

Projekt Q
GGUA Flüchtlingshilfe
Südstr. 46
48153 Münster
Volker Maria Hügel
Claudius Voigt
Fon: 0251-14486 -21 o. -26
Mail: vmh@ggua.de
voigt@ggua.de

Arbeitshilfe

Die Duldung - Aussetzung der Abschiebung

April 2010

Das Projekt Q wird gefördert aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und kofinanziert durch Mittel der Europäischen Union, Europäischer Flüchtlingsfonds. Diese Veröffentlichung gibt nicht die Rechtsauffassung der Bundesregierung oder der Europäischen Kommission wieder.



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

Grundlagen

Die Duldung ist ein häufig anzutreffendes, den Aufenthalt in Deutschland regelndes Papier und ist im Aufenthaltsgesetz enthalten. Sie heißt eigentlich „Bescheinigung über die vorübergehende Aussetzung der Abschiebung“ (§ 60a Abs. 2 AufenthG) und regelt den Aufenthalt von ausreisepflichtigen Personen. Sie ist als zeitweiliges Aufenthaltspapier konzipiert und soll entweder zur freiwilligen Ausreise oder zur Abschiebung führen. In vielen Fällen kommt es aber lediglich zu einer weiteren Verlängerung der Duldung, ohne dass es zur Beendigung des Aufenthaltes kommt. Mit dem Zuwanderungsgesetz sollte ab dem 1. Januar 2005 nach 18 Monaten Duldung geprüft werden, ob eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden kann (vgl. § 25 Abs. 5 AufenthG). Dazu kam und kommt es aber in den meisten Fällen nicht.

Ausreisepflicht

Sie entsteht, wenn ein Drittstaatsangehöriger (kein Deutscher, kein EU-Bürger und kein Familienangehöriger eines EU-Bürgers) einen Aufenthaltstitel (Visum, Aufenthaltserlaubnis, Niederlassungserlaubnis, Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG) nicht oder nicht mehr besitzt und ein Aufenthaltsrecht nach dem Assoziationsabkommen EWG/Türkei nicht oder nicht mehr besteht. (§ 50 Abs. 1 AufenthG).

Wenn eine Ausreise dann nicht innerhalb der gesetzlichen Frist erfolgt, entsteht die vollziehbare Ausreisepflicht (§ 58 Abs. 2 AufenthG). Dies ist die Ermächtigung für die Ausländerbehörden, den Aufenthalt zwangsweise zu beenden – mit dem Mittel der Abschiebung. Durch eine unerlaubte Einreise entsteht ebenfalls vollziehbare Ausreisepflicht. Unerlaubt ist die Einreise, wenn sie ohne gültigen Pass, ohne einen erforderlichen Aufenthaltstitel oder entgegen ein bestehendes Einreiseverbot (nach einer Abschiebung, Ausweisung oder einer Zurückschiebung (§ 11 Abs. 1 AufenthG) geschieht. Der häufigste Fall der vollziehbaren Ausreisepflicht entsteht aus einem unanfechtbaren Asylverfahren, das kein Abschiebungsverbot und keinen Flüchtlingsstatus ergeben hat. Mit der ablehnenden Asylentscheidung wird gleichzeitig eine Ordnungsverfügung erlassen, die Ausreiseaufforderung, verbunden mit einer Abschiebungsandrohung. Ist der Rechtsweg dagegen erfolglos geblieben, besteht ebenfalls die vollziehbare Ausreisepflicht.

Achtung: Auch für Personen, die sich eine Zeit lang rechtmäßig in Deutschland aufgehalten haben, kann vollziehbare Ausreisepflicht entstehen.

- Wer sich visumsfrei für drei Monate in Deutschland aufhalten darf, muss vor Ablauf dieser Frist einen Antrag auf Ausstellung eines Aufenthaltstitels bei der Ausländerbehörde stellen. Nach Ablauf der Frist entsteht vollziehbare Ausreisepflicht
- Wer als Drittstaatsangehöriger (s.o.) eine Aufenthaltserlaubnis besitzt, muss die Verlängerung vor Ablauf seiner Aufenthaltserlaubnis beantragen, weil durch den Ablauf der Aufenthaltserlaubnis, ohne einen Verlängerungsantrag gestellt zu haben, ebenfalls vollziehbare Ausreisepflicht entsteht.

Die verschiedenen Formen der Duldung

Mit dem Richtlinienumsetzungsgesetz, dem zweiten Änderungsgesetz zum Zuwanderungsgesetz, in Kraft getreten am 28. August 2007, wurde nun die Duldung neu geregelt.

Der Personenkreis der Geduldeten besteht mehrheitlich aus Flüchtlingen, die keinen Asylstatus und keinen Abschiebungsschutz erhalten haben, und zu einem kleineren Teil aus MigrantInnen, die ihren Aufenthaltstitel verloren haben (z.B. Studienabbrecher, zu kurze Ehebestandszeiten bei Trennung, fehlende Lebensunterhaltssicherung, Passlosigkeit oder Straffälligkeit). Beide Gruppen haben vorher eine Ausreiseaufforderung mit einer Frist für die freiwillige Ausreise, verbunden mit der Androhung der Abschiebung, erhalten, die mit Rechtsmitteln angreifbar ist.

Nach geltendem Recht gibt es im Wesentlichen vier Gründe für die Erteilung einer Duldung.

- Die **Anspruchsduldung** wird erteilt, wenn der Abschiebung rechtliche oder tatsächliche Hindernisse entgegenstehen und keine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird (§ 60a Abs. 2 Satz 1 AufenthG). Zu den rechtlichen Abschiebungshindernissen zählen z.B. der Schutz von Ehe und Familie (Art. 6 Abs. 1 GG und Art. 8 EMRK), die kurz bevorstehende Eheschließung mit einer aufenthaltsrechtlich abgesicherten Person oder eine Schwangerschaft sowie die gesetzlichen Abschiebungsverbote des § 60 Abs. 1 bis 7 AufenthG – solange keine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird. Tatsächliche Abschiebungshindernisse sind z.B. fehlende Passpapiere, keine Transportmöglichkeit, das Fehlen eines aufnahmebereiten Landes sowie Reiseunfähigkeit.
- Die **Zeugenduldung** wird erteilt, wenn die vorübergehende Anwesenheit des Betroffenen im Bundesgebiet für ein Strafverfahren wegen eines Verbrechens von der Staatsanwaltschaft oder dem Strafgericht für sachgerecht erachtet wird, weil ohne seine Angaben die Erforschung des Sachverhalts erschwert wäre (§ 60a Abs. 2 Satz 2 AufenthG).
- Die **Ermessensduldung** kann erteilt werden (Ermessen!), wenn dringende humanitäre oder persönliche Gründe oder erhebliche öffentliche Interessen die vorübergehende Anwesenheit des Betroffenen im Bundesgebiet erfordern (§ 60a Abs. 2 Satz 3 AufenthG). Hiermit kann z.B. geregelt werden, dass eine Schule oder eine Ausbildung beendet, ein naher Verwandter gepflegt oder eine im Herkunftsland nicht oder nur erschwert vorzunehmende medizinische Behandlung durchgeführt werden kann.
- Die **Duldung wegen eines formalen Abschiebungsstopps durch die Länderinnenminister** wird erteilt (darauf besteht dann ein Anspruch!), wenn aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland anordnet wurde, dass die Abschiebung von Ausländern aus bestimmten Staaten oder von in sonstiger Weise bestimmten Ausländergruppen allgemein oder in bestimmte Staaten für längstens sechs Monate ausgesetzt wird. Dies ist insbesondere für Kriegs- und Krisensituationen gedacht.
- Ein weiterer **Duldungsgrund** kann sich ergeben, wenn sich ein enges **Familienmitglied** (Ehegatte, minderjähriges Kinder) **noch im Asylverfahren** befindet und der Ausgang des Verfahrens abgewartet werden kann (§ 43 Abs. 3 Asylverfahrensgesetz).

Hinweise für die Beratung

Oftmals vergessen werden die so genannten Mitwirkungspflichten, die gerade gegenüber der Ausländerbehörde bestehen.

- Einfach ist es, wenn ein Anspruch auf eine Duldung besteht. Dann muss der Behörde lediglich nachgewiesen werden, dass dieser Anspruch zu Recht besteht und die Bedingungen erfüllt werden.
- Schwieriger ist es bei der Ermessensduldung. Hier kommt es darauf an, die Ausländerbehörde davon zu überzeugen, dass ein ausreichender Grund für die Erteilung besteht. Dazu ist das Anliegen glaubhaft zu machen und, wo es geht, zu belegen. Dafür können Schulzeugnisse, Stellungnahmen vom Lehrpersonal, Krankengutachten, Zeugenaussagen und weitere Belege hilfreich sein, um die Ausländerbehörde in die Lage zu versetzen, die geforderten dringenden humanitären Gründe als gegeben anzusehen.

Gültigkeit der Duldung

- Eine Duldung wird meist für drei oder sechs Monate erteilt. Die Pflicht zur Ausreise bleibt aber weiterhin bestehen. Das gilt auch, wenn die Duldung über mehrere Jahre jeweils verlängert wurde.
- Wenn das Abschiebungshindernis weggefallen ist, wird die Duldung, so sie noch nicht abgelaufen ist, widerrufen, und die Abschiebung kann vollzogen werden. Eine Ankündigung der Abschiebung muss nicht mehr erfolgen.
- Die Duldung kann mit Bedingungen und Auflagen versehen werden. Sie kann räumlich sowohl auf den Bezirk der Ausländerbehörde als auch auf das Bundesland beschränkt werden.
- **Achtung:** Die Duldung erlischt mit der (auch kurzfristigen) Ausreise. Die Duldung ist kein Aufenthaltstitel, und der Aufenthalt mit einer Duldung ist nicht rechtmäßig. Der Aufenthalt ist aber auch nicht illegal, wie zu Unrecht oft behauptet wurde, denn die Duldung wird von der Ausländerbehörde in Kenntnis der Ausreisepflicht erteilt und der Aufenthalt ist nicht gegenüber der Behörde verheimlicht worden.

Hinweise für die Beratung

Gelegentlich kommt es vor, dass Ausländerbehörden trotz bestehender Abschiebungshindernisse keine Duldung erteilen, sondern lediglich eine Grenzübertrittsbescheinigung (GÜB – auch Ausreiseschein genannt) aushändigen. Bei dieser rechtswidrigen Praxis spricht man von einer „faktischen“ Duldung, die formal nicht erteilt wurde, aber rechtlich besteht. Dieser Anspruch kann verwaltungsgerichtlich durchgesetzt werden.

Sollte es wiederholt zu sehr kurzen Erteilungsfristen (2-3 Tage) bei der Duldung kommen, die ihre Ursache nicht in ausländerrechtlichen Erwägungen haben (der Abschiebungsflug geht in drei Tagen, das Passersatzpapier läuft ab etc.), sondern in anderen Gründen, so ist diese Praxis ebenfalls rechtswidrig. Das Innenministerium NRW hat in einem Fall einer Ausländerbehörde, die so verfahren ist, „sachfremde Erwägungen“ bescheinigt. Falls Gespräche mit der Behörde keine Abhilfe bringen, lohnt der Weg zum Verwaltungsgericht.

Soziale Leistungen mit Duldung

Soziale Leistungen sowie der Zugang zum Arbeitsmarkt für „Geduldete“: siehe unsere Faltblätter „Elterngeld“, „Kindergeld“ und „Zugang zum Arbeitsmarkt“.

Geschichte der Duldung

Erstmals gab es die Duldung in Deutschland mit dem Ausländergesetz von 1965 (§ 17 AuslG 65). Dieses Papier sollte Menschen vor Illegalität bewahren, die zwar keinen geregelten Aufenthalt bekommen konnten, aber auch nicht freiwillig ausreisen und auch nicht abgeschoben werden konnten. Die Erteilung der Duldung lag im Ermessen der zuständigen Ausländerbehörde.

Mit dem Ausländergesetz von 1990 wurde dieses Ermessen eingeschränkt. Der § 55 AuslG 90 regelte die Duldung, die mehrheitlich nur als Anspruchsuldung erteilt werden konnte. Nur unter bestimmten Bedingungen (es durfte keine rechtskräftige Entscheidung vorliegen) gab es für die Ausländerbehörden einen Ermessensspielraum.

Mit dem Aufenthaltsgesetz vom 30. Juli 2004 wurde die Duldung zwar im § 60a beibehalten, allerdings wiederum nur als Anspruchsregelung, wenn eine Abschiebung nicht durchgeführt werden konnte. Für die Ausländerbehörden und die Betroffenen eine schwierige Situation, wenn persönliche oder humanitäre Gründe keine Berücksichtigung mehr finden können. Der Gesetzgeber hatte für diesen Zweck aber eine Aufenthaltserlaubnis (§ 25 Abs. 4 Satz 1 AufenthG) vorgesehen, die aber bereits durch die Hinweise des Bundesministeriums des Innern vom 22.12.2004 so interpretiert wurden, dass die Erteilung für vollziehbar Ausreisepflichtige, also für Geduldete nicht möglich war.

Mit dem Richtlinienumsetzungsgesetz wurde dann die Ermessensuldung wieder in den § 60a AufenthG eingeführt. Gleichzeitig wurde die humanitäre Aufenthaltserlaubnis für einen vorübergehenden Aufenthalt (§ 25 Abs. 4 Satz 1 AufenthG) mit dem Zusatz versehen: einem nicht vollziehbaren Ausländer kann.. Dies wird auch in den seit dem 31.10.2009 in Kraft befindlichen Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Aufenthaltsgesetz festgeschrieben.

Zum 1. Januar 2010 lebten mehr als 100.000 Menschen mit einer Duldung in Deutschland. Davon mehr als 60.000 Menschen bereits länger als sechs Jahre. Ein wichtiges politisches Ziel bleibt die Abschaffung der sogenannten Kettenduldungen, also die über Jahre hinweg immer wieder erfolgende Verlängerung der Duldung und die Schaffung eines humanitären Aufenthaltsrechtes, das in der Praxis funktioniert.

Mit dem Zuwanderungsgesetz hätte es eine großzügige Abschlussregelung für die da bereits Geduldeten geben müssen. Diese Möglichkeit wurde zum 1. Januar 2005 nicht genutzt. Eine stichtagsunabhängige Bleiberechts- oder Altfallregelung ohne unüberwindbare Erteilungshürden gilt es nach wie vor einzufordern.

VMH

