



Verantwortungsvolle Flüchtlings- und Asylpolitik in Niedersachsen

1. Rechtliche Rahmenbedingungen

Die Asyl- und Flüchtlingspolitik des Landes Niedersachsen (NI) orientiert sich am Grundgesetz, an der Genfer Flüchtlingskonvention und an den rechtlichen Vorgaben der Europäischen Union. Hierbei sind die strikte Achtung und der Schutz der Würde des Menschen während des gesamten Prozesses der Asylverfahren bzw. Anerkennung von Flüchtlingen von elementarer Bedeutung.

Die Anerkennung als Asylberechtigter oder als Flüchtling orientiert sich ausschließlich daran, ob jemand politisch verfolgt bzw. in seiner Existenz durch Krieg und Gewalt bedroht ist. Die sich aus der Anerkennung ergebenden Aufenthaltsrechte sehen ausdrücklich generell vom Erfordernis der eigenständigen Sicherung des Lebensunterhalts ab. Es wird also nicht nach fiskalischen Gesichtspunkten entschieden. Sie eröffnen den Begünstigten den uneingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt. Auch die Regelungen des Aufenthaltsgesetzes erfüllen alle verfassungsrechtlichen Erfordernisse, einschließlich der Grundrechte, insbesondere des Gebots der Unantastbarkeit der Würde des Menschen.

Hinsichtlich des Asylrechts besteht parteiübergreifend weitgehend Einigkeit, dass mögliche Änderungen auf diesem Rechtsgebiet nicht zu einer Revision der 1992 geschaffenen Kompromissregelung führen dürfen. Darüber hinaus ist für die staatliche Migrations- und Integrationspolitik auch die im Zuwanderungsgesetz von 2005 getroffene Grundentscheidung für eine Zuwanderungssteuerung zu beachten, um neben humanitären Erfordernissen auch die Interessen der Aufnahmegesellschaft zu berücksichtigen.

2. Verantwortungsvolle Politik

Gerade in einem sensiblen Handlungsfeld wie der Asyl- und Flüchtlingspolitik steht eine verantwortungsvolle Politik in einem schwierigen Spannungsverhältnis:

Sie muss einerseits im Kern die Entscheidungen von Behörden und Gerichten, die nach Recht und Gesetz erfolgt sind, respektieren; ja sie ist dazu gemäß Rechtsstaatsprinzip verpflichtet. Andernfalls würde der demokratische Rechtsstaat Schaden nehmen. Ganz konkret bedeutet dies: Die zuständigen Ausländerbehörden treffen auf der Basis des geltenden Rechts ihre Entscheidung, diese Entscheidung kann gerichtlich überprüft werden. Die Abschiebung steht am Ende einer Kette und ist insoweit letztes Mittel. Dabei steht der Abschiebungsvollzug gerade nicht im Ermessen der Behörden oder gar des Ministeriums für Inneres und Sport.

Andererseits gibt es im Ausländerrecht unzweifelhaft Grenzfälle, in denen der kompromisslose Vollzug einer rechtmäßigen Entscheidung schwerwiegendes humanitäres Leid für die Betroffenen zur Folge hätte. In diesem Spannungsverhältnis von Rechtsstaatsprinzip und Humanitätsgebot muss die Politik Rahmenbedingungen schaffen, um die richtige Balance bei schwierigen Einzelfallentscheidungen zu ermöglichen. Das ist mitunter ein Drahtseilakt, der in der Öffentlichkeit nur schwer zu vermitteln ist. Um genau diesen Konflikt soweit möglich zu lösen, haben der Bund und in der Folge die Länder von der Möglichkeit der Härtefallkommission Gebrauch gemacht. Auch eine rechtlich nicht zu beanstandende Entscheidung kann in ihrer Wirkung bedenklich sein und damit unzumutbare Härten nach sich ziehen. Mit dem Instrument der Härtefallkommission soll diesen Grenzfällen ausreichend Rechnung getragen werden.

Die niedersächsische Landesregierung verfolgt eine gleichermaßen humanitäre sowie an Recht und Gesetz orientierte Ausländer- und Flüchtlingspolitik. Sie hat immer dann, wenn evidente humanitäre Lücken erkannt wurden, eigeninitiativ gehandelt. Wir werden auch in Zukunft immer dann, wenn es klaren Handlungsbedarf gibt, das Recht anpassen und fortentwickeln.

3. Wichtige Initiativen und Maßnahmen

Bleiberecht: Seit Übernahme der Regierungsverantwortung im Jahr 2003 hat es mehrere Bleiberechtsregelungen gegeben, die auch von NI maßgeblich mit gestaltet wurden. Im Dezember 2011 hat die IMK die Fortsetzung einer Bleiberechtsregelung beschlossen. Niedersachsen hat sich dabei nachhaltig für die nun gefundene Lösung eingesetzt.

Im Zuge der letzten Änderung des Aufenthaltsgesetzes ist auf Initiative von NI mit der Schaffung des § 25a AufenthG ein eigenständiges, vom Aufenthaltsrecht der Eltern unabhängiges Bleiberecht für in Deutschland geborene oder aufgewachsene ausländische Jugendliche und Heranwachsende aufgenommen worden. Die Gesetzesänderung enthält auch eine Regelung zugunsten der sorgeberechtigten Eltern sowie der jüngeren Geschwister von begünstigten minderjährigen Jugendlichen. Fachleute aus Politik und Verwaltung sprechen in diesem Zusammenhang von einem Paradigmenwechsel in der Ausländerpolitik.

Wegweiskurse: In 2012 wird die Landesregierung erstmals Wegweiskurse für Asylbewerber, Spätaussiedler und jüdische Migranten anbieten, um ihnen bessere Startbedingungen in Deutschland zu bieten. Deutschkurse für Asylbewerber sind in Deutschland einmalig.

Residenzpflicht: Die Residenzpflicht ist für Asylbewerber gesetzlich vorgeschrieben für die Dauer, in der sie zum Wohnen in einer Erstaufnahmeeinrichtung verpflichtet sind. Nach dieser Zeit besteht nach § 58 Abs. 6 AsylVfG für die Länder die Möglichkeit, durch Verordnung für Asylbewerber diese Beschränkung zu lockern und bis auf den Bereich des gesamten Landes zu erweitern. Eine solche Verordnung ist am 21.2.2012 mit dem Land Bremen beschlossen worden, ein Angebot zu einer ebensolchen Vereinbarung wurde auch dem Land Hamburg unterbreitet – Hamburg hat hier kein Interesse und insoweit abgesagt. Für geduldete Ausreisepflichtige besteht bereits jetzt keine Aufenthaltsbeschränkung - sie können sich im Land uneingeschränkt bewegen.

Sofortaufnahme: NI hat in den letzten Jahren mehrfach eine Sofortaufnahme von besonders Notleidenden aus Krisengebieten vorgenommen, so etwa Christen aus dem Irak und Flüchtlinge aus Malta. Aktuelles Beispiel: Die Innenminister/-senatoren haben auf ihrer letzten Konferenz im Dez. 2011 beschlossen, dass sich die Bundesrepublik grundsätzlich am EU-Resettlement-Programm für nordafrikanische Flüchtlinge beteiligen soll. NI hat angeboten, die Flüchtlinge zunächst zentral in Friedland aufzunehmen.

Situation in Syrien: NI hat bereits im Dez. 2012 auf die Krisenlage in Syrien reagiert und erleichterte Vorgaben für eine Passbeschaffung gemacht; eine Beteiligung der syrischen Botschaft ist danach nicht mehr erforderlich. Über eine seit Jahren geltende IMK Vereinbarung, nach Syrien nicht abzuschicken, hinaus befindet sich aktuell auf Initiative Niedersachsens ein Umlaufbeschluss im Verfahren.

Freiwillige Rückreise: Die zwangsweise Rückführung steht am Ende einer langen Kette. Anzustreben ist in jedem Fall eine freiwillige und damit selbstbestimmte Aufenthaltsbeendigung. NI ist bemüht, diese freiwillige Ausreise nachhaltig zu unterstützen. Dies geschieht durch unmittelbare Hilfe und Unterstützung durch die Ausländerbehörden, aber auch durch die Teilnahme an Rückführungsprogrammen, z.B. das Rückkehrprojekt „URA 2“ im Kosovo.

Abschiebepaxis: Im Juni 2010 erfolgte eine Länderumfrage des Landes Berlin zu den Abschiebungszahlen der Jahre 2008 und 2009 im Vergleich. Dabei liegt NDS mit 659 Abschiebungen (2008) bzw. 561 Abschiebungen (2009) jeweils im oberen Mittelfeld (deutlich hinter Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Berlin und NRW). Von einer in Teilen der Medien immer wieder behaupteten besonders rigiden Abschiebepaxis in NDS kann also keine Rede sein.

Zuwanderungsrecht: In verschiedenen Initiativen hat NI in den letzten Jahren darauf hingewirkt, Regelungen für eine gesteuerte Zuwanderung zu präzisieren und den aktuellen Bedarfen anzupassen. Beispielhaft sei hier auf eine BR Initiative aus dem Jahr 2005 zur erleichterten

Zuwanderung von Hochqualifizierten verwiesen. NI hat auf Ebene der IMK/B-IMK wiederholt Vorschläge unterbreitet und Diskussionen initiiert, um das Zuwanderungsrecht zu optimieren.

4. Bleiberecht bei nachhaltiger Integration (§ 25 b Aufenthaltsgesetz neu)

a.) Grundsätzliches

- Vorschlag für ein stichtagsunabhängiges Bleiberecht für Ausländer bei nachhaltiger Integration
- Bundesratsinitiative des Landes Niedersachsen
- zur Einführung eines neuen § 25 b sowie eines § 60 b in das Aufenthaltsgesetz
- Weiterentwicklung des § 25 a AufenthG

b.) Ziel der Regelung:

Ziel soll es sein, ausreisepflichtigen Ausländern, die sich gut integriert haben (Sprache und Lebensunterhalt), eine Perspektive aufzuzeigen und sie damit aus der Illegalität der Identitätsverschleierung herauszuholen. Diesen Personen sollte für einen Zeitraum von zwei Jahren ein Abschiebeschutz garantiert werden, wenn sie u.a. zum Abschluss einer Integrationsvereinbarung mit dem Ziel der Teilnahme an einem Integrationskurs sowie der Verbesserung der Deutschkenntnisse bereit sind.

Sofern nach dieser Duldungsphase mit Abschiebeschutz die erfolgreiche Teilnahme am Integrationskurs insbesondere im Hinblick auf die Sprachkompetenz nachgewiesen wird, während dieser Zeit mindestens ein Jahr der Lebensunterhalt vollständig gesichert wurde und die Gewähr dafür geboten wird, dies auch zukünftig zu tun, würde eine Aufenthaltserlaubnis für zunächst ein Jahr erteilt werden können; diese würde dann nach den allgemeinen Voraussetzungen des Aufenthaltsrechts verlängert werden können.

- **Grundsatz: Fordern und Fördern**
- Bleiberecht für lange in Deutschland lebende Ausländer, die sich gut integriert haben
- Ausdrückliches Anknüpfen an Integrationsleistungen
- Keine Zuwanderung in die Sozialsysteme
- Lösung für das Problem der „Identitätstäuscher“
- Lösung des Problems von „Kettenduldungen“

c.) Systematik der Regelung:

1. Schritt: Zweijährige Duldung mit Abschiebeschutz (§60 b Aufenthaltsg)

Ein Ausländer, der sich seit mindestens vier Jahren ununterbrochen geduldet oder gestattet im Bundesgebiet aufgehalten hat, kann einmalig für einen Zeitraum von längstens zwei Jahren mit Abschiebeschutz geduldet werden, wenn er

- seine bisherige Identitätstauschung aufgibt und seinen Mitwirkungspflichten gegenüber der Ausländerbehörde nachkommt,
- über hinreichende mündliche und schriftliche Deutschkenntnisse gemäß der Stufe A 2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen verfügt
- sich seit mindestens zwei Jahren nachweislich bemüht hat, seinen Lebensunterhalt (und den seiner Familie) zu sichern
- sich um die Integration in die hiesigen Lebensverhältnisse bemüht hat. Davon kann grundsätzlich ausgegangen werden, wenn der Ausländer weitere Integrationsleistungen nachweist. Hierzu zählt insbesondere, dass er
 - bei Kindern im schulpflichtigen Alter deren tatsächlichen Schulbesuch nachweist und deren schulische und vorschulische Integration unterstützt und
 - am sozialen Leben durch bürgerschaftliches Engagement partizipiert.

- sich zum Abschluss einer Integrationsvereinbarung verpflichtet, die insbesondere
 - seine Teilnahme an einem Integrationskurs ermöglicht und
 - in der er sich verpflichtet, seine mündlichen und schriftlichen Deutschkenntnisse so auszubauen, dass sie der Stufe B 1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen entsprechen. (Dies gilt nicht für Menschen, die bereits 65 Jahre oder älter sind.)

Die Erteilung dieser Duldung scheidet aus, wenn der Ausländer

- Bezüge zu extremistischen oder terroristischen Organisationen hatte oder hat oder
- nicht straffrei geblieben ist; Verurteilungen wegen im Bundesgebiet begangener vorsätzlicher Straftaten können bei Geldstrafen von insgesamt bis zu 50 Tagessätzen oder bis zu 90 Tagessätzen wegen Straftaten, die nach dem Aufenthaltsgesetz oder dem Asylverfahrensgesetz nur von Ausländern begangen werden können, im Einzelfall außer Betracht bleiben.

Während der Duldung ist dem Ausländer die Erwerbstätigkeit erlaubt.

2. Schritt: Im Anschluss daran Aufenthaltserlaubnis (§25 b Aufenthaltsg)

Einem Ausländer kann im Anschluss an eine Duldung nach §60 b zunächst für ein Jahr eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn er

- sich seit mindestens sechs Jahren ununterbrochen geduldet, gestattet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis im Bundesgebiet aufgehalten hat,
- in den zurückliegenden zwei Jahren der Duldung mindestens ein Jahr seinen Lebensunterhalt (und den seiner Familie) vollständig gesichert hat und aufgrund seiner beruflichen Qualifikation die Gewähr dafür bietet, dass dies auch zukünftig so sein wird.
- über hinreichende mündliche und schriftliche Deutschkenntnisse im Sinne der Stufe B 1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen verfügt und
- sich nachhaltig in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland integriert hat. Davon kann grundsätzlich ausgegangen werden, wenn der Ausländer weitere Integrationsleistungen nachweist. Hierzu zählt insbesondere, dass er
 - bei Kindern im schulpflichtigen Alter deren tatsächlichen Schulbesuch nachweist und deren schulische und vorschulische Integration unterstützt
 - sich zur freiheitlich demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland bekennt
 - über Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet verfügt
 - einen Integrationskurs erfolgreich absolviert hat und
 - am sozialen Leben durch bürgerschaftliches Engagement partizipiert.

Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis ist ausgeschlossen, wenn der Ausländer

- in den zurückliegenden zwei Jahren seines Aufenthaltes über seine Identität getäuscht hat und seinen Mitwirkungspflichten gegenüber der Ausländerbehörde nicht nachgekommen ist,
- Bezüge zu extremistischen oder terroristischen Organisationen hatte oder hat oder
- nicht straffrei geblieben ist; Verurteilungen wegen im Bundesgebiet begangener vorsätzlicher Straftaten können bei Geldstrafen von insgesamt bis zu 50 Tagessätzen oder bis zu 90 Tagessätzen wegen Straftaten, die nach dem Aufenthaltsgesetz oder dem Asylverfahrensgesetz nur von Ausländern begangen werden können, im Einzelfall außer Betracht bleiben.

Ein Ausländer, der das 67. Lebensjahr vollendet hat, kann ein Aufenthaltsrecht auch dann bekommen, wenn er

- die Deutschkenntnisse nach B 1 nicht nachweist und

- keine Erwerbstätigkeit nachweist. Es dürfen jedoch keine Sozialleistungen in Anspruch genommen werden.

3. Schritt: Verlängerung zunächst für ein Jahr und dann nach den allgemeinen Regeln

Die Aufenthaltserlaubnis wird zunächst für ein Jahr erteilt und kann nach den allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen verlängert werden. Sie berechtigt zur Aufnahme einer Beschäftigung.

Zusatzregelungen (§§43 ff AufenthaltsG)

Inhabern von Duldungen nach §60 b, also „Geduldeten“, wird damit erstmals die Teilnahme an Integrationskursen ermöglicht.

5. Änderungen der Härtefallkommissionsverordnung

Dem Ländervergleich, in dem die Anzahl der Beratungen in der Kommission zur Anzahl der positiven Entscheidungen ins Verhältnis gesetzt wird, ist zu entnehmen, dass Niedersachsen mit 64,89 % positiven Entscheidungen einen Platz im oberen Mittelfeld einnimmt. In NRW wurden z. B. seit Bestehen der HKV nur 24,34 % der beratenen Eingaben positiv entschieden.

Der Fall der Familie Nguyen hat Schwächen in der Anwendung der Härtefallkommissionsverordnung (HKVO) offensichtlich gemacht. MI hat daher bereits im Nov. 2011 die Ausländerbehörden angewiesen, zukünftig vor der Abschiebung auf die Möglichkeit und die Voraussetzungen einer Befassung der Härtefallkommission hinzuweisen.

Ziel der Überarbeitung der Härtefallkommissionsverordnung ist es, in Grenzfällen zukünftig leichter zu einem sachgerechten Ergebnis zu gelangen, das noch stärker humanitären Gesichtspunkten Rechnung trägt.

Folgende Punkte werden künftig geregelt:

- **Vorprüfungsgremium:** Es wird ein Vorprüfungsgremium eingerichtet, dem das vorsitzende Mitglied und zwei von der Kommission benannte Mitglieder angehören.
- Die Nichtannahmegründe werden in absolute und Regelnichtannahmegründe unterteilt. Die Entscheidung über die absoluten Nichtannahmegründe verbleibt beim vorsitzenden Mitglied. Über die Regelnichtannahmegründe entscheidet das Vorprüfungsgremium. Die absoluten Nichtannahmegründe sind klar formuliert und geben dem vorsitzenden Mitglied keinen Entscheidungsspielraum. Bei den Regelnichtannahmegründen ist dagegen eine gewisse Bewertung möglich, so dass auch bei der Annahmeentscheidung humanitäre Gesichtspunkte einfließen können.
- **Informationspflicht:** Um zu verhindern, dass Betroffene von einem Abschiebungstermin überrascht werden und dann keine Möglichkeit mehr haben, die Härtefallkommission anzurufen, wird geregelt, dass ein feststehender Abschiebungstermin nur dann ein Nichtannahmegrund ist, wenn die Ausländerbehörde die Betroffenen über die Möglichkeit der Anrufung der Härtefallkommission **informiert** hat. Zur Klarstellung wird aufgenommen, dass ein Nichtannahmegrund nicht nur dann vorliegt, wenn ein Abschiebungstermin gegenwärtig feststeht, sondern auch dann, wenn der Termin für die Abschiebung bereits verstrichen ist.
- **Nichtannahmegründe:** Ergänzt wird die Nichtannahme um eine Verurteilung nach Jugendstrafrecht, da die jetzige Formulierung der Freiheitsstrafe (von mindestens 3

Monaten als Nichtannahmegrund) so ausgelegt werden könnte, dass nur Straftaten nach dem Erwachsenenstrafrecht erfasst werden. In Anlehnung an § 35 AufenthG liegt das Strafmaß für die Jugendstrafe bei 6 Monaten.

- Kein Nichtannahmegrund soll künftig vorliegen, wenn die Verurteilung wegen einer fahrlässig begangenen Straftat erfolgte.
- Zur Klarstellung wird aufgenommen, dass nachträglich eintretende absolute Nichtannahmegründe, z. B. eine strafrechtlich erhebliche Verurteilung nach Annahme der Eingabe durch die Vorsitzende, dazu führen, dass die Kommission gar nicht erst tätig wird.
- Ein Regelnichtannahmegrund soll künftig auch vorliegen, wenn Ausländerinnen oder Ausländer sich vor Eingang der Eingabe nicht mindestens drei Jahre in Deutschland aufgehalten haben. Ein weiterer Regelnichtannahmegrund soll vorliegen, wenn die Eingabe offensichtlich keinen Erfolg hat.
- **Beschleunigung:** Um Härtefallverfahren innerhalb einer angemessenen Frist zum Abschluss zu bringen, ist vorgesehen, dass das Verfahren endet, wenn es 3 Monate nach Eingang der ausländerrechtlichen Stellungnahme des Fachministeriums bei der Geschäftsstelle noch anhängig ist. Die Kommission hat die Möglichkeit, diese Frist einmalig um drei Monate zu verlängern.
- **Absenkung des Quorums für ein Härtefallersuchen:** Ein Härtefallersuchen bedarf der Mehrheit der stimmberechtigten Mitglieder. Die Härtefallkommission besteht aus acht ordentlichen Mitgliedern sowie aus acht stellvertretenden. Stimmberechtigt ist die Kommission, wenn aus diesem Personenkreis sieben Mitglieder anwesend sind.