

Bestellung

Das Zuwanderungsgesetz

(Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung
und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration
von Unionsbürgern und Ausländern)

Überblick über
die wichtigsten Neuregelungen
im Zuwanderungsgesetz

PRO ASYL
Förderverein PRO ASYL e.V.

**Herausgeber: PRO ASYL,
Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für Flüchtlinge**

Redaktionsschluss: August 2004

Förderverein PRO ASYL e.V.

Postfach 16 06 24

60069 Frankfurt/M.

Telefon: 069/23 06 88

Fax: 069/23 06 50

Internet: <http://www.proasyl.de>

E-mail: proasyl@proasyl.de

Spendenkonto-Nr. 8047300

Bank für Sozialwirtschaft Köln

BLZ 370 205 00

PRO ASYL

Förderverein PRO ASYL e.V.

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	4
Vorbemerkung	5
Viel Schatten – wenig Licht	5
I. Flüchtlingsschutz und ergänzender Schutz	6
1. Konventionsflüchtlinge	6
1.1 Anerkennung nichtstaatlicher Verfolgung	7
1.2 Anerkennung geschlechtsspezifischer Verfolgung	10
1.3 Statusangleichung der Flüchtlingsgruppen	11
2. Asylberechtigte nach Art. 16 a GG	11
3. Ergänzender Schutz	11
4. Asylverfahren	12
4.1 Erlöschen des Aufenthaltsstatus bei Asylantragstellung	12
4.2 Folgeantragsfiktion: Asylgründe bleiben unberücksichtigt	13
4.3 Subjektive Nachfluchtgründe: Exilpolitisches Engagement unerwünscht	14
4.4 Abschaffung des Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten / Neues Weisungsrecht gegenüber Einzelentscheidern	14
5. Residenzpflicht: Ausweitung statt Abschaffung	15
6. Asylbewerberleistungsgesetz: Die soziale Daumenschraube wird angezogen	16
II. Duldung / Aufenthaltserlaubnis / Niederlassungserlaubnis	17
1. Duldung	17
2. Abschaffung der Kettenduldung?	18
3. Aufenthaltserlaubnis: der befristete Aufenthaltstitel	19
3.1 Aufenthaltserlaubnis für anerkannte Flüchtlinge	19
3.2 Aufenthaltserlaubnis bei Abschiebungshindernissen	19
3.3 Humanitäre Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4 AufenthG	20
3.4 Aufenthaltserlaubnis bei Unmöglichkeit der Ausreise	21
3.5 Keine Aufenthaltserlaubnis bei offensichtlich unbegründeten Asylanträgen	22
3.6 Ausgestaltung der Aufenthaltserlaubnis	23
4. Niederlassungserlaubnis: der unbefristete Aufenthaltstitel	24
III. Bleiberechtsregelung	25
IV. Die neue Härtefallregelung	25
V. Vorübergehender Schutz	27
VI. Familiennachzug	28
1. Allgemeine Voraussetzungen für den Familiennachzug	28
1.1 Kindernachzug	28
1.2 Ehegattennachzug	30
2. Familiennachzug zu Asylberechtigten und Konventionsflüchtlingsen	30
3. Familiennachzug bei Aufenthalt aus sonstigen humanitären Gründen	31

VII. Arbeitsmarktzugang	31
1. Arbeitsmarktzugang für Geduldete	32
2. Nachrangiger Arbeitsmarktzugang	32
3. Übergangsregelungen	32
VIII. Einwanderung / Arbeitsmigration	33
IX. »Terrorabwehr« durch Aushebelung des Rechtsstaates	34
1. Verschärfung des Ausweisungsrechts	34
2. Beschleunigte Abschiebung	35
3. Regelanfragen beim Verfassungsschutz	35
4. Warndatei	35
5. Sicherungshaft: nur verschoben?	36
X. Integration: Sanktionen statt Angebote	37
XI. Zusammenfassende Bewertung des Zuwanderungsgesetzes	38

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AsylVfG	Asylverfahrensgesetz
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
AuslG	Ausländergesetz
BAFI	Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EU	Europäische Union
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GG	Grundgesetz
Nr	Nummer
SGB	Sozialgesetzbuch
UN	United Nations / Vereinte Nationen
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
ZuwG	Zuwanderungsgesetz = Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern

Vorbemerkung

Das Zuwanderungsgesetz ist ein so genanntes Artikelgesetz, das heißt es beinhaltet umfangreiche Änderungen verschiedener bestehender Gesetze, so z. B. des Asylverfahrensgesetzes, des Asylbewerberleistungsgesetzes, des Staatsangehörigkeitsgesetzes und anderer mehr. Das bisherige Ausländergesetz heißt jetzt »Aufenthalts-gesetz« und ist grundlegend neu gestaltet – auch wenn es in weiten Teilen bisherige Regelungen übernimmt. Flüchtlingsspezifische Neuregelungen finden sich vor allem im AsylVfG, im AufenthG und im AsylbLG. Durch die eng miteinander verzahnten Neuregelungen ergibt sich ein überaus kompliziertes Regelwerk. Im Folgenden werden besonders intensiv diejenigen Regelungen kommentiert, die Flüchtlinge betreffen. Die Veränderungen, die die Einwanderung und das allgemeine Ausländerrecht betreffen, werden in ihren groben Zügen dargestellt.

Viel Schatten – wenig Licht

Einwanderung ermöglichen, Integration fördern und Flüchtlinge besser schützen: Diese ursprünglichen Zielsetzungen des Zuwanderungsgesetzes werden nicht erreicht. Das von PRO ASYL als »Reformruine« kritisierte Zuwanderungsgesetz ist weit davon entfernt, einen Paradigmenwechsel in der Einwanderungspolitik herbeizuführen:

- Einwanderung wird nicht zukunftsweisend gestaltet. Das Punktesystem, ein wichtiges arbeitsmarkt-unabhängiges und zukunftsorientiertes Steuerungsinstrument der Einwanderung, wurde auf Druck der Union wieder gestrichen. Der generelle Anwerbestopp von 1973 wird bestehen bleiben.
- Die Integration bleibt ein weitgehend unbestelltes Feld! Das Zuwanderungsgesetz reduziert Integration fast ausschließlich auf den Spracherwerb. Bestimmte Neueinwanderer haben einen Anspruch, aber auch die Pflicht zur Kursteilnahme. Bereits hier lebende Migrant*innen können zwangsverpflichtet werden. Gekoppelt wird dies mit möglichen ausländerrechtlichen sowie sozialen Sanktionsmechanismen.
- Das Zuwanderungsgesetz enthält keine Bleiberechtsregelung, die den langjährig Geduldeten endlich eine Perspektive bietet. Von den gut 217.000 Geduldeten leben ca. 150.000 bereits länger als fünf Jahre in Deutschland. Eine Bleiberechtsregelung ist dringend erforderlich.
- In den letzten Verhandlungsrunden wurden auf fatale Weise Zuwanderungs- und Sicherheitsfragen vermengt. Ohne dass die Wirksamkeit der ersten beiden Antiterrorgesetzpakete überprüft

worden wäre, setzte ein neuer Aktionismus der Gesetzesverschärfung ein.

Für zahlreiche Problembereiche hat das Zuwanderungsgesetz keine Lösungsansätze gebracht, z.B.:

- Keine Änderung im Flughafenverfahren.
- Keine Änderung bei der Praxis der Abschiebungshaft.
- Keine obligatorische Verfahrensberatung.
- Kein Ansatz zur Lösung der Situation Illegalisierter.
- Keine Rücknahme der Vorbehalte zur UN-Kinderrechtskonvention.

Trotz einer Vielzahl gravierender Mängel und Lücken enthält das Gesetz auch bedeutende Verbesserungen. Hervorzuheben ist die Anerkennung nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung entsprechend der Genfer Flüchtlingskonvention. Damit wird Deutschlands isolierte Auslegungspraxis endlich beseitigt. Fortschritte wurden im Bereich des Familienasyls erreicht. Positiv ist auch die Einführung der Härtefallregelung.

Allerdings kommt es bei vielen Regelungen auf die Ausführungsbestimmungen zum Zuwanderungsgesetz und die Anwendungspraxis an. Dabei muss darauf gedrängt werden, dass die Spielräume im Gesetz zugunsten von Flüchtlingen und Migrant*innen genutzt werden. Die Verfahren der Härtefallkommissionen sollten möglichst großzügig gestaltet werden und die langjährig Geduldeten mit einbeziehen.

Nach mehrjährigen Verhandlungen tritt das Zuwanderungsgesetz nun am 1. Januar 2005 in Kraft.

I. Flüchtlingsschutz und ergänzender Schutz

Oberste Priorität hat für PRO ASYL die Forderung, die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK), die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und andere internationale Schutzstandards uneingeschränkt zur Geltung zu bringen. Das Zuwanderungsgesetz nähert sich in wichtigen Bereichen den Schutzstandards der GFK an – gleichzeitig wird das Schutzniveau an anderer Stelle abgesenkt.

Für Personen, die Abschiebungsschutz z. B. nach der EMRK genießen (ergänzender Schutz), wurde teilweise eine Aufwertung ihrer Rechtsposition erreicht. Nicht eingelöst hat die Bundesregierung bislang die Forderung, die Vorbehaltserklärung zur UN-Kinderrechtskonvention zurückzunehmen. Nach wie vor werden die völkerrechtlichen Schutzstandards für Flüchtlingskinder missachtet.

Parallel zu der Gesetzgebung in Deutschland finden wichtige Entwicklungen auf EU-Ebene statt. Das Asylrecht wird immer stärker durch das Europarecht geprägt und muss deswegen in Zukunft noch stärker in seinem europäischen Kontext gesehen werden.

1. Konventionsflüchtlinge

Konventionsflüchtlinge sind Flüchtlinge, die unter den Schutzbereich der Genfer Flüchtlingskonvention fallen. In der Vergangenheit wurden viele Flüchtlinge zu Unrecht von diesem Schutz ausgeschlossen. PRO ASYL hat sich zusammen mit Amnesty International, UNHCR und anderen Flüchtlingsorganisationen immer wieder für die uneingeschränkte Umsetzung der Genfer Flüchtlingskonvention eingesetzt.

Die Anerkennung als Flüchtling im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention ist nun in § 60 Abs. 1 AufenthG geregelt. Danach darf niemand in einen Staat abgeschoben werden, in dem das Leben des Betroffenen oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe und wegen seiner politischen Überzeugung bedroht ist. Im Vergleich zum bisherigen § 51 Abs. 1 AuslG stellt die neue Regelung ausdrücklich klar, dass auch nichtstaatliche und geschlechtsspezifische Verfolgung zur Flüchtlingsanerkennung führen kann.

Mit dieser Rechtsanpassung werden nicht nur GFK-Standards, sondern auch europarechtliche Vorgaben umgesetzt. Die EU hatte Ende April 2004 die so genannte Qualifikationsrichtlinie verabschiedet, in der die Mitgliedstaaten zur Harmonisierung des Flüchtlingsschutzes verpflichtet werden. Das EU-Recht legt die GFK ihrem Flüchtlingsrecht zugrunde. Der deutsche Gesetzgeber war also – auch unabhängig vom Zuwanderungsgesetz – zur Verbesserung des Flüchtlingsrechts verpflichtet.

In Konfliktfällen kann in Zukunft der Europäische Gerichtshof der EU über die Auslegung der Flüchtlingseigenschaft entscheiden. Denn wegen der europarechtlichen Harmonisierung des Flüchtlingsrechts hat er die letztentscheidende Interpretationshoheit. Ein deutscher Sonderweg bei der Unterminierung von Flüchtlingsstandards kann also zukünftig überprüft werden.

■ Zu den gesetzlichen Veränderungen im Flüchtlingsbegriff:

Der neue § 60 Abs. 1 AufenthG nimmt nun ausdrücklich Bezug auf die GFK. Hierin zeigt sich der gesetzgeberische Wille, den Flüchtlingsbegriff der GFK zukünftig vollständig in das deutsche Recht zu implementieren. Künftig muss also die Flüchtlingeigenschaft der betroffenen Person im Vordergrund stehen und nicht der Akteur der Verfolgung. Einzubeziehen ist auch die subjektive Sichtweise des Flüchtlings, da die GFK nur eine »begründete Furcht vor Verfolgung« verlangt. In der Praxis müssen die Behörden und Verwaltungsgerichte die Rechtsdogmatik der GFK zur Grundlage ihrer Prüfung machen.

Die Einbeziehung der nichtsstaatlichen und geschlechtsspezifischen Verfolgung in den Schutzbereich wurde ausdrücklich klargestellt. Diese Konkretisierung war notwendig, weil die deutsche Rechtspraxis hier von internationalen Standards in der Vergangenheit abgewichen ist.

1.1 Anerkennung nichtstaatlicher Verfolgung

Nichtstaatliche Verfolgung

§ 60 Abs. 1 AufenthG

»(1) ... Eine Verfolgung im Sinne des Satzes 1 kann ausgehen von

- a) dem Staat,
- b) Parteien oder Organisationen, die den Staat oder wesentliche Teile des Staatsgebietes beherrschen oder
- c) nichtstaatlichen Akteuren, sofern die unter Buchstabe a) und b) genannten Akteure einschließlich internationaler Organisationen erwiesenermaßen nicht in der Lage oder nicht willens sind, Schutz vor der Verfolgung zu bieten, und dies unabhängig davon, ob in dem Land eine staatliche Herrschaftsmacht vorhanden ist oder nicht, es sei denn, es besteht eine innerstaatliche Fluchtalternative.«

Lange Zeit verweigerten deutsche Behörden und Gerichte Flüchtlingen den Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention mit der Begründung, ihnen drohe keine Verfolgung durch einen Staat. Beispielsweise hatten es

Flüchtlinge aus Afghanistan in den 90er Jahren oftmals schwer, ihren Asylanspruch durchzusetzen. Nur über die Konstruktion der Annahme einer »quasistaatlichen Verfolgung« konnten manche Flüchtlinge in den Schutzbereich der Genfer Flüchtlingskonvention einbezogen werden. Ansonsten erkannten die Gerichte eine asylrelevante Verfolgung nur an, wenn sie dem Herkunftsstaat zugerechnet werden konnte. Das Bundesverwaltungsgericht hatte diese so genannte »Zurechnungslehre« entwickelt und damit vor allem Flüchtlingen aus Ländern ohne staatliche Strukturen die Flüchtlingsanerkennung vorenthalten.

Bisherige Rechtspraxis

Flüchtlinge mussten bisher in ihrem Asylverfahren geltend machen, dass ihnen staatliche Verfolgung droht. Denn die deutsche Rechtspraxis hat den Begriff der »politischen Verfolgung« so ausgelegt, dass darunter grundsätzlich nur staatliche Verfolgung zu verstehen ist.

Vorausgesetzt wurde eine hinreichend verfasste und organisierte Staatsmacht, die in der Lage ist Herrschaftsgewalt auszuüben. Dazu gehört auch die effektive Gebietsgewalt.

Staatliche Verfolgung wurde allerdings auch bei »quasi-staatlicher Verfolgung« angenommen. Eine solche lag vor, wenn die Verfolgung von Vereinigungen ausgeht, die Machtbefugnisse und Einflüsse in einem Umfang ausüben, die letztendlich hoheitlicher Gewaltausübung entspricht. Dies wurde z.B. bei dem Taliban-Regime in Afghanistan (s.o.) als gegeben angesehen.

Als mittelbare staatliche Verfolgung wurden auch Übergriffe durch Private bewertet, wenn der Staat trotz vorhandener Gebietsgewalt Einzelne oder Gruppen zu Verfolgungsmaßnahmen anregt oder derartige Handlungen unterstützt, billigt oder tatenlos hinnimmt und damit dem Betroffenen den erforderlichen Schutz versagt, weil er dazu nicht willens oder nicht in der Lage ist. Das Bundesverwaltungsgericht hat eine solche Konstellation jedoch nur dann für eine Anerkennung ausreichen lassen, wenn der Staat gegen die Verfolgungsmaßnahmen durch Private grundsätzlich keinen effektiven Schutz leistet (BVerwG, NVwZ 1996, 86). Wenn der Staat also generell Schutz vor privater Verfolgung sicherstellt, im konkreten Fall jedoch nicht, wurde der Antrag des Flüchtlings abgelehnt.

Neue Rechtslage

■ Verfolgung durch nichtstaatliche Akteure

In § 60 Abs. 1 AufenthG wird klargestellt, dass die Verfolgung auch von nichtstaatlichen Akteuren ausgehen kann. Die Flüchtlingsanerkennung hängt künftig also nicht von der »Staatlichkeit« der Verfolgung ab.

Dies entspricht der Flüchtlingsdefinition der GFK, die eine Unterscheidung nach dem Urheber der Verfolgung nicht kennt. Es kommt also in erster Linie auf die Schutzbedürftigkeit des Flüchtlings an.

■ Zerfallende Staaten

Ausdrücklich stellt der Gesetzeswortlaut fest, dass es nicht darauf ankommt, ob eine »staatliche Herrschaftsmacht« vorhanden ist. Damit wird anerkannt, dass Verfolgung auch in Ländern stattfinden kann, in denen keine staatlichen Strukturen vorhanden sind. Der Flüchtlingsproblematik in so genannten »zerfallenden Staaten« wird damit Rechnung getragen. Staatliche Herrschaftsmacht, der Verfolgungshandlungen zurechenbar sind, ist also keine Voraussetzung für die Flüchtlingsanerkennung mehr. Die »Zurechnungslehre« des Bundesverwaltungsgerichts ist mit der neuen Rechtslage nicht mehr vereinbar und muss deswegen aufgegeben werden.

■ Innerstaatliche Fluchtalternative

Schutz vor nichtstaatlicher Verfolgung soll nicht gewährt werden, wenn eine »innerstaatliche Fluchtalternative« vorhanden ist. Das Konstrukt der »innerstaatlichen Fluchtalternative« ist nichts Neues, sondern wird bereits heute in unzähligen Asylbescheiden herangezogen, um eine Ablehnung des Asylgesuchs zu begründen. Die Annahme einer innerstaatlichen Fluchtalternative wird in vielen Fällen der Situation in den Herkunftsländern von Flüchtlingen nicht gerecht. Flüchtlinge aus Afghanistan werden reihenweise abgelehnt, weil angeblich in Kabul eine innerstaatliche Fluchtalternative besteht. Die Versorgungs- und Sicherheitssituation in Kabul ist indes derartig prekär, dass die Annahme, afghanische Flüchtlinge seien dort langfristig unter menschenwürdigen Bedingungen sicher, für jeden normalen Betrachter unsinnig erscheint.

■ Fehlende Schutzwillingkeit und -fähigkeit des Staates

Eine Anerkennung scheidet dann aus, wenn der Herkunftsstaat oder die weiteren genannten Akteure selbst schutzwilling und schutzfähig sind. Diese Beschränkung soll verhindern, dass jeder private Übergriff zu einer Flüchtlingsanerkennung führt. Diese Einschränkung darf in der Praxis nicht dazu führen, dass die Verfolgung durch den Herkunftsstaat durch die Hintertür wieder als Anerkennungs Voraussetzung eingeführt wird. Die Schutzfähigkeit und Schutzwillingkeit des Staates darf nicht leichtfertig angenommen werden.

Es kann hierbei nicht auf eine abstrakt-generelle Sichtweise ankommen – wie nach der bisherigen deutschen Rechtsprechung. Entscheidend muss sein, dass der Staat im konkreten Einzelfall nicht die erforderlichen Maßnahmen ergriffen hat, um den Flüchtling vor den Verfolgungsmaßnahmen zu schützen.

Zudem muss sichergestellt sein, dass der Flüchtling nicht nur vor privater Verfolgung sicher ist, sondern auch menschenwürdig und angstfrei leben kann.

■ Fehlende Schutzwillingkeit und -fähigkeit anderer Akteure

Eine Anerkennung soll auch dann entfallen, wenn Parteien oder Organisationen, die den Staat oder wesentliche Teile des Staatsgebietes beherrschen, schutzfähig und -willing sind.

Bei dieser Gesetzesformulierung ist zunächst unklar, was unter »Parteien« und »Organisationen« zu verstehen ist. Aus der Gesetzesbegründung geht dies nicht hervor.

Vorsorglich ist jedoch darauf hinzuweisen, dass zum Beispiel internationale Friedenstruppen in der Regel nicht dazu in der Lage sind, Schutz vor Verfolgungen und Bedrohungen durch innerstaatliche Behörden, ehemalige Bürgerkriegsparteien und andere mühsam in den Friedensprozess eingebundene interne Kräfte zu gewährleisten. Internationale Friedensbemühungen zielen vorrangig auf die Herstellung der äußeren Rahmenbedingungen für den nationalen Versöhnungsprozess. Der interne Machtbereich der einzelnen Konfliktbeteiligten entzieht sich daher in aller Regel der effektiven internationalen Kontrolle. So wird etwa in der schweizerischen Rechtsprechung darauf hingewiesen, dass verfolgte Minderheiten im Kosovo wie die Ashkali und Roma außerhalb der von der KFOR

geschützten Zonen vor Verfolgung nicht sicher sind.¹ Der österreichische Verwaltungsgerichtshof erachtet aus diesem Grund den von der KFOR bereit gehaltenen Schutz ausdrücklich für unzureichend.² Deswegen muss der Passus in § 60 Abs. 1 AufenthG einschränkend so ausgelegt werden, dass nur ausnahmsweise der Schutz von Organisationen oder Parteien ausgehen kann.

Die Einbeziehung sonstiger Akteure als Schutzgaranten ist auch in politischer Hinsicht bedenklich. Es besteht die Gefahr, dass der angebliche Schutz von Minderheiten zunehmend zur Legitimation von Militärinterventionen herhalten muss.

■ **Beweismaß**

Nach § 60 Abs. 1 c) AufenthG sollen der Staat oder andere Akteure »erwiesenermaßen« nicht zum Schutz in der Lage oder willens sein. Dies darf nicht dazu führen, dass der Flüchtling die volle Beweislast für diesen Umstand trägt – mit der Folge, dass sein Schutzgesuch abgelehnt wird, wenn ihm der Beweis nicht gelingt. Schon bisher genügt wegen des sachtypischen Beweisnotstandes hinsichtlich der asylbegründenden Vorgänge im Verfolgerland die Glaubhaftmachung. Es muss also ausreichen, dass der Flüchtling umfassend und schlüssig schildert, dass der Staat oder andere Parteien oder Organisationen ihm keinen Schutz vor der Verfolgung geben konnten oder wollten. Diese einschränkende Auslegung gebietet auch die GFK. Hiernach ist im Zweifel zugunsten des Antragstellers zu entscheiden.³

■ **Folgeanträge wegen veränderter Rechtslage?**

Die neue Rechtslage könnte auch für Flüchtlinge, die in der Vergangenheit abgelehnt wurden, eine neue Chance auf eine Verbesserung ihres Status bringen. Insbesondere, wenn ihre Anträge wegen nichtsstaatlicher oder geschlechtsspezifischer Verfolgung abgelehnt worden sind, können sie in Betracht ziehen, einen Folgeantrag zu stellen. Wegen der veränderten Rechtslage ab 1.1.2005 liegt grundsätzlich ein Wiederaufgreifensgrund gem. § 51 Verwaltungsverfahrensgesetz vor. Gute Aussichten auf eine Anerkennung könnten z.B. Flüchtlinge aus Somalia haben. Zu beachten ist die Frist, die für Folgeanträge gilt: Der Antragsteller muss

binnen drei Monaten ab Kenntnis des Wiederaufgreifensgrund (hier: Änderung der Rechtslage, frühestens ab 1.1.2005) den Folgeantrag stellen.

Bewertung

Die ausdrückliche Anerkennung der nichtstaatlichen Verfolgung trägt der Tatsache Rechnung, dass im Zentrum des Flüchtlingsschutzes die Prüfung der Schutzbedürftigkeit und gegebenenfalls die Schutzgewährung stehen müssen.

In der Praxis kann diese Rechtsanpassung die Chancen auf Anerkennung für Flüchtlinge aus bestimmten Herkunftsländern erhöhen. Z.B. können Flüchtlinge aus Somalia nicht mehr abgelehnt werden, nur weil in Somalia keine effektiven Staatsstrukturen vorhanden sind. Flüchtlinge aus so genannten zerfallenden Staaten, in denen staatliche Strukturen nicht existieren, müssen künftig als Flüchtlinge anerkannt werden, wenn ihnen Verfolgung droht.

Viele bisher nicht anerkannte Asylbewerber, die auf der Basis kurzfristiger Duldungen in Deutschland gelebt haben, werden einen besseren Schutz und die Möglichkeit einer dauerhaften Verfestigung des Aufenthalts erhalten.

Mit dieser Neuorientierung im Flüchtlingsschutz sind auch weitere Elemente der gängigen restriktiven Asylrechtsprechung nicht länger vereinbar. Bisher scheiterte ein Asylantrag auch dann, wenn repressive Maßnahmen im Herkunftsstaat die gesamte Bevölkerung gleichermaßen trafen. Nachteile, die jemand aufgrund allgemeiner Auswirkungen von Kriegen und Revolutionen erleidet, waren nicht asylerblich. Es musste eine ausgrenzende Verfolgung vorliegen. Vor diesem Hintergrund wurden Frauen, die vor Genitalverstümmelungen flohen, von einem Teil der Gerichte nicht anerkannt, da sie durch die Beschneidung gerade in die Gesellschaft integriert würden. Schwerste Menschenrechtsverletzungen wurden so bagatellisiert.

Auch hier muss in Zukunft der Maßstab der Schutzbedürftigkeit – entsprechend der Genfer Flüchtlingskonvention – gelten. Menschen sind nicht weniger schutzbedürftig, nur weil ein Großteil der Bevölkerung (in ihrem Herkunftsstaat) sich in einer ähnlichen Lage befindet.

1 Schweizerische Asylrekurskommission, Urteil vom 28. Mai 2001 – Entscheidungen und Mitteilungen der Schweizerischen Asylrekurskommission 2001 Nr. 13.

2 Verwaltungsgerichtshof, Entscheidung vom 6. März 2001 – Nr. ZI. 2000/01/0056.

3 UNHCR, Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft, Rn. 195 ff.

1.2 Anerkennung geschlechtsspezifischer Verfolgung

Geschlechtsspezifische Verfolgung

§ 60 Abs. 1 AufenthG

»(1) ... Eine Verfolgung wegen der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe kann auch dann vorliegen, wenn die Bedrohung des Lebens, der körperlichen Unversehrtheit oder der Freiheit allein an das Geschlecht anknüpft ...«

Das Bewusstsein für frauenspezifische Fluchtgründe konnte in der öffentlichen Debatte nur langsam geschärft werden. Frauen werden aus ganz unterschiedlichen Gründen verfolgt: Sie fliehen u.a. vor politischer Verfolgung, weil sie sich in oppositioneller Weise betätigen, weil sie aufgrund der politischen Betätigung ihrer männlicher Verwandten unter Vergeltungsmaßnahmen leiden, vor drohender Genitalverstümmelung, vor Zwangsabtreibung, Zwangsverheiratung, Zwangsterilisation oder vor Verfolgungsmaßnahmen aufgrund von Verstößen gegen Verhaltens- und Bekleidungsregeln. Auch wenn sie aus »klassischen politischen Gründen« verfolgt werden, leiden sie oft zusätzlich unter sexuellen Übergriffen. 80 Prozent aller Flüchtlinge in der Welt sind Frauen. Da ihnen jedoch in den seltensten Fällen eine Flucht nach Europa gelingt, ist der Anteil der in Deutschland asylsuchenden Frauen erheblich niedriger. Nur 30 Prozent der Asylsuchenden in Deutschland sind Frauen. Die Mobilität von verfolgten Frauen ist wegen der ihnen meist zugeschriebenen Verantwortlichkeit für die Kinder oft eingeschränkt.

Bisherige Rechtspraxis

Geschlechtsspezifische Verfolgung wurde auch in der Vergangenheit teilweise anerkannt. Zum Beispiel wurden einzelne moslemische Frauen, die im Bosnienkrieg Opfer von Vergewaltigungen wurden, von manchen Verwaltungsgerichten als Asylberechtigte anerkannt. Ebenso wurden die Diskriminierungen und Misshandlungen, die etwa Frauen unter dem Taliban-Regime in Afghanistan zu erleiden hatten, prinzipiell als asylverheerende Verfolgung angesehen – die Anerkennung scheiterte allerdings dann oft am zusätzlich verlangten Kriterium der »Staatlichkeit der Verfolgung«.

Die Grundlage für diese Rechtsprechung wurde durch das Bundesverwaltungsgericht bereits in den achtziger Jahren entwickelt: In einer wichtigen Entscheidung erkannte das Gericht einen iranischen Flüchtling, der aufgrund seiner Homosexualität verfolgt worden war, als Flüchtling an. Es legte damit den Grundstein für eine Rechtsprechung, die Verfolgung auch aufgrund von Eigenschaften anerkennt, die den Betroffenen ohne eigenes Zutun, quasi schicksalhaft, zufallen. Ebenso wie die sexuelle Orientierung stellt auch die Geschlechtszugehörigkeit eine solche Eigenschaft dar.

Wenn gleichwohl die Anerkennung der Flüchtlings-eigenschaft wegen geschlechtsspezifischer Verfolgung eher die Ausnahme blieb, hatte dies damit zu tun, dass sexuelle Übergriffe oftmals als »Exzesse Einzelner« oder als Ergebnis von familiärem, gesellschaftlichem Druck verharmlost wurden. Es fehlte am erforderlichen zusätzlichen Kriterium der »Staatlichkeit der Verfolgung«. Das Bundesverwaltungsgericht kam im Fall von Zwangsbeschneidungen z.B. zu dem Schluss, dass diese nur ausnahmsweise dem Staat zuzurechnen seien. Vergewaltigungen wurden oft als »Exzesshandlungen« einzelner Staatsdiener verharmlost, die dem Staat nicht zuzurechnen seien, weil sie nicht »im Amt«, sondern nur »gelegentlich des Amtes« begangen wurden. Nur ausnahmsweise gelang die Glaubhaftmachung, dass derartige Gewalttaten vom Staat tatenlos hingenommen und damit gebilligt wurden – somit ihm auch zuzurechnen waren.

Neue Rechtslage

Künftig wird geschlechtsspezifische Verfolgung ausdrücklich im Gesetz als Verfolgung im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt.

Damit wird klargestellt, dass Personen, die wegen ihres Geschlechts verfolgt werden, als Flüchtlinge anerkannt werden können.

Die Zugehörigkeit zu einem Geschlecht ist ein Unterfall der Zugehörigkeit zu einer »sozialen Gruppe« im Sinne der GFK. Deswegen stellt die Anerkennung der geschlechtsspezifischen Verfolgung nicht eine Ausweitung des Flüchtlingsbegriffs dar, sondern eine Konkretisierung.

Die ausdrückliche Benennung des Merkmals »Geschlecht« in § 60 Abs. 1 AufenthG hat daher vor allem klarstellende Bedeutung – es kann nicht mehr bestritten werden, dass Flüchtlinge, die aufgrund ihres Geschlechts verfolgt werden, als soziale Gruppe unter den Flüchtlingsschutz fallen. Zusammen mit der Aner-

kennung der nichtstaatlichen Verfolgung könnte dies künftig eine Grundlage für eine bessere Schutzgewährungspraxis gegenüber verfolgten Frauen werden.

1.3 Statusangleichung der Flüchtlingsgruppen

Der Status der Konventionsflüchtlinge (nach § 60 Abs. 1 AufenthG) und der von Asylberechtigten (nach Art. 16a GG) werden nun weitgehend auf einem einheitlichen Niveau angeglichen. Änderungen bringt dies für Konventionsflüchtlinge etwa beim Ehegattennachzug und beim Kindernachzug (künftig gesetzlicher Anspruch). Außerdem haben künftig auch Familienmitglieder von Konventionsflüchtlingen einen Anspruch auf Familienabschiebungsschutz (§ 26 AsylVfG). Die entsprechende Ausweitung des Familienasyls auf Konventionsflüchtlinge führt dazu, dass künftig für die Familienangehörigen die Einreise über einen sicheren Drittstaat unschädlich für die Statuserteilung ist. Asylberechtigte und GFK-Flüchtlinge erhalten mit der Anerkennung eine Aufenthaltserlaubnis, die zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt. Für GFK-Flüchtlinge ist dies eine Verbesserung – für Asylberechtigte nach Art. 16a GG allerdings eine Verschlechterung, da sie bisher sofort einen Anspruch auf ein unbefristetes Aufenthaltsrecht hatten. Insgesamt bewirken die Neuregelungen eine erhebliche Verbesserung der Situation von Konventionsflüchtlingen.

2. Asylberechtigte nach Art. 16 a GG

Die Situation von Asylberechtigten nach Art. 16 a GG wird sich verschlechtern. Entgegen der alten Rechtslage wird ihnen nicht mehr wie bisher ein unbefristeter Aufenthaltstitel erteilt. Sowohl bei Asylberechtigten als auch bei Flüchtlingen im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention ist künftig eine obligatorische Überprüfung des Status drei Jahre nach der ersten Erteilung der Aufenthaltserlaubnis vorgesehen. Eine Niederlassungserlaubnis kann gemäß § 26 Abs. 3 AufenthG i.v.m. § 73 Abs. 2a AsylVfG erst erteilt werden, wenn das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge festgestellt hat, dass die Voraussetzungen für den Widerruf oder die Rücknahme nicht vorliegen. Die entsprechende Prüfung muss spätestens nach Ablauf von drei Jahren nach Unanfechtbarkeit der Entscheidung erfolgen.

Ausreichend wäre ein bloßes Anprüfen, ob sich die Situation im Herkunftsland grundlegend verändert hat. Ob sich das Bundesamt auf eine solche nur kurssorische Prüfung beschränkt, bleibt indes abzuwarten. Das Ergebnis ist der Ausländerbehörde mitzuteilen. Damit ergibt sich eine Überprüfungsautomatik, die zu erheblichen Verunsicherungen bei den Flüchtlingen führen wird. Zudem kann es zu einer massiven Vermehrung der Verfahren kommen.

Die Begründung des Gesetzes stellt klar, dass mit der Einführung der obligatorischen Überprüfungspflicht die Vorschriften über den Widerruf und die Rücknahme. Der Trend geht damit in Richtung auf eine Vermehrung der Widerrufs- bzw. Rücknahmeverfahren. Um keine unnötigen Ängste zu schüren, sei jedoch festgehalten, dass eine Aberkennung des Asylstatus wie bisher nicht automatisch zu einem Entzug des Aufenthaltstitels führt.

Fazit: Den Flüchtlingen wird nach drei Jahren der Eindruck vermittelt, dass ihr Aufenthalt erneut unsicher ist. Sie sehen sich dann einem neuen förmlichen Verfahren gegenüber, dessen Ziel ihre potentielle Entfernung aus dem Bundesgebiet ist. Ein obligatorisches förmliches Widerrufsverfahren vor der Entscheidung über die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis wäre nicht erforderlich gewesen. Denn auch nach der neuen Rechtslage kann das Bundesamt jederzeit (also auch noch nach der 3-Jahresfrist) Widerrufsverfahren einleiten, wenn ein Widerruf in Betracht kommt.

3. Ergänzender Schutz

Einen Schutzanspruch haben neben Flüchtlingen auch Personen, bei denen Abschiebungshindernisse nach § 60 Abs. 2, 3, 5 und 7 AufenthG vorliegen. Hierbei handelt es sich um Abschiebungshindernisse, die bislang in § 53 AuslG geregelt waren. Darunter fällt die Gefahr, der Folter unterworfen zu werden, Opfer von Menschenrechtsverletzungen im Sinne der EMRK zu werden, oder dass eine erhebliche konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit besteht.

Grundsätzlich soll gemäß § 25 Abs. 3 AufenthG Personen, die ergänzend schutzbedürftig sind, eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. (zum Status: siehe Seite 19)

Ähnlich wie bei dem Flüchtlingschutz nach der GFK besteht auch bei dem aus der EMRK abgeleiteten Schutz juristische Uneinigkeit darüber, ob der Schutz sich auf Gefahren durch nichtstaatliche Akteure er-

streckt. Wenn die drohende Folter z.B. von nichtstaatlichen Gruppen ausgeht, müsste nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ein Abschiebungsschutz bestehen. Das Bundesverwaltungsgericht hat dies bislang verneint. Zukünftig muss sich diese Rechtspraxis in Deutschland ändern: Das Europarecht sieht in der Qualifikationsrichtlinie vor, dass ergänzender Schutz auch bei Gefährdungen für nichtstaatliche Akteure zu erfolgen hat. Deutschland muss diesen Standard umsetzen.

Beibehalten hat der Gesetzgeber die so genannte Sperrklausel (§ 60 Abs. 7 S. 2 AufenthG/bislang: § 53 Abs. 6 S. 2 AuslG). Diese besagt, ein Abschiebungsschutz für den Einzelnen besteht nicht, wenn die erheblich konkret Gefahr für Leib, Leben und Freiheit für die gesamte Bevölkerung oder eine Bevölkerungsgruppe im Herkunftsland besteht.

Will der Betroffene dennoch Schutz erhalten, so bedarf es einer Gruppenregelung durch die oberste Landesbehörde nach § 60a Abs.1 (bislang: § 54 AuslG). Soll die Gruppenregelung über sechs Monate dauern, bedarf es der Zustimmung des Bundesinnenministeriums (§ 23 Abs. 1 AufenthG).

Problematisch an der Sperrklausel ist, dass es zu einem formellen Abschiebestopp für bestimmte Gruppen nur sehr selten kommt. Damit wird den Betroffenen ihr legitimer Schutzanspruch vorenthalten.

4. Asylverfahren

Das asylrechtliche Verwaltungsverfahren hat in den vergangenen Jahren unter den Folgen der Beschleunigungsmaxime gelitten. Die daraus resultierenden Mängel haben zu einer Überlastung der Verwaltungsgerichte geführt, die selbst häufig aufarbeiten mussten, was im Verwaltungsverfahren unterblieben war, und sich nicht auf ihre eigentliche Aufgabe, die rechtliche Kontrolle der Verwaltungsentscheidung, konzentrieren konnten. Beim Bundesamt wurden oftmals praktisch keine Beweiserhebungen durchgeführt, erkannte Fehler wurden oft nicht korrigiert.

Die Süßmuth-Kommission hat diese Verwaltungspraxis und den damit verbundenen Missbrauch der Gerichte als Tatsacheninstanz gerügt. Keines dieser benannten Defizite des asylrechtlichen Verwaltungsverfahrens wird durch das Zuwanderungsgesetz angegangen. Die Rüge von PRO ASYL und anderen Nichtregierungsorganisationen, dass ohne ausreichende und unabhängige Beratung und Vorbereitung die An-

hörung der Asylsuchenden beim Bundesamt zu Fehlern führen muss und den Grundsatz eines fairen Verfahrens verletzt, weshalb eine frühzeitige Verfahrensberatung gesetzlich zu verankern ist, wurde ignoriert. Eine Verbesserung der Verfahrensrechte der Asylsuchenden wurde nicht beschlossen. Im Gegenteil: Die Vorgaben für die fachliche Kompetenz der Einzelentscheider wurden abgesenkt. Diese müssen künftig nicht mehr Beamte des gehobenen Dienstes oder vergleichbare Angestellte sein. Noch gravierender wird sich die Abschaffung der Weisungsunabhängigkeit der Einzelentscheider auswirken, falls sich die Weisungen auf Glaubwürdigkeitsfragen beziehen sollten.

4.1 Erlöschen des Aufenthaltsstatus bei Asylantragstellung

Das Zuwanderungsgesetz sieht in § 51 Abs. 1 Nr. 8 AufenthG vor, dass bei bestimmten Fallkonstellationen ein dem Ausländer bereits erteilter Aufenthaltstitel mit Stellung eines Asylantrages erlischt. Diese Regelung ist nicht sachgerecht und steht zudem teilweise im Widerspruch zu § 55 Abs. 2 AsylVfG, der nach wie vor vorsieht, dass nur Aufenthaltstitel mit weniger als sechs Monaten Gültigkeit erlöschen.

Unangemessen ist die Regelung insbesondere dann, wenn die Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 - 5 AufenthG erteilt worden war. Es handelt sich um Fallkonstellationen eines menschenrechtlichen Abschiebungsschutzes wegen drohender menschenrechtswidriger Behandlung oder einer erheblichen konkreten Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit (§ 25 Abs. 3 AufenthG) oder weil aus dringenden humanitären oder persönlichen Gründen ein vorübergehender Aufenthalt eingeräumt worden war (§ 25 Abs. 4 AufenthG) oder die Ausreise aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht möglich war (§ 25 Abs. 5 AufenthG). Dass diese starre Regelung zu unangemessenen Ergebnissen führen kann, verdeutlicht der Blick auf die Situation afghanischer Flüchtlinge in der jüngsten Vergangenheit. Diese erhielten bisher zu meist lediglich Abschiebungsschutz nach § 53 Abs. 6 AuslG und waren größtenteils im Besitz von Aufenthaltsbefugnissen. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes und die geänderte Entscheidungspraxis des Bundesamtes eröffneten ihnen von April 2001 zumindest bis zum erneuten Entscheidungsstopp aufgrund der geänderten Lage in Afghanistan die Möglichkeit, durch die Stellung eines Asylfolgeantrages ihren Aufenthaltsstatus zu verbessern, indem sie eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis nach der Asylaner-

kennung oder den Flüchtlingsstatus nach der Genfer Flüchtlingskonvention erwerben konnten. Die Neuregelung führt in diesen Fällen zum Erlöschen des gegenwärtigen Aufenthaltstitels und wirft die Betroffenen in den unsicheren Status von Asylantragstellern mit einer Aufenthaltsgestattung zurück.

4.2 Folgeantragsfiktion: Asylgründe bleiben unberücksichtigt

Um den Zugang zu einem ordentlichen Asylverfahren noch weiter zu erschweren, betritt der Gesetzgeber juristisches Neuland: Asylsuchende, die bestimmte Mitwirkungspflichten nicht erfüllen, werden künftig von einem regulären Asylverfahren ausgeschlossen. Für sie gelten die Regeln des Folgeverfahrens entsprechend.

Folgeantragsfiktion

§§ 20 Abs. 2, 22 Abs. 3, 23 Abs. 2 AsylVfG

Wer vorsätzlich oder grob fahrlässig:

- der Weiterleitung an die Aufnahmeeinrichtung nicht unverzüglich oder zu einem ihm von der Behörde genannten Zeitpunkt folgt, nachdem er bei der Grenzbehörde, dem Ausländeramt oder der Polizei um Asyl nachgesucht hat,
 - der Weiterleitung an die für ihn zuständige Aufnahmeeinrichtung nicht unverzüglich oder zu einem ihm von der Behörde genannten Zeitpunkt folgt, wenn er einen Asylantrag bei der Außenstelle des Bundesamtes zu stellen hat,
 - nicht unverzüglich oder zu dem von der Aufnahmeeinrichtung genannten Termin bei der Außenstelle des Bundesamtes zur Stellung des Asylantrages persönlich erscheint, wenn er bereits in der Aufnahmeeinrichtung aufgenommen ist,
- dessen Asylantrag wird entsprechend § 71 AsylVfG behandelt. Lediglich eine Anhörung ist zwingend vorgeschrieben.

Diese Bestimmungen schaffen die Gefahr, dass objektiv vorhandene Vorfluchtgründe gar nicht beachtet werden. Dies bedeutet im Ergebnis, dass die Ereignisse, die zur Flucht geführt haben, als Asylgründe keine Bedeutung mehr haben. Diese Sanktionen treten allerdings nur ein, wenn der Asylsuchende zuvor schriftlich

und gegen Empfangsbekanntnis auf diese Rechtsfolgen hingewiesen wird.

In vielen Fällen kann die Neuregelung zu einem faktischen Ausschluss vom Flüchtlingsschutz führen. Denn die Durchführung eines Folgeverfahrens setzt i.d.R. voraus, dass entweder neue Beweise für die ursprünglichen Asylgründe vorliegen oder dass der Asylbewerber seine Furcht vor Verfolgung auf Umstände stützen kann, die neu hinzugekommen sind. Beide Voraussetzungen liegen in diesen Fällen regelmäßig nicht vor. Diese Anforderungen mögen dann Berechtigung haben, wenn bereits ein Asylverfahren durchgeführt ist und der Asylbewerber damit zu seinen Asylgründen bereits gehört wurde. Wenn jedoch, wie nach der neuen Rechtslage, noch nie ein Asylverfahren durchgeführt wurde und der Asylbewerber noch nie seine Fluchtgeschichte vorgetragen hat, ist eine solche Konsequenz unerträglich. Der Verstoß gegen Ordnungsvorschriften – zu spätes Erscheinen – führt zum Verlust des Schutzes. Der so produzierte Ausschluss vom Asylrecht und dem Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention muss aber nicht heißen, dass die Flüchtlinge gar keine Chance auf eine Aufenthaltserlaubnis haben. Oftmals wird es sich um Fälle des subsidiären Schutzes nach der Europäischen Menschenrechtskonvention handeln. Dann sind die praktischen Folgen dieser »Herabstufung« eine soziale Deklassierung der Flüchtlinge und ein unsicherer Aufenthaltsstatus.

Problematisch wird es insbesondere, wenn Flüchtlinge keinen alternativen Schutzanspruch haben. Das ist der Fall, wenn einem Flüchtling z.B. politische Verfolgung im Herkunftsstaat droht, die nicht gleichzeitig ein Abschiebungshindernis wie z.B. drohende Folter oder Todesstrafe darstellt. Den Flüchtlingen droht dann die Abschiebung in den Verfolgerstaat.

Im Ergebnis ist dies eine völlig unverhältnismäßige Sanktion für eine bloße Verletzung von Mitwirkungspflichten. Ein solcher Verstoß darf nicht zu einer faktischen Aushebelung des Grundrechts auf Asyl führen. Der Gesetzgeber hätte hier zu weniger einschneidenden Mitteln greifen müssen. Die entsprechenden Vorschriften sind daher verfassungswidrig. Eine Überprüfung vor dem Bundesverfassungsgericht scheint dringend geboten.

Wird es dennoch zur Anwendung der neuen Regelungen kommen, so sind die Behörden dazu aufgerufen, sie grundrechtsschonend auszulegen: Die Behörden und Gerichte müssen das Erfordernis der Unverzüglichkeit deswegen möglichst weit auslegen. Dem Asylsuchenden muss bspw. Zeit für die Konsultation eines Rechtsanwaltes bleiben. Die konkrete Frist muss den Umständen des Einzelfalles Rechnung tragen.

4.3 Subjektive Nachfluchtgründe: Exilpolitisches Engagement unerwünscht

Im Asylfolgeverfahren sollen künftig in der Regel so genannte selbstgeschaffene Nachfluchtgründe nicht mehr berücksichtigt werden (§ 28 Abs. 2 AsylVfG neu). Damit sollen insbesondere Exilaktivitäten nicht mehr zur Flüchtlingsanerkennung führen. Bislang haben subjektive Nachfluchtgründe zwar kein Asylrecht nach dem Grundgesetz begründet, jedoch wurden die Flüchtlinge als Konventionsflüchtlinge anerkannt.

Nun will man angeblich »asyltaktisches Vorgehen« zurückdrängen. Argumentiert wird hier, dass Flüchtlinge sich politisch engagieren würden, um als Flüchtlinge anerkannt zu werden. Dies ist eine Unterstellung. Schließlich gehört die Möglichkeit der politischen Betätigung, die Wahrnehmung der Meinungsfreiheit und Demonstrationsfreiheit zu den fundamentalen Menschenrechten. Mit einem demokratischen Verständnis ist es nicht zu vereinbaren, Personen dadurch indirekt von der politischen Meinungsbildung auszuschließen, dass man ihnen die Abschiebung in den Verfolgerstaat auch dann androht, wenn sie wegen ihrer Exilaktivitäten politische Verfolgung zu befürchten haben. Es gibt viele Beispiele, die zeigen, dass Menschen nur wegen ihrer Exilaktivitäten nach ihrer Rückkehr misshandelt oder verfolgt wurden.

Der Ausschluss von dem Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention stellt eine sehr weitreichende Beschränkung des Flüchtlingsschutzes dar, der kaum mit dem Refoulementverbot vereinbar sein dürfte. Die Genfer Flüchtlingskonvention differenziert nicht danach, ob die Verfolgung durch eigenes Handeln »proviziert« ist oder wo und wann sie entstanden ist, sondern fragt nur nach der Schutzbedürftigkeit des Flüchtlings: Wer aus politischen Gründen verfolgt wird, soll geschützt werden. Von diesem völkerrechtlichen Konsens – der als Bestandteil der Genfer Flüchtlingskonvention rechtlich verbindlich ist – versucht sich der Gesetzgeber zu verabschieden. Nach der neuen Rechtslage bleibt den Flüchtlingen allenfalls ein Abschiebungsschutz – etwa nach der Europäischen Menschenrechtskonvention –, worunter allerdings nicht alle betroffenen Flüchtlinge fallen werden. Denn nicht jede drohende politische Verfolgung aufgrund der Rasse, Religion, etc. stellt zugleich ein Abschiebungshindernis nach der Europäischen Menschenrechtskonvention dar.

Eine einschränkende Gesetzesinterpretation ist daher geboten. Um den völkerrechtlichen Verpflichtungen

gerecht zu werden – und weil stets zu unterstellen ist, dass der Gesetzgeber dies auch will –, bedeutet dies, dass die Regel nur dann eingreifen kann, wenn die Genfer Flüchtlingskonvention tatsächlich nicht tangiert ist. Das Regel-Ausnahme-Verhältnis ist inhaltlich und nicht formal zu bestimmen. Entscheidend dürfen nicht die Vorurteile oder Mutmaßungen der Behörden sein, aus welchen Gründen der Asylsuchende seine Nachfluchtaktivitäten entfaltet hat – entscheidend ist vielmehr, was hieraus als Konsequenz folgt: Ist die Konsequenz eine politische Verfolgung, kann der Ausschlussgrund nicht eingreifen. Eine solche, einzig konventionskonforme Interpretation bedeutet daher im Ergebnis, dass § 28 Abs. 2 AsylVfG nur klarstellen will, dass der Gesetzgeber davon ausgeht, dass im Regelfall subjektive Nachfluchtaktivitäten nicht zu einer Gefährdung führen. Der Streit darüber, ob dieses gesetzgeberische Vorurteil richtig ist oder nicht, entbindet also nicht von der Verpflichtung zur Prüfung, ob eine Verfolgung zu befürchten ist. In der Konsequenz hat mit der ausnahmsweisen Feststellung der Verfolgungsgefahr dann auch eine Anerkennung aufgrund der exilpolitischen Aktivitäten zu erfolgen.

4.4 Abschaffung des Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten / Neues Weisungsrecht gegenüber Einzelentscheidern

Der Bundesbeauftragte für Asylangelegenheiten wurde mit dem Zuwanderungsgesetz abgeschafft. Diese Änderung ist bereits zum 1. August 2004 in Kraft getreten. Die Behörde des Bundesbeauftragten existierte seit 1965. Der Bundesbeauftragte hatte gegen Asylbescheide ein eigenes Klagerecht vor den Verwaltungsgerichten. Dadurch sollte sichergestellt werden, dass die Ergebnisse der Asylverfahren nicht zu sehr divergieren. Wenn eine Asylentscheidung von der üblichen Entscheidungspraxis abwich, sollte vor Gericht eine Korrektur möglich sein. Dieses System sollte damit einen Ausgleich für die Unabhängigkeit der Asyl-Entscheider bringen, die nicht an Weisungen gebunden waren. So legitim sich diese Ziele zunächst anhören, so missbräuchlich hat der Bundesbeauftragte seine Kompetenzen in der Praxis genutzt. Der Bundesbeauftragte hat lange Zeit fast ausnahmslos gegen positive Asylbescheide geklagt. Dieses einseitige Amtsverständnis hatte für viele vom Bundesamt zunächst anerkannte Flüchtlinge die Folge, dass sie noch jahrelang in Unsicherheit über ihr Schicksal leben mussten. Außerdem

legte der Bundesbeauftragte Rechtsmittel zu Lasten der Asylbewerber nicht nur dann ein, wenn Grundsatzfragen zu klären waren, sondern stützte sich in seinen Klagebegründungen auch auf die angeblich mangelnde Glaubwürdigkeit oder andere Einzelfallrügen. Mitte 2000 endlich veranlasste die offensichtliche Einseitigkeit des Bundesbeauftragten seinen obersten Dienstherrn, Bundesinnenminister Schily, ihn anzuweisen, auch zugunsten abgelehnter Asylsuchender Rechtsmittel einzulegen. Im darauffolgenden Halbjahr hat der Bundesbeauftragte 16mal zu Gunsten und 1.300mal zu Lasten von Asylbewerbern Rechtsmittel eingelegt.

Die vor dem 1. August 2004 angestregten Gerichtsverfahren des Bundesbeauftragten können noch zu Ende geführt werden. Allerdings wäre es angezeigt, dass der – allein in diesen Klagen noch aktive – Bundesbeauftragte die Klagen großzügig zurücknimmt.

In der Konsequenz der Abschaffung des Bundesbeauftragten wurde auch die Weisungsungebundenheit der Einzelentscheider aufgehoben. Ihre Entscheidungen unterliegen künftig der Weisungsbefugnis der Leitung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge sowie der unmittelbaren Regierungs- und Ressortverantwortung des Bundesinnenministeriums. Derartige Weisungen können z.B. die Beurteilung der Lage in den Herkunftsländern der Flüchtlinge betreffen oder die Frage, in welchem Land von einer »inländischen Fluchtalternative« auszugehen ist. Derartige Weisungen liegen bereits für die meisten Herkunftsländer in Form eines Herkunftslandleitsatzes vor. Zu befürchten ist, dass nicht nur Fragen allgemeiner Natur per Weisung entschieden werden, sondern dass auch in Einzelfallfragen Weisungen ergehen. Die Berechtigung einer individuellen Verfolgungsfurcht ist aber nichts, was nach Aktenlage oder nach Maßgabe politischer Interessen beurteilt werden kann. Jede Asylentscheidung setzt einen persönlichen Eindruck von der Glaubwürdigkeit des Flüchtlings voraus, der nur in der Asylanhörungs selbst gewonnen werden kann. PRO ASYL fordert daher, mit der Weisungsbefugnis zurückhaltend umzugehen. Sie darf nicht als Freibrief zur regelmäßigen Korrektur missliebiger Anerkennungen oder für eine politische Einflussnahme verstanden werden. Asylentscheidungen dürfen nicht in das Belieben der jeweiligen Regierungen und deren Interessen gestellt werden.

Weiterhin wurde die Qualifikationsanforderung für die Einzelentscheider herabgesetzt. Während sie bisher »mindestens Beamter des gehobenen Dienstes oder vergleichbare Angestellte« sein mussten, gibt es künftig keine Vorgaben mehr. Trotz Wegfalls einer gesetz-

lichen Qualifikationsanforderung sollte das Bundesamt, Mindestqualifikationen bei den Einzelentscheidern weiterhin zur Voraussetzung zu machen.

5. Residenzpflicht: Ausweitung statt Abschaffung

Trotz heftiger Kritik seitens vieler Flüchtlingsorganisationen bleibt die so genannte Residenzpflicht nicht nur bestehen, sie wird sogar ausgeweitet. Die Residenzpflicht begrenzt die Bewegungsfreiheit von Asylbewerbern auf einen kleinen Radius. In der Regel dürfen sie den Landkreis oder die Stadt, die ihnen zugewiesen wurden, nicht verlassen. Verstöße gegen die Residenzpflicht können bestraft werden.

Künftig sollen die räumlichen Beschränkungen gemäß § 56 Abs. 3 AufenthG auch nach Erlöschen der Aufenthaltsgestattung bestehen bleiben. Werden Asylsuchende im Asylverfahren nicht anerkannt, so werden sie künftig automatisch weiterhin der Residenzpflicht unterliegen. Dies gilt so lange, bis die Ausländerbehörde diese ausdrücklich aufhebt. Hier wird ein neuer Automatismus eingeführt.

Kaum ein anderes europäisches Land kennt eine derartige Restriktion der Bewegungsfreiheit von Asylsuchenden. In Deutschland soll damit angeblich die schnelle Durchführung des Asylverfahrens gesichert werden. In der Praxis erweist sich die Residenzpflicht jedoch als unmenschliche Schikane gegenüber den Betroffenen. Im Frühjahr 2002 wurde auf europäischer Ebene eine Richtlinie (Aufnahmerichtlinie) diskutiert, die nach dem Willen vieler Mitgliedstaaten zu einer europaweiten Abschaffung der Residenzpflicht führen sollte. Aber – wie so oft – hat Deutschland sein Veto dagegen eingelegt. Die Folge: Die bundesdeutsche Residenzpflicht ist nicht nur gerettet; nun besteht sogar die Gefahr, dass sie in anderen europäischen Ländern Nachahmer findet.

6. Asylbewerberleistungsgesetz: Die soziale Daumenschraube wird angezogen

Der Bezug von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) bedeutet zum einen, dass Leistungen deutlich unter dem Sozialhilfesatz liegen und zumeist nur in Form von Sachleistungen gewährt werden. Außerdem erhalten die so Versorgten im Regelfall nur eine medizinische Notfallversorgung. Das AsylbLG, erklärtes Instrument der »Abschreckung« von Flüchtlingen, wird nicht etwa abgeschafft, sondern sogar ausgeweitet. Die dreijährige massive Absenkung der lebensnotwendigen Versorgung (i.d.R. in Form von Sachleistungen) soll zukünftig auch diejenigen treffen, die aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen ein Aufenthaltsrecht nach § 25 Abs. 4 und 5 AufenthG erhalten, also z.B. bei Krankheit oder faktischer Unmöglichkeit der Ausreise.

Flüchtlinge, die aufgrund der Europäischen Menschenrechtskonvention nicht abgeschoben werden dürfen oder wegen sonstiger Abschiebungshindernisse gemäß § 60 Abs. 2-7 AufenthG eine Aufenthaltserlaubnis erhalten, werden zukünftig einen Anspruch auf die allgemeinen Sozialleistungen haben (Arbeitslosengeld II oder Sozialhilfe nach SGBXII). Die bisherige Praxis ergab ein uneinheitliches Bild: In einigen Bundesländern erhielten diese Flüchtlinge vorrangig Duldungen und fielen daher unter das AsylbLG, in anderen erhielten sie Aufenthaltserlaubnisse und erhielten damit Sozialhilfeleistungen.

Auch diejenigen, die eine Aufenthaltserlaubnis nach der Härtefallregelung erhalten werden, sind vom Anwendungsbereich des Asylbewerberleistungsgesetzes nicht erfasst.

Dennoch: Das Zuwanderungsgesetz bezieht erstmalig auch solche Personengruppen mit ein, die unbestritten legal über einen längeren Zeitraum in Deutschland leben werden. Die einzige dem AsylbLG unterworfenen Gruppe mit einer Aufenthaltsgenehmigung waren bislang die Bürgerkriegsflüchtlinge »für die Dauer des Krieges«. Die Ausdehnung des Betroffenenkreises könnte ein Einfallstor für eine zukünftig denkbare weitere Ausweitung dieser Formen der Sonderbehandlung sein. Schon jetzt wird die Diskriminierung des betroffenen Personenkreises strukturell verfestigt.

Bislang war die Dauer der Leistungskürzung auf drei Jahre begrenzt. Danach besteht ein Anspruch auf Sozialleistungen nach den regulären Sätzen des Bundessozialhilfegesetzes. Nun sollen Personen, »die die

Dauer ihres Aufenthalts rechtsmissbräuchlich selbst beeinflusst haben«, zeitlich unbegrenzt die Leistungskürzungen nach dem AsylbLG hinnehmen müssen. Es ist mit rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht vereinbar, den politischen Kampfbegriff des »Rechtsmissbrauchs« nun sogar in den Gesetzestext aufzunehmen. Die traurige Erfahrung zeigt, dass schon die bloße Wahrnehmung vorhandener Rechtsschutzmöglichkeiten als »rechtsmissbräuchlich« in der Öffentlichkeit diffamiert wird. Es kann jedoch nicht angehen, dass künftig die Inanspruchnahme von Rechtspositionen zu einer Bestrafung durch die Ausweitung der Anwendung des Asylbewerberleistungsgesetzes führt. Dies ist weder mit dem Rechtsstaats- noch mit dem Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes vereinbar.

II. Duldung / Aufenthaltserlaubnis / Niederlassungserlaubnis

Das Zuwanderungsgesetz führt ein neues System von Aufenthaltstiteln ein. Nominell gibt es nur noch zwei Aufenthaltstitel. Die Niederlassungserlaubnis ersetzt als Daueraufenthaltstitel die unbefristete Aufenthaltserlaubnis und die Aufenthaltsberechtigung. Die befristete Aufenthaltserlaubnis tritt an die Stelle der befristeten Aufenthaltserlaubnis, der Aufenthaltsbewilligung und der Aufenthaltsbefugnis. Allerdings unterscheiden sich die Regelungen und Rechtsfolgen für die einzelnen Gruppen nach dem Aufenthaltszweck der Aufenthaltserlaubnis.

Die Duldung bleibt in ihrer bisherigen Form erhalten. Während des Asylverfahrens gibt es weiterhin die Aufenthaltsgestattung.

1. Duldung

Die Duldung wurde entgegen der ursprünglichen Pläne beibehalten.

Noch bis zum Frühjahr 2004 sah das Zuwanderungsgesetz eine Radikallösung vor: Die Duldungen sollten ganz abgeschafft werden. Die Betroffenen sollten entweder unverzüglich abgeschoben und bis dahin auch nicht mehr »geduldet« werden (sondern nur eine kurzfristige »Bescheinigung« erhalten) oder eine Aufenthaltserlaubnis erhalten. Man wollte so die Ausländerbehörden zwingen, sich rasch für die eine oder die andere Lösung zu entscheiden. Da der Gesetzesentwurf jedoch für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnisse nach wie vor hohe Hürden aufstellte, kritisierten Praktiker und auch PRO ASYL, dass dies keine Lösung sei. Ein Großteil der bislang geduldeten Personen würde auf diese Weise nur zu »Bescheinigten« herabgestuft und hätte noch weniger Rechte als bislang. Kettenuldungen würden nur durch Kettenbescheinigungen ersetzt.

Offenkundig wurde diese Kritik akzeptiert. In Verhandlungen im Vermittlungsausschuss wurde dieses Konzept verworfen. Die Duldungen sollen beibehalten werden. Man einigte sich auf eine Modifizierung der bisherigen Regelungen.

Duldung – Vorübergehende Aussetzung der Abschiebung

§ 60 a AufenthG

- »(1) Die oberste Landesbehörde kann aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland anordnen, 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. Für einen Zeitraum von länger als sechs Monaten gilt § 23 Abs. 1.
- (2) Die Abschiebung eines Ausländers ist auszusetzen, solange die Abschiebung aus tatsäch-

lichen oder rechtlichen Gründen unmöglich ist und keine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird.

- (3) Die Ausreisepflicht eines Ausländers, dessen Abschiebung ausgesetzt ist, bleibt unberührt.
- (4) Über die Aussetzung der Abschiebung ist dem Ausländer eine Bescheinigung auszustellen.
- (5) Die Aussetzung der Abschiebung erlischt mit der Ausreise des Ausländers. Sie wird widerrufen, wenn die der Abschiebung entgegenstehenden Gründe entfallen. Der Ausländer wird unverzüglich nach dem Erlöschen ohne erneute Androhung und Fristsetzung abgeschoben, es sei denn, die Aussetzung wird erneuert. Ist die Abschiebung länger als ein Jahr ausgesetzt, ist die für den Fall des Erlöschens durch Ablauf der Geltungsdauer oder durch Widerruf vorgesehene Abschiebung mindestens einen Monat vorher anzukündigen; die Ankündigung ist zu wiederholen, wenn die Aussetzung für mehr als ein Jahr erneuert wurde.«

2. Abschaffung der Kettenduldung?

Viele Geduldete leben in Deutschland schon über Jahre und haben gleichwohl keinen rechtmäßigen Aufenthalt erworben. Nunmehr sollen diejenigen, die aus zwingenden humanitären Gründen nicht abgeschoben werden dürfen (z. B. weil ihnen in ihrem Herkunftsland Folter oder Todesstrafe droht), eine Aufenthaltserlaubnis – und damit einen deutlich besseren Rechtsstatus als heute – erhalten können, ohne dass die allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen erfüllt sein müssen. Doch die Probleme liegen im Detail. Es ist zu befürchten, dass nur ein kleiner Teil der bislang Geduldeten von den vorgesehenen Regelungen profitieren wird.

Parteiübergreifend besteht Einigkeit, dass die Praxis der Kettenduldungen abgeschafft werden muss. Es soll nicht länger hingenommen werden, dass die Betroffenen über Jahre hinweg in einem weitgehend rechtlosen und perspektivlosen Zustand gehalten werden. Bundesinnenminister Otto Schily bekundet, dies sei nun durch das Zuwanderungsgesetz erreicht worden: »Im humanitären Bereich werden Kettenduldungen abgeschafft.« (Schily, ddp, 26. Mai 2004)

PRO ASYL und viele Praktiker befürchten hingegen, dass die Ausländerbehörden auch zukünftig viele der ca. 217.000 Geduldeten über Jahre in dem weitgehend rechtlosen Zustand der Duldung halten werden.

Einem Teil der Geduldeten darf ein Aufenthaltstitel bereits laut Gesetz nicht erteilt werden. Abgelehnten Asylbewerbern, deren Asylantrag gem. § 30 Abs. 3 AsylVfG als »offensichtlich unbegründet« abgelehnt wurde, darf laut Gesetz (§ 10 AufenthG) keine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden (siehe Seite 22).

Für die restlichen Geduldeten müssten die neuen Möglichkeiten zum Wechsel in eine Aufenthaltserlaubnis großzügig angewendet werden. Chancen könnten dabei der § 25 Abs. 4 AufenthG als humanitärer Klausel und der § 25 Abs. 5 AufenthG bei bestehenden Ausreisehindernissen bieten (siehe unten).

Beschlüsse der Parteien:

»Duldungen, insbesondere Kettenduldungen stellen keinen Aufenthaltstitel dar. Sie sollten auf insgesamt maximal ein Jahr begrenzt werden.«
(SPD-Bundestagsfraktion 2001)

»Der unwürdige Zustand langjähriger Kettenduldungen muss ein Ende haben.«
(Bündnis 90/Die Grünen, Parteitag, November 2003)

»Im Unterschied zum geltenden Recht gilt das Prinzip der Durchlässigkeit Damit wird die Möglichkeit eines flexiblen Umgangs mit langjährig in der Bundesrepublik Deutschland Aufhältigen eröffnet, ... «
(CDU-Bundesausschuss, Juni 2001)

»Im Rahmen einer Altfallregelung sollten die Ermessenstatbestände daher in Anspruchstatbestände umgewandelt werden, sodass eine Aufenthaltsverfestigung nach mindestens zweijähriger »Duldungszeit« beginnen kann.«
(FDP-Bundestagsfraktion, Juli 2001)

3. Aufenthaltserlaubnis: der befristete Aufenthaltstitel

Die Aufenthaltserlaubnis ist der befristete Aufenthaltstitel. Sie kann aufgrund unterschiedlicher Aufenthaltsw Zwecke erteilt werden.

Sie kann mit Auflagen und Bedingungen versehen werden. Eine Aufenthaltsverfestigung von der Aufenthaltserlaubnis zu der Niederlassungserlaubnis ist prinzipiell möglich.

3.1 Aufenthaltserlaubnis für anerkannte Flüchtlinge

Asylberechtigte und Flüchtlinge im Sinne der Genfer Konvention erhalten zwingend gem. § 25 Abs. 1 und 2 AufenthG eine Aufenthaltserlaubnis (»ist zu erteilen«).

3.2. Aufenthaltserlaubnis bei Abschiebungshindernissen

Eine Aufenthaltserlaubnis soll gemäß § 25 Abs. 3 AufenthG erteilt werden, wenn Abschiebungshindernisse nach § 60 Abs. 2, 3, 5 oder 7 AufenthG vorliegen. Hierbei handelt es sich um die Abschiebungshindernisse z.B. bei einer drohenden Folter, einer drohenden menschenrechtswidrigen Behandlung oder einer erheblichen konkreten Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit (bisheriger § 53 AuslG).

Das Ermessen der Ausländerbehörden wurde durch eine »Soll«-Regelung zugunsten der Antragsteller reduziert. Nur in Ausnahmefällen darf von der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis abgesehen werden. Dies bietet den schutzbedürftigen Personen eine bessere Rechtsposition im Vergleich zum geltenden Recht, da dieses nur eine Ermessenregelung vorsah.

Ausnahmsweise darf keine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden: »Die Aufenthaltserlaubnis wird nicht erteilt, wenn die Ausreise in einen anderen Staat möglich und zumutbar ist und der Ausländer wiederholt oder gröblich gegen entsprechende Mitwirkungspflichten verstößt« (§ 25 Abs. 3 S. 2 HS. 1 AufenthG). Die Ausreise in einen anderen Staat meint nicht die Ausreise in den Herkunftsstaat, sondern einen dritten Staat. Eine Ausreise in einen solchen anderen Staat wird nur selten möglich sein, da ein Einreiseanspruch nicht allzu oft bestehen wird. Denkbar sind Fälle, in denen aufgrund einer bestehenden Ehe mit einem Staatsangehörigen des anderen Staates ein Anspruch auf Familiennachzug besteht.

Ausschlussgründe

Vergleichbar mit dem Terrorismusvorbehalt im Asylrecht wurden nun auch für die Menschen, die aus völkerrechtlichen Gründen Abschiebungsschutz genießen, Ausschlussgründe eingeführt.

Die Ausschlussgründe sind denen des Asylrechts nachempfunden. Dieselben Ausschlussgründe finden sich auch schon in der Qualifikationsrichtlinie zum Flüchtlings- und subsidiären Schutz der EU.

Ausschlussgründe

§ 25 Abs. 3 S. 2 HS. 2 AufenthG

»Die Aufenthaltserlaubnis wird nicht erteilt, wenn [...] schwerwiegende Gründe die Annahme rechtfertigen, dass der Ausländer

- a) ein Verbrechen gegen den Frieden, ein Kriegsverbrechen oder ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Sinne der internationalen Vertragswerke begangen hat, die ausgearbeitet worden sind, um Bestimmungen bezüglich dieser Verbrechen festzulegen,
- b) eine Straftat von erheblicher Bedeutung begangen hat,
- c) sich Handlungen zuschulden kommen ließ, die den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen, wie sie in der Präambel und den Artikeln 1 und 2 der Charta der Vereinten Nationen verankert sind, zuwiderlaufen, oder
- d) eine Gefahr für die Allgemeinheit oder eine Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland darstellt.«

Die neuen Ausschlussgründe dürfen nicht derart missverstanden werden, dass trotz drohender Folter abgeschoben werden darf. Die EMRK sieht keine Ausschlussgründe vor. Dass keine Ausnahmen von bestimmten Schutzgarantien der EMRK gemacht werden, gebietet sich aus menschenrechtlicher Sicht. Der Schutz vor Folter nach der EMRK ist ein absoluter. Niemand darf gefoltert werden, unabhängig davon, wie viel er sich selbst zuschulden hat kommen lassen. Das Folterverbot darf auch nicht wegen eines Terrorismusverdachts eingeschränkt werden. Dementsprechend ist auch der Schutz vor Abschiebung in einen Staat, in dem dem Betroffenen Folter droht, ohne Einschränkung zu gewährleisten.

Die neuen Ausschlussgründe haben vielmehr zur Folge, dass, obwohl keine Abschiebung vollzogen wer-

den darf, keine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden wird. Das Gesetz stuft die Personen also zu Duldungsinhabern herab.

3.3 Humanitäre Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4 AufenthG

Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen

§ 25 Abs. 4 AufenthG

»Einem Ausländer kann für einen vorübergehenden Aufenthalt eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, solange dringende humanitäre oder persönliche Gründe oder erhebliche öffentliche Interessen seine vorübergehende weitere Anwesenheit im Bundesgebiet erfordern.

Eine Aufenthaltserlaubnis kann abweichend von § 8 Abs. 1 und 2 verlängert werden, wenn aufgrund besonderer Umstände des Einzelfalles das Verlassen des Bundesgebiets für den Ausländer eine außergewöhnliche Härte bedeuten würde.«

Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis

Der neue § 25 Abs. 4 Satz 1 AufenthG ermöglicht den Wechsel von einer Duldung in eine Aufenthaltserlaubnis aus humanitären und persönlichen Gründen. Einem Ausländer kann für einen vorübergehenden Aufenthalt eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, »so lange dringende humanitäre oder persönliche Gründe oder erhebliche öffentliche Interessen seine vorübergehende weitere Anwesenheit im Bundesgebiet erfordern«.

Um dem gesetzgeberischen Ziel zu entsprechen, Kettenduldungen abzuschaffen, muss die neue Regelung weit ausgelegt werden.

Die Gesetzesbegründung zu § 25 Abs. 4 AufenthG führt aus, dass denjenigen, bei denen bisher nach § 55 Abs. 3 AuslG ein Duldungsgrund vorlag, künftig eine Aufenthaltserlaubnis erhalten können. Dies ermöglicht beispielsweise Menschen, die krank sind, kranke Familienangehörige betreuen oder einen Schulabschluss machen wollen, eine Aufenthaltserlaubnis aus dringenden persönlichen Gründen zu erhalten.

Dies sind jedoch nur beispielhafte Fallgruppen. In der Praxis kann die neue Regelung durchaus auch auf andere Fallvarianten angewandt werden. Denn es handelt sich bei den dringenden humanitären oder

persönlichen Gründen oder dem erheblichen öffentlichen Interesse um unbestimmte Rechtsbegriffe, die noch der Konkretisierung bedürfen.

Es kommt also auf die Rechtsanwendung an. Zum Beispiel können bei einer Familie, die schon seit Jahren hier lebt, sich selbst als integriert ansieht, deren Kinder hier zur Schule gegangen sind und die in ihrer ursprünglichen Heimat keine Perspektive sieht – dringende humanitäre und persönliche Gründe vorliegen. Der Wortlaut des neuen § 25 Abs. 4 AufenthG könnte durchaus so angewandt werden, dass hier eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird. Allerdings sind bereits Bestrebungen der Innenministerien festzustellen, die Regelungen weitgehend leerlaufen zu lassen.

Die Bedürfnisse der Praxis sprechen aber insgesamt dafür, den langjährigen Aufenthalt in Deutschland als »humanitären Grund« für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zu verstehen. Wenn Menschen über Jahre in Deutschland leben, sich hier integrieren, sie selbst und erst recht ihre Kinder zu faktischen Inländern werden und die Verbindungen zur alten Heimat abbrechen – dann bedeutet eine erzwungene Rückkehr oftmals eine menschliche Katastrophe für die Betroffenen. Die praktischen Integrationsleistungen der Menschen müssen mit der Ermöglichung einer Lebensperspektive in Deutschland und dementsprechend der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis anerkannt werden.

Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis

Der § 25 Abs. 4 AufenthG enthält in Satz 2 eine eigenständige Möglichkeit, die Aufenthaltserlaubnis zu verlängern. Sie bezieht sich nicht nur auf Personen, denen nach § 25 Abs. 4 Satz 1 AufenthG eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wurde – Satz 2 kann vielmehr als allgemeine Härtefallregelung verstanden werden. Dass sich Satz 2 nicht nur auf Fälle des Satz 1 bezieht, stellt die Gesetzesbegründung ausdrücklich klar.

Gesetzesbegründung zu § 25 Abs. 4 S. 2 AufenthG

»Satz 2 schafft eine Ausnahmemöglichkeit für Fälle, in denen bereits ein rechtmäßiger Aufenthalt besteht und das Verlassen des Bundesgebietes für den Ausländer eine außergewöhnliche Härte bedeuten würde. ... Es handelt sich hierbei um eine eigenständige Möglichkeit der Verlängerung, unabhängig von den Voraussetzungen des Satz 1.«

Satz 2 ist also interessant für alle Personen, bei denen der ursprüngliche Grund für ihre Aufenthaltserlaubnis nicht mehr vorliegt. Hier bietet der Satz 2 eine allgemeine Härtefallregelung, mittels derer die Aufenthaltserlaubnis gleichwohl verlängert werden kann.

Demnach kann eine erteilte Aufenthaltserlaubnis verlängert werden – auch wenn die Voraussetzungen zur Erteilung nicht mehr vorliegen. Vorausgesetzt wird, dass aufgrund besonderer Umstände des Einzelfalles das Verlassen des Bundesgebietes für den Ausländer eine außergewöhnliche Härte bedeuten würde.

Eine außergewöhnliche Härte könnte u.U. auch bei einem Hochschulabsolventen vorliegen, dessen Aufenthaltserlaubnis nicht verlängert worden ist, weil er nach der einjährigen Suchphase keinen Job gefunden hat und deswegen eigentlich das Land verlassen müsste. Die Verlängerungsmöglichkeit kann aber auch zugunsten derjenigen angewandt werden, bei denen die Aufenthaltserlaubnis nur befristet erteilt wurde, um die Schule zu beenden oder ein krankes Familienmitglied gesund zu pflegen. Es sind ganz verschiedene Fallkonstellationen denkbar, bei denen ein Verlassen des Bundesgebietes eine außergewöhnliche Härte bedeuten würde.

Der § 25 Abs. 4 AufenthG stellt also insgesamt eine gute Grundlage dar, die Dauerduldungen in eine Aufenthaltserlaubnis umzuwandeln. Es kann nicht länger angehen, dass die Betroffenen über Jahre nur geduldet werden. Die gesetzlichen Möglichkeiten müssen ausgeschöpft werden, um ihnen eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen und damit ein menschenwürdigeres Leben zu ermöglichen.

Legen die Ausländerbehörden den § 25 Abs. 4 AufenthG mit der Maßgabe, Kettenduldungen abzuschaffen, aus, dann müsste vielen Personen, die bislang über Jahre geduldet worden sind, eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden.

3.4 Aufenthaltserlaubnis bei Unmöglichkeit der Ausreise

Nach § 25 Abs. 5 AufenthG kann einem Ausländer, der bereits vollziehbar ausreisepflichtig ist, gleichwohl eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn seine Ausreise »aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist«. Rechtliche Ausreisehindernisse sind zum großen Teil bereits durch § 25 Abs. 3 AufenthG i. V. m. § 60 Abs. 2, 3, 5 oder 7 AufenthG erfasst. Der Anwendungsbereich von § 25 Abs. 5 AufenthG beschränkt sich insoweit auf verfassungsunmittelbare Abschiebungs-

hindernisse, insbesondere aus Art. 6 GG (Schutz der Familie) oder wegen der Notwendigkeit einer ärztlichen Behandlung im Inland.

Der zweite, größere Anwendungsbereich ist der der tatsächlichen Unmöglichkeit der Ausreise, insbesondere dann, wenn ein aufnahmebereites Land nicht existiert, Reisewege nicht zur Verfügung stehen oder erforderliche Dokumente nicht ausgestellt werden.

Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach dieser Bestimmung ist dann ausgeschlossen, wenn der Ausländer die Ausreisehindernisse selbst zu vertreten hat, insbesondere, wenn er falsche Angaben macht oder über seine Identität oder Staatsangehörigkeit täuscht oder zumutbare Anforderungen zur Beseitigung der Ausreisehindernisse nicht erfüllt. Weil das Gesetz die Präsens-Zeitform benutzt, ist klargestellt, dass das aktuelle und nicht ein früheres Verhalten entscheidend ist.

Anders als beim bisherigen Recht kommt es also nicht darauf an, ob ein Abschiebungshindernis gegeben ist, sondern darauf, ob ein nicht zu vertretendes Ausreisehindernis vorliegt. Diese Unterscheidung ist von großer praktischer Relevanz. Bisher war entscheidend, ob es dem Staat möglich ist, den Betroffenen abzuschieben – gegebenenfalls unter Einsatz von Zwangsmitteln. So wurden beispielsweise zwangsweise Vorführungen bei den Botschaften oder Generalkonsulaten verfügt und durchgeführt, um auf diese Art und Weise die Identität zu klären und so eine Abschiebung zu ermöglichen. Scheiterte gleichwohl die Abschiebung, bestand nach den Bestimmungen von § 30 Abs. 3 und 4 AuslG selbst bei der Annahme eines eventuellen Mit-Verschuldens des Asylbewerbers zumindest nach zwei Jahren (§ 30 Abs. 4 AuslG) die Chance einer Legalisierung des Aufenthalts.

Das neue Recht verschärft die Situation zu Lasten der Betroffenen und erweitert die Möglichkeiten der Versagung einer Legalisierung. Denn auch dann, wenn bei dem vorerwähnten Beispielsfall die Zwangsvorführung bei der vermeintlichen Heimatbotschaft keine Klärung gebracht hat, und auch dann, wenn der Betroffene Stein und Bein schwört, sämtliche Formulare wahrheitsgemäß ausgefüllt zu haben, kann die Ausländerbehörde mit der bloßen Behauptung, die Angaben seien falsch, weshalb das »Ausreisehindernis« selbst zu vertreten sei, die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis verweigern.

Das Argument, der Ausländer »wisse ja am besten, woher er komme«, ist ein »Totschlag-Argument«, das den Betroffenen immer vorgehalten werden kann und auch dann nicht widerlegt werden kann, wenn der Heimatstaat zu Unrecht die Ausstellung von Papieren

verweigert. Auch wenn es sicherlich nicht der Regel entspricht, dass ein Staat seine Staatsbürger nicht zurücknehmen will, wird man ernstlich wohl nicht bestreiten können, dass manche Staaten – und vornehmlich solche Staaten, die Flüchtlinge produzieren – überhaupt kein Interesse an der Rücknahme ihrer Staatsbürger haben. Bestimmte Minderheiten – etwa als aufständisch verdächtige Gruppen – sind in den Herkunftsstaaten nicht willkommen.

Theoretisch kann man in jedes Land der Erde ausreisen. In der Praxis unterstellen die Behörden, dass eine Ausreise selbst in Kriegs- und Krisengebiete möglich ist, so z. B. in den Kosovo und nach Afghanistan. Den Betroffenen kann vorgehalten werden, dass sie dorthin »freiwillig« ausreisen können, obwohl Abschiebungen wegen der instabilen Situation vor Ort, mangelnden Verkehrsverbindungen oder Einwänden von UN-Organisationen nicht durchgeführt werden können. Es ist zu befürchten, dass auch bei diesen Fallkonstellationen künftig von den Ausländerbehörden behauptet wird, die Betroffenen könnten ja »freiwillig« zurückkehren – obwohl sie es tatsächlich nicht können.

Statt des objektiven Faktums – Abschiebung möglich oder nicht – wird künftig eine eher willkürliche Bewertung einer freiwilligen Ausreisemöglichkeit die harte Grenze zwischen einer Aufenthaltserlaubnis und einer Duldung ziehen.

Bundestagsabgeordnete von Bündnis 90/Die Grünen haben bei der Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes im Bundestag am 1. Juli 2004 erklärt, dass »bei der Frage, ob eine Ausreisemöglichkeit besteht, auch die subjektive Möglichkeit – und damit implizit auch die Zumutbarkeit – der Ausreise zu prüfen ist.« Dies müsse zwingend dazu führen, dass zum Beispiel Minderheiten aus dem Kosovo und Flüchtlingen aus Afghanistan eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden müsse. Es wäre zu begrüßen, wenn sich diese Sichtweise auch bei den Ausländerbehörden – etwa durch Anwendungshinweise zum Gesetz – durchsetzen lassen würde.

Als mögliche Verbesserung wird angesehen, dass künftig die Aufenthaltserlaubnis erteilt werden soll, wenn die Abschiebung seit 18 Monaten ausgesetzt ist. Denn eine Soll-Regelung verpflichtet die Ausländerbehörden stärker als eine Kann-Regelung, zugunsten der Betroffenen zu entscheiden. Aber der Wortlaut der Regelung schließt mit einer Einschränkung an. Eine Aufenthaltserlaubnis darf nur erteilt werden, wenn der Ausländer »unverschuldet an der Ausreise gehindert ist«. Es kommt also darauf an, ob der Betroffene selbst schuld daran ist, dass er nicht freiwillig ausreist.

Die Ausländerbehörde kann nach Gründen suchen, warum der Betreffende nicht dafür gesorgt hat, dass er ausreist. Dies bedeutet im Ergebnis, dass die Soll-Bestimmung schon dadurch außer Kraft gesetzt ist, dass die Ausländerbehörden den Betroffenen die Möglichkeit zur freiwilligen Ausreise entgegen halten können. Die Soll-Regelung kann also von den Ausländerbehörden unterlaufen werden, mit der Folge, dass dann sogar ein gesetzliches Verbot der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis existiert. Was als Verbesserung daherkommt, kann sich in der Praxis als Verschärfung erweisen.

Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen

§ 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 achtzehn 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 macht oder über seine Identität oder Staatsangehörigkeit täuscht, oder zumutbare Anforderungen zur Beseitigung der Ausreisehindernisse nicht erfüllt.«

3.5 Keine Aufenthaltserlaubnis bei offensichtlich unbegründeten Asylanträgen

Flüchtlinge, deren Asylantrag als »offensichtlich unbegründet« (o.u.) nach § 30 Abs. 3 AsylVfG abgelehnt wurde, können keine Aufenthaltserlaubnis bekommen (§ 10 Abs. 3 AufenthG). Damit ist ein erheblicher Teil der heute Geduldeten von vornherein chancenlos. Der Anteil der o.u.-Flüchtlinge an allen abgelehnten Asylbewerbern betrug im Jahr 2003 gut die Hälfte. Man kann davon ausgehen, dass der größte Teil von ihnen nach Abs. 3 (z.B. wegen unsubstantiierten Vortrags) o.u. abgelehnt wurde und nur ein geringer Teil nach Abs. 2 (nur aus wirtschaftlichen Gründen geflohen, oder um einer allgemeinen Notlage oder Krieg zu entgehen). Mangels Statistiken ist eine genaue Analyse

Keine Aufenthaltserlaubnis bei OU-Entscheidungen

§ 10 Abs. 3 AufenthG

»(3) Einem Ausländer, dessen Asylantrag unanfechtbar abgelehnt worden ist oder der seinen Asylantrag zurückgenommen hat, darf vor der Ausreise ein Aufenthaltstitel nur nach Maßgabe des Abschnitts 5 erteilt werden. Sofern der Asylantrag nach § 30 Abs. 3 des Asylverfahrensgesetzes abgelehnt wurde, darf vor der Ausreise kein Aufenthaltstitel erteilt werden. Sätze 1 und 2 finden im Falle eines Anspruchs auf Erteilung eines Aufenthaltstitels keine Anwendung.«

§ 30 Abs. 3 AsylVfG

»(3) Ein unbegründeter Asylantrag ist als offensichtlich unbegründet abzulehnen, wenn

1. in wesentlichen Punkten das Vorbringen des Ausländers nicht substantiiert oder in sich widersprüchlich ist, offenkundig den Tatsachen nicht entspricht oder auf gefälschte oder verfälschte Beweismittel gestützt wird,
2. der Ausländer im Asylverfahren über seine Identität oder Staatsangehörigkeit täuscht oder diese Angaben verweigert,
3. er unter Angabe anderer Personalien einen weiteren Asylantrag oder ein weiteres Asylbegehren anhängig gemacht hat,
4. er den Asylantrag gestellt hat, um eine drohende Aufenthaltsbeendigung abzuwenden, obwohl er zuvor ausreichend Gelegenheit hatte, einen Asylantrag zu stellen,
5. er seine Mitwirkungspflichten nach § 13 Abs.3 Satz 2, § 15 Abs.2 Nr.3 bis 5 oder § 25 Abs.1 gröblich verletzt hat, es sei denn, er hat die Verletzung der Mitwirkungspflichten nicht zu vertreten oder ihm war die Einhaltung der Mitwirkungspflichten aus wichtigen Gründen nicht möglich,
6. er nach §§ 53,54 des Aufenthaltsgesetzes vollziehbar ausgewiesen ist oder
7. er für einen nach diesem Gesetz handlungsunfähigen Ausländer gestellt wird, nachdem zuvor Asylanträge der Eltern oder des allein personsorgeberechtigten Elternteils unanfechtbar abgelehnt worden sind.«

nicht möglich. Bislang ergibt sich aus dem Tenor der Bundesamtsentscheidungen lediglich die Ablehnung als offensichtlich unbegründet, nicht aber der Rechtsgrund. Die Anknüpfung eines humanitären Aufenthaltstitels daran, dass zuvor keine o.u.-Entscheidung ergangen ist, ist nicht sachgerecht. O.u.-Entscheidungen ergehen nicht notwendigerweise aufgrund eines von offizieller Seite als »Missbrauchstatbestand« eingestuft Sachverhalts. Dieser »Missbrauchsverdacht« stellt gleichwohl den gedanklichen Hintergrund der Neuregelung dar.

3.6. Ausgestaltung der Aufenthaltserlaubnis

Für diejenigen, die infolge der geplanten Neuregelungen eine Aufenthaltserlaubnis erhalten können, stellt sich die Frage, welche Verbesserungen überhaupt mit der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis verbunden sind. Klar ist: Es handelt sich um einen erlaubten Aufenthalt. Inhaber der Aufenthaltserlaubnis stehen nicht unter Ausreisedruck und eine Verfestigung ist prinzipiell möglich. Aber: Mit Blick auf die Lebensbedingungen wird die mindere Qualität mancher Aufenthaltserlaubnis deutlich, die sich kaum von der bisherigen Duldung unterscheidet.

Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis nach §§ 23, 24, 25 Abs. 3 bis 5 AufenthG erhalten nicht ohne weiteres eine Beschäftigungserlaubnis. Stattdessen gilt: Vorrangprüfung plus regionale Arbeitsmarktprüfung oder Arbeitserlaubnis für einzelne Berufsgruppen / Wirtschaftszweige plus regionale Arbeitsmarktprüfung (§§ 4, 39 Abs. 2 AufenthG). Weiterhin besteht zumindest die Möglichkeit, den Aufenthalt räumlich zu beschränken (§ 12 Abs. 2 AufenthG), also z.B. die Wohnsitznahme im Bundesland X vorzuschreiben, aber auch die alltägliche Bewegungsfreiheit auf einen engen Radius einzugrenzen. Personen mit Aufenthaltserlaubnis nach §§ 23 Abs. 1 und 24 sowie § 25 Abs. 4 und 5 AufenthG fallen unter das AsylbLG, erhalten also (unter Umständen) lediglich abgesenkte Leistungen, meist in Form entwürdigender Sachleistungen und müssen unter Umständen im Sammellager leben. Das ist eine deutliche Verschärfung. Der Familiennachzug zu Ausländern ist in den Fällen des § 25 Abs. 4 und 5 ausdrücklich ausgeschlossen (§ 29 Abs. 3 AufenthG). Im Fall der Personengruppe des § 25 Abs. 5 ist dies eine klare Verschlechterung.

Kindergeld gibt es im Regelfall nur noch für Asylberechtigte und Konventionsflüchtlinge. Wer die Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3, 4 und 5 erhalten hat, erhält auch kein Bundeserziehungsgeld.

Fazit: Die soziale Ausgestaltung der Aufenthaltserlaubnis ist völlig unzureichend. Darüber hinaus sind die Hürden zur Erlangung einer Aufenthaltserlaubnis unverhältnismäßig hoch. Nur ein Teil der bislang Geduldeten erhält einen legalen Aufenthaltstitel – allerdings mit teilweise den gleichen sozialen Folgen, die die Duldung hatte.

4. Niederlassungserlaubnis: der unbefristete Aufenthaltstitel

Die Niederlassungserlaubnis ist zeitlich und räumlich unbeschränkt. Sie darf nicht mit Nebenbestimmungen versehen werden und berechtigt zur Erwerbstätigkeit.

Positiv ist festzustellen, dass das Zuwanderungsgesetz mit der Niederlassungserlaubnis einen verfestigten Daueraufenthalt vorsieht. Schließlich kursierte bei der Diskussion um die Greencard und andere mögliche Regelungen auch die Idee einer grundsätzlichen Befristung von Aufenthalten. Zu kritisieren ist jedoch, dass auch die Niederlassungserlaubnis wie bisher bei einem längerfristigen Auslandsaufenthalt erlischt und die engen Ausnahmen der Wiederkehrproption nicht erweitert wurden.

Auf dem Weg zum verfestigten Aufenthalt auf der Basis der Niederlassungserlaubnis werden zwischen den einzelnen Zuwanderungsgruppen im Zuwanderungsgesetz jedoch deutliche Unterschiede gemacht: So genannte »Hochqualifizierte« sollen eine Niederlassungserlaubnis von Beginn an erhalten.

Selbstständige, Familienangehörige von Deutschen, aber auch Konventionsflüchtlinge und Asylberechtigte erhalten eine Niederlassungserlaubnis nach drei Jahren (die bei Flüchtlingen mit einer Überprüfung der Asylanererkennung einhergeht). Als Voraussetzung für die Erlangung der Niederlassungserlaubnis sieht das Zuwanderungsgesetz eine mindestens fünfjährige Aufenthaltszeit mit einer Aufenthaltserlaubnis vor. Die zusätzlichen Hürden für eine Erteilung der Niederlassungserlaubnis sind hoch. Sie entsprechen ungefähr denjenigen, die heute für die Erlangung einer Aufenthaltsberechtigung gelten. Unter anderem werden 60 Monate Rentenversicherungsbeiträge – und damit eine fünfjährige sozialversicherungspflichtige Beschäftigung – vorausgesetzt.

Alle Flüchtlinge, die nicht als Asylberechtigte oder Konventionsflüchtlinge anerkannt sind, sondern aus subsidiären Schutzgründen eine Aufenthaltserlaubnis erhalten, können frühestens nach 7 Jahren eine Niederlassungserlaubnis erhalten (§ 26 Abs. 4 AufenthG). Immerhin wird die Zeit des Asylverfahrens auf die Frist angerechnet. Die Duldungszeiten vor dem 1.1.2005 werden nach § 26 Abs. 4 i.v.m. § 102 Abs. 2 AufenthG angerechnet.

Ein Problem stellt sich bei der Aufenthaltsverfestigung für diejenigen Migranten und Flüchtlinge, die lediglich über einen eingeschränkten Arbeitsmarktzugang verfügen. Der heute für viele Geduldete existierende Teufelskreis »ohne Arbeit keine Aufenthaltsgenehmigung – ohne Aufenthaltsgenehmigung keine Arbeit« wird, so ist zu befürchten, nun auf formal höherer Aufenthaltsstufe fortgeführt.

Ein kleines Trostpflaster gibt es nur in der Übergangsregelung des Gesetzes: Es besteht Vertrauensschutz. Wer bereits hier ist, soll seinen Aufenthalt nach den Bestimmungen des alten Ausländergesetzes verfestigen können. Im Bereich der Aufenthaltsverfestigung dürfte es für die bereits hier lebenden Migranten also keine Verschlechterungen geben. Dennoch sollten sie sich schon vor Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes um eine Aufenthaltsverfestigung bemühen.

Jetzt handeln! Beantragen Sie Ihre Aufenthaltsberechtigung oder unbefristete Aufenthaltserlaubnis. (siehe DGB-Kampagne unter: www.migration-online.de)

Hier lebende Ausländer sollten bereits vor Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes ihren Anspruch auf Aufenthaltsverfestigung durchsetzen: Dies bringt viele Vorteile mit sich. Wer bereits jetzt einen Anspruch auf eine Aufenthaltsverfestigung hat, sollte deswegen sofort aktiv werden. Wenn die Voraussetzungen für die Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis oder einer Aufenthaltsberechtigung gegeben sind, sollte möglichst bald ein Antrag gestellt werden. Der entscheidende Vorteil: Der Besitz eines der beiden Daueraufenthaltstitel wird zum 1. Januar 2005 zur Niederlassungserlaubnis umgeschrieben. Die Niederlassungserlaubnis erst danach zu beantragen, dürfte deutlich komplizierter und u.U. auch teurer sein.

III. Bleiberechtsregelung

Das Zuwanderungsgesetz sieht keine Bleiberechtsregelung (Altfallregelung) vor. Im Unterschied zu anderen europäischen Staaten, die umfassende Novellierungen ihres Ausländerrechts mit Bleiberechts-/Legalisierungsregelungen verbunden haben, verpasst das angeblich modernste Zuwanderungsrecht Europas die Chance, einen Schlusstrich unter die Vergangenheit zu ziehen.

Die neuen Regelungen im Zuwanderungsgesetz (§ 23a, § 25 Abs. 4 und 5 AufenthG) können keine Bleiberechtsregelung ersetzen. Die Vielzahl der Fälle würde zu einer Überlastung der Behörden und Gerichte führen. Die Prüfung kann sich über Jahre hinziehen. Die Menschen würden weiterhin auf unbestimmte Zeit im Ungewissen über ihr Schicksal gelassen. Eine Bleiberechtsregelung läge im Interesse der Betroffenen wie auch der Verwaltungen. Eine solche Regelung kann auch nach Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes noch beschlossen werden: als gesetzliche Ände-

rung auf Bundesebene oder von den Innenministern der Bundesländer.

Von den gut 217.000 Geduldeten leben ca. 150.000 bereits länger als sechs Jahre in Deutschland. Die Menschen haben in Deutschland eine neue Heimat gefunden und sind hier verwurzelt. Von ihren Mitbürgern werden sie als Arbeitnehmer, als Sportsfreunde, als Klassenkameraden, als Freunde geschätzt und gebraucht. 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.

Eine unbürokratische Bleiberechtsregelung für die langjährig Geduldeten ist dringend erforderlich. Nur eine solche Regelung kann die Probleme, die die restriktive Anwendung des Ausländerrechts in der Vergangenheit produziert hat, lösen.

IV. Die neue Härtefallregelung

PRO ASYL begrüßt die Einführung der Härtefallregelung als längst überfälliges ausländerrechtliches Instrumentarium. Die Erfahrung hat gezeigt, dass es auf der Basis des geltenden Rechts nicht möglich war, bestimmte Problemfälle zu lösen. Dies lag einerseits an der mangelnden Flexibilität des geltenden Rechts sowie andererseits an der restriktiven Auslegung des Ausländergesetzes durch die Gerichte. Mit der Härtefallregelung besteht nun die Chance, langjährig hier lebenden Ausländern eine Aufenthaltsperspektive zu geben. Dazu müssen die Länder zügig mit der Einrichtung von Härtefallkommissionen beginnen.

Die Härtefallregelung ist nicht ein bloßes obrigkeitsstaatliches Gnadenrecht, sondern eine Selbstverständlichkeit: Ein weltoffenes Ausländerrecht muss auch für diejenigen Menschen ein Bleiberecht ermöglichen, die durch die Raster des Asyl- und Ausländerrechts gefallen sind und deren Ausweisung trotzdem – etwa wegen des langen Aufenthalts – unbillig wäre.

In der Umsetzungsphase muss darauf geachtet werden, dass die Härtefallregelung nicht zur Luftbuchung wird:

- In allen Bundesländern sollten zügig Härtefallkommissionen eingerichtet werden. Richten nur wenige Bundesländer eine Härtefallkommission ein, würde dies eine nicht akzeptable Ungleichbehandlung der Betroffenen darstellen.
- Die Rechtsverordnungen der Länder dürfen nicht von vorneherein einen Großteil der Betroffenen ausschließen. Auch der langjährige Aufenthalt muss einen Härtefall begründen können. Der Bezug von Sozialhilfe oder Arbeitslosengeld II sollte kein Ausschlussgrund werden. Denn ein Großteil der Betroffenen hat nicht einmal eine Arbeitserlaubnis. Von der vorgesehenen Möglichkeit, Unterhaltszahlungen auf Privatpersonen abzuwälzen, sollte kein Gebrauch gemacht werden. Dies wäre unverhältnismäßig.
- In den Härtefallkommissionen sollten, basierend auf den guten Erfahrungen in Nordrhein-Westfalen und anderen Bundesländern, neben staatlichen Stellen auch Flüchtlingsinitiativen, Kirchen, Wohlfahrtsverbände etc. vertreten sein.
- Die Härtefallregelung muss über 2009 hinaus ver-

längert werden. Das Auslaufen der Regelung, wie es das Zuwanderungsgesetz vorsieht, entspricht nicht den Bedürfnissen der Praxis. Es ist nicht damit zu rechnen, dass es in fünf Jahren keine Härtefälle mehr gibt.

Zusammensetzung

Die Zusammensetzung der Härtefallkommissionen spielt eine wichtige Rolle. Denkbar ist eine Beteiligung von Vertretern der Landesinnenministerien, der Kommunen, der Ausländerbeauftragten, der Kirchen, der Wohlfahrtsverbände und von Flüchtlingsorganisationen. Ob diese Kommissionen eher zugunsten von Ausländern und Flüchtlingen entscheiden, wird stark von dem Proportionsverhältnis zwischen den beteiligten Kräften abhängen.

Das Verfahren

Anträge zur Feststellung von Härtefällen können nur von der Kommission eingebracht werden und nicht von den Betroffenen selbst. Dieses Selbstbefassungsrecht

wurde ausdrücklich im § 23a AufenthG festgeschrieben.

Die Aufgabe der Härtefallkommission ist es, festzustellen, ob ein Härtefall gegeben ist. Die endgültige Entscheidung darüber, ob der Aufenthaltstitel erteilt wird, trifft die oberste Landesbehörde. Die nähere Ausgestaltung des Verfahrens wird durch eine Landesverordnung geregelt. Hier besteht die Gefahr, dass die Länder ihren Gestaltungsspielraum dazu nutzen, das Verfahren möglichst restriktiv auszugestalten. Es muss darauf geachtet werden, dass Ausschlussgründe nicht dazu führen, dass faktisch kaum jemand von der Härtefallregelung profitieren kann. Insbesondere der Sozialhilfebezug sollte nicht zu einem Ausschluss führen.

Rechtsweg?

Die Verhandlungsführer der Parteien im Gesetzgebungsverfahren haben ihre Absicht erklärt, dass die Härtefallregelung keine Möglichkeit zur Klage eröffnen soll. Rechtstechnisch wurde diese Intention so umge-

Härtefallregelung

§ 23a AufenthG

- »(1) Die oberste Landesbehörde darf anordnen, dass einem Ausländer, der vollziehbar ausreisepflichtig ist, abweichend von den in diesem Gesetz festgelegten Erteilungs- und Verlängerungsvoraussetzungen für einen Aufenthaltstitel eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird, wenn eine von der Landesregierung durch Rechtsverordnung eingerichtete Härtefallkommission darum ersucht (Härtefallersuchen). Die Anordnung kann im Einzelfall unter Berücksichtigung des Umstandes erfolgen, ob der Lebensunterhalt des Ausländers gesichert ist oder eine Verpflichtungserklärung nach § 68 abgegeben wird. Die Annahme eines Härtefalls ist in der Regel ausgeschlossen, wenn der Ausländer Straftaten von erheblichem Gewicht begangen hat. Die Befugnis zur Aufenthaltsgewährung steht ausschließlich im öffentlichen Interesse und begründet keine eigenen Rechte des Ausländers.
- (2) Die Landesregierungen werden ermächtigt, durch Rechtsverordnung eine Härtefallkommission nach Absatz 1 einzurichten, das Verfahren, Ausschlussgründe und qualifizierte Anforderungen an eine Verpflichtungserklärung nach Absatz 1 Satz 2

einschließlich vom Verpflichtungsgeber zu erfüllender Voraussetzungen zu bestimmen sowie die Anordnungsbefugnis nach Absatz 1 Satz 1 auf andere Stellen zu übertragen. Die Härtefallkommissionen werden ausschließlich im Wege der Selbstbefassung tätig. Dritte können nicht verlangen, dass eine Härtefallkommission sich mit einem bestimmten Einzelfall befasst oder eine bestimmte Entscheidung trifft. Die Entscheidung für ein Härtefallersuchen setzt voraus, dass nach den Feststellungen der Härtefallkommission dringende humanitäre oder persönliche Gründe die weitere Anwesenheit des Ausländers im Bundesgebiet rechtfertigen.

- (3) Verzieht ein sozialhilfebedürftiger Ausländer, dem eine Aufenthaltserlaubnis nach Absatz 1 erteilt wurde, in den Zuständigkeitsbereich eines anderen Leistungsträgers, ist der Träger der Sozialhilfe, in dessen Zuständigkeitsbereich eine Ausländerbehörde die Aufenthaltserlaubnis erteilt hat, längstens für die Dauer von drei Jahren ab Erteilung der Aufenthaltserlaubnis dem nunmehr zuständigen örtlichen Träger der Sozialhilfe zur Kostenerstattung verpflichtet. Dies gilt entsprechend für die in § 6 Nr. 2 Zweites Buch Sozialgesetzbuch genannten Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts.«

setzt, dass das Rechtsschutzinteresse per Gesetz ausgeschlossen wurde: »Die Befugnis zur Aufenthaltsgewährung steht ausschließlich im öffentlichen Interesse und begründet keine eigenen Rechte des Ausländers« (§ 23 Abs. 1 S. 4 AufenthG). Fehlt ein solches Rechtsschutzinteresse, sind Klagen unzulässig.

Dieser Ausschluss jeglichen Rechtsschutzes könnte gegen die verfassungsmäßig verbürgte Rechtsweggarantie (Art. 19 Abs. 4 GG) verstoßen. Danach wird jeder Person ein lückenloser gerichtlicher Rechtsschutz gegen behauptete rechtswidrige Eingriffe der öffentlichen Gewalt in ihre Rechte garantiert. Insbesondere in Hinblick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 3 GG) und das Willkürverbot kommt eine Eröffnung des Rechtsweges in Betracht. Ob bei der Ablehnung eines Härtefallantrages keinerlei Rechtsschutz möglich ist, wird verfassungsrechtlich zu klären sein.

Aufschiebende Wirkung?

Im Gegensatz zu anderen ausländerrechtlichen Verfahren schützt der Härtefallantrag den Ausländer nicht verlässlich vor der Abschiebung. Rechtlich hat der Antrag keine aufschiebende Wirkung. Dennoch ist davon auszugehen, dass in vielen Bundesländern faktisch für die Zeit des laufenden Verfahrens keine Abschiebungen durchgeführt werden. Die Weisungslage sieht dies in einigen Bundesländern bereits vor. Wenn die Kommission einen Härtefall bejaht, wendet sie sich an die Ausländerbehörde und ersucht diese, dem betroffenen Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen.

V. Vorübergehender Schutz

Mit § 24 AufenthG wird die Richtlinie der Europäischen Union vom 20. Juli 2001 umgesetzt. Sie ermöglicht ein europaweit koordiniertes Vorgehen bei der Aufnahme von Flüchtlingen.

Ein vorübergehender Schutz findet nur statt, wenn ein entsprechender Beschluss des Rates der EU gefasst wird. Außerdem müssen die jeweiligen Mitgliedstaaten ihre Bereitschaft zur Aufnahme der Flüchtlinge erklärt haben. Auch die Flüchtlinge müssen mit ihrer Zuweisung in das entsprechende europäische Land einverstanden sein. Die Dauer des vorübergehenden Schutzes beträgt grundsätzlich ein Jahr. Wird der vorübergehende Schutz nicht beendet, so verlängert er sich automatisch um jeweils sechs Monate. Wer unter den vorübergehenden Schutz fällt, darf von einer selbständigen Arbeit nicht ausgeschlossen werden. Ansonsten unterliegen die Flüchtlinge den gängigen Restriktionen beim Zugang zum Arbeitsmarkt.

Eine vorübergehende Schutzgewährung war in Deutschland bereits vor Erlass der Richtlinie vorgesehen (§ 32a Ausländergesetz). Erstmals wurde im Kosovo-Krieg 1999 die Bürgerkriegsregelung angewandt. Das Problem bestand stets darin, dass die Flüchtlinge von einer Asylantragstellung durch die vorübergehende Schutzgewährung faktisch ausgeschlossen waren. Denn grundsätzlich wurde eine Aufenthaltserlaubnis nur gewährt, wenn kein Asylantrag gestellt wurde. Die Flüchtlinge waren vor die Wahl gestellt: Entweder

sie nahmen den sicheren Aufenthaltsstatus sofort an, wodurch sie aber mit Ablauf der Schutzdauer kein Aufenthaltsrecht mehr hatten. Oder sie setzten auf das Asylverfahren, um eine langfristige Bleibeperspektive zu erreichen – mit ungewissem Ausgang. Dieser Entscheidungszwang wurde nun durch die EU-Richtlinie aufgehoben. Artikel 17 der Richtlinie verbietet den Ausschluss von der Asylantragstellung. Allerdings wird das Asylverfahren während der vorübergehenden Schutzgewährung ausgesetzt, so dass erst nach dessen Ablauf eine Asylprüfung durchgeführt wird.

Anders als im Asylverfahren sieht das Konzept des vorübergehenden Schutzes keine Asylprüfung im Einzelfall vor. Der Flüchtlingsschutz erfolgt nach Kontingenten. Es handelt sich um ein politisches Schutzkonzept, das in der Praxis oftmals gegen den menschenrechtlichen Ansatz des Asylrechts ausgespielt wird. Flüchtlinge, denen eigentlich ein individueller Schutzanspruch zusteht, werden aus dem Asylverfahren herausgehalten und stattdessen zur politischen Jongliermasse europäischer Machtinteressen degradiert. Für Flüchtlinge insgesamt ist der »unbürokratische« Schutzansatz also nicht unbedingt vorteilhaft.

VI. Familiennachzug

Das System des Familiennachzugs wurde durch das Zuwanderungsgesetz neu austariert. Geblieben ist es bei dem Mehrklassensystem beim Familiennachzug. Viele Ausländer können ihre Familien gar nicht nachholen, andere ihre Kinder nur, bis sie 16 Jahre alt sind, wieder anderen ist dies bis zur Volljährigkeit der Kinder möglich. Beim Ehegattennachzug wird danach unterschieden, wie gefestigt der Aufenthaltstitel ist und ob die Ehe bereits vor der Einwanderung bzw. Einreise bestand.

Weiterhin liegt den Neuregelungen wie bisher die Vorstellung zugrunde, dass grundsätzlich nur der Kernfamilie ein Zusammenleben ermöglicht werden müsse. Dies entspricht nicht den Bedürfnissen der Betroffenen. Zum Beispiel können Großeltern, die ihren Lebensabend bei ihren Kindern in Deutschland verbringen möchten – sei es um sich um die Enkelkinder zu kümmern oder aber weil sie selbst pflegebedürftig sind nicht ohne weiteres zu ihren Kindern nachziehen. Für diese Problemkonstellationen bietet das neue Recht keine angemessenen Lösungen an.

1. Allgemeine Voraussetzungen für den Familiennachzug

Der Familiennachzug wird nach wie vor davon abhängig gemacht, dass ausreichender Wohnraum vorhanden ist und der Lebensunterhalt gesichert ist, insbesondere nicht Sozialhilfe (künftig wohl auch Arbeitslosengeld II) bezogen wird. Dies ist eine Hürde, die für viele Ausländer nicht zu nehmen ist. Besonders für diejenigen Ausländer, die mit Arbeitsverboten überzogen werden oder aufgrund der Vorrangprüfung für deutsche Arbeitnehmer einfach keinen Arbeitsplatz finden, stehen die Chancen auf Familienzusammenführung schlecht. Hier wird die skandalöse Praxis der Vergangenheit fortgeschrieben.

1.1. Kindernachzug

Noch in der ersten Lesung des Zuwanderungsgesetzes sollte das Kindernachzugsalter für nichtprivilegierte Gruppen auf 12 Jahre herabgesetzt werden. Im Vermittlungsausschuss wurde dies wieder rückgängig gemacht. Öffentlich wurde nicht kommuniziert, warum die CDU/CSU von einer ihrer zentralen Forderungen abgerückt ist. Vermuten lässt sich, dass das schwebende Verfahren beim Europäischen Gerichtshof zur EU-Familienzusammenführungsrichtlinie Grund für das Einlenken war. Denn Deutschland hatte die 12-Jahresgrenze in die Richtlinie hineinverhandelt, woraufhin u.a. das Europäische Parlament Klage vor dem EuGH erhoben hatte. Offensichtlich wurde mit einem Erfolg der Klage gerechnet.

Altes Recht: Kindernachzug

§§ 17, 20 AuslG

Anspruch auf Nachzug:

- Allgemeine Bedingungen:
 - ausreichender Wohnraum
 - gesicherter Lebensunterhalt
 - kein Ausweisungsgrund

 - Spezielle Bedingungen:
 - anerkannter Asylberechtigter (ein Elternteil reicht) und
 - das nachziehende Kind ist ledig und unter 18 Jahre
- oder
- beide Eltern besitzen eine Aufenthaltsberechtigung oder Aufenthaltserlaubnis und
 - das nachziehende Kind ist ledig und unter 16 Jahre

Nachzug nach Ermessen:

- Konventionsflüchtlinge
- Sonstige Ausländer

Neues Recht: Kindernachzug

§§ 5, 27, 32 AufenthG

Anspruch auf Nachzug:

- Allgemeine Bedingungen:
 - ausreichender Wohnraum
 - gesicherter Lebensunterhalt
 - kein Ausweisungsgrund

 - Spezielle Bedingungen:
 - anerkannter Asylberechtigter oder GFK-Flüchtling (ein Elternteil reicht) und
 - das nachziehende Kind ist ledig und unter 18 Jahre
- oder
- Niederlassungserlaubnis als Hochqualifizierter (ein Elternteil reicht) und
 - das nachziehende Kind ist ledig und unter 18 Jahre
- oder
- Kinder wandern zusammen mit Eltern ein
- oder
- beide Eltern besitzen Niederlassungserlaubnis oder Aufenthaltserlaubnis und
 - das nachziehende Kind ist ledig und unter 16 Jahre (Ausnahme möglich bei Nachweis von deutschen Sprachkenntnissen)

Nachzug nach Ermessen:

- Sonstige Ausländer

Die allgemeine Systematik des Kindernachzugs wurde im Wesentlichen beibehalten. Die Fallkonstellationen, in denen Kinder hier lebender Ausländer bis zu einem Alter von 18 Jahren nachzugsberechtigt sind, wurden

ausgeweitet. Bei den in Deutschland lebenden Eltern kann es sich nicht mehr nur um Asylberechtigte handeln, sondern auch um Konventionsflüchtlinge oder Hochqualifizierte.

Altes Recht: Ehegattennachzug

§§ 17, 18 AuslG

- Allgemeine Bedingungen:
 - ausreichender Wohnraum
 - gesicherter Lebensunterhalt
 - kein Ausweisungsgrund

- Spezielle Bedingungen:
 - Aufenthaltsberechtigung

- oder
 - anerkannter Asylberechtigter

- oder
 - Aufenthaltserlaubnis reicht, wenn die Ehe schon vor der Einreise bestand

- oder
 - in BRD Geborener/minderjährig Eingereister: wenn Aufenthaltsberechtigung oder -erlaubnis, 8 Jahre Aufenthalt und erreichte Volljährigkeit

Neues Recht: Ehegattennachzug

§§ 5, 27, 29, 30 AufenthG

- Allgemeine Bedingungen:
 - ausreichender Wohnraum
 - gesicherter Lebensunterhalt
 - kein Ausweisungsgrund

- Spezielle Bedingungen:
 - Niederlassungserlaubnis

- oder
 - anerkannter Asylberechtigter oder GFK-Flüchtling

- oder
 - Aufenthaltserlaubnis seit 5 Jahren, auch wenn Ehe erst nach Einreise geschlossen

- oder
 - Aufenthaltserlaubnis, Ehe bestand schon bei Einreise und ein Aufenthalt von über 1 Jahr zu erwarten

1.2. Ehegattennachzug

Das System des Ehegattennachzugs hat sich kaum geändert. Verbessert hat sich die Rechtslage, wenn die Ehe erst nach der Einreise nach Deutschland begründet wurde. Bisher hat die Ausländerbehörde den Nachzug nach ihrem Ermessen erlaubt oder verwehrt. Ein Anspruch bestand nicht. Nach dem neuen Recht ist für den Fall ein verbindlicher Anspruch auf Ehegattennachzug gegeben, wenn der in Deutschland lebende Ehegatte bereits seit fünf Jahren eine Aufenthaltserlaubnis besitzt.

2. Familiennachzug zu Asylberechtigten und Konventionsflüchtlingen

Anerkannte Asylberechtigte und Konventionsflüchtlinge haben einen Anspruch auf Familiennachzug. Die Altersgrenze für nachziehende Kinder liegt bei 18 Jahren.

Der Familiennachzug wird nach wie vor von allgemeinen Voraussetzungen abhängig gemacht: Es muss ausreichender Wohnraum zur Verfügung stehen (§ 29 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG); der Lebensunterhalt muss gesichert sein (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG) und es darf kein Ausweisungsgrund vorliegen (§ 5 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG).

Nach § 29 Abs. 2 AufenthG kann für Asylberechtigte und Konventionsflüchtlinge jedoch von der Voraussetzung der Lebensunterhaltssicherung (§§ 29 Abs. 2 i.V.m. 5 I Nr. 1 AufenthG) und des Wohnraumerfordernisses (§§ 29 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 Nr. 2 AufenthG) abgesehen werden. Bezogen auf Konventionsflüchtlinge ist insoweit eine Verbesserung gegenüber der bisherigen Praxis zu konstatieren.

3. Familiennachzug bei Aufenthalt aus sonstigen humanitären Gründen

Neu ist, dass ein Familiennachzug »in den Fällen des § 25 Abs. 4 und 5 nicht gewährt« wird. Dieser völlige Ausschluss vom Familiennachzug wird mit dem lediglich vorübergehenden Charakter des Aufenthaltes bzw. mit der bestehenden Ausreisepflicht begründet. Hier orientiert sich das Zuwanderungsgesetz nicht an den praktischen Erfahrungen, dass der ursprünglich vorübergehende Charakter des Aufenthaltes einen jahrelangen Aufenthalt eben nicht ausschließt. Der generelle Ausschluss des Familiennachzugs geht daher an der Realität vorbei und dürfte Anlass zur Klage vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte geben.

Ausländer, die nach der neuen Härtefallregelung ein Bleiberecht bekommen, sind übrigens nicht generell von der Familienzusammenführung ausgeschlossen.

Bei Flüchtlingen, die auf Grundlage der Europäischen Menschenrechtskonvention oder aus anderen Gründen Abschiebungsschutz erhalten, wird sich der Familiennachzug auch in Zukunft äußerst schwierig gestalten. Zwar ist ihr Aufenthaltsstatus mit der Aufenthaltserlaubnis im Vergleich jedenfalls zur bisherigen Duldung deutlich aufgewertet. Praktisch wird ihnen dies in puncto Familienzusammenführung jedoch nicht viel bringen. Von den allgemeinen Hürden abgesehen, darf bei ihnen der Nachzug nur »aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik« erteilt werden. Aus der Gesetzesbegründung geht hervor, dass die familiären Bindungen allein keinen Nachzug rechtfertigen, sondern weitere humanitäre Gründe erforderlich sind. Hier wurde eine unklare Vorschrift geschaffen, die es den Ausländerbehörden ermöglicht, den Familiennachzug weitgehend zu begrenzen.

VII. Arbeitsmarktzugang

Das Zuwanderungsgesetz hat den Ausschluss vom Arbeitsmarkt für viele Gruppen von Ausländern nicht beseitigt. Entgegen den DGB-Forderungen werden auch viele der bereits lange hier Lebenden weiterhin vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen bleiben. Das ist inakzeptabel. Menschen, die sich faktisch über längere Zeit hinweg in Deutschland aufhalten, weil sie letztlich nicht abgeschoben werden können, müssen einen Rechtsanspruch auf Arbeitsmarktzugang haben. Es macht keinen Sinn, eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen und damit ausländerrechtlich einen Schritt in Richtung Integration zu ermöglichen, wenn diese mit dem Mittel der Arbeitsmarktpolitik gleichzeitig behindert wird.

Nur für Asylberechtigte und Konventionsflüchtlinge sowie für Angehörige von Deutschen und generell für alle Personen mit Niederlassungserlaubnis gibt es einen unbeschränkten Arbeitsmarktzugang. Sie sind damit Deutschen gleichgestellt. Menschen, die über den Familiennachzug nach Deutschland kommen, dürfen unter denselben Voraussetzungen arbeiten wie ihre Angehörigen.

Das Zuwanderungsgesetz sieht ansonsten eine Vielzahl von Hürden beim Arbeitsmarktzugang vor. Wie hoch sie sein werden und wie viele Betroffene letztendlich von der Aufnahme einer Arbeitstätigkeit abgehalten werden, hängt unter anderem davon ab, wie die Rechtsverordnung gestaltet wird, die die Einzelheiten des Arbeitsmarktzugangs regeln wird. Die entsprechende Vorschrift sieht vor, dass ein Aufenthaltstitel, der einem Ausländer die Ausübung einer Beschäftigung erlaubt, nur mit Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit erteilt werden darf, soweit durch Rechtsverordnung nicht etwas anderes bestimmt ist. Die vorgesehene Rechtsverordnung könnte also auch weniger restriktive Regelungen enthalten, als dies gesetzlich bisher vorgesehen ist.

1. Arbeitsmarktzugang für Geduldete

Im Zuwanderungsgesetz selbst wurde der Arbeitsmarktzugang für Geduldete nicht festgeschrieben. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit kann ihnen per Rechtsverordnung die Beschäftigungsaufnahme erlauben. Es ist wahrscheinlich, dass die Verordnung zumindest die bisherige Rechtslage fort-schreibt: d.h. einen nachrangigen Arbeitsmarktzugang für Geduldete nach einem Jahr Wartezeit. Nach altem Recht ist der Arbeitsmarktzugang auch nach der Ver-sagung einer Aufenthaltsgenehmigung bis zum Eintritt der Vollziehbarkeit der Ausreisepflicht möglich. Diese Regelung ist im Interesse aller Seiten flexibel. Dies spricht gegen eine Verschlechterung.

2. Nachrangiger Arbeitsmarktzugang

Folgende Personen werden nur einen so genannten nachrangigen Arbeitsmarktzugang haben:

Personen

- die vorübergehenden Schutz genießen,
- die nach der Europäischen Menschenrechtskonvention und aus anderen Gründen vor Abschiebung geschützt sind,
- die eine Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen besitzen
- oder als Familienangehörige von Personen nachziehen, die selbst nur einen nachrangigen Arbeitsmarktzugang haben,
- Asylbewerber nach einem Jahr Wartefrist,
- Geduldete nach einem Jahr Wartefrist, wenn dies in der Beschäftigungsverordnung geregelt wird.

Die individuelle Vorrangprüfung, schon heute vielfach ein – auch von der Arbeitgeberseite abgelehntes – bürokratisches Hemmnis bei der Arbeitssuche, bleibt bestehen. Alternativ – wohl nur in Ausnahmefällen – kommt eine Arbeitserlaubnis für bestimmte Berufsgruppen bzw. Wirtschaftszweige in Betracht. In beiden Fällen allerdings ist eine regionale Arbeitsmarktprüfung vorgesehen.

Besonders schwierig ist der Arbeitsmarktzugang für Menschen, die in Gebieten wohnen, in denen aufgrund der regionalen Arbeitsmarktlage schon jetzt praktisch keine nachrangigen Arbeitserlaubnisse erteilt werden (zum Beispiel Ostdeutschland, Berlin).

3. Übergangsregelungen

Nach der Übergangsregelung des Zuwanderungsgesetzes behalten Personen, die vor Inkrafttreten des Gesetzes eine Arbeitserlaubnis oder Arbeitsberechtigung erhielten, nach Inkrafttreten des Gesetzes einen entsprechenden Arbeitsmarktzugang (§ 105 AufenthG).

VIII. Einwanderung / Arbeitsmigration

In der Debatte um das Zuwanderungsgesetz wurde anerkannt, dass Deutschland ein Einwanderungsland ist. Hinter diese Einsicht wird auch die Union nicht mehr zurück können.

Allerdings wurden im Zuwanderungsgesetz nicht die richtigen Konsequenzen daraus gezogen. Die Fehler der Vergangenheit werden nicht behoben.

Zum Beispiel droht hier aufgewachsenen Migranten der 2. und 3. Generation die Ausweisung, wenn sie straffällig geworden sind. Die Ausweisung von Straffälligen wird seit langem als unangemessene Doppelbestrafung kritisiert.

Eine in die Zukunft gerichtete Einwanderungspolitik, wie von der Unabhängigen Kommission Zuwanderung unter der Leitung Rita Süßmuths gefordert, findet nicht statt. Im Grunde sieht das neue Gesetz nur für wenige privilegierte Gruppen die Einwanderungsmöglichkeiten vor:

■ **Hochqualifizierte:** Hochqualifizierten kann – »in besonderen Fällen« – eine Niederlassungserlaubnis erteilt werden – jedoch nur, wenn ein konkretes Arbeitsplatzangebot vorliegt. Der Kreis der Hochqualifizierten im Sinne des neuen Aufenthaltsgesetzes ist eng: Für leitende Angestellte z.B. muss das Einkommen mindestens dem Doppelten der Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Krankenversicherung (ca. 3.500 €) entsprechen, also ein Monatseinkommen von ca. 7.000 €. Schon bisher konnte – tausendfach praktiziert – hochqualifizierten Arbeitskräften eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden! Die neue Einschränkung »in besonderen Fällen« könnte sich hier sogar als Bremser erweisen.

■ **Selbständige:** Selbständige können in der Regel einwandern, wenn sie mindestens eine Million Euro investieren und zehn Arbeitsplätze schaffen – eine absurd hohe Hürde! Unternehmer mit einer guten Geschäftsidee oder guten Handelskontakten werden aussortiert, wenn sie nicht die eine Million mitbringen. Hier werden Potentiale abgewürgt statt sie zu fördern.

■ **Hochschulabsolventen:** Viel war davon die Rede, dass ausländischen Studierenden der Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt eröffnet werden sollte. Herausgekommen ist auch hier eine denkbar restriktive Regelung.

Die Ausländerbehörde kann dem Studienabsolventen erlauben, sich nach erfolgreichem Hochschulabschluss ein Jahr lang in Deutschland aufzuhalten. Allerdings muss an der Beschäftigung ein »öffentliches Interesse« bestehen, die Beschäftigung muss dem Abschluss angemessen sein und es gilt das Vorrangprinzip. Eine Liberalisierung im Vergleich zum geltenden Recht ist dies nicht!

Die Aufhebung des allgemeinen Anwerbstopps von 1973 sowie die Einführung des Punktesystems hat die Union zu Fall gebracht. Nun sieht das Zuwanderungsgesetz lediglich vor, durch Verordnungen – nach den »Erfordernissen des Wirtschaftsstandortes Deutschland« – für bestimmte Berufsgruppen Arbeitsmigration zu erlauben.

Der Bericht der Süßmuth-Kommission hatte davor gewarnt, bei der dauerhaften Zuwanderung den aktuellen Bedarf am Arbeitsmarkt zum zentralen Kriterium zu machen. Dies sei nicht zielkonform, da dies kein langfristiges Kriterium sei (Bericht, S. 92). Die Macher des Zuwanderungsgesetzes haben sich von entgegengesetzten Vorstellungen leiten lassen: Einwanderung soll vom akuten Arbeitskräftebedarf abhängig gemacht werden. Aber selbst diese Absicht löst das Zuwanderungsgesetz nicht ein – wie ein genauer Blick in das neue Regelwerk zeigt.

IX. "Terrorabwehr" durch Aushebelung des Rechtsstaates

Bereits die ersten beiden Anti-Terror-Pakete aus dem Jahr 2001 sind in das Zuwanderungsgesetz integriert worden. Nach den Anschlägen von Madrid im März 2004 wurden erneut mit neuen Gesetzesverschärfungen die rechtsstaatlichen Garantien für in Deutschland lebende Migranten zurückgeschraubt.

1. Verschärfung des Ausweisungsrechts

Das Ausweisungsrecht wurde deutlich verschärft. Die in den Verhandlungen immer wieder vorgebrachte Behauptung, dass heute nur verurteilte Straftäter oder gar nur zu einer bestimmten Strafe verurteilte Täter ausgewiesen werden können, ist nicht richtig. Eine Verurteilung ist schon nach der bisherigen Rechtslage für eine Ausweisung nicht notwendig.

Gemäß § 55 Abs. 1 Ausländergesetz können Ausländer ausgewiesen werden, deren Aufenthalt »die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder sonstige erhebliche Interessen beeinträchtigt«. Eine Verurteilung wird nicht vorausgesetzt. Auch die Bestimmungen, mit denen nach dem 11. September 2001 die Ausweisung im Hinblick auf die Terrorismusgefahr erleichtert wurde, setzten nicht einmal ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren voraus. Es genügt vielmehr, dass der Ausländer bei einer sicherheitsrechtlichen Befragung falsche Auskunft gegeben hat. Dies offenbart den populistischen Charakter der geführten Debatte.

Die neuen Ausweisungstatbestände:

■ Zwingende Ausweisung

Wer wegen »Einschleusen von Ausländern« zu einer Freiheitsstrafe ohne Bewährung verurteilt worden ist, ist zwingend auszuweisen (§ 53 Nr. 3 AufenthG).

■ Regel-Ausweisung

Die Regel-Ausweisung eines Ausländer ist gemäß § 54 AufenthG vorgesehen, wenn

- »Tatsachen die Schlussfolgerung rechtfertigen, dass er einer Vereinigung angehört oder einer Vereinigung angehört hat, die den Terrorismus unterstützt oder er eine derartige Vereinigung unterstützt oder unterstützt hat ... «
- »er die freiheitliche demokratische Grundordnung oder die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland gefährdet oder sich bei der Verfolgung politischer Ziele an Gewalttätigkeiten beteiligt oder öffentlich zur Gewaltanwendung aufruft oder mit Gewaltanwendung droht«
- »er zu den Leitern eines Vereins gehörte, der unanfechtbar verboten wurde, weil seine Zwecke oder seine Tätigkeit den Strafgesetzen zuwiderlaufen oder er sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder den Gedanken der Völkerverständigung richtet.«

Für diese Personengruppe wurde u.a. die gesetzliche Pflicht eingeführt, sich einmal wöchentlich bei der zuständigen polizeilichen Dienststelle zu melden. Weiterhin kann die Ausländerbehörde dem Betroffenen verbieten, bestimmte Kommunikationsmittel oder -dienste zu nutzen (§ 54a AufenthG).

■ »Hassprediger« – Ermessensausweisung

Wer öffentlich z.B. terroristische Taten in einer Weise billigt oder dafür wirbt, die geeignet ist, die öffentliche Sicherheit oder Ordnung zu stören, kann künftig ausgewiesen werden (§ 55 AufenthG). So entschlossen die Ausweisung von so genannten »Hasspredigern« daherkommen mag, so schwierig werden die Abgrenzungsprobleme in der Praxis sein. Im Falle massiver Straftaten greift ohnehin die Härte des Ausländergesetzes. Bloße Meinungsäußerungen hingegen mit der Ausweisung zu sanktionieren, setzt am falschen Ende an. Personen, die an terroristischen Anschlägen beteiligt waren, sind häufig gerade nicht vorher öffentlich als »Hassprediger« in Erscheinung getreten.

2. Beschleunigte Abschiebung

Zum Arsenal der neuen sicherheitspolitischen Vorstöße gehört auch die beschleunigte Abschiebung von terrorismusverdächtigen Ausländern. Aufgrund des neuen § 58 a AufenthG kann die oberste Landesbehörde (oder durch Übernahme das Bundesinnenministerium) „gegen einen Ausländer aufgrund einer auf Tatsachen gestützten Prognose zur Abwehr einer besonderen Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder einer terroristischen Gefahr ohne vorhergehende Ausweisung eine Abschiebungsanordnung erlassen.« Das Besondere an dieser neuen Vorschrift ist, dass Ausweisungs- und Abschiebungsverfahren zusammengelegt werden. Die Abschiebungsanordnung ist sofort vollziehbar, einer Abschiebungsandrohung bedarf es nicht.

Rechtstaatlich bedenklich erscheint der Bewertungsmaßstab für die Abschiebungsanordnung: Eine Gefahrprognose soll ausreichen, die sich auf Tatsachen stützen muss. Welche Beweiskraft die Tatsachen haben sollen, bleibt unklar. Auch jeder Verdacht gründet sich auf Tatsachenfeststellungen. Hier besteht die Gefahr, dass es zu Abschiebungen kommt, die sich auf einen bloßen Verdacht gründen.

Rechtsmittel müssen innerhalb von sieben Tagen beim Bundesverwaltungsgericht (§ 50 Abs. 1 Nr. 3 VwGO) eingelegt werden.

Die bereits getroffenen Feststellungen von Abschiebungsverboten gem. § 60 Abs. 1 bis 8 AufenthG sollen für die Entscheidung nach § 58a AufenthG nicht bindend sein, sondern eigenständig von der obersten Landesbehörde bzw. dem Bundesinnenminister geprüft werden.

Da das Innenministerium angekündigt hat, in das Verfahren die parlamentarische Kommission für die Geheimdienstkontrolle einbeziehen zu wollen, drängt sich der Schluss auf, dass das Gericht möglicherweise auf der Basis von Geheimdienstinformationen ohne Quellennennung entscheiden soll. Stützt sich die Gefährdungsprognose auf solche diffusen Geheimdienstquellen, dann wäre ein effektiver Rechtsschutz erschwert.

3. Regelanfragen beim Verfassungsschutz

Die Union hat mit großem Getöse durchgesetzt, was schon längst Realität ist: Bei Einbürgerungen und der Erteilung eines Daueraufenthaltsstatus sollen verpflichtende Regelanfragen beim Verfassungsschutz durchgeführt werden.

Bereits in Reaktion auf den 11. September 2001 wurden diese Sicherheitsüberprüfungen bei Einbürgerungen in allen Bundesländern eingeführt. Die Rechtsgrundlage hierfür hat die rot-grüne Staatsbürgerschaftsreform geliefert. In der Praxis führt die Regelanfrage bei den Verfassungsschutzämtern dazu, dass sich die Einbürgerungen noch weiter in die Länge ziehen.

Sicherheitsrelevante Erkenntnisse kommen so gut wie nie zu Tage. Die Sicherheitsbedenken haben oft wenig Substanz. Die geheimdienstliche Überprüfung führt vor allem zu Misstrauen auf Seiten der Migranten: Für die zum Teil schon seit mehreren Generationen in Deutschland lebenden Migranten ist das Einbürgerungsverfahren noch unattraktiver geworden.

Auch die nun obligatorischen Anfragen beim Verfassungsschutz vor der Erteilung oder Verlängerung eines Aufenthaltstitels sind heute schon möglich. Die Resultate sind auch hier dieselben: kaum relevante Erkenntnisse – die Verfahren ziehen sich in die Länge –, die Betroffenen werden stigmatisiert.

4. Warndatei

Mit Parolen wie »Datenschutz darf nicht zum Täter-schutz werden« machen sich Innenpolitiker für die Einführung einer so genannten Warndatei stark. Die rot-grüne Bundesregierung hat sich nun im Zuge der Beratungen um das Zuwanderungsgesetz selbst verpflichtet, sich für eine »visumsrechtliche Warndatei« auf europäischer Ebene einzusetzen. Sie soll »zur Feststellung von Versagensgründen oder zur Prüfung von Sicherheitsbedenken im Visumverfahren« EU-weit aufgebaut werden. Alle Stellen, die Visa und Aufenthaltsgenehmigungen erteilen, sollen Zugriff auf eine zentrale Datei bekommen, in der alle Personen und Organisationen erfasst werden sollen, die im Zusammenhang mit unerlaubter Einreise etc. aufgefallen sind. Daneben soll eine gezielte Beobachtung von Personen ermöglicht werden, die aus Staaten eingereist sind, in denen »islamistische Terroristen vornehmlich angeworben werden«. Erfasst werden sollen – so die Pläne

– auch Personen, die sich durch die Einladung bestimmter Ausländer verdächtig gemacht hätten. Die Anti-Terror-Pakete 2001 haben den Datenschutz für hier lebende Migranten bereits weitestgehend ausgehöhlt. Die Einführung einer »Warndatei« würde hier lebende Migranten aus bestimmten Herkunftsländern unter Generalverdacht des Terrorismus stellen.

6. Sicherungshaft: nur verschoben?

Die diskutierte Sicherungshaft für terrorismusverdächtige Personen wurde zunächst nicht eingeführt. Verschiedene Politiker haben jedoch angekündigt, diese zu einem späteren Zeitpunkt einführen zu wollen.

Insbesondere Bundesinnenminister Schily und die CDU/CSU haben die Sicherungshaft gefordert, die bei Ausländern angewendet werden soll, die aus völkerrechtlichen Gründen nicht abgeschoben werden können. Wie lang die Inhaftierung andauern soll, wer sie anordnet und auf welche Weise die Betroffenen Rechtsschutz erhalten – wurde nicht erläutert.

Aber selbst wenn man die Sicherungshaft auf 2 Jahre begrenzen und eine gerichtliche Überprüfung ermöglichen würde, wie von Unionspolitikern vorgeschlagen, wäre sie unverhältnismäßig und damit mit dem Grundgesetz nicht zu vereinbaren.

Als einziges Mitglied des Europarats hat Großbritannien die Sicherungshaft eingeführt. Großbritannien ging so weit, seine Verpflichtungen aus Art. 5 EMRK (Recht auf Freiheit und Sicherheit) bis auf weiteres außer Kraft zu setzen und den Notstand nach Art. 15 EMRK zu erklären. Ausländer, die der Innenminister als »verdächtige internationale Terroristen« kennzeichnet, können unbefristet – ohne dass Anklage erhoben wird – inhaftiert werden. Die Inhaftierten haben keinen Zugang zu den Entscheidungsgründen des Innenministers. Es besteht lediglich eine Beschwerdemöglichkeit vor der Berufungskommission der Einwanderungsbehörde.

Das Vorgehen Großbritanniens stieß bei Menschenrechtsorganisationen wie amnesty international auf große Empörung: »Die britische Regierung hat ein »Schattenjustizsystem« eingeführt, dem es an elementaren Rechtsgarantien mangelt.« (ai UK, Presseerklärung vom 5.9.2002)

Will Deutschland sich künftig einreihen in die Staaten, die sich an der schrittweisen Aushebelung der Europäischen Menschenrechtskonvention beteiligen?

Die Sicherungshaft widerspricht der EMRK und ist keine rechtstaatlich vertretbare Lösung.

Die Sicherungshaft wäre in der Nachkriegsgeschichte Deutschlands ein Novum. Gerade in Deutschland sollte der Umgang mit derartigen Instrumenten besonders sensibel sein: Im Nationalsozialismus war die Schutzhaft zentraler Bestandteil des NS-Terroregimes.

X. Integration: Sanktionen statt Angebote

Integrationskonzepte sollten dazu beitragen, Migranten die gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen. Voraussetzungen sind Rechtssicherheit, gesicherter Aufenthalt, gleichberechtigter Zugang zu Bildung und Beschäftigung und Freiheit von Diskriminierung. Dies gilt gleichermaßen für Neuzuwanderer und seit langem hier lebende Migranten.

Nach dem Integrationsverständnis im Zuwanderungsgesetz (§§ 43 - 45 AufenthG) geht es in erster Linie um Spracherwerb. Darüber hinaus soll ein Orientierungskurs Kenntnisse »der Rechtsordnung, der Kultur und der Geschichte in Deutschland« vermitteln. Neuzuwanderer, die ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht erhalten, haben einen Anspruch auf einen solchen Integrationskurs.

Erstmals wird es nunmehr für Arbeitsmigranten, für nachziehende Familienangehörige und für anerkannte Flüchtlinge einen Rechtsanspruch auf Integrations- und Deutschkurse geben – allerdings auch die Pflicht zur Teilnahme. Hierbei gibt es für Migranten, Flüchtlinge und Aussiedler in Zukunft ein einheitliches Integrationsangebot.

Der Anspruch auf Integrationsleistungen ist verbunden mit einem Zwang, die Integrationskurse wahrzunehmen: Das Zuwanderungsgesetz sieht (bei mangelhafter Teilnahme an Integrationskursen ohne »alternativen Integrationsbeweis«) Sanktionen auch im Bereich des Aufenthaltsrechts vor. In Fachkreisen wurden hiergegen bereits ernsthafte Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit geäußert: Der Schutz der Familie sowie der Gleichheitssatz könnten verletzt sein.

Statt der Forderung nach so genannter »nachholender Integration« – also Angebote für bereits hier lebende Migranten – wurde im Vermittlungsausschuss das Gegenteil durchgesetzt: Im eigenen Ermessen sollen die Ausländerbehörden entscheiden können, wen sie zur Teilnahme verpflichten. Die Durchführung der Kurse soll mit möglichen ausländerrechtlichen und sozialen Sanktionen flankiert werden: Ein »erfolgreich abgelegter Abschlusstest« wäre zukünftig zur Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis oder für den Bezug der Sozialleistungen in voller Höhe nötig. Es besteht die Gefahr, dass die Ausländerbehörden die Integrationskurse zu Gängelungsinstrumenten ummünzen. Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege hat in ihrer Stellungnahme vom 9. Juli 2004 diese Drohfunk-

tion des Integrationskurses kritisiert. »Integration lässt sich nicht erzwingen: Positive, integrationsfördernde Anreize wären sinnvoller gewesen als negative Sanktionen.«

Problematisch erscheint die Tatsache, dass die politische Koordinierung der Integrationspolitik ausgerechnet als Aufgabe des Bundesinnenministeriums und des nachgeordneten Bundesamts für Migration und Flüchtlinge konzipiert ist. Die Gefahr liegt in einem ordnungspolitisch verkürzten Integrationsverständnis. Bei den Wohlfahrtsverbänden bestehen zu Recht Befürchtungen, dass diese stärkere »Verstaatlichung« der Integrationspolitik auch dazu führen könnte, dass die Integrationskurse künftig als Königsweg der Integration gelten werden und andere Angebote der Migrationsberatung und Migrationssozialarbeit zunehmend unter Legitimationsdruck geraten. Da für die Finanzierung der Integrationskurse Anstrengungen von beträchtlicher Größenordnung nötig sind, ist zu erwarten, dass die Integrationskurse als Pflichtangebot finanziert werden, die sonstige Migrationssozialarbeit als »Luxus« unter Druck geraten wird.

XI. Zusammenfassende Bewertung des Zuwanderungsgesetzes

- Das Zuwanderungsgesetz sieht die Möglichkeit vor, die Opfer nichtstaatlicher und geschlechts-spezifischer Verfolgung als politisch Verfolgte im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention anzuerkennen. Damit wird auf die Kritik von PRO ASYL und vielen anderen Menschenrechtsorganisationen an der entsprechenden Schutzlücke reagiert. Es handelt sich um die völkerrechtskonforme Auslegung der Genfer Flüchtlingskonvention und eine Umsetzung europarechtlicher Vorgaben.
- Positiv zu bewerten ist die Tatsache, dass künftig Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention mit Asylberechtigten nach Artikel 16a GG in weiten Teilen gleichgestellt werden (Familienasyl). Allerdings geht dies einher mit einer für beide Gruppen geltenden Überprüfung des jeweiligen Status nach drei Jahren. Für Asylberechtigte entfällt künftig der Anspruch auf die unbefristete Aufenthaltserlaubnis.
- Zwar sieht das Zuwanderungsgesetz die Möglichkeit der Statusverbesserung für bestimmte bislang lediglich geduldete Ausländer vor, aber weiterhin besteht Grund zu der Befürchtung, dass durch eine Vielzahl problematischer Detailregelungen ein Großteil der potentiell Betroffenen von dieser Möglichkeit der Statusverbesserung ausgeschlossen bleiben wird. Als besonderes Hindernis erweist sich, dass der Zugang zu einem Aufenthaltsstatus versperrt ist, wenn die Ausreise der Betroffenen möglich ist. Dies wird oftmals umstritten sein.
- Das Zuwanderungsgesetz sieht keine Bleiberechtsregelung für die langjährig Geduldeten vor. Damit wurde erneut eine Chance verpasst, den Betroffenen die so dringend notwendige Rechtssicherheit und Perspektive für ein Leben in Deutschland zu geben.
- Das Zuwanderungsgesetz führt die längst überfällige Härtefallregelung ein. Es kommt nun entscheidend auf die Umsetzung dieser Regelung an: Alle Bundesländer müssen Härtefallkommissionen einrichten. Die jeweiligen Verfahren sind großzügig auszugestalten.
- Das Zuwanderungsgesetz sieht vor, dass die Länder Ausreisepflichtige in neuen Lagern (»Ausreise-einrichtungen«) unterbringen können. Hier wird Druck ausgeübt, um ihre Ausreise zu erzwingen. Die Ausreisezentren sind nicht die Alternative zur Abschiebungshaft, sondern ihre Ergänzung. Psychische Zermürbung ist die Taktik und das Abdrängen der hier Untergebrachten in die Illegalität das kaum verhohlene Ziel der »Ausreisezentren«.
- Mit Ausnahme der Asylberechtigten und Konventionsflüchtlinge bleibt der Arbeitsmarktzugang für viele andere Personengruppen schwierig und wird teilweise verschärft.
- Die menschenunwürdige Praxis der Abschiebungshaft wird unverändert in das Zuwanderungsgesetz übernommen, ebenso das vielfach kritisierte Flughafenasylverfahren.
- Das Kindeswohl wird weiter missachtet, indem die UN-Kinderrechtskonvention durch das Zuwanderungsgesetz nicht umgesetzt wird.
- Eine unabhängige Verfahrensberatung, wie von Wohlfahrtsverbänden und anderen Nichtregierungsorganisationen seit langem als notwendiger Bestandteil eines fairen Asylverfahrens gefordert, sieht auch das Zuwanderungsgesetz nicht vor.
- Das Thema der Menschen in der Illegalität wird weiter verdrängt. Noch nicht einmal den Forderungen der Kirchen nach der Sicherung sozialer Mindeststandards auch für diese Personengruppen wird Rechnung getragen.
- In den letzten Verhandlungsrunden wurden auf fatale Weise Zuwanderungs- und Sicherheitsfragen vermengt. Ohne dass die Wirksamkeit der ersten beiden Antiterrorgesetzpakete überprüft worden wäre, setzte ein neuer Aktionismus der Gesetzesverschärfung ein. Bereits die jetzt verfügbaren Instrumentarien schneiden tief in das rechtsstaatliche Gefüge ein.