

Referat beim Vernetzungstreffen der Asylarbeitskreise im Evangelischen Kirchenkreis Dinslaken am 20. September 2002

„Das Zuwanderungsgesetz der Rot-Grünen Bundesregierung, insbesondere in seiner Bedeutung für Flüchtlinge“

1. Zur Ausgangslage:

Wir erinnern uns: Im Sommer des vergangenen Jahres legte die Kommission unter dem Vorsitz von Frau Süßmuth einen umfangreichen Bericht vor. Knapp zwei Monate später lag der erste Entwurf für das Zuwanderungsgesetz aus dem Hause des Bundesinnenministers auf den Tisch. Damit war deutlich, dass die breite gesellschaftliche Diskussion, die durch den Kommissionsbericht eigentlich angeregt werden sollte, sehr schnell kaputt gemacht worden war. Damit war politisch eine Chance vertan, die Situation von Einwanderern und Einwanderinnen und Flüchtlingen zum ersten Mal ausführlich sachlich zu diskutieren.

Derzeit ist es unklar, ob das Zuwanderungsgesetz – wie vorgesehen – am 01.01.2003 in Kraft treten wird. Nachdem der Bundestag es mit der Rot-Grünen Mehrheit bei Enthaltung der FDP und Unterstützung von vier Unionsabgeordneten (Schwarz-Schilling, Süßmuth, Geißler und Blüm) verabschiedet hat, kam es im Bundesrat am 22.03.2002 zum Eklat. Seitdem stehen nicht inhaltliche Fragen, sondern die Formfrage, ob das Gesetz ordnungsgemäß zustande gekommen ist, auf der Tagesordnung. Bundespräsident Rau hat in seinem Votum vom 20. 06. 2002 eine sehr geschickte Erklärung abgegeben, indem er einerseits den damaligen Ministerpräsidenten von Brandenburg Herrn Stolpe und dessen Innenminister Schoenbohm ausdrücklich gerügt hat, andererseits es für angemessen gehalten hat, dass das Zustandekommen vor dem Bundesverfassungsgericht noch einmal überprüft wird. Dabei verwies der Bundespräsident darauf, dass es nicht seine Aufgabe sein kann, Verfassungsorgane wie das Bundesverfassungsgericht zu ersetzen.¹ Verschiedene CDU-geführte Bundesländer haben daraufhin eine Normenkontrollklage beim Bundesverfassungsgericht eingereicht, jedoch auf einen Eilantrag verzichtet. Wenn das Bundesverfassungsgericht bis Ende des Jahres nicht entscheidet oder noch ein Eilantrag der genannten Bundesländer gestellt wird, tritt das Gesetz wie vorgesehen zu Beginn des nächsten Jahres in Kraft.²

Vieles wird auch vom Ergebnis der Bundestagswahl am 22. September abhängen. Kandidat Stoiber hat bereits eine schnellstmögliche Novellierung des Gesetzes angekündigt, falls es in Kraft tritt. In welche Richtung eine solche Novellierung gehen könnte, geht aus dem Regierungsprogramm von CDU/CSU „Leistung und Sicherheit – Zeit für Taten“ hervor.³ Kritisiert wird, dass mit der „ungeregelten Aufgabe des Anwerbstopps Einfallstore für

¹ Siehe Erklärung von Bundespräsident Rau zur Ausfertigung des Zuwanderungsgesetzes am 20. 06. 2002 in Schloss Bellevue in Berlin, www.bundespraesident.de

² Wen die Frage interessiert, ob das Gesetz im Bundesrat ordnungsgemäß zustande gekommen ist oder nicht, möchte ich verweisen auf eine Darstellung in AuAS, Sonderausgabe vom 19. 04. 2002. Ich bin gerne bereit, eine Kopie dieser Darstellung auf Wunsch weiterzugeben.

³ Siehe www.cdu.de Stichwort: „Regierungsprogramm“

erweiterte Zuwanderung“ geschaffen werden – was insbesondere durch die Einwanderung durch Punkte-System abzielt. Im Flüchtlingsbereich werden die Härtefallregelungen in § 25 Abs. 4 a AufenthG, sowie die Anerkennung nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung kritisiert. Die Leistungen nach AsylbLG soll nicht nur für 36 Monate gelten, sondern ohne zeitliche Beschränkung.⁴

2. Grundsätzliches zum Zuwanderungsgesetz:

Durch das Zuwanderungsgesetz soll eine Reduzierung der Aufenthaltstitel erreicht werden: Während es bisher fünf Aufenthaltstitel für ein Aufenthaltsrecht gab, werden diese auf zwei reduziert, nämlich auf die befristete Aufenthaltserlaubnis und die unbefristete Niederlassungserlaubnis. Ob damit allerdings eine Vereinfachung erreicht wird, ist fraglich, da insbesondere bei den Aufenthaltserlaubnissen je nach Aufenthaltszweck Auflagen gemacht werden. Die Gefahr besteht, dass durch unterschiedliche Aufenthaltszwecke die angestrebte Vereinfachung wegen mangelnder Übersichtlichkeit verloren geht.

Ein wichtiger weiterer Aspekt ist, dass Aufenthaltsrecht und Arbeitserlaubnisrecht erstmals zusammengeführt werden, sodass in Zukunft die Ausländerämter für beide Bereiche die Entscheidungen treffen und die Arbeitsämter entlastet werden. Dies macht sicherlich Sinn, weil die bisherige Trennung – wie ich in der Praxis leidvoll erfahren musste – zu Blockaden geführt hat, weil das Aufenthaltsrecht und das Arbeitserlaubnisrecht nicht aufeinander abgestimmt sind.

Derzeit werden dazu die erforderlichen Rechtsverordnungen vorbereitet durch das Bundesinnenministerium. Da diese jedoch auch vom Bundesrat verabschiedet werden müssen, spielt die Haltung der Union eine wichtige Rolle. Zur Zeit verweigert die Union die Zusammenarbeit bei der Erstellung der Rechtsverordnungen zum Arbeitserlaubnisrecht.

Die Aufgaben werden gebündelt in einem neuen Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, das seinen Sitz wie bisher das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge in Nürnberg hat. Folgende Aufgaben werden dort in Zukunft zentralisiert:

- die fachliche Zuarbeit für die Bundesregierung zur Integrationsförderung und zur Erstellung von Informationsmaterial für die Integrationsangebote für Migranten und Spätaussiedler.
- die Durchführung eines Basissprachkurses und eines Orientierungskurses über private und öffentliche Träger.
- die Durchführung des Auswahlverfahrens zur Arbeitsmigration im Punktesystem.
- die Koordinierung der Informationen über die Arbeitsmigration zwischen den Ausländerbehörden, der Arbeitsverwaltung und den deutschen Auslandsvertretungen.
- die Führung des Ausländerzentralregisters.
- die Umsetzung von Maßnahmen zur Förderung der sogenannten freiwilligen Rückkehr.

Zur Begutachtung der Migrationslage und zur Aufnahme- und den Integrationskapazitäten wird ein weisungsunabhängiger Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration bei

⁴ Siehe a.a.O. S. 60 ff

diesem Bundesamt eingerichtet, der jährlich Gutachten erstattet. Darüber hinaus wird an das Bundesamt ein Bundesinstitut für Bevölkerungs- und Migrationsforschung als unabhängige wissenschaftliche Forschungseinrichtung organisatorisch angebunden.

Ich halte es für fraglich, ob es richtig ist, dass eine solche „Superbehörde“ – die auch von der „Süssmuth-Kommission“ vorgeschlagen worden war – die anstehenden Aufgaben angehen soll. Um den angestrebten politischen Paradigmenwechsel besser darzustellen, hätte ich es begrüßt, wenn ein Bundesministerium für Migration und Flüchtlinge an Stelle der bisherigen Bundesbeauftragten eingerichtet worden wäre. So werden wichtige politische Entscheidungen wieder wie bisher als verwaltungstechnisches Handeln behandelt.

Drei Grundsatzfragen werden geregelt: Die Arbeitsmarktmigration, die Frage der Integration und die Frage der humanitären Aufnahme.

Dass die Frage der Arbeitsmigration umfassend geregelt wird, ist sicherlich zu begrüßen, weil dies dem Grundsatz entspricht, dass endlich anerkannt wird, dass Deutschland ein Einwanderungsland ist und so Arbeitsmigration auch geregelt wird. Das gleiche gilt auch für die Frage der Integration, wobei man sich über die Einzelheiten sicherlich sehr streiten kann.

Für mich ist allerdings eine wichtige Frage, ob das Verhältnis zwischen ökonomisch begründeter Einwanderung und der humanitären Grundsätzen verpflichteten Aufnahme von Flüchtlingen gelungen ist oder nicht. M.E. hat das Verhältnis eine gewisse Schiefelage zu Ungunsten der humanitären Verpflichtungen wie sie ihren Ausdruck in der Genfer Flüchtlingskonvention, der Europäischen Menschenrechtskonvention u.a. Bestimmungen gefunden haben. Es wird m. E. zwischen „guten“ und „schlechten“ Flüchtlingen unterschieden.

3. Zur Arbeitsmigration:

Zum einen ist für Hochqualifizierte wie Ingenieure, Informatiker, Mathematiker, sowie Führungspersonal in Wissenschaft und Forschung die Möglichkeit vorgesehen, dass sie einen Daueraufenthalt in Form einer Niederlassungserlaubnis erhalten (siehe § 19 AufenthG). Bisher gab es nur auf dem Verordnungswege eine Regelung für Computerspezialisten in Form der sog. Green-Card mit einer Aufenthaltserlaubnis für längstens fünf Jahre.

Eine weitere Möglichkeit ist die „Zuwanderung im Auswahlverfahren“ (siehe § 20 AufenthG). Dieses Auswahlverfahren erfolgt ausdrücklich aufgrund ökonomischer oder wissenschaftlicher Interessen der Bundesrepublik Deutschland (siehe § 20 Absatz 2 AufenthG) und „dient der Zuwanderung qualifizierter Erwerbspersonen, von denen ein Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung und die Integration in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland zu erwarten sind“. Dabei wird ein Punktesystem angewandt. Dieses wird in Form einer Rechtsverordnung durch die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundestages und Bundesrates erarbeitet. Folgende Kriterien spielen dabei eine Rolle:

- das Alter des Bewerbers/der Bewerberin

- die schulische und berufliche Qualifikation, sowie die Berufserfahrung
- der Familienstand
- die Deutsch-Sprachkenntnisse
- die Beziehungen zur Bundesrepublik Deutschland
- das Herkunftsland (siehe § 20 Abs. 3 AufenthG).

Die Höchstzahl für die Zuwanderung im Auswahlverfahren wird durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und die Bundesanstalt für Arbeit nach Beteiligung des Zuwanderungsrates jährlich festgesetzt (siehe § 20 Abs. 4 AufenthG). Das Auswahlverfahren erfolgt vom Ausland aus. Diejenigen Migrantinnen und Migranten, die einen Aufenthalt auf diesem Wege zugesprochen bekommen, erhalten eine Niederlassungserlaubnis.

Eine befristete Aufenthaltserlaubnis kann zur Migration von Selbständigen erteilt werden, „wenn ein übergeordnetes wirtschaftliches Interesse oder ein besonderes regionales Bedürfnis besteht....“ (siehe § 21 AufenthG). Interessant ist, dass Migrantinnen und Migranten, die älter als 45 Jahre alt sind, die Aufenthaltserlaubnis nur erhalten, wenn sie über eine Altersversorgung verfügen (siehe § 21 Abs. 3 AufenthG). Die Aufenthaltserlaubnis wird zunächst auf drei Jahre befristet. Danach kann bei Erfolg eine Niederlassungserlaubnis in Abweichung von den allgemeinen Regeln, die zu einer Niederlassungserlaubnis führen, erteilt werden.

Neu ist auch, dass Studenten, die nach dem AufenthG eine Aufenthaltserlaubnis für zwei Jahre erhalten, die jeweils um zwei Jahre verlängert wird, nach dem Studium die Möglichkeit haben, bis zu einem Jahr eine Arbeit zu suchen. (siehe § 16 Abs. 4 AufenthG), was zu einem Daueraufenthalt führen kann. Diese Möglichkeit bestand bisher nicht.

Bei den Hochqualifizierten, den Arbeitsmigranten und –migrantinnen im Zuge des Auswahlverfahrens besteht die Möglichkeit des Familiennachzuges, da diese über eine Niederlassungserlaubnis verfügen (siehe § 29 und 30 AufenthG).

In der Öffentlichkeit war insbesondere die Frage des Kindernachzuges ausgiebig diskutiert worden, weil die Union hier Bedarf sah. Nach Information durch die Bundesausländerbeauftragte sind im Jahre 2001 im Rahmen des Familiennachzuges 82.000 Menschen nach Deutschland gekommen, davon allerdings nur 19.800 Kinder und Jugendliche. Das bedeutet, dass sind 77 % des Familiennachzuges Ehegatten waren.⁵ Dies zeigt, wie ideologisch die Debatte besetzt war. Es wurde eine Regelung gefunden, dass Kinder bis zum 12. Lebensjahr einreisen müssen.⁶ Dabei wurden allerdings insbesondere durch Drängen der Grünen eine Reihe von Ausnahmemöglichkeiten ins Gesetz festgeschrieben, so u.a. das Kindeswohl, die besondere familiäre Situation und die Erwartung der Integration des Kindes wegen vorhandener Deutschkenntnisse (siehe § 32 Abs. 4 AufenthG).

Diese Regelung ist allerdings insofern wichtig, als dass auf der Ebene der Europäischen Union im Bereich Familienzusammenführung Vorschläge diskutiert wurden, die Nach-

⁵ Siehe: „Jenseits von Überschwemmungsszenarien und Schönfärberei: Aktuelle Zuwanderung nach Deutschland“, zu finden unter <http://www.bundesauslaenderbeauftragte.de>, Stichwort „Themen und Informationen“

⁶ Dies gilt nicht für Kinder von Asylberechtigten bzw. Anerkannten nach Genfer Konvention!

zugsmöglichkeit bis zum Alter von 18 Jahren zu gestatten.⁷ Aufgrund der in § 32 AufenthG formulierten Vorstellungen setzte Bundesinnenminister Otto Schily auf EU-Ebene durch, dass die deutschen Vorstellungen – einschließlich der Ausnahmeregelungen – übernommen werden sollen. So musste der EU-Kommissionspräsident Romano Prodi, nach langem Kampf nachgeben. Dies wurde deutlich in dem Richtlinienentwurf zur Familienzusammenführung vom 02.05.02. Dies zeigt, wie die avisierten deutschen Bestimmungen Auswirkungen auch auf die EU-Ebene haben.

Für Familienangehörige, die über eine befristete Aufenthaltserlaubnis verfügen, wurde gegenüber der bisherigen Regelung (§ 3 ArGV - Arbeitsgenehmigungsverordnung) auf eine Wartezeit von einem Jahr verzichtet. Diese Familienangehörigen, die über eine Aufenthaltserlaubnis verfügen, können nun sofort arbeiten (siehe § 29 Abs. 5 AufenthG).

4. Förderung der Integration:

Neu ist die Förderung der Integration (siehe § 43 bis 45 AufenthG). Dabei geht es nach der Gesetzesformulierung (§ 43 Abs. 2 AufenthG) um das Erlernen der Sprache, Angebote die deutsche Rechtsordnung Kultur und Geschichte kennen zu lernen, sowie sich mit den Lebensverhältnissen in der Bundesrepublik vertraut zu machen. Der Integrationskurs kann durch ein migrationspezifisches Beratungsangebot ergänzt werden (siehe § 43 Abs. 5 AufenthG). Teilnahmeberechtigt sind neu einreisende Migrantinnen und Migranten, die zu Erwerbszwecken, zum Zweck des Familiennachzugs, aber auch aus humanitären Gründen, wenn ein Flüchtling als Asylberechtigter anerkannt wurde oder festgestellt wurde, dass die Voraussetzungen des § 60 Abs. 1 AufenthG erfüllt sind (entspricht dem bisherigen „kleinen Asyl“) nach Deutschland gekommen sind. Im Hinblick auf Flüchtlinge ist insofern eine Verbesserung enthalten, als dass bisher die Teilnahme an Sprachkursen für Flüchtlinge mit „kleinem Asyl“ nicht obligatorisch war. Die betroffenen Personen sind zur Teilnahme verpflichtet (siehe § 45 Abs. 1 AufenthG). Sanktionen sind insofern vorgesehen, als dass wenn sie ihrer Teilnahmepflicht nicht nachkommen, die Ausländerbehörde vor der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis ein Beratungsgespräch durchführen kann, in dem die Personen auf die Pflichtverletzung und die Nachteile z.B. bei der Erlangung der Niederlassungserlaubnis hingewiesen werden. Hier fordert die Union schärfere Sanktionen. Ein weiterer Gesichtspunkt ist, dass der Integrationskurs nur für neu einreisende Migrantinnen und Migranten vorgesehen ist. Die Union kritisiert m.E. zurecht, dass hier kein Angebot für bereits lang lebende Migrantinnen und Migranten vorhanden ist, die über ein verfestigtes Aufenthaltsrecht verfügen, aber z.B. der deutschen Sprache nicht ausreichend mächtig sind.⁸

So schön die Bestimmungen auf den ersten Blick aussehen, so sind doch weitere Punkte kritikwürdig. Das Diakonische Werk weist in seiner genannten Stellungnahme darauf hin, dass kein Integrationsleitbild gesetzlich verankert wurde und fordert außerdem die Integrationsbegleitung und –beratung gesetzlich zu verankern und nicht nur als Kann-Bestimmung wie im Gesetz vorgesehen. Kritisiert wird, dass nach § 43 Abs. 3 Satz 5 AufenthG die Zuständigkeit auf das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge einerseits

⁷ Siehe den Vorschlag zur Familienzusammenführung der Europäischen Kommission vom 10. 10. 2000

⁸ siehe kritisch dazu das Diakonische Werk der EKD in seiner Stellungnahme von Januar 2002

und die Länder und Kommunen andererseits aufgeteilt wird. Das Diakonische Werk fordert hier eine einheitliche Gesamtkoordination durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Weiter fordert es, dass der Bund den finanziellen Rahmen für die Durchführung der Integrationskurse stellt, sowie die Einführung eines bundesweiten Integrationsrates.

5. Humanitäre Aufnahme – Flüchtlinge im neuen Zuwanderungsgesetz:

Positivste Veränderung ist die in letzter Minute von Otto Schily als Kompromiß angebotene Aufnahme der nichtstaatlichen Verfolgung als Asylgrund gemäß § 60 Abs. 1 Satz 3 bis 5 AufenthG, sowie die Aufnahme insbesondere der geschlechtsspezifischen Verfolgung nach § 60 Abs. 1 Satz 1 AufenthG. Diese Veränderungen sind insofern zu begrüßen, als damit ein „deutscher Sonderweg“ im internationalen Flüchtlingsrecht endlich beendet wird. Das Bundesverwaltungsgericht hat in seiner Rechtsprechung insbesondere zu Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskommission bezüglich der erniedrigenden Behandlung immer wieder darauf hingewiesen, dass diese vom Staat ausgehen muss. Welcher Irrsinn in der Vergangenheit durch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes entstanden ist, weil Verfolgung nur als vom Staat ausgehende Rechtsprechung verstanden wurde, läßt sich an der Rechtsprechung zu Afghanistan ablesen. Erst als das Bundesverfassungsgericht die Kategorie eines staatsähnlichen Gewaltmonopols auf die Taliban-Regierung in Afghanistan anwandte, war das Bundesverwaltungsgericht gezwungen, seine Rechtsprechung zu verändern.

Auf der anderen Seite ist zu sehen, dass damit allerdings lediglich eine Angleichung an die Rechtsprechung der meisten westeuropäischen Länder geschieht.⁹

Getrübt wird diese materiell-rechtliche Verbesserung durch die Einschränkung beachtlicher Nachfluchtgründe nach § 28 Abs. 2 AsylVfG. Darin ist nun festgehalten, dass Personen, die im Asylfolgeverfahren exilpolitische Aktivitäten vortragen, kein Asyl nach § 60 Abs. 1 AufenthG erhalten, d.h. weder das bisherige „große“ noch das bisherige „kleine“ Asyl. Allerdings kann ein minderer Schutz erreicht werden, weil die Regelungen des § 60 Abs. 2 bis 7 AufenthG nicht ausgeschlossen wurden, d.h. z.B. Abschiebeschutz wegen Gefahr für Leib und Leben. Deutlich ist jedoch, dass es sich hier um eine erhebliche Verschlechterung handelt.

Positiv ist, dass Asylberechtigte, als auch diejenigen, bei denen Abschiebungshindernisse nach Genfer Flüchtlingskonvention festgestellt wurden, aufenthaltsrechtlich gleichgestellt sind. Sie erhalten nach § 25 Abs. 1 und 2 AufenthG eine Aufenthaltserlaubnis, die nach § 26 Abs. 1 für drei Jahre gegeben wird.

Problematisch ist allerdings, dass nach drei Jahren überprüft wird, ob die Verfolgungsgründe weiter vorliegen. Teilt das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge nach § 26 Abs. 3 AufenthG mit, dass die Voraussetzungen immer noch vorliegen, wird nach drei Jahren eine Niederlassungserlaubnis erteilt. Problematisch ist, dass die Betroffenen dadurch drei weitere Jahre in Unsicherheit gehalten werden.

⁹ Mit Ausnahme von Italien, Frankreich und der Schweiz.

Positives ist bei den Regelungen zum Familiennachzug zu vermelden. Gab es bisher nur eine Regelung für Asylberechtigte mit „großem Asyl“, so gibt es nun auch einen Rechtsanspruch für Flüchtlinge mit „kleinem Asyl“. (Siehe § 29 Abs. 1 und 2 AufenthG) und § 26 Abs. 4 AsylVfG neu!). Dem entspricht die Übergangsregelung, dass inzwischen volljährig gewordene Kinder, die minderjährig eingereist sind und wo ein Elternteil ein „kleines Asyl“ zugesprochen bekommen hat, ebenfalls unter bestimmten Voraussetzungen wie z.B. Integration eine Aufenthaltserlaubnis nach § 102 Abs. 4 AufenthG erhalten können. Nach der bisherigen Gesetzeslage entstanden hier große Probleme und die Gefahr, dass Familien auseinander gerissen wurden.

In § 60 Abs. 2 bis 7 AufenthG wurden die bisherigen Regelungen der Abschiebungshindernisse nach § 53 AuslG übernommen. So darf z.B. jemand nicht abgeschoben werden, wenn im Staat, in den abgeschoben wird, die Gefahr der Folter besteht (Abs. 2) oder wenn sich Abschiebungshindernisse aus der Europäischen Menschenrechtskonvention (Abs. 5) ergeben, so z.B. bei der Gefahr erniedrigender Behandlung.¹⁰ In § 60 Abs. 7 ist insofern eine kleine Verbesserung gegenüber der bisherigen Gesetzeslage enthalten, als dass aus der bisherigen Kann-Vorschrift eine Soll-Vorschrift wurde in dem Fall, wenn im Abschiebestaat eine erhebliche konkret Gefahr für Leib und Leben oder Freiheit besteht. Problematisch ist allerdings, dass der bisherige § 53 Abs. 6 Satz 2 AuslG, der besagt, daß allgemeine Gefahren nicht berücksichtigt werden, in vollem Wortlaut übernommen wurde. Dieser Satz entfaltet in der Rechtsprechung eine erhebliche Sperrwirkung bei der Anerkennung von Abschiebungshindernissen unter diesem Aspekt.

In § 60 Abs. 11 AufenthG ist der bisherige § 54 AuslG enthalten, also die Aussetzung von Abschiebungen für sechs Monate durch die oberste Landesbehörde. Dies hat aber in der Vergangenheit durch die Regelungen der Innenministerkonferenz praktisch nur eine geringe Bedeutung erhalten.

Für diejenigen Flüchtlinge, die nach bisherigem Recht Abschiebungshindernisse nach § 53 AuslG erhalten haben, war bisher der aufenthaltsrechtliche Status äußerst fraglich, weil dies mit Ausnahme des § 53 Abs. 6 AuslG im Ausländergesetz geregelt war. Hier ist das Zuwanderungsgesetz klarer. Nach § 25 Abs. 3 soll bei Vorliegen von Abschiebungshindernissen nach § 60 Abs. 2 bis 7 eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Eingeschränkt wird dies allerdings dadurch, dass diese nicht erteilt wird, „wenn die Ausreise in einen anderen Staat möglich und zumutbar ist“. Dies ist natürlich ein äußerst weites Feld!

In § 25 Abs. 5 ist eine ähnliche Regelung wie die Regelung in § 30 enthalten, ohne dass dies als Härteregelung zu verstehen ist. Danach kann einem Flüchtling, der vollziehbar zur Ausreise verpflichtet ist, eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn die Ausreise aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist. Damit werden vor Ort Möglichkeiten geschaffen, in bestimmten humanitären Situationen Flüchtlingen zu einem Aufenthalt zu verhelfen. Allerdings ist das ähnlich wie in § 30 AuslG keine direkte Härtefallregelung, weil auf humanitäre Gründe direkt nicht abgestellt wird. Eingeschränkt wird diese Regelung dadurch, dass die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis ausgeschlossen ist, wenn der Flüchtling die Ausreisehindernisse selbst zu vertreten hat und insbesondere falsche An-

¹⁰ Siehe Artikel 3 EMRK.

gaben über seine Identität und Staatsangehörigkeit macht oder zumutbare Anforderungen zur Beseitigung der Ausreise nicht erfüllt, z.B. bei der Passpflicht.

Im letzten Moment wurde außerdem eine auch von der CDU im „Müller-Papier“ geforderte Härtefallregelung eingeführt. Grundsätzlich ist dies als positiv zu beurteilen, allerdings ist die Regelung relativ weit gefasst. § 25 Abs. 4 a AufenthG besagt, dass „einem Ausländer auf Ersuchen von der Landesregierung durch Rechtsverordnung bestimmten Stelle eine Aufenthaltserlaubnis erteilt oder verlängert wird, wenn dringende humanitäre oder persönliche Gründe die weitere Anwesenheit des Ausländers im Bundesgebiet rechtfertigen“. Dies bedeutet, dass die Möglichkeit geschaffen wird, auf Länderebene Härtefallkommissionen einzurichten, die in humanitären Fällen auf Gesetzesgrundlage Regelungen treffen können. Bisher gab und gibt es Härtefallkommissionen nur in einzelnen Bundesländern, so auch in NRW. Diese haben aber nur empfehlenden Charakter, und die Ausländerbehörde hat letztendlich das Entscheidungsrecht. Insofern kann dies zu einer Verbesserung führen. Dies hängt davon ab, was in den Verwaltungsvorschriften festgelegt wird. Außerdem ist es eine Kann-Regelung. Kein Bundesland ist gezwungen, eine Härtefallkommission einzusetzen. Auf NRW-Ebene gibt es bereits Diskussionen, die bisherige Härtefallkommission, die von Wohlfahrtsverbänden, Kirchen und Flüchtlingsorganisationen gestützt ist, dahingehend zu verändern, dass auch die Zentrale Ausländerbehörde Düsseldorf oder der Städtetag daran beteiligt sind.

Das Problem ist in der Praxis derzeit, dass viele Ausländerbehörden versuchen, Flüchtlinge abzuschieben, damit im nächsten Jahr nicht Anträge an eine solche Kommission gestellt werden können.

Interessant ist, dass in § 29 Abs. 3 für Flüchtlinge, die Abschiebungsschutz nach § 60 Abs. 2 bis 7 AufenthG erhalten haben, die Möglichkeit eines Familiennachzuges offen ist. Die Formulierung im Gesetz ist allerdings nicht eindeutig. Man wird also darum kämpfen müssen. Eine solche Regelung für Flüchtlinge mit Abschiebungshindernissen nach § 53 AuslG gab es bisher nicht.

Diesen zum größten Teil doch positiven Entwicklungen stehen eine Reihe von Verschlechterungen bzw. ein erheblicher Stillstand gegenüber, der mich zu dem Ergebnis führt, dass doch eine gewisse Unterscheidung in „gute“ und „schlechte“ Flüchtlinge gemacht wird.

Für mich immer noch ein Skandal ist die Abschiebungshaft, die immer noch im Extremfall bis zu 18 Monaten verhängt werden kann. Hier ist es zu keinerlei Verbesserungen gekommen, obwohl dies seit langer Zeit von Flüchtlingsorganisationen angemahnt wird. Zumindest hätte ich eine Reduzierung auf drei Monate der Haft erwartet.

Ein anderer Punkt ist die Residenzpflicht für vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer nach § 61 Abs. 1 AufenthG, die es somit auch weiterhin geben wird. Sie ist jetzt durch einen eigenen Paragraphen stärker betont als in § 56 Abs. 3 AuslG. Interessant dazu ist ein kleiner Artikel von Michael Stoffels (Sprecher des Flüchtlingsrates NRW), der historisch aufgearbeitet hat, wie es zu der Residenzpflicht gekommen ist. Stoffels weist darauf hin,

dass solche Beschränkungen der Bewegungsfreiheit bereits Tradition im Kaiserreich und während der Naziherrschaft waren.¹¹

Äußerst problematisch ist die gesetzlich neu vorgesehene Möglichkeit sogenannter Ausreisezentren in § 61 AufenthG. Bisher gibt und gab es solche Einrichtungen in Niedersachsen, in Rheinland-Pfalz (Ingelheim) und in Nordrhein-Westfalen (Lübbecke). Die Einrichtung in Lübbecke mußte geschlossen werden, weil Flüchtlinge, die dort untergebracht waren, massiv protestierten. Problematisch sind diese Einrichtungen, weil die Erfahrungen zeigen, dass rd. 25 % der Leute, die dort leben müssen, abtauchen. Ein weiteres Problem scheint mir aus der Erfahrung mit Lübbecke zu sein, dass hier regelrecht der Versuch gemacht worden ist, den Willen von Menschen zu brechen. Auch sind die Zahlen in denen eine Rückreise ins Heimatland möglich wurde, zwischen 0 und 5 %. Mein Kollege in Rheinland-Pfalz, Pfarrer Pick, der in Bad Kreuznach seinen Dienst versieht und im Arbeitskreis Asyl Rheinland-Pfalz tätig ist, hat in einem Bericht die Einrichtung Ingelheim scharf kritisiert.¹²

Ein großes Problem in den ersten Entwürfen war, dass viele derzeitige Duldungsinhaber völlig ohne Papiere dastehen würden. In den letzten Verhandlungen ist in § 60 Abs. 11 Satz 3 AufenthG eine Regelung eingefügt worden, dass Ausländer eine Bescheinigung erhalten, wenn die Abschiebung aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist, was § 55 Abs. 4 AuslG entspricht.

In der Diskussion über die ersten Entwürfe zum Zuwanderungsgesetz spielte im Hinblick auf Flüchtlinge die Frage der Möglichkeit einer Arbeitsaufnahme ein Rolle. In den ersten Entwürfen waren dazu keine Regelungen enthalten. Erst zum Schluss kam es zu einer Veränderung in § 4 Abs. 3 AufenthG, so dass Ausländer, die keine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Beschäftigung besitzen dann arbeiten können, wenn die Bundesanstalt für Arbeit dem zugestimmt hat oder dies durch eine Rechtsverordnung festgelegt ist. Flüchtlinge, die statt der bisherigen Duldung eine Bescheinigung erhalten, sind von der Arbeitsaufnahme ausgeschlossen (s. § 4 Abs. 2 und 3 AufenthG). Dies muss als äußerst problematisch bezeichnet werden, weil darunter auch solche fallen, die zum Beispiel unverschuldet über lange Zeiträume keine Passpapiere erhalten, die lange Zeit reiseunfähig sind und auch solche, die nach bisherigem Recht Abschiebungshindernisse nach § 53 AuslG zugesprochen bekommen haben, aber kein Aufenthaltsrecht erhalten, weil die zuständige Ausländerbehörde dies mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln verhindert.¹³

Neben den Ausreisezentren ist die Abschaffung der Arbeitsmöglichkeit derjenigen Flüchtlinge mit Bescheinigung für mich ein deutliches Zeichen dafür, dass Flüchtlinge in „gute“ und „schlechte“ eingeteilt werden.

Ein anderes Problem ist, dass z.B. bei Asylantragstellern die Rechtsverordnungen rechtzeitig in Kraft treten. Hier besteht die Gefahr, dass Asylbewerber und Asylbewerberinnen,

¹¹ Siehe Michael Stoffels: „Residenzpflicht – Ein Briefwechsel zu einer rassistischen Auflage für Flüchtlinge; www.fluechtlingsrat-nrw.de Stichwort: „Sprecherinnen“

¹² Siehe „Der Arbeitskreis Asyl Rheinland-Pfalz fordert: Sofortige Beendigung des ‚Modellprojekts Ausreisezentrum Ingelheim‘“ www.asyl-rlp.org

¹³ So zum Beispiel der Fachbereich Sicherheit, Ordnung und Straßenverkehr des Kreises Wesel, dem man in einer Vielzahl dieser Fälle ein ideologisch begründetes Vorgehen vorwerfen muss!

die eine Arbeit gefunden haben, diese verlieren, weil die Rechtsverordnungen nicht rechtzeitig in Kraft treten! Dies ist natürlich bedingt durch die im Bundesrat entstandene Abstimmungssituation.

Nun könnte man ja sagen, dass die erheblichen Defizite auf die ich hingewiesen habe, wie Abschiebehaft und Ausreisezentren dadurch kompensiert würden, wenn in den Asylverfahren Verbesserungen vorgesehen wären. Allerdings ist § 25 AsylVfG nicht verändert worden. Dort ist die Anhörung beim Bundesamt gesetzlich geregelt und festgehalten, dass alle Tatsachen und Umstände anzugeben sind und ein späteres Vorbringen unberücksichtigt bleiben kann, „wenn andernfalls die Entscheidung des Bundesamtes verzögert würde“. (§ 25 Abs. 3 AuslG). Außerdem ist die Bestimmung von der Ideologie geprägt, dass Flüchtlinge „pur“ in die Anhörung gehen sollen, d.h. eine gesetzlich vorgesehene Beratung durch Rechtsanwälte oder Flüchtlingsberatungsstellen vor der Anhörung ist nicht vorgesehen. Dies wird seit Jahren schon von Flüchtlingsorganisationen kritisiert.

Im Asylverfahrensgesetz sind eine Reihe von Regelungen verändert worden. So ist das Institut des Bundesbeauftragten nach § 6 AsylVfG abgeschafft worden, allerdings auch die Weisungsungebundenheit der Entscheiderinnen und Entscheider beim Bundesamt hinsichtlich der Feststellung der Asylberechtigung und der Abschiebungshindernisse (siehe § 5 Abs. 2 AsylVfG). Diese Veränderungen wurden bereits in einer Übergangsvorschrift zum 01.07.2002 in Kraft gesetzt. Danach darf der Bundesbeauftragte nur noch dann tätig werden, wenn das gerichtliche Verfahren im Zusammenhang des Asylverfahrens bereits vor dem 01.07.2002 anhängig geworden ist (siehe der neu eingefügte § 87 b AsylVfG). Die Vereinheitlichung der Rechtsprechung beim Bundesamt soll durch „Leitsätze“ erreicht werden, nach denen sich die Entscheider und Entscheiderinnen zu richten haben.

Ohne auf alle Veränderungen im Asylverfahrensgesetz eingehen zu können, möchte ich doch darauf hinweisen, dass es neben der genannten Verschlechterung im Hinblick auf die Nachfluchtgründe, einige weitere Verschärfungen gibt. So z.B. wenn ein Flüchtling, der einen Asylantrag gestellt hat, der Verpflichtung zu einer Aufnahmeeinrichtung zu gehen „vorsätzlich oder grob fahrlässig“ nicht nachkommt, so wird dieses Verfahren als ein Asylfolgeverfahren gewertet.

Einige Bemerkungen noch zum Asylbewerberleistungsgesetz, das uns ja immer wieder besonders in der Praxis beschäftigt: Eine erhebliche Verschlechterung ist dahingehend eingeführt worden, als dass nun Flüchtlinge, die vorübergehend aufgenommen wurden (siehe § 24 AufenthG) und insbesondere die, die eine Aufenthaltserlaubnis aufgrund dessen erhalten haben, dass sie aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht abgeschoben werden können, Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalten. Bisher war dies auf Flüchtlinge beschränkt, die aus Kriegsgründen eine Aufenthaltserlaubnis erhalten haben, also z.B. bosnische Flüchtlinge, die aus dem Bürgerkrieg geflohen sind, wenn es keine besonderen persönlichen weiteren Verfolgungsgründe gab. Dies ist eine Erweiterung des Personenkreises.

Zum anderen wurde insbesondere die Regelung, dass Flüchtlinge nach 36 Monaten unter bestimmten Bedingungen Leistungen nach BSHG erhalten verändert dahingehend, dass sie dann diese erhalten, wenn der Dauer des Aufenthaltes „nicht rechtsmissbräuchlich

selbst“ beeinflusst wurde. Ob das gegenüber der bisherigen Bestimmung besser oder schlechter ist, kann man jetzt noch nicht absehen und ist auch eine Frage der Praxis.

Negativ muss auch festgehalten werden, dass der Vorbehalt gegenüber der Kinderrechtskonvention im Hinblick auf allein eingereiste minderjährige Flüchtlinge nicht zurückgenommen wurde. Auch ist das Kindeswohl mit Ausnahme beim Kindernachzug an keiner Stelle verankert. Hat die Süßmuth-Kommission noch kritisiert, dass die Frage des Aufenthaltsrechtes und der arbeitsrechtlichen Bestimmungen bei Minderjährigen insbesondere im Hinblick auf Ausbildungsmöglichkeiten besonderes auseinanderfallen und gefordert, dass Ausbildungen unabhängig vom Aufenthaltsstatus möglich sein müssen, so findet sich im Gesetz hierzu keine Regelung. Das heißt für allein eingereiste minderjährige Flüchtlinge bleibt die Situation genauso schlecht wie bisher.

Zum Schluss noch einige Anmerkungen zur Veränderung bei den Sozialleistungen durch die Regelung des Zuwanderungsgesetzes:

Beim Erziehungsgeld hat es die Änderung gegeben, dass Flüchtlinge mit „kleinem“ Asyl dieses jetzt erhalten können.

Auch beim Unterhaltsvorschuss sind Flüchtlinge mit „kleinem“ Asyl in Zukunft neu berechtigt.

Insgesamt kann man feststellen, dass es an einigen Stellen Verbesserungen für Flüchtlinge mit Abschiebeschutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention geben wird. Wie bisher bleiben jedoch Flüchtlinge mit Abschiebungshindernissen nach bisher § 53 AuslG oder Aufenthaltsbefugnissen aus humanitären Gründen, wie z.B. Altfallregelung oder Einzelfallentscheidungen nach § 30 AuslG davon ausgeschlossen. Dies stellt m.E. eine erhebliche Benachteiligung dieses Personenkreises dar, zumal ja über die Einfügung einer Härtefallregelung humanitäre Härten außerhalb des Asylverfahrens im Gesetz zumindest anerkannt wurden.