

Viel Schatten – wenig Licht

**Überblick über
die wichtigsten Neuregelungen
im Zuwanderungsgesetz**

PRO ASYL

Förderverein PRO ASYL e.V.

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

Redaktionsschluss: Februar 2003

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

Viel Schatten – wenig Licht. Zusammenfassung 4

Vorbemerkung 6

I. Was ändert sich im Asyl- und Flüchtlingsrecht? 6

1. Konventionsflüchtlinge 6

- 1.1 Anerkennung nichtstaatlicher Verfolgung 6
- 1.2 Anerkennung geschlechtsspezifischer Verfolgung 7
- 1.3 Statusangleichung zu Asylberechtigten nach Art. 16 a GG 8

2. Asylberechtigte nach Art. 16 a GG 8

3. Asylverfahren 9

- 3.1 Erlöschen des Aufenthaltsstatus bei Asylantragstellung 9
- 3.2 Folgeantragsfiktion: Asylgründe bleiben unberücksichtigt 10
- 3.3 Subjektive Nachfluchtgründe: Exil-politisches Engagement unerwünscht 11
- 3.4 Abschaffung des Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten /
Neues Weisungsrecht gegenüber Einzelentscheidern 11

4. Residenzpflicht: bleibt unangetastet 12

5. Asylbewerberleistungsgesetz: die soziale Daumenschraube wird angezogen 12

II. Die neuen Aufenthaltstitel und die Bescheinigung 13

1. Niederlassungserlaubnis: der unbefristete Aufenthaltstitel 13

2. Aufenthaltserlaubnis: der befristete Aufenthaltstitel 14

- 2.1 Zwingende Aufenthaltserlaubnis 14
- 2.2 Aufenthaltserlaubnis im Regelfall 15
- 2.3 Aufenthaltserlaubnis nach Ermessen 15
- 2.4 Keine Aufenthaltserlaubnis bei offensichtlich unbegründeten Asylanträgen 15
- 2.5 Welche Rechte verleiht die Aufenthaltserlaubnis 16

3. Bescheinigung 16

- 3.1 Geduldete zwischen Aufenthaltserlaubnis und Bescheinigung 16
- 3.2 Bescheinigung: Freibrief zur Entrechtung und Schikane 18

III. Die neue Härtefallregelung – Mehr als ein Gnadenrecht 19

IV. Vorübergehender Schutz 20

V. Familiennachzug – für viele Familien nach wie vor in weiter Ferne 21

1 Allgemeine Voraussetzungen für den Familiennachzug 21

- 1.1 Kindernachzug 22
- 1.2 Ehegattennachzug 22

2. Familiennachzug zu Asylberechtigten und Konventionsflüchtlings 22

3. Familiennachzug bei Aufenthalt aus sonstigen humanitären Gründen 23

VI. Arbeitsmarktzugang 23

VII. Einwanderung/Arbeitsmigration 24

VIII. Integration 25

Abkürzungsverzeichnis 26

Viel Schatten – wenig Licht

Nach jahrelangen Auseinandersetzungen um das Thema »Zuwanderung« hat die rot-grünen Bundesregierung Mitte Januar 2003 bereits zum zweiten Mal das Zuwanderungsgesetz in den Gesetzgebungsprozess eingebracht. Das Bundesverfassungsgericht hatte das Inkrafttreten des ursprünglichen Gesetzesentwurfes gestoppt, weil die Abstimmung im Bundesrat verfassungswidrig gewesen war.

In den kommenden Auseinandersetzungen um das Zuwanderungsgesetz droht nun, dass die positiven Elemente des Zuwanderungsgesetzes – wie z.B. die Anerkennung nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung, die Ausdehnung des Familienasyls auf GFK-Flüchtlinge oder die Härtefallregelung – gestrichen werden. Angesichts der 137 Änderungsvorschläge, die von den CDU/CSU-geführten Ländern in die Bundesratsausschüsse eingebracht wurden, ist sogar zu befürchten, dass das Zuwanderungsgesetz hinter das geltende Ausländerrecht zurückfällt. Nicht nur für Flüchtlinge, sondern in der gesamten Migrationspolitik drohen drastische Verschärfungen. Wenige Beispiele verdeutlichen, in welche Richtung die Unions-Vorschläge gehen:

- **Beugehaft:** Es soll eine bis zu 1 1/2 Jahre dauernde Beugehaft zusätzlich zur Abschiebungshaft und der Einweisung in sog. Ausreiseeinrichtungen eingeführt werden.
- **Verdachtsausweisung:** Die Ausweisung von Ausländern, die den »internationalen Terrorismus unterstützen« soll bei einem bloßen Verdacht möglich sein.
- **Asylbewerberleistungsgesetz:** Die herabgesetzten Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sollen nicht mehr auf drei Jahre befristet, sondern auf unbegrenzte Zeit möglich sein.

Verschärfungen dieser Art würden das gesellschaftliche Klima gegenüber Flüchtlingen und Migrantinnen bzw. Migranten drastisch verschlechtern. PRO ASYL fordert, dass der Flüchtlingsschutz und fortschrittliche Elemente der Migrationspolitik nicht kurzatmigen parteitaktischen Kalkülen geopfert werden. Auch wenn eine Einigung zwischen den Parteien schwierig ist: Positive Errungenschaften des Zuwanderungsgesetzes müssen erhalten bleiben. Darüber hinaus gehende Verbesserungen im Flüchtlingsschutz und in der Migrationspolitik sind dringend notwendig.

Zusammenfassung

- Das Zuwanderungsgesetz sieht die Möglichkeit vor, die Opfer nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung als Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) anzuerkennen. Damit wird auf die Kritik von PRO ASYL und vielen anderen Menschenrechtsorganisationen an der entsprechenden Schutzlücke reagiert. Es handelt sich – entgegen den Einwendungen der Opposition – um nicht mehr als die völkerrechtskonforme Auslegung der GFK und eine Annäherung an die überwiegende Staatenpraxis in Europa.
- Positiv zu bewerten ist die Tatsache, dass GFK-Flüchtlinge mit Asylberechtigten nach Artikel 16a GG in weiten Teilen gleichgestellt werden sollen (z.B. Familienasyl). Für Asylberechtigte bedeutet dies allerdings eine Verschlechterung, nämlich dass sie statt der unbefristete Aufenthaltserlaubnis nur noch eine auf drei Jahre befristete Aufenthaltserlaubnis erhalten. Bei beiden Flüchtlingsgruppen soll der Flüchtlingsstatus nach drei Jahren überprüft werden, bevor die unbefristete Niederlassungserlaubnis erteilt wird. Dies schafft neue Verunsicherungen für die Flüchtlinge.
- Künftig sollen subjektive Nachfluchtgründe (exilpolitische Aktivitäten) im Asylfolgeverfahren nicht mehr anerkannt werden. Der deutsche Gesetzgeber schafft hier erneut die Grundlage für eine Verletzung internationalen Flüchtlingsrechts. Denn die GFK schützt auch vor Verfolgung im Herkunftsland, die aufgrund von Exilaktivitäten droht.
- Der Zugang zu einem regulären Asylverfahren wird erschwert: Asylsuchende, die bestimmte Mitwirkungspflichten verletzen, werden vom Asylerstverfahren ausgeschlossen und auf das Folgeverfahren – mit seinen eingeschränkten Rechtsschutzmöglichkeiten – verwiesen.
- Mit der zu begrüßenden Abschaffung des Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten geht auch die Weisungsungebundenheit der Entscheider verloren.
- Eine unabhängige und obligatorische Verfahrensberatung vor der Anhörung, wie sie seit langem als notwendiger Bestandteil eines fairen Asylver-

fahrens gefordert wird, sieht auch das Zuwanderungsgesetz nicht vor.

- Das Flughafenverfahren wird – trotz der rechtsstaatlichen Bedenken – nicht abgeschafft.
- Die sog. Residenzpflicht bleibt unangetastet: Die Begrenzung des Bewegungskreises von Asylbewerbern auf den Landkreis oder die Stadt bleibt bestehen. Diese Restriktion ist sachlich nicht gerechtfertigt, unverhältnismäßig und unterläuft europäische Vergleichsmaßstäbe.
- Die Anwendbarkeit des Asylbewerberleistungsgesetzes wird ausgedehnt, statt dieses unsoziale Gesetz endlich abzuschaffen. Die dreijährige massive Absenkung der lebensnotwendigen Versorgung soll zukünftig auch die treffen, die u.a. aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4 oder 6 AufenthG erhalten.
- Das Kindeswohl wird weiter missachtet, indem die UN-Kinderrechtskonvention durch das Zuwanderungsgesetz nicht umgesetzt wird und stattdessen der ausländerrechtliche Vorbehalt gegen diese Konvention aufrecht erhalten bleibt.
- Das Zuwanderungsgesetz enthält die längst überfällige Härtefallregelung. Es kommt aber entscheidend auf die Umsetzung einer solchen Regelung an: Die Bundesländer dürfen sich nicht weigern, eine unabhängige Härtefallkommission einzurichten. Die Wirksamkeit der Regelung darf nicht durch ausufernde Ausschlussgründe marginalisiert werden.
- Zwar sieht das Zuwanderungsgesetz die Möglichkeit der Statusverbesserung für bestimmte bislang lediglich geduldete Ausländer vor, z.B. Ausländer mit Abschiebungsschutz nach § 53 AuslG. Jedoch besteht weiterhin Grund zu der Befürchtung, dass 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 und zumutbar ist. Dies wird oftmals umstritten sein.
- Ein Großteil der 230.000 Geduldeten wird die hohen Hürden zur Erlangung einer Aufenthaltserlaubnis nicht überspringen können. Sie werden nur noch eine Bescheinigung über die Aussetzung der Abschiebung erhalten. Die Ankündigung, die Ketten-duldungen endlich abzuschaffen, bleibt damit uneingelöst.

- Der Status der Menschen, die lediglich eine Bescheinigung erhalten, liegt auf niedrigstem Niveau: Sie unterliegen einem dauerhaften und uneingeschränkten Arbeitverbot. Vielen bislang Geduldeten droht sogar der Arbeitsplatzverlust. Die Bescheinigung ermöglicht die zwangsweise Unterbringung in Ausreisezentren. Dies bedeutet den Verlust der Wohnung, des sozialen Umfelds und der Arbeit. Menschen mit Bescheinigung können dauerhaft der Mangelversorgung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz ausgesetzt werden. Ihnen droht jederzeit die Abschiebung ohne weitere Vorankündigung.
- Der Bereich der Integration ist unzureichend geregelt. Integration kann es nicht ohne rechtliche und soziale Gleichstellung geben, doch daran mangelt es. Mehr als 150.000 Geduldete leben länger als fünf Jahre in Deutschland. Eine großzügige Bleiberechtsregelung, die zu Rechtssicherheit und sozialer Gleichstellung führt, sieht das Gesetz nicht vor.
- Die Regelungen des Gesetzes zur Familienzusammenführung sind nicht nur hinsichtlich des Kinder-nachzugsalters (12 Jahre) unbefriedigend. Der generelle Ausschluss des Familiennachzuges in den Fällen des § 25 Abs. 4 und 6 Aufenthaltsgesetz ist inakzeptabel, weil der angeblich vorübergehende Aufenthalt oft jahrelang andauert. Eine dauerhafte Familientrennung widerspricht der Europäischen Menschenrechtskonvention und dem Grundgesetz.
- Das Zuwanderungsgesetz sieht vor, dass die Länder Ausreisepflichtige in Lagern (»Ausreise-einrichtungen«) unterbringen können. Hier wird Druck ausgeübt, um ihre »freiwillige« 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 Folge der »Ausreisezentren«.
- Die menschenunwürdige Praxis der Abschiebungshaft wird unverändert in das Zuwanderungsgesetz übernommen.
- Das Thema der Menschen in der Illegalität wird weiter verdrängt. Noch nicht einmal den Forderungen der Kirchen nach der Sicherung sozialer Mindeststandards für Illegalisierte wird Rechnung getragen. Diejenigen, die Illegalisierte aus humanitären Gründen unterstützen, können weiterhin kriminalisiert werden.

Vorbemerkung

Das Zuwanderungsgesetz ist als so genanntes Artikelgesetz konzipiert, das heißt es beinhaltet umfangreiche Änderungen verschiedener bestehender Gesetze, so z. B. des Asylverfahrensgesetzes, des Asylbewerberleistungsgesetzes, des Staatsangehörigkeitsgesetzes und anderer mehr. Das bisherige Ausländergesetz wird zum »Aufenthaltsgesetz« 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.

I. Was ändert sich im Asyl und Flüchtlingsrecht?

Vor den Bundestagswahlen 1998 formulierte PRO ASYL zusammen mit anderen Flüchtlings- und Menschenrechtsorganisationen sowie Kirchen und Gewerkschaften Mindestanforderungen an ein neues Asylrecht. Forderungen wie die Abschaffung des Flughafenverfahrens, die Streichung des Asylbewerberleistungsgesetzes und der Ausbau von Verfahrensrechten gehörten zu den wichtigsten Reformanliegen. Trotz anderslautender Partei- und Wahlprogramme wurden diese wichtigen Bereiche nicht in Angriff genommen.

Oberste Priorität hat für PRO ASYL die Forderung, die Genfer Flüchtlingskonvention und die Europäische Menschenrechtskonvention uneingeschränkt zur Geltung zu bringen. Mit dem Zuwanderungsgesetz sind die eklatantesten Verstöße gegen die Genfer Flüchtlingskonvention endlich beseitigt worden. Andererseits hat auch die rotgrüne Bundesregierung noch immer nicht die Vorbehaltserklärung zur Kinderrechtskonvention zurückgenommen. Nach wie vor werden die völkerrechtlichen Schutzstandards für Flüchtlingskinder missachtet.

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 Anerkennung der Genfer Flüchtlingskonvention eingesetzt.

1.1 Anerkennung nichtstaatlicher Verfolgung

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 asylerbliche Verfolgung nur an, wenn sie dem Herkunftsstaat zugerechnet werden konnte. Dieser völkerrechtswidrigen Praxis hat der Gesetzgeber nun ein Ende bereitet. Künftig sollen Menschen, die vor nichtstaatlichen Verfolgern fliehen, als Flüchtlinge anerkannt werden. Ausdrücklich wurde durch das Zuwanderungsgesetz in § 60 Abs. 1 AufenthG klargestellt, dass auch in diesen Fällen eine Asylanerkennung entsprechend der Genfer Flüchtlingskonvention ausgesprochen wird. Niemand darf in einen Staat abgeschoben werden, in dem das Leben des Betroffenen oder seine Freiheit, wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seines Geschlechts, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe und wegen seiner politischen Überzeugung bedroht ist – auch wenn diese Verfolgung von nichtstaatlichen Akteuren ausgeht.

Eine Anerkennung scheidet nur dann aus, wenn der Herkunftsstaat des Verfolgten selbst schutzwilling und schutzfähig ist. Diese Beschränkung soll verhindern, dass jeder private Übergriff zu einer Flüchtlingsanerkennung führt. Im Prinzip ist dagegen nichts einzuwenden. Jedoch darf diese Vorschrift in der

Praxis nicht dazu führen, dass die Verfolgung durch den Herkunftsstaat durch die Hintertür wieder als Anerkennungs voraussetzung eingeführt wird. Die Kriterien der Schutzfähigkeit und Schutzwilligkeit des Staates dürfen nicht leichtfertig angenommen werden. Vielmehr muss sichergestellt sein, dass der Flüchtling nicht nur vor privater Verfolgung sicher ist, sondern auch menschenwürdig und angstfrei leben kann.

Die Neuregelung erkennt endlich an, dass im Zentrum des Flüchtlingsschutzes die Prüfung der Schutzbedürftigkeit und gegebenenfalls die Schutzgewährung stehen muss.

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 asylherbeheblich. Es musste eine ausgrenzende Verfolgung vorliegen. Vor diesem Hintergrund wurden beispielsweise Frauen, die vor Genitalverstümmelungen flohen, 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 in ihrem Herkunftsstaat ein Großteil der Bevölkerung sich in einer ähnlichen Lage befindet.

1.2 Anerkennung geschlechtsspezifischer Verfolgung

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

Geschlechtsspezifische Verfolgung: § 60 Abs. 1 AufenthG

»In Anwendung des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (BGBl. 1953 II, S. 559) darf ein Ausländer nicht in einen Staat abgeschoben werden, in dem sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion Staatsangehörigkeit, **seines Geschlechts**, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht ist. (...)

Die Voraussetzungen des Satzes 1 liegen bei **nichtstaatlicher Verfolgung** nur vor, wenn es sich um Verfolgung im Sinne des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 handelt. ...«

ten unter Vergeltungsmaßnahmen leiden, vor drohender Genitalverstümmelung, vor Zwangsabtreibung, Zwangsverheiratung, Zwangssterilisation 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.

Bei der Anerkennung von geschlechtsspezifischer Verfolgung handelt es sich im Grunde nicht um eine Neuregelung. Denn bereits nach der alten Rechtslage konnten Flüchtlinge anerkannt werden, die aufgrund ihres Geschlechts verfolgt wurden. So wurden zum Beispiel einzelne moslemische Frauen, die im Bosnienkrieg Opfer von Vergewaltigungen wurden, von den Verwaltungsgerichten als Asylberechtigte anerkannt. Ebenso wurden die Diskriminierungen und Misshandlungen, die etwa Frauen unter dem Talibanregime in Afghanistan zu erleiden hatten, prinzipiell als asylherbehebliche 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 Flüchtlingseigenschaft 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.

Die ausdrückliche Benennung der »geschlechtsspezifischen Verfolgung« als Asylgrund in § 60 Abs. 1 AufenthG hat daher vor allem klarstellende Bedeutung – es kann nicht mehr bestritten werden, dass Frauen, die aufgrund ihres Geschlechts verfolgt werden, als soziale Gruppe unter den Flüchtlingsschutz fallen. Zusammen mit der Anerkennung der nichtstaatlichen Verfolgung könnte dies künftig eine Grundlage für eine bessere Schutzgewährung gegenüber verfolgten Frauen werden.

1.3 Statusangleichung zu Asylberechtigten nach Art. 16 a GG

Der Status der Konventionsflüchtlinge (Status nach der Genfer Flüchtlingskonvention) wird demjenigen der Asylberechtigten (nach Art. 16a GG) weitgehend angeglichen. Änderungen bringt dies etwa beim Ehegattennachzug und beim Kindernachzug (künftig gesetzlicher Anspruch). Außerdem haben künftig auch Familienmit-

glieder von Konventionsflüchtlingen einen Anspruch auf Familienasyl. Damit ist auch die Einreise über einen sicheren Drittstaat unschädlich. Nach § 25 Abs. 2 AufenthG besteht ein Rechtsanspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis, die zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt. 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 eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis 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 (des befristeten Aufenthaltstitels, den nun auch die Asylberechtigten erhalten) vorgesehen. Eine Niederlassungserlaubnis kann erst erteilt werden, wenn das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge festgestellt hat, dass die Voraussetzungen für den Widerruf oder die Rücknahme nicht vorliegen. Die Prüfung, ob die Voraussetzungen für einen Widerruf oder eine Rücknahme vorliegen, muss spätestens nach Ablauf von drei Jahren nach Unanfechtbarkeit der Entscheidung erfolgen. 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. Zu befürchten ist, dass die Überprüfung nicht bloß eine cursorische ist. Die Begründung des Gesetzes stellt klar, dass mit der Einführung der obligatorischen Überprüfungspflicht die Vorschriften über den Widerruf und die Rücknahme, die in der Praxis bisher weitgehend leergelaufen seien, an Bedeutung gewinnen würden. 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. Dieser kann durchaus Bestand haben.

Fazit: Den betroffenen Ausländern 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. Vorschlägen von PRO ASYL und anderen Nichtregierungsorganisationen, entsprechend der Praxis bei der Einbürgerung eine zunächst lediglich interne Anfrage der Ausländerbehörde beim Bundesamt vorzusehen, ob ein Widerrufsverfahren durchgeführt werden soll und andernfalls die Niederlassungserlaubnis zu erteilen, ist das Zuwanderungsgesetz nicht gefolgt.

3. 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 Kontrolle der Verwaltung, konzentrieren konnten. Beim Bundesamt wurden 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 Nicht-Regierungs-Organisationen, dass ohne ausreichende und unabhängige Beratung und Vorbereitung die Anhörung 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, wenn sich die Weisungen auf Glaubwürdigkeitsfragen beziehen sollten.

3.1 Erlöschen des Aufenthaltsstatus bei Asylantragstellung

Das Zuwanderungsgesetz sieht 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 - 6 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 Härtefallregelung zu einer Aufenthaltserlaubnis führte (§ 25 Abs. 5 AufenthG) oder die Ausreise aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht möglich war (§ 25 Abs. 6 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 zumeist 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 Asylanerkennung 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.

3.2 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.

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

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.

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 aufgefordert, 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.

3.3 Subjektive Nachfluchtgründe: Exil-politisches Engagement unerwünscht

Im Asylfolgeverfahren sollen künftig in der Regel so genannte selbstgeschaffene Nachfluchtgründe nicht mehr berücksichtigt werden. Damit sollen insbesondere Exilaktivitäten nicht mehr zur Flüchtlingsanerkennung führen. Bisher 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 nur politisch engagieren, 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 »provokiert« 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.

3.4 Abschaffung des Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten / Neues Weisungsrecht gegenüber Einzelentscheidern

Der Bundesbeauftragte für Asylangelegenheiten wurde mit dem Zuwanderungsgesetz abgeschafft. Die Behörde des Bundesbeauftragten existierte seit 1965. Der Bundesbeauftragte hat gegen Asylbescheide ein eigenes Klagerecht vor den Verwaltungsgerichten. Dadurch soll sichergestellt werden, dass die Ergebnisse der Asylverfahren nicht zu sehr divergierten. Wenn eine Asylentscheidung von der üblichen Entscheidungspraxis abwich, sollte vor Gericht eine Korrektur möglich sein. Dieses System soll damit einen Ausgleich für die Unabhängigkeit der Asyl-Entscheider bringen, die nicht an Weisungen gebunden sind.

So legitim sich diese Ziele zunächst anhören, so missbräuchlich hat der Bundesbeauftragte seine Kompetenzen in der Praxis genutzt. Der Bundesbeauftragte hat 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 Klagebe-

gründungen 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.

In der Konsequenz der Abschaffung des Bundesbeauftragten wird 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. 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 Asylanhörung 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.

4. Residenzpflicht: bleibt unangetastet

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

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 diskutiert, die nach dem Willen vieler Mitgliedstaaten zu einem 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. Die rotgrüne Bundesregierung ist den Erwartungen von PRO ASYL nicht gerecht geworden, die Residenzpflicht durch das Zuwanderungsgesetz abzuschaffen und EU-weit ihre Einführung zu untersagen.

5. 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 einen Aufenthaltsrecht nach § 25 Abs. 4 und 6 AufenthG erhalten, also z.B. bei Krankheit oder faktischer Unmöglichkeit der Ausreise.

Flüchtlinge, die aufgrund der Europäischen Menschenrechtskonvention nicht abgeschoben werden dürfen oder wegen sonstigen Abschiebungshindernissen gemäß § 60 Abs. 2-7 AufenthG eine Aufenthaltserlaubnis erhalten, sollen zukünftig generell einen Anspruch auf Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz haben. 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 damit Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz.

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

Dennoch: Das Zuwanderungsgesetz bezieht erstmalig auch solche Personengruppen mit ein, die unbestrittenermaßen 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 nicht mit rechtsstaatlichen Grundsätzen vereinbar, dass der politische Kampfbegriff des »Rechtsmissbrauchs« nun sogar in den Gesetzestext aufgenommen wurde. 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 mit der Ausweitung der Anwendung des Asylbewerberleistungsgesetzes führt. Dies ist weder mit dem Rechtsstaats- noch mit dem Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes vereinbar.

II. Die neuen Aufenthaltstitel und die Bescheinigung

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 Aufenthaltswort der Aufenthaltserlaubnis.

Die Duldung wird abgeschafft. Stattdessen soll entweder eine befristete Aufenthaltserlaubnis erteilt werden oder es wird eine Bescheinigung über das Vorliegen von Abschiebungshindernissen ausgestellt. Während des Asylverfahrens gibt es weiterhin die Aufenthaltsgestattung.

1. 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

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 bis zum Inkrafttreten zur Niederlassungserlaubnis umgeschrieben. Die Niederlassungserlaubnis erst danach zu beantragen, dürfte deutlich komplizierter und u.U. auch teurer sein.

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« und Personen, die im Auswahlverfahren aufgenommen werden, 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 Asylanerkennung 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 sieben Jahren eine Niederlassungserlaubnis erhalten. Immerhin wird die Zeit des Asylverfahrens auf die Frist angerechnet – nicht aber die Zeiten des Besizes einer Bescheinigung nach § 60 Abs. 11 AufenthG (bislang wurden nach § 35 AusIG Duldungszeiten teilweise angerechnet). Ein Problem stellt sich bei der Aufenthaltsverfestigung für diejenigen Migrantinnen, 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: Die Migrantinnen und Migranten haben Anspruch auf 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 Migrantinnen und Migranten also keine Verschlechterungen geben. Dennoch sollten sich hier lebende Ausländer schon vor Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes um eine Aufenthaltsverfestigung bemühen.

2. Aufenthaltserlaubnis: der befristete Aufenthaltstitel

Die Aufenthaltserlaubnis ist der befristete Aufenthaltstitel. Sie kann mit unterschiedlichen Nebenbestimmungen versehen werden, so dass es zu ganz verschiedenen Ausgestaltungen bei den erteilten Aufenthaltserlaubnissen kommen kann. In welchem Umfang etwa ein Arbeitsmarktzugang besteht, ob der Aufenthalt beschränkt ist oder ob Familiennachzug möglich ist, kann von Fall zu Fall unterschiedlich geregelt sein. Das Aufenthaltsrecht wurde also nur scheinbar weniger komplex gestaltet.

2.1 Zwingende Aufenthaltserlaubnis

Ein Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis besteht nur für bestimmte Personengruppen. Z.B. Asylberechtigte und Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention (§ 60 Abs. 1 AufenthG) erhalten zwingend eine Aufenthaltserlaubnis (»ist zu erteilen«).

§ 25 (1) und (2) AufenthG

- (1) Einem Ausländer ist eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn er unanfechtbar als Asylberechtigter anerkannt ist. (...)
- (2) Einem Ausländer ist eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge unanfechtbar das Vorliegen der Voraussetzungen des § 60 Abs. 1 festgestellt hat. Absatz 1 Satz 2 bis 4 gilt entsprechend.

2.2 Aufenthaltserlaubnis im Regelfall

Es gibt Fälle, in denen die Aufenthaltserlaubnis zwar nicht zwingend, jedoch in der Regel zu erteilen ist («soll ... erteilt werden«).

§ 25 (3) AufenthG

Einem Ausländer soll eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn die Voraussetzungen für die Aussetzung der Abschiebung nach § 60 Abs. 2 bis 7 vorliegen. Die Aufenthaltserlaubnis wird nicht erteilt, wenn die Ausreise in einen anderen Staat möglich und zumutbar ist.

Eine Aufenthaltserlaubnis soll erteilt werden, wenn Abschiebungshindernisse nach § 60 Abs. 2 bis 7 AufenthG vorliegen. Hierbei handelt es sich um die Abschiebungshindernisse aufgrund drohender Folter, drohender menschenrechtswidrigen Behandlung oder einer erheblichen konkreten Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit (bisheriger § 53 AuslG).

Von diesem Grundsatz wird sogleich eine Ausnahme gemacht: Die Aufenthaltserlaubnis wird nicht erteilt, wenn die Ausreise in einen anderen Staat möglich und zumutbar ist. In diesem Fall bekommt der Betroffene nur eine Bescheinigung gemäß § 60 Abs. 11 AufenthG.

2.3. Aufenthaltserlaubnis nach Ermessen

Unter bestimmten Voraussetzungen liegt es im Ermessen der Ausländerbehörde, ob sie eine Aufenthaltserlaubnis erteilt.

§ 25 (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 auf Grund besonderer Umstände des Einzelfalles das Verlassen des Bundesgebietes für den Ausländer eine außergewöhnliche Härte bedeuten würde.

Nach § 25 Abs. 4 AufenthG kann einem Ausländer 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«. Dies ermöglicht es beispielsweise Menschen, die krank sind, kranke Familienangehörige betreuen oder einen Schulabschluss machen wollen, einen Aufenthaltstitel zu gewähren. Eine danach erteilte Aufenthaltserlaubnis kann – auch wenn die Voraussetzungen zur Erteilung nicht mehr vorliegen – gleichwohl verlängert werden, wenn aufgrund besonderer Umstände des Einzelfalles das Verlassen des Bundesgebietes für den Ausländer eine außergewöhnliche Härte bedeuten würde. Das Kriterium der »außergewöhnlichen Härte« stellt jedoch eine sehr hohe Hürde dar, die nur selten übersprungen werden kann.

2.4 Keine Aufenthaltserlaubnis bei offensichtlich unbegründeten Asylanträgen

Flüchtlinge, deren Asylantrag als »offensichtlich unbegründet« nach § 30 Abs. 3 AsylVfG abgelehnt wurde, sind explizit durch das Gesetz von einer Aufenthaltserlaubnis ausgeschlossen (§ 10 Abs. 3 AufenthG).

§ 30 Abs. 3 AsylVfG: »Offensichtlich unbegründete Asylanträge« (neue Fassung im ZuwG)

(...)

- (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 personensorgeberechtigten Elternteils unanfechtbar abgelehnt worden sind.

Der Anteil der Flüchtlinge, die als offensichtlich unbegründet abgelehnt wurden, lag bei 33 Prozent aller abgelehnten Asylantragsteller im Jahr 2002 – also ein relativ großer Prozentsatz. Damit ist ein erheblicher Teil der heute Geduldeten von vornherein chancenlos. Ein großer Teil der bislang Geduldeten wird also auf eine Bescheinigung verwiesen werden.

Die Anknüpfung der Erteilung z.B. eines humanitären Aufenthaltstitels daran, dass der Asylsuchende zuvor nicht als offensichtlich unbegründet abgelehnt wurde, ist nicht sachgerecht. Nicht selten sind z.B. Kinder betroffen, deren Asylanträge aufgrund altersgemäßer Darstellungsschwierigkeiten ihres Verfolgungsschicks als »unsubstantiiert« abqualifiziert und deshalb als »offensichtlich unbegründet« abgelehnt werden.

Zudem widerspricht es rechtsstaatlichen Grundsätzen, wenn allein das Betreiben eines erfolglosen Asylverfahrens zu derartigen gravierenden Sanktionen führt: Wer einen aussichtslosen Asylantrag stellt, kann auch nach keinem anderen Verfahren jemals damit rechnen, einen Aufenthaltstitel zu bekommen. Dies ist unverhältnismäßig.

2.5 Welche Rechte verleiht die Aufenthaltserlaubnis?

Für diejenigen, die infolge der geplanten Neuregelungen eine Aufenthaltserlaubnis erhalten können, stellt sich die Frage, welche Verbesserungen im Vergleich zur Duldung oder bisherigen Titeln mit der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis verbunden sind. Klar ist: Es handelt sich um einen erlaubten Aufenthalt. Inhaber

der Aufenthaltserlaubnis stehen nicht unter Ausreisepressur 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 AufenthG erhalten nur einen nachrangigen Arbeitsmarktzugang oder sie erhalten eine Arbeitserlaubnis für einzelne Berufsgruppen / Wirtschaftszweige (§§ 4, 39 Abs. 2 AufenthG).

Weiterhin besteht die Möglichkeit, den Aufenthalt räumlich zu beschränken (§ 12 Abs. 2 AufenthG), also z.B. die Wohnsitznahme in einem bestimmten Bundesland vorzuschreiben, aber auch die alltägliche Bewegungsfreiheit auf einen engen Radius einzugrenzen. Personen mit Aufenthaltserlaubnis nach §§ 23 und 24 sowie § 25 Abs. 4 und 6 AufenthG fallen unter das AsylbLG, erhalten also (insgesamt drei Jahre lang) 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 6 ausdrücklich ausgeschlossen (§ 29 Abs. 3 AufenthG). Im Fall der Personengruppe des § 25 Abs. 6 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 6 erhalten hat, erhält auch kein Bundeserziehungsgeld.

Fazit: Die soziale Ausgestaltung der Aufenthaltserlaubnis ist völlig unzureichend. Sie entspricht vielfach den kritikwürdigen Folgen der bisherigen Duldung.

3. Bescheinigung

3.1 Geduldete: Zwischen Aufenthaltserlaubnis und Bescheinigung

Mit dem Zuwanderungsgesetz soll die bisherige ausländerrechtliche Duldung abgeschafft werden. Es wäre in der Tat begrüßenswert, wenn die Duldung für die Menschen, die aus welchen Gründen auch immer nicht abgeschoben werden konnten, endlich durch einen echten Aufenthaltstitel ersetzt würde. Viele Geduldete leben in Deutschland schon über Jahre und haben gleichwohl keinen rechtmäßigen Aufenthalt erworben. Jedoch liegen die Hürden zum Erhalt einer

Aufenthaltserlaubnis nun so hoch, dass viele Geduldeten diese nicht werden überspringen können. Sie werden nur eine Bescheinigung erhalten.

Da eine Aufenthaltserlaubnis gemäß §§ 25 Abs. 1 bis 4 nur für bestimmte Personengruppen bzw. spezielle Lebenslagen erteilt wird (siehe oben), wird es für viele Geduldete daher darauf ankommen, ob sie eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 6 AufenthG erhalten können.

Eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 6 AufenthG kann erteilt werden, sofern die Ausreise »aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich« ist.

§ 25 (6) AufenthG

Einem Ausländer, der vollziehbar ausreisepflichtig ist, kann eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn seine Ausreise aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist. Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis ist 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.

Zunächst sollte man wissen, dass die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 6 AufenthG stets im Ermessen der Ausländerbehörde liegt. Ein Anspruch besteht also nicht. Jedoch wird es ohnehin für viele Flüchtlinge gar nicht möglich sein, die Anforderungen des § 25 Abs. 6 AufenthG zu erfüllen. Denn vielen wird der Nachweis über die Unmöglichkeit der Ausreise nicht möglich sein. Daher werden die Ausländerbehörden oftmals unterstellen, dass zwar eine Abschiebung nicht durchführbar, gleichwohl aber die »freiwillige« Ausreise z.B. über Drittstaaten möglich ist. Das Bundesinnenministerium hat beispielsweise noch 2001 unmittelbar vor dem sich abzeichnenden Krieg die Ausreise nach Afghanistan – auf dem beschwerlichen und gefährlichen Landweg über Pakistan – ausdrücklich für möglich erklärt. Noch Ende 2002 erklärte das Bundesamt, die »freiwillige« Ausreise in den Irak sei über die Türkei möglich (und zumutbar).

Wird ausnahmsweise die Ausreise als unmöglich angesehen, so stehen der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis weitere Hürden entgegen. Denn sie ist aus-

geschlossen, wenn der Ausländer die Ausreisehindernisse selbst zu vertreten hat.

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. Bislang war entscheidend, ob es dem Staat möglich ist, den Betroffenen abzuschicken – gegebenenfalls unter Anwendung von Zwangsmitteln. So wurden beispielsweise zwangsweise Vorführungen bei den Botschaften oder Generalkonsulaten verfügt und durchgeführt, um eine Passausstellung durch die Botschaft bzw. die Rücknahmebereitschaft des Herkunftsland zu erreichen 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 Mitverschuldens 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 bis hin zur Willkürgrenze. Denn auch dann, wenn 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.

Dazu kommt, dass manche Staaten – 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. 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 Be-

wertung einer freiwilligen Ausreisemöglichkeit die harte Grenze zwischen einer Aufenthaltserlaubnis und einer Bescheinigung nach § 60 Abs. 11 AufenthG ziehen.

3.2 Bescheinigung: Freibrief zur Entrechtung und Schikane

Ein erheblicher Teil der bislang Geduldeten wird mit dem neuen Aufenthaltsgesetz unterhalb des Status quo landen. Zwar sieht das Zuwanderungsgesetz nunmehr vor, dass jede Person zumindest eine Bescheinigung über die Aussetzung ihrer Abschiebung erhält. Trotz des Wegfalls der bisherigen Duldung werden damit keine »Papierlosen« entstehen.

Der Status der Menschen mit dieser Bescheinigung allerdings liegt auf niedrigstem Niveau: Mit der Bescheinigung ist ein absolutes und dauerhaftes Arbeitsverbot verknüpft. Ausnahmen vom Arbeitsverbot sind nicht vorgesehen. Das Zuwanderungsgesetz setzt für die Arbeitsaufnahme einen Aufenthaltstitel voraus. Die Bescheinigung ist kein Aufenthaltstitel. Die Konsequenz: Tausenden der bislang Geduldeten, die eine Arbeitsstelle hatten, droht damit sogar der Arbeitsplatzverlust. Die Menschen werden in die Sozialhilfe gedrängt – dies ist nicht nur angesichts der leeren öffentlichen Kassen absurd. Menschen, die integriert sind, werden vorsätzlich desintegriert.

Die Bescheinigungen werden ohne Befristung und Widerrufsmöglichkeit erteilt. Die Betroffenen müssen also jederzeit mit ihrer Abschiebung rechnen. Sie werden sich also in einer noch unsicheren und ungewissen Lage befinden als bislang mit Duldung.

Personen mit Bescheinigung unterliegen zudem dauerhaft der Mangelversorgung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, wenn sie die Dauer ihres Aufenthalts angeblich »rechtsmissbräuchlich selbst beeinflusst« haben. Es ist zu befürchten, dass der »Rechtsmissbrauch« vorschnell unterstellt wird, wenn ein Flüchtling keine Rückreisepapiere vorlegen kann und deshalb die Identitätsangaben des Flüchtlings angezweifelt werden.

Künftig soll bundesweit möglich werden, was einige Bundesländer bereits erproben: Flüchtlinge,

Situation von Personen mit Bescheinigung:

- Sie unterliegen einem dauerhaften und uneingeschränkten Arbeitsverbot.
- Sie können jederzeit abgeschoben werden.
- Sie können zwangsweise in sogenannten Ausreisezentren untergebracht werden, die die Bundesländer errichten können. Dies bedeutet den Verlust der Wohnung, des sozialen Umfelds und der Arbeit.
- Sie können dauerhaft der Mangelversorgung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz ausgesetzt werden.
- Sie werden räumlich auf ein Bundesland beschränkt.

denen man z.B. aufgrund fehlender Papiere falsche Angaben zur Identität unterstellt, müssen in Sammel-lagern leben, in denen eine »intensive soziale Betreuung« Flüchtlinge zur Ausreise nötigen soll. Dies kann ausdrücklich auch Kinder und Traumatisierte treffen, wie dies aus der Gesetzesbegründung hervorgeht. Die bisherige Erfahrung zeigt, dass viele Flüchtlinge zu Unrecht in Ausreisezentren landen. Psychische Zermürbung ist die Taktik und das Abdrängen der hier Untergebrachten in die Illegalität die Folge der »Ausreisezentren«. Dies zeigen auch die Ergebnisse der Modellprojekte in Niedersachsen und Rheinland-Pfalz. Nur eine geringe Zahl von Flüchtlingen wurde aus den Ausreisezentren abgeschoben, aber ein sehr großer Teil zog das Leben in der Illegalität dem psychischen Druck der Ausreisezentren vor.

Das Zuwanderungsgesetz sieht keine Maximaldauer der Unterbringung in Ausreiseeinrichtungen vor. Insgesamt stellt sich die Schaffung von Ausreiseeinrichtungen de facto als eine Ergänzung und Erweiterung des bisher schon unverhältnismäßigen Abschiebungshafts-systems dar.

III. Die neue Härtefallregelung – Mehr als ein Gnadenrecht

In der Schlussphase um die Verhandlung um das Zuwanderungsgesetz wurde eine Härtefallregelung aufgenommen. Schon seit Jahren fordern Kirchen, Verbände und Menschenrechtsorganisationen eine derartige Härtefallregelung für das Ausländerrecht. Künftig kann ein Aufenthaltstitel auch dann erteilt werden, wenn nach den allgemeinen Regelungen des Ausländerrechts kein Bleiberecht besteht.

Bei der konkreten Ausgestaltung der Härtefallregelung bleibt den Bundesländern viel Spielraum. Wie sich die Härtefallkommission zusammensetzt, wo sie ihren Sitz hat und wie sie arbeitet, kann von Land zu Land unterschiedlich ausgestaltet werden. Dass eine solche Kommission überhaupt eingerichtet werden muss steht dagegen außer Zweifel. Trotzdem haben

einige Bundesländer bereits angekündigt, dass sie solche Kommissionen nicht gründen werden. Dies erscheint verfassungsrechtlich bedenklich. Auch wenn der Vollzug des Ausländergesetzes grundsätzlich Länderaufgabe ist und den Ländern hierbei ein erheblicher Gestaltungsspielraum zusteht, sind die Länder nicht berechtigt – soweit nicht das Gesetz selbst Ausnahmen zulässt –, das Gesetz ganz oder in Teilen nicht umzusetzen. Im vorliegenden Fall bestimmt § 25 Abs. 5 AufenthG, dass die Ausländerbehörden auf Ersuchen einer sogenannten Härtefallkommission eine Aufenthaltserlaubnis unter bestimmten Voraussetzungen erteilen dürfen. Die gesetzliche Regelung setzt also eine Ermessensausübung durch die Ausländerbehörden voraus, die wiederum nur dann vorgenommen werden kann, wenn ein »Ersuchen« vorliegt. Die bundesgesetzliche Regelung setzt die Möglichkeit eines solchen »Ersuchens« voraus, was wiederum denkbare die Existenz einer Härtefallkommission bedingt. Die nach dem Bund-Länder-Kompetenzsystem zwingende Ausführung des Bundesgesetzes verlangt damit die Installation einer Härtefallkommission. Dem Land verbleibt lediglich Spielraum, »durch Rechtsverordnung« die näheren Einzelheiten hinsichtlich der Härtefallkommission festzulegen.

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 Proporz zwischen den beteiligten Kräften abhängen.

Stellt ein Ausländer einen Antrag bei der Härtefallkommission, so befasst sich diese mit der Frage, ob ein Härtefall gegeben ist. 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.

Härtefallregelung: § 25 Abs. 5 AufenthG

»Abweichend von den in diesem Gesetz festgelegten Erteilungs- und Verlängerungsvoraussetzungen für einen Aufenthaltstitel kann einem Ausländer auf Ersuchen einer von der Landesregierung durch Rechtsverordnung bestimmten Stelle eine Aufenthaltserlaubnis erteilt oder verlängert werden, wenn dringende humanitäre oder persönliche Gründe die weitere Anwesenheit des Ausländers im Bundesgebiet rechtfertigen.«

Das Verfahren bei Härtefällen

- Härtefallkommission prüft auf Antrag, ob ein Härtefall vorliegt:
 - aus dringenden humanitären Gründen oder
 - aus dringenden persönlichen Gründen
- Ersuchen der Ausländerbehörde:
 - Wenn Härtefall festgestellt ist, ersucht die Härtefallkommission die Ausländerbehörde, die Aufenthaltserlaubnis zu erteilen
- Ausländerbehörde entscheidet:
 - Aufenthaltserlaubnis wird erteilt, zunächst für maximal 3 Jahre, dann Verlängerung möglich
 - oder: Aufenthaltserlaubnis wird nicht erteilt
 - ▶ Klage vor dem Verwaltungsgericht möglich

Die endgültige Entscheidung darüber, ob der Aufenthaltstitel erteilt wird, trifft dann die Ausländerbehörde nach ihrem Ermessen.

Werden Härtefallanträge abgelehnt, können die Betroffenen dagegen klagen. Dies wird zwar von offizieller Seite z.T. noch bestritten, ergibt sich jedoch aus der verfassungsmäßig verbürgten Rechtsweggarantie.

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 Ausländer eine Aufenthaltsperspektive zu geben. Dazu müssen die Länder zügig mit der Einrichtung von Härtefallkommissionen beginnen.

Die Härtefallregelung ist nicht ein bloßes obrigkeitstaatliches 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 – etwa wegen des langen Aufenthalts – unbillig wäre.

IV. 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 Aufenthaltsbefugnis

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 Manövriermasse europäischer Machtinteressen degradiert. Für Flüchtlinge ist der »unbürokratische« Schutzansatz also nicht unbedingt vorteilhaft.

V. Familiennachzug – Für viele Familien nach wie vor in weiter Ferne

Das System des Familiennachzugs wurde durch das Zuwanderungsgesetz neu austariert. Geblieben ist es bei dem Mehrklassensystem im Familiennachzug. Viele Ausländer können ihre Familien gar nicht nachholen, andere ihre Kinder nur bis sie 12 Jahre alt sind, wieder anderen ist dies bis zur Volljährigkeit der Kinder möglich. Bei dem Ehegattennachzug wird danach unterschieden, wie gefestigt der Aufenthaltstitel ist und ob die Ehe bereits vor der Einwanderung bzw. Einreise bestand.

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 bezogen wird. Dies ist eine Hürde, die für viele Ausländer nicht zu nehmen ist. Besonders für diejenigen Ausländer, die mit Arbeits-

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 leben besitzen eine Aufenthaltserlaubnis oder Aufenthaltserlaubnis;
und
- das nachziehende Kind ist ledig und unter 16 Jahre

Nachzug nach Ermessen:

- Konventionsflüchtlinge
- sonstige Ausländer

Neues Recht: Kindernachzug, §§ 5, 27, 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 oder nach Punktesystem (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 12 Jahre (Ausnahme möglich bei Nachweis von deutschen Sprachkenntnissen)

Nachzug nach Ermessen:

- sonstige Ausländer

verboten überzogen werden oder aufgrund der Vorrangprüfung für deutsche Arbeitnehmer einfach keinen Arbeitsplatz finden, stehen die Chancen auf Familienzusammenführung gleich null. Hier wird die skandalöse Praxis der Vergangenheit fortgeschrieben.

1.1 Kindernachzug

Die allgemeine Systematik des Kindernachzugs wurde teils liberaler und teils restriktiver gefasst. Das allgemeine Nachzugsalter von Kindern wurde von 16 auf 12 Jahren abgesenkt. Damit hat sich die rotgrüne Koalition den Vorstellung der CDU/CSU gebeugt, die auf eine weitgehende Herabsetzung der Altersgrenze – bis zu sechs Jahren – gepocht hatte. Die Fälle, 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, Hochqualifizierte oder Arbeitsmigranten nach dem Punktesystem.

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 der nachziehenden Kindern liegt bei 18 Jahren.

Der Familiennachzug wird nach wie vor von allgemeinen Voraussetzungen abhängig gemacht: Es

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 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

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 von der Voraussetzung der Lebensunterhaltssicherung (§§ 29 Abs. 2 i.V.m. 5 I Nr. 1 AufenthG) und dem Wohnraumerfordernis (§§ 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 6 nicht gewährt« wird (§ 29 Abs. 3). 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 vorübergehenden Charakter des Aufent-

halts einen jahrelangen Aufenthalt eben nicht ausschließt. Der generelle Ausschluss des Familiennachzugs geht daher an der Realität vorbei und dürfte einigen 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 Punkto 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 (§ 29 Abs. 3). Aus der Gesetzesbegründung geht hervor, dass die familiäre Bindungen allein keinen Nachzug rechtfertigen, sondern weitere humanitäre Gründe erforderlich sind. Hier wurde eine unbestimmte Vorschrift geschaffen, die es den Ausländerbehörden ermöglicht, den Familiennachzug weitgehend zu begrenzen.

VI. 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 eine unbeschränkte Arbeitserlaubnis. 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 Bundesanstalt erteilt werden darf, *soweit durch Rechtsverordnung nicht etwas anderes bestimmt ist*. Die vorgesehene Rechts-

verordnung könnte also auch weniger restriktive Regelungen enthalten, als dies gesetzlich bisher vorgesehen ist.

Personen, die lediglich eine Bescheinigung besitzen, sollen laut Gesetz nicht auf Dauer vollständig vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen werden. Dies wäre ein Rückfall in alte Zeiten, in denen Geduldete und Asylbewerber mit unbefristeten Arbeitsverboten gegängelt wurden. Zudem wäre es systemwidrig, Asylbewerber nach Ablauf eines Jahres die Erwerbstätigkeit zu gestatten und sie dann wieder vom Arbeitsmarkt auszuschließen, wenn ihr Asylverfahren rechtskräftig negativ abgeschlossen ist, sie gleichwohl aber als »Bescheinigte« im Bundesgebiet verbleiben. Dies ist nicht nur aus menschenrechtlicher Sicht bedenklich, sondern auch arbeitsmarktpolitisch unsinnig. Daher ist darauf zu drängen, dass die zu erlassende Rechtsverordnung festlegt, dass auch Personen mit Bescheinigung der Arbeitsmarkt offen steht. Nach geltendem Recht ist der Arbeitsmarktzugang auch mit einer Duldung nach der Arbeitsgenehmigungsverordnung möglich, darüber hinaus sogar nach der Versagung einer Aufenthaltsgenehmigung bis zum Eintritt der Vollziehbarkeit der Ausreisepflicht. Diese Regelung ist im Interesse aller Seiten flexibel. Dies spricht gegen eine wesentliche Verschlechterung, die letztendlich die öffentlichen Haushalte belasten würde.

Für folgende Personengruppen sieht es in Punkto Arbeitsmarktzugang schlecht aus: Personen die vorübergehenden Schutz genießen, die nach der Europäischen Menschenrechtskonvention und 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.

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.

Auch bleibt der Arbeitsmarktzugang weiterhin äußerst schwierig für Menschen, bei denen auf Grundlage der Europäischen Menschenrechtskonvention Abschiebungshindernisse und eine Aufenthaltserlaubnis zugestanden werden, die aber in Gebieten wohnen, in denen aufgrund der regionalen Arbeitsmarktlage schon jetzt praktisch keine Arbeitserlaubnisse erteilt werden (zum Beispiel Ostdeutschland, Berlin).

Nach der Übergangsregelung des Zuwanderungsgesetzes behalten Personen, die vor Inkrafttreten des Gesetzes eine Arbeitserlaubnis oder Arbeitsberechtigung erhielten, diese nach Inkrafttreten des Gesetzes (§ 103 AufenthG). Pech haben freilich die nachkommenden Flüchtlingsgenerationen und diejenigen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens gerade keine Arbeit haben. Problematisch ist dies insbesondere für diejenigen, die heute nach der Härtefallregelung eine Arbeitsberechtigung beanspruchen können, also z.B. Traumatisierte, deren Anträge aber zum maßgeblichen Zeitpunkt noch nicht bearbeitet bzw. entschieden sind. Folglich können sie auch noch keine Arbeit vorweisen.

VII. Einwanderung/Arbeitsmigration

Das geplante neue Zuwanderungsgesetz schafft erstmals eine gesetzliche Grundlage für die Arbeitskräftezuwanderung sowie für die Zuwanderung von Selbständigen und Studierenden. Entgegen ursprünglicher Befürchtungen sieht das Zuwanderungsgesetz keine »Verrechnung« der Zuwanderung dieser Personengruppen gegen die Aufnahme von Menschen im Rahmen eines menschenrechtlich begründeten Flüchtlingsschutzes vor.

Instrument für die künftige Anwerbung und Beschäftigung von Arbeitskräften aus dem Ausland ist

das geplante Aufenthaltsgesetz. Das Zuwanderungsgesetz markiert zumindest insoweit einen Paradigmenwechsel, als es eine Abkehr von dem im Jahre 1973 erklärten Anwerbestopp darstellt und das Eingeständnis beinhaltet, dass Deutschland ein Einwanderungsland ist, das auf Einwanderung auch ökonomisch angewiesen ist.

Die Regelungen zur Arbeitsaufnahme, vormals im Sozialgesetzbuch III enthalten, stehen künftig im neuen Aufenthaltsgesetz, das das bisherige Ausländergesetz ersetzt. Die bisherige begriffliche Unterscheidung

zwischen der uneingeschränkten Arbeitsberechtigung und der nachrangigen sog. »Arbeitserlaubnis« fällt zukünftig weg. Dennoch wird es weiterhin eine Arbeitserlaubnis erster und eine zweite Klasse geben.

Für Arbeitsmigrantinnen und -migranten aus dem Ausland werden verschiedene Zugangsmöglichkeiten eröffnet. Für Studenten wird die Möglichkeit vorgesehen, nach Abschluss des Studiums eine Arbeit aufzunehmen. »Hochqualifizierte« Ausländer können unter bestimmten Voraussetzungen sofort eine Niederlassungserlaubnis erhalten. Weiterhin besteht die Möglichkeit einer Zuwanderung im sogenannten Auswahlverfahren. Hierüber soll die Zuwanderung qualifizierter Erwerbspersonen, von denen ein Beitrag zur wirt-

schaftlichen Entwicklung und die Integration in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik zu erwarten sind, im Rahmen eines Punktesystems erfolgen können. Erfolgreichen Bewerbern wird die Niederlassungserlaubnis erteilt. Ähnliches gilt für die Zuwanderung Selbständiger, insbesondere wenn sie das entsprechende Investitionsvolumen (1 Mio. Euro) mitbringen und mindestens 10 Arbeitsplätze schaffen. Eine andere Vorschrift ermöglicht die Anwerbung sogenannter Engpassarbeitskräfte, wenn hierfür ein »unabweisbarer Bedarf besteht und bevorrechtigte inländische Arbeitnehmer nicht zur Verfügung stehen.« Hierbei sollen die regionalen Gegebenheiten des Arbeitsmarktes eine Rolle spielen.

VIII. Integration

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. Bund und Länder teilen die Kosten für die Integrationskurse unter sich auf.

Personen mit einem humanitären Schutzstatus haben nur im Wege einer Kann-Regelung Zugang zu Integrationskursen. Dies fällt hinter die Vorschläge der Unabhängigen Zuwanderungskommission deutlich zurück.

Der Anspruch auf Integrationsleistungen ist, wie erwähnt, 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. Problematisch erscheint die Tatsache, dass die politi-

sche 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 die Finanzierung der Integrationskurse ein wichtiges Thema zwischen Bund und Ländern ist und Finanzierungsanstrengungen von beträchtlicher Größenordnung nötig sind, ist zu erwarten, dass die Integrationskurse als Pflichtangebot finanziert werden, die sonstige Migrationssozialarbeit als »Luxus« unter Druck geraten wird.

Abkürzungsverzeichnis

Abs	Absatz
Art	Artikel
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AsylVfG	Asylverfahrensgesetz
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
AusIG	Ausländergesetz
BAFL	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 = Das Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern

PRO ASYL
Förderverein PRO ASYL e.V.