

Inhaltsverzeichnis

1. Zu dieser Arbeit.....	3
2. Abschiebung und Duldung.....	4
2.1 Rechtliche und tatsächliche Duldungsgründe.....	4
2.2 Zuwanderungsgesetz und Kettenduldungen.....	7
2.3 Verstoß gegen Mitwirkungspflichten.....	9
2.4 Sanktionen bei Verstoß gegen Mitwirkungspflichten.....	11
3. Bleiberechtsregelungen.....	13
3.1 Erste Initiativen für ein Bleiberecht.....	13
3.2 Die Altfallregelung 2007.....	14
3.3 Die Regelung für „gut integrierte Jugendliche und Heranwachsende“ 2011.....	17
3.4 Länderinitiativen im Bundesrat.....	20
3.5 Der Referentenentwurf 2014.....	26
4. Fazit.....	28
5. Quellenverzeichnis.....	33
5.1 Gesetze und Verordnungen.....	33
5.2 Parlamentspapiere.....	33
5.3 Literatur.....	37
5.4 Abkürzungen.....	38

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Geduldete 2006–2013.....	5
Abbildung 2: Geduldete nach Aufenthaltsdauer 2009–2013.....	6
Abbildung 3: Geduldete mit mehr als 10 Jahren Aufenthaltsdauer (2009–2013).....	7
Abbildung 4: Geduldete über 15 Jahre Aufenthaltsdauer (2010–2013).....	7
Abbildung 5: Aufenthaltserlaubnisse nach §§ 104a+b / Geduldete.....	16
Abbildung 6: Aufenthaltserlaubnisse für „integrierte Kinder von Geduldeten“ nach § 104b AufenthG.....	16
Abbildung 7: Aufenthaltserlaubnis für „gut integrierte Jugendliche und Heranwachsende“ nach § 25a AufenthG.....	20

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Synopse von Pro Asyl: Bleiberechtsinitiativen Bundesländer 2011/2012.....	22
--	----

Impressum

Wendel, Kay: Kettenduldung. Bleiberechtsregelungen und parlamentarische Initiativen 2000–2014. Hg. v. Flüchtlingsrat Brandenburg. Potsdam 2014.

Flüchtlingsrat Brandenburg, Rudolf-Breitscheid-Str. 164,
14482 Potsdam, Tel. 0331–716 499,
info@fluechtlingsrat-brandenburg.de

Foto: Leona Goldstein.



1. Zu dieser Arbeit

„Aus demselben Grund, aus dem ein US-Bürger oder ein Deutscher seinen Pass vorzeigt, muss ein afrikanischer Bürger seinen Pass verstecken oder ihn ‚verlieren‘, um im Hinblick auf das Recht auf Bewegungsfreiheit gleichziehen zu können.“ (Oulios 2013: 314)

Die Forderung nach einem Bleiberecht für langjährig Geduldete ist so alt wie das Phänomen der Kettenduldung, doch um nichts weniger aktuell. Alle Jahre wieder werden Regelungen beschlossen, die jedoch an Bedingungen geknüpft sind, unter anderem an die sogenannten Mitwirkungspflichten. So bleibt ein Großteil der Betroffenen weiter ausgeschlossen. Das letzte Projekt in dieser Reihe stellt der Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern vom April 2014 dar, der eher einer Bedrohung als einer Lösung gleichkommt. Was steckt hinter dem Widerstand gegen eine nachhaltige Bleiberechtsregelung, die die unerträgliche Situation für alle langjährig Geduldeten beenden würde? Warum gibt es in Deutschland keine Legalisierungskampagnen wie in anderen Ländern?

In der vorliegenden Arbeit wird versucht, die Logik des „ordnungspolitischen Machtblocks“, an dem bisher alle nachhaltigen Lösungen scheiterten, nachzuzeichnen. Es wird um eine spezifisch deutsche Tradition rechtsstaatlichen Ordnungsdenkens gehen, das eine Verjährung bei Verstößen gegen staatlich definierte Pflichten grundsätzlich ausschließt. Diese Logik gilt es zu erschüttern, sollen Bleiberechtskampagnen nicht chancenlos bleiben. Diese Arbeit trägt hierzu Hintergrundmaterial zusammen, basierend auf einer Auswertung von Parlamentspapieren.

2. Abschiebung und Duldung

Abschiebung ist das zentrale Instrument des Staates zur Aufrechterhaltung der ausländerrechtlichen Ordnung. Untrennbar mit dem Instrument der Abschiebung verbunden ist die Duldung. Sie existierte schon im Ausländergesetz von 1965:

§ 17 Duldung

Die Abschiebung eines Ausländers kann zeitweise ausgesetzt werden (Duldung). [...] Die Duldung ist zu widerrufen, wenn die Gründe, die der Abschiebung entgegenstehen, entfallen.

Das Ausländergesetz von 1990 hielt am Begriff der Duldung als der „zeitweisen Aussetzung der Abschiebung“ fest und machte die Unterscheidung zwischen „rechtlichen“ und „tatsächlichen“ Duldungsgründen – dazu später mehr. Im Aufenthaltsgesetz von 2004 findet sich die Duldung in § 60a AufenthG als „vorübergehende Aussetzung der Abschiebung“.

Die Duldung entsteht aus dem Umstand, „[...] dass die Verlassenspflicht nicht immer sofort und manchmal auch für längere Zeit nicht durchgesetzt werden kann.“ (Renner 2005: 563) Mit Verlassenspflicht ist gemäß § 50 Abs. 1 AufenthG die Pflicht zur Ausreise gemeint, wenn „ein Ausländer [...] einen erforderlichen Aufenthaltstitel nicht oder nicht mehr besitzt [...]“. Das kann grundsätzlich alle in Deutschland lebenden Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit treffen. Es trifft unter anderem Asylsuchende, deren Asylantrag abgelehnt wurde und deren Klage vor Gericht „unanfechtbar“ erfolglos blieb. Die Ausländerbehörde setzt ihnen nach § 38 Abs. 1 AsylVfG eine Ausreisefrist von 30 Tagen. Dann ist die Ausreisepflicht „vollziehbar“, d. h. durchsetzbar bzw. vollstreckbar. Wer der Ausreisepflicht nicht nachkommt, wird abgeschoben, es sei denn, die Abschiebung ist nicht möglich. Die Duldung ist so konstruiert, dass sie keinen „rechtmäßigen“ Aufenthalt begründet und daher keine Anspruchsrechte aus ihr erwachsen, gleich wie lange der Status auch anhält.

2.1 Rechtliche und tatsächliche Duldungsgründe

In der „Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz“ des Bundesministeriums des Innern von 2009 werden unter Ziffer 60a.2 die Gründe, aus denen eine Abschiebung unmöglich sein kann und daher eine Duldung erteilt werden soll, näher erläutert. Zu unterscheiden sind „rechtliche“ von „tatsächlichen“ Abschiebungshindernissen. Die **rechtlichen Abschiebungshindernisse** werden ihrerseits unterteilt in „zielstaatsbezogene Abschiebungsverbote“ und „inlandsbezogene Vollstreckungshindernisse“. Unter **„zielstaatsbezogenen Abschiebungsverbote“** sind nach § 60 AufenthG die Anerkennung als GFK-Flüchtling und andere Konstellationen benannt, in denen Leib, Leben und Freiheit der Schutzsuchenden im Herkunftsland bedroht sind, genannt „subsidiärer Schutz“. Unter **„inlandsbezogenen Vollstreckungshindernissen“** werden folgende Fälle angegeben:

- keine Abschiebung der Eltern bei Trennung der Kinder von ihren Eltern (dem widerspricht der Schutz der Familie nach Art. 6 GG),

- unmittelbar bevorstehende Ehe mit einem Deutschen oder aufenthaltsberechtigten ausländischen Staatsangehörigen,
- eine Ausländerin erwartet ein Kind von einem Deutschen.

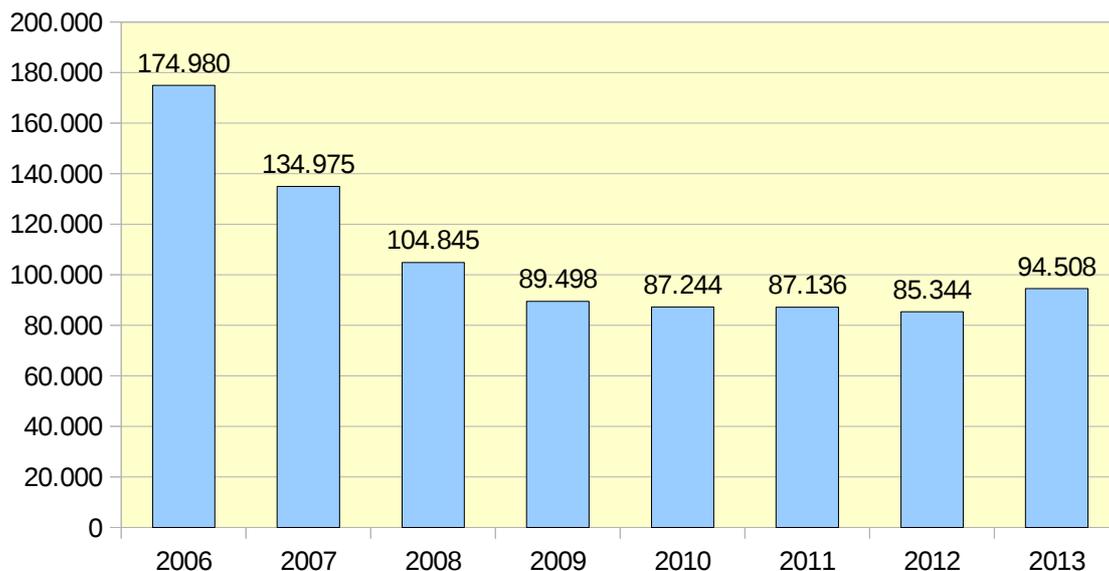
Unter „**tatsächliche Duldungsgründe**“ fallen:

- Reiseunfähigkeit im Krankheitsfall,
- fortdauernde Passlosigkeit,
- Verkehrswege für Abschiebung sind unterbrochen, internationales Flugverbot,
- Fehlen sonstiger erforderlicher Papiere (z. B. Durchförderungsbewilligung, Visa),
- Verweigerung der Aufnahme durch den Zielstaat, Fehlen eines aufnahmebereiten Staates.

Bei den „zielstaatsbezogenen Abschiebungsverboten“ wird in der Regel eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 AufenthG erteilt, ebenso bei Eheabsichten mit Deutschen und der zu erwarteten Geburt eines Kindes von einem Deutschen. Anders verhält es sich jedoch bei „tatsächlichen Duldungsgründen“. Hier wird die Abschiebung nur „vorübergehend“ ausgesetzt. Die Ausländerbehörde erteilt eine Bescheinigung über die Duldung, die befristet ist und immer wieder verlängert wird, solange die „tatsächlichen Duldungsgründe“ noch vorliegen. So wurde die Kategorie der „Geduldeten“ geschaffen und das Phänomen der „Kettenduldungen“, teilweise über viele Jahre. Dieses Phänomen ist so alt wie das Instrument der Duldung selbst.

Die folgende Grafik zeigt die Zahl der Geduldeten jeweils am 31. Dezember eines Jahres.¹

Abbildung 1: Geduldete 2006–2013

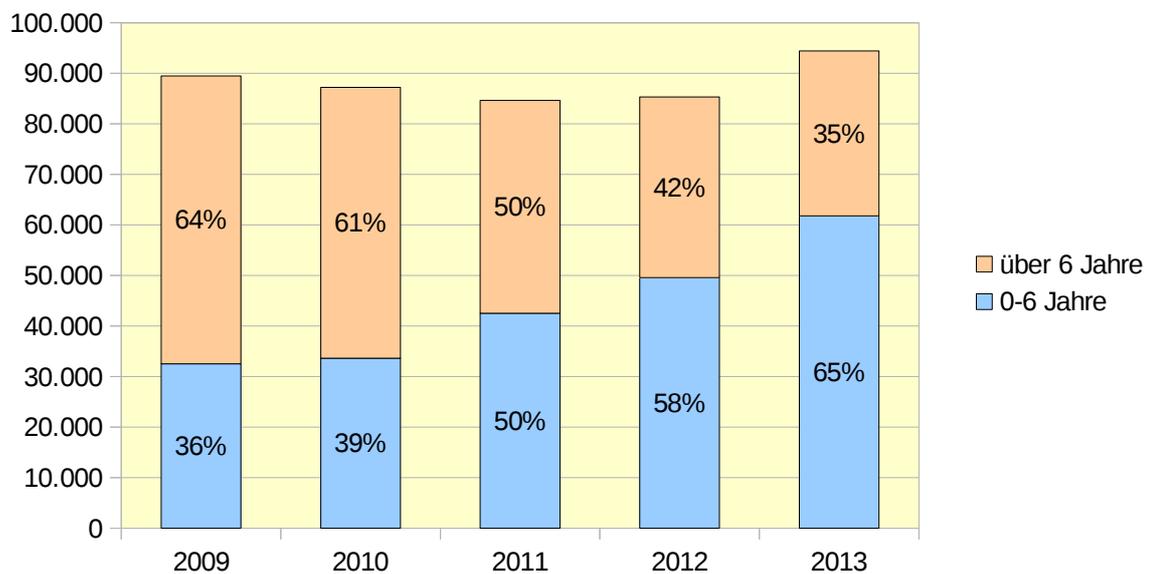


¹ Die Daten sind, wie auch in den nachfolgenden Grafiken, den Antworten der Bundesregierung auf die Kleinen Anfragen der Fraktion die Linke entnommen: BT-Drs. 16/8321, 16/12029, 17/642, 17/4791, 17/12457, 18/1033.

Aus dieser Tabelle sind die Differenzen zwischen den Stichtagen nicht erklärbar. Mögliche Gründe sind die Erteilung eines sicheren Aufenthaltstitels, die Abschiebung oder sonstige Gründe. Wie viele der Geduldeten abgelehnte Asylsuchende sind, darüber liegen keine gesicherten Informationen vor.²

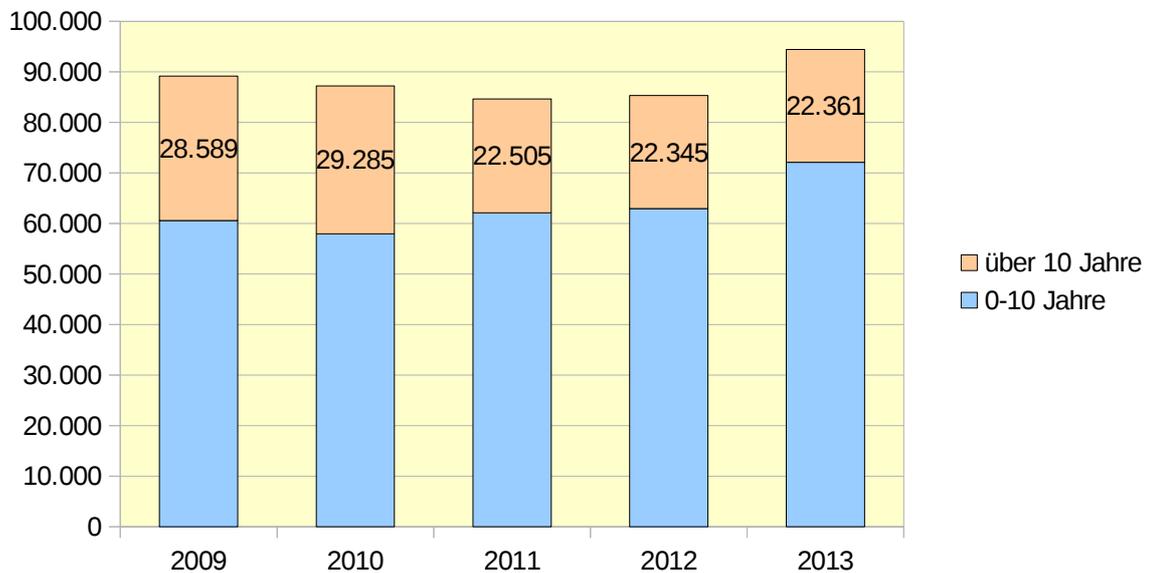
Aus den Antworten der Bundesregierung für die Jahre 2009 bis 2013 lässt sich die Zahl der Geduldeten nach der Aufenthaltsdauer differenzieren. Die Zahl der seit über sechs Jahren in Deutschland lebenden Geduldeten sinkt demnach von 56.963 im Jahr 2009 auf 32.640 im Jahr 2013.

Abbildung 2: Geduldete nach Aufenthaltsdauer 2009–2013

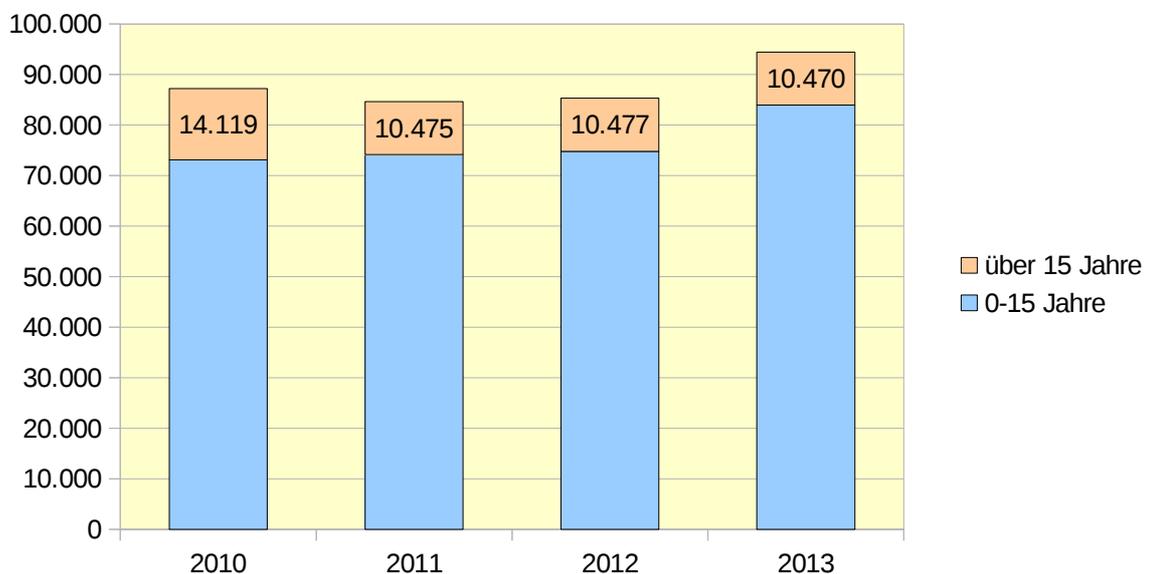


In der folgenden Tabelle werden die Werte für die über zehn Jahre in Deutschland lebenden Geduldeten dargestellt, die von 2011 bis 2013 annähernd konstant sind.

² Nach der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Linken (BT-Drs. 18/1033) lebten Ende 2013 533.561 Personen mit einem abgelehnten Asylantrag in Deutschland. Davon hatten 14,4 % den Status der Duldung, oder es war „kein Status gespeichert“. Das würde 76.833 Personen entsprechen, bezogen auf die Gesamtzahl der Geduldeten wären das 81,3 %. Unter den Personen, bei denen „kein Status gespeichert“ ist, befinden sich jedoch auch ausreisepflichtige Personen ohne Duldung, die z. B. eine Grenzübertrittsbescheinigung haben. Das waren Ende 2013 insgesamt 37.090 Personen. Wie viele davon abgelehnte Asylsuchende waren, ist unbekannt. Ende 2012 erhielten 45.633 Geduldete Leistungen nach dem AsylbLG. (Statistisches Bundesamt 2014: 9) Das entspräche einem Anteil von 53,5 % der im AZR gespeicherten Geduldeten.

Abbildung 3: Geduldete mit mehr als 10 Jahren Aufenthaltsdauer (2009–2013)

Es gibt eine Gruppe mit einer noch längerer Aufenthaltsdauer: über 15 Jahre. Nirgendwo sonst wird die Realität der Kettenduldungen deutlicher.

Abbildung 4: Geduldete über 15 Jahre Aufenthaltsdauer (2010–2013)

2.2 Zuwanderungsgesetz und Kettenduldungen

Rot-Grün gab vor, an den Kettenduldungen etwas ändern zu wollen. Im September 2000 wurde vom damaligen Bundesinnenminister Otto Schily die „Unabhängige Kommission ‚Zuwanderung‘“ (Süssmuth-Kommission) eingesetzt, die im Juli 2001 ihren „Zuwanderungsbericht“ unter dem Titel „Zuwanderung gestalten – Integration fördern“ vorlegte. Am zen-

tralen Instrument des Ausländerrechts, der Abschiebung, sollte aber nicht gerüttelt werden, im Gegenteil:

„Es ist unabdingbar, dass Ausländer, die sich nicht mehr in Deutschland aufhalten dürfen, auch tatsächlich in ihr Heimatland oder in einen Drittstaat ausreisen – allein schon um die Zuwanderung steuern und Zuwanderungspolitik glaubwürdig gestalten zu können.

Alle Asylverfahren und viele ausländerrechtliche Verfahren haben letztlich nur den Zweck, festzustellen, ob der betroffene Ausländer ein Bleiberecht erhält oder ausreisen muss. Mit dem Recht zu bleiben ist untrennbar die Pflicht verbunden, im Falle einer ablehnenden Entscheidung auszureisen. Das gesamte Verfahren verlöre seinen Sinn, wenn dieser Pflicht nicht nach gekommen bzw. wenn sie nicht – notfalls mit Zwang – durchgesetzt wird; Verfahren haben keinen Selbstzweck.“ (Zuwanderungsbericht 2001, S. 150)

Das neue Zuwanderungsgesetz sollte im Wesentlichen die **Trennung zwischen „guten“ und „schlechten“ Geduldeten verschärfen**. „Gute“ Geduldete haben ihr Abschiebehindernis nicht selbst zu vertreten, sie sind gut integriert bzw. sollen integriert werden. „Schlechte“ Geduldete haben ihr Abschiebehindernis selbst zu vertreten. Oder wie es der damalige bayerische Innenminister Günther Beckstein ausdrückte: *„Wir brauchen weniger Ausländer, die uns ausnützen, und mehr, die uns nützen.“*³ Nichts anderes bedeutet der Slogan **„fördern und fordern“** (Zuwanderungsbericht 2001: 201), der seitdem zur konsensualen Staatsräson avancierte. Entsprechend hießen die Leitsätze des Gesetzesentwurfs zum Zuwanderungsgesetz von 2001:

Die Durchführung des Asylverfahrens soll gestrafft und beschleunigt und dem Missbrauch von Asylverfahren entgegengewirkt werden.

Die Durchführung der Asylverfahren und die Rückkehr ausreisepflichtiger Personen wird beschleunigt; (BR-Drs. 921/01)

Wegen des Widerstands der CDU/CSU-geführten Bundesländern verzögerte sich die Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes bis 2004. Allen Ernstes behauptete Schily in der abschließenden Bundestagsdebatte am 1. Juli 2004:

„Dass wir die Kettenduldungen, die mit Recht immer als besonders schlimmer Zustand angeprangert wurden, abschaffen, ist, finde ich, ein großer Fortschritt.“ (Plenarprotokoll 15/118 vom 1. Juli 2004, S. 10720 C)

Und wie wurde das bewerkstelligt? Angeblich mit **§ 25 Abs. 5 AufenthG**:

„Einem Ausländer, der vollziehbar ausreisepflichtig ist, kann abweichend von § 11 Abs. 1 eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn seine Ausreise aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist und mit dem Wegfall der Ausreisehindernisse in absehbarer Zeit nicht zu rechnen ist. Die Aufenthaltserlaubnis soll erteilt werden, wenn die Abschiebung seit 18 Monaten ausgesetzt ist. Eine Aufenthaltserlaubnis darf nur erteilt werden, wenn der Ausländer unverschuldet an der Ausreise gehindert ist. Ein Verschulden des Ausländers liegt insbesondere vor, wenn er falsche Angaben

3 Focus v. 10.06.2000, [Link](#).

macht oder über seine Identität oder Staatsangehörigkeit täuscht oder zumutbare Anforderungen zur Beseitigung der Ausreisehindernisse nicht erfüllt.“

Im ersten Gesetzesentwurf von 2001 fehlte sogar der Begriff „Duldung“, ganz im Sinne des Zuwanderungsberichts, wo der Begriff Duldung verworfen wurde, weil er den Eindruck eines „Ersatzaufenthaltsrechts“ erzeuge. (Zuwanderungsbericht 2001: 165) „Geduldete“ sollten „Bescheinigte“ heißen. (Renner 2005: 560) Erst in den Verhandlungen des Vermittlungsausschusses wurde der Begriff Duldung wieder eingeführt und der neue Paragraph 60a eingefügt. (BT-Drs. 15/3479)

Von vornherein war klar, dass Kettenduldungen mit § 25 Abs. 5 AufenthG nicht abgeschafft würden. Nur ein Teil der Geduldeten konnte darüber in einen sicheren Aufenthaltsstatus wechseln. Die Gruppe derer jedoch, die nicht willens sind, an ihrer eigenen Abschiebung mitzuwirken, würde wohl weiter existieren. Auf sie sollte der Druck erhöht werden.

2.3 Verstoß gegen Mitwirkungspflichten

Schon im Zuwanderungsbericht 2001 war beklagt worden, wie Geduldete angeblich ihre Abschiebung verhindern:

Von Ausländern verursachte Rückführungshindernisse tauchen auf, wenn Ausweispapiere vernichtet, versteckt oder vorenthalten werden, wenn behauptet wird, Staatsangehöriger eines Landes zu sein, in das aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen keine Abschiebungen erfolgen, wenn überprüfungsbedürftige Vollzugs- oder Abschiebungshindernisse (insbesondere Krankheiten) erst unmittelbar vor Vollzug einer Abschiebung geltend gemacht werden oder gegen Vorführungen bei den Botschaften der Herkunftsländer zur Klärung der Staatsangehörigkeit Widerstand geleistet wird. (Zuwanderungsbericht 2001: 151)⁴

Um diese Gruppe geht es: jene, die ihre „Mitwirkungspflichten“ verletzen. Was aber sind „Mitwirkungspflichten“?

Mitwirkungspflichten gelten sowohl für Asylsuchende im Asylverfahren, als auch für Geduldete. In § 15 Abs. 2 AsylVfG werden die „allgemeinen Mitwirkungspflichten“ definiert, darunter

4. *seinen Pass oder Passersatz den mit der Ausführung dieses Gesetzes betrauten Behörden vorzulegen, auszuhändigen und zu überlassen;*
5. *alle erforderlichen Urkunden und sonstigen Unterlagen, die in seinem Besitz sind, den mit der Ausführung dieses Gesetzes betrauten Behörden vorzulegen, auszuhändigen und zu überlassen;*
6. *im Falle des Nichtbesitzes eines gültigen Passes oder Passersatzes an der Beschaffung eines Identitätspapiers mitzuwirken;*

⁴ Der Abschnitt „Rückkehr und Rückführungshindernisse“ des Zuwanderungsberichts ist mit einer PM des BMI v. 01.06.2001 identisch. ([Link](#)) Der dort erwähnte IMK-Bericht zur „Beseitigung von Rückführungshindernissen“ v. 05.05.2000 stammt von der „Arbeitsgruppe Rückführung“ („AG Rück“), die von der IMK 1993 eingerichtet wurde. (NI-Drs. 16/770)

Nach Angaben der „AG Rück“ würden „mehr als 80 % aller in das Bundesgebiet einreisenden Asylbewerber angeben, über keine Pässe oder sonstige Dokumente zu verfügen, die die Identität und Staatsangehörigkeit des Ausländers belegen können.“ (AG Rück 2011: 6) Eine besondere Bedeutung kommt daher der **Identitätsfeststellung** zu. Nach § 30 Abs. 3 Nr. 2 AsylVfG ist ein „unbegründeter Asylantrag [...] als offensichtlich unbegründet abzulehnen, wenn [...] der Ausländer im Asylverfahren über seine Identität oder Staatsangehörigkeit täuscht oder diese Angaben verweigert.“ Nicht berücksichtigt bei der Feststellung der „Verletzung der Mitwirkungspflichten“ wird, dass die Pässe vieler Flüchtlinge von Schleppern eingezogen werden, die ihnen obendrein dazu raten, falsche Angaben zu machen. Ein solches Verhalten, das noch vor dem Verfahren oder ganz am Anfang liegt, wird den Betroffenen dann jahrelang angelastet, wie lange es auch zurückliegen mag. (Pro Asyl/DW/Caritas 2011: 22 f.)

Über die **Verletzung von Mitwirkungspflichten** wird im Ausländerrecht ein **negatives Werturteil** gesprochen, sie wird moralisch verurteilt. Immer wieder ist die Rede von „verschuldet“ bzw. „unverschuldet“, diese Handlungen seien „vorwerfbar“, ein „persönliches Fehlverhalten“, sie werden in die Nähe krimineller Handlungen gerückt.

Im Zuwanderungsbericht wird die Verletzung von Mitwirkungspflichten gar für den Rassismus aus der Bevölkerung verantwortlich gemacht:

„Folgenreiche Ablehnungsbescheide der Behörden und Gerichte diskreditieren die gesamte Asylpraxis. Viele Verhaltensweisen, die in der Öffentlichkeit als „Asylmissbrauch“ diskutiert werden, zielen im Kern darauf ab, die Rückführung zu verzögern oder zu vereiteln; dies gilt etwa für die Verschleierung der Identität, der Staatsangehörigkeit oder des Reiseweges. Sie schmälern die Bereitschaft der Bevölkerung zur Aufnahme Schutzbedürftiger, fördern pauschale Abwehrhaltungen gegenüber Ausländern und stärken extreme politische Kräfte.“ (Zuwanderungsbericht 2001: 150)⁵

Festzuhalten ist jedoch, dass es der Staat ist, der die Kategorie „Geduldete, die ihr Abschiebehindernis selbst zu vertreten haben“ geschaffen hat. Diese Kategorie wird, in Kombination mit dem Verweis auf die niedrigen Anerkennungsquoten nach Art. 16a GG, in politischen und medialen Diskursen zu „Asylmissbrauch“ und „Asylbetrüger“ zugespitzt. Damit wird **der Bevölkerung ein Feindbild vorgegeben**, das als rassistisches Wahrnehmungsmuster dient. Was der französische Philosoph Jacques Rancière in Bezug auf das Burkaverbot in Frankreich sagt, lässt sich auf das deutsche Asylregime übertragen:

„Tatsächlich handelt die Regierung nicht unter dem Druck des von der Bevölkerung ausgehenden Rassismus und in Reaktion auf die sogenannten populistischen Leidenschaften der Rechtsextremen. Vielmehr ist es die Staatsräson, die jenes Andere fördert,

5 Im gleichen Sinne der ehemalige Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble am 26.04.2007: „Gleichzeitig muss man die Ängste der Mehrheitsgesellschaft abbauen. Man muss zum Beispiel klarmachen, dass die Zuwanderung nach Deutschland auch in Zukunft gesteuert wird, dass Missbrauch und die Nichteinhaltung von Gesetzen nicht zu einer Privilegierung führen, sondern dass der Rechtsstaat bei all seiner Offenheit und Toleranz auch darauf achtet, dass die Gesetze – so großzügig sie sind – eingehalten werden. Sonst schürt man Ängste und Misstrauen und erzeugt eine Abwehrhaltung. Das ist das genaue Gegenteil von dem, was wir erreichen wollen.“ (PIPr 16/94, S. 9547B)

welchem der Staat gleichsam das imaginäre Verwalten seiner realen Gesetzgebung überantwortet.“ (Rancière 2010b)⁶

2.4 Sanktionen bei Verstoß gegen Mitwirkungspflichten

Neben der ideologischen Funktion hat die Kategorie „Ausländer, die ihr Abschiebungshindernis selbst zu vertreten haben“ ganz praktische Auswirkungen auf die Betroffenen selbst: Eine bestimmte Personengruppe wird durch die ihnen auferlegten Lebensbedingungen materiell konstituiert. Ziel des Zuwanderungsgesetzes war es, den Druck auf die „Mitwirkungspflichtverletzer“ zu erhöhen. Das geschah aber schon vor Einführung des Aufenthaltsgesetzes über eine vielfältige Palette von **Sanktionen**:

- **Reduzierte Leistungen:** Nach § 1a Nr. 2 AsylbLG erhalten Geduldete, *„bei denen aus von ihnen zu vertretenden Gründen aufenthaltsbeendende Maßnahmen nicht vollzogen werden können, [...] Leistungen nach diesem Gesetz nur, soweit dies im Einzelfall nach den Umständen unabweisbar geboten ist.“* Bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Jahr 2012 bedeutete das in der Regel ein Taschengeld von 40 Euro oder gar kein Bargeld. Seitdem haben mehrere Gerichte die Unvereinbarkeit dieser reduzierten Leistungen mit dem Grundsatz des „menschenwürdigen Existenzminimums“ festgestellt.⁷ Der Referentenentwurf des BMAS vom 4. Juni 2014 hält jedoch an § 1a fest.
- **Arbeitsverbot:** Nach § 33 Abs. 1 Nr. 2 BeschV darf *„Ausländerinnen und Ausländern, die eine Duldung besitzen [...] die Ausübung einer Beschäftigung nicht erlaubt werden, wenn [...] aufenthaltsbeendende Maßnahmen bei ihnen aus Gründen, die sie selbst zu vertreten haben, nicht vollzogen werden können.“*
- **„Residenzpflicht“:** In neun Bundesländern sind Geduldete, die gegen Mitwirkungspflichten verstoßen, von den Lockerungen der räumlichen Aufenthaltsbeschränkung ausgeschlossen. Ihr Aufenthaltsbereich kann weiterhin auf den Bezirk der Ausländerbehörde beschränkt werden. (Wendel 2014a: 24 f.)
- **Pflicht, in Gemeinschaftsunterkünften zu leben:** In Bayern, Berlin, Saarland, Sachsen und Sachsen-Anhalt dürfen Geduldete, die „erheblich“ gegen Mitwirkungspflichten verstoßen, nicht aus den Gemeinschaftsunterkünften in eine Wohnung umziehen. (Wendel 2014b)
- **Ausreisezentren:** Das Zuwanderungsgesetz gab Bundesländern die Möglichkeit, nach § 61 Abs. 2 AufenthG sogenannte Ausreiseeinrichtungen für „vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer“ zu schaffen. *„In den Ausreiseeinrichtungen soll durch Betreuung und Beratung die Bereitschaft zur freiwilligen Ausreise gefördert und die Erreichbar-*

6 Im Original: *„En fait, ce n'est pas le gouvernement qui agit sous la pression du racisme populaire et en réaction aux passions dites populistes de l'extrême-droite. C'est la raison d'Etat qui entretient cet autre à qui il confie la gestion imaginaire de sa législation réelle“* (Rancière 2010a)

7 Siehe *„Sozialgerichte: Leistungskürzungen nach § 1a AsylbLG sind verfassungswidrig!“* Flüchtlingsrat Niedersachsen, 14.11.2012, [Link](#).

keit für Behörden und Gerichte sowie die Durchführung der Ausreise gesichert werden.“ Derzeit macht nur Niedersachsen mit dem Ausreisezentrum Braunschweig davon explizit Gebrauch. Aber auch die Landesgemeinschaftsunterkünfte Nostorf-Horst in Mecklenburg-Vorpommern, Lebach im Saarland und Neumünster in Schleswig-Holstein haben eine ähnliche Funktion. (Wendel 2014b)

- **Ausschluss von Härtefallkommission:** In einer Reihe von Bundesländern, wie hier am Beispiel Brandenburg, sind Geduldete, „*die die Aufenthaltsbeendigung durch vorsätzlich falsche Angaben, durch Täuschung über ihre Identität oder Staatsangehörigkeit oder Nichterfüllung zumutbarer Anforderungen an die Mitwirkung bei der Beseitigung von Ausreisehindernissen verhindert oder verzögert haben*“ (§ 5 Abs. 2 Nr. 1 HFKV BB) „*in der Regel*“ von der Härtefallkommission ausgeschlossen.

Geschaffen wurde eine Gruppe von Personen, deren Lebensbedingungen so verschlechtert wurden, dass sie zu einem Leben ohne Perspektive, ohne Aussicht auf Ausbruch aus dem weitgehend rechtlosen Status verdammt sind. Es ist ein tagtägliches und anhaltendes **Kampf zwischen der Staatsräson**, die an der „Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung“, so der Untertitel des Zuwanderungsgesetzes, festhält, **und existenziellen Interessen der Betroffenen** an einem Bleiberecht.

3. Bleiberechtsregelungen

Das am 1. Januar 2005 in Kraft getretene Zuwanderungsgesetz änderte an der Realität der von Kettenduldungen betroffenen Menschen nur wenig. Ende 2006 lebten 174.980 Menschen mit einer Duldung in Deutschland, 40.946 hatten eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG erhalten.⁸ Das Problem blieb bestehen. Schon nach kurzer Zeit wurden von oppositionellen Fraktionen im Bundestag Stimmen für eine „Altfall-Regelung“ laut. **Bis heute folgen alle Gesetzesinitiativen der Bundes- und Landesregierungen derselben Logik: „Gut integrierte“ Geduldete sollen ein Bleiberecht erhalten, während an der Situation von „Mitwirkungspflichtverletzer/innen“ nichts geändert werden soll.** Nur die – unterlegenen – Anträge von Linken und Grünen sahen von Ausschlussgründen ab, aber auch nur auf den ersten Blick.

3.1 Erste Initiativen für ein Bleiberecht

Nachdem die Innenministerkonferenz sich am 9. Dezember 2005 nicht auf eine Regelung einigen konnte, machte Bündnis 90/Die Grünen den Anfang mit einem Gesetzesentwurf vom 14. Dezember 2005 für einen neuen Paragraphen 104a des AufenthG (BT-Drs. 16/218). Gefordert wurde mit einem neu einzufügenden § 104a AufenthG eine Altfallregelung für Menschen, die „[...] sich am 31. Dezember 2005 seit mindestens fünf Jahren rechtmäßig oder geduldet im Bundesgebiet [aufhalten].“ Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis sollte nicht an Bedingungen geknüpft werden, daher hätten alle von Kettenduldungen Betroffenen davon profitiert. Die Linke zog am 17. Januar 2006 mit einem eigenen Gesetzesentwurf nach. Im Gegensatz zum Entwurf der Grünen, die einen Stichtag für die Altfallregelung vorschlugen, lag der Linken-Entwurf bei einer stichtagsunabhängigen Bleiberechtsregelung nach fünf Jahren Aufenthalt, verankert in einem neuen § 25a AufenthG. (Drs. 16/369). Auch hier gab es keine expliziten Ausschlussgründe. In der Antragsbegründung wurde aber auf die Möglichkeit hingewiesen, „*eindeutigen Missbrauchsfällen wie bei Täuschungshandlungen oder Ähnlichem durch die Anwendung von Regelungen des allgemeinen Verwaltungsrechts (z. B. § 48 Abs. 2 Satz 3 VwVfG) [zu] begegnen.*“⁹ Ebenso argumentierte der Antrag der Grünen: „*Da die Regelung der Behörde Ermessen einräumt, bleibt sie jedoch auf der anderen Seite frei, z. B. Ausländern, die sich ihren Aufenthalt durch Täuschung über ihre Identität erschlichen haben, eine Aufenthaltserlaubnis zu verwehren.*“ (BT-Drs. 16/218)

In der Bundestagsdebatte zu den Anträgen am 19. Januar 2006 redete sich der CDU-„Migrationsexperte“ Reinhard Grindel in Rage, im Visier stehen die „**Mitwirkungspflichtverletzer/innen**“:

8 In der Zahl jener mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG befinden sich jedoch auch solche, die schon vor 2005 nach § 30 Abs. 3 oder 4 AuslG eine Aufenthaltsbefugnis erhalten hatten. Daher lässt sich nicht genau angeben, wie viele von der neuen Regelung tatsächlich profitierten. Dass Ende 2007 nur 3.225 mehr eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG hatten, deutet darauf hin, dass die Zahl der tatsächlich durch die neue Regelung Begünstigten unter 10.000 liegen dürfte. (BT-Drs. 16/8321, S. 14)

9 Nach § 48 Abs. 2 Satz 3 VwVfG wird ein rechtswidriger Verwaltungsakt in der Regel zurückgenommen, wenn er auf Angaben beruhte, die „*in wesentlicher Beziehung unrichtig oder unvollständig waren*“.

„Sie [gemeint sind die Grünen] wollen sogar solchen Ausländern ein Bleiberecht geben, die in Deutschland straffällig geworden sind und die ihren längeren Aufenthalt selbst herbeigeführt haben, Ausländern, die sich über Jahre geweigert haben, unsere Gesetze zu befolgen, Ausländern, die durch das Vernichten von Pässen, durch mangelnde Kooperationsbereitschaft mit den Ausländerbehörden und durch Täuschung über ihre Identität ihre Abschiebung selbst vereitelt haben und damit die Sozialkassen der Kommunen erheblich belasten. Ich sage für die CDU/CSU: Wir werden keinem Bleiberecht zustimmen, das das jahrelange beharrliche Nichtbeachten unserer Rechtsvorschriften auch noch prämiiert. Das kann keine richtige Botschaft des Gesetzgebers sein.“ (PIPr 16/11, S. 799D)

Bei der zweiten Lesung am 9. November 2006 stellte Grindel seine Argumentation in einen größeren Zusammenhang: Eine Bleiberechtsregelung, die an keine Bedingungen wie besonders gute Integration gebunden sei, würde einen **„gefährlichen Sog-Effekt“** (PIPr 16/63 S. 6233B) entwickeln, wie die Legalisierungskampagnen in Spanien, Portugal oder Italien:

„Wir müssen Fluchtursachen bekämpfen, aber wir dürfen nicht falsche Anreize schaffen, die dazu führen, dass sich Flüchtlinge, oftmals missbraucht von Schleppern und Schleusern, auf den Weg in unser Land machen, weil sie glauben, hier auf Dauer bleiben zu können. Mit einer solchen Art von Bleiberechtsregelung senden Sie doch völlig falsche Signale aus.“ (a.a.O, S. 6233C)

Zu vermeiden sei eine **„ungesteuerte Zuwanderung“** (a.a.O, S. 6234C) Diese Ausführungen seien hier deshalb so ausführlich zitiert, da sie das Denken in Kategorien der Staatsräson, der Logik der **„Begrenzung und Steuerung der Zuwanderung“** treffend wiedergeben. Dieser Diskurs ist bis heute wirkungsmächtig.

3.2 Die Altfallregelung 2007

Wie zu erwarten, wurden die Anträge der Grünen und der Linken von der CDU/CSU-SPD-Regierungskoalition abgelehnt. Eine Altfallregelung war jedoch schon in der Mache. Der Bundesrat legte am 30. März 2007 einen Entwurf für ein sogenanntes **„Richtlinienumsetzungsgesetz“** vor, der sich am Bleiberechtsbeschluss der IMK vom 17. November 2006 orientierte. (BR-Drs. 224/07, S. 367) In das AufenthG sollten zwei neue Paragraphen eingefügt werden, die **§§ 104a (Altfallregelung)** und **104b (Aufenthaltsrecht für integrierte Kinder von geduldeten Ausländern)**. Es handelte sich um eine stichtagsabhängige Altfallregelung – **Stichtag** sollte der **1. Juli 2007** sein. Geduldete, die sich zum Stichtag mindestens acht Jahre, bei Familien sechs Jahre, in Deutschland aufgehalten haben, sollen eine Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 Satz 1 AufenthG bekommen. Die Regelung enthielt eine Liste von vier **Voraussetzungen** wie

- „eigenständige Sicherung des Lebensunterhalts durch Erwerbstätigkeit“ (a. a. O., S. 57 f.),
- „ausreichender Wohnraum“,
- Deutschkenntnisse,

- tatsächlicher Schulbesuch der Kinder,

sowie drei **Ausschlussgründen**:

- Verletzung von Mitwirkungspflichten,
- „Bezüge zu extremistischen oder terroristischen Organisationen“ und
- Verurteilungen zu mehr als 50 Tagessätzen, 90 bei ausländerrechtlichen Delikten.

Die Aufenthaltserlaubnis sollte für zwei Jahre „**auf Probe**“ erteilt werden, wenn der Lebensunterhalt noch nicht eigenständig gesichert werde. Eine Verlängerung sollte abhängig sein von der „überwiegend“ eigenständigen Sicherung des Lebensunterhalts. Über den neuen § 104b AufenthG sollten „integrierte Kinder im Alter zwischen 14 und 17 Jahren“ einen Aufenthaltstitel erhalten. Profitieren sollten also nur „wirtschaftlich und sozial integrierte“ (a. a. O., S. 366) Geduldete, alle anderen sollten leer ausgehen, insbesondere jene, die sich nicht „rechtstreu“ verhalten haben. Eine „dauerhafte Zuwanderung in die Sozialsysteme“ (a. a. O., S. 369) solle vermieden werden. Gleichzeitig sollte im AsylbLG die Dauer für den Bezug von Sachleistungen von 36 auf 48 Monate angehoben werden, „[...] da bei Asylbewerbern und den anderen in § 1 Abs. 1 [AsylbLG] genannten Personen angesichts der ungewissen Aufenthaltsperspektive grundsätzlich kein sozialer Integrationsbedarf vorhanden ist.“ (a. a. O., S. 444)

Treffend beschreibt ein Antrag der Fraktion der Linken vom 25. April 2007 (BT-Drs. 16/5108) die geplante Altfallregelung:

*„Vielmehr handelt es sich um eine **Regelung nach wirtschaftlichem Kosten-Nutzen-Kalkül**: Nur Diejenigen, die dauerhaft beschäftigt sind bzw. der deutschen Gesellschaft einen Nutzen versprechen, sollen ein Bleiberecht erhalten; die sozial Schwachen bzw. als ‚unnützig‘ Klassifizierten sollen hingegen abgeschoben bzw. – weil dies zumeist ja gar nicht möglich ist – weiterhin dauerhaft entrechtet und ausgegrenzt werden.“*

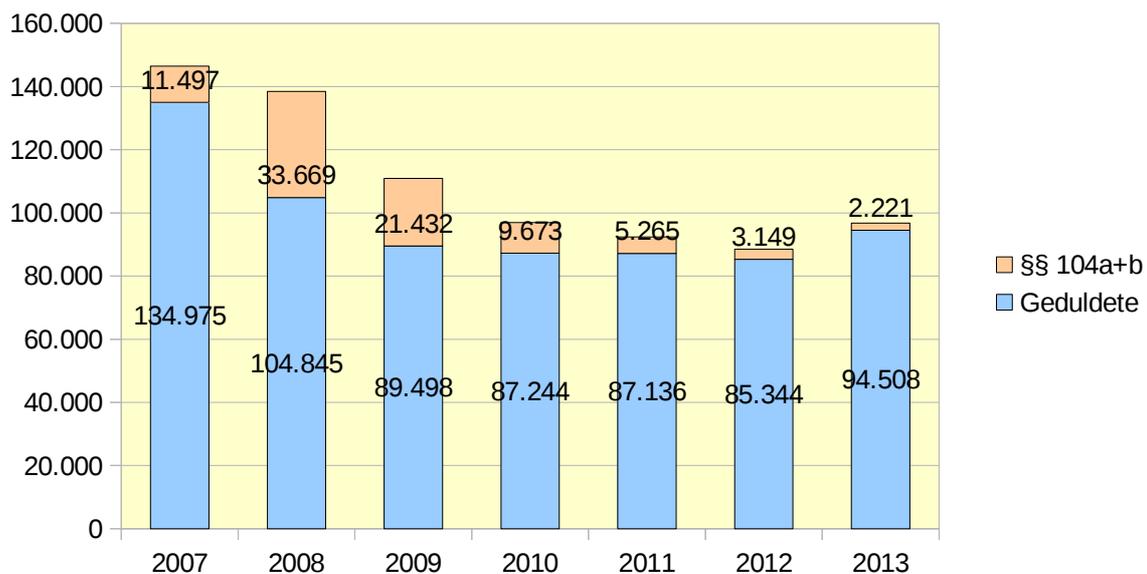
Der Gesetzesentwurf des Bundesrates zur Altfallregelung wurde ohne Änderung von der Bundesregierung übernommen und ohne Änderung durch die Ausschüsse und durch Bundestag und Bundesrat gebracht. Änderungen der Regierungskoalition betrafen andere Teile des Gesetzes. Erwartungsgemäß wurden alle Anträge von Grünen und Linken für eine weitergehende Bleiberechtsregelung abgelehnt. Am 28. August 2007 trat das „Richtlinienumsetzungsgesetz“ in Kraft.

Die Altfallregelung sah vor, dass bis zum Stichtag des 31. Dezember 2009 diejenigen, die eine Aufenthaltserlaubnis auf Probe erhalten hatten, die „überwiegend“ eigenständige Sicherung ihres Lebensunterhalts nachweisen müssten. Bis Ende 2009 hatten 21.432 Geduldete nach §§ 104a und b eine Aufenthaltserlaubnis erhalten, davon aber nur 6.098 (28,5 %) in gesicherter Form, 14.134 (65,9 %) auf Probe. Sie drohten in die Duldung zurückzufallen. Daher beschloss die IMK am 4. Dezember 2009, die Probe-Aufenthaltserlaubnisse bis Ende 2011 zu verlängern, wenn die Betroffenen „*zumindest eine Halbtagsbeschäftigung nachweisen oder bis zum 31.01.2010 für die kommenden sechs Monate eine Halbtagsbeschäftigung glaubhaft nachweisen können.*“¹⁰ Die Schonfrist wurde verlängert, die Kettenduldungen setzten sich fort.

¹⁰ PM HB v. 04.12.2009, [Link](#).

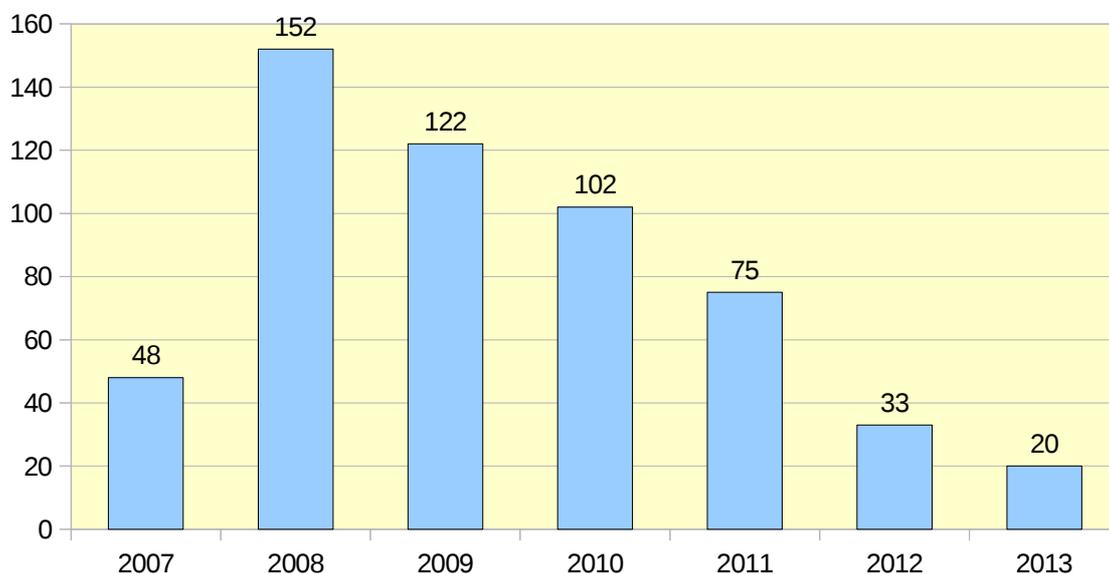
Die folgende Tabelle zeigt die Zahl der nach §§ 104a und b AufenthG erteilten Aufenthaltserlaubnisse, einschließlich solcher auf Probe, im Verhältnis zur Zahl der Geduldeten. Im Jahr 2008 erreichte die Zahl der nach §§ 104a und b AufenthG erteilten Aufenthaltserlaubnisse ihren Höhepunkt, Ende 2011 liefen die Probe-Aufenthaltserlaubnisse aus. Es liegen keine Informationen vor, wie viele Personen, die eine Probe-Aufenthaltserlaubnis hatten, in die Duldung zurückgefallen sind oder wie viele einen sicheren Aufenthaltsstatus erlangen konnten.

Abbildung 5: Aufenthaltserlaubnisse nach §§ 104a+b / Geduldete



Ein völliger Misserfolg wurde die Regelung für „integrierte Kinder von geduldeten Ausländern“ nach § 104b AufenthG. Im Jahr 2008 hatten darüber gerade einmal 152 Kinder eine Aufenthaltserlaubnis bekommen.

Abbildung 6: Aufenthaltserlaubnisse für „integrierte Kinder von Geduldeten“ nach § 104b AufenthG



3.3 Die Regelung für „gut integrierte Jugendliche und Heranwachsende“ 2011

Wohl auch angesichts der bescheidenen Auswirkungen der §-104b-Regelung für „integrierte Kinder von Geduldeten“ beschloss die Innenministerkonferenz am 18. und 19. November in Hamburg weitere Änderungen am Aufenthaltsgesetz. „Gut integrierten Jugendlichen und Heranwachsenden“ solle eine gesicherte Bleiberechtsperspektive eröffnet werden,¹¹ während die Altfallregelung nicht erneut verlängert werden sollte, denn *„[d]iejenigen, die es seit Inkrafttreten der Altfallregelung 2007 nicht geschafft haben, ihren Lebensunterhalt überwiegend aus einer eigenen Erwerbstätigkeit zu sichern, werden sich aller Voraussicht nach auch zukünftig nicht mehr integrieren.“* (BR-Drs. 704/1/10) Es sollte also zielgenauer auf „Integrationserfolge“ gesetzt werden.

Gelegenheit dazu bot ein Gesetzesentwurf vom 5. November 2010, den die Bundesregierung dem Bundesrat zugeleitet hatte: der *„Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Zwangsheirat und zum besseren Schutz der Opfer von Zwangsheirat sowie zur Änderung weiterer aufenthalts- und asylrechtlicher Vorschriften“* (BR-Drs. 704/10), kurz: das **„Zwangsheiratsopferschutzgesetz“**. Die Ausschüsse des Bundesrats empfahlen, in das Aufenthaltsgesetz einen neuen § 25a einzufügen, mit dem Titel *„Aufenthaltsgewährung bei gut integrierten Jugendlichen und Heranwachsenden“*. (BR-Drs. 704/1/10) Diese Regelung sollte den Ausländerbehörden nach § 25a Abs. 1 AufenthG das Ermessen eröffnen, *„einem geduldeten Ausländer, der in Deutschland geboren wurde oder vor Vollendung des 14. Lebensjahres eingereist ist, [...] eine Aufenthaltserlaubnis [...]“* zu erteilen. Die Erteilung wurde an die **Bedingungen** geknüpft, dass der Jugendliche oder Heranwachsende

- *„sich seit sechs Jahren im Bundesgebiet aufgehalten hat“*,
- *„sechs Jahre erfolgreich im Bundesgebiet eine Schule besucht oder in Deutschland einen anerkannten Schul- oder Berufsabschluss erworben hat“* und
- *„gewährleistet erscheint, dass er sich aufgrund seiner bisherigen Ausbildung und Lebensverhältnisse in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland einfügen kann.“* (ebd.)

Ausschlussgrund solle eine *„Täuschung über seine Identität oder Staatsangehörigkeit“* sein.

Auch die **Eltern** eines solchen Jugendlichen oder Heranwachsenden sollten von dessen „Integrationserfolgen“ profitieren, ihnen solle eine *„zweite oder dritte Chance“*¹² gegeben werden. Ihnen kann die Ausländerbehörde eine Aufenthaltserlaubnis erteilen, die wiederum an zwei Bedingungen geknüpft ist:

1. kein Verstoß gegen Mitwirkungspflichten (§ 25a Abs. 2 Nr. 1 AufenthG),
2. überwiegende Sicherung des Lebensunterhalts durch Erwerbstätigkeit (§ 25a Abs. 2 Nr. 2 AufenthG).

¹¹ PM der Behörde für Inneres und Sport: Innenminister streben Weiterentwicklung des Ausländerrechts an. 19.11.2010. [Link](#).

¹² So der niedersächsische Innenminister Uwe Schünemann im Bundesrat am 17.12.2010 (BR-PIPr 878, S. 521D)

Ausschussgrund solle eine Verurteilung zu mehr als drei Monaten sein (§ 25a Abs. 3 AufenthG).

Die Linke kommentierte die Bindung des Bleiberechts der Eltern an die „Integrationsleistungen“ ihrer Kinder wie folgt:

„Die von der IMK vorgeschlagene Regelung mutet Kindern zu, durch gute schulische Leistungen ein Bleiberecht für ihre gesamte Familie zu erzielen und sich dann mit Erreichen der Volljährigkeit gegebenenfalls für oder gegen ein weiteres Zusammenleben mit ihren Eltern entscheiden zu müssen. Sie mutet Lehrkräften zu, mit schulischen Bewertungen zugleich über das Aufenthaltsrecht ganzer Familien zu entscheiden. Und sie mutet den Eltern zu, sich im Zweifelsfall von ihren Kindern zu trennen in der Hoffnung, dass diese in Deutschland bessere Zukunftschancen haben werden, oder ihren hier aufgewachsenen und sozialisierten Kindern die „Heimat“ zu nehmen, wenn sie sich für eine gemeinsame Ausreise entscheiden, um so die Familieneinheit sicherzustellen. Eine solche familienfeindliche Regelung nach reinen Nützlichkeitsabwägungen ist nach Auffassung der Fragestellerinnen und Fragesteller schlicht unmenschlich.“ (BT-Drs. 17/4310)

Neu an der Regelung war, dass sie im Gegensatz zur Altfallregelung von 2007 erstmals **stichtagsunabhängig** war und dass sie an eine **„positive Integrationsprognose“** gebunden war, die über bloße Erwerbsarbeit hinausgeht. Damit waren weitergehende Funktionen für den **Arbeitsmarkt** im Sinne eines **„Talent-Scouting“**¹³ verknüpft, wie aus der Begründung des Gesetzesentwurfs hervorgeht:

Darüber hinaus soll diese Regelung einer interessengeleiteten Zuwanderung dienen, weil damit gut ausgebildete Jugendliche, die deutsche Bildungseinrichtungen erfolgreich besucht haben, dem Arbeitsmarkt nachhaltig zur Verfügung stehen. (BR-Drs. 701/1/10)¹⁴

Gleichzeitig wurde einer nicht an diese Bedingungen geknüpften Bleiberechtsregelung eine Absage erteilt, wieder mit Verweis auf die **Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung**:

Mit einer weitergehenden stichtagsunabhängigen Regelung für alle Geduldeten würde das Ziel des Aufenthaltsgesetzes, die Zuwanderung zu steuern und zu begrenzen verfehlt werden. Es darf grundsätzlich nicht begünstigt werden, wer nach illegaler Einreise und negativ durchlaufenem Asylverfahren seiner gesetzlichen Ausreisepflichtung jahrelang nicht nachgekommen ist und darüber hinaus durch sein Verhalten die Behörden daran gehindert hat, seinen Aufenthalt zwangsweise zu beenden. Jahrelanges Fehlverhalten darf nicht belohnt werden. (ebd.)

¹³ Reinhard Grindel MdB (CDU) bei der Debatte über das Zwangsheiratsopferschutzgesetz am 20.01.2011 im Bundestag: *„Wir haben keine Talente zu verschenken.“* (BT-PIPr 17/84, S. 9434B)

¹⁴ Ebenso Schünemann: *„Die Jugendlichen zurückzuführen, abzuschieben und vielleicht in einigen Jahren auf Grund des Fachkräftemangels wieder anzuwerben hat keinen Sinn.“* (BR-PIPr 878, S. 521D) Auch der Hamburger Innensenator Heino Vahldieck hat das *„große Potenzial“* von Integrationsdurststärkern für den Arbeitsmarkt im Blick: *„Wir in Hamburg haben beispielsweise den Fall einer jungen Frau aus Ghana, die ein Einser-Abitur abgelegt hat, obwohl sie erst seit wenigen Jahren in Hamburg lebt. Dieser Frau die Möglichkeit zu geben, in Deutschland zu bleiben, finde ich richtig.“* (a. a. O., S. 522D)

Der Gesetzesentwurf des Bundesrats ging mit minimalen Änderungen durch die Bundestagsausschüsse, wo alle Anträge der Opposition für weitergehende Bleiberechtsregelungen abgelehnt wurden. So hatte die Linke schon am 4. Mai 2010 einen Gesetzesentwurf für eine Bleiberechtsregelung zur Vermeidung von Kettenduldungen eingebracht (BT-Drs. 17/1557), wonach Geduldeten in der Regel nach fünf Jahren eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden sollte, nicht geknüpft an Bedingungen. Außerdem sollte § 25 Abs. 5 AufenthG reformiert werden; die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis sollte nicht mehr ans die Unmöglichkeit der Ausreise, sondern der Abschiebung gebunden werden, auch bei tatsächlichen Abschiebehindernissen. Bemerkenswert die Begründung, die eine Umkehrung der herrschenden Logik darstellt, der Verstoß gegen Mitwirkungspflichten fördere Rassismus¹⁵:

Die systematische Desintegration von Personen, die über viele Jahre hinweg oder sogar dauerhaft – wenn auch nur geduldet – in Deutschland leben, verstößt nicht nur gegen die persönlichen Interessen und Rechte der Betroffenen. Eine solche Ausgrenzungspolitik ist angesichts ihrer destruktiven gesamtgesellschaftlichen Folgewirkungen auch nicht im öffentlichen Interesse. So führt die dauerhafte Ausgrenzung unter anderem zu (rassistischer) Stigmatisierung, weil die Mehrheitsbevölkerung den Betroffenen diese Ausgrenzung und ihre Folgen (dauerhafter Bezug von Sozialleistungen, Ausweichen in informelle ökonomische Sektoren etc.) zurechnet und nicht den ausgrenzenden gesetzlichen Regelungen. (BT-Drs. 17/1557, S. 4)

Auch Bündnis 90/Die Grünen hatten am 5. Mai 2010 einen Antrag „Für eine wirksame und stichtagsunabhängige gesetzliche Bleiberechtsregelung im Aufenthaltsgesetz“ (BT-Drs. 17/1571) gestellt: „*Einem geduldeten Ausländer oder einer geduldeten Ausländerin wird eine Aufenthaltserlaubnis erteilt, wenn er oder sie sich seit mindestens fünf Jahren geduldet, gestattet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen im Bundesgebiet aufgehalten hat.*“ (a. a. O.) Die Hürde der Mitwirkungspflichten solle bestehen bleiben, doch dürfe an ihre Erfüllung „*keine überzogenen Anforderungen*“ gestellt werden: „*Allenfalls fortgesetzte, vorsätzliche und schwerwiegende Verletzungen von Mitwirkungspflichten können zum Ausschluss von der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis führen. Insbesondere die Frage, ob eine Passlosigkeit selbst verschuldet ist, ist oftmals nicht eindeutig zu beantworten.*“ (a. a. O.)

Die SPD, frisch in der Opposition, hatte schon am 15. Dezember 2009 einen Gesetzesentwurf für eine stichtagsunabhängige Bleiberechtsregelung eingebracht. (BT-Drs. 17/207). Sie sah eine Senkung der Anforderungen an die Lebensunterhaltssicherung vor, sodass das „*ernsthafte Bemühen um Arbeit als ausreichend erachtet wird.*“ An den Ausschlussgründen Verstoß gegen Mitwirkungspflichten und Verurteilung wegen Straftaten sollte festgehalten werden, nicht jedoch für Geduldete nach zwölf Jahren Aufenthalt, zehn Jahren bei Familien.

15 Siehe oben S. 10.

Abbildung 7: Aufenthaltserlaubnis für „gut integrierte Jugendliche und Heranwachsende“ nach § 25a AufenthG



Am 1. Juli 2011 trat das „Zwangseheopferschutzgesetz“ in Kraft und damit die neue Bleiberechtsregelung. Bis Ende 2013 konnten 3.437 Jugendliche und Heranwachsende und teilweise ihre Eltern und Geschwister vom neuen § 25a AufenthG profitieren, eine bessere Bilanz als die Altfallregelung für „integrierte Kinder Geduldeter“ nach § 104b AufenthG.

3.4 Länderinitiativen im Bundesrat

Das Problem der Kettenduldungen und der Ende 2011 auslaufenden Aufenthaltserlaubnisse auf Probe nach § 104a AufenthG wurde mit der Regelung für „gut integrierte Jugendliche“ nicht gelöst. Schon gar nichts an dieser Situation hatte der 2009 eingeführte § 18a AufenthG geändert, wonach „qualifizierte Geduldete“ zum Zweck der Beschäftigung eine Aufenthaltserlaubnis erhalten können. Gerade mal 135 Personen sind Ende 2013 unter diese Regelung gefallen. (BT-Drs. 18/1033, S. 9)

Am 30. November 2011 machte das Land Schleswig-Holstein den Anfang mit einer Serie von Bundesratsinitiativen für eine stichtagsunabhängige Bleiberechtsregelung, die nicht mehr nur für eine bestimmte Altersgruppe gedacht war, aber nach wie vor bestimmte „Integrationsleistungen“ erforderte. (BR-Drs. 773/11) Begründet wurde dieser Antrag mit der „festgefahrene aufenthaltsrechtlichen Situationen zwischen den Betroffenen und den Ausländerbehörden“. Weder sei – trotz der Sanktionen – mit einer Abschiebung der langjährig Geduldeten zu rechnen, noch mit der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis.

Es folgten ähnliche Initiativen der Länder

- Rheinland-Pfalz am 24. Januar 2012,

- Nordrhein-Westfalen mit Baden-Württemberg und Bremen am 26. Januar 2012 (BR-Drs. 773/11),
- Niedersachsen am 30. Mai 2012 (BR-Drs 333/12) und
- Hamburg am 28. August 2012 (BR-Drs. 505/12).

Marei Pelzer von Pro Asyl hat eine Synopse¹⁶ dieser Regelungen erstellt, die im Folgenden wiedergegeben wird.

¹⁶ Pelzer, Marei (2012): Synopse Bleiberechtsinitiativen Bundesländer 2011/2012, [Link](#).

Tabelle 1: Synopse von Pro Asyl: Bleiberechtsinitiativen Bundesländer 2011/2012

	Schleswig-Holstein 30.11.2011	Rheinland-Pfalz 24.01.2012	NRW, BaWü, Bremen 26.01.2012	Niedersachsen 31.05.2012	Hamburg 31.05.2012
Kreis der Begünstigten	Ausländer bei nachhaltiger Integration (dies ist insbesondere bei Vorliegen der weiteren Voraussetzungen gegeben)	Geduldeter Ausländer bei nachhaltiger Integration (dies ist insbesondere bei Vorliegen der weiteren Voraussetzungen gegeben)	• wie RP	Ausländer, der Voraussetzungen des § 5 erfüllt, im Anschluss an eine Duldung nach § 6ob ¹⁷	wie RP
Voraufenthaltszeit	<ul style="list-style-type: none"> • 8 Jahre Alleinstehende/ 6 Jahre Familien mit mind. Kindern • mit Duldung, Gestattung oder Aufenthaltserlaubnis 	• wie SH	• wie SH	6 Jahre mit Duldung, Gestattung oder Aufenthaltserlaubnis	• wie SH
FdGO / Integration	Bekanntnis zur FdGO + Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung u. Lebensverhältnisse	• wie SH	• wie SH	Nachweisliche Integration, Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung u. Lebensverhältnisse und Integrationskurs erfolgreich absolviert	• wie SH
Lebensunterhaltssicherung	<ul style="list-style-type: none"> • voll durch Erwerbsarbeit, oder • Prognose anhand von Tatsachen in Zukunft vollst. LU durch Erwerbstätigkeit 	<ul style="list-style-type: none"> • überwiegend durch Erwerbstätigkeit, oder • Prognose angesichts von Tatsachen in Zukunft vollst. LU durch Erwerbstätigkeit 	• wie SH	im zweiten Jahr der Duldung einer Beschäftigung vorhanden, dadurch volle Lebensunterhaltssicherung, Beschäftigungsverhältnis besteht fort, Qualifikati-	• wie RP

17 Sondermodell Niedersachsen: Duldung zum Nachweis nachhaltiger Integration, § 6ob AufenthG NEU

	Schleswig-Holstein 30.11.2011	Rheinland-Pfalz 24.01.2012	NRW, BaWü, Bremen 26.01.2012	Niedersachsen 31.05.2012	Hamburg 31.05.2012
	<ul style="list-style-type: none"> • Wohngeld unschädlich 	<ul style="list-style-type: none"> • Wohngeld unschädlich 		on ist Garantie für gute Prognose	
Deutschkenntnisse	Deutsch Niveau A 2 GER	<ul style="list-style-type: none"> • wie SH 	<ul style="list-style-type: none"> • wie SH 	Deutsch auf Niveau B 1 GER	<ul style="list-style-type: none"> • wie SH
Identitätsklärung	-		-	Identität und Staatsangehörigkeit geklärt	-
Schulbesuch	Tatsächlicher Schulbesuch der schulpflichtigen Kinder	<ul style="list-style-type: none"> • wie SH 	<ul style="list-style-type: none"> • wie SH 	Schulbesuch der Kinder, Unterstützung durch die Eltern	<ul style="list-style-type: none"> • wie SH
Bürgerschaftl. Engagement	Partizipation am sozialen Leben durch bürgerschaftliches Engagement	-	-	-	-
Vorübergehender Sozialbezug	Bei Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis nach 1 Jahr KANN Sozialbezug unschädlich sein bei: <ul style="list-style-type: none"> • Studierende, AZuBis • Familien mit mind. Kindern • Alleinerziehende • Erwerbsunfähige, deren LU ohne öffentliche Gelder dauerhaft gesichert • Menschen über 65 Jahre mit Angehörigen 	SOLL unschädlich sein bei: <ul style="list-style-type: none"> • Studierende, AZuBis • Familien mit mind. Kindern • Alleinerziehende 	KANN unschädlich sein bei: <ul style="list-style-type: none"> • Studierende, AZuBis • Familien mit mind. Kindern • Alleinerziehende 	Nein	<ul style="list-style-type: none"> • wie RP

	Schleswig-Holstein 30.11.2011	Rheinland-Pfalz 24.01.2012	NRW, BaWü, Bremen 26.01.2012	Niedersachsen 31.05.2012	Hamburg 31.05.2012
	gen in BRD, ohne Sozialbezug				
Ausschlussgrund Täuschung etc.	Identitätstäuschung/fehlende Mitwirkung bei Aufenthaltsbeendigung	• wie SH	• wie SH	Keine Richtigstellung in den letzten 2 Jahren der Identitätstäuschung/fehlende Mitwirkung bei Aufenthaltsbeendigung	• wie SH
Ausschlussgrund Terror etc.	Terrorismus/Extremismus-Bezug	• wie SH	• wie SH	• wie SH	• wie SH
Ausschlussgrund Straftaten	Strafverurteilung: 50 TS allg. StrafR oder 90 TS Ausl- StrafR bleiben im Einzelfall außer Betracht	• wie SH	Strafverurteilung: 50 TS allg. StrafR oder 90 TS Ausl-StrafR können im Einzelfall außer Betracht bleiben	Strafverurteilung: 50 TS allg. StrafR oder 90 TS Ausl- StrafR bleiben grds. außer Betracht	• wie SH
Humanitäre Regelungen	KANN-Regelung: Keine Lebensunterhaltssicherung / Deutschkenntnisse KANN unschädlich sein bei Krankheit/ Behinderung/Alter	IST-Regelung: Keine Lebensunterhaltssicherung/ Deutschkenntnisse IST unschädlich sein bei Krankheit/Behinderung/Alter	KANN-Regelung: Keine Lebensunterhaltssicherung/ Deutschkenntnisse KANN unschädlich sein bei Krankheit/Behinderung/Alter	KANN-Regelung für über 67-Jährige: Keine Beschäftigung/, Deutschkenntnisse, wenn keine Sozialbezüge	SOLL-Regelung: Keine Lebensunterhaltssicherung / Deutschkenntnisse SOLL unschädlich sein bei Krankheit/Behinderung/Alter
Rechtsfolge	• Aufenthaltserlaubnis KANN erteilt werden, 1 Jahr, Verlängerungsmöglichkeit um 2 weitere Jahre nur, wenn der Lebensunterhalt überwiegend gesichert	• Aufenthaltserlaubnis KANN erteilt werden, auf max. 2 Jahre, Verlängerungsmöglichkeit • auch für Ehegatten/mind. Kin-	• Aufenthaltserlaubnis KANN erteilt werden, auf max. 2 Jahre, Verlängerungsmöglichkeit • auch für Ehegatten/mind. Kin-	• Aufenthaltserlaubnis KANN erteilt werden, auf max. 2 Jahre, Verlängerungsmöglichkeit • auch für Ehegatten/mind. Kin-	• Aufenthaltserlaubnis KANN erteilt werden, auf max. 2 Jahre, Verlängerungsmöglichkeit • auch für Ehegatten/mind. Kin-

	Schleswig-Holstein 30.11.2011	Rheinland-Pfalz 24.01.2012	NRW, BaWü, Bremen 26.01.2012	Niedersachsen 31.05.2012	Hamburg 31.05.2012
	<p>war</p> <ul style="list-style-type: none"> • auch für Ehegatten/mind. Kinder • Abweichungen von § 10 Abs. 3 AufenthG • Berechtigung zur Erwerbsarbeit • Ausschluss v. Familiennachzug • Anspruch auf Integrationskurs 	<p>der</p> <ul style="list-style-type: none"> • Abweichung von § 10 Abs. 3 AufenthG • Berechtigung zur Erwerbsarbeit • Ausschluss v. Familiennachzug 	<p>der</p> <ul style="list-style-type: none"> • Abweichung von § 10 Abs. 3 AufenthG • Berechtigung zur Erwerbsarbeit • Ausschluss v. Familiennachzug 	<p>der</p> <ul style="list-style-type: none"> • Abweichung von § 10 Abs. 3 AufenthG • Berechtigung zur Erwerbsarbeit • Ausschluss v. Familiennachzug 	<p>der</p> <ul style="list-style-type: none"> • Abweichung von § 10 Abs. 3 AufenthG • Berechtigung zur Erwerbsarbeit • Ausschluss v. Familiennachzug

Die Besonderheit des Gesetzesantrags von Hamburg war, dass auch § 25a AufenthG geändert werden sollte. Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für „gut integrierte Jugendliche und Erwachsene“ sollte nur noch an einen mindestens vierjährigen Voraufenthalt und an einen erfolgreichen Schulabschluss gebunden werden. Am 22. März 2013 übernahm der Bundesrat den Hamburger Entwurf und leitete ein Gesetzgebungsverfahren ein. (BR-Drs. 505/12(B))

3.5 Der Referentenentwurf 2014

Nachdem der Bundestag den Gesetzesentwurf in der 17. Legislaturperiode mit den Stimmen der CDU/CSU und der FDP am 27. Juni 2013 abgelehnt hatte (PIPr 17/250, S. 32222B), wurde im **Koalitionsvertrag** zwischen CDU/CSU und SPD vom November 2013 eine neue alters- und stichtagsunabhängige Bleiberechtsregelung auf Grundlage des Bundesratsentwurfs angekündigt:

Um lange in Deutschland lebenden geduldeten Menschen, die sich in die hiesigen Lebensverhältnisse nachhaltig integriert haben, eine Perspektive zu eröffnen, wollen wir eine neue alters- und stichtagsunabhängige Regelung in das Aufenthaltsgesetz einfügen. Grundlage soll BR Drs. 505/12 (B) vom 22. März 2013 sein. Grundsätzlich setzt die Erteilung einer entsprechenden Aufenthaltserlaubnis die überwiegende Sicherung des Lebensunterhalts voraus. Zudem werden die Anforderungen an die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis an Jugendliche und Heranwachsende (§ 25a AufenthG) vereinfacht, um der besonderen Integrationsfähigkeit dieser speziellen Gruppe Rechnung zu tragen. (Koalitionsvertrag 2013: 76)

Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Brandenburg erließen Ende 2013/Anfang 2014 Vorgriffsregelungen, die sich auf den Gesetzesentwurf des Bundesrats stützen.¹⁸ Der **Referentenentwurf** des BMI jedoch zur „*Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung*“ vom 7. April 2014 übernahm den Gesetzesentwurf des Bundesrats mit einigen schwerwiegenden Änderungen¹⁹:

- Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25b Abs. 1 Satz 1 AufenthG-E ist als **Kann-Vorschrift** formuliert, im Entwurf des Bundesrats war es eine Soll-Vorschrift.
- Ausgeschlossen vom Bleiberecht sollen jene sein, gegen die nach § 25b Abs. 2 Nr. 2 AufenthG-E ein „öffentliches Ausweisungsinteresse im Sinne von § 54 besteht“. Nach dem neu gefassten § 54 AufenthG-E ist darunter in Abs. 2 Nr. 1 schon die rechtskräftige **Verurteilung wegen einer oder mehrerer Straftaten** zu verstehen. Im Entwurf des Bundesrats war ein Mindeststrafmaß von 50 Tagessätzen bzw. 90 Tagessätzen bei ausländischen Delikten angegeben.
- § 11 AufenthG-E schafft weite Anwendungsmöglichkeiten für **Einreise- und Aufenthaltsverbote**. Es trifft wohl alle Dublin-III-Abgeschobenen, aber auch jene, die ihrer „*Ausreisepflicht nicht innerhalb einer [ihnen] gesetzten Frist nachgekommen*“ sind (§ 11 Abs. 6 AufenthG-E), und das dürften alle „vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländer“ sein. Allen, gegen die ein Einreise- oder Aufenthaltsverbot verhängt ist, wird

¹⁸ Vorgriffserlass SH v. 27.12.2013, NI v. 10.01.2014, BB v. 22.01.2014.

¹⁹ Vgl. Pro Asyl (2014b)

„auch im Falle eines Anspruchs nach diesem Gesetz kein Aufenthaltstitel“ erteilt. (§ 11 Abs. 1 Satz 2 AufenthG-E)²⁰

- Liegt ein Einreiseverbot vor, soll auch ein **humanitäres Aufenthaltsrecht nach § 25 Abs. 5 AufenthG-E ausgeschlossen** sein. Selbst jenen, die bisher über § 25 Abs. 5 AufenthG eine Aufenthaltserlaubnis erhalten haben, droht deren Entzug. (Pro Asyl 2014b: 11)
- Gegen Asylsuchende, deren Anträge als offensichtlich unbegründet oder unzulässig abgelehnt wurden, sollen ein dauerhaftes **Arbeitsverbot** verhängt werden. Damit würde eine eigenständige Unterhaltssicherung unmöglich, diese ist aber eine der Voraussetzungen für ein Bleiberecht für Geduldete.

Heribert Prantl nannte den Referentenentwurf eine „*Perfidie in Paragrafenform*“ (SZ, 09.05.2014) Neben der Bleiberechtsregelung, die wohl kaum jemand nutzen kann, enthält er Bestimmungen, die die Inhaftierung so gut wie aller Asylsuchender im Dublin-Verfahren vorschreiben. Eine Reihe von Menschenrechtsorganisationen und Anwaltsvereinigungen hat schon deutlich Stellung genommen.²¹

²⁰ Siehe DAV (2014: 9)

²¹ Siehe den Überblick von Georg Classen, [Link](#).

4. Fazit

Kann es eine Bleiberechtsregelung geben, die alle Kettenduldungen abschafft? Ja, kann es. Seit Jahren liegen Gesetzesentwürfe vor, mit denen das möglich wäre. Die Gesetzesentwürfe der Grünen von 2005 und der Linken von 2006 verzichten auf den Ausschlussgrund „Verstoß gegen Mitwirkungspflichten“, die SPD-Entwürfe von 2009 und 2011 kommen einer Amnestie für langjährig Geduldete gleich, allerdings erst nach zehn Jahren für Familien und zwölf Jahren für Alleinstehende.

Der ordnungspolitische Machtblock

Nein, kann es nicht. Forderungen nach einem bedingungslosen Bleiberecht für langjährig Geduldete prallen auf den Machtblock von CDU/CSU und Personal aus Verwaltung und Justiz, der solche Bleiberechtsregelungen für „systemwidrig“ hält und bekämpft. Eine solche Regelung würde nach ihrer Auffassung gegen das zentrale Prinzip des Ausländerrechts verstoßen, nämlich die Steuerung der Zuwanderung.²²

Die Formel von der „Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung“ ist so sehr im herrschenden Konsens verankert, dass sie zur Staatsräson gehört. Mehr mit Bezug auf den positiv besetzten Begriff Integration auch als Slogan „Fordern und Fördern“ formuliert, erscheint sie seinen Träger/innen als selbstverständlicher Konsens, so verinnerlicht haben sie die Imperative der Staatsräson.

Imperative der Staatsräson

Diese Imperative lassen sich kurz beschreiben: „Zuwanderung“ ja, wenn es a) dem Arbeitsmarkt dient, b) der Demografie, c) der Integration und d) wenn keine Sicherheitsinteressen dagegen stehen. Alle Migration, die nicht unter diese Kategorien fällt, ist unerwünscht und muss „begrenzt“ werden. Der arbeitsmarktpolitische Imperativ ist jedoch nicht der einzige Imperativ, an den staatliches Handeln gebunden ist. Die Verfassung bestimmt einen anderen Imperativ: den des Asyls für Schutzsuchende, der einer anderen Logik folgt. Da nun aber das Asylrecht für eine Masse von Menschen aus armen Ländern die einzige Zugangsmöglichkeit nach Europa ist, reagiert der Staat mit der Einschränkung des Asylrechts, so weit es geht:

„Im Gegensatz zu den anderen Grundrechten ist beim Asylrecht der überwiegende Teil der institutionalisierten staatlichen Phantasie und der politischen Schöpfungskraft darauf gerichtet, auf seine möglichst geringe Inanspruchnahme hinzuwirken, es durch flankierende Maßnahmen aller Art in seiner Wirksamkeit einzuschnüren, wenn nicht gar hinwegzumanipulieren, soweit es die Verfassungsrechtslage irgendwie erlaubt.“ (Wolfgang Zeidler, ehemaliger Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichts, im Geleitwort zur ersten Ausgabe der Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik ZAR 1981)

22 Vgl. die „ordnungsrechtliche Perspektive“ in Bezug auf Regularisierungskampagnen für Illegale (Cyrus 2011: 38 f.)

Die Kategorie „Mitwirkungspflichtverletzer/innen“ wird geschaffen

Aus dieser Logik wird die Kategorie irregulärer oder unerwünschter Migrant/innen geschaffen, für die das Instrument der Abschiebung bereit steht. Das Prinzip der Zuwanderungssteuerung, angewandt auf die Asylnmigration, fordert die Abschiebung all jener, deren Asylanträge unanfechtbar abgelehnt wurden. Aber eine Abschiebung ist nur möglich, sofern die Person einen Pass oder Passersatz hat – und das Herkunftsland bei der Abschiebung kooperiert. An dieser Stelle kommt es zur Kollision des ordnungsrechtlichen Staatsinteresses mit den existenziellen Interessen von Menschen, die sich weigern, ins Elend zurückzukehren, die Angst vor Repression haben, weil sie einen Asylantrag gestellt haben, oder die schlicht die Hoffnung auf eine Lebensperspektive in Deutschland noch nicht aufgegeben haben. Sie kämpfen mit allen ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln gegen die drohende Abschiebung, sie weigern sich, die Hindernisse für ihre eigene Abschiebung zu beseitigen – anders ausgedrückt: sie stecken fest in der Situation, anfangs falsche Angaben gemacht zu haben, deren Aufdeckung die sofortige Abschiebung bedeuten würde. Der Staat reagiert auf diese Verhaltensweisen, indem er die Kategorie der Personen schafft, die „vollziehbar ausreisepflichtig“ sind, die aber „ihre Abschiebehindernisse selbst zu vertreten haben“, kurz: die Mitwirkungspflichtverletzer/innen.

Ordnungspolitische Argumente

Die Mitwirkungspflichtverletzer/innen stehen im Kern des Problems der Kettenduldungen. Alle bisherigen Altfall- und Bleiberechtsregelungen nahmen diese Gruppe bewusst aus. Forderungen nach ihrer Legalisierung – die Duldung ist kein rechtmäßiger Aufenthaltstitel – prallten auf das ordnungspolitische Argument: „Rechtsuntreue“ dürfe nicht belohnt werden, oder, wie es das Bundesverfassungsgericht 2006 ausdrückte:

„Eine Rechtsordnung, die sich ernst nimmt, darf nicht Prämien auf die Missachtung ihrer selbst setzen. Sie schafft sonst Anreize zur Rechtsverletzung, diskriminiert rechtstreuere Verhalten [...] und untergräbt damit die Voraussetzungen ihrer eigenen Wirksamkeit.“ (BVerfG-Urteil vom 24. Mai 2006 – 2 BvR 669/04, Abs. 63)

Wer sich den Aufenthalt durch Täuschung und Identitätsverschleierung über Jahre erschlichen habe, dürfe dafür nicht mit einem sicheren Aufenthaltstitel belohnt werden. Das schaffe – zweites Argument, dieses mal aus dem Arsenal der Zuwanderungsbegrenzung – „falsche Anreize“ und entwickle „Pull-Effekte“ für unerwünschte Immigration, führe zur „Einwanderung in die Sozialsysteme“.

Staatsräson und Rassismus von unten

Und noch ein Argument: die „Akzeptanz der Bürgerinnen und Bürger“. Nachdem der Staat, dem ordnungspolitischen Diskurs folgend, die Personengruppe der Mitwirkungspflichtverletzer/innen erst geschaffen hat und sie mit einem moralischen Stigma abgestempelt hat, können Ordnungspolitiker/innen die Abwehrpolitik gegenüber den Geduldeten mit Verweis auf rassistische Ressentiments in der Gesellschaft rechtfertigen – Ressentiments, die sich gegen das Feindbild „Asylbetrüger“ richten. Staatsräson und Rassismus von unten stärken sich gegenseitig, obwohl die Staatsräson auch ohne die Zustimmung der Bevölkerung auskommt,

handelt sie doch autonom aus von ihr definierten essentiellen Interessen zur Aufrechterhaltung der staatlichen Ordnung.

Aus Gründen der Staatsräson werden daher Legalisierungskampagnen wie in Spanien oder Portugal abgelehnt, sondern im Gegenteil der Druck auf die Mitwirkungspflichtverletzer/innen so weit wie möglich erhöht: durch gekürzte Sozialleistungen, Arbeitsverbote, räumliche Aufenthaltsbeschränkungen, der Pflicht, in Gemeinschaftsunterkünften zu wohnen etc. Das schafft für die Betroffenen unerträgliche Lebensbedingungen, doch an den Ordnungspolitiker/innen prallen humanitäre Argumente ab. Diese Personen seien wegen ihres Fehlverhaltens für ihre Lage selbst verantwortlich. Oder noch zynischer: sie könnten sich ja jederzeit durch Ausreise aus ihrer derzeitigen Lage befreien.

Bleiberecht nur für „nützliche Ausländer“

Initiativen für Bleiberechtsregelungen haben es mit einem Machtblock zu tun, der der ordnungspolitischen Staatsräson folgt. Kompromisse mit dem konservativen Machtblock sind nur dort möglich, wo die rigide Verfolgung ordnungspolitischer Imperative zum Widerspruch mit arbeitsmarktpolitischen Imperativen führt. Das System würde „dysfunktional“, wenn Integrationsdurchstarter/innen und andere „gut integrierte“ Geduldete dem Arbeitsmarkt durch Abschiebung verloren gingen. Deren „Potenziale“ braucht „die Wirtschaft“. Oder wie es einer der Wortführer des ordnungspolitischen Machtblocks, der CDU-Abgeordnete Reinhard Grindel, ausdrückte: „Wir haben keine Talente zu verschenken!“ Daher die Zustimmung von Grindel und Co. zur Altfallregelung von 2007 und zur Bleiberechtsregelung für „gut integrierte Jugendliche und Heranwachsende“ von 2011, die die Unterhaltssicherung und „erbrachte Integrationsleistungen“ zur Bedingung machten, Mitwirkungspflichtverletzer/innen jedoch ausschlossen.

Das Patt im Kampf zwischen Staatsräson und Geduldeten

Alle bisherigen Bleiberechtsregelungen konnten Kettenduldungen nur „eindämmen“, nicht jedoch abschaffen. Ende 2013 lebten über 32.000 Geduldete schon seit mehr als sechs Jahren in Deutschland, darunter über 10.000 seit mehr als 15 Jahren. Seit 2009 lässt sich bei der SPD ein größerer Realitätssinn erkennen.²³ In der Begründung eines Gesetzesentwurfs für eine Bleiberechtsregelung auch langjährig Geduldeter finden sich die Sätze:

Wenn sich ein Ausländer seit zehn (mit Familie) beziehungsweise zwölf Jahren (alleinstehend) geduldet, gestattet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis in Deutschland aufhält und sich über diesem erheblichen Zeitraum keine Möglichkeit ergeben hat, ihn abzuschicken, steht zu erwarten, dass die Abschiebung auch künftig nicht möglich sein wird. Es ergibt keinen Sinn, ihm die gesellschaftliche Teilhabe weiterhin zu verweigern. Diesem umfassenden Abweichen von allgemeinen Voraussetzungen liegt der Gedanke zugrunde, dass auch bei unklarer Identität, fehlendem Pass oder ungeklärter

²³ Die FDP in der Opposition hatte schon im März 2007 eine Bleiberechtsregelung vorgeschlagen, die sie wie folgt begründete: „Zu lange glaubten Teile der Politik, durch kleinliches Hin und Her den Duldungsstatus so unattraktiv gestalten zu können, dass die betroffenen Menschen von sich aus ausreisen würden. Dies erwies sich jedoch als Illusion. Das Vorenthalten einer Lebensperspektive und das Fernhalten vom Arbeitsmarkt führten nicht zu einem Anstieg bei den Ausreisesezahlen, sondern zu einer Belastung der Sozialsysteme und damit zum Gegenteil dessen, was man erreichen wollte.“ (Antrag FDP BT-Drs. 16/4739 v. 20.03.2007)

Staatsangehörigkeit ein Zeitpunkt kommt, ab dem, ähnlich einer Amnestieregelung, aufenthaltsrechtliche Klarheit für die Betroffenen und die Behörden geschaffen werden muss statt ein Provisorium fortlaufend zu vertagen. (BT-Drs. 17/207 v. 15.12.2009)

Im Gesetzesentwurf des Landes Schleswig-Holstein aus dem Jahr 2011 hieß es:

Die festgefahrenen aufenthaltsrechtlichen Situationen zwischen den Betroffenen und den Ausländerbehörden können in vielen Fällen weder durch eine zwangsweise Aufenthaltsbeendigung noch durch Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis einer dauerhaften Lösung zugeführt werden. (BR-Drs. 773/11)

Der Satz wurde von allen SPD-regierten Bundesländern außer Mecklenburg-Vorpommern und Berlin sowie dem grün-regierten Baden-Württemberg in den gemeinsamen Gesetzesentwurf für eine Bleiberechtsregelung übernommen. Beide Statements sind nichts weiter als das Eingeständnis, dass alle Sanktionen, um Mitwirkungspflichtverletzer/innen zur Aufgabe zu bewegen, wirkungslos waren; dass es ein Patt im Kampf zwischen Staatsräson und Betroffenen gibt; dass es nicht in einem wohlverstandenen Interesse des Staates und der Gesellschaft liegen kann, den Zustand der Kettenduldungen endlos weiter aufrechtzuerhalten.

Die SPD verglich ihren Vorschlag einer Verjährungsregelung mit einer Amnestie, was ein Novum in Deutschland wäre. Emil Schmalfuß, der auf Vorschlag der FDP in der CDU/FPD-Regierung Carstensen als parteiloser Justizminister saß, ging weniger weit. In der Begründung des Gesetzesentwurfs hieß es:

Diese Regelung knüpft nur an aktuelle Mitwirkungsleistungen des Ausländers an, ist jedoch keine Amnestie für jedes Fehlverhalten in den vorangegangenen Verfahren. Anders als bei bisherigen Regelungen können beispielsweise zu Beginn des Verfahrens begangene Täuschungshandlungen zur Staatsangehörigkeit/Identität unberücksichtigt bleiben, sofern diese nicht allein kausal für lange Aufenthaltsdauer gewesen sind. (BR-Drs. 505/12)

Eine Legalisierung wäre nur bei „tätiger Reue“ und nur in bestimmten Fällen möglich.²⁴ Auch wenn das immer noch eine Anzahl Geduldeter ausschließen würde, muss doch konstatiert werden, dass sich die Positionen bewegt haben.

Chancen für eine wirkliche Bleiberechtsregelung

Welche Chancen hat also eine Bleiberechtsregelung, die die Kettenduldung abschafft? Die Frage ist offen. Zwar sitzen Reinhard Grindel und Wolfgang Bosbach immer noch im Bundestag²⁵, im Bundesrat haben jedoch die SPD- und grün-regierten Länder die Mehrheit. Dass der drakonische Referentenentwurf „zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung“ aus dem Hause de Maizière, mit dem die Bleiberechtsregelung in ihr Gegenteil verkehrt würde, unbeanstandet durch die Instanzen geht, ist höchst unwahrscheinlich. Aber auch wenn der derzeitige Entwurf zurückgezogen oder durch einen anderen ersetzt werden

²⁴ Schmalfuß griff damit den FDP-Vorschlag von 2007 auf, wo es hieß: „Eine Verletzung von Mitwirkungspflichten stellt nur dann einen Ausschlussgrund vom Bleiberecht dar, wenn der Verstoß im Zeitpunkt der Entscheidung über eine dauerhafte Aufenthaltsgenehmigung fortwirkt.“ (BT-Drs. 16/4739)

²⁵ Reinhard Grindel ist in der 18. Legislaturperiode nicht mehr Mitglied des Innenausschusses. Der Obmann der CDU/CSU ist der ehemalige Bundespolizist Armin Schuster.

sollte, die Probleme aus der Sicht der außerparlamentarischen Öffentlichkeit wären dieselben: die wirklichen Verhandlungen finden hinter verschlossenen Türen statt, auf der Ebene der Länderministerien, in der IMK oder in den Ausschüssen des Bundesrats. Ansonsten wird die übliche Maschinerie des Gesetzgebungsverfahrens ablaufen: es wird Debatten im Innenausschuss des Bundestags geben, voraussichtlich Expertenanhörungen, Linke und Grüne werden Anträge stellen, die abgelehnt werden, im Schweinsgalopp wird das Gesetz durch den Bundestag getrieben. Auch an diesen Orten ist eine Beteiligung der Öffentlichkeit nicht vorgesehen, nur als passive Zuschauer/innen.

An dieser Stellen können die politischen Interventionsmöglichkeiten flüchtlingspolitischer Organisationen nicht diskutiert werden, das würde den Rahmen der Arbeit sprengen. Es ist jedoch hoffentlich deutlich geworden, dass sich eine Bleiberechtskampagne mit dem ordnungspolitischen Machtblock und seiner Logik beschäftigen muss und sich nicht auf die Kraft humanitärer Argumente über die unerträgliche Lebenssituation langjährig Geduldeter verlassen kann. Die Klage der AG Rück über Verschiebungen in der öffentlichen Meinung gibt durchaus Anlass zu Hoffnungen:

Mit Sorge wird allerdings die Tendenz betrachtet, ein Aufenthaltsrecht allein aufgrund einer bestimmten Aufenthaltsdauer im Bundesgebiet zu gewähren und die dafür notwendigen Integrationsleistungen immer mehr zu relativieren. Es besteht die Gefahr, dass die Gewährung eines Aufenthaltsrechts nicht mehr von der Einhaltung bestimmter Regeln abhängt, sondern sich diese Regeln umgekehrt an der Verweigerungshaltung des zur Ausreise verpflichteten Ausländers orientieren. (AG Rück 2011: 5)

Entweder es gibt eine Lösung für alle, oder der alltägliche Kampf geht weiter, mit allen Opfern, die die Betroffenen bringen.

5. Quellenverzeichnis

5.1 Gesetze und Verordnungen

Bezeichnung	Ausfertigungsdatum	Abkürzung	Link
Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz	26.10.2009	AVwV	Link
Asylbewerberleistungsgesetz	30.06.1993	AsylbLG	Link
Asylverfahrensgesetz	26.06.1992	AsylVfG	Link
Aufenthaltsgesetz	30.07.2004	AufenthG	Link
Ausländergesetz 1965	28.04.1965	AuslG 1965	Link
Ausländergesetz 1990	09.07.1990	AuslG 1990	Link
Beschäftigungsverordnung	06.06.2013	BeschV	Link
Härtefallkommissionsverordnung Brandenburg	17.01.2005	HFKV BB	Link
Verwaltungsverfahrensgesetz	25.05.1976	VwVfG	Link

5.2 Parlamentspapiere

Bezeichnung	Datum	Dokumenten-Nr.	Link
Stellungnahme des BMI zur BT-Petition des Jesuiten-Flüchtlingsdienstes v. 29.11.2000, Az.: A 1 – 937 106 – 2/7: Problemkomplex ‚Illegalität‘	14.02.2001		Link
Zuwanderungsbericht	04.07.2001		Link
GEntw BReg: Entwurf eines Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz)	08.11.2001	BR-Drs. 921/01	Link
Beschlussempfehlung Vermittlungsausschuss	30.06.2004	BT-Drs. 15/3479	Link
Rede des Bundesinnenministers Otto Schily zum Abschluss der Verhandlungen über das Zuwanderungsgesetz	01.07.2004	BT-PIPr 15/118, S. 10717D	Link
GEntw Grüne: Altfall-Regelung	14.12.2005	BT-Drs. 16/218	Link
GEntw Linke: Bleiberecht	17.01.2006	BT-Drs. 16/369	Link
1. Lesung der GEntw von Linken und Grünen	19.01.2006	PIPr 16/11	Link
Antrag Linke: Kettenduldungen abschaffen	16.02.2006	BT-Drs. 16/687	Link

Bezeichnung	Datum	Dokumenten-Nr.	Link
BVerfG-Urteil 2 BvR 669/04	24.05.2006		Link
Evaluierungsbericht zum Zuwanderungsgesetz	13.07.2006		Link
Beschlussempfehlung und Ber des InnenA zu den GEntw von Linken und Grünen	11.09.2006	BT-Drs. 16/2563	Link
2. Lesung und Ablehnung der GEntw von Linken und Grünen	09.11.2006	PIPr 16/63	Link
Antrag Linke: Bleiberecht als Menschenrecht	18.12.2006	BT-Drs. 16/3912	Link
Antrag FDP: Bleiberecht großzügig gestalten – Integration verbessern	20.03.2007	BT-Drs. 16/4739	Link
Gesetzesentwurf Richtlinienumsetzungsgesetz	30.03.2007	BR-Drs. 224/07	Link
Antrag Linke: Für Humanität und Menschenrechte statt wirtschaftlicher „Nützlichkeit“ als Grundprinzipien der Migrationspolitik	25.04.2007	BT-Drs. 16/5108	Link
1. Lesung Richtlinienumsetzungsgesetz	26.04.2007	PIPr 16/94, S. 9543C	Link
Richtlinienumsetzungsgesetz	19.08.2007	BGBI I 2007 Nr. 42 v. 27.08.2007 S. 1970	Link
Antw BReg KIANfr Linke: Zahlen in der Bundesrepublik Deutschland lebender Flüchtlinge zum Stand 31.12.2007	29.02.2008	BT-Drs. 16/8321	Link
Antw LReg NI KIANfr Linke: Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Rückführung“	04.12.2008	NI-Drs. 16/770	Link
Antw BReg KIANfr Linke: Zahlen in der Bundesrepublik Deutschland lebender Flüchtlinge zum Stand 31.12.2008	23.02.2009	BT-Drs. 16/12029	Link
Beschlussempfehlung u. Ber zu Drs. 16/13160, 16/12415, 16,12434	18.06.2009	BT-Drs. 16/13494	Link
Antw BReg KIANfr Linke: Bilanz der gesetzlichen „Altfallregelung“ zum 30. Juni bzw. zum 31. August 2009	25.09.2009	BT-Drs. 16/14088	Link
Gesetzesentwurf SPD: Altfallregelung	15.12.2009	BT-Drs. 17/207	Link
1. Lesung BT Zwangsheiratsopferschutzgesetz	20.01.2010	BT-PIPr 17/84, S. 9424C	Link
Antw BReg KIANfr Linke: Zahlen in der Bundesrepublik Deutschland lebender Flüchtlinge zum Stand 31.12.2009	05.02.2010	BT-Drs. 17/642	Link
GEntw Linke: Bleiberechtsregelung und Vermeidung von Ket-tenduldungen	04.05.2010	BT-Drs. 17/1557	Link

Bezeichnung	Datum	Dokumenten-Nr.	Link
Antrag Grüne: Für eine wirksame und stichtagsunabhängige gesetzliche Bleiberechtsregelung im Aufenthaltsgesetz	05.05.2010	BT-Drs. 17/1571	Link
Protokoll der Anhörung im BT-InnenA zu Bleiberechtsregelungen	27.10.2010	InnenA-Pr 17/25	Link
GEntw BReg Zwangsheiratsopferschutzgesetz	05.11.2010	BR-Drs. 704/10	Link
Empfehlungen der BR-Ausschüsse zum Zwangsheiratsopferschutzgesetz	07.12.2010	BR-Drs. 704/1/10	Link
Stellungnahme des BR zum Zwangsheiratsopferschutzgesetz	17.12.2010	BR-Drs. 704/10(B)	Link
BR-Debatte Zwangsheiratsopferschutzgesetz	17.12.2010	BR-PIPr 878, S. 521B	Link
Antw BReg KIANfr Linke: Zukünftige Entwicklung und Bilanz des Bleiberechts für langjährig geduldete Menschen	03.02.2011	BT-Drs. 17/4631	Link
Antw BReg KIANfr Linke: Zahlen in der Bundesrepublik Deutschland lebender Flüchtlinge zum Stand 31.12.2010	16.02.2011	BT-Drs. 17/4791	Link
AG Rück (2011): Vollzugsdefizite. Ein Bericht über die Probleme bei der praktischen Umsetzung von ausländerbehördlichen Ausreiseaufforderungen	14.04.2011		Link
GAntr BE Änderung AufenthG	21.06.2011	BR-Drs. 375/11	Link
Zwangsheiratsopferschutzgesetz	23.06.2011	BGBl. I 2011 Nr. 33 v. 30.06.2011, S. 1266	Link
Antw BReg KIANfr Linke: Bilanz der Bleiberechtsregelungen zum 30. Juni 2011 und politischer Handlungsbedarf	22.08.2011	BT-Drs. 17/6816	Link
Beschlussvorlage des Landes RP zur IMK: Einführung einer stichtagsunabhängigen Bleiberechtsregelung und weitere Änderungen des AufenthG	01.10.2011		Link
Antrag Linke: Für eine neue Bleiberechtsregelung	25.10.2011	BT-Drs. 17/7459	Link
Antr Grüne: Für eine wirksame und stichtagsunabhängige gesetzliche Bleiberechtsregelung im AufentG	26.10.2011	BT-Drs. 17/7463	Link
Beratung Anträge Grüne und Linke	27.10.2011	BT-PIPr 17/136, S. 16241D-16246D	Link
Beschlussempfehlung und Ber des Innenausschusses zum Antrag BT-Drs. 17/7459	22.11.2011	BT-Drs. 17/7842	Link

Bezeichnung	Datum	Dokumenten-Nr.	Link
GEntw SPD: Entwurf eines Gesetzes zur Schaffung einer aufenthaltsrechtlichen Bleiberechtsregelung	29.11.2011	BT-Drs. 17/7933	Link
GAntr SH zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des AufenthG - Ergänzung eines § 25 b - Aufenthaltsgewährung bei nachhaltiger Integration	30.11.2011	BR-Drs. 773/11	Link
BR-Debatte über Gesetzesantrag SH v. 30.11.2011	16.12.2011	BR-PIPr 891, S. 612C	Link
GEntw RP Änderung AufenthG	24.01.2012		Link
BR-Antrag NRW, BW, HB: Ergänzung eines § 25b - Aufenthaltsgewährung bei nachhaltiger Integration	26.01.2012		Link
Antw BReg KIANfr Linke: Zahlen in der Bundesrepublik Deutschland lebender Flüchtlinge zum Stand 31.12.2011	06.02.2012	BT-Drs. 17/8547	Link
GEntw BR Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des AufenthG	08.05.2012	BT-Drs. 17/13424	Link
GAntr NI Änderung AufenthG	30.05.2012	BR-Drs 333/12	Link
Rede Innenminister Schünemann BR	15.06.2012	BR-PIPr 897, S. 263B	Link
GAntr HH Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes	28.08.2012	BR-Drs. 505/12	Link
Antw BReg KIANfr Linke: Zahlen in der Bundesrepublik Deutschland lebender Flüchtlinge zum Stand 31.12.2012	25.02.2013	BT-Drs. 17/12457	Link
BR-Debatte GEntw Änderung AufenthG	22.03.2013	BR-PIPr 908, S. 162	Link
GEntw BR Änderung AufenthG	22.03.2013	BR-Drs. 505/12 (B)	Link
2. BT-Beratung und Ablehnung des Gesetzesentwurfs des BR v. 08.05.2012	27.06.2013	PIPr 17/250, S. 32217D	Link
Vorgriffserlass SH: Ermessensduldung nach § 60a Absatz 2 Satz 3 AufenthG, Az.: IV 206-29.111.3-25b	27.12.2013		Link
Vorgriffserlass NI: Ermessensduldung nach § 60a Abs. 2 Satz 3 AufenthG, Az.: 61.12.12230.1-8 (§25b)	10.01.2014		Link
Vorgriffserlass Nr. 02/2014 des MI BB: Aussetzung der Abschiebung gem. § 60a Abs. 2 S. 3 AufenthG, Az.: 21-802-20	22.01.2014		Link
Antw BReg KIANfr Linke: Zahlen in der Bundesrepublik Deutschland lebender Flüchtlinge zum Stand 31.12.2013	25.02.2014	BT-Drs. 18/1033	Link

Bezeichnung	Datum	Dokumenten-Nr.	Link
Referentenentwurf des BMI zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung	07.04.2014		Link
Referentenentwurf des BMAS zur Änderung des AsylbLG	04.06.2014		Link

5.3 Literatur

BAGFW (2012): Stellungnahme zum GAntr SH § 25b AufenthG			Link
BAMF (2007): Rückkehr aus Deutschland. Forschungsstudie 2006 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks, Nürnberg.			Link
BMI (2011): Migration und Integration. Aufenthaltsrecht, Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland, Berlin.			Link
Cyrus, Norbert (2011): Aufenthaltsrechtliche Illegalität in Deutschland. Sozialstrukturbildung – Wechselwirkungen – Politische Optionen. Bericht für den Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration, Nürnberg.			Link
DAV (2014): Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung (Stand: 07.04.2014)			Link
DW/Caristas (2009): Kettenduldungen beenden – humanitäres Bleiberecht sichern. Erfahrungsbericht zur Praxis der Bleiberechtsregelungen vom November 2006 und August 2007.			Link
Kreienbrink, Axel (2007): Freiwillige und zwangsweise Rückkehr von Drittstaatsangehörigen aus Deutschland. Forschungsstudie 2006 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks. In: BAMF (2007: 25-208)			Link
Oulios, Miltiadis (2013): Blackbox Abschiebung. Geschichten und Bilder von Leuten, die gerne geblieben wären. Frankfurt a. M.			
Parusel, Bernd (2010): Europäische und nationale Formen der Schutzgewährung in Deutschland. Studie II/2009 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN), Nürnberg.			Link
Pelzer, Marei (2012): Synopse Bleiberechtsinitiativen Bundesländer 2011/2012			Link
Pro Asyl/DW/Caritas (2011): Für eine neue Bleiberechtsregelung.			Link
Pro Asyl (2014a): Perfidie in Paragrafenform. Ein Programm Entrechtung aus dem Bundesinnenministerium.			Link
Pro Asyl (2014b): Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 7.4.2014			Link
Rancière, Jacques (2010a): Racisme, une passion d'en haut. Vortrag auf einer Konferenz in Montreuil am 11.09.2010.			Link
Rancière, Jacques (2010b): Der Rassismus geht von oben aus. Übersetzung: Christian Winterhalter. In: analyse & kritik Nr. 555 v. 19.11.2010			Link

Renner, Günter (2005): Ausländerrecht. Kommentar. 8. Aufl. München.	
Schneider, Jan (2012): Maßnahmen zur Verhinderung und Reduzierung irregulärer Migration. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Working Paper 41, Nürnberg.	Link
Statistisches Bundesamt (2014): Leistungen an Asylbewerber 2012. Fachserie 13 Reihe 7.	Link
Wendel, Kay (2014a): Die neuen Formen der ‚Residenzpflicht‘. Synopse der Anwendungshinweise zur räumlichen Aufenthaltsbeschränkung von Flüchtlingen nach den ‚Lockerungen‘. Hg. v. Pro Asyl und Flüchtlingsrat Brandenburg. Stand: 01.03.2014	Link
Wendel, Kay (2014b): Ländervergleich der Regelungen zur Unterbringung von Flüchtlingen. Hg. v. Pro Asyl. Im Erscheinen.	

5.4 Abkürzungen

Antr	Antrag
Antw	Antwort
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AsylVfG	Asylverfahrensgesetz
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
AZR	Ausländerzentralregister
Bgo/Grüne	Bündnis 90/Die Grünen
BAGFW	Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege
BB	Brandenburg
BE	Berlin
Ber	Bericht
BeschV	Beschäftigungsverordnung
BGBI	Bundesgesetzblatt
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMI	Bundesministerium des Innern
BR	Bundesrat
BReg	Bundesregierung
BT	Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
Drs.	Drucksache

DW	Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland
EKD	Evangelische Kirche in Deutschland
GAntr	Gesetzesantrag
GEntw	Gesetzesentwurf
HB	Bremen
HFKV BB	Härtefallkommissionsverordnung Brandenburg
HH	Hamburg
IMK	Innenministerkonferenz
InnenA	Innenausschuss des BT
KIAnfr	Kleine Anfrage
MI	Ministerium des Innern
NI	Niedersachsen
NRW	Nordrhein-Westfalen
PM	Pressemitteilung
RP	Rheinland-Pfalz
SH	Schleswig-Holstein
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz