

„Man sollte Menschen überhaupt nicht so lange in der Duldung halten.“

Im Dezember haben die Innenminister der Länder beschlossen, die so genannten Aufenthaltserlaubnisse auf Probe für zwei Jahre zu verlängern. Im Kern geht es um ein Bleiberecht für Flüchtlinge, die zum 1. Juli 2007 acht bzw. sechs Jahre in Deutschland waren und deren Duldung in ein Aufenthaltsrecht auf Probe umgewandelt wurde. Dr. Christoph Kunz ist Vorsitzender des Flüchtlingsrats Sachsen-Anhalt und engagierter Anwalt für Asylrechtsfragen. Mit ihm haben wir über das Bleiberecht und die Situation in Sachsen-Anhalt gesprochen.

Was bedeutet der Beschluss der Innenministerkonferenz für die Betroffenen?

Für diejenigen, die weiterhin die Voraussetzungen erfüllen, ändert sich nichts, sie behalten ihren Aufenthaltsstatus. Ohne die Verlängerung wären aber viele Flüchtlinge in den unsicheren Status der Duldung zurückgefallen, denn der Großteil der Flüchtlinge gerade hier in Sachsen-Anhalt fiel in den Bereich des Probeaufenthalts nach § 104a des Aufenthaltsgesetzes. Dessen Voraussetzungen waren neben der Stichtagsregelung und Sprachkenntnisse. Für diese Menschen gab es in der gesetzlichen Bleiberechtsregelung auch schon eine Verlängerung, aber die setzte eben voraus, dass man den Lebensunterhalt in diesem Probezeitraum schon überwiegend selbstständig gesichert hat und außerdem noch eine positive Prognose für die zukünftige Lebensunterhaltssicherung gegeben ist.

Was heißt positive Prognose?

Die positive Prognose spielt hauptsächlich dann eine Rolle, wenn Flüchtlinge schon mal gearbeitet haben, oder diese Kriterien schon mal erfüllt haben, aber im Moment keine Arbeit mehr haben. In ihrem Beschluss hat die Innenministerkonferenz im Dezember 2009 diese Anforderungen an die Sicherung des Lebensunterhalts gelockert. Konkret haben die Innenminister eingeführt, dass auch eine Teilzeitbeschäftigung ausreicht und bei Flüchtlingen, die sich bemüht haben und bei denen eine positive Prognose erstellt werden kann, auch wenn sie ihren Lebensunterhalt noch nicht selbstständig bestreiten können, ein Aufenthalt auf Probe gegeben werden kann. Das ist eindeutig eine Verbesserung. Das Problem wird allerdings weiterhin sein, dass der gute Wille allein nicht reicht. Bei Flüchtlingen, die zunächst Sprachkurse gemacht haben, bei deren Bewerbungsbemühungen sich aber noch kein Erfolg abzeichnet, wird es nach wie vor schwierig.

Gibt es denn für eine positive Prognose objektive Kriterien oder liegt diese im Ermessen der Sachbearbeiter?

Da der Ländererlass sehr allgemein formuliert ist, können wir das erst beantworten, wenn wir mit dieser Regelung Erfahrungen gesammelt haben. Einerseits ist die Formulierung „mit hinreichender Wahrscheinlichkeit“ schon noch restriktiv. Andererseits ist es aber so, dass die Behörde begründen muss, dass und warum eine positive Prognose nicht gestellt werden kann. Aber letztlich ist die Formulierung so allgemein, dass zu befürchten ist, dass es zu Abweichungen zwischen den Ausländerbehörden und vielleicht auch zwischen Sachbearbeitern kommt.

Welche weiteren Änderungen gab es?

Es gibt noch weitere Verbesserungen. So wurden die Ausnahmeregelungen im § 104a, Absatz 6 noch etwas erweitert. Hier gab es bisher Ausnahmeregelungen insbesondere für Alleinerziehende mit Kleinkindern, Auszubildende in anerkannten Lehrberufen oder staatlich geförderten Berufsvorbereitungsmaßnahmen. Bei der Gruppe der Auszubildenden war auch bisher klar, dass sie wohl auf Schüler und Studierende zu übertragen ist, aber das wurde jetzt noch mal ausdrücklich festgestellt. Und auch volljährige Kinder, die entweder selbst oder deren Familien unter die Bleiberechtsregelungen fallen, sollen, solange sie die Schule besuchen, eine Verlängerung bekommen. Das ist speziell in Sachsen-Anhalt eine sehr schöne Regelung.

Flüchtlinge, die ein Bleiberecht beantragen wollen, müssen noch immer mindestens einen Halbtagsjob nachweisen. Ist es nicht angesichts der durch jahrelange Duldungen nicht vorhandenen Erwerbsbiografien für sie besonders schwierig, einen Job zu bekommen?

Ja, gerade auch hier in Sachsen-Anhalt, denn der Anteil der Geduldeten, die aus der Duldung heraus eine Arbeit finden, ist sehr gering. Oft ist es so, dass da ein langes Loch in der Erwerbsbiografie klafft, teilweise fehlen Schulabschlüsse oder nach einem Schulabschluss wurde

nicht mit einer Ausbildung begonnen. Die Bedingungen für Geduldete, eine Berufsausbildung zu beginnen, sind zwar vor kurzem verbessert worden, aber diese Verbesserungen konnten naturgemäß den Flüchtlingen, die jetzt in die Bleiberechtsregelung gekommen sind, nicht mehr zugute kommen.

Welche Rolle spielt die Anerkennung von Abschlüssen?

Unter meinen Mandanten spielt das bei den Bleiberechtsregelungen keine überragende Rolle, da die meisten gering qualifiziert sind. Da wollen die möglichen Arbeitgeber lieber wissen, wie sie sich in der Praxis bewähren. Jobs, bei denen der Abschluss eine wichtige Rolle spielt, sind sowieso sehr selten. Und wenn es tatsächlich so ist, dass jemand einen Abschluss mitbringt, ist ja auch die Frage, welche Praxiserfahrungen gibt es, die für Arbeitgeber interessant sind? Hier ist die mangelnde Praxis dann eher das Problem. Bei den Jüngeren ist das anders, denn die haben häufig ihren Abschluss oder ihre Schulausbildung in Deutschland gemacht.

In konkreten Zahlen, wie viele Menschen in Sachsen-Anhalt leben hier mit einer Duldung und fallen unter die so genannte Altfallregelung? Wie viele haben nach den veränderten Bleiberechtsregelungen 2006 einen dauerhaften Aufenthalt erhalten?

Das lässt sich nicht ganz genau sagen, weil manchmal Flüchtlinge Anträge nach verschiedenen Regelungen stellen, aber nach meinen Recherchen aus den Statistiken der Innenminister gab es zum Stichtag 30.6.2007 4605 Geduldete in Sachsen-Anhalt. Davon wurden 715 Aufenthaltserlaubnisse erteilt. 663 Aufenthalte sind nach §104a, also auf Probe erteilt worden. 45 Flüchtlinge haben einen gesicherten Aufenthalt erhalten, da sie die Sicherung ihres Lebensunterhalts nachweisen konnten und sieben Kinder erhielten ein gesichertes Aufenthaltsrecht. Interessant ist, dass es nur 14 Menschen geschafft haben, nach einem Aufenthalt auf Probe in den besseren Aufenthaltsstatus zu kommen.

Diese Bleiberechtsregelung gilt für Flüchtlinge, die zum 1. Juli 2007 acht Jahre in Deutschland waren. Bei Familien mit minderjährigen Kindern reichen sechs Jahre. Wie bewerten Sie die Stichtagsregelung?

Die Stichtagsregelung ist aus meiner Sicht eine Sauerei gewesen. Viele Gruppen von Flüchtlingen sind tatsächlich direkt nach diesem Stichtag gekommen. Ich habe das bei Minderheitenangehörigen aus dem Kosovo erlebt. Da war es so, dass gerade auch in der zweiten Hälfte des Jahres 1999 noch viele von ihnen nach Deutschland gekommen sind, und die sind nur dann in die Bleiberechtsregelung reingekommen, wenn sie minderjährige Kinder hatten. Der Stichtag 1. Juli 1999 hat praktisch die Leute ausgeschlossen, die vor den Pogromen gegen Minderheitenangehörige geflohen sind, die nach dem Einmarsch der NATO in den Kosovo stattgefunden haben. Und auch bei den Flüchtlingen aus dem Irak, die hier in Sachsen-Anhalt eine recht starke Gruppe sind, ist es so, dass gerade 2001 eine hohe Zahl an Flüchtlingen aus dem Irak hierher gekommen ist. Diejenigen, die in der zweiten Jahreshälfte geflohen sind, waren von vornherein draußen, auch wenn sie minderjährige Kinder haben. Ich vermute, dass das politisch gewollt war, damit nicht alle Menschen aus größeren Flüchtlingsgruppen in die Bleiberechtsregelung kommen. Gerade beim Kosovo kann ich mir nicht vorstellen, dass man in den Fachkreisen der Innenministerien dieses Problem nicht gesehen hat. Man hat diese Situation zumindest bewusst in Kauf genommen.

Erklärtes Ziel der IMK war es, immer wieder neu gewährte Duldungen für lange in Deutschland lebende Ausländer zu vermeiden. Was bedeutet eine Duldung praktisch für die Betroffenen?

Die Duldungsbescheinigung ist erstmal ein grünes Papier, in dem ausdrücklich drinsteht, dass sie kein Aufenthaltstitel ist. Die Abschiebung ist nur ausgesetzt und der Betroffene bleibt grundsätzlich zur Ausreise verpflichtet. Sie wird regelmäßig für drei oder bestenfalls für sechs Monate erteilt, was zum Beispiel die Bemühungen um einen Arbeitsplatz oder eine Ausbildung deutlich erschwert. Wichtig ist auch, eine Duldung ist immer auf das Gebiet eines Bundeslandes beschränkt. Das heißt, Reisen außerhalb von Sachsen-Anhalt können Geduldete nur unternehmen, wenn sie entweder Behördengänge haben oder Termine, bei den sie zwingend erscheinen müssen wie eine Heirat oder ein Besuch bei der entsprechenden Botschaft in Berlin. Das dürfen sie eigentlich auch

ohne Verlassenserlaubnis, aber das wissen viele Behörden nicht. Eine Verlassenserlaubnis braucht aber zum Beispiel ein Vater, der sein Kind besuchen will, wenn es nicht bei ihm wohnt. Diese Verlassenserlaubnis ist eine ganz wesentliche Einschränkung, die auch strafrechtlich flankiert ist: wenn Geduldete dagegen verstoßen begehen sie eine Straftat.

Aus anderen Bundesländern gibt es die Erfahrung, dass Verlassenserlaubnisse sehr unterschiedlich gehandhabt werden. Wie sind die Erfahrungen in Sachsen-Anhalt?

Die Erfahrungen sind auch hier unterschiedlich. Mein Beispiel mit dem Vater, der sein Kind besuchen will, ist bei gutwilligen Ausländerbehörden kein Problem. Ich habe beispielsweise einen Mandanten, dem erstellt die Behörde immer gleich eine Verlassenserlaubnis von drei bis vier Wochen, damit er sich den Großteil des Monats bei seiner Freundin und dem Kind in Nordrhein-Westfalen aufhalten kann. Andere sind da weitaus restriktiver. Etwa, wenn kein Sorgerecht für das Kind besteht oder wenn es sich nicht um grundrechtlich geschützte Anliegen handelt, wenn also beispielsweise „nur“ die Freundin - dazu gehört auch die Freundin, die jetzt bald ein Kind bekommt von dem Betroffenen - besucht werden soll. In diesen Fällen haben sich viele Ausländerbehörden quer gestellt und das wurde leider sogar vom Landesverwaltungsamt abgesegnet. In diesen Fällen, das muss ich den Betroffenen auch als Anwalt so sagen, ist der Rechtsschutz sehr schwierig: Im Grunde genommen müssen die Betroffenen das Risiko der strafrechtlichen Verfolgung auf sich nehmen, wenn sie ihre familiären Beziehungen pflegen wollen. Ganz schwierig wird es, wenn es darum geht, mal Urlaub zu machen oder einfach Freunde zu besuchen.

Hat denn ein Verstoß gegen die Verlassenserlaubnis Auswirkungen auf die Verlängerung der Duldung?

Nach dem Gesetz nicht, denn solange die Abschiebung nicht möglich ist, muss die Duldung verlängert werden. Es gibt aber immer wieder Ausländerbehörden, die diese Vorgabe aussetzen, um Flüchtlinge zu schikanieren oder auch abzustrafen. Aber bei Verstößen gegen Gebietsbeschränkungen ist das wirklich sehr selten. Das kann eher passieren, wenn die Ausländerbehörde davon ausgeht, einen Betroffenen bald abschieben zu können. Grundsätzlich aber besteht der Anspruch auf Verlängerung der Duldung solange eben die Abschiebung unmöglich ist.

Dennoch – bei einer Duldung müssen Betroffene bei jeder Verlängerung davon ausgehen, dass sie nicht verlängert wird?

Grundsätzlich ja, aber in der Praxis sind die Betroffenen untereinander und auch mit ihren Anwälten und Migrationsberatern im Austausch über die jeweilige Ländersituation. Beispielsweise wissen Flüchtlinge aus dem Irak im Moment, dass sie nur abgeschoben werden können, wenn sie aus bestimmten nord-ost-irakischen Kurdenprovinzen kommen und wegen Straftaten verurteilt sind. Alle anderen haben im Prinzip die Gewissheit, dass die Duldung verlängert wird. Aber sicher ist diese Situation nicht. Momentan ist die Situation bei den Flüchtlingen aus dem Kosovo verwirrend, denn es hat sich herausgestellt, dass mit der Abschiebung von Roma begonnen werden soll. In Sachsen-Anhalt ist es aber in der Regel auch nicht die Praxis der Ausländerbehörden, Menschen die abgeschoben werden sollen, regelrecht zu überfallen, um zu verhindern, dass sie abtauchen. Trotzdem, die Situation ist unsicher und bei viele Betroffenen liegen die Nerven blank, wenn beispielsweise von der Ausländerbehörde die oft auch mündliche Drohung kommt: „Jetzt geht es aber bald los mit der Rückführung“. Besonders krass ist diese Situation natürlich für die Flüchtlinge, deren Abschiebung nur nicht erfolgt, weil das Herkunftsland noch keine Papiere ausgestellt hat, aber die fallen auch nicht unter die Bleiberechtsregelungen.

Die Verlängerung der Altfallregelung war ein Kompromiss. Eine langfristige Lösung gibt es noch nicht. Wie sehen Sie die Chancen, das Bleiberecht für Menschen, die bereits sehr lange hier leben, zu verbessern?

Generell denke ich, man sollte Menschen überhaupt nicht so lange in der Duldung halten. Bei den konkreten Regelungen ist die Hauptkritik noch immer, dass die humanitäre Komponente viel zu schwach ausgeprägt ist. Wenn also jemand behindert, krank oder alt ist und deswegen seinen Lebensunterhalt nicht selber sichern kann, dann ist er praktisch völlig raus aus der Bleiberechtsregelung, dann bleibt nur die Härtefallkommission.

Ich glaube, dass es in Deutschland schwierig sein wird, eine feste Regelung durchzusetzen, die etwa beinhaltet, dass jemand nach acht Jahren eine grundsätzliche Aufenthaltsgenehmigung bekommt. Die Bedenken bleiben weiterhin, dass sich die Betroffenen darauf einrichten könnten. Ich wünsche mir trotzdem, dass unabhängig von Stichtagen die Regelungen so ausgebaut werden, dass auch die Integrationsbemühungen von Geduldeten ein Grund sein kann, einen Aufenthalt außerhalb der Bleiberechtsregelungen zu ermöglichen.

Gleichzeitig sollte man bei bestimmten Ländern grundsätzlich erstmal von Abschiebungen absehen wie das bis heute beim Irak der Fall ist oder wie es lange Zeit bei Minderheitenangehörigen aus dem Kosovo der Fall war. Hier wäre es besser, Aufenthaltstitel zu erteilen und damit auch die Integrationschancen der Flüchtlinge zu verbessern.

Wenn Sie in andere europäische Länder schauen, gibt es für Sie positive Beispiele in anderen europäischen Ländern?

Also da ist Licht und Schatten. Ich finde es beispielsweise problematisch, dass abgelehnte Asylbewerber in den südlichen Ländern der EU sozialstaatlich sich selber überlassen werden. Von der dadurch entstehenden Schwarzarbeit profitieren die Länder noch viel weitergehend als hier in Deutschland. Der ökonomistische Charakter ist, also dass jemand seinen Lebensunterhalt selber sichern muss, ist dort bei Legalisierungsmöglichkeiten noch viel krasser ausgeprägt, bei uns gibt es immerhin noch ein paar Ausnahmeregelungen etwa für Leute in Ausbildung oder für allein erziehende Mütter.

Gleichzeitig bekommen Flüchtlinge in anderen europäischen Ländern, beispielsweise in Skandinavien leichter ein Aufenthaltsrecht gerade in Fällen, in denen zwar kein politisches Asyl gewährt wird, aber die Bedingungen in den Herkunftsländern so schwierig sind, dass den Betroffenen eine Rückkehr nicht zugemutet werden kann. Beispiele hierzu finden sich in den Regelungen für Minderheitenangehörige aus dem Kosovo in verschiedenen westeuropäischen Ländern oder für Flüchtlinge aus dem Irak in Skandinavien.

Für so genannte humanitäre Notfälle gibt es auch in Sachsen-Anhalt die Härtefallkommission. Innenminister Holger Hövelmann (SPD) hat die Arbeit der Härtefallkommission als „notwendiges Korrektiv im Ausländerrecht“ gewürdigt. Die Landesregierung Sachsen-Anhalt hat beschlossen, die Kommission zu einer Dauereinrichtung zu machen. Eine gute Lösung?

Ja, natürlich. Die Härtefallkommission eine Möglichkeit für Flüchtlinge, deren Fälle man beim besten Willen nicht im Gesetz unterkriegen kann. Ich finde es gut, wenn es ein Element gibt, das einfach offen ist für Mitgefühl und auch für Kriterien, die juristisch nicht so ganz eindeutig fassbar sind.

2009 gab es vier erfolgreiche Ersuchen der Härtefallkommission, drei Anträge wurden abgelehnt. Heißt das nicht, die Erfolgsaussichten sind nicht besonders hoch?

Also die Erfolgsquote liegt eigentlich seit Jahren bei etwa der Hälfte. 2009 waren es insgesamt sehr wenige Fälle, da waren es also sogar mehr als 50 Prozent. Deshalb muss ich da widersprechen, denn es gibt Härtefallkommissionen die deutlich niedrigere Erfolgsquoten haben als wir in Sachsen-Anhalt. In Sachsen Anhalt haben 96 Menschen Aufenthalt nach § 23a (Härtefallkommission), in Sachsen, das ja etwas bevölkerungsreicher ist als Sachsen-Anhalt sind es 101, in Brandenburg 72, in Mecklenburg-Vorpommern nur 36, und in Niedersachsen sind es sogar nur 58. Im Ländervergleich zeigt sich also, dass die Praxis in Sachsen-Anhalt sogar relativ großzügig ist. Bei uns ist man auch bei der Lebensunterhaltssicherung nicht so strikt, es wird nicht verlangt, dass der Lebensunterhalt schon jetzt gesichert sein muss, da reichen schon Bemühungen aus.

Welche Kriterien sind entscheidend?

Also, es wird vor allem Bemühen um Integration gefordert. Bei den Sprachkenntnissen ist die Härtefallkommission sehr streng. Das gilt für die ganze Familie, das heißt, es hilft der Familie nichts, wenn die Kinder zwar gut deutsch können und gut in der Schule sind, es aber bei den Eltern - oft sind es leider die Mütter - bei den Deutschkenntnissen hakt. Gut ist es, wenn über Schule und Arbeit hinaus ein gesellschaftliches Engagement da ist. Das sind dann sozusagen die Sahnehäubchen. Straftaten sind ein Grund, der eine Anerkennung sehr schwierig macht. Aber bei

den Ausschlussgründen ist die Härtefallkommission nicht strikt formell, also wenn einer einmal beim Namen getrickst hat und es ist nachvollziehbar, weil er mit der Familie zusammenbleiben wollte oder er hat es schon selber vor langer Zeit aufgedeckt, dann hat er trotzdem eine Chance. Generell kann man sagen, vor die Härtefallkommission kommen nur Fälle, bei denen klar ist, entweder Aufenthalt wegen Härtefall oder Abschiebung.

(Kurzfassung des Interviews in der Frühjahrsausgabe der „Informationen“ der Mobilien Opferberatung Nr. 29/2010 erschienen)