

Berlin, im November 2005
Stellungnahme Nr. 53/05

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 (Berichterstatter)

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
- 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.

- 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.

Aus Anlass der am 08.12.2005 in Karlsruhe tagenden Innenministerkonferenz fordert der DAV den Bundesinnenminister und die Innenminister sowie Innensenatoren der Länder auf, eine großzügige Bleiberechtsregelung für langfristig in Deutschland geduldete Ausländer zu beschließen.

Zur Zeit 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 den Behörden 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 Zuständigkeit hierfür liegt bei den Innenministerien der Länder, die nach § 23 AufenthG im Einvernehmen mit dem Bundesinnenministerium anordnen können, dass bestimmten Ausländergruppen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird.

Anders als das Ausländergesetz von 1990 enthält das Zuwanderungsgesetz (AufenthG) keine Altfallregelung. Für die Behörden und Gerichte bedeutet dies, dass sie weiterhin mit einer Fülle von Altverfahren belastet sind.

Aus diesen Gründen ist eine Altfallregelung in Form einer Bleiberechtsregelung sinnvoll und notwendig.

Anknüpfungspunkt für eine solche Regelung war in der Vergangenheit oftmals die Bleiberechtsregelung für Flüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien aus dem Jahr 2001, die in der Bleiberechtsregelung für afghanische Staatsangehörige von Juni 2005 ihre Fortschreibung erfahren hat.

Die in diesen Regelungen enthaltenen Ausschlussgründe sind allerdings für eine großzügige Lösung nicht geeignet und werden deshalb auch Gerichte und Behörden nur unwesentlich entlasten.

Soweit in diesen Regelungen gefordert wird, dass ein Betroffener seit 2 Jahren in einem dauerhaften Beschäftigungsverhältnis steht, wird dieses Kriterium von vielen geduldeten Ausländern nicht erfüllt werden können. Ein Teil der Betroffenen ist von den Ausländerbehörden gemäß § 11 BeschVerfV mit

einem Arbeitsverbot belegt.

Das Erfordernis einer mindestens zweijährigen Beschäftigung am Stichtag scheitert meist schon daran, dass in der Praxis den Betroffenen häufig nur befristete Arbeitsverhältnisse angeboten werden, die einem dauerhaften Beschäftigungsverhältnis entgegenstehen. Auch erhalten geduldete Ausländer Arbeitsgenehmigungen nur nachrangig, so dass sie zwar häufig Arbeitsplätze finden, die letztlich aber mit "bevorrechtigt zu vermittelnden Personen" besetzt werden. Soweit von den Betroffenen ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis verlangt wird, ist anzumerken, dass viele Betroffene nur Minijobs erhalten, für die allerdings seitens des Arbeitgebers nur Pauschbeträge an die Rentenversicherung gezahlt werden. Ob unter diesen Umständen überhaupt von einem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis gesprochen werden kann, ist zweifelhaft.

Auch stellt der in den bisherigen Bleiberechtsregelungen aufgeführte Ausschlussgrund des ergänzenden Sozialhilfebezugs keine angemessene Regelung dar. Es ist zu beachten, dass von einer solchen Regelung insbesondere Familien mit Kinder negativ betroffen sind, deren sozialhilferechtlicher Gesamtbedarf durch die Arbeitsleistungen der Eltern oft nicht in voller Höhe erreicht werden kann. Geduldete Ausländer erhalten kein Kindergeld. Deshalb ist es für sie ein erhebliches Problem, den sozialhilferechtlichen Bedarf durch Arbeit zu verdienen. In einer Gesellschaft, deren Mitglieder immer weniger Kinder haben und die deshalb zunehmend überaltert, sollten deshalb Familien mit Kindern bevorzugt und nicht benachteiligt werden.

Von einer Bleiberechtsregelung sollten insbesondere unbegleitete Minderjährige begünstigt werden, weil sie für die Bundesrepublik Deutschland ein Zukunftspotential darstellen und im Übrigen den Bezug zu ihren Ursprungsländern durch ihren Aufenthalt und ihre Erziehung in Deutschland meist völlig verloren haben.

Aus den genannten Gründen sind die Rahmenbedingungen der in der Vergangenheit für bestimmte Flüchtlingsgruppen erlassenen Bleiberechtsregelungen zu eng, um den Zweck einer sinnvollen und humanitären Altfallregelung zu erfüllen. Die Regelung sollte so ausgestaltet sein, dass die Betroffenen von ihr auch tatsächlich profitieren können. Eine Bleiberechtsregelung, die aus anwaltlicher Sicht der Situation der Betroffenen und den humanitären Anforderungen entspricht, könnte wie folgt gefasst sein:

Bleiberechtsregelung für langfristig Geduldete nach § 23 AufenthG

1. Anwendungsbereich:

Personen die

- vor dem 01.01.2001 in den Geltungsbereich des AufenthG eingereist sind,
- die mit mindestens einem minderjährigen Kind zusammenleben und vor dem 01.01.2003 in den Geltungsbereich des AufenthG eingereist sind,
- als unbegleitete Minderjährige vor dem 01.01.2004 in den Geltungsbereich des AufenthG eingereist sind oder nach einer Einreise zum Stichtag als Minderjährige ohne Begleitung zurückgelassen wurden,
- als Opfer einer kriegerischer Auseinandersetzungen traumatisiert sind oder
- während ihres Aufenthalts Opfer rechtsradikaler und rassistischer Gewalttaten wurden

wird eine Aufenthaltserlaubnis erteilt.

2. Voraussetzungen

- Der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis dürfen, mit Ausnahme des § 55 Abs. 2 Nr. 6 AufenthG (Sozialhilfebezug), keine Ausweisungsgründe entgegenstehen. Straftaten, die bei der Erteilung der Niederlassungserlaubnis außer Betracht bleiben (siehe die Regelung in § 9 Abs. 1 Nr. 4 AufenthG) stehen der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nicht entgegen.
- Die Aufenthaltserlaubnis soll grundsätzlich nur erteilt werden, wenn der Lebensunterhalt gesichert ist. Eine bei Antragstellung fehlende Arbeitsgenehmigung, oder eine Arbeitslosigkeit, die auf einem nachrangigen Zugang zur Beschäftigung beruhen, stehen der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nicht entgegen. Sofern der Lebensunterhalt im Zeitpunkt der Antragstellung noch nicht durch die Ausübung einer legalen Erwerbstätigkeit gesichert ist, aber die sonstigen Voraussetzungen erfüllt sind, wird dem Ausländer „auf Probe“ eine auf sechs Monate befristete Aufenthaltserlaubnis erteilt, um die Voraussetzungen für den Abschluss eines Arbeitsvertrages zu schaffen.

- Die Aufenthaltserlaubnis soll mit der Auflage versehen werden, dass die Aufnahme einer selbständigen und einer unselbständigen Erwerbstätigkeit erlaubt ist
- Ein vorübergehender oder ergänzender Sozialhilfebezug ist bei Erfüllung der übrigen Voraussetzungen in Kauf zu nehmen, wenn die Betroffenen sich noch in der Ausbildung oder in berufsfördernden oder sonstigen Eingliederungs- oder Förderungsmaßnahmen befinden oder mit minderjährigen Kindern zusammenleben.
- Von dem Erfordernis der eigenständigen Lebensunterhaltssicherung sind auszunehmen psychisch Kranke und Traumatisierte, die nicht oder nur in geringem Umfang arbeiten können.

3. Dauer und Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis

Die Aufenthaltserlaubnis wird, sofern sie nicht „auf Probe“ zur Arbeitsplatzsuche erteilt wird, zunächst befristet für zwei Jahre erteilt und unter den gleichen Erteilungsvoraussetzungen für jeweils drei Jahre verlängert. Sind die Kinder der Betroffenen nach Nr. 1., 2. Spiegelstrich volljährig geworden oder leben die Antragsteller nicht mehr mit diesen in häuslicher Gemeinschaft, so steht dies der Verlängerung Aufenthaltserlaubnis nicht entgegen.

4. Anhängige Verfahren

Die Aufenthaltserlaubnis wird nach einer positiven Vorprüfung erteilt, wenn gleichzeitig noch anhängige Rechtsbehelfe in asyl- und ausländerrechtlichen Verwaltungsstreitverfahren oder ausländer- bzw. asylrechtliche Anträge zurückgenommen werden.