



Deutscher Anwaltverein

EINGEGANGEN

03. DEZ. 2002

JÜRGEN MOSER KATHARINA FRÖBEL  
Rechtsanwalt Rechtsanwältin

Berlin, im November 2002  
Stellungnahme Nr. 46/02

## 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 am Main  
Rechtsanwalt Prof. Dr. Holger Hoffmann, Ostertorsteinweg 31/33, 28203 Bremen  
Rechtsanwalt Jürgen Moser, Alexandrinenstraße 2-3, 10969 Berlin  
Rechtsanwalt Völkert Ohm, Am Wall 151-152, 28195 Bremen  
Rechtsanwalt Victor Pfaff, Allerheiligentor 2-4, 60311 Frankfurt/M.  
Rechtsanwalt Rainer Schmid, Vorstadtplatz 15, 72202 Nagold  
Rechtsanwalt Klaus-Peter Stiegeler, Heinrich-von-Stephan-Str. 8 b, 79068 Freiburg

### zuständiger DAV-Geschäftsführer:

Rechtsanwalt Philipp Wendt, Berlin

Verteiler:

- Innenausschuss des Bundestages
- BMI
- BMJ
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Marieluise Beck
- Landesjustizverwaltungen
- Landesinnenverwaltungen
- Präsident des Bundesverwaltungsgerichts
- Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages
- Rechtsausschuss des Deutschen Bundesrates
- PRO ASYL, Bundesweite Arbeitsgruppe für Flüchtlinge e. V.
- Bund Deutscher Verwaltungsrichter
- Deutscher Richterbund
- DAV-Vorstand und Geschäftsführung
- Vorsitzende der DAV-Gesetzgebungsausschüsse
- Landesgruppen- und verbände des DAV
- Mitglieder des DAV-Ausländer- und Asylrechtsausschusses
- Geschäftsführender Ausschuss der Arbeitsgemeinschaft Ausländer- und Asylrecht
- Bundesrechtsanwaltskammer
- Arbeitskreise Recht, der im Bundestag vertretenen Parteien

Noch immer leben rund 230.000 Menschen behördlich geduldet, also ohne rechtmäßigen Aufenthaltstitel und weitgehend ohne soziale Rechte in Deutschland. Davon sind knapp 51.000 bereits 1997 und früher eingereist.

Für diese Menschen, jedenfalls für bestimmte Ausländergruppen, ist eine Bleiberechtsregelung dringend erforderlich. Dieses Erfordernis einer Bleiberechtsregelung wird im Folgenden am Beispiel der Bundesgebiet lebenden Afghaninnen und Afghanen dargestellt:

### **Bleiberechtsregelung für Afghanen/innen**

Die Innenministerkonferenz hat bereits am 06. Juni 2002 einen Beschluss gefasst, worin Einigkeit darüber bekundet wird, dass alle ausreisepflichtigen Afghaninnen und Afghanen in absehbarer Zeit nach Afghanistan zurückkehren müssten. Das Thema steht erneut auf der Tagesordnung der Innenministerkonferenz am 05./06. Dezember 2002. Bereits jetzt deutet sich in der Verwaltungspraxis an, dass selbst diejenigen Flüchtlinge aus Afghanistan, denen das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge oder die Verwaltungsgerichte Abschiebungsschutz nach § 53 AuslG zugebilligt haben und die aufgrund dessen in der Vergangenheit eine Aufenthaltsbefugnis erhielten, diese nicht mehr erhalten bzw. bereits erteilte Aufenthaltsbefugnisse zukünftig nicht mehr verlängert werden sollen. Sofern diese Personen keine Aufenthaltsbefugnis (mehr) erhalten, werden sie behördlich lediglich „geduldet“, sind also ohne rechtmäßigen Aufenthalt.

Daneben befinden sich noch zahlreiche afghanische Flüchtlinge im Asylverfahren, sei es bei dem Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, sei es im Klageverfahren, viele von ihnen seit vielen Jahren. Eine Aufhebung des vom Innenministerium verfügten Entscheidungsstopps des Bundesamtes steht bevor.

Die unsichere asyl- und aufenthaltsrechtliche Situation der Afghanen/Innen verdeutlicht einmal mehr, wie dringend erforderlich eine Bleiberechtsregelung jedenfalls für bestimmte Ausländergruppen ist.

In Deutschland leben etwa 90.000 Afghaninnen und Afghanen von denen ca. 18.200 inzwischen deutsche Staatsangehörige sind. Von 71.700 Afghanen haben 14.400 eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis, 31.000 eine Aufenthaltsbefugnis, 11.000 eine Duldung und 15.400 eine Aufenthaltsgestattung zur Durchführung eines Asylverfahrens (Angaben nach UNHCR).

Ihr aktueller aufenthaltsrechtlicher Status ist also ganz unterschiedlich und hängt von verschiedenen Faktoren ab, wie u.a.

- dem Zeitpunkt der Einreise,
- dem Stand des Asylverfahrens,
- der Einreise im Familienverbund oder als Alleinstehender,
- dem zugewiesenen Aufenthaltsort im jeweiligen Bundesland.

1.

Nach Art. 16 Abs. 2 Satz 2 bzw. Art. 16 a GG als asylberechtigt anerkannte Flüchtlinge haben eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis und eine erleichterte Einbürgerungsmöglichkeit, da sämtliche Zeiten seit der Asylantragsstellung als Aufenthaltszeiten anerkannt werden. Seit der Änderung des Art. 16 GG Abs. 2 Satz 2 GG entscheidet maßgeblich der Reiseweg, ob politische Verfolgung zur Anerkennung nach Art. 16a GG und damit zu einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis führt oder - wegen der vermuteten Einreise über einen sicheren Drittstaat- lediglich ein Abschiebungshindernis nach § 51 Abs. 1 AuslG festgestellt und eine Aufenthaltsbefugnis für zunächst zwei Jahre erteilt wird. Flüchtlinge mit einer Aufenthaltsbefugnis können über § 35 AuslG nach achtjährigem Aufenthalt, die wirtschaftliche Integration vorausgesetzt, eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis erhalten. Seit Inkrafttreten des neuen Staatsangehörigkeitsrechts zum 01.01.2000 besteht für sie nach 6 Jahren Aufenthaltsbefugnis eine Einbürgerungsmöglichkeit; die Zeiten des häufig langjährigen Asylverfahrens werden nicht angerechnet.

2.

Soweit die Betroffenen unter eine der sog. Altfallregelung gefallen sind (Afghanenregelung von 1990 und allgemeine Altfallregelung von 1996 bzw. 1999) und diese Regelung in Anspruch genommen werden konnte, haben sie eine Aufenthaltsbefugnis und über § 35 AuslG vielfach eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis erhalten. Auch dieser Personenkreis kann nach achtjährigem rechtmäßigen Aufenthalt eingebürgert werden.

Aufgrund der äußerst restriktiv gefassten Regelungen und der teilweise unterschiedlichen Anwendungspraxis in einzelnen Bundesländern erhielt allerdings nur eine begrenzte Anzahl von Personen eine Aufenthaltsbefugnis aufgrund einer sog. Altfallregelung.

3.

Nun sind viele Flüchtlinge aus Afghanistan trotz jahrelangen Inlandsaufenthalts und durchaus vergleichbaren Verfolgungsschicksals weder als Asylberechtigte noch als politische Flüchtlinge anerkannt worden. Dies hängt maßgeblich mit der Entwicklung der höchstrichterlichen Asylrechtsprechung in Deutschland zusammen, der sich die Entscheidungspraxis der Untergesichte ganz überwiegend anschloss. Trotz Verfolgung in Afghanistan wurde die Staatlichkeit dieser Verfolgung vom Bundesverwaltungsgericht lange Zeit verneint und damit Asyl unter Hinweis auf die Bürgerkriegssituation verweigert. Den Flüchtlingen wurde vom Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFL) lediglich ein Abschiebungshindernis nach § 53 AuslG zugebilligt, ohne über den aufenthaltsrechtlichen Status zu entscheiden. Diese Entscheidung oblag vielmehr den Ausländerbehörden, die je nach Bundesland ihr Ermessen sehr unterschiedlich ausübten.

Einige Bundesländer wie Nordrhein-Westfalen, Hessen und Hamburg regelten die Erteilung von Aufenthaltsbefugnissen bei Abschiebungshindernissen nach § 53 AuslG per Erlass. Andere, wie Niedersachsen, bemühten sich um großzügige Ermessensregelungen im Einzelfall. Die übrigen Bundesländer setzten bei festgestelltem Abschiebungsschutz ohne Flüchtlingsstatus i.d.R. lediglich die Abschiebung aus und erteilten Duldungen, teilweise über Jahre hinaus.

Erst mit dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 10. August 2000 wurden die Voraussetzungen für eine Änderung des asylrechtlichen Status zugunsten der Afghanen getroffen. Diese Entscheidung hatte schließlich zur Folge, dass das BAFL Ende Mai 2001 nach einem von ihm durchgeführten Expertenhearing seinen zwischenzeitlich verhängten Entscheidungsstopp aufhob und ab Juni 2001 mit einer überwiegend positiven Spruchpraxis in den noch laufenden Asyl- bzw. Asylfolgeverfahren begann. Soweit die Verfahren gerichtlich anhängig waren, wurden in einer Reihe von Fällen die Betroffenen klaglos gestellt. So wurden in der Zeit von Juni 2001 bis September 2001 ein erheblicher Teil von Verfahren durch positive Entscheidungen nach § 16 a GG bzw. § 51 Abs. 1 oder auch nach § 53 AuslG erledigt, bis die Ereignisse nach dem 11. September 2001 dieser Praxis ein Ende bereiteten, was zur Folge hatte, dass teilweise bereits vom BAFL in Aussicht gestellte positive Entscheidungen dann nicht mehr vollzogen wurden. Die Verfahren blieben bei den Gerichten anhängig. Die Gerichte stellten ihre Entscheidungstätigkeit vorübergehend ein, ebenso das BAFL aufgrund eines erneut verfügten Entscheidungsstops.

Viele der betroffenen Familien und Einzelpersonen leben seit mehr als sechs Jahren in Deutschland, sind hervorragend in die deutschen Lebensverhältnisse integriert und ihre Kinder verlassen die Schule mit einem qualifizierten Schulabschluss, häufig mit dem Abitur.

Soweit sie noch immer im Asylverfahren stehen, sind sie im Besitz einer Aufenthaltsgestattung, die es ihnen angesichts der Lage auf dem Arbeitsmarkt so gut wie unmöglich macht, eine Arbeitserlaubnis zu erhalten.

Die Kinder haben trotz qualifiziertem Schulabschluss mit Aufenthaltsgestattung oder einer Duldung kaum eine Chance, eine Lehrstelle zu erhalten. Auch ein Studium können sie i.d.R. nicht aufnehmen, da die Aufenthaltsgestattung bzw. die Duldung mit der Auflage versehen ist, dass die Aufnahme einer Ausbildung oder eines Studiums nicht gestattet ist.

In Anbetracht ihres langjährigen Aufenthalts in Deutschland und der in Deutschland erfolgten Sozialisation ihrer Kinder ist es diesem Personenkreis auch in absehbarer Zeit nicht möglich, nach Afghanistan zurückzukehren.

Zwar sind inzwischen viele Menschen freiwillig nach Afghanistan zurückgekehrt. Zumeist handelt es sich dabei um Flüchtlinge, die in die Nachbarländer Pakistan und Iran geflüchtet waren und die in intakte Familien –bzw. Stammesstrukturen zurückkehren konnten. Diese Möglichkeit haben die seit vielen Jahren in Deutschland lebenden Familien i.d.R. nicht. Eine Rückkehr in den ursprünglichen Kulturkreis ist insbesondere den hier aufgewachsenen und sozialisierten Kindern nicht mehr zumutbar. Für sie erweisen sich im übrigen schon die fehlenden Sprachkenntnisse als Rückkehrhindernis.

Nach Einschätzung des UNHCR und des Auswärtigen Amtes ist die gegenwärtige Übergangsphase durch die Aufsplitterung bestimmter Landesteile in De-facto-Einflusszonen (Verteilung der Macht auf eine Reihe von „Kriegsherren“), ein Machtvakuum in anderen Landesteilen und Spannungen aufgrund des Wettstreits um Einfluss zwischen unterschiedlichen Akteuren gekennzeichnet. Außerdem kontrolliert die ernannte Interimsregierung lediglich die Hauptstadt Kabul und Umgebung. Die Gefahr der Verfolgung durch nichtstaatliche Akteure muss danach weiterhin in Betracht gezogen werden. Es darf im übrigen bezweifelt werden, dass es in absehbarer Zeit ein rechtsstaatliches System geben wird, das Schutz gegen Maßnahmen örtlicher Behörden und anderer Urheber von Verfolgung bieten kann. Die Gefahr beispielsweise von Frauen und Mädchen, in Afghanistan Opfer von Gewalt zu werden, ist auch nach Einschätzung der Bundesregierung nach wie vor hoch. Gefährdet sind auch Hindus, schiitische Muslime (Hazaras) und ehemalige Kommunisten, da ihre Reintegration in eine geplante afghanische Zivilgesellschaft auf absehbare Zeit kaum möglich erscheint.

Geförderte Rückkehrerprogramme sind durchaus zu begrüßen und können für den Wiederaufbau in Afghanistan von wesentlicher Bedeutung sein, sofern die wirtschaftliche Entwicklung in Afghanistan tatsächlich vorankommt. Die vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) finanzierten Rückkehrprogramme für Afghanistan richten sich bisher nicht an Personen mit ungesichertem Aufenthaltsstatus, könnten also erst dann greifen, wenn die Betroffenen über ein Aufenthaltsrecht verfügen. Bei der Förderung der Rückkehrbereitschaft muss aber die jeweilige aufenthaltsrechtliche Situation der Betroffenen bedacht werden. Afghanische Inhaber von Konventionspässen können derzeit nicht entsandt werden, da diese Pässe die Ausreise nach Afghanistan nicht erlauben. Auch müssten Rückkehrern mit befristeten Aufenthaltstiteln zur Förderung der Rückkehrbereitschaft eine Wiedereinreise ermöglicht werden, da die meisten von ihnen erst einmal ohne Familie gehen möchten, um sich Kenntnisse über die Situation vor Ort zu verschaffen.

Eine Bleiberechtsregelung für die betroffenen afghanischen Flüchtlinge mit langjährigem Aufenthalt wäre Teil einer ernstgemeinten Integrationspolitik. Die Potentiale dieser Menschen, die großenteils hochqualifiziert sind, sollten endlich genutzt werden – im Interesse der Gesellschaft und der betroffenen Menschen. Die gleichberechtigte Teilhabe an der Gesellschaft, in der sie seit Jahren leben, sollte ihnen endlich ermöglicht werden.