



# UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees  
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

**Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen  
Regionalvertretung für Deutschland, Österreich und die  
Tschechische Republik**

**Regional Representation for Austria, the Czech Republic  
and Germany**

Wallstrasse 9 – 13  
10179 Berlin

Tel: +49 30 202 202 0  
Fax: +49 30 202 202 20  
Email: gfrbe@unhcr.org

## **UNHCR-Positionen zur Diskussion um ein Bleiberecht für geduldete Ausländer in Deutschland**

UNHCR begrüßt, dass sich die Innenminister der Länder in Vorbereitung der IMK um ein Bleiberecht für langjährig in Deutschland geduldete Personen bemühen, und hofft, dass eine angemessene Regelung gefunden werden kann, die der Lebenssituation der aus Sicht von UNHCR vielfach noch immer schutzbedürftigen Personen gerecht wird.

Leidtragende des ungewissen Aufenthaltsstatus geduldeter Personen sind zu einem erheblichen Teil Ausländer, deren Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland aufgrund der Situation in ihren Heimatländern entweder in der Vergangenheit gerechtfertigt war oder noch immer gerechtfertigt ist und die vor diesem Hintergrund aus Sicht von UNHCR einen Anspruch auf Zuerkennung eines legalen Aufenthaltsstatus haben. Hierzu zählen insbesondere Personen,

- die in der Vergangenheit vor nichtstaatlicher Verfolgung in ihren Herkunftsländern geflohen, auf der Grundlage der damaligen deutschen Rechtslage gleichwohl nicht als Flüchtlinge anerkannt worden sind,
- die Schutz vor Bürgerkriegssituationen oder anderen gravierenden allgemeinen Sicherheitsrisiken suchen, sowie Personen,
- deren Flüchtlingsanerkennung unanfechtbar widerrufen wurde, obwohl sich die Lage in ihren Herkunftsstaaten noch nicht in ausreichendem Maße stabilisiert hat und die deshalb noch keinen ausreichenden Schutz vor gravierenden Menschenrechtsverletzungen erlangen und daher noch nicht zurückkehren können.

Viele dieser Menschen leben seit etlichen Jahren – manche sogar bereits in zweiter Generation – in der Bundesrepublik Deutschland, und für eine Vielzahl dieser Personen lässt sich nicht absehen, wann mit einem Wegfall der Rückkehrhindernisse zu rechnen ist. Die Betroffenen sind teils gut integriert, teils ist ihnen jedoch trotz langjährigen Aufenthalts mangels eines gesicherten Aufenthaltsstatus eine nachhaltige Integration noch nicht gelungen. Gleichzeitig ging die Verbindung zum Heimatstaat während des langen Aufenthalts in Deutschland häufig verloren oder konnte bei hier aufwachsenden Kindern gar nicht erst aufgebaut werden, was eine Rückkehr vielfach unzumutbar erscheinen lässt.

Die besondere Situation der genannten Personengruppen sollte aus Sicht von UNHCR bei der Erarbeitung von Voraussetzungen für ein Bleiberecht mit berücksichtigt werden. Folgende Punkte sind dabei mit Blick auf die aktuelle Diskussion besonders hervorzuheben:

## 1. Ausschluß irakischer Staatsangehöriger aus der Bleiberechtsregelung

Dem pauschalen Ausschluss irakischer Staatsangehöriger von einer Bleiberechtsregelung tritt UNHCR nachdrücklich entgegen. Viele der in Deutschland nur geduldeten irakischen Staatsangehörigen erfüllen in gleicher Weise wie andere Ausländer mit Duldungsstatus die formellen Voraussetzungen für eine Einbeziehung in die Bleiberechtsregelung. Ein sachlicher Grund für einen Ausschluss sämtlicher Flüchtlinge irakischer Nationalität aus dem Anwendungsbereich der vorgeschlagenen Bleiberechtsregelung ist aus Sicht von UNHCR nicht erkennbar. Insbesondere können im Einzelfall bestehende Sicherheitsbedenken nicht den Ausschluss einer ganzen Gruppe von Flüchtlingen in Anknüpfung an deren Staatsangehörigkeit rechtfertigen.

Unter den etwa 200.000 zum Teil seit vielen Jahren in der Bundesrepublik Deutschland nur geduldeten ausländischen Staatsangehörigen befinden sich nach Informationen von UNHCR nahezu 10.000 irakische Staatsangehörige, die in der Vergangenheit aus verschiedenen Gründen keinen gesicherten Aufenthaltsstatus erwerben konnten oder diesen inzwischen verloren haben. Aufgrund der Widerrufspraxis des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge steht nach Einschätzung von UNHCR zu befürchten, dass sich diese Zahl in Zukunft vermutlich noch deutlich erhöhen wird. Gleichzeitig kann aber vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Verhältnisse im Irak gerade von irakischen Staatsangehörigen in absehbarer Zeit eine Rückkehr vernünftigerweise nicht erwartet werden.

Dem letzten Bericht des UN-Generalsekretärs zur Situation im Irak lässt sich diesbezüglich entnehmen, dass sich die Situation in weiten Teilen des Landes in den vergangenen Monaten weiter verschlechtert und insbesondere die Zahl der zivilen Opfer von Anschlägen und schweren Menschenrechtsverletzungen einschließlich Hinrichtungen, Verschleppungen und Folter stetig zugenommen hat. Dem Bericht zufolge kommen im Irak infolge der anhaltenden Gewalt pro Tag im Durchschnitt mehr als 100 Zivilisten ums Leben; die Zahl der Verwundeten wird auf täglich nahezu 500 Opfer geschätzt. Besonders betroffen von der zunehmenden Gewalt sind vor allem Frauen und Kinder sowie Angehörige ethnischer, religiöser oder konfessioneller Gruppen in einer Minderheitensituation, die aufgrund der zunehmenden Risiken inzwischen erheblich in der Wahrnehmung grundlegender Rechte eingeschränkt sind. Weder den irakischen Sicherheitskräften, noch den zu ihrer Unterstützung noch immer anwesenden internationalen Truppen ist bislang auch nur ansatzweise eine Befriedung des Landes gelungen; sie können daher der Bevölkerung des Landes keinen wirksamen Schutz grundlegender Menschenrechte einschließlich des Schutzes vor Verfolgung bieten.

Die dramatischen Umstände im Irak erfordern es, auch den in Deutschland seit langem geduldeten irakischen Staatsangehörigen durch Einbeziehung in eine umfassende Bleiberechtsregelung die Sorge und Ungewissheit um ihre Zukunft zu nehmen und ihnen die Perspektive eines gesicherten Aufenthaltes in der Bundesrepublik zu eröffnen. Dies gilt umso mehr, als die meisten dieser Personen strafrechtlich niemals in Erscheinung getreten sind, über Grundkenntnisse der deutschen Sprache verfügen, sich im Rahmen der aufenthaltsrechtlich gesetzten Grenzen nachhaltig um eine Integration in die deutsche Gesellschaft bemühen und somit letztlich in gleicher Weise wie andere Ausländer die formellen Voraussetzungen für den Erwerb eines gesicherten Aufenthaltsstatus im Rahmen der gegenwärtig diskutierten Bleiberechtsregelung erfüllen. Somit besteht nach Auffassung von UNHCR kein erkennbarer sachlicher Grund für einen pauschalen Ausschluss der geduldeten irakischen Staatsangehörigen aus einer solchen Regelung.

Insbesondere können die in diesem Zusammenhang ins Feld geführten Sicherheitsbedenken einen solchen generellen Ausschluss nicht rechtfertigen. Im Einklang mit den Maßstäben des internationalen Flüchtlingsrechts können begründete Sicherheitsbedenken nur auf der Grundlage einer individuellen Prüfung einbezogen werden, in deren Rahmen die potentiellen Gefahren für die Bundesrepublik Deutschland mit den Konsequenzen für den betroffenen Einzelnen sorgfältig abgewogen werden müssen. Der pauschale Ausschluss sämtlicher Staatsangehöriger eines bestimmten Staates kann diesen Anforderungen keinesfalls genügen.

Auch die deutsche Bundesregierung und das mit dem Widerruf des Flüchtlingsstatus befasste Bundesamt für Migration und Flüchtlinge haben in Gesprächen mit dem UNHCR immer wieder hervorgehoben, dass die von einem Widerruf betroffenen Iraker einstweilen nicht zwangsweise zurückgeführt würden und über ihren Aufenthaltsstatus im Einzelfall gesondert zu entscheiden sei. Hierdurch entfällt jedoch nicht das Bedürfnis für eine Einbeziehung irakischer Staatsangehöriger in eine Bleiberechtsregelung, da die bisher von Seiten der Regierung betonte Einzelfallprüfung aufgrund der in der Bundesrepublik Deutschland bestehenden Rechtslage nur in den Fällen zu einem gesicherten Aufenthaltsrecht führen kann, in denen bereits ein unbefristeter Aufenthaltstitel erworben wurde. In Fällen, in denen ein befristeter Aufenthaltstitel ausläuft, scheidet hingegen die Neuerteilung oder Verlängerung eines Aufenthaltstitels häufig am Fehlen der hierfür erforderlichen, vom Flüchtlingsstatus gänzlich unabhängigen Rechtsgrundlage für den weiteren Aufenthalt. In der Praxis wird daher in solchen Fällen vielfach lediglich eine Duldung erteilt. Dieses Problem würde perpetuiert, wenn die betroffenen Iraker von einer Bleiberechtsregelung ausgeschlossen blieben.

## **2. Uneingeschränkter Zugang zum Arbeitsmarkt und Aufenthaltserlaubnis**

Da viele der Betroffenen aufgrund ihres Duldungsstatus in der Vergangenheit vom Zugang zum Arbeitsmarkt und anderen Integrationsangeboten ausgeschlossen waren, sollte den Betroffenen vor einer Entscheidung über ein individuelles Bleiberecht die Möglichkeit eingeräumt werden, ihren Integrationswillen und ihre Integrationsfähigkeit unter Beweis zu stellen. Hierzu sollte ihnen insbesondere der uneingeschränkte Zugang zum Arbeitsmarkt gewährt werden. Eine eventuelle Integrationsphase, wie sie als eine Art „Probezeit“ derzeit mitunter diskutiert wird, sollte großzügig bemessen werden und jedenfalls ein Jahr nicht unterschreiten. Nur bei Zeiträumen ab einem Jahr kann ausgeschlossen werden, dass die Betroffenen nicht etwa von jährlichen Arbeitsmarktzyklen durch einen ungünstigen Beginn der Integrationsphase gänzlich ausgeschlossen bleiben.

Zudem erscheinen kürzere Zeiträume außer Verhältnis zum vorherigen Aufenthalt von derzeit diskutierten mindestens sechs bis acht Jahren zu stehen, für den ein Zugang zum Arbeitsmarkt weitgehend nicht bestand. Überdies sollte eine Festanstellung nicht erwartet werden, da dies den gegenwärtigen Bedingungen des Arbeitsmarktes nicht entspricht. Angesichts der insgesamt schwierigen Beschäftigungslage in Deutschland und eine durch die Duldung häufig bedingte langjährige Arbeitslosigkeit sollte ein ernsthaftes Bemühen um Arbeit ausreichen, um den Voraussetzungen einer Integrationsphase zu genügen.

Im Hinblick auf den Aufenthaltstitel für die von einem Bleiberecht begünstigten Personen ist derzeit in der Diskussion, den Betroffenen zunächst den Duldungsstatus zu belassen und mit einer Arbeitserlaubnis aufzuwerten.

UNHCR hält diesen Ansatz für bedenklich. Dies würde der Zielsetzung zuwider laufen, Personen mit ungewissem Aufenthaltsstatus, die nicht in ihre Herkunftsländer zurückkehren können, endlich eine gesicherte aufenthaltsrechtliche Perspektive und Integrationschancen zu verschaffen. Insbesondere würde der fortdauernde Duldungsstatus für die Betroffenen ein weiteres ernstliches Hindernis bei der Arbeitssuche darstellen.

Insofern steht zu befürchten, dass potentielle Arbeitgeber den erkennbar besonders schwachen Status der Betroffenen zum Anlass nehmen werden, die betroffenen Personen nicht einzustellen. Dies wirkt sich besonders gravierend auf solche Personen aus, die nach Auffassung von UNHCR als schutzbedürftig angesehen werden mussten und denen deshalb an und für sich ein rechtlich verbürgter Anspruch auf Zugang zum Arbeitsmarkt und zu weiteren Integrationsangeboten zugestanden hätte, die aber aufgrund der restriktiven Entscheidungspraxis zum Teil über Jahre nur geduldet und dadurch vom Arbeitsmarkt fern gehalten wurden.

Überdies wird durch die Erteilung von Arbeitserlaubnissen an Personen mit Duldungsstatus der rechtliche Unterschied zwischen der Duldung und einem förmlichen Aufenthaltstitel verwischt und die Duldung rechtlich aufgewertet. Dies widerspricht der Intention und Systematik des Zuwanderungsgesetzes, in der die Duldung als Ausnahme von der Durchsetzung einer rechtlich bestehenden Ausreisepflicht für solche Fälle ausgestaltet wurde, in denen ein längerfristiger Aufenthalt der Betroffenen gerade nicht beabsichtigt oder zu erwarten ist.

Andererseits wird die im Hinblick auf einen gesicherten Aufenthaltsstatus defizitäre Stellung der Duldung durch die Erteilung einer Arbeitserlaubnis nicht geheilt. So bleibt die Ausreisepflicht formalrechtlich weiter bestehen und kann nach Ablauf der Duldung und Nichterteilung der avisierten Aufenthaltserlaubnis ohne eine erneute Prüfung eventuell fortbestehender Schutzbedürfnisse ohne weitere Zwischenschritte unmittelbar durchgesetzt werden. Im Hinblick darauf, dass sich unter den Begünstigten einer Bleiberechtsregelung zahlreiche Personen mit andauerndem Schutzbedürfnis befinden, ist diese Konsequenz mit den Zielen der Bleiberechtsregelung nicht vereinbar.

### **3. Kürzere Zeiträume für Mindestaufenthalt**

UNHCR würde es sehr begrüßen, wenn die gegenwärtig diskutierte Mindestaufenthaltsdauer von sechs Jahren für Familien und acht Jahren für Alleinstehende überprüft werden könnte. Die genannten Zeiträume erscheinen insbesondere deshalb als sehr lang, weil viele der betroffenen Personen aus Sicht von UNHCR als Flüchtlinge oder anderweitig schutzbedürftige Personen zu qualifizieren sind bzw. waren. Dabei sollte berücksichtigt werden, dass der Gesetzgeber ausweislich der Vorschriften des Zuwanderungsgesetzes bei anerkannten Flüchtlingen bereits nach einem dreijährigen Aufenthalt von der für den Erhalt einer unbefristeten Niederlassungserlaubnis erforderlichen Aufenthaltsverfestigung ausgeht.

Als Stichtag wird nach Informationen von UNHCR mitunter der 1.7.2006 diskutiert. Bei Zugrundelegung der für die Inanspruchnahme der Bleiberechtsregelung erforderlichen Aufenthaltsdauer von mindestens 7 Jahren an dem genannten Stichtag würden im Wesentlichen nur die bis zur Stationierung der KFOR im Juni 1999 aus dem Kosovo geflüchteten Personen von der Regelung profitieren können, während andere Personengruppen, die im Zusammenhang mit den geänderten Macht- und Kräfteverhältnissen nach den NATO-Luftangriffen und der KFOR-Stationierung das Gebiet aus Furcht vor Racheakten verlassen mussten, von vornherein aus der Regelung ausgeschlossen wären. Um hier eine Ungleichbehandlung zu vermeiden, empfiehlt UNHCR den Stichtag so zu wählen, dass jedenfalls alle im zeitlichen Zusammenhang mit der internationalen Intervention im Kosovo geflohene Personen in den Genuss der Regelung kommen können.

UNHCR bittet die Innenminister des Bundes und der Länder deshalb darum, auch die Wahl des Stichtages für die Bestimmung der von der Bleiberechtsregelung erfassten Personen nochmals zu überdenken.

### **4. Ausschlussgründe**

Als Ausschlussgründe werden die Verletzung von Mitwirkungspflichten und Straftaten genannt.

Vor dem Hintergrund der Fluchtsituation, aus der die Personen unter dem Mandat von UNHCR stammen, sollte nur die fortgesetzte grobliche Verletzung von Mitwirkungspflichten zu einem Ausschluss von einem Bleiberecht führen.

Zudem sollten die Betroffenen auch nicht mit Hinweis darauf von der Inanspruchnahme der Bleiberechtsregelung ausgeschlossen werden, dass sie einer Möglichkeit der freiwilligen Ausreise in der Vergangenheit nicht nachgekommen sind. Dagegen spricht nicht nur, dass eine freiwillige Ausreise selbst bei als Flüchtlingen anerkannten Personen auch in die gefährlichste Verfolgungssituation grundsätzlich möglich ist und folglich die Möglichkeit der freiwilligen Ausreise kein überzeugendes Abgrenzungskriterium darstellt. Die Erteilung einer

Duldung ist überdies in vielen Fällen gerade Ausdruck ernsthafter Rückkehrhindernisse. Die Gründe, die zur Nichtdurchsetzung einer an sich bestehenden Ausreiseverpflichtung und somit zu einer Duldung führen, sollten dann auch bei einer Entscheidung zur freiwilligen Ausreise berücksichtigt werden. Schließlich spricht gegen einen auf die Nichtausreise gestützten Ausschluss aus der Bleiberechtsregelung auch der Umstand, dass der Verweis auf die bloße Möglichkeit der freiwilligen Ausreise ohne Prüfung, ob eine solche Ausreise auch zumutbar ist, schon bei der Anwendung des § 25 Abs. 5 AufenthG häufig zur Ablehnung einer Aufenthaltserlaubnis führt. Würde auch bei einem Bleiberecht die bloße Möglichkeit der freiwilligen Ausreise zum Ablehnungsgrund, so würde ein Großteil der Personen, denen schon nach § 25 Abs. 5 AufenthG eine Aufenthaltserlaubnis verweigert wurde, nun auch unter den Bestimmungen für ein Bleiberecht keine solche Erlaubnis erhalten können, so dass eine Lösung zumindest für einen erheblichen Teil der Fälle nicht gefunden würde.

Im Hinblick auf Straftaten als Ausschlussgrund sollte nicht die ganze Familie aufgrund von Straftaten eines Familienmitgliedes vom Genuss der Bleiberechtsregelung ausgeschlossen bleiben. Die humanitären Erwägungen, insbesondere im Hinblick auf die fortgeschrittene Entwurzelung der Kinder vom Heimatland der Eltern, greifen auch in den Fällen zugunsten der betroffenen Personen, in denen ein Familienmitglied straffällig geworden ist. Zudem sollte das Gewicht der Straftaten und eine eventuelle Wiederholungsgefahr in die Abwägung eingestellt werden, wenn auf dieser Grundlage ein Ausschluss von einem Bleiberecht geprüft wird.

## **5. Öffnungsklauseln für humanitäre Härtefälle**

Um mit den Kriterien für ein Bleiberecht nicht neue, unbeabsichtigte Härten zu schaffen, sollten entsprechende Öffnungsklauseln vorgesehen werden. So können manche Personen aufgrund ihrer sozialen Situation die Voraussetzung einer wirtschaftlichen Selbständigkeit nur sehr schwer erfüllen. Daher sollten entsprechende Ausnahmen von der wirtschaftlichen Selbständigkeit, z.B. bei schwerer Erkrankung oder zugunsten von Alleinerziehenden und unbegleiteten minderjährigen Ausländern, möglich sein. Zudem sollten Ausnahmen von dem Mindestaufenthalt bei schon jetzt bestehender Integration sowie bei durch Ausreise entstehenden Härten (z.B. aufgrund familiärer Situation) zugelassen werden.

## **6. Änderungen des Asylbewerberleistungsgesetzes**

Nach dem UNHCR vorliegenden Informationen wird schließlich zudem diskutiert, die in § 2 Asylbewerberleistungsgesetz vorgesehene Frist von drei Jahren aufzuheben, mit der die Begrenzung von Sozialleistungen auf solche nach dem Asylbewerberleistungsgesetz beendet wurde. Demnach würden Personen im Anwendungsbereich des Gesetzes ohne zeitliche Begrenzung auf Asylbewerberleistungen beschränkt.

Von den betroffenen Personen würden neben den Asylbewerbern auch solche Personen betroffen, die nach Einschätzung von UNHCR weiterhin des internationalen Schutzes bedürfen und mangels Erfüllung der Kriterien einer Bleiberechtsregelung auch auf einer solchen Grundlage keinen Aufenthaltsstatus erhalten. Oftmals erhalten Personen, deren Rückkehr in das Herkunftsland unverschuldet unmöglich oder unzumutbar ist, keinen Aufenthaltstitel. Auf der Grundlage einer Duldung aber ist ein normaler Zugang zu Arbeitsmarkt und Integration nicht möglich. Auch Asylbewerber, deren Verfahren vor den Gerichten sich über viele Jahre hinzieht, bleiben von diesen Möglichkeiten weitgehend ausgeschlossen.

UNHCR empfiehlt dringend, diese Personen nicht noch länger als nach dem Asylbewerberleistungsgesetz bereits jetzt vorgesehen von einer Teilhabe an der Gesellschaft auf dem Mindestniveau der Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch auszuschließen.

Berlin, im November 2006