

Gudrun Hentges / Justyna Staszczak

# **Geduldet, nicht erwünscht**

Auswirkungen der Bleiberechtsregelung auf die  
Lebenssituation geduldeter Flüchtlinge in Deutschland

**AN INTERDISCIPLINARY SERIES  
OF THE CENTRE FOR INTERCULTURAL AND EUROPEAN STUDIES**

**INTERDISZIPLINÄRE SCHRIFTENREIHE  
DES CENTRUMS FÜR INTERKULTURELLE UND EUROPÄISCHE STUDIEN**

**CINTEUS** ▪ Fulda University of Applied Sciences ▪ Hochschule Fulda

ISSN 1865-2255

**Series Editors**

Gudrun Hentges  
Volker Hinnenkamp  
Anne Honer  
Hans-Wolfgang Platzer

Fachbereich Sozial- und Kulturwissenschaften  
Hochschule Fulda University of Applied Sciences  
Marquardstraße 35  
D-36039 Fulda

[cinteus@sk.hs-fulda.de](mailto:cinteus@sk.hs-fulda.de)  
[www.cinteus.eu](http://www.cinteus.eu)

Gudrun Hentges / Justyna Staszczak

# **GEDULDET, NICHT ERWÜNSCHT**

Auswirkungen der Bleiberechtsregelung auf die  
Lebenssituation geduldeter Flüchtlinge in Deutschland

*ibidem*-Verlag  
Stuttgart

### **Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

### **Bibliographic information published by the Deutsche Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek lists this publication in the Deutsche Nationalbibliografie; detailed bibliographic data are available in the Internet at <http://dnb.d-nb.de>.

Lektorat: Andreas Plake, Berlin. Kontakt: [aplake@web.de](mailto:aplake@web.de)

Dieser Titel ist als Printversion im Buchhandel  
oder direkt bei *ibidem* ([www.ibidem-verlag.de](http://www.ibidem-verlag.de)) zu beziehen unter der

ISBN 978-3-89821-0080-4.

∞

ISSN: 1865-2255

ISBN-13: 978-3-8382-6080-8

© *ibidem*-Verlag  
Stuttgart 2012

Alle Rechte vorbehalten

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und elektronische Speicherformen sowie die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in or introduced into a retrieval system, or transmitted, in any form, or by any means (electronical, mechanical, photocopying, recording or otherwise) without the prior written permission of the publisher. Any person who does any unauthorized act in relation to this publication may be liable to criminal prosecution and civil claims for damages.

## **Editorial**

This series is intended as a publication panel of the Centre of Intercultural and European Studies (CINTEUS) at Fulda University of Applied Sciences. The series aims at making research results, anthologies, conference readers, study books and selected qualification theses accessible to the general public. It comprises of scientific and interdisciplinary works on inter- and transculturality; the European Union from an interior and a global perspective; and problems of social welfare and social law in Europe. Each of these are fields of research and teaching in the Social- and Cultural Studies Faculty at Fulda University of Applied Sciences and its Centre for Intercultural and European Studies. We also invite contributions from outside the faculty that share and enrich our research.

Gudrun Hentges, Volker Hinnenkamp, Anne Honer & Hans-Wolfgang Platzer

## **Editorial**

Die Buchreihe versteht sich als Publikationsforum des Centrums für interkulturelle und europäische Studien (CINTEUS) der Hochschule Fulda. Ziel der CINTEUS-Reihe ist es, Forschungsergebnisse, Anthologien, Kongressreader, Studienbücher und ausgewählte Qualifikationsarbeiten einer interessierten Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Die Reihe umfasst fachwissenschaftliche und interdisziplinäre Arbeiten aus den Bereichen Inter- und Transkulturalität, Europäische Union aus Binnen- und globaler Perspektive sowie wohlfahrtsstaatliche und sozialrechtliche Probleme Europas. All dies sind Fachgebiete, die im Fachbereich Sozial- und Kulturwissenschaften der Hochschule Fulda University of Applied Sciences und dem angegliederten Centrum für interkulturelle und Europastudien gelehrt und erforscht werden. Ausdrücklich eingeladen an der Publikationsreihe mitzuwirken sind auch solche Studien, die nicht 'im Hause' entstanden sind, aber CINTEUS-Schwerpunkte berühren und bereichern.

Gudrun Hentges, Volker Hinnenkamp, Anne Honer & Hans-Wolfgang Platzer



*Für Anne Honer*





# **Inhaltsverzeichnis**

## **Vorwort von Peter Kühne**

### **Teil I**

#### **Kritische Analyse der Bleiberechtsrichtlinie**

0.	Einleitung .....	19
1.	Flüchtlings- und Asylpolitik im internationalen Recht .....	21
1.1	Erklärung der internationalen Menschenrechte (Die UN-Menschenrechtskonvention) .....	21
1.2	Die Genfer Flüchtlingskonvention (1951/1954) und das Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (1967).....	22
1.2.1	Definition des Flüchtlingsbegriffs.....	23
1.2.2	Verbot der Ausweisung und Zurückweisung .....	24
1.3	Europäische Menschenrechtskonvention (1950/1953) .....	25
1.4	Die Asylpolitik in der Europäischen Union.....	25
2.	Asylpolitik und Asylrecht in Deutschland .....	27
2.1	Erklärung und Kommentar zu Art. 16a GG .....	27
2.2	Entwicklung der Zuwanderung von Asylsuchenden seit 1993 .....	30
2.2.1	Stellungnahmen zu den Einschränkungen des Asylrechts in Deutschland .....	31
2.3	Kriterien für die Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft nach der GFK.....	31
2.4	Sonstige menschenrechtliche Schutzbestimmungen .....	32
2.4.1	Abschiebeverbote.....	33
2.4.2	Bilanz der Gewährung des Flüchtlingsschutzes in Deutschland .....	35
3.	Aufenthaltsrechtlicher Status der Duldung und deren Kritik .....	36
3.1	Aussetzung der Abschiebung.....	36
3.1.1	Residenzpflicht.....	37
3.1.2	Sozialleistungen nach Maßgabe des Asylbewerberleistungsgesetzes .....	40
3.1.3	Unterbringung .....	41
3.1.4	Erwerbstätigkeit.....	41
3.1.5	Teilnahme an Integrationskursen .....	43
3.1.6	Schulpflicht der Kinder .....	43
3.1.7	Medizinische Versorgung .....	45
3.1.8	Familiennachzug .....	45

3.1.9	Zusätzliche Restriktionen .....	45
3.2	Kritik der Kettenduldung .....	46
3.2.1	Zahl der langjährig geduldeten Flüchtlinge in Deutschland (Ende Oktober 2006) .....	49
3.3	Bisherige Vorschläge zur Lösung der Kettenduldungen .....	50
3.3.1	Vorschläge der Süßmuth-Kommission .....	50
3.3.2	Änderung im Zuwanderungsgesetz bezüglich der Duldungen .....	51
4.	Bleiberechts- und Altfallregelung (2006/2007) .....	52
4.1	Entstehungshintergrund .....	52
4.2	Verhältnis der gesetzlichen Altfallregelung zum IMK-Beschluss .....	54
4.3	Erteilungsvoraussetzungen .....	55
4.3.1	Der begünstigte Personenkreis .....	55
4.3.2	Sicherung des Lebensunterhalts .....	57
4.3.3	Ausreichender Wohnraum .....	58
4.3.4	Ausreichende deutsche Sprachkenntnisse .....	58
4.4	Ausschlussgründe .....	59
4.5	Ausnahmen .....	60
4.5.1	Aufenthaltserlaubnis „auf Probe“ .....	62
4.6	Konsequenzen der Ablehnung .....	63
4.7	Aufenthaltsrecht für minderjährige Flüchtlinge .....	63
5.	Analyse der Bleiberechtsrichtlinie .....	64
5.1	Bilanz der Umsetzung der Bleiberechtsrichtlinie .....	65
5.1.1	Die Anzahl der Geduldeten in Deutschland (September 2008 bis Ende 2009) .....	67
5.2	Maßnahmen zur besseren Umsetzung der Bleiberechtsregelung ...	68
5.2.1	Abschiebestopp nach dem Inkrafttreten der Bleiberechtsregelung ...	68
5.2.2	Informationspraxis und Öffentlichkeitsarbeit .....	69
5.2.3	Unterstützung der Eingliederung in den Arbeitsmarkt .....	70
5.3	Kritikpunkte zur Bleiberechtsregelung .....	72
5.3.1	Stichtagregelung .....	72
5.3.2	Nachweis über die eigenständige Sicherung des Lebensunterhalts .....	73
5.3.3	Ausschlussgründe .....	76
5.3.4	Ausnahmen .....	79
5.3.5	Regelung für Minderjährige .....	80
5.3.6	Sonstige Kritikpunkte .....	81

5.4	Zivilgesellschaftliches Engagement für das Bleiberecht .....	83
6.	Kommentare zur aktuellen Entwicklung .....	85
7.	Ausblick.....	89

## **Teil II**

### **Improvisiertes Leben – gelebte Improvisation?**

#### **Wie verarbeiten langjährig geduldete Flüchtlinge ein Leben in Unsicherheit und Ungewissheit?**

0.	Einleitung .....	97
1.	Das Projekt.....	100
2.	Subjektive Verarbeitung von Unsicherheit und Ungewissheit – eine Auswertung der Interviews mit geduldeten Flüchtlingen .....	104
2.1	Flucht – Fluchtroute.....	104
2.2	Rechtlicher Status und Bleiberecht .....	107
2.3	Arbeit und Ausbildung .....	112
2.4	Spracherwerb und Kontakt zu Deutschen.....	121
2.5	Erfahrung als Migrant/in und als Geduldete/r.....	128
2.6	Gesundheit – Krankheit – Alter .....	137
2.7	Bezüge zum Herkunftsland / Religion und Kleiderordnung .....	141
2.8	Angst vor der Abschiebung .....	148
2.9	Wünsche, Hoffnungen und Zukunftspläne .....	154
3.	Fazit .....	161

## **Teil III**

### **Anhang**

1.	Quellen und Literatur.....	167
2.	Interviewleitfaden .....	177
2.1	Bleiberecht .....	177
2.2	Aufnahmebedingungen und rechtlicher Status in Deutschland.....	178
2.3	Erteilungsvoraussetzungen – Kriterien zum Erhalt des Bleiberechts und Indikatoren für die „faktische und wirtschaftliche Integration“.....	178
3.	Umfrage .....	180
4.	Transkriptionsregeln.....	181

## **Abkürzungsverzeichnis**

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AsylVfG	Asylverfahrensgesetz
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
Aufl.	Auflage
AZR	Ausländerzentralregister
B.A.	Bachelor of Arts
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BASIB	Sozialwissenschaften mit Schwerpunkt interkulturelle Beziehungen, B.A., Hochschule Fulda
BaWü	Baden-Württemberg
BBZ	Bildungs- und Beratungszentrum für Beruf und Beschäftigung, Berlin
BeschVerfV	Beschäftigungsverfahrensverordnung
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMI	Bundesministerium des Innern
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich Demokratische Union
CSU	Christlich Soziale Union
d.h.	das heißt
Dr.	Doktor
Drs.	Drucksache
Ebd.	Ebenda
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte

em.	emeritiert
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
f.	folgende
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
geb.	geboren
GER	Gemeinsamer europäischer Referenzrahmen für Sprachen
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GG	Grundgesetz
i.V.m.	in Verbindung mit
ICEUS	Intercultural Communication and European Studies, M.A., Hochschule Fulda
IMK	Innenministerkonferenz bzw. Konferenz der Landesinnenminister
IntV	Verordnung über die Durchführung von Integrationskursen für Ausländer und Spätaussiedler, Integrationskursverordnung
Jg.	Jahrgang
JoG	Jugendliche ohne Grenzen
Kap.	Kapitel
M.A.	Magister Artium – Magistra Artium
Min.	Minuten
NGO	Non-Governmental Organization
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
Prof.	Professor/in

PTSD	Post-traumatic Stress Disorder, Posttraumatische Belastungsstörung
RAA	Regionale Arbeitsstellen für Bildung, Integration und Demokratie
S.	Seite
SDÜ	Schengener Durchführungsübereinkommen
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch
SIS	Schengener Informationssystem
sog.	so genannt
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNO	United Nations
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
Z.	Zeile
z.B.	zum Beispiel
zit.	zitiert
ZPKF	Zentrum für Politik, Kultur und Forschung
ZuwG	Zuwanderungsgesetz

## **Vorwort von Peter Kühne**

Die Jahre 2006 und 2007 zeitigten – nach schier endlosem Gerangel zwischen Unionsparteien und Rot-Grün – eine Bleiberechtsregelung für geduldete Flüchtlinge mit langjährigem Aufenthalt. Einem einschlägigen Beschluss der Konferenz der Innenminister im Jahre 2006 folgte 2007 die Einfügung der Paragraphen 104a und b in das Aufenthaltsgesetz von 2004.

Zivilgesellschaftliche Kräfte, die sich seit langem um ein Bleiberecht bemühten, waren dennoch enttäuscht und besorgt: Die an die Flüchtlinge gestellten Bedingungen seien nicht einlösbar. Insbesondere die Forderung nach nicht nur „vorübergehender eigenständiger Sicherung des Lebensunterhalts“ sei angesichts weit verbreiteter prekärer Beschäftigungsverhältnisse und Niedriglöhne geradezu utopisch – und dies umso mehr, als Flüchtlinge von Integrationshilfen des zuständigen Bundesamts und Vermittlungshilfen der Arbeitsagenturen weitgehend ausgeschlossen blieben.

Der von den Autorinnen des vorliegenden Bandes erarbeitete Rückblick bestätigt die damals vorgetragenen Bedenken. Auch die als Brücke zum Arbeitsmarkt angedachte und von einem ihrer Schöpfer als „genial“ vorgestellte „Aufenthaltserlaubnis auf Probe“ des Paragraphen 104a erwies sich in der Mehrzahl der Fälle als Sackgasse. Zwar wurde die gesetzte Frist – bis zum 31. Dezember 2009 – durch die Konferenz der Innenminister um zwei Jahre verlängert. Das Leben „auf Probe“ und damit die Angst und Unsicherheit sind für viele der Betroffenen immer noch nicht behoben – ganz abgesehen von denjenigen Geduldeten, die die geforderte Aufenthaltsdauer noch nicht vorweisen oder als Alte, Kranke und Alleinerziehende einen Job nicht finden können.

Nach wie vor ist es deshalb wichtig, genau hinzusehen und Öffentlichkeit herzustellen über die Lage geduldeter Flüchtlinge in Deutschland. Die Hochschule Fulda tut dies im Rahmen der ihr gegebenen Möglichkeiten einer „University of Applied Sciences“. Mögen die nun vorgelegten Vorschläge zur Problemlösung weithin beachtet und möglichst umgehend in politisches Handeln umgesetzt werden. Ein Abschlussgesetz muss her, das allen Geduldeten – endlich – ein sicheres Bleiberecht gewährt.

Prof. em. Dr. Peter Kühne, Passau / Dortmund





## **Teil I**

### **Kritische Analyse der Bleiberechtsrichtlinie**

