

Zentrum Kommunikation

Pressestelle
Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin
Telefon: +49 30 65211-1780
Telefax: +49 30 65211-3780
pressestelle@diakonie.de

Berlin, im Februar 2018

Was ist das Bleiberecht?

Mit einem Bleiberecht erhalten Flüchtlinge, die mehrere Jahre nur geduldet wurden, unter bestimmten Bedingungen für eine bestimmte Zeit eine Aufenthaltserlaubnis in Deutschland.

Was ist eine Duldung?

Eine Duldung ist die „Aussetzung der Abschiebung“. Menschen, die lediglich geduldet sind, haben also keinen rechtmäßigen Aufenthaltsstatus in Deutschland. Eine Duldung gilt teilweise nur wenige Tage bis maximal sechs Monate. Häufig erhalten Menschen eine Duldung nach der anderen, es entstehen sogenannte Kettenduldungen. Die Duldung kann jederzeit fristlos widerrufen werden. Geduldete Menschen können also prinzipiell jeden Tag abgeschoben werden.

Geduldete werden aufgrund ihres nicht rechtmäßigen Aufenthaltsstatus praktisch gesetzlich von der Integration ausgeschlossen. Im ersten Jahr nach ihrer Einreise gilt für sie ein Arbeitsverbot. Anschließend haben sie für drei Jahre nur einen nachrangigen Zugang zum Arbeitsmarkt. Das heißt, für eine konkrete Arbeitsstelle muss immer zuerst geprüft werden, ob ein Deutscher oder EU-Bürger diese Stelle besetzen kann. Erst danach darf ein Geduldeter diese Arbeitsstelle erhalten. Praktisch schließt diese Regelung die Menschen vom Arbeitsmarkt aus. Geduldete haben auch keinen Zugang zu einem Integrationskurs. So haben sie keine Möglichkeit, die deutsche Sprache zu erlernen. Dies ist jedoch eine Grundvoraussetzung, um sich integrieren zu können.

Was ist eine Altfallregelung?

Die bisherigen Bleiberechtsregelungen werden auch als Altfallregelung bezeichnet. Sie sind an einen Stichtag gebunden. Das bedeutet: Nur Geduldete, die vor einem bestimmten Stichtag nach Deutschland eingereist sind, können überhaupt eine Aufenthaltserlaubnis bekommen. Durch die Festlegung des Stichtages werden sie zu so genannten „Altfällen“, da sie schon eine gewisse Zeit in Deutschland geduldet sind. Wer hingegen nach dem Stichtag eingereist ist, hat keine Chance, eine Aufenthaltserlaubnis zu erhalten – bis eventuell eine neue Altfallregelung einen neuen Stichtag festlegt. Die Altfallregelungen wurden eingeführt, um die Kettenduldungen dieser Menschen zu beenden.

Historie der Bleiberechtsregelung

- 2005 Mit dem Zuwanderungsgesetz wird eine Regelung eingeführt, um Kettenduldungen abzuschaffen (§ 25 Abs. 5 Aufenthaltsgesetz). Die erwünschte Wirkung bleibt jedoch aus, da sie zu restriktiv gestaltet war.
- 2006/2007 Die letzten Altfallregelungen datieren aus den Jahren 2006 und 2007. Sie weisen ähnliche Kriterien auf. Der Unterschied ist, dass die Regelung aus dem Jahr 2006 etwas höhere Anforderungen stellt und von der Innenministerkonferenz beschlossen wird, während die gesetzliche Regelung aus dem Jahr 2007 (§ 104a und b Aufenthaltsgesetz) durch die SPD im Zuge eines Gesetzes zur Umsetzung europäischer Richtlinien verhandelt wird.
- 2009 Aufgrund der eng definierten Grenzen und restriktiven Ausschlussgründe müssen diese Regelungen mehrfach gelockert werden, um Wirkung zu entfalten – zum Beispiel durch einen neuen Beschluss der Innenministerkonferenz im Jahr 2009. Der Knackpunkt ist vor allem die eigenständige Sicherung des Lebensunterhalts. Viele Geduldete können ihren Lebensunterhalt vor allem aufgrund ihres anfänglichen gesetzlichen Ausschlusses vom Arbeitsmarkt nicht eigenständig sichern.
- 2011 Aufgrund immer wieder auftretender Fälle von Jugendlichen, die teilweise in Deutschland geboren und zumindest aufgewachsen und gut integriert sind, verabschieden erst die Innenministerkonferenz und dann der Bundesrat und Bundestag im Jahr 2011 eine Bleiberechtsregelung für gut integrierte Jugendliche und Heranwachsende.
- Aufgrund der restriktiven Kriterien gibt es jedoch auch hier nur eine kleine Personenzahl, der diese Regelung zugute kommt. Die jungen Menschen müssen nicht nur gut integriert sein, sondern auch zwischen 15 und 20 Jahre alt, sich mindestens schon sechs Jahre in Deutschland aufhalten und mindestens sechs Jahre erfolgreich die Schule besucht haben oder einen Schulabschluss vorweisen können. Die Familie der Jugendlichen (jüngere Geschwister und Eltern) kann unter bestimmten Voraussetzungen ebenfalls eine Aufenthaltserlaubnis erhalten, zum Beispiel wenn sie ihren Lebensunterhalt selbst finanzieren kann, ohne öffentliche Mittel in Anspruch zu nehmen.
- 2010 - 2013 Da das Problem der Kettenduldungen nach wie vor nicht gelöst ist, entwickelt sich eine politische Diskussion um eine neue Bleiberechtsregelung. Um nicht immer neue Altfallregelungen beschließen zu müssen, soll diese nun keinen Stichtag mehr beinhalten, sondern nur eine Mindestaufenthaltsdauer.
- In den Jahren 2010/2011 werden dazu drei Gesetzentwürfe in den Bundesrat eingebracht, zuerst vom seinerzeit CDU-geführten Bundesland Schleswig-Holstein, dann vom CDU-geführten Bundesland Niedersachsen und schließlich von Hamburg. Der Gesetzentwurf von Hamburg beinhaltet das Ergebnis der länderoffenen Arbeitsgemeinschaft der Integrationsministerkonferenz. Dieser

Gesetzentwurf wurde am 22.März 2013 vom Bundesrat mit rot-grüner Mehrheit und Zustimmung des CDU-geführten Bundeslandes Sachsen-Anhalt beschlossen. Darin wird auch die Bleiberechtsregelung für Jugendliche und Heranwachsende vereinfacht, um ihre Wirkung zu erhöhen.

2014 Das Bundesministerium des Innern hat einen Gesetzentwurf vorgelegt, in dem auch eine Bleiberechtsregelung enthalten ist. Allerdings ist in dem Referentenentwurf eine Regelung zu finden, die dazu führen kann, dass niemand von dieser neuen Regelung Gebrauch machen kann. Sie ermöglicht, dass Ausländerbehörden ein Einreise- und Aufenthaltsverbot aussprechen können, wenn die Ausreisefrist abgelaufen ist. Damit verbunden ist das Verbot der Erteilung eines Aufenthaltstitels. Da alle geduldeten Personen ausreisepflichtig sind und eine Ausreisefrist verstreichen ließen, könnte jeder mit einem solchen Verbot belegt werden und die Bleiberechtsregelung liefe ins Leere.

2015 Der Bundestag beschließt mit Zustimmung des Bundesrates das „Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung“. Dieses Gesetz reformiert das Bleiberecht und stärkt die Rechtstellung geduldeter Menschen. Diese können einen gesicherten Aufenthaltsstatus erhalten, wenn sie Integrationsleistungen erbracht haben. Die Chance auf ein Bleiberecht ist nicht mehr an einen Stichtag oder ein bestimmtes Alter gebunden. Neu ist auch: Selbst wenn nicht alle Mindestkriterien erfüllt sind, kann nun ein Bleiberecht gewährt werden, wenn die Ausländerbehörde im Rahmen einer Gesamtschau eine gelungene Integration sieht. Auch können Menschen, die aus gesundheitlichen oder Altersgründen ihren Lebensunterhalt nicht selbst sichern oder die deutsche Sprache lernen können, eine Aufenthaltserlaubnis erhalten.

Das Gesetz enthält neben der Bleiberechtsregelung gleichzeitig Regelungen, um den Aufenthalt geduldeter Personen schneller beenden zu können. So werden beispielsweise die Kriterien für ein Aufenthaltsverbot ausgeweitet. Dies kann die Ausländerbehörde verhängen, wenn zum Beispiel die Ausreisefrist abgelaufen ist.

Hintergrund und Zahlen

Seit 2006 haben geschätzt über 60.000 Menschen durch verschiedene Bleiberechtsregelungen befristete Aufenthaltserlaubnisse erhalten. Unbekannt ist, wie viele Menschen ihr Bleiberecht wieder verloren haben, weil sie die Anforderungen wie die eigenständige Lebensunterhaltssicherung nicht (mehr) erfüllen konnten. Sie sind in die Duldung zurückgefallen, inzwischen ausgereist oder abgeschoben.

Die Diakonie hat sich stets für die Einführung einer stichtags- und altersunabhängigen Bleiberechtsregelung eingesetzt und gleichzeitig darauf gedrungen, dass die damit verknüpften Anforderungen erfüllbar sind. Als im August 2015 die §§ 25 a und b in das Aufenthaltsgesetz eingeführt wurden, wurde dies von der Diakonie wohlwollend begrüßt. Jedoch bleibt 2 Jahre später festzuhalten, dass die Zahl der erteilten Aufenthaltstitel nach diesen Normen immer noch viel zu gering ist. Aus den Angaben der Bundestag Drucksache 18/11101 vom 07.02.2017 ist herauszulesen, dass die stichtagsunabhängige Bleiberechtsregelung nach §§25a und b AufenthG für langjährige Geduldete

weitgehend unwirksam ist. Es gibt eine enorme Abweichung zwischen den potentiellen Anspruchsberechtigten und den tatsächlich zugesprochenen Aufenthaltsrechten. So erhielten zwischen August 2015 und Dezember 2016 nur 3.908 Menschen einen Aufenthaltstitel nach §25a und 1.213 nach §25b AufenthG.¹

Vor allem bei langjährig geduldeten Menschen sollten die Bleiberechtsregelungen immer intensiv geprüft werden. Zu beachten ist vor allem, dass, anders als die Anwendungshinweise des BMI für den § 25b erscheinen lassen, jeder Voraufenthalt angerechnet werden kann. Voraussetzung ist nur, dass zum Zeitpunkt der Antragstellung eine Duldung vorliegt. Das heißt, auch Voraufenthaltszeiten, in denen die Betroffenen einen Aufenthaltstitel besaßen, sind anrechenbar. Als Integrationsleistungen, die das Nichtvorliegen gesetzter Kriterien ausgleichen können, wird ein "herausgehobenes soziales Engagement" beispielhaft genannt, es können jedoch jedwede Integrationsleistungen in Betracht gezogen werden. Zudem eröffnet das BMI den Ausländerbehörden in den Anwendungshinweisen Spielräume, dass auch vergangenes Fehlverhalten vom Bleiberecht ausschließen kann. Im Gesetz wird als Ausschlussgrund jedoch nur zum Beispiel die bestehende Täuschung über die eigene Identität genannt.

Zum 31.12.2015 lebten 155.308 Menschen mit Duldung in Deutschland, davon 29.441 Menschen schon länger als 6 Jahre und etwa 48.635 Menschen waren minderjährig.² Trotz der Einführung einer stichtags- und altersunabhängigen Bleiberechtsregelung unterscheiden sich die Zahlen für 2016 und 2017 kaum. So lebten zum 31.12.2016 153.047 Menschen mit einer Duldung in Deutschland. 49.508 Personen waren minderjährig und 28.154 lebten schon länger als 6 Jahre mit einer Duldung.³ Zum 30.09.2017 lebten von 163.184 Menschen mit einer Duldung 26.336 Menschen schon länger als 6 Jahre in Deutschland. 48.009 Geduldete sind minderjährig.⁴ Hinzu kommen rund 59.665 (30.09.17)⁵ so genannte "unmittelbar ausreispflichtige" Menschen ohne Aufenthaltsstatus, das heißt sie besitzen weder einen Aufenthaltstitel, eine Duldung oder eine Aufenthaltsgestattung.

Unabhängig von den behördlich registrierten Menschen mit oder ohne Duldung gibt es Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität, deren Zahl unbekannt ist. Ihnen droht bei Entdeckung die Abschiebung. Viele ehemals Geduldete sind "untergetaucht", um einer Abschiebung zu entgehen.

Bewertung der Diakonie Deutschland

Die Diakonie setzt sich seit Jahren gemeinsam mit anderen Verbänden und Organisationen für eine Bleiberechtsregelung ohne Stichtag und mit realistischen Anforderungen ein. Ihre Empfehlungen sind weitgehend in die Bleiberechtsregelung eingeflossen.

Jetzt geht es vor allem darum, sie auch praktisch umzusetzen. Eine Umfrage der Diakonie bei ihren Beratungsstellen hat ergeben, dass die neuen Regelungen bisher nur sehr restriktiv umgesetzt werden. Dadurch erhalten bei weitem nicht alle Menschen, denen nach den neuen Regelungen ein Bleiberecht zusteht, dieses auch tatsächlich. Insofern überhaupt Aufenthaltserlaubnisse nach der Bleiberechtsregelung erteilt wurden, mussten diese auf dem Klageweg vor den Gerichten erstritten werden. Die Ausländerbehörden legen die Hürden durch vorzulegende Dokumente so hoch, dass der Zweck der

¹ Vgl.: Deutscher Bundestag, Drucksache 18/11101 vom 07.02.2017, S. 8 - 18

² Vgl.: Deutscher Bundestag, Drucksache 18/7800 vom 09.03.2016, S. 24 - 25

³ Vgl.: Deutscher Bundestag, Drucksache 18/11388 vom 07.03.2017, S. 34 - 35

⁴ Vgl.: Deutscher Bundestag, Drucksache 19/136 vom 29.11.2017, S. 35 - 36

⁵ Vgl.: Deutscher Bundestag, Drucksache 19/136 vom 29.11.2017, S. 53

Regelung konterkariert wird. So wurde von einem durch Unfall erwerbsunfähigem Menschen verlangt, die positive Prognose zur Lebensunterhaltssicherung dadurch zu belegen, dass dieser einen Arbeitsvertrag vorlegen sollte, für den Fall, dass er wieder gesund wird.

Informationen im Netz

Informationen zur Bleiberechtsregelung wie zum Beispiel die Anwendungshinweise des BMI zu der Regelung sind auf <http://www.aktion-bleiberecht.de/> zu finden.

Text: Diakonie/Sarah Spitzer und Ulrike Pape