

## Bundesweite Bleiberechtsregelung endlich durchsetzen

### Ausgangslage

Das geplante **Zuwanderungsgesetz** enthält bislang keine „Altfallregelung“, die für langjährig in Deutschland geduldete oder asylsuchende Flüchtlinge die Möglichkeit bietet, ein dauerhaftes Bleiberecht zu erlangen, beinhaltet mit § 23 Aufenthaltsgesetz aber einen gesetzlichen Rahmen für eine politische Entscheidung zu einer solchen Regelung. Das Ausländergesetz von 1990 sah in § 100 AuslG eine entsprechende gesetzliche Regelung ausdrücklich vor.

Da nunmehr das Zuwanderungsgesetz erneut in Bundestag und Vermittlungsausschuss zu verhandelt werden soll, sollte diese Möglichkeit genutzt werden, in das Gesetz auch eine gesetzliche Bleiberechtsregelung analog § 100 AuslG einzubauen. Die Notwendigkeit der Zustimmung aller 16 Innenminister entfällt damit, wohl aber wird für das Gesetzesvorhaben insgesamt die mehrheitliche Zustimmung des Bundesrates benötigt.

Die **Bundeskonferenz der Ausländerbeauftragten** hat deshalb bereits am 29. Mai 2002 in Wolfsburg eine erneute bundesweite Altfallregelung gefordert und in diesem Zusammenhang betont, dass der Erfolg des Zuwanderungsgesetzes maßgeblich am Anteil der bisher mit Kettenduldungen hier lebenden Ausländer zu messen sei, die den Zugang zu einem rechtmäßigen Daueraufenthalt erhalten werden.

Der **Flüchtlingsrat Berlin** hat bereits wiederholt die Glaubwürdigkeit des oft beschworenen Paradigmenwechsels in der Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland eingefordert und betont, dass den hier - teilweise seit mehr als 10 Jahren - trotz der Bleiberechtsregelungen von 1999 und 2001 - weiterhin mit prekärem ausländerrechtlichen Status lebenden Flüchtlingen anstelle von Kettenduldungen, Sammellagern und Arbeitsverboten endlich eine sinnvolle Lebensperspektive geboten werden muss.

Bundesweit besitzen ca. **230.000 Flüchtlinge lediglich eine Bescheinigung über ihre „Duldung“**, die Mehrzahl davon aus dem ehemaligen Jugoslawien.

Allein in Berlin leben ca. 23.000 Flüchtlinge mit einer "Duldung", darunter als größte Gruppen ca. 6.100 Flüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina, ca. 9.100 aus der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien/Montenegro/Kosovo) sowie schätzungsweise 3.500 palästinensische Flüchtlinge.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Quelle: Ausländerzentralregister, Stand 31.12. 2001. Das AZR unterscheidet bei Flüchtlingen aus der BR Jugoslawien nicht nach der Herkunftsregion (Kosovo/übrige BR Jugoslawien). Schätzungsweise 40 % der in Berlin lebenden jugoslawischen Flüchtlinge dürften aus dem Kosovo kommen. Im übrigen handelt sich zumeist um Angehörige von Minderheiten (Roma, Albaner, Muslime, Bosniaken). Die bosnischen Flüchtlinge sind Angehörige von Minderheiten in Berlin lebende palästinensische Flüchtlinge kommen ganz überwiegend aus den Flüchtlingslagern im Libanon, sie besitzen keine Staatsangehörigkeit,

## **Bisherige Altfallregelungen in Berlin kaum wirksam**

Trotz langjährigen Aufenthalts können in Berlin bislang vor allem die Flüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien nicht von den geltenden „Altfallregelungen“ profitieren.

Flüchtlinge aus Bosnien, Kosovo, Serbien und Montenegro waren - im Unterschied zu Ausländern aus allen anderen Herkunftsländern - von den **Altfallregelungen von 1996 und 1999** generell ausgeschlossen. Ausländer anderer Herkunftsländer erhielten seinerzeit eine zunächst nur sechs Monate geltende Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitssuche, die bei Nachweis eines Arbeitsverhältnisses und Unabhängigkeit von Sozialhilfe in ein auf Dauer angelegtes Bleiberecht umgewandelt wurde.

Die für Flüchtlinge aus **Bosnien, Kosovo, Serbien und Montenegro erst 2001 verabschiedeten „Altfallregelungen“** wurden demgegenüber in Regionen wie Berlin praktisch überhaupt nicht wirksam, da dort als Voraussetzung für ein dauerhaftes Bleiberecht neben der Unabhängigkeit von Sozialhilfe der Nachweis eines bereits seit zwei Jahren bestehenden Arbeitsverhältnisses gefordert wird. Ausnahmen sind nur möglich, wenn die Ausländerbehörde anerkennt, dass eine kriegsbedingte psychische Krankheit vorliegt. Eine Klausel, die der Situation in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit und dementsprechend beschränktem Arbeitsmarktzugang ausreichend Rechnung trägt, fehlt bislang.

**Die Chance, sich mit einer Arbeitserlaubnis eine Arbeit zu suchen, erhielten die jugoslawischen Flüchtlinge nicht.** Maßnahmen der Sprach-, Arbeits- und Ausbildungsförderung wurden ihnen aufgrund ihres auländerrechtlichen Status ebenfalls vorenthalten. In Berlin existiert aufgrund der Arbeitsmarktlage seit vielen Jahren ein faktisch absolutes Arbeitsverbot für geduldete Flüchtlinge, und zwar unabhängig von deren Aufenthaltsdauer. Die Betroffenen sind gezwungen, staatliche Fürsorgeleistungen in Anspruch zu nehmen, obwohl sie arbeiten könnten und wollen. Nur ganz wenige (1-2%) besitzen eine Arbeitserlaubnis und hatten somit überhaupt eine Chance, den in der Altfallregelung für jugoslawischen Flüchtlinge geforderten Nachweis eines bereits seit zwei Jahren existierenden Arbeitsverhältnisses zu erbringen.

## **Kettenbescheinigungen statt Kettenduldungen?**

Obwohl faktisch keine Rückkehrmöglichkeit in die Herkunftsländer bestand, wurde der Aufenthalt vieler Flüchtlinge über Jahre nur geduldet (sog. **Kettenduldungen**). Das führt zu einem faktischen Ausschluss von Möglichkeiten und Angeboten zur sozialen Integration in die Gesellschaft:

- - faktisches Arbeits- und Ausbildungsverbot,
- - vielfach sozialhilferechtliches Verbot der Anmietung einer Wohnung<sup>2</sup>
- - Beschränkung des Aufenthalts auf das Land Berlin,
- - 40 Euro/Monat als einziges für den täglichen Bedarf verfügbares Bargeld (dazu Sachleistungen, Gutscheine oder Chipkarten).

---

werden in von den Ausländerbehörden und im AZR aber nicht als "Staatenlose" - dies würde einen Flüchtlingsstatus in Deutschland implizieren, sondern unter "Staatsangehörigkeit ungeklärt" erfasst.

<sup>2</sup> unterschiedliche Praxis je nach Berliner Stadtbezirk

Ungeachtet der genannten gesetzlichen Hindernisse sind die Flüchtlinge durch ihren langjährigen Aufenthalt in vielen Lebensbereichen bestens integriert, haben die deutsche Sprache gelernt, ihre Kinder besuchen Kindergärten und Schulen.

Zu befürchten ist, dass mit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes in einer Vielzahl von Fällen an Stelle der „Kettenduldung“ die „**Kettenbescheinigung**“ gemäß § 60 Aufenthaltsgesetz treten wird. Dieser Status würde die soziale Ausgrenzung noch weiter verschärfen, als es bei einer Duldung der Fall ist, und bedeutet:

- absolutes Arbeits- und Ausbildungsverbot, Entzug auch bestehender Arbeits- und Ausbildungserlaubnisse
- Möglichkeit der Einweisung in Ausreiseeinrichtungen, möglicher Entzug jeglichen Bargeldes
- Abschiebung jederzeit, auch nach jahrelangem Aufenthalt, ohne jede Vorankündigung
- durch Arbeits- und Wohnverbot keine Perspektive den Aufenthalt zu legalisieren

## **Rechtliche Grundlagen einer Bleiberechtsregelung**

Als rechtliche Grundlage für ein Bleiberecht könnten die **Gruppenregelungen** in **§ 32 AuslG** bzw. künftig **§ 23 des Aufenthaltsgesetzes** dienen. Hierdurch können zugleich die zu erwartenden zahlreichen aufwendigen Verwaltungsstreitverfahren im Zuge der zum 01.01.2003 erforderlich werdenden **Überleitung von Duldungen in Aufenthaltstitel nach neuem Aufenthaltsrecht** vermieden werden. Darüber hinaus könnte eine solche Regelung auch einen sinnvollen Beitrag zu einer bundeseinheitlichen Handhabung beim Übergang zum neuen Aufenthaltsrecht leisten. § 23 Aufenthaltsgesetz bietet eine weiten rechtlichen Spielraum für politische Entscheidungen über eine Bleiberechtsregelung zugunsten konkret zu definierender Ausländergruppen. Derartige Regelungen werden üblicherweise auf den turnusmäßig stattfindenden Innenministerkonferenzen diskutiert und vereinbart, hieran ändert sich auch durch das Zuwanderungsgesetz nichts.

Da nunmehr beabsichtigt ist, das Zuwanderungsgesetz erneut in den Bundestag einzubringen und im Vermittlungsausschuss zu verhandeln, sollte diese Möglichkeit genutzt werden, in das Gesetz auch eine gesetzliche Bleiberechtsregelung analog zu § 100 AuslG einzubauen. Die Notwendigkeit der Zustimmung aller 16 Innenminister entfällt damit, wohl aber wird für das Gesetzesvorhaben insgesamt die Zustimmung des Bundesrates benötigt.

Bei einer Bleiberechtsregelung ist zu beachten, dass die in § 25 Abs. 4a Aufenthaltsgesetz vorgesehene ausländerrechtliche **Härtefallregelung** eine Einzelfallregelung beinhaltet, die als Regelung für größere Gruppen kaum handhabbar sein dürfte. Daher ist nur eine bundeseinheitliche, möglichst viele Personengruppen erfassende Bleiberechtsregelung geeignet, den Betroffenen eine Lebensperspektive in der Bundesrepublik zu geben.

Der Senat von Berlin sollte - auch wegen des gerade in Berlin zu beobachtenden Leerlaufens der Bleiberechtsregelungen seit 1999 - nunmehr eine politische Vorreiterrolle in Form entsprechender politischer Initiativen bei der Innenministerkonferenz einnehmen.

## Kriterien einer Bleiberechtsregelung

Eine wirksame Bleiberechtsregelung sollte u.a. folgende Gesichtspunkte berücksichtigen:

- Eine für den Daueraufenthalt geeignete Aufenthaltserlaubnis sollen alle Flüchtlinge mit Duldung, Bescheinigung oder Aufenthaltsgestattung erhalten können, die **fünf Jahre** und länger in Deutschland leben.<sup>3</sup>
- **Familien** mit minderjährigen Kindern sowie **ältere, chronisch kranke** und **behinderte** Menschen mit einer Duldung, Bescheinigung oder Aufenthaltsgestattung sollen eine für den Daueraufenthalt geeignete Aufenthaltsbefugnis nach **drei Jahren** erhalten.
- **Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge** mit Duldung, Bescheinigung oder Aufenthaltsgestattung sollen eine für den Daueraufenthalt geeignete Aufenthaltsbefugnis nach **zwei Jahren** erhalten.
- **Opfer rassistischer Gewalttaten** sowie **psychisch Traumatisierte** Familien mit minderjährigen Kindern mit Duldung, Bescheinigung oder Aufenthaltsgestattung sollen eine für den Daueraufenthalt geeignete Aufenthaltsbefugnis sofort erhalten.
- Es dürfen keine bestimmten Personengruppen bzw. Herkunftsländer ausgeschlossen werden.
- Ein zeitweiliger illegaler Aufenthalt darf nicht entgegenstehen<sup>4</sup>
- Soweit die Aufnahme einer **Erwerbstätigkeit** zur Voraussetzung für die Erteilung einer Aufenthaltsbefugnis gemacht wird, soll den Betroffenen ein großzügig bemessener Zeitraum zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit eingeräumt werden.
- Es ist sicherzustellen, dass die Betroffenen vorab eine Arbeitsgenehmigung für Tätigkeiten jeder Art erhalten, die ihnen einen gleichrangigen Arbeitsmarktzugang ermöglicht, da eine Arbeitssuche nur so sinnvoll und mit Aussicht auf Erfolg möglich ist. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ihnen bisher der Arbeitsmarktzugang weitgehend oder vollständig versperrt war, und dass sich angesichts der erzwungenen langjährigen Arbeitslosigkeit eine Arbeitssuche schwierig gestalten könnte.<sup>5</sup>
- Zur überregionalen Arbeitssuche muss den Flüchtlingen erlaubt werden, auch in andere Bundesländer zu ziehen.
- Den Flüchtlingen sollte im Interesse der Unabhängigkeit von Sozialhilfe auch die Möglichkeit einer selbständigen Erwerbstätigkeit eingeräumt werden.
- Soweit die Finanzierung des Lebensunterhaltes aus eigener Erwerbstätigkeit zur Voraussetzung gemacht wird, sind **faire Ausnahmen** für Familien mit Kindern, Alleinerziehende, Alte, Erwerbsunfähige und Auszubildende vorzusehen.<sup>6</sup>

**Bis zur Entscheidung** über eine Altfallregelung, soll das **Land Berlin** bei den Personen **von Aufenthaltsbeendigungen absehen**, die von der ins Auge gefassten Bleiberechtsregelung profitieren würden.<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> Ein vorheriges Asylverfahren darf nicht gefordert werden, da zumeist Flüchtlinge betroffen sind, die als Kriegsflüchtlinge - entsprechend § 30 Abs.2 AsylVfG, wonach Asylanträge von Kriegsflüchtlingen "offensichtlich unbegründet" sind - zu keinem Zeitpunkt Asyl beantragt haben.

<sup>4</sup> z.B. analog dem Rechtsgedanken in §§ 97 AuslG bzw. 85 AufenthG

<sup>5</sup> Anzuerkennen sind ggf. auch Teilzeitbeschäftigung und ggf. auch der Nachweis einer intensiven, aber vergeblichen Arbeitssuche. Eine wichtige Hilfe bei der Arbeitssuche wäre es, im Rahmen des Ermessens großzügig den Zugang zu Arbeitsförderungsmaßnahmen / beruflichen Eingliederungshilfen und Orientierungsmaßnahmen/ Lohnkostenzuschüssen/ Sprachförderungsmaßnahmen.... nach SGB III und nach § 18ff. BSHG zu ermöglichen.

<sup>6</sup> Um dauerhaft bleibeberechtigte Flüchtlinge beim Bezug von Kindergeld gleichzustellen, ist es vordringlich, die im Einkommenssteuergesetz enthaltenen Bestimmungen über das Kindergeld entsprechend zu ändern. Das Gesetz schließt bislang (und nach dem Zuwanderungsgesetz auch künftig) auch Ausländer mit einem auf Dauer angelegten Aufenthalt vom Kindergeldanspruch aus, wenn sie eine Aufenthaltsbefugnis (bzw. künftig einem Aufenthaltstitel aus humanitären Gründen) aufgrund einer Altfall- bzw. Bleiberechtsregelung bzw. ein humanitäres Bleiberecht im Einzelfall (Krankheit, Behinderung) besitzen. Dieser Ausschluss ist widersinnig, weil Integrationshindernis. Für eine Änderung ist der Bundesgesetzgeber zuständig, das Land Berlin sollte hier entsprechend initiativ werden.

<sup>7</sup> Das Land hierzu die rechtliche Möglichkeit, ohne Abstimmung mit der IMK und den anderen Bundesländern zunächst für bis zu 6 Monate einen Abschiebestopp nach § 54 AuslG bzw. § 60 Abs. 11 AufenthG erlassen.