

Frankfurt am Main, den 21. November 2006

Analyse des Bleiberechtsbeschlusses der Innenministerkonferenz vom 17.11.2006

Die Innenministerkonferenz hat am 17. November 2006 eine Bleiberechtsregelung verabschiedet, nachdem drei Tage zuvor die Bundesregierung eine Lösung auf gesetzlicher Ebene angekündigt hatte. Die gesetzliche Bleiberechtsregelung ist durch den IMK-Beschluss nicht hinfällig geworden. Im Gegenteil: Die Landesinnenminister haben eine engherzige Regelung getroffen, die viele Restriktionen enthält. Neben dem Nachweis eines Arbeitsplatzes führt ein langer Katalog an Ausschlussgründen dazu, dass voraussichtlich 80 bis 90 Prozent der Geduldeten keine Chance auf ein Bleiberecht haben werden. Die Innenminister der Länder haben selbst angekündigt, dass nur 20.000 bis 30.000 Geduldete eine Aufenthaltserlaubnis erhalten werden. Eine derartige Misserfolgsquote wäre im Interesse der Betroffenen nicht hinnehmbar. Mehr als 180.000 Geduldete leben in Deutschland nur mit einer Duldung, 120.000 von ihnen seit mehr als fünf Jahren und weitere 20.000 Asylsuchende befinden sich schon länger als fünf Jahre im Asylverfahren. Für die übergroße Mehrheit der Betroffenen bleibt mit dem IMK-Beschluss das Problem der Kettenduldungen bestehen. Zudem hat die IMK lediglich eine Stichtagsregelung beschlossen, die nur für die so genannten Altfälle gilt. Zukünftig entstehende Kettenduldungen werden damit nicht verhindert. Betroffen sind zum Beispiel über 40.000 ehemals anerkannte Flüchtlinge, darunter tausende Iraker, deren Asylstatus vom Bundesamt widerrufen worden ist. Angesichts der drängenden Probleme der Betroffenen muss der Gesetzgeber das Problem der Kettenduldungen durch eine gesetzliche Altfallregelung und eine zukunftsgerichtete Korrektur des Zuwanderungsgesetzes lösen.

Darüber hinaus darf es nicht zu einer allgemeinen Verschärfungswelle im Zuwanderungsrecht kommen. Das geplante Gesetz zur Umsetzung von asyl- und aufenthaltsrechtlichen EU-Richtlinien sollte sich strikt an den Mindestnormen der EU orientieren und nicht neue Restriktionen, wie zum Beispiel die Beschränkung des Familiennachzuges und die Kürzung von Sozialleistungen, einführen. PRO ASYL fordert die Regierungsfractionen auf, die Bleiberechtsregelung nicht als Tauschmasse gegen neue – zum Teil verfassungswidrige – Verschärfungen im Zuwanderungsrecht zu behandeln. Neue humanitäre Probleme und jahrelange Rechtsstreitigkeiten vor dem Bundesverfassungsgericht bzw. Europäischen Gerichtshof wären die Folgen.

PRO ASYL fordert deshalb, dass der Deutsche Bundestag eine wirksame Bleiberechtsregelung mit erfüllbaren Kriterien beschließt und auf eine erneute Verschärfung des Zuwanderungsrechts verzichtet.

Warum die IMK-Bleiberechtsregelung vom 17. November 2006 unzureichend ist:

1. Aufenthaltszeiten (IMK-Beschluss Bleiberecht Nr. II 3.1.)

Nach sechs Jahren Aufenthalt können Familie mit mindestens einem minderjährigen Kind, das den Kindergarten oder die Schule besucht, ein Bleiberecht erhalten. Für alle anderen gilt eine Aufenthaltszeit von acht Jahren. Warum Familien mit Neugeborenen oder Kleinkindern, die noch keinen Kindergartenplatz erhalten, aus der Familienregelung herausfallen, ist nicht nachvollziehbar. Generell sind die Sechs- bzw. Achtjahresfristen sehr lang. Aufgrund dieser sehr langen Zeiten fallen fast die Hälfte aller Geduldeten aus der Regelung heraus.

PRO ASYL hatte sich einerseits für eine generelle Frist von fünf Jahren und andererseits bei besonders verletzlichen Gruppen für verkürzte Fristen eingesetzt.

Bei unbegleiteten Minderjährigen, Traumatisierten und Opfern von rassistischen Übergriffen sind Aufenthaltszeiten von sechs bis acht Jahren nicht zumutbar. Es verletzt das Kindeswohl unbegleitete Minderjährige abzuschieben. Deswegen macht es keinen Sinn, bei dieser Gruppe einen achtjährigen Aufenthalt zur Bedingung für das Bleiberecht zu machen. Eine Aufenthaltsrecht sollte spätestens nach zwei Jahren Aufenthalt erteilt werden. Traumatisierte und Opfer von rassistischer Gewalt sollten sofort ein Bleiberecht bekommen. Bei Traumatisierten bestätigen alle Experten, dass ein sicheres Aufenthaltsrecht zwingende Voraussetzung für eine Genesung ist. Sollen etwa Opfer rassistischer Gewalt deswegen abgeschoben werden, weil sie eine zu kurze Zeit in Deutschland leben?

Statt diese besonderen Gruppen möglichst frühzeitig ein Aufenthaltsrecht zu ermöglichen, ignoriert der IMK-Beschluss diese Problemlagen. Es ist also dringend notwendig, eine gesetzliche Bleiberechtsregelung zu schaffen, die die besonders verletzlichen Personengruppen mit verkürzten Fristen angemessen berücksichtigt.

2. Dauerhaftes Beschäftigungsverhältnis/Sicherung des Lebensunterhalts (IMK-Beschluss Bleiberecht Nr. II 3.2.1.)

Die Innenminister verlangen als Kriterium für das Bleiberecht das Bestehen eines „dauerhaften Beschäftigungsverhältnisses“, das den Lebensunterhalt der Familie trägt. Weiterhin verlangt der Beschluss, dass zu erwarten ist, dass der Lebensunterhalt „auch in Zukunft gesichert sein wird“.

Liegt ein derartiges Arbeitsverhältnis am Stichtag 17. November 2006 nicht vor, bleibt es bei der Duldung mit nachrangigem Arbeitsmarktzugang.

Angesichts der Situation auf dem Arbeitsmarkt ist das Kriterium der „dauerhaften Beschäftigung“ für die Betroffenen vielfach unerfüllbar. Viele Menschen in Deutschland sind froh, wenn sie zumindest ein kurzfristiges Beschäftigungsverhältnis haben. Auch sehr viele Deutsche könnten nicht nachweisen, dass ihr Lebensunterhalt ohne Inanspruchnahme von Sozialleistungen in Zukunft gesichert sein wird.

Zwar sieht der Beschluss Ausnahmeregelungen vor – diese sind jedoch unzureichend und in sich inkonsistent. Warum beispielsweise Auszubildende in anerkannten Lehrberufen von der Pflicht zur Lebensunterhaltssicherung ausgenommen werden können – dagegen andere Auszubildende oder etwa Studierende nicht, ist widersprüchlich und nicht akzeptabel.

3. Sicherung des Lebensunterhalts trotz Erwerbsunfähigkeit (IMK-Beschluss Bleiberecht Nr. II 3.2.2.)

Die Innenminister verlangen, dass bei erwerbsunfähigen Personen der Lebensunterhalt ohne Leistungen der öffentlichen Hand dauerhaft gesichert sein muss, es sei denn, die Leistungen beruhen auf Beitragszahlungen. Selbst für Menschen, die pflegebedürftig sind, soll dies gel-

ten. Dies zeigt, wie hart die Bedingungen formuliert sind. Pflege ist in unserer Gesellschaft ein Armutrisiko. Auch viele Deutsche sind, wenn sie pflegebedürftig sind, auf öffentliche Leistungen angewiesen. Nach dem IMK-Beschluss soll selbst für alte Menschen keine Ausnahme gemacht werden. Auch bei ihnen soll „sichergestellt sein, dass keine Sozialleistungen in Anspruch genommen werden“.

Die Folge: Nur Pflegebedürftige mit begüterten Angehörigen haben eine Chance auf ein Bleiberecht. Will man wirklich pflegebedürftige 70-Jährige in Herkunftsstaaten, wo keine Hilfe gewährt wird, abschieben?

4. Ausreichender Wohnraum (IMK-Beschluss Bleiberecht Nr. II 4.1.)

Für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis setzt der IMK-Beschluss den Nachweis von ausreichendem Wohnraum voraus. Dies bedeutet, dass pro Person 12 Quadratmeter Wohnfläche nachgewiesen werden müssen. Bei kinderreichen Familien ist eine entsprechend große Wohnung für die Geduldeten gar nicht finanzierbar. Mehrere Bundesländer bringen Asylsuchende und Geduldete ausnahmslos in Lagern unter. Wie sollen die Betroffenen Wohnraum, gar ausreichenden, kurzfristig nachweisen können?

5. Sprachkenntnisse (IMK-Beschluss Bleiberecht Nr. II 4.3.)

Der IMK-Beschluss verlangt, dass bis zum 30. September 2007 ausreichende deutsche Sprachkenntnisse nachgewiesen werden. Zwar sind die Deutschkenntnisse vieler Geduldeter ausreichend. Jedoch ist dies Bedingung angesichts dessen, dass Geduldete in der Vergangenheit keinen Anspruch auf einen Sprachkurs hatten und ein Lagerleben den Kontakt zu Deutsch-Sprechenden verhindert hat, nicht sachgerecht. Wenn etwa die Kinder, die zur Schule gehen konnten, gut Deutsch sprechen, dann darf nicht das Bleiberecht der Familie scheitern, weil etwa ein Elternteil bislang kein Deutsch gelernt hat. Hinzu kommt, dass den Geduldeten nach dem AsylbLG Sprachkurse nicht finanziert werden. Wie aber sollen die Betroffenen womöglich von 40 Euro Taschengeld noch einen Sprachkurs bezahlen?

6. Fehlende Mitwirkung bei der Aufenthaltsbeendigung und Täuschung der Behörden (IMK-Beschluss Bleiberecht Nr. II 6.1. und 6.2.)

Ausgeschlossen von einer Bleiberechtsregelung sind Personen, die „behördliche Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung vorsätzlich hinausgezögert oder behindert haben“. Ebenfalls ausgeschlossen werden Personen, die „die Ausländerbehörde vorsätzlich über aufenthaltsrechtlich relevante Umstände getäuscht haben“.

Mit diesen Ausschlusskriterien können Ausländerbehörden fast jeden Bleiberechts-Antrag ablehnen. Das haben die Erfahrungen mit dem Zuwanderungsgesetz gezeigt, welches ähnliche Bedingungen für die Erteilung eines humanitären Aufenthalts voraussetzt.

Die Verletzung von Mitwirkungspflichten wird in manchen Bundesländern fast jedem Geduldeten vorgeworfen. Insbesondere ob eine Passlosigkeit selbst verschuldet wurde, ist oftmals nicht eindeutig. Wiederholte Asylfolgeanträge sind in vielen Fällen aufgrund der politischen Entwicklungen im Herkunftsland oder der Änderung des Asylrechts sinnvoll und gerechtfertigt. Das Ausschöpfen des Rechtsweges darf im Rechtsstaat nicht sanktioniert werden.

Ebenso umstritten ist in vielen Fällen, ob Ausreisepflichtige über ihre Staatsangehörigkeit getäuscht haben. In den Fällen staatenloser Libanesen ist oftmals unklar, ob die Betroffenen um eine bestehende türkische Staatsangehörigkeit wussten. Den Abkömmlingen in zweiter und dritter Generation ist dies jedenfalls nicht zu unterstellen. Sie aufgrund des Verhaltens ihrer Eltern zu sanktionieren, ist nicht gerecht.

7. Ausschluss bei Straffälligkeit (IMK-Beschluss Bleiberecht Nr. II 6.4.)

Der Ausschlussgrund wegen strafrechtlicher Verurteilungen von mindestens 50 Tagessätzen ist nicht sachgerecht. Hierunter können bereits wiederholt begangene Kleinstdelikte fallen.

Immerhin soll bei ausländerrechtlichen Straftaten ein höherer Tagessatz von 90 Tagessätzen gelten. Trotz des Anhebens der Tagessätze kann diese Grenze bei mehrfachen Verstößen zum Beispiel gegen die Residenzpflicht schnell erreicht werden.

8. Ausschluss bei Bezügen zu Extremismus oder Terrorismus (IMK-Beschluss Bleiberecht Nr. II 6.5.)

Nach dem Beschluss der Innenminister sind Personen ausgeschlossen, die „Bezüge zu Extremismus oder Terrorismus“ haben. Was dies konkret bedeutet, lässt die IMK offen. Es ist völlig unklar, wie rechtstaatlich nachprüfbar dieses Kriterium angewandt werden soll. Der Bayerische Innenminister hatte vor der IMK gefordert, generell alle Iraker auszuschließen und dabei auch Sicherheitsaspekte in die Debatte eingeführt. Man kann also davon ausgehen, dass manche Innenminister ganze Personengruppen ausschließen wollen, die unter einen generellen Terrorismusverdacht gestellt werden.

9. 10-Monatsduldung zur Jobsuche (IMK-Beschluss Bleiberecht Nr. II 9.)

Für die Geduldeten, die ohne Arbeit sind, sieht der IMK-Beschluss keine Aufenthaltserlaubnis vor. Die Geduldeten sollen bis zum 30. September 2007 ein „verbindliches Arbeitsangebot“ nachweisen, um noch in den Genuss des Bleiberechts zu kommen. Allerdings läuft die Antragsfrist für das Bleiberecht schon nach sechs Monaten ab. Die Duldung kann maximal für einen Zeitraum von sechs Monaten erteilt werden.

Diese Regelung ist widersprüchlich und zudem schlechter als der Kompromiss der Bundesregierung, wonach die Aufenthaltserlaubnis sofort erteilt und dies nicht vom Bestehen einer Beschäftigung abhängig gemacht werden sollte. Die Argumente, die zu diesem Kompromiss geführt haben, bleiben richtig. Denn die Duldung verhindert eine erfolgreiche Arbeitssuche:

- Geduldete unterliegen der sog. Residenzpflicht. Sie dürfen den ihnen zugewiesenen Bezirk nicht verlassen. Bestimmte Berufe, bei denen Mobilität erwartet wird, fallen demzufolge weg, so z.B. Kraftfahrer, Bauarbeiter, etc.
- Es ist zudem ungerecht, Geduldeten zu verwehren, sich bundesweit zu bewerben und einen Arbeitsplatz zu suchen. Dies ist eine aufgezwungene Inflexibilität, die an den Anforderungen des Arbeitsmarktes vorbeigeht.
- Geduldete unterliegen der sog. Vorrangregelung. Demzufolge muss in einem aufwändigen Verfahren geprüft werden, ob es nicht einen bevorrechtigten Deutschen gibt. Selbst wenn diese sog. „Vorrangprüfung“ nicht im Falle eines „verbindlichen Arbeitsangebots“ gelten sollte, könnte es bei einer bürokratischen Prüfung der Arbeitsbedingungen bleiben. Der potentielle Arbeitgeber muss darlegen, zu welchen Bedingungen er den Arbeitnehmer zu beschäftigen beabsichtigt. Dies ist für Arbeitgeber äußerst unattraktiv und kann dazu führen, dass Einstellungen nicht erfolgen.
- Aus Sicht der Arbeitgeber ist eine Duldung abschreckend, da sie keine Sicherheit über den Verbleib des Arbeitnehmers bedeutet. Auch bei einer mehrmonatigen Duldung bleibt die Androhung der Abschiebung bestehen.
- Die Suche nach einem „verbindlichen Arbeitsangebot“ mit der Duldung kann überhaupt nur gelingen, wenn die Duldung nicht den Vermerk „Arbeit nicht gestattet“ enthält. Welche Arbeitgeber würden verbindliche Jobangebote machen, wenn das amtliche Dokument ein Arbeitsverbot vorsieht? Auch wenn einige Bundesländer den Geduldeten bescheinigen, dass sie arbeiten dürfen, wenn sie ein verbindliches Jobangebot finden, bleibt die Suche schwierig.

In bestimmten Regionen Deutschlands, etwa in den neuen Bundesländern, ist die Arbeitslosenquote so hoch, dass Geduldete gar keine Chance haben, einen Arbeitsplatz zu finden. Sie abzuschieben, obwohl sie fest in dieser Gesellschaft verwurzelt sind, ist inhuman. Es

kann nicht sein, dass nur diejenigen eine Chance haben, die zufällig in einer Region mit einem gut entwickelten Arbeitsmarkt leben. Dies widerspräche dem Gleichheitsgrundsatz.

10. Verlängerungsvoraussetzungen: Fragiler Aufenthalt

Selbst diejenigen, die eine Aufenthaltserlaubnis bekommen werden, werden weiterhin in Unsicherheit leben. Denn die Innenministerkonferenz hat beschlossen, dass die Aufenthaltserlaubnis für einen Zeitraum von sechs bis 24 Monaten erteilt wird. Für eine Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis gelten dieselben strengen Kriterien wie für die erstmalige Erteilung, so dass die Unsicherheit auch in Zukunft bestehen bleibt.

11. Sachfremde Gesichtspunkte: Verlängerung des AsylbLG-Bezugs und Verschärfung des Ehegattennachzugs

Im Zusammenhang mit der Bleiberechtsregelung wird offenbar über Themen verhandelt, die sachlich in keiner Verbindung mit dem Bleiberecht stehen:

- **Verlängerung des AsylbLG-Bezugs:** Vorgeschlagen wurde, den Leistungsbezug nach dem Asylbewerberleistungsgesetz auf vier Jahre zu verlängern. Bisher gilt eine zeitliche Befristung von drei Jahren. Die Einschnitte des Asylbewerberleistungsgesetzes sind für die Betroffenen gravierend und verhindern eine soziale Integration. Lebensmittel und Kleidung werden als Sachleistung gestellt, bis auf ein Taschengeld wird kein Bargeld ausgezahlt, die Betroffenen müssen in Sammelunterkünften leben und im Krankheitsfall wird lediglich eine medizinische Notversorgung übernommen. Betroffen von diesen Einschränkungen sind nicht nur Asylsuchende, sondern auch Geduldete und Personen mit einem humanitären Aufenthaltsrecht. Es fallen also auch Ausländer darunter, die bereits ein festes Aufenthaltsrecht in Deutschland haben.
- **Verschärfung des Ehegattennachzugs:** Der Ehegattennachzug aus dem Ausland zu Deutschen oder Migranten soll davon abhängig gemacht werden, dass vor Einreise bereits Deutschkenntnisse nachgewiesen werden. Eine derartige Beschränkung des Schutzes der Familie (Artikel 6 Grundgesetz) ist verfassungswidrig. Zudem verletzt eine solche Regelung in Bezug auf anerkannte Flüchtlinge zwingendes Europarecht (Artikel 7 Absatz 2 der Familienzusammenführungs-Richtlinie). Aber auch für andere, die ihre Ehegatten nachziehen lassen wollen, ist dieses Erfordernis in der Praxis oft unerfüllbar und würde de facto den Ehegattennachzug dauerhaft unterbinden. Es darf aus unserer Sicht keine Beschränkung des Familiennachzugs auf Menschen aus Großstädten oder für Reiche und Gebildete geben. Sinnvoller wäre es, unmittelbar nach der Einreise Integrationsmaßnahmen zu verstärken.

PRO ASYL setzt sich zusammen mit Kirchen, Wohlfahrtsverbänden, Gewerkschaften und Menschen- und Flüchtlingsorganisationen seit mehr als drei Jahren für eine Bleiberechtsregelung ein. Eine Bleiberechtsregelung macht nur dann Sinn, wenn die Kriterien für die langjährig hier Lebenden erfüllbar sind.