobs aus. Die drei in Deutschland geborenen Kinder besuchen erfolgreich die Schule. Auch Herr A. konnte im Oktober 2007, nachdem die Aufenthaltserlaubnis auf Probe erteilt war, endlich eine Arbeitsstelle im Baugewerbe annehmen. Im November erlitt er zwei Herzinfarkte und wurde gekündigt. Mit einer Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis ist wegen fehlender Lebensunterhaltssicherung nicht zu rechnen.

### **Zu hohe Anforderungen an die Lebensunterhaltssicherung**

Ein zentrales Problem ist, dass es nicht genügt, eine Arbeit zu haben und selbst für seinen Lebensunterhalt aufzukommen. Entscheidend ist, dass insgesamt ein (Familien-)Einkommen erzielt wird, das deutlich über dem sogenannten Hartz-IV-Niveau liegt. Durch ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes vom August 2008 wurden die Anforderungen an die Lebensunterhaltssicherung noch einmal deutlich erhöht - eine Entwicklung, die beim Entstehen der Altfallregelung nicht absehbar war. Nach dieser Entscheidung müssen die Betroffenen nicht nur ein Einkommen nachweisen, das über den Regelsätzen des SGB II (zuzüglich den Kosten der Miete) liegt. Vom Einkommen werden zuvor noch die sog. Freibeträge für Erwerbstätigkeit abgezogen, so dass das Einkommen insgesamt höher liegen muss (vgl. Berechnung auf der nächsten Seite).

Manche Betroffene müssen einen Betrag verdienen, der bis zu 30 Prozent über dem Regelsatz der Sozialhilfe liegt. Aus der Bleiberechtsregelung fällt heraus, wer dieses Niveau nicht erreicht. Dies sind gerade die Beziehher geringer und mittlerer Einkommen. Diese hohen Anforderungen werden in einer gesellschaftlichen Situation vorgegeben, in der über eine Million Bürgerinnen und Bürger in Deutschland, die Vollzeit arbeiten, einen zusätzlichen Anspruch auf Hartz-IV-Leistungen haben.



Herr und Frau L. sind verheiratet und haben keine Kinder. Herr L. verdient in einer Großschlachtereier 1.200 Euro brutto, abgezogen werden 250 Euro Steuern und Sozialabgaben. Die Miete beträgt 350 Euro kalt, dazu kommen 50 Euro Heizkosten. Zum Ende des Jahres muss ihre Aufenthaltserlaubnis nach § 104a Aufenthaltsgesetz verlängert werden. Der Lebensunterhalt ist nicht gesichert. Das Ehepaar fragt, ob ein 400,- Euro-Job für Frau L. reichen würde, um über die Einkommensgrenze zu kommen.

| <b>1. Bedarf</b>   | <b>Fr. L.</b> | <b>Hr. L.</b> | <b>Gesamt</b> |
|--|---------------|---------------|---------------|
| Regelsatz  | 316           | 316           | 632           |
| Warmmiete  | 200           | 200           | 400           |
| Mehrbedarf   |               |               |               |
| <b>Bedarf</b>  | <b>516</b>    | <b>516</b>    | <b>1032</b>   |
| <b>2. Einkommen</b>  |               |               |               |
| Brutto-Einkommen   | 1200          | 400           | 1600          |
| Minus Steuern und Sozialversicherung   | 250           |               | 250           |
| <i>(Netto-Einkommen)</i>   | <i>950</i>    | <i>400</i>    | <i>1350</i>   |
| Minus gesetzl. Unterhaltszahlungen   |               |               |               |
| Minus Absetzbeträge<br>100 Euro Pauschale oder<br>→ Versicherungspauschale<br>→ ges. vorgeschr. Vers.<br>→ Arbeitsmittelpauschale<br>→ Fahrtkosten | 100           | 100           |               |
| gesamt   |               |               | 200           |
| Minus Freibeträge bei<br>Erwerbseinkommen<br>→ 20 % zwischen 100 und 800 €<br>→ 10 % zwischen 800 und 1200 €<br>→ 10 % zwischen 1200 und 1500 €    | 140<br>40     | 60            |               |
| gesamt   |               |               | 240           |
| <b>Anrechenbares Einkommen</b>   |               |               | <b>910</b>    |
| <b>3. Bedarf minus anrechenbares EK =<br/>Leistung an die BG</b>   |               |               | <b>122</b>    |

Familie M., fünf Personen, sind Albaner und Albanerinnen aus dem Kosovo. Der Vater arbeitet Vollzeit, die Mutter Teilzeit. Die achtzehnjährige Tochter arbeitet neben der Schule im geringfügigen Bereich. Berechnet man das Einkommen nach den Vorgaben des Bundesverwaltungsgerichts, liegt die Familie nur dann über der Einkommensgrenze (um 30 Euro), wenn man bei den Absetzbeträgen die Pauschale von 100 Euro nach §11 Abs. 2 Satz 2 SGB II zugrunde legt.

### **Viele drohen an der eigenständigen Lebensunterhaltssicherung zu scheitern**

Zusammengefasst haben damit folgende Personengruppen grundsätzlich keine Möglichkeit auf Verlängerung ihrer Aufenthaltserlaubnis und müssen befürchten, ab dem 01.01.2010 wieder in den Status der Duldung zurückzufallen oder sogar abgeschoben zu werden:

- Es ist nicht gelungen, bis zum 1.04.2009 eine legale Erwerbstätigkeit aufzunehmen.
- Es ist zwar gelungen, eine bzw. mehrere Erwerbstätigkeit(en) zu finden, die den Lebensunterhalt aber nicht vollständig sichern und die Ausnahme für Familien mit Kindern (siehe unten) greift nicht.
- Es ist gelungen, bis zum 01.04.2009 eine Erwerbstätigkeit zu finden, die den Lebensunterhalt eigenständig gesichert hat. Danach hat sich das Einkommen verringert bzw. der SGB-II-Bedarf der Familie wurde größer (z. B. ein weiteres Kind) und der Lebensunterhalt war nicht mehr eigenständig gesichert.
- Es ist zu befürchten, dass die eigenständige Lebensunterhaltssicherung in Zukunft nicht mehr besteht (Krankheit, Arbeitsplatzverlust).

### **Nur wenige Ausnahmen bei der Lebensunterhaltssicherung: Humanitäre Probleme werden ausgeblendet**

Von der Voraussetzung der eigenständigen Lebensunterhaltssicherung durch Erwerbstätigkeit kann nur in den folgenden Fällen abgesehen werden.

#### § 104a Abs. 6 Aufenthaltsgesetz:

(6) Bei der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis kann zur Vermeidung von Härtefällen von Absatz 5 abgewichen werden. Dies gilt bei

1. Auszubildenden in anerkannten Lehrberufen oder in staatlich geförderten Berufsvorbereitungsmaßnahmen,
2. Familien mit Kindern, die nur vorübergehend auf ergänzende Sozialleistungen angewiesen sind,
3. Alleinerziehenden mit Kindern, die vorübergehend auf Sozialleistungen angewiesen sind, und denen eine Arbeitsaufnahme nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch nicht zumutbar ist,
4. erwerbsunfähigen Personen, deren Lebensunterhalt einschließlich einer erforderlichen Betreuung und Pflege in sonstiger Weise ohne Leistungen der öffentlichen Hand dauerhaft gesichert ist, es sei denn, die Leistungen beruhen auf Beitragszahlungen,
5. Personen, die am 31. Dezember 2009 das 65. Lebensjahr vollendet haben, wenn sie in ihrem Herkunftsland keine Familie, dafür aber im Bundesgebiet Angehörige (Kinder oder Enkel) mit dauerhaftem Aufenthalt bzw. deutscher Staatsangehörigkeit haben und soweit sichergestellt ist, dass für diesen Personenkreis keine Sozialleistungen in Anspruch genommen werden.

#### Familien mit Kindern

Bei Familien mit Kindern kann vorübergehend hingenommen werden, dass der Lebensunterhalt noch nicht vollständig aus eigenen Mitteln gesichert wird. In der Praxis wird jedoch regelmäßig verlangt, dass der Bezug der „ergänzenden Sozialleistungen“ sich in den Kindern begründen muss. Dies bedeutet, dass die eigenen Einkünfte aus Erwerbstätigkeit zwar zur Bestreitung des Lebensunterhalts der Eltern ausreichen, nicht jedoch vollständig zur Deckung des Lebensunterhalts der Kinder genügen. Sehr unterschiedlich legt die Praxis das Merkmal „vorübergehend“ aus. Hier haben die Länder und teilweise die örtlichen Ausländerbehörden – soweit die Länder hierzu keine Vorgaben machen – einen erheblichen Auslegungsspielraum. Da die Ausnahmeregelungen meist erst im Rahmen der Verlängerung über den 31.12.2009 hinaus zur Anwendung kommen, liegen zur tatsächlichen Praxis bisher wenige Erfahrungen vor. Die Anwendungshinweise der Länder lassen eine sehr unterschiedliche Handhabung erwarten. Teilweise wird berichtet, dass ein vorübergehender ergänzender Bezug von öffentlichen Leistungen nur dann hingenommen wer-

den könne, wenn innerhalb sehr kurzer Zeit (z. B. innerhalb der nächsten Monate, des nächsten Jahres) bereits mit dem Wegfall der Hilfsbedürftigkeit zu rechnen ist.

Familie T. ist eine typische vierköpfige Familie (Mutter 35 Jahre, Vater 44 Jahre, zwei Kinder, 12 und 16 Jahre). Frau T. ist seit Ende 2007 geringfügig beschäftigt und verdient 250 Euro. Seit einigen Monaten hat sie einen zweiten Job und verdient jetzt insgesamt 400 bis 500 Euro im Monat. Herr T. verlor 2007 seinen Arbeitsplatz mit einem Nettogehalt von 800 Euro, fand aber eine neue Arbeitsstelle und verdient jetzt 1.100 Euro netto. Mit dem Kindergeld sind das knapp 100 Prozent des existenzsichernden Einkommens nach SGB II einschließlich zehnpromtigem Aufschlag. In Nordrhein-Westfalen, wo die Familie wohnt, gingen die Behörden bisher in einem solchen Fall davon aus, dass der Lebensunterhalt ausreichend gesichert ist. Zieht man dagegen den „Freibetrag bei Erwerbstätigkeit“ ab, wie es das Bundesverwaltungsgericht seit August 2008 verlangt, so ist der Lebensunterhalt nicht mehr gesichert.

### Alleinerziehende

Für Alleinerziehende ist vorübergehend ein vollständiger Bezug von öffentlichen Leistungen möglich. Dies gilt aber nur dann, wenn die Aufnahme der Erwerbstätigkeit nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II nicht zumutbar ist.

#### § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II:

„3. die Ausübung der Arbeit die Erziehung seines Kindes oder des Kindes seines Partners gefährden würde; die Erziehung eines Kindes, das das dritte Lebensjahr vollendet hat, ist in der Regel nicht gefährdet, soweit seine Betreuung in einer Tageseinrichtung oder in Tagespflege im Sinne der Vorschriften des Achten Buches oder auf sonstige Weise sichergestellt ist; die zuständigen kommunalen Träger sollen darauf hinwirken, dass erwerbsfähigen Erziehenden vorrangig ein Platz zur Tagesbetreuung des Kindes angeboten wird, ...“



Frau B. aus dem Kosovo ist allein erziehend. Seit 1993 lebt und arbeitet sie in Deutschland. Weder Mutter noch Kinder können sich ein Leben im Kosovo vorstellen. Frau B. ist sozial engagiert und hat die deutsche Sprache schnell erlernt. Als ungelernete Arbeiterin verdient sie nicht viel, das Einkommen ist an der Grenze des Notwendigen. Weitere Jobs kann Frau B. nicht annehmen: Sie muss vier Kinder betreuen. Da diese Kinder alle schon älter als drei Jahre sind, greift die Ausnahmeregelung nicht.

### Kranke Menschen

Die Ausnahmeregelung für erkrankte Menschen greift nur, wenn für diese erwerbsunfähigen Personen keine Sozialleistungen in Anspruch genommen werden. Selbst in Fällen, in denen diese Personen kostenlos bei ihrer Familie in Deutschland leben und von dieser mitversorgt werden könnten, scheitert die Ausnahmemöglichkeit regelmäßig. Hintergrund ist, dass ein Ausländer, der nicht erwerbstätig sein kann und auf öffentliche Leistungen angewiesen ist, in der Praxis keine bezahlbare Krankenversicherung erhält. Er wird regelmäßig weder von der gesetzlichen Krankenversicherung erfasst noch erhält er bei einer privaten Krankenversicherung einen Versicherungsschutz. Da er zur Abdeckung dieses Risikos weiterhin auf öffentliche Leistungen angewiesen ist, greift die Ausnahme nicht.

Familie O. stammt aus Libyen und kam 1997 nach Deutschland. Drei der vier Kinder sind hier geboren und aufgewachsen: Ihre Heimat heißt Nordrhein-Westfalen. Frau O. ist die Ausbildung ihrer Kinder sehr wichtig, sie selbst nutzt jede Möglichkeit, ihr Deutsch weiter zu verbessern. Die Familie bemüht sich um Integration, nimmt alle Angebote der Diakonie wahr. Herr O. hätte sofort Arbeit, wenn er die Erlaubnis dazu bekäme. Doch dann erkrankt Frau O. schwer an Krebs, ihr Mann muss sie und die vier Kinder versorgen: An Vollzeitarbeit ist nicht mehr zu denken. Die Familie darf zwar nicht abgeschoben werden, aber ein dauerndes Bleiberecht ist in weite Ferne gerückt. Krankheit und Begleiterscheinungen berücksichtigt das Gesetz nicht. So lebt die Familie weiter in dauernder Ungewissheit.

## **Alte Menschen**

Auch für alte Menschen greift die Ausnahmeregelung nur, wenn keine Sozialleistungen in Anspruch genommen werden. Selbst wenn der alte Mensch von seiner Familie mitversorgt werden könnte, scheitert diese Ausnahme in der Praxis, weil regelmäßig keine Möglichkeit besteht, eine bezahlbare Krankenversicherung zu finden.

Familie R. kommt aus Mazedonien. Die 19-jährige Tochter hat einen deutschen Schulabschluss und einen Ausbildungsplatz gefunden. Die Eltern sind 46 und 58 Jahre alt. Für sie ist es wegen des Alters kaum möglich, ausreichend bezahlte Arbeit zu bekommen. Immerhin hat Frau R. eine Teilzeitstelle im Einzelhandel gefunden. Herr R. aber ist schwer krank, leidet an Herzbeschwerden, Diabetes, eingeschränktem Hörvermögen, psychischen Leiden und hat Bandscheiben- und andere Wirbelsäulenerkrankungen. Bei seiner 90-prozentigen Behinderung ist er auf die Pflege seiner Frau angewiesen. Die Familie wird ihren Unterhalt nicht allein sichern können. Vor allem ist es unmöglich, eine Krankenversicherung zu finden, die Personen in diesem Alter und mit diesem „Risiko“ aufnimmt.

## **Pflegende Angehörige**

Menschen, die Angehörige pflegen, werden von der Ausnahmeregelung bei der Lebensunterhaltssicherung nicht erfasst.

Die Kurdin T. ist 1992 aus der Türkei nach Deutschland gekommen. Ihre sechs Kinder gehen zur Schule und haben das Bleiberecht erhalten. Sie selbst ist Analphabetin und hat keine schulische Bildung erhalten. Der von der Behörde verlangte Integrationskurs ist schon deshalb eine große Herausforderung. Vor allem aber muss sie sich um ihren psychisch kranken, arbeitsunfähigen Mann und den an Krebs erkrankten neunjährigen Sohn kümmern. Bei dieser Situation ist es ausgeschlossen, dass Frau T. eine versicherungspflichtige Arbeit findet. Während ihre Kinder bleiben dürfen, wird sie also weiter in Unsicherheit leben.

## **2. Erfüllung des Einreisestichtags – Dauer des Aufenthalts in Deutschland**

### **Sechs-Jahres-Regelung wird nicht bei allen Familien angewendet**

Bei Familien mit Kindern führt erfahrungsgemäß schon ein kürzerer mehrjähriger Aufenthalt dazu, dass eine Verwurzelung in der neuen Heimat und gleichzeitig eine Entwurzelung vom Herkunftsstaat stattfindet. Gerade den Kindern ist nach einem mehrere Jahre andauernden Aufenthalt in Deutschland eine Rückkehr in das Land ihrer Eltern nicht mehr zumutbar. Nach dem Grundgedanken der Bleiberechtsregelung sollten solche Familien ein Aufenthaltsrecht erhalten, die sich bereits sechs Jahre in Deutschland aufhalten. Für Familien mit Kindern wurde in der gesetzlichen Altfallregelung der Einreisestichtag so festgelegt, dass sich der Ausländer, „falls er zusammen mit einem oder mehreren minderjährigen ledigen Kindern in häuslicher Gemeinschaft lebt“ seit mindestens dem 01.07.2001 in Deutschland aufhalten muss. Für Einzelpersonen gilt dagegen der ungünstigere Stichtag 01.07.1999. Hier wird also ein achtjähriger Aufenthalt gefordert.

Besonders tragisch sind die Fälle von Familien mit mittlerweile nur noch volljährigen Kindern. Der günstigere Stichtag findet hier keine Anwendung, obwohl die Kinder als Minderjährige mit der Familie nach Deutschland kamen. Schwierig ist in der Praxis auch, dass die günstigere Stichtags-Regelung nur greift, wenn die Kinder noch zu Hause wohnen. Wenn die jüngste Tochter zwar noch minderjährig ist (z. B. 16 Jahre), aber wegen ihrer Ausbildung nicht zu Hause wohnen kann, führt das zum Gesamtausschluss der Familie von der Bleiberechtsregelung.

B. R. ist Roma aus dem Kosovo. Im April 2001, als er 14 Jahre alt war, floh er gemeinsam mit seinen Eltern und zwei weiteren Geschwistern nach Deutschland. Er hat hier die Schule besucht, verschiedene Minijobs ausgeübt und inzwischen eine Vollzeitstelle als Kurierfahrer. Die Eltern bekamen wegen der schweren Traumatisierung der Mutter im gerichtlichen Verfahren eine Aufenthaltserlaubnis. Dennoch erhält er selbst kein Bleiberecht. Das Problem: Er selbst wie auch seine Schwester und sein Bruder waren am Stichtag, dem 01.07.2007, bereits volljährig. Damit gilt die ungünstigere Acht-Jahre-Regelung und acht Jahre hielt er sich zum

Stichtag der Bleiberechtsregelung noch nicht in Deutschland auf. Freunde im gleichen Alter, die zur gleichen Zeit eingereist sind, fallen unter die Bleiberechtsregelung, weil sie eine Schwester oder einen Bruder hatten, der/die am 01.07.2007 noch minderjährig war. Seine Schwester, die mit ihm zusammen im Haushalt der Eltern lebt, erhält eine Aufenthaltserlaubnis nach der Bleiberechtsregelung, weil sie selbst am Stichtag bereits ein minderjähriges Kind hatte – in diesem Fall genügen sechs Jahre. Sein Bruder hat geheiratet und hat selbst Familie und Kinder. B. R. müsste allein in ein unbekanntes Land zurückkehren, obwohl er dessen (albanische) Sprache nicht kennt und keine Verbindung zu diesem Staat hat, während seine Familie in Deutschland bleibt.

### **Kurzfristiges Verpassen des Stichtags**

Nicht Wenige scheitern an der Bleiberechtsregelung, weil sie sich erst wenige Tage nach dem 1. Juli 2007 seit sechs bzw. acht Jahren in Deutschland aufgehalten haben. Gerade bei Familien mit Kindern, die hier viele Jahre aufgewachsen sind und bei sehr guten Integrationsleistungen führt dies zu Härten. Hinzu kommt, dass die so genannte Altfallproblematik kein einmaliges Phänomen ist. Im praktischen Vollzug des Flüchtlingsrechts wird es immer wieder zu sogenannten Altfällen kommen. Seit dem 01.07.2007 sind nun ca. zwei Jahre verstrichen. Auch heute gibt es Familien, die sich bereits seit sechs Jahren in Deutschland aufhalten, aber noch nicht am 01.07.2007 seit sechs Jahren im Bundesgebiet aufgehalten haben und ebenso wie früher eingereiste Familien eine Bleiberechtsregelung benötigen. Diese Fälle werden zunehmen. In zwei Jahren werden sich die ersten Familien schon seit zehn Jahren in Deutschland aufhalten, ohne über die Bleiberechtsregelung erfasst werden zu können.

Mit den Reformen des Asylrechts in den 1990iger Jahren ist das Asylverfahren äußerst gestrafft worden. Auch die Möglichkeiten, Abschiebungen zügig zu vollziehen, sind erheblich erweitert worden. Wenn sich heute noch ein Asylverfahren über mehrere Jahre hinzieht, liegt dies regelmäßig daran, dass es sich um einen Grenzfall handelt, bei dem zumindest triftige Fluchtgründe vorliegen, auch wenn es später nicht zur Anerkennung kommen sollte. Deshalb ist es nahe liegend, von Stichtagen generell abzusehen

und zumindest nach einem sechs- bzw. achtjährigen tatsächlichen Aufenthalt im Bundesgebiet ein humanitäres Aufenthaltsrecht zu gewähren. Soweit Ausländer ihre Abschiebung selbst durch vorsätzliches Hinauszögern verhindert haben, können diese Fälle über die Ausschlussregelung berücksichtigt werden.

Die kurdische Familie I. musste aus der Türkei fliehen. Der Vater ist durch die Verfolgung schwer traumatisiert. Eine Abschiebung kommt schon deshalb nicht in Frage, und so hat sich die Familie in die deutsche Gesellschaft integriert. Die Mutter spricht gut Deutsch, die Kinder besuchen erfolgreich Schulen bzw. Kindertagesstätten. Die älteste Tochter macht eine Ausbildung zur Erzieherin, die Söhne sind Mitglied im Sportverein. Am „interkulturellen Treff“ in ihrer neuen Heimatstadt Grimma nehmen die Familienmitglieder regelmäßig teil. Ein formelles Bleiberecht erhält die Familie gleichwohl nicht: Das Einreisedatum liegt bezogen auf den Stichtag einen Monat zu spät.

Herr R. gehört der Volksgruppe der Roma an, die im Kosovo zwischen allen Stühlen sitzt und von Nationalisten beider Lager verfolgt wird. In Deutschland dagegen hat er eine neue Zukunft gefunden. Die Sprache hat er schnell erlernt. Seit 2002 arbeitet er ununterbrochen und wird von den Kollegen sehr geschätzt. Für Menschen wie ihn wurde die Bleiberechtsregelung eigentlich geschaffen. In den Genuss eines Aufenthaltstitels kommt er dennoch nicht: Für den gesetzlichen Stichtag, nach dem die erforderliche Aufenthaltsdauer berechnet wird, ist er ganze zwölf Tage zu spät nach Deutschland eingereist. Doch die Familie hatte Glück. Mittlerweile hat die Härtefallkommission positiv entschieden und die Familie ein humanitäres Aufenthaltsrecht bekommen.

Auch Herr B. ist ein Roma aus dem Kosovo, lebt aber schon seit 1999 in Deutschland. Herr B. spricht gut Deutsch, wohnt mit seiner Frau in einer eigenen Wohnung und hat guten Kontakt zu Nachbarn und Arbeitskollegen. Seine erwachsenen Kinder sind inzwischen ausgezogen. Sie sind selbst berufstätig und haben eigene Familien gegründet. Herrn B. fehlen 17 Tage, um als „Altfall“ zu gelten. Er lebt und arbeitet deshalb in Deutschland weiter ohne Bleiberecht.

### Kurzfristige Unterbrechungen

Die beiden Bleiberechtsregelungen verlangen, dass sich der Ausländer „seit“ sechs bzw. acht Jahren in Deutschland aufhält. In der Praxis gibt es viele Familien und Einzelpersonen, die sich bereits seit zehn, manchmal sogar schon seit über 15 oder 20 Jahren nicht mehr in ihrem Heimatland aufgehalten und in dieser Zeit fast nur in Deutschland gelebt haben. Wenn sie zwischenzeitlich jedoch für kurze Zeit versucht hatten, in einem anderen EU-Staat Schutz zu erhalten, sind sie von der Bleiberechtsregelung ausgeschlossen.

Herr T. musste 1999 zusammen mit seiner Ehefrau aus Dagestan/Russland fliehen. Mittlerweile hat die Familie drei Kinder. Der Asylantrag wurde trotz der bestehenden Gefährdungslage in Dagestan abgelehnt, die Familie könne in einem anderen Landesteil Russlands Schutz finden. Die Existenz dieser so genannten „inländischen Fluchtalternative“ ist allerdings in der Rechtsprechung umstritten. Der Familie gelang es nach Schweden zu kommen und sie beantragte dort Asyl. Dort stellte sich heraus, dass sie bereits in Deutschland ein Asylverfahren betrieben hatte. Deshalb wurde sie nach Deutschland zurück überstellt. Eine Rückführung nach Russland war nicht möglich, weil die dafür notwendigen Dokumente nicht erteilt wurden. Die Familie ist hier gut integriert, spricht hervorragend Deutsch und die Kinder besuchen die Kindertageseinrichtung. Russland ist für die Kinder ein fremdes Land. Nachdem das Arbeitsverbot aufgehoben wurde, hat die Mutter eine Vollzeitstelle, über die der Lebensunterhalt gesichert werden kann. Eine Lösung über die Bleiberechtsregelung ist nicht möglich, da die Familie sich nicht dauerhaft seit dem Stichtag in Deutschland aufgehalten hat, sondern zeitweise in einem anderen EU-Staat.

Bei solchen Aufenthaltsunterbrechungen wäre es wichtig, dass sie nicht dazu führen, dass erneut ein sechs- bzw. achtjähriger Aufenthalt nachgewiesen werden muss.

### **Duldung zum Zeitpunkt des Stichtags**

Die Bleiberechtsregelung findet nur Anwendung, wenn sich die Begünstigten am Stichtag, dem 01.07.2007, geduldet im Bundesgebiet aufgehalten haben.

Familie M, aus der Türkei floh 1999 nach Deutschland, weil dem Vater als kurdischem Aktivist eine Haftstrafe drohte. In Sachsen zog sich das Asylverfahren über zehn Jahre hin. Zum Stichtag war die Familie deshalb nur „gestattet“. Das Bleiberecht wurde folglich verweigert.



### **3. Erfüllen der Integrationsvoraussetzungen**

#### **Sprachkenntnisse**

Schwierigkeiten beim Erfüllen des sog. A 1-Niveaus des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens – der „einfachen deutschen Sprachkenntnisse“ - haben vor allem alte und kranke Personen. Teilweise werden keine Sprachkurse angeboten, die zeitlich so liegen, dass sie mit einer notwendigen Erwerbstätigkeit vereinbar sind.

1998 floh Herr N. mit Ehefrau und drei Kindern aus dem Iran nach Deutschland. Die Familie hat sich hervorragend integriert: Die älteste Tochter macht eine Ausbildung, die zweite besucht die neunte Klasse des Gymnasiums, das jüngste Kind den Kindergarten. Die Mutter arbeitet auf 400-Euro-Basis, Herr N. hat es in einem Schnellrestaurant zum Schichtleiter gebracht. Die Schichtarbeit macht den Besuch eines Sprachkurses unmöglich. Den aber verlangt die zuständige Behörde, um das Bleiberecht zu gewähren. So müsste Herr N. entweder den Arbeitsplatz riskieren oder das Sprachzertifikat – für ein Bleiberecht ist aber beides Voraussetzung.

#### **Nachweis des tatsächlichen Schulbesuchs**

In einigen Bundesländern bzw. bei der Praxis einzelner Ausländerbehörden wird umfassend überprüft, ob alle Kinder während ihrer schulpflichtigen Zeit durchgehend die Schule besucht haben. Sofern ein Kind die Schule „geschwänzt hat“, kann dies dazu führen, dass ganze Familien von der Bleiberechtsregelung ausgeschlossen werden – auch die Kinder, die selbst erfolgreich die Schule besucht haben. Das Kriterium des Nachweises des tatsächlichen Schulbesuchs sollte daher als Voraussetzung für die Anwendung der Bleiberechtsregelung gestrichen werden.



## 4. Ausschlussgründe

### Hinauszögern oder Behindern der Aufenthaltsbeendigung

Die Praxis der Länder und einzelner Ausländerbehörden ist hier sehr unterschiedlich. Teilweise führt bereits das Nicht-Mitwirken an der so genannten „freiwilligen“ Ausreise durch reines Untätigbleiben schon zum Ausschluss aus der Bleiberechtsregelung. Der Ausschlussgrund des Hinauszögerns oder Behinderns der Aufenthaltsbeendigung ist so weit gefasst, dass viele Fälle deshalb von der Bleiberechtsregelung ausgeschlossen werden können. Oft werden Ausländer geduldet, weil sie tatsächlich nicht abgeschoben werden können. Dies liegt teilweise daran, dass ihr Herkunftsstaat sie nicht zurücknehmen möchte. Viele Beratungsstellen wissen, dass es bei einigen Staaten so gut wie aussichtslos ist, Reisedokumente für eine Rückreise zu erhalten. Den Betroffenen wird in solchen Fällen häufig vorgehalten, sie hätten es irgendwann einmal während ihres langjährigen geduldeten Aufenthalts unterlassen, weitere Bemühungen zu unternehmen, um an Rückreisedokumente heranzukommen.

1998 ist Frau S., iranische Christin, nach Deutschland geflohen. Inzwischen hat die heute 28-jährige einen deutschen Schulabschluss nachgemacht und eine Ausbildung zur Zahntechnikerin begonnen. Nebenbei ist sie in einer freikirchlichen Gemeinde engagiert. Dezember 2007: Im dritten Jahr ihrer Berufsausbildung verbletet ihr die Ausländerbehörde, weiter zu arbeiten. Sie habe sich nicht ausreichend bemüht, einen iranischen Pass zu erhalten. Dazu hätte sie aber bei den iranischen Behörden unterschreiben müssen, dass sie „freiwillig“ in den Iran zurückkehrt. Welche Ironie: Um ein Bleiberecht zu erhalten, hätte sie lügen und sich zur Ausreise bereit erklären müssen. Rechtsmittel gegen die Untersagung der Erwerbstätigkeit bleiben erfolglos, Frau S. muss die Ausbildung kurz vor Ende abbrechen. Verängstigt und dem Druck nicht mehr gewachsen, taucht Frau S. schließlich unter, um der Abschiebung in den Iran zu entgehen. Alle Voraussetzungen eines Bleiberechts lagen vor – nur der Pass fehlte.

## Passpflicht

Die Erteilung eines Aufenthaltstitels setzt regelmäßig den Besitz eines gültigen Passes des Herkunftsstaates voraus (vgl. § 3 und 5 Abs. 1 Nr. 4 Aufenthaltsgesetz). Dies wird auch bei der Bleiberechtsregelung verlangt. Zwar ermöglicht das Aufenthaltsgesetz auch, die Aufenthaltserlaubnis in einem Ausweisersatz zu erteilen (§ 48 Abs. 2 Aufenthaltsgesetz) oder in einem Reisedokument für Ausländer (§ 5 Aufenthaltsverordnung), wenn es nicht zumutbar ist, einen gültigen Pass zu besorgen. Teilweise wird in der Praxis die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis mit Verweis auf die Passpflicht verweigert. Zeugen, die bestätigen, dass eine Botschaft sich weigerte, einen Pass auszustellen, wird ebenso misstraut wie Betroffenen.

Familie U. (fünf Kinder) floh 1998 aus dem Kosovo nach Deutschland. Die Mutter besuchte einen Deutschkurs, die Kinder besuchen die Schule. Am „Interkulturellen Treff“ nimmt die Familie regelmäßig teil, um Kontakte zu anderen Einwohnern zu knüpfen. Das Bleiberecht droht nun an den fehlenden Papieren zu scheitern, denn die Familie besitzt nur befristete Passersatzpapiere, in die keine Aufenthaltserlaubnis über den Dezember 2009 hinaus eingetragen werden kann – so die Ausländerbehörde. Eine Auslandsvertretung, die Pässe ausstellt, hat der neue Staat Kosovo in Deutschland noch nicht. Die Papiere aus dem Kosovo zu beschaffen ist für die Familie unmöglich, da sie nicht über die finanziellen Mittel verfügt. Außerdem ist das Bleiberecht gefährdet, da die Eltern und die erwachsenen Kinder mit ihrer Arbeit das vom Gesetzgeber geforderte hohe Familieneinkommen kaum erwirtschaften können.

Frau B. aus der Ukraine ist allein erziehend und taubstumm. Sie hat über die Bleiberechtsregelung eine Aufenthaltserlaubnis gem. § 104a Aufenthaltsgesetz erhalten. Da sie nicht im Besitz eines ukrainischen Passes ist, wurde die Aufenthaltserlaubnis in einem Passersatz eingetragen. Die Aufenthaltserlaubnis ist befristet bis zum 5.03.2009. Die Verlängerung wird abgelehnt. Frau B. müsse zunächst einen ukrainischen Pass vorlegen. Dabei hat die ukrainische Botschaft in einem Parallelfall erklärt, dass man hierfür in der Ukraine angemeldet, sprich in der Ukraine wohnhaft sein müsse. Frau B. hat einen unbefristeten Vollzeitarbeitsvertrag, der durch die Nichtverlängerung gefährdet ist. Auch die Weitergewährung des Kindergeldes hängt davon ab.

Frau S. kam 1989 aus Serbien-Montenegro nach Deutschland. Sie lebt hier seit ihrem zweiten Lebensjahr, legte in Deutschland den Hauptschulabschluss ab und fand Arbeit als Zimmermädchen und Rezeptionistin in einem Hotel in Münster. Frau S. ist gut integriert, bemühte sich sehr um ihre Arbeit und engagierte sich bei interkulturellen Projekten. Das Bleiberecht wurde allein deshalb nur befristet gewährt, weil im Kosovo ihre Geburtsurkunde nicht mehr auffindbar war und Frau S. deshalb keinen Pass vorlegen konnte. So verzögerte sich das Verfahren um zwei Jahre. Mittlerweile hat sie den Pass, doch das Hotel schloss Anfang 2008, und die allein erziehende Mutter wurde arbeitslos. Damit ist das Bleiberecht wieder in weite Ferne gerückt.

#### **Ablehnung als „offensichtlich unbegründet“**

Nach § 10 Abs. 3 S. 2 Aufenthaltsgesetz darf bei einer Ablehnung des Asylantrages als „offensichtlich unbegründet“ nach § 30 Abs. 3 des Asylverfahrensgesetzes vor der Ausreise kein Aufenthaltstitel erteilt werden. Hierzu reicht es schon aus, wenn das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge nach der ersten Anhörung der Auffassung ist, dass das Vorbringen „in wesentlichen Punkten unsubstantiiert und widersprüchlich ist“. In der Folge sind Flüchtlinge, deren Asylantrag mit „offensichtlich unbegründet“ abgelehnt wurde, entgegen der Intention der Regelung von der Bleiberechtsregelung ausgeschlossen.

Die syrische Familie A. kam 1996 nach Deutschland. Für ihren Lebensunterhalt kann die in Nordrhein-Westfalen lebende vierköpfige Familie durch Erwerbstätigkeit selbst sorgen. Die Kinder erzielen hervorragende schulische Leistungen, sie sprechen perfekt Deutsch. Über die Kinder ist man im örtlichen Sportverein eingebunden, zu den Nachbarn besteht ein offenes und gutes Verhältnis. Nach 13 Jahren in ihrer neuen Heimat hat die Familie aber immer noch kein Bleiberecht erhalten, denn ihr Asylantrag wurde einst als „offensichtlich unbegründet“ abgelehnt. Es bleibt nur noch ein Antrag bei der Härtefallkommission - mit ungewissem Verfahrensausgang.

## Straftaten und „Sippenhaft“

Voraussetzung ist nach § 104a Abs. 1 S. 1 Nr. 6 Aufenthaltsgesetz, dass der Ausländer keine Straftaten begangen hat. Hierbei gilt eine Bagatellgrenze von 50 bzw. 90 Tagessätzen.



### § 104a Abs. 1 S. 1 Nr. 6 Aufenthaltsgesetz

„6. nicht wegen einer im Bundesgebiet begangenen vorsätzlichen Straftat verurteilt wurde, wobei Geldstrafen von insgesamt bis zu 50 Tagessätzen oder bis zu 90 Tagessätzen wegen Straftaten, die nach dem Aufenthaltsgesetz oder dem Asylverfahrensgesetz nur von Ausländern begangen werden können, grundsätzlich außer Betracht bleiben.“

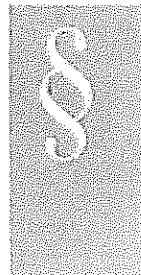
Diese Bagatellgrenze kann im Einzelfall schnell erreicht sein, ohne dass der Straftat ein Sachverhalt zugrunde liegt, der den Ausschluss aus einer humanitären Regelung rechtfertigt. In der Praxis wird davon ausgegangen, dass das Gesetz hier eine strikte Obergrenze zieht. Bei Verurteilungen, die 50 bzw. 90 Tagessätze überschreiten, ist der Ausschluss zwingend und kein Bewertungsspielraum gegeben.

Herr D. lebt in Bayern. Der Iraker floh 1999 nach Deutschland, die deutsche Sprache beherrscht er sehr gut. Im Mai 2008 wurde ihm die erste Arbeitserlaubnis erteilt. Das Bleiberecht aber wird ihm unter Hinweis auf eine Vorstrafe von 80 Tagessätzen verweigert: Bei der Einreise habe Herr D. gefälschte Dokumente vorgelegt. Damals hat Herr D. gegen den Strafbefehl keinen Einspruch eingelegt, obwohl er die Dokumente von seiner Heimatstadt Sulaimaniya erhalten hatte. Ein gerichtlicher Gutachter prüft jetzt bereits seit einem Jahr die Echtheit des irakischen Ausweises. Flüchtlinge haben aufgrund der Fluchtsituation häufig große Schwierigkeiten, an Dokumente heranzukommen. Bei irakischen Dokumenten ist es oft schwierig zu erkennen, ob es sich tatsächlich um Originale handelt, denn viele Dokumente sind nur durch Bestechung über Mittelspersonen zu erlangen. Es handelt sich zwar um einen Vorwurf, dem Menschen, die immer nur in Deutschland gelebt haben, nie ausgesetzt sein werden. Dennoch handelt es sich bei Betrug um ein Delikt, das in einem anderen Kontext auch Deutsche begehen könnten. Somit gilt die 50 Tagessatz-Grenze bei Herrn D. und eine Aufenthaltserlaubnis nach der Bleiberechtsregelung ist nicht möglich.

Sofern bei einem Familienmitglied eine solche Straftat vorliegt, führt dies automatisch auch zum Ausschluss der anderen in der häuslichen Gemeinschaft lebenden Familienmitglieder von der Bleiberechtsregelung (sogenannte „Sippenhaft“). Von der Härtefallregelung in § 104a Abs. 3 S. 2 Aufenthaltsgesetz wird in der Praxis nur selten Gebrauch gemacht.

#### § 104a Abs. 3 Aufenthaltsgesetz

(3) Hat ein in häuslicher Gemeinschaft lebendes Familienmitglied Straftaten im Sinne des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 6 begangen, führt dies zur Versagung der Aufenthaltserlaubnis nach dieser Vorschrift für andere Familienmitglieder. Satz 1 gilt nicht für den Ehegatten eines Ausländers, der Straftaten im Sinne des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 6 begangen hat, wenn der Ehegatte die Voraussetzungen des Absatzes 1 im Übrigen erfüllt und es zur Vermeidung einer besonderen Härte erforderlich ist, ihm den weiteren Aufenthalt zu ermöglichen. Sofern im Ausnahmefall Kinder von ihren Eltern getrennt werden, muss ihre Betreuung in Deutschland sichergestellt sein.



Ein junger Mann aus dem Kosovo kam im Januar 2000 mit seinen Eltern nach Deutschland. Es gelang ihm, erfolgreich die Hauptschule abzuschließen. Nach verschiedenen Praktika hat er eine Lehrstelle in Aussicht. In Freiburg, wo er wohnt, arbeitet er in einem Jugendhaus mit. Sein Vater ist mehrmals ohne Fahrerlaubnis Auto gefahren. Wegen der Strafe war ein Antrag auf Bleiberecht aussichtslos: Der junge Mann musste seine Eltern verlassen, damit er nicht mit einem Straftäter „in häuslicher Gemeinschaft“ lebt. Der junge Mann leidet unter der Situation sehr, doch nur so hat sein Antrag auf ein Bleiberecht Aussicht auf Erfolg.

1993 floh Frau O. mit ihrem „Mann“, mit dem sie standesamtlich nicht verheiratet ist, und ihren Kindern nach Deutschland. Sie ist Kurdin und stammt aus dem Südosten der Türkei, wo der Bürgerkrieg gerade seinen Höhepunkt erreicht hat. Frau O. nimmt an Sprachfördermaßnahmen des Diakonischen Werks teil, weil sie keinen Zugang zum Integrationskurs hat. Die Kinder besuchen erfolgreich die Realschule und das Gymnasium. Der „Mann“ von Frau O. gerät auf die schiefe Bahn, wird Anfang 2008 zu drei Jahren Haft verurteilt und soll in Kürze abgeschoben werden. Frau O. und die Kinder sollen jetzt wegen der „Sippenhaftregelung“ aus der Bleiberechtsregelung herausfallen.

## 5. Sonderregelung für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge

Die günstigere Sechs-Jahre-Regelung gilt auch für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge.



### § 104a Abs. 2 S. 2 Aufenthaltsgesetz:

Das Gleiche gilt für einen Ausländer, der sich als unbegleiteter Minderjähriger seit mindestens sechs Jahren ununterbrochen geduldet, gestattet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen im Bundesgebiet aufgehalten hat und bei dem gewährleistet erscheint, dass er sich auf Grund seiner bisherigen Ausbildung und Lebensverhältnisse in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland einfügen kann.

G. – damals 14 Jahre alt – musste im Oktober 2000 allein nach Deutschland fliehen. Sie absolvierte in Deutschland erfolgreich die Schule mit dem Hauptschulabschluss. Sie spricht sehr gut Deutsch und könnte jetzt mit einer Berufsausbildung beginnen. Dennoch erhält sie keine Aufenthaltserlaubnis nach der Bleiberechtsregelung. Für die Anwendung der Sechs-Jahre-Regelung genüge es nicht, als unbegleitete Minderjährige eingereist zu sein, vielmehr müsste sie sich sechs Jahre lang als Minderjährige in Deutschland aufgehalten haben. G. versteht nicht, warum bei anderen Flüchtlingsjugendlichen, die mit ihren Eltern kamen, ein Aufenthalt von sechs Jahren genügt, bei ihr hingegen nicht. Die Ausländerbehörde hat mittlerweile den Antrag auf Erteilung der Aufenthaltserlaubnis abgelehnt, weil sie keinen gültigen äthiopischen Nationalpass vorgelegt hat. Ohne Vorlage einer Bestätigung der Ausländerbehörde, dass eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird, wenn der Pass vorgelegt wird, ist es allerdings nicht möglich, von der Botschaft einen Pass zu erhalten. Diese Bescheinigung wurde ihr jedoch verweigert.

Um dem Schicksal unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge auch in Zukunft gerecht werden zu können, ist es wichtig, die Kopplung an einen bestimmten Stichtag aufzugeben. Auf jeden Fall bedarf es einer Klarstellung, dass es genügt, dass der unbegleitete minderjährige Flüchtling bei der Einreise minderjährig war.

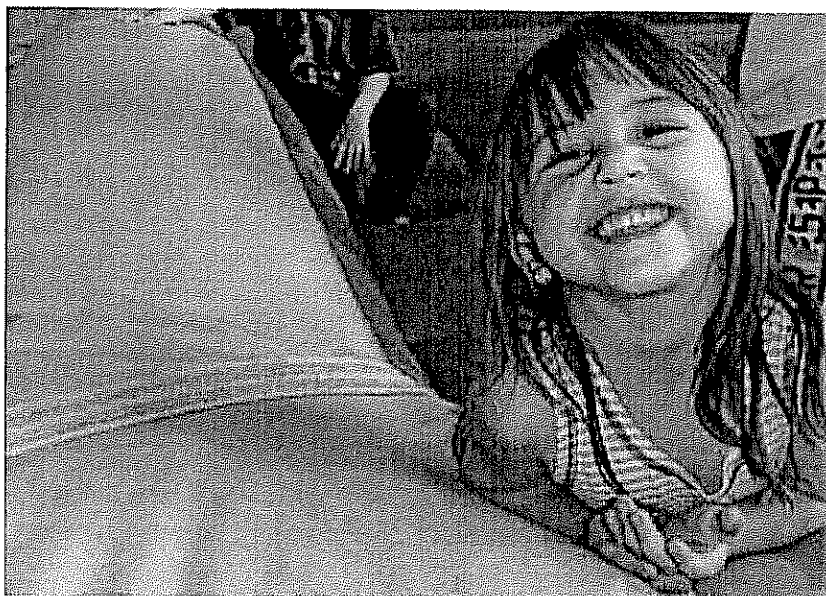


# 3 Forderungen

Die beschriebenen Problemkonstellationen zeigen deutlich, dass eine Verlängerung und Nachjustierung der gesetzlichen Bleiberechtsregelung dringend erforderlich ist, damit sie ihrem Auftrag genügt und humanitären Gesichtspunkten gerecht werden kann. Dies bedeutet konkret:

- Die Aufenthaltserlaubnis muss auch verlängert werden, wenn der Lebensunterhalt nur anteilig gesichert ist.
- Den Betroffenen muss ermöglicht werden, sich für den Arbeitsmarkt zu qualifizieren, um langfristig unabhängig von öffentlichen Leistungen leben zu können. Die Anforderungen an die eigenständige Lebensunterhaltssicherung müssen gesenkt werden.
- Zunächst nur befristete Tätigkeiten, Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse wie auch eine unverschuldete Arbeitslosigkeit dürfen nicht zum Ausschluss aus der Bleiberechtsregelung führen.
- Eine Aufenthaltserlaubnis muss auch gewährt werden, wenn Menschen nicht arbeiten können, weil sie z. B. krank oder alt sind, Kinder erziehen oder Angehörige pflegen.
- Die Stichtagsregelung muss aufgehoben und stattdessen eine Mindestaufenthaltsdauer eingeführt werden.
- Unterbrechungen des Aufenthaltes dürfen nicht zu einem Verlust des Bleiberechts führen; frühere Aufenthaltszeiten sollten angerechnet werden.
- Die Bleiberechtsregelung muss auch für Personen greifen, die noch im Asylverfahren sind.





- In der Beurteilung der Ausschlussgründe und der Mitwirkungspflichten muss der Einzelfall angemessen gewürdigt werden können. Die umsetzenden Behörden sollten auch in der Beurteilung geringfügiger Verfehlungen in der Vergangenheit und der Erfüllung der Mitwirkungspflichten bei der Ausreise (z. B. dem Beschaffen gültiger Ausweispapiere) einen Spielraum für die Würdigung des Einzelfalls haben. Maßgebliches Kriterium für die Entscheidung sollte dabei die Integrationsprognose sein.
- Bei Straftaten mit geringem Unrechtsgehalt sollte nach Würdigung des Einzelfalls ein Bleiberecht gewährt werden.
- Die Ablehnung als „offensichtlich unbegründet“ in einem früheren Asylverfahren sollte niemanden von der Bleiberechtsregelung ausschließen.
- Die Gewährung des Bleiberechts sollte nicht daran geknüpft werden, dass zunächst ein sogenannter „Nationalpass“ besorgt wird.
- Familienmitglieder sollten auch dann bleiben dürfen, wenn andere Familienmitglieder wegen schwerer Straftaten aus der Bleiberechtsregelung ausgeschlossen sind.



**Aktion Bleiberecht:  
Aktualisierung des Erfahrungsberichtes  
„Kettenduldungen beenden –  
humanitäres Bleiberecht sichern“**

(Stand Juli 2010)

Dieses Blatt aktualisiert den Erfahrungsbericht „Kettenduldungen beenden – humanitäres Bleiberecht sichern“ von Diakonie und Caritas.

Seit der Fertigstellung des Berichtes wurden in den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Aufenthaltsgesetz (in Kraft seit 31.10.2009) die Altfallregelung nach § 104a AufenthG inhaltlich konkretisiert und in einigen Punkten Spielräume zugunsten der Betroffenen erweitert. Im Dezember 2009 beschlossen die Innenminister der Länder für die zum 31.12.2009 auslaufenden Altfallregelungen eine Anschlussregelung für diejenigen, die alle Voraussetzungen außer der geforderten Lebensunterhaltssicherung erfüllten. Hier wurden die Anforderungen reduziert.

**Beide Neuerungen lösten die drängenden humanitären Fragen nicht. Die in Kapitel 3 des Erfahrungsberichtes veröffentlichten Forderungen von Diakonie und Caritas bleiben bestehen.**

Im Folgenden stellen wir die zentralen Punkte dar.

**Erfahrungsbericht Kapitel 1  
Die beiden Bleiberechtsregelungen im Überblick**

(Ergänzung zu Bericht S. 10):

**Der Beschluss der Innenministerkonferenz (IMK) vom 05.12.2009**

Zusätzlich zu den Verlängerungsregelungen des § 104a (5) und (6) AufenthG konnten folgende Personengruppen eine Aufenthaltserlaubnis nach § 23 (1) AufenthG erhalten:

- Personen, die am 31.12.2009 mindestens für die letzten sechs Monate oder bis zum 31.01.2010 für die kommenden sechs Monate zumindest eine Halbtagsbeschäftigung nachweisen können, erhalten eine Aufenthaltserlaubnis bis zum 31.12.2011.
- Personen, die zwischen dem 01.07.2007 und dem 31.12.2009 entweder ihre Schul- oder Berufsausbildung mit einem Abschluss erfolgreich beendet haben oder sich derzeit in einer Berufsausbildung befinden, erhalten eine Aufenthaltserlaubnis für zwei Jahre.

- Personen, die nachweisen können, dass sie sich um die Sicherung des Lebensunterhalts (für sich und etwaige Familienangehörige) durch eigene Erwerbstätigkeit bemüht haben, erhalten für zwei weitere Jahre eine Aufenthaltserlaubnis „auf Probe“, wenn bei ihnen angenommen werden kann, dass der Lebensunterhalt danach völlig eigenständig durch Erwerbstätigkeit gesichert sein wird. „Auf Probe“ bedeutet, dass der Familiennachzug und die Aufenthaltsverfestigung ausgeschlossen sind.

Die anderen Voraussetzungen der gesetzlichen Altfallregelung zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 104a (Integrationsvoraussetzungen, Ausschlussgründe etc.) gelten im wesentlichen weiterhin, der Beschluss verweist darauf.

## **Erfahrungsbericht Kapitel 2 Ausgewählte Probleme bei der Umsetzung der Bleiberechtsregelungen**

In Bezug auf 1. *Erwerbstätigkeit und eigenständige Lebensunterhaltssicherung* (Bericht S. 12-24) hat sich durch die Innenministerkonferenz im Dezember 2009 einiges verbessert. Die Frist zur Sicherung des Lebensunterhalts (LUH) wurde von der Innenministerkonferenz verlängert. Von der Pflicht zur vollständigen Sicherung des LUH wird bis Ende 2011 teilweise abgesehen.

Humanitäre Kriterien hingegen, die Diakonie und Caritas bei der Bewertung des Aspekts des LUH einfordern, haben keine Beachtung gefunden. Dies betrifft vor allem kranke und traumatisierte, behinderte und alte Menschen sowie pflegende Angehörige und Alleinerziehende.

In Bezug auf 2. *Erfüllung des Einreisestichtages – Dauer des Aufenthalts in Deutschland* (Bericht S. 25-29) bleiben die Problembeschreibungen hier und die entsprechenden Forderungen (in Kapitel 3, S. 38f) von Diakonie und Caritas vollständig bestehen. Inzwischen sind erneut wieder viele geduldete Menschen sechs bzw. acht Jahre in Deutschland. Diakonie und Caritas setzen sich dafür ein, dass (neben den individuellen humanitären Aufenthaltsmöglichkeiten des § 25 Abs. 5 AufenthG) eine stichtagsfreie Bleiberechtsregelung im humanitären Aufenthaltsrecht verankert wird, um Kettenduldungen systematisch entgegen zu wirken. Dies soll auch Menschen mit Aufenthaltsgestattungen und anderen humanitären Aufenthaltserlaubnissen einschließen.

In Bezug auf 3. *Erfüllen der Integrationsvoraussetzungen* (Bericht S. 30) bleiben die Problembeschreibungen und Forderungen von Diakonie und Caritas in Kapitel 3 (S. 38f) aktuell. (Korrektur: auf Seite 30 des Berichtes muss es statt „A1-Niveau“ bezüglich der Sprachkenntnisse „A2-Niveau“ heißen.)

Einige Entwicklungen in Bezug auf 4. *Ausschlussgründe* (Bericht S. 31-35) sind positiv zu bewerten: Bei den so genannten Mitwirkungspflichten wurden in den Verwaltungsvorschriften Verbesserungen eingeführt: Sie sehen vor, einen „großzügigen Maßstab anzulegen“, wenn Geduldete die Beendigung ihres eigenen Aufenthalts hinauszögern oder behindern, die Behörde soll bei einer „Gesamtbetrachtung“ des Einzelfalles berücksichtigen, dass Falschangaben vielleicht schon länger zurückliegen, später korrigiert wurden oder dass sich der Geduldete erfolgreich um Integration bemüht hat, „so dass der Vorwurf aus heutiger Sicht weniger schwer wiegt.“

Diakonie und Caritas kritisieren, dass Geduldete, deren Asylanträge als „offensichtlich unbegründet“ abgelehnt wurden, in der Regel aufgrund § 10 Abs. 3 AufenthG nicht von der Bleiberechtsregelung profitieren konnten, obwohl die Kriterien für ein Bleiberecht substantiell andere sind als die zur Gewährung von Asyl oder die Anerkennung als Flüchtling.

Beim Thema „Sippenhaft“ gibt es Verbesserungen in einzelnen Bundesländern. Es bedarf aber weiterhin der Nachbesserung in Bezug auf Verurteilungen wegen Straftaten: Strafen mit geringem Unrechtsgehalt sollten unbeachtet bleiben. Bei einem höheren Strafraumen sollte zumindest der Einzelfall betrachtet werden können.

In Bezug auf 5. *Sonderregelungen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge* (Bericht S. 36) sind die Beschreibungen und Forderungen weiterhin aktuell.

Internetauftritt zur Aktion Bleiberecht: [www.aktion-bleiberecht.de](http://www.aktion-bleiberecht.de)

Der Internetauftritt zur Aktion von Diakonie und Caritas [www.aktion-bleiberecht.de](http://www.aktion-bleiberecht.de) bildet die Vielfalt des Engagements für eine Bleiberechtsregelung im Land ab. Aus fast allen Bundesländern sind verschiedene Aktionen wie Synodenbeschlüsse, Resolutionen, Podiumsdiskussionen und Unterschriftenaktionen etc. zu finden. Auch Dokumente der politischen Diskussion sind abgebildet, wie Anfragen oder Gesetzentwürfe im Parlament. Der Internetauftritt soll der Information über die weiterhin bestehende Problematik sowie der Vernetzung dienen. Hier finden Sie auch Vorschläge und Materialien für die Öffentlichkeitsarbeit wie z.B. Musterresolutionen für kommunale Beschlüsse. Zudem freuen wir uns, auch Ihre Aktionen einzustellen.

# Diakonie

**Diakonisches Werk  
der Evangelischen Kirche in Deutschland e.V.**  
Zentrum Familie, Integration, Bildung und Armut  
Arbeitsfeld Flüchtlings- und Asylpolitik  
Reichensteiner Weg 24  
14195 Berlin

Sebastian Ludwig  
Telefon: (030) 83001-341  
E-Mail: [bleiberecht@diakonie.de](mailto:bleiberecht@diakonie.de)



**Deutscher Caritasverband e.V.**  
Abteilung Soziales und Gesundheit  
Referat Migration und Integration  
Karlstraße 40  
79104 Freiburg i. Br.

Tobias Mohr  
Telefon: (0761) 200-475  
E-Mail: [migration.integration@caritas.de](mailto:migration.integration@caritas.de)