

Berlin, im März 2006  
Stellungnahme Nr. 57/06

## **Stellungnahme des Deutschen Anwaltvereins**

**durch den Ausschuss Ausländer- und Asylrecht**

**zum Erfordernis einer Bleiberechtsregelung  
für langjährig Geduldete**

Mitglieder des Ausschusses:

Rechtsanwältin Veronika Arendt-Rojahn, Marburger Str. 5, 10789 Berlin (Vorsitzende)

Rechtsanwalt Helmut Bäcker, Klingerstraße 24, 60313 Frankfurt/M.

Rechtsanwalt Jürgen Moser, Alexandrinenstraße 2-3, 10969 Berlin

Rechtsanwalt Volkert Ohm, Am Wall 151-152, 28195 Bremen

Rechtsanwalt Victor Pfaff, Allerheiligentor 2-4, 60311 Frankfurt/M.

Rechtsanwalt Rainer Schmid, Vorstadtplatz 15, 72202 Nagold

Rechtsanwältin Susanne Schröder, Blumenauerstraße 1, 30449 Hannover

Rechtsanwalt Klaus-Peter Stiegeler, Heinrich-von-Stephan-Str. 8 b, 79068 Freiburg

zuständiger DAV-Geschäftsführer:

Rechtsanwalt Philipp Wendt, Berlin

Verteiler:

- Bundesministerium des Innern
- Bundesministerium der Justiz
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration
- Landesministerien und Senatsverwaltungen des Inneren
  
- Innenausschuss des Bundestages
- Rechtsausschuss des Bundestages
- Innenausschüsse der Landtage
- Arbeitsgruppen Inneres der im Bundestag vertretenen Parteien
  
- UNHCR Deutschland
- Katholisches Büro in Berlin
- Bevollmächtigte des Rates der EKD bei der Bundesrepublik Deutschland
- Bundesrechtsanwaltskammer
- Deutscher Richterbund
- Bund Deutscher Verwaltungsrichter
- PRO ASYL, Bundesweite Arbeitsgruppe für Flüchtlinge e. V.
- Deutscher Gewerkschaftsbund (Bundesvorstand)
- Neue Richtervereinigung (NRV)
  
- Vorsitzende der DAV-Gesetzgebungsausschüsse
- Landesverbände des DAV
- Geschäftsführender Ausschuss der Arbeitsgemeinschaft Ausländer- und Asylrecht
  
- NVwZ
- ZAR
- Asylmagazin

*Der Deutsche Anwaltverein (DAV) ist der freiwillige Zusammenschluss der deutschen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Der DAV mit derzeit ca. 60.000 Mitgliedern vertritt die Interessen der deutschen Anwaltschaft auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.*

## **I. Ausgangslage**

Aus Anlass der am 16. November 2006 in Nürnberg tagenden Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder fordert der DAV, eine großzügige Bleiberechtsregelung für langfristig in Deutschland geduldete Ausländer zu beschließen.

Immer noch werden in Deutschland ca. 200.000 Ausländer geduldet. Der Großteil von ihnen erhält diese Duldung in Form einer Kettenduldung seit mehreren Jahren. Geduldete Ausländer leben nicht rechtmäßig in Deutschland und haben deshalb viele Nachteile hinzunehmen.

Das Zuwanderungsgesetz hat in den Regelungen des humanitären Aufenthalts gem. § 25 Abs. 4 und 5 AufenthG einen weiteren Versuch unternommen, langfristig geduldete Ausländer in ein legales Aufenthaltsrecht zu überführen. Dieser Versuch hat bislang nicht zu dem vom Gesetzgeber intendierten Ergebnis geführt, weil die Normen von Behörden und Gerichten zu restriktiv ausgelegt werden. Statt dessen ist zu beobachten, dass sich für die meisten dieser geduldeten Menschen der unsichere Rechtsstatus nicht ändert, auch wenn sie – was jedenfalls auf Kinder und Jugendliche zutrifft - in Deutschland aufgewachsen sind, deshalb in der Regel kaum Verbindung zum Herkunftsstaat besitzen und de facto zu Inländern geworden sind. Daher ist es integrationspolitisch geboten, dass diese Menschen einen gesicherten Aufenthaltsstatus erhalten.

Die jüngst in der Politik geäußerte Vorstellung, den Betroffenen den generellen Zugang zum Arbeitsmarkt weiterhin vorzuenthalten und sie durch Verlängerung der Duldung zunächst auf die Möglichkeit zu verweisen, dass sie durch Arbeitsaufnahme in der Lage sind, aus der Sozialhilfe herauszukommen, geht an der Realität vorbei. Das ist durch die Erfahrungen in der Vergangenheit bereits bewiesen. Ohne generellen Arbeitsmarktzugang lässt sich das Problem für die Betroffenen nicht lösen. Sie erhalten unter Berücksichtigung des Nachrangigkeitsprinzips einfach keine Arbeitserlaubnis.

Ebenso wenig lässt sich das Problem dadurch lösen, die Betroffenen auf den Niedriglohnsektor zu verweisen, wo es zu wenig deutsche Arbeitssuchende gibt. Eine Familie mit drei Kindern benötigt um unabhängig vom Anspruch auf staatliche Leistungen zu sein. einen Nettolohn von mindestens 12 EURO.

Wie bereits in der DAV-Stellungnahme Nr. 53/05 vom November 2005 (im Internet: <http://www.anwaltverein.de/03/05/2005/53-05.pdf>) ausgeführt, muss eine Bleiberechtsregelung so ausgestaltet sein, dass die Betroffenen von ihr auch tatsächlich profitieren können. Die seit dem 01.01.2005 geltende Beschäftigungsverfahrensverordnung sieht den generellen Arbeitsmarktzugang vor für Personen, die im Besitz eines Aufenthaltsrechts sind und sich seit mindestens vier Jahren mit Aufenthaltsgestattung oder Duldung in Deutschland aufgehalten haben. Es ist rechtspolitisch nicht vermittelbar, Personen, die unter eine Bleiberechtsregelung fallen, von dieser Bestimmung auszunehmen.

Eine Bleiberechtsregelung die aus täglicher anwaltlicher Erfahrung der Situation der Betroffenen und den humanitären Anforderungen entspricht, sollte wie folgt gefasst werden:

## **II. Bleiberechtsregelung für langjährig geduldete nach § 23 AufenthG**

1.

- a) Den Mitgliedern einer ausländischen Familie mit einem oder mehreren Kindern, deren Aufenthalt gestattet oder nur geduldet ist oder die sich innerhalb einer Ausreisefrist befinden, kann eine Aufenthaltserlaubnis mit dem Recht zur Arbeitsaufnahme erteilt werden, wenn sie vor dem 20.11.2000 eingereist sind und zu diesem Zeitpunkt wenigstens ein Kind minderjährig war, sofern eine wirtschaftliche, soziale und rechtliche Einordnung stattgefunden hat. Es ist ausreichend, wenn ein Elternteil mit einem Kind zum Stichtag eingereist war oder ein Kind seit der Geburt im Bundesgebiet lebt.
- b) Dasselbe gilt für Ehepaare ohne Kinder oder Alleinstehende mit der Maßgabe, dass die Einreise vor dem 20.11.1998 stattgefunden haben muss.

2. Die Erteilung eines Aufenthaltstitels scheidet aus, sofern die Ausreise aus Gründen hinausgezögert wurde, die unter keinem Gesichtspunkt zu rechtfertigen sind.

3. Eine erforderliche Integration kann angenommen werden, wenn davon ausgegangen werden kann,

- a) dass der Lebensunterhalt künftig ohne Inanspruchnahme von Sozialhilfe gesichert

werden kann.

Ausnahmen kommen in Betracht,

- bei Auszubildenden in einem anerkannten Lehrberuf;
- Familien mit Kindern, die auf ergänzende Hilfe zum Lebensunterhalt angewiesen sind;
- Alleinerziehende mit kleinen Kindern, soweit eine Arbeitsaufnahme nicht zumutbar ist;
- bei Personen, die aus einem von ihnen nicht zu vertretenen Grund den Lebensunterhalt nicht ohne Inanspruchnahme von Leistungen nach dem Zweiten oder Zwölften Buch Sozialgesetzbuch bestreiten können;

b) ausreichender Wohnraum vorhanden ist; eine Heimunterbringung schadet nicht, sofern absehbar ist, dass nach Arbeitsaufnahme eine Wohnung bezogen werden kann;

c) Ausweisungsgründe gem. § 55 Abs. 2 Ziff. 1-4 § 53 AufenthG nicht vorliegen;

d) der Ausländer während seines Aufenthalts im Bundesgebiet keine vorsätzliche Straftat begangen hat, deretwegen er verurteilt wurde; eine Geldstrafe bis zu 180 Tagessätzen oder eine Haftstrafe bis zu sechs Monaten, deren Vollstreckung zur Bewährung ausgesetzt worden ist, bleiben außer Betracht.

4. Unverschuldete Arbeitslosigkeit steht einer Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis nicht entgegen.

### **III Begründung**

Eine derartige Regelung ist hauptsächlich aus zwei Gründen dringend geboten:

1.

a) In den 90er Jahren haben Menschen vor allem aus der Türkei, Afghanistan, Irak und vom Balkan Schutz vor Krieg und Bürgerkrieg in Deutschland gesucht. Darunter befanden sich viele, die Opfer traumatisierender Übergriffe geworden sind. Auch wenn ein Schutzstatus nicht zugesprochen worden war, so erschien vielen aus verständlichen Gründen eine „freiwillige“ Rückkehr als unzumutbar.

b) Insbesondere ist auf Kinder Rücksicht zu nehmen. Trotz widriger Lebensumstände haben sie sich sprachlich und sozial eingelebt. Viele von ihnen erbringen in der Schule

gute Leistungen. Es wäre auch aus demographischen Gründen töricht, gut integrierte Kinder, die einen Leistungswillen bewiesen haben, des Landes zu verweisen.

2. Der Gesetzgeber ging davon aus, dass mit der Vorschrift des § 25 AufenthG (Aufenthalt aus humanitären Gründen), genügend rechtlicher Handlungsspielraum zur Lösung aufenthaltsrechtlicher Probleme beim Aufenthalt aus humanitären Gründen geschaffen sei und dies zur Abschaffung der Kettenduldung führen werde. Die Erwartung hat sich nicht erfüllt. Im Gegenteil: Der Evaluierungsbericht zum Zuwanderungsgesetz vom Juli 2006 sieht das Aufenthaltsrecht aus humanitären Gründen primär unter dem Aspekt der weiteren Verschärfung der Erteilungsvoraussetzungen und ist im Ergebnis geeignet, eine weitere Verschärfungswelle im Ausländerrecht vorzubereiten. Das vom Koalitionsvertrag beabsichtigte Ziel, humanitäre Härten zu beseitigen, wird, sollten die Vorschläge Gesetz werden, ins Gegenteil verkehrt.

Die Bleiberechtsregelungen von 2001 für Personen aus dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien und von 2005 für Afghanistan haben im Ergebnis in den meisten Fällen deshalb nicht zu einer Aufenthaltserlaubnis geführt, weil sie daran anknüpften, dass eine zweijährige Erwerbstätigkeit nachgewiesen sein musste. Diese Voraussetzung konnte in den meisten Fällen nicht erfüllt werden, weil mit Aufenthaltsgestattung (während des Asylverfahrens) oder mit Duldung, i.d.R. nach Abschluss des Asylverfahrens der deutsche Arbeitsmarkt den betroffenen Personen praktisch verschlossen war. Angesichts der Lage auf dem Arbeitsmarkt und des Vorrangigkeitsprinzips hatten sie praktisch ohne Aufenthaltserlaubnis keine Chance, eine Arbeitserlaubnis zu erhalten.