

Frankfurt, 11. 2. 2004

PRO ASYL zum aktuellen Stand der Verhandlungen um das Zuwanderungsgesetz

INHALT

PRO ASYL zum aktuellen Stand der Verhandlungen um das Zuwanderungsgesetz	1
1. Flüchtlingsschutz: Anerkennung nichtstaatlicher Verfolgung.....	1
2. Bleiberechtsregelung.....	2
3. Härtefälle	4
4. Weitere Kritikpunkte	5

Die Verhandlungen über das Zuwanderungsgesetz im Vermittlungsausschuss nähern sich der Zielgerade. Die Verhandlungsergebnisse werden schwerwiegende Konsequenzen für die in Deutschland lebenden Flüchtlinge und Migranten haben.

PRO ASYL hat sich umfassend zu dem Entwurf des Zuwanderungsgesetzes in der Stellungnahme „Viel Schatten – wenig Licht“ geäußert (siehe unter www.proasyl.de).

Die öffentliche Debatte konzentriert sich derzeit auf wenige Elemente des Gesetzentwurfes. Im Bereich des Flüchtlingsschutzes focussiert sich die Auseinandersetzung auf die Anerkennung nichtstaatlicher Verfolgung. Umstritten ist auch, wie die vielfach kritisierte inhumane Praxis der Kettenduldungen abgeschafft werden kann.

PRO ASYL ist besorgt, dass die Probleme nicht gelöst werden und stattdessen unter dem selbsterzeugten Einigungsdruck Scheinlösungen produziert werden. Ein Zuwanderungsgesetz müßte jedoch konkrete Änderungen bewirken und für die drängenden Fragen im Asyl- und Ausländerrecht dauerhafte Lösungen anbieten.

1. Flüchtlingsschutz: Anerkennung nichtstaatlicher Verfolgung

Im Entwurf des Zuwanderungsgesetzes ist die Anerkennung nichtstaatlicher Verfolgung im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention verankert worden. Dies ist von allen Flüchtlings- und Menschenrechtsorganisationen ausdrücklich begrüßt worden. Für viele Verbände steht und fällt das Zuwanderungsgesetz mit dieser Frage. Es bedarf einer ausdrücklichen und unmissverständlichen Anerkennung der nichtstaatlichen Verfolgung.

Der öffentlichen Debatte war zu entnehmen, dass u.U. die Formulierung im Zuwanderungsgesetz durch die Formulierung, wie sie in der EU-Richtlinie zur Definition der Flüchtlingseigenschaft (so genannte Qualifikationsrichtlinie) vorgesehen ist, ersetzt werden soll.

Vor dem Hintergrund der Auslegungspraxis des Bundesverwaltungsgerichts zur nichtstaatlichen Verfolgung wäre dies höchst bedenklich.

Zwar haben sich die EU-Mitgliedstaaten auf die Anerkennung der nichtstaatlichen Verfolgung geeinigt und dies in Artikel 9 der Richtlinie festgeschrieben.

Problematisch ist jedoch, dass die Intention des Artikels 9 durch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts unterlaufen werden könnte. An sich ist davon auszugehen, dass nach der Richtlinie nichtstaatliche Verfolgung in einem umfassenden Sinne anerkannt wird. Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts hingegen verneint nichtstaatliche Verfolgung, wenn diese nicht einem Staat zurechenbar ist (Zurechnungslehre). Dies ist insbesondere bei zerfallenden Staaten nicht der Fall. Wo kein Staat existiert, können Verfolgungshandlungen nicht einem solchen zugerechnet werden

Wegen dieser restriktiven Rechtsprechung in Deutschland muss die Gesetzesformulierung bei der nichtstaatlichen Verfolgung eindeutig sein. Es muss deutlich werden, dass es auf die „Zurechenbarkeit“ bei der nichtstaatlichen Verfolgung nicht mehr ankommt.

Weil die deutsche Rechtsprechung bei dieser Frage von den europaweiten Standards abweicht, muss hier eine klare Regelung im Sinne des Ziels der Richtlinie gefunden werden. Diese Anforderungen erfüllt die derzeitige Formulierung des Zuwanderungsgesetzes, die nun zur Disposition steht.

Formulierungen im Zuwanderungsgesetz und in der EU-Richtlinie:

§ 60 Abs. 1 AufenthGE führt zur Anerkennung als Flüchtling nach der GFK aus:

„Die Voraussetzungen des Satzes 1 liegen bei nichtstaatlicher Verfolgung nur vor, wenn es sich um Verfolgung im Sinne des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 handelt. Es ist hierbei zu prüfen, ob der Antragsteller in seinem Herkunftsland Schutz vor drohender Verfolgung erhalten kann. ***Dabei ist es unerheblich, ob die Verfolgung dem Herkunftsstaat zuzurechnen ist.***“

Mit dieser Regelung wird ausdrücklich mit der bisher geltenden Zurechnungsregelung gebrochen. Schutz wird also auch dann gewährt, wenn kein Staat existiert, dem die Handlungen irgendwie zugerechnet werden können.

Artikel 9 der EU-Qualifikationsrichtlinie führt zur Anerkennung als Flüchtling nach der GFK aus:

„Die Verfolgung bzw. der ernsthafte Schaden kann ausgehen von

- a) dem Staat;
- b) Parteien oder Organisationen, die den Staat oder wesentliche Teile des Staatsgebiets beherrschen;
- c) ***nichtstaatlichen Akteuren***, sofern die unter den Buchstaben a und b genannten Akteure einschließlich internationaler Organisationen erwiesenermaßen nicht in der Lage oder nicht willens sind, Schutz im Sinne des Artikels 9A vor der Verfolgung bzw. dem ernsthaften Schaden zu bieten. “

2. Bleiberechtsregelung

Parteiübergreifend besteht Einigkeit, dass die Praxis der Kettenduldungen abgeschafft werden muss. Es kann nicht länger hingenommen werden, dass die Betroffenen über Jahre hinweg in einem weitgehend rechtlosen und perspektivlosen Zustand gehalten werden. Von den gut 230.000 Geduldeten leben ca. 150.000 bereits länger als sechs Jahre in Deutschland.

Eine Bleiberechtsregelung für die seit langen Jahren in Deutschland geduldeten Personen ist aus mehreren Gründen erforderlich:

- weil diese Menschen in Deutschland eine neue Heimat gefunden haben und hier verwurzelt sind;
- weil sie von hier lebenden Mitbürgern als Arbeitnehmer, als Sportsfreunde, als Klassenkameraden, als Freunde geschätzt und gebraucht werden. Nicht nur die Betroffenen, sondern auch deren Bekannte – Arbeitgeber, Lehrer, Mitschüler, Kindergartenmitarbeiter, Nachbarn - fordern ein Bleiberecht. Über die Parteigrenzen hinweg besteht eine breite öffentliche Zustimmung für diese Forderung.;
- weil das Zuwanderungsgesetz in seiner aktuellen Fassung das Problem nicht lösen wird.

Würde das Zuwanderungsgesetz beschlossen, würde nur ein kleiner Teil der Geduldeten eine Chance auf den Erhalt einer Aufenthaltserlaubnis haben.

Nach § 25 Abs. 3 des Entwurfes des Aufenthaltsgesetzes (AufenthGE) soll denjenigen ein Aufenthaltsrecht erteilt werden, die die Voraussetzungen des § 60 Abs. 2 bis 7 AufenthGE erfüllen. Dabei handelt es sich um rechtliche Abschiebungshindernisse, die auf unterschiedliche (internationale) Normen wie z.B. die UN-Anti-Folterkonvention oder die Europäische Menschenrechtskonvention zurückgehen. Es sind spezifische Gründe für die Aussetzung einer Abschiebung, wie sie im geltenden Ausländerrecht in § 53 AuslG bezeichnet sind und im Europäischen Asylrecht als „ergänzender Schutz“ begriffen werden.

Es ist in der Tat ein humanitäres Problem und integrationspolitisch unsinnig, diese Menschen weiterhin im Duldungsstatus zu belassen, obwohl sie auf unabsehbare Zeit rechtlich vor einer Abschiebung geschützt sind. Sie stellen jedoch nur einen Teil der Duldungsinhaber dar.

Für den Großteil der Geduldeten würde sich die Frage, ob sie eine Aufenthaltserlaubnis bekommen würden, anhand des § 25 Abs. 4 und 6 AufenthGE entscheiden. Es wäre zu befürchten, dass nur ein sehr geringer Teil der Geduldeten von diesen Regelungen würde profitieren können. Diese Regelungen würden in keinem Fall das Problem von über 150.000 langjährig Geduldeten lösen können. Allein der Verwaltungsaufwand dürfte monate- wenn nicht jahrelange individuelle Prüfverfahren erfordern.

Die Vorschriften des Zuwanderungsgesetzes zum Übergang zum Aufenthaltsrecht für Geduldete im Einzelnen:

Nach **§ 25 Abs. 4 AufenthG** kann einem Ausländer *für einen vorübergehenden Aufenthalt* eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, *solange dringende oder persönliche Gründe oder erhebliche öffentliche Interessen seine vorübergehende weitere Anwesenheit im Bundesgebiet erfordern*. Laut Gesetzesbegründung werden hiervon Personen erfasst, die z.B. krank sind, die kranke Familienangehörige betreuen oder die etwa einen Schulabschluss machen. Der Aufenthalt ist jedoch per se an einen solchen vorübergehenden Zweck gebunden. Ein dauerhaftes Bleiberecht wird durch diese Vorschrift nicht gesichert, vielmehr ist auch nach Jahren des erlaubten Aufenthalts immer noch eine Abschiebung denkbar.

Gemäß **§ 25 Abs. 6 AufenthG** kann einem Ausländer, der vollziehbar ausreisepflichtig ist, eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, *wenn seine Ausreise aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist*. Ob eine Ausreise möglich ist oder nicht, ist in der Praxis zwischen den Parteien oftmals umstritten. So wurde in Bescheiden des Bundesamtes bis kurz vor der Militärintervention im Irak im Frühjahr 2003 noch unterstellt, dass eine freiwillige Ausreise in den Irak möglich sei. Und das Bundesinnenministerium hielt die Ausreise nach Afghanistan – auf dem beschwerlichen und gefährlichen Landweg über Pakistan – noch 2001, kurz vor Beginn des Militäreinsatzes gegen die Taliban, für möglich. Die jeweiligen Betroffenen hielten eine solche „freiwillige“ Ausreise indes mit guten Gründen meist nicht für möglich. Da für das Gros der heute Geduldeten eine zwangsweise Abschiebung auch in Fällen der

angeblich möglichen „freiwilligen Ausreise“ oft nicht durchführbar war und ist, ist dieses Unterscheidungskriterium nicht nur grundsätzlich fragwürdig, sondern vor allem nicht dienlich, die beklagte Praxis des vielfachen „ausländerrechtlichen Schwebbezustands“ zu überwinden. Dies gilt einmal mehr, wenn man bedenkt, dass es eine Reihe weiterer gesetzlicher Hürden gibt, eine Aufenthaltserlaubnis zu erlangen.

Forderungen zur Überwindung der Kettenduldungen:

- (1) Die Bleiberechtsregelung (bzw. Altfallregelung) für die langjährig Geduldeten in Deutschland ist zwingend erforderlich. Nur eine solche Bleiberechtsregelung kann die Probleme, die die restriktive Anwendung des Ausländerrechts in der Vergangenheit produziert hat, lösen.
- (2) Zur künftigen Vermeidung von Kettenduldungen bedarf es darüber hinaus klarer Regelungen im Aufenthaltsrecht. Die Regelungen im Zuwanderungsgesetz müssen für die Zukunft gewährleisten, dass jeder, der sich dauerhaft in Deutschland aufhält, einen Aufenthaltstitel erhält. Die Praxis der Kettenduldungen darf nicht fortgeführt werden. Dies ist dadurch zu gewährleisten, dass die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis klar definiert werden. Am klarsten wäre die zwingende zeitliche Befristung der Duldung. Der Gesetzgeber sollte definieren, wie lange der Zustand der „vorübergehenden Aussetzung der Abschiebung“ (=Duldung) dauern darf. Nach Ablauf der Frist müsste der Aufenthaltstitel erteilt werden.

3. Härtefälle

Von der Bleiberechtsproblematik sind so genannte Härtefälle zu unterscheiden. In der Praxis gibt es immer wieder Einzelfälle, in denen alle asyl- und ausländerrechtliche Verfahren für die Betroffenen negativ entschieden wurden, gleichwohl von der Sache her eine humanitäre Entscheidung von Nöten ist. Hier geht es um Einzelfälle, bei denen z.B. Krankheit, Beendigung der Schulausbildung, besondere soziale Gründe etc. eine Rolle spielen. In einer am 7.2.2004 gehaltenen Rede hat der nordrhein-westfälische Innenminister Behrens betont, dass die Härtefallregelung nur für ganz besonders gelagerte Einzelfälle gedacht sei. Für die über 150.000 langjährig Geduldeten stellt sie also keine Lösung dar.

Eine **Härtefallregelung** ist dringend erforderlich, wenn in Einzelfällen keine andere Möglichkeit mehr besteht, inhumane Entscheidungen abzuwenden. Härtefallentscheidungen sind humanitäre Ausnahmeentscheidungen – sie sind nicht geeignet die strukturelle Fehlentwicklung im Aufenthaltsrecht der vergangenen Jahre im Nachhinein zu korrigieren. Deswegen kann die vorgesehene Härtefallregelung nicht die Problematik der Kettenduldungen lösen. Sie ersetzt keine Bleiberechtsregelung.

Damit die Härtefallregelung praktisch wirksam werden kann, muss sie so gestaltet sein, dass sie nicht bereits bestimmte Gruppen von ausländischen Staatsangehörigen ausschließt. Weiterhin muss abgesichert sein, dass während der Prüfung, ob ein Härtefall vorliegt, eine Abschiebung der Betroffenen nicht erfolgt. Zudem sollte in jedem Bundesland obligatorisch eine Härtefallkommission, die mehrheitlich aus den Reihen der Zivilgesellschaft besetzt ist, eingerichtet werden.

4. Weitere Kritikpunkte

Bereits die im Bundestag verabschiedete Fassung des Zuwanderungsgesetzes ist ein vorweggenommener Kompromiß mit der Opposition. Sie enthält neben einigen Verbesserungen viele Lücken und Verschlechterungen. Für zahlreiche Problembereiche würde das Zuwanderungsgesetz keine Lösungsansätze bieten:

- Durch die Schaffung so genannter Ausreisezentren wird das System der in Deutschland bereits exzessiv genutzten Abschiebungshaft um ein weiteres Element ausgebaut.
- Die durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz beschlossene Verschärfung des Ausländerrechts wurden unverändert in das Zuwanderungsgesetz übernommen.
- Der Kreis derjenigen, die nach dem Asylbewerberleistungsgesetz gekürzte Sozialleistungen bekommen, wird ausgedehnt. Künftig sollen auch diejenigen, die ein Aufenthaltsrecht nach § 25 Abs. 4 und 6 AufenthGE haben, unter das Asylbewerberleistungsgesetz fallen.
- Auch das Zuwanderungsgesetz beendet nicht die völkerrechtswidrige Behandlung von Flüchtlingskindern in Deutschland: Die UN-Kinderrechtskonvention wird weiterhin verletzt. Ausländerrechtliche Bestimmungen gehen nach wie vor dem Kindeswohl vor.
- Im Asylverfahren werden Verschärfungen eingeführt.
- Im Asylfolgeverfahren sollen künftig so genannte selbstgeschaffene subjektive Nachfluchtgründe – also exilpolitische Aktivitäten - nicht mehr als asylrelevant anerkannt werden. Dies wäre ein klarer Verstoß gegen die GFK.

Bereits die eingebrachte Gesetzesfassung bedeutet für viele Bereiche im Asyl- und Ausländerrecht Stillstand oder sogar eine essentielle Verschlechterung.