

Ein Jahr Zuwanderungsgesetz

Anmerkungen und Empfehlungen des
Diakonischen Werkes der EKD zur
Umsetzung des Zuwanderungsgesetzes

Berlin, 27. Januar 2006

Korrespondenz

■ Impressum

Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e.V.
Hausanschrift: Staffenbergstr. 76, 70184 Stuttgart

Verantwortlich für die Reihe:
Andreas Wagner
Zentrum Kommunikation
Postfach 10 11 42, 70010 Stuttgart
Telefon (07 11) 21 59-4 54
Telefax (07 11) 21 59-5 66
E-Mail: redaktion@diakonie.de
Internet: www.diakonie.de

Kontakt:
Johannes Brandstätter
Zentrum Familie, Integration, Bildung und Armut
Arbeitsfeld Migrationspolitische Grundsatzfragen
Telefon (0 30) 8 30 01-3 46
Telefax (0 30) 8 30 01-2 59
E-Mail: brandstaeter@diakonie.de

Lay-out:
Andrea Niebsch-Wesser

Bestellungen:
Zentraler Vertrieb des Diakonischen Werkes der EKD
Karlsruher Str. 11, 70771 Leinfelden-Echterdingen
Telefon (07 11) 9 02 16-50
Telefax (07 11) 7 97 75 02
E-Mail: vertrieb@diakonie.de

Die Texte, die wir in Diakonie Korrespondenz und Diakonie Dokumentation veröffentlichen, sind im Internet frei zugänglich. Sie können dort zu nicht-kommerziellen Zwecken heruntergeladen und vervielfältigt werden. Diakonie Korrespondenz finden Sie unter www.diakonie.de/korrespondenz. Diakonie Dokumentation finden Sie unter www.diakonie.de/dokumentation. Im Vorspann der jeweiligen Ausgabe im Internet finden Sie Informationen, zu welchem Preis Diakonie Korrespondenz und Diakonie Dokumentation gedruckt im Zentralen Vertrieb bestellt werden können.

© Januar 2006
1. Auflage

ISBN 3-937291-24-5

Druck: Zentraler Vertrieb des Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD),
Karlsruher Straße 11, 70771 Leinfelden-Echterdingen

■ Inhaltsverzeichnis

Ein Jahr Zuwanderungsgesetz	5
Flüchtlingsschutz und humanitäre Aufenthalte	6
1. Flüchtlingsanerkennung und subsidiärer Schutz	6
2. Bleiberechtsregelung schaffen	7
3. Härtefallregelungen.....	8
4. Faire Asylverfahren gewährleisten	9
5. Widerruf der Flüchtlingseigenschaft.....	10
Aufenthaltsrecht	12
1. Schutz der Familieneinheit.....	12
2. Aufenthaltsverfestigung	13
Aufnahme von Spätaussiedlern	15
Arbeitsmarktzugang weiter vereinfachen	16
Gleichstellung beim Zugang zu sozialen Leistungen	17
Integration	18
1. Grundangebot zur Integration umfassend gesetzlich verankern	18
2. Integrationskurse.....	20
3. Migrationserstberatung weiterentwickeln	21
Die Rechte von Menschen ohne Aufenthaltspapiere beachten	23
Schlussbemerkung.....	25

Ein Jahr Zuwanderungsgesetz

Auf der Basis seines biblischen Auftrags, sich einzusetzen für die Schwachen und die Fremden, engagiert sich das Diakonische Werk der EKD seit Jahrzehnten in der Arbeit mit Flüchtlingen, Migrantinnen und Migranten. Im Rahmen der Zuwanderungsdebatte hat es sich regelmäßig für einen effektiveren Schutz von Flüchtlingen und eine Verbesserung der Rechtsstellung und Lebenssituation von Zugewanderten ausgesprochen.¹ Die Diakonie fordert eine umfassende, nachhaltige und systematische Zuwanderungs- und Integrationspolitik in diesem Sinne. Sie hat deshalb den Entstehungsprozess des Zuwanderungsgesetzes kritisch begleitet. Aus Anlass des In-Kraft-Tretens vor einem Jahr und der im Koalitionsvertrag 2005 in Aussicht genommenen Evaluierung legt das Diakonische Werk der EKD die folgende Stellungnahme vor. Damit ist eine erste

Bewertung der Umsetzung und Praxis des Zuwanderungsgesetzes beabsichtigt.

Neben der Steuerung und Begrenzung des Zuzuges von Ausländern unter Berücksichtigung der Aufnahme- und Integrationsfähigkeit unseres Landes dient das Gesetz der Erfüllung humanitärer Verpflichtungen. Für die Diakonie bedeutet dies eine Auslegung des Zuwanderungsgesetzes im Geist und Verständnis von Deutschland als einem weltoffenen Land mit einem Klima von Akzeptanz und Toleranz für Menschen, die bedrängt keine andere Chance sehen, als unsere Hilfe in Anspruch zu nehmen. Die Diakonie hat immer betont, dass das Zuwanderungsgesetz ein wichtiger Schritt ist, dies zu erreichen und richtet nachfolgend ihre detaillierte Stellungnahme an diesen Grundsätzen aus.

¹ Vgl. u.a. dazu: Erste Diakonie-Bewertung des neuen Zuwanderungsgesetzes, 26.7.04, www.diakonie.de/downloads/Bewertung_Zuwanderungsgesetz.pdf; Diakonisches Werk der EKD, Stellungnahme des Diakonischen Werkes der EKD zum Entwurf eines Zuwanderungsgesetzes, November 2001 (Bundestagsdrucksache 14/7387 vom 8.11.2001), www.diakonie.de/downloads/020122_zuwanderungsgesetz.pdf; Gemeinsames Wort der Kirchen zu den Herausforderungen von Flucht und Migration (hrsg. von Kirchenamt der Evangelischen Kirche in Deutschland und dem Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz in Zusammenarbeit mit der Arbeitsgemeinschaft Christlicher Kirchen in Deutschland, Juni 1997, www.ekd.de/EKD-Texte/2129_migration_1997_fremd.html

Der Referentenentwurf für ein Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union (Zweites Änderungsgesetz zum Zuwanderungsgesetz) vom 31. Januar 2006 bleibt dabei unberücksichtigt. Das Diakonische Werk der EKD wird sich dazu in einer gesonderten Stellungnahme äußern.

Flüchtlingsschutz und humanitäre Aufenthalte

1. Flüchtlingsanerkennung und subsidiärer Schutz

In § 60 Abs. 1 AufenthG (Aufenthaltsgesetz) wird ausdrücklich Bezug genommen auf das Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention). Dies ist sehr zu begrüßen. Obwohl die Genfer Flüchtlingskonvention bereits seit ihrer Ratifizierung im Jahre 1954 in der Bundesrepublik anzuwenden ist, hat sie jahrzehntelang in der deutschen flüchtlingsrechtlichen Praxis eine marginale Rolle gespielt. Die Anwendung der Konvention bringt einen Perspektivwechsel mit sich. Voraussetzung für die Pflicht des Staates, Schutz zu gewähren, ist nicht mehr wie früher nach deutschem Recht die politische Verfolgung, sondern in § 60 Abs. 1 AufenthG ist nur noch von „Verfolgung“ die Rede. Entscheidend ist nicht mehr, ob die Verfolgung dem Staat zurechenbar ist, sondern inwieweit dem Opfer effektiver Schutz gewährt wird.

Leider werden die sich aus der Neuregelung ergebenden Spielräume bisher nur bedingt genutzt. Das gilt auch im Hinblick auf die Anerkennung der nichtstaatlichen und der geschlechtsspezifischen Verfolgung. So fordern einige Gerichte bei der Verfolgung durch nichtstaatliche Akteure, dass diese dem Staat, Parteien oder Organisationen (lit. a) und b) des § 60 Abs. 1 AufenthG) ähnlich sein müssten mit der Folge, dass eine Verfolgung durch Familienmitglieder, zum Beispiel im Fall einer Blutrache, unbeachtlich wäre. Bei der geschlechtsspezifischen Verfolgung geht das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) bisher davon aus, dass neben dem Geschlecht weitere Merkmale der Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe erfüllt sein müssen. Das schränkt den Anwendungsbereich erheblich ein und widerspricht dem Wortlaut von § 60 Abs. 1 S. 3 AufenthG, der allein an die Zugehörigkeit zum Geschlecht anknüpft.

Änderungsbedarf ergibt sich auch aus den Bestimmungen der Qualifikationsrichtlinie der EU². Zwar ist die Frist zur Umsetzung der Richtlinie noch nicht abgelaufen und umstritten, ob sie dennoch bereits anzuwenden sei.³ Da sich aber auch die Richtlinie ausdrücklich auf die Genfer Flüchtlingskonvention bezieht, kann man davon ausgehen, dass sie die Auslegung der Konvention durch die EU-Mitgliedstaaten konkretisiert. Ihre Bestimmungen zur Anerkennung von religiös Verfolgten sowie von Deserteuren und Kriegsdienstverweigerern wären dann bereits heute zu befolgen. Dies geschieht in der Praxis noch nicht überall.

Verbesserungsvorschlag

Erforderlich ist daher, bei der Auslegung des § 60 Abs. 1 AufenthG in Bezug auf Deserteure, Kriegsdienstverweigerer und religiös Verfolgte sicherzustellen, dass die Genfer Flüchtlingskonvention in ihrer Konkretisierung durch die EU-Qualifikationsrichtlinie in der Entscheidungspraxis des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge angewendet wird; die Mitarbeitenden sollten im Hinblick auf die veränderten rechtlichen Voraussetzungen ausreichend geschult werden. Spätestens mit Ablauf der Umsetzungsfrist der EU-Qualifikationsrichtlinie am 9. Oktober 2006 wird diese ohnehin unmittelbar anwendbar sein.

Häufig wird derzeit Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen bei konkret drohenden Gefahren für Leib und Leben der subsidiäre Schutzstatus mit der Begründung verweigert, es handle sich um allgemei-

² EU-Richtlinie 2004/83/EG vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen.

³ zum Beispiel VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 12.5.2005 – A 3 S 358/05, InfAuslR 2005, 296, a.A. VG Köln, Urt. v. 10.6.2005 – 18 K 4074/04.A, AuAS 2005, 167; VG Lüneburg, Urt. v. 11.5.2005 – 1 A 397/01, Asylmagazin 7-8/05, 41, VG Schleswig, Urt. v. 30.6.2005 – 6 A 59/05, VG Karlsruhe, Urt. v. 28.4.2005 – A 2 K 12160/04.

ne Gefahren, die der jeweiligen Personengruppe in gleicher Weise drohen würde. Deshalb dürfe diese Gefahr wegen der Sperrwirkung des § 60 Abs. 7 S. 2 AufenthG nicht berücksichtigt werden. In der Konsequenz führt dies dazu, dass Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen, die nicht stärker gefährdet sind als andere aus der gleichen Personengruppe, der Schutzstatus verweigert wird.

Verbesserungsvorschlag

Zur Umsetzung von Art. 15 der EU-Qualifikationsrichtlinie ist § 60 Abs. 7 S. 2 AufenthG ersatzlos zu streichen.

In einigen Bundesländern bestehen bei festgestellter Schutzbedürftigkeit gemäß § 60 Abs. 2 bis 7 AufenthG offenbar nach wie vor Schwierigkeiten, eine Aufenthaltserlaubnis zu erhalten. Zur Umsetzung der Regelungen über den subsidiären Schutz in Art. 15 der Qualifikationsrichtlinie der EU wäre es erforderlich, § 25 Abs. 3 AufenthG dahingehend zu modifizieren, dass in Fällen der Feststellung eines Abschiebungsverbotes gemäß § 60 Abs. 2 bis 7 AufenthG eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden muss und diese Personen den subsidiären Schutzstatus im Sinne der Art. 20-34 der Qualifikationsrichtlinie genießen. Personen mit subsidiärem Schutz sollten wie anerkannte Flüchtlinge uneingeschränkter Zugang zum Arbeitsmarkt haben, ebenso sollte ein Anspruch auf Familienzusammenführung bestehen.

2. Bleiberechtsregelung schaffen

§ 25 Abs. 4 und 5 AufenthG sollten es nach dem Willen des Gesetzgebers ermöglichen, die Praxis der so genannten „Kettenduldungen“ einzudämmen. Bei der Anwendung dieser Regelungen unterscheidet sich die Praxis in den einzelnen Bundesländern zum Teil erheblich. So wenden einige Bundesländer die Möglichkeit der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis gemäß § 25 Abs. 4, gestützt auf die Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern (BMI), auf die Fälle von Duldungen nicht an. Bei der Anwendung des § 25 Abs. 5 prüfen einige Bundesländer, ob es dem oder den Betroffenen zumutbar ist auszureisen, mit der Folge, dass Einzelpersonen und Familien, die ihren langjährigen Aufenthalt in

Deutschland nicht zu vertreten haben und integriert sind, eine Aufenthaltserlaubnis erhalten. Andere Bundesländer gehen dagegen davon aus, dass die Anwendung von § 25 Abs. 5 bei der Möglichkeit einer „freiwilligen“ Ausreise ausgeschlossen ist. Diese Möglichkeit bestehe immer dann, wenn das Bundesamt für Migration und Flucht (BAMF) das Vorliegen eines Abschiebehindernisses gemäß § 60 Abs. 2-7 AufenthG verneint habe. Auf die Zumutbarkeit der Ausreise komme es dabei nicht an. Durch die restriktive Handhabung von § 25 Abs. 4 und 5 AufenthG besteht das Problem der „Kettenduldungen“ weiter fort. Die letzte Altfallregelung vom 19. November 1999 lief in einigen Bundesländern weitgehend ins Leere. Diese Bundesländer verlangten von den Begünstigten grundsätzlich vor der Aufenthaltsbefugniserteilung den Nachweis einer vollständigen Lebensunterhaltsicherung durch legale Erwerbstätigkeit am Stichtag 19. November 1999. Familien und Einzelpersonen, die erst durch Erteilung einer Aufenthaltsbefugnis und des damit verbundenen Wegfalls des Vorrangprinzips in der Lage gewesen wären, eine Erwerbstätigkeit auszuüben, waren damit von der Regelung ausgeschlossen.

Die Härtefallkommissionen, die eingerichtet wurden, um besonders gelagerte humanitäre Einzelfälle lösen zu können, wären von ihrer Kapazität her überfordert, wenn sie die so genannte „Altfallproblematik“ über dieses Instrumentarium lösen sollten. Dies zeigen deutlich die Erfahrungen mit den Härtefallkommissionen in den Bundesländern, die § 25 Abs. 5 AufenthG restriktiv auslegen.

Viele Familien mit Kindern, aber auch Einzelpersonen halten sich mittlerweile seit vielen Jahren, teilweise sogar schon über 15 Jahre, im Bundesgebiet auf. Sie besitzen aber immer noch keine Aufenthaltserlaubnis. Für diese Personengruppe muss dringend eine Lösung gefunden werden, die ihren Aufenthalt langfristig sichert und eine gleichberechtigte Teilhabe an der Gesellschaft ermöglicht.

Verbesserungsvorschlag

In den Übergangsregelungen des Aufenthaltsgesetzes wird eine großzügige Bleiberechtsregelung verankert. Damit erhalten beispielsweise Geduldete, sonstige Ausreisepflichtige

sowie Asylbewerber, die sich seit mindestens fünf Jahren in Deutschland aufhalten, ein Aufenthaltsrecht. Unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen sollte es bereits nach zwei Jahren gewährt werden. Die Erteilung eines Bleiberechts darf nicht von einer Erwerbstätigkeit oder von einer bestehenden Unterhaltssicherung abhängig gemacht werden.⁴

Es ist äußerst bedauerlich, dass die Innenministerkonferenz auf ihrer Tagung am 8. und 9. Dezember 2005 keine Aufenthaltsregelung in diesem Sinne verabschiedete. Bei den Beratungen wurde allerdings deutlich, dass die überwiegende Zahl der Bundesländer mittlerweile eine solche Regelung für dringend erforderlich hält.

3. Härtefallregelungen

Die Diakonie begrüßt, dass die Regelung in § 23 a AufenthG den Ländern ermöglicht, Härtefallkommissionen einzurichten, die abweichend von den im Gesetz festgelegten Erteilungs- und Verlängerungsvoraussetzungen den Innenminister ersuchen können, aus humanitären Gründen ein Aufenthaltsrecht zu erteilen. Inzwischen wurde in den meisten Bundesländern von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. In einzelnen Bundesländern arbeiten die Härtefallkommissionen erfolgreich und es gelingt mit ihrer Hilfe, besonders gelagerte Einzelfälle zu lösen. Die Ausgestaltung der Verordnungen zur Umsetzung der Härtefallregelungen ist in den einzelnen Bundesländern allerdings sehr unterschiedlich.

Verbesserungsvorschläge

Die Diakonie hält es auf Grund der ersten Erfahrungen für erforderlich, dass im Rahmen der Ausgestaltung der Regelung des § 23 a AufenthG durch die Länder folgende Standards gewährleistet werden:

In allen Bundesländern sollten Härtefallkommissionen gemäß § 23 a AufenthG eingerichtet werden. Die Besetzung der Kommission sollte eine angemessene Beteiligung von

Vertretern der Kirchen, Wohlfahrtsverbände und Flüchtlings-/Migrantenorganisationen gewährleisten, diese sollten über praktische Erfahrung in der Flüchtlings- und Migrationsberatung verfügen.

Das Kriterium der Lebensunterhaltssicherung aus eigenen Mitteln darf angesichts der faktischen Schwierigkeiten, eine Erlaubnis zur Ausübung der Erwerbstätigkeit zu erhalten (Vorrangprinzip in Verbindung mit der aktuellen Arbeitsmarktsituation) kein Regelausschlussgrund sein. Genauso problematisch ist, wenn eine positive Entscheidung der Härtefallkommission davon abhängig gemacht wird, dass private Organisationen die Kosten des Lebensunterhalts übernehmen. Die Berücksichtigung von besonderen Härten ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die nicht privatisiert werden darf. Eine positive Entscheidung darf daher nicht von einer Verpflichtungserklärung abhängig gemacht werden.

„Kirchenasyl“ darf nicht als Ausschlussgrund behandelt werden. Prinzipiell sollte die Eingabe an die Kommission aufschiebende Wirkung haben.

Insgesamt lässt sich schon jetzt feststellen, dass die Regelung in § 23 a AufenthG – trotz der Schwierigkeiten bei der Umsetzung in einzelnen Bundesländern – insgesamt notwendig ist, um besonders gelagerte Fälle überhaupt einer angemessenen Lösung zuführen zu können. Die im Gesetz vorgesehene Befristung dieser Regelung bis Dezember 2009 sollte daher aufgehoben werden. Weitere Einzelheiten zur empfohlenen Ausgestaltung der Härtefallregelungen finden sich in der Stellungnahme von Diakonie und Caritas von Juni 2001.⁵

Deutlich gezeigt hat sich aber auch, dass die Härtefallkommissionsregelung kein Ersatz für eine Bleiberechtsregelung sein kann. Ge-

⁴ Zu den Einzelheiten vgl. „Hier geblieben! Recht auf Bleiberecht. Fakten – Hintergründe – Forderungen“, Hrg. Pro Asyl u.a., Frankfurt/Main, Oktober 2004

⁵ Deutscher Caritasverband und Diakonisches Werk der EKD, Vorschlag für eine neue Härtefallregelung, Juni 2001, www.diakonie.de/downloads/010600-haertefallregelung-DW-DCV.pdf

nauso sollten die sonstigen Spielräume des Aufenthaltsgesetzes (familiäre Aufenthalte, §§ 25 Abs. 4 und 5 AufenthG) stärker genutzt werden, damit die Härtefallkommissionen sich der wirklich gesondert gelagerten Fälle annehmen können.

4. Faire Asylverfahren gewährleisten

Obwohl der Gesetzgeber versäumt hatte, die Verfahrensrechte der Asylsuchenden entscheidend zu verbessern, war gleichwohl mit dem In-Kraft-Treten des Zuwanderungsgesetzes die Hoffnung auf eine Verbesserung des Flüchtlingsschutzes und der Qualität der Asylverfahren verbunden. Leider sind dafür keine Anzeichen erkennbar und dies trotz drastisch verringerter Asylbewerberzahlen.

Anhörung und Verfahren beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge weisen nach wie vor gravierende Mängel auf, die oftmals zur Abwehr von Schutzbedürftigen führen.⁶

Verbesserungsvorschläge

Wichtig für die vom Bundesverfassungsgericht geforderte „umfassende abschließende und auf erschöpfender Sachaufklärung beruhende Sachentscheidung durch das Bundesamt“ ist eine bessere Vorbereitung der Antragssteller auf die Anhörung. Gewährleistet sein muss deshalb eine unabhängige Verfahrensberatung vor der persönlichen Anhörung, sowie im Falle vorliegender Folter und Traumatisierung ein der Anhörung vorgeschaltetes Sachverständigenverfahren. Eine qualitativ und quantitativ ausreichende Verfahrensberatung kann entscheidend dazu beitragen, dass beim Verfahren vor dem Bundesamt tatsächlich der Sachverhalt umfassend dargelegt wird. Dies erleichtert im späteren Verfahrensablauf auch die Arbeit der Verwaltungsgerichte.

Von besonderer Bedeutung für ein faires Asylverfahren ist die Garantie auf effektiven Rechtsschutz vor einem unabhängigen Gericht, einschließlich der Möglichkeit eines wirksamen vorläufigen Rechtsschutzes. Deshalb muss in allen Verfahrensphasen gewährleistet sein, dass den Asylsuchenden auch faktisch der Zugang zum Rechtsschutzsystem offen steht. Probleme im Bereich des Zugangs zum Rechtsschutzsystem bestehen insbesondere im Bereich der Vorfinanzierung der Anwälte zur Begründung von Prozesskostenhilfeanträgen. Vielerorts fehlen unabhängige Beratungsangebote. Besonders schwierig ist in diesem Kontext die Situation von Personen in Abschiebehaft. Für mittellose Asylsuchende sollte in allen Verfahrensphasen kostenlos eine qualifizierte Rechtsberatung und -vertretung zur Verfügung stehen.

Werden während der persönlichen Anhörung oder im weiteren Verlauf des Verfahrens Anzeichen bekannt, die auf eine Traumatisierung und erhebliche psychische Belastung des oder der Asylsuchenden wegen erlittener Folterbehandlung oder sexueller Gewalt hinweisen, so sollten auf Antrag oder von Amts wegen das Verfahren ausgesetzt und Gelegenheit gegeben werden, zur therapeutischen Behandlung und zu Beweis Zwecken fachärztliche Hilfe in Anspruch zu nehmen. Ergeben sich derartige Anzeichen während des anhängigen Verwaltungsstreitverfahrens, so sollte das Bundesamt von Amts wegen das Verfahren mit dem Ziel der Klagosstellung erneut aufgreifen. In allen Fällen sollte den betroffenen Personen bereits während des Asylverfahrens eine Aufenthaltserlaubnis mit der Möglichkeit des erleichterten Zugangs zum Arbeitsmarkt erteilt werden.

Der besonderen Schutzbedürftigkeit unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge sollte dringend Rechnung getragen werden, indem die Handlungsfähigkeit im Asylverfahren entsprechend der europäischen Praxis auf 18 Jahre angehoben und ihnen Zugang zu Ausbildungsmöglichkeiten eröffnet wird.

⁶ vgl. dazu auch ausführlich amnesty international (Hrg.) et al., Memorandum zur derzeitigen Situation des deutschen Asylverfahrens, Juni 2005, www.amnesty.de/download/memorandumasyl.pdf. Die Diakonie ist Mitherausgeber des Memorandums.

5. Widerruf der Flüchtlingseigenschaft

Bereits vor dem In-Kraft-Treten des Zuwanderungsgesetzes hatte die Zahl der Widerrufsverfahren erheblich zugenommen von 577 Verfahren im Jahr 1998 auf 2 230 Verfahren im Jahr 2002 bis zu 18 300 Verfahren im Jahre 2004⁷. 2005 ergingen 11 181 Widerrufs- beziehungsweise Rücknahmeentscheidungen; die meisten davon, nämlich 7 189, betrafen den Irak, gefolgt von Serbien-Montenegro, 1 254, der Türkei, 514, und Afghanistan, 272.⁸ Im Hinblick auf eine Reihe weiterer Staaten werden inzwischen routinemäßig Widerrufsverfahren eingeleitet. Besonders problematisch ist, dass in einigen Bundesländern die Ausländer- und Einbürgerungsbehörden ausdrücklich angewiesen sind, bei Anträgen auf Familienzusammenführung, Aufenthaltsverfestigung oder Einbürgerung von anerkannten Flüchtlingen zunächst beim Bundesamt anzufragen, ob die Anerkennungsgünde weiter fortbestehen. Auf diese Weise gerät das Widerrufsverfahren in vielen Fällen zur nachteiligen Folge des eigentlich doch erwünschten Integrationsschrittes eines anerkannten Flüchtlings.⁹

Mit der Neuregelung des § 73 Abs. 2 a AsylVfG in Verbindung mit § 26 Abs. 3 AufenthG durch das Zuwanderungsgesetz wird sich die Zahl von Widerrufsverfahren weiter erhöhen. Sowohl bei der Asylanerkennung gemäß Art. 16 a Abs. 1 GG wie auch bei der Feststellung der Flüchtlingseigenschaft nach der Genfer Flüchtlingskonvention ist nach dem neuen Recht zwingend vorgesehen, dass spätestens nach drei Jahren eine Prüfung zu erfolgen hat, ob die Verfolgungsgründe weiter fortbestehen.

In der Praxis des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge ist schon heute – noch vor Anwendung

des automatischen Widerrufsverfahrens drei Jahre nach In-Kraft-Treten des Zuwanderungsgesetzes¹⁰ – festzustellen, dass häufig nicht ausreichend geprüft wird, ob tatsächlich eine hinreichende Verbesserung der Situation im Herkunftsland des Flüchtlings stattgefunden hat, die die Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft rechtfertigt¹¹. Viele Entscheidungen berücksichtigen nicht ausreichend die strengen Vorgaben der Genfer Flüchtlingskonvention für einen Widerruf¹², die wiederum für die EU-Staaten durch die Bestimmungen der EU-Qualifikationsrichtlinie konkretisiert werden. Die restriktive Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts¹³, nach der im Widerrufsverfahren nicht geprüft werden müsse, ob dem Flüchtling auf Grund anderer Gefahren als denen einer erneuten Verfolgung eine Rückkehr ins Herkunftsland unzumutbar ist, bleibt nach Auffassung des UNHCR hinter der international üblichen Auslegung der Genfer Flüchtlingskonvention zurück. Entscheidend ist aus Sicht des UNHCR, dass der Flüchtling im ehemaligen Verfolgerstaat auch tatsächlich wirksamen Schutz erlangen und dorthin in Sicherheit und Würde zurückkehren kann.¹⁴

Hat sich die Situation im Herkunftsland tatsächlich so verändert, dass ein Widerruf der Feststellung der Flüchtlingseigenschaft zwingend ist, so stellt sich die Frage nach den aufenthaltsrechtlichen und sozialen Folgen des Widerrufs.

Wird die Flüchtlingsanerkennung in den ersten drei Jahren nach Anerkennung beziehungsweise im Rahmen der Routineprüfung nach drei Jahren widerrufen, ist eine Verlängerung des Aufenthaltsrechts nicht vorgesehen. Gleiches gilt für Flüchtlinge, die vor dem 1. Januar 2005 als Flüchtling anerkannt

⁷ Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, 6. Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, Berlin, August 2005 www.integrationsbeauftragte.de/gra/publikationen/publikationen_1172.php, BT-Drs. 15/5826, S. 257.

⁸ Zahlen aus dem Geschäftsbericht des BAMF für Januar-Dezember 2005.

⁹ vgl. Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, 6. Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, Berlin, August 2005 www.integrationsbeauftragte.de/gra/publikationen/publikationen_1172.php, BT-Drs. 15/5826, S. 258.

¹⁰ Die vorläufigen Allgemeinen Anwendungshinweise des Bundesinnenministeriums gehen davon aus, dass die 3-Jahres-Frist in § 73 Abs. 2 a AsylVfG und in § 26 Abs. 3 AufenthG erst zum 1.1.2005 zu laufen beginnt.

¹¹ s.a. Pro asyl (Hrg.), Widerrufsverfahren: Flüchtlingsschutz mit Verfallsdatum?, August 2005, www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteure/Broschueren_pdf/B_Widerrufe_internet_k.pdf; vom Diakonischen Werk der EKD mitgetragen.

¹² vgl. Art. 1 C Nr. 5 der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK)

¹³ 13 Urt. vom 1.1.2005, BVerwG 1 C 21.04

¹⁴ vgl. Pressemitteilung des UNHCR vom 2.11.2005 zu der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts www.unhcr.de/unhcr.php/cat/27/aid/1270

worden sind („kleines Asyl“) und noch keine unbefristete Aufenthaltserlaubnis nach altem Recht erhalten haben (dazu war nach altem Recht ein Aufenthalt von mindestens acht Jahren und das Erfüllen weiterer Kriterien erforderlich)¹⁵. In beiden Fällen kann nach § 26 Abs. 3 AufenthG die Niederlassungserlaubnis nur erteilt werden, wenn das Bundesamt zuvor mitgeteilt hat, dass kein Widerruf der Flüchtlingsanerkennung erfolgt. Wird ein Widerrufsverfahren eingeleitet, beziehungsweise wird es rechtskräftig, ist die Erteilung der Niederlassungserlaubnis ausgeschlossen. Fällt die Voraussetzung der Flüchtlingsanerkennung weg, kann gemäß § 8 Abs. 1 AufenthG in Verbindung mit § 25 Abs. 1 oder Abs. 2 AufenthG die befristete Aufenthaltserlaubnis nicht mehr verlängert werden.

In der Praxis hat bei vielen Flüchtlingen nach der Genfer Flüchtlingskonvention, die sich bereits seit vielen Jahren in Deutschland aufhalten und hier integriert sind, der rechtskräftige Widerruf zur Folge, dass die Ausländerbehörde verpflichtet ist, den Aufenthalt zu beenden. Auch in den Fällen nach neuem Recht wird es immer wieder vorkommen, dass die Anerkennung erst nach mehreren Jahren des Aufenthaltes in Deutschland erfolgt. Wenn dann nach weiteren drei Jahren ein Widerrufsverfahren eingeleitet wird, was sich wiederum länger hinzieht, weil zweifelhaft ist, ob sich die Situation tatsächlich so verändert hat, dass die Verfolgungsgefahr entfallen ist, wird bei Familien mit Kindern eine Rückführung humanitär häufig nicht mehr verantwortet werden können. Bei Flüchtlingen aus Ländern wie dem Irak wird eine Rückkehr der Betroffenen wegen der dort herrschenden Zustände zudem ohnehin nicht möglich sein. Für die Betroffenen bedeuten Widerrufsverfahren mit derartigen Unwägbarkeiten eine unzumutbare Härte, insbesondere dann, wenn

sie unter posttraumatischen Belastungsstörungen leiden.

Verbesserungsvorschläge

Die Diakonie hält eine Änderung des § 26 AufenthG für nötig. Die Aufenthaltserlaubnis muss bei Aberkennung des Flüchtlingsstatus unter Berücksichtigung humanitärer und familiärer Gesichtspunkte zumindest im Ermessenswege verlängert werden können. Um anerkannte Flüchtlinge nicht schlechter zu stellen als Inhaber einer anderen humanitären Aufenthaltserlaubnis, bedarf es zudem einer Klarstellung in § 26 Abs. 4 AufenthG, dass dieser auch Anwendung auf Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge findet, die sich bereits seit sieben Jahren im Bundesgebiet aufhalten und die Voraussetzungen für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis erfüllen.

Von besonderer Brisanz ist die neue Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes¹⁶, dass bereits schon im Falle eines eingeleiteten Widerrufsverfahrens des Abschiebungsverbotes die Erteilung oder Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis gemäß § 25 Abs. 3 AufenthG abgelehnt werden kann. Damit kann Personen, die nach der Qualifikationsrichtlinie den subsidiären Schutzstatus innehaben sollten, dieser schon entzogen werden, ohne dass feststeht, dass die Schutzbedürftigkeit tatsächlich weggefallen ist.

Verbesserungsvorschlag

Es wird gesetzlich klar gestellt, dass subsidiärer Schutzstatus gemäß § 25 Abs. 3 AufenthG solange gewährt werden muss, bis der Entfall der Schutzbedürftigkeit rechtskräftig entschieden ist.

¹⁵ Zu den Übergangsregelungen und den Auswirkungen des Widerrufs im Einzelnen siehe ausführlich Informationsblatt zum Widerrufsverfahren unter www.ekiba.de/referat-5 unter „Migration und Islam“.

¹⁶ Urteil vom 22.11.2005, Az.: 1 C 18.04

Aufenthaltsrecht

1. Schutz der Familieneinheit

Art. 6 GG und Art. 8 EMRK (Europäische Menschenrechtskonvention) verpflichten den Staat, Ehe und Familie zu schützen. Die Migrationsfachdienste der Diakonie machen seit In-Kraft-Treten des Zuwanderungsgesetzes die Erfahrung, dass die Regelungen des Aufenthaltsgesetzes nicht ausreichen, um den Schutz der Familieneinheit zu garantieren. Die Problembereiche und Verbesserungsvorschläge werden im folgenden Abschnitt benannt.

In den §§ 27ff sollte der Begriff des Familiennachzugs durch eine Terminologie ersetzt werden, die verdeutlicht, dass die Regelungen genauso gelten, wenn sich der Familienangehörige – bereits aus anderen Gründen – in Deutschland aufhält oder gemeinsam mit einer Person einreisen möchte, die aus anderen Gründen zu Einreise berechtigt ist. Erhält ein Ausländer zum Zwecke der Ausübung einer Erwerbstätigkeit oder Ausbildung oder aus humanitären Gründen eine Einreiseerlaubnis und hat der Familienangehörige einen Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis aus familiären Gründen, muss die Familie gemeinsam nach Deutschland einreisen können.

§ 29 Abs. 3 AufenthG: Gerade auch Personen mit einem humanitären Schutzstatus sollte es ermöglicht werden, mit ihren Familienangehörigen in Deutschland zusammen zu leben beziehungsweise diese nachzuholen. Es liegt im Interesse des deutschen Staates, dass die Familienangehörigen möglichst früh nach Deutschland einreisen und nicht erst dann, wenn der oder die Zusammengeführte nach sieben Jahren die Niederlassungserlaubnis erhält. Die Regelung in § 29 Abs. 3 AufenthG steht nicht im Einklang mit Art. 6 GG und Art. 8 EMRK.

Insbesondere Kindern, die im Verfahrensverlauf volljährig werden und deren Eltern einen Aufenthaltstitel zum Beispiel nach § 25 Abs. 3, 4 oder 5

erhalten, sollte das weitere Zusammenleben im Familienverband in Deutschland ermöglicht werden.

§ 30 Abs. 2 des AufenthG bedarf der Anpassung an die Vorgaben der EU-Familienzusammenführungsrichtlinie, die vorschreibt, dass nach einem Jahr rechtmäßigen Aufenthalt bereits ein Anspruch auf Familiennachzug bestehen soll. Auf Wartefristen sollte bei der Neuregelung generell verzichtet werden, da es im Interesse Deutschlands liegt, den Integrationsprozess der Familie dadurch zu fördern, dass der Ehegatte möglichst frühzeitig den Aufenthalt in Deutschland begründen kann.

Die Systematik der §§ 30, 32, 33 AufenthG orientiert sich an einem klassischen Familienbild, das der Realität unterschiedlicher Familienformen nicht gerecht wird. Es bedarf insbesondere einer Regelung, die klarstellt, dass auch der ausländische Elternteil eines minderjährigen Kindes mit Aufenthaltsrecht einen Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis besitzt.

Kinder sind gleichermaßen auf die Mutter und den Vater angewiesen. Es ist nicht nachvollziehbar, dass derzeit die automatische Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nur dann erfolgt, wenn diese von der Mutter abgeleitet wird. Auch das Bundesverfassungsgericht hat mittlerweile festgestellt, dass diese Regelung mit Art. 3 des Grundgesetzes nicht vereinbar ist.¹⁷ § 33 AufenthG bedarf daher der Regelung, dass auch das im Bundesgebiet geborene Kind eines Vaters mit Aufenthaltserlaubnis mit dem Nachweis der Vaterschaft automatisch eine solche Erlaubnis erhält.

§ 35 AufenthG bedarf dahingehend der Modifikation, dass Kinder nach dem fünfjährigen Besitz einer Aufenthaltserlaubnis bereits die Niederlassungserlaubnis erhalten und nicht erst abwarten müssen, bis sie das 16. Lebensjahr erreicht haben. Eine längere Unterbrechung des rechtmäßigen Aufenthaltes durch

¹⁷ BVerfG, 2 BvR 524/01 vom 25.10.2005
www.bverfg.de/entscheidungen/rs20051025_2bvr052401.html

die nicht rechtzeitige Beantragung der Verlängerung der befristeten Aufenthaltserlaubnis beziehungsweise des Passes kann sonst zur Folge haben, dass ein hier aufgewachsenes Kind keine Niederlassungserlaubnis erhält.

Bei Familienangehörigen von anerkannten Flüchtlingen darf die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nicht davon abhängig gemacht werden, dass der Lebensunterhalt gesichert und ausreichend Wohnraum vorhanden ist. Gleiches sollte auch gelten bei Inhabern einer anderen humanitären Aufenthaltserlaubnis beziehungsweise bei den Inhabern einer Niederlassungserlaubnis, insbesondere wenn es dem Zusammenführenden nicht zugemutet werden kann, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen.¹⁸

Familien dürfen durch den Vollzug der Abschiebung nicht getrennt werden. Von der „Kann-Vorschrift“ des § 43 Abs. 3 Asylverfahrensgesetz ist großzügig Gebrauch zu machen.

2. Aufenthaltsverfestigung

Verbesserungsvorschläge

Die Regel über die Aufenthaltsverfestigung sollte dahingehend ergänzt werden, dass mit der Erteilung der Niederlassungserlaubnis eine „langfristige Aufenthaltsberechtigung – EG“ entsprechend der EU-Richtlinie 2003/109/EG vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen erteilt wird, damit der Inhaber von seinem Freizügigkeitsrecht innerhalb der EU Gebrauch machen kann.

Gemäß § 9 AufenthG wird unter bestimmten Voraussetzungen die verfestigte Form der Niederlassungserlaubnis erteilt, wenn der Ausländer seit fünf Jahren die Aufenthaltserlaubnis besitzt. Es bedarf einer klaren Regelung, dass die Aufenthaltsgenehmigungen nach altem Recht auf die erforderliche Dauer des Besitzes einer Aufenthaltserlaubnis ange-

rechnet werden; dies gilt insbesondere für die Aufenthaltsbefugnis. Asylverfahrenszeiten – insbesondere wenn sie dann zur Erteilung eines Aufenthaltsrechts führen – sollten unabhängig von der Rechtsgrundlage der Erteilung der Niederlassungserlaubnis (zum Beispiel § 9, § 26 Abs. 3, § 26 Abs. 4 AufenthG) ebenfalls angerechnet werden.

Bei der Berechnung der Fünf-Jahres-Frist sollten Unterbrechungen des rechtmäßigen Aufenthaltes unberücksichtigt bleiben, die auf dem Versäumnis beruhen, rechtzeitig einen berechtigten Antrag auf Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis und des Passes gestellt zu haben.

§ 26 Abs. 4 AufenthG sollte als Rechtsanspruch ausgestaltet werden.

Kindern und Jugendlichen, die seit fünf Jahren im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis sind, sollte von Gesetz wegen automatisch die Niederlassungserlaubnis erteilt werden. Die derzeitige Regelung, dass Kinder erst mit Erreichen des 16. Lebensjahres in die Niederlassungserlaubnis kommen können, fördert nicht die Integration der Kinder und Jugendlichen.

Die Regelung in § 51 AufenthG über das automatische Erlöschen des Aufenthaltstitels widerspricht den Anforderungen einer modernen Gesellschaft, die die Mobilität ihrer Bürger fördern möchte. Nach § 51 AufenthG erlischt selbst die verfestigte Form der Niederlassungserlaubnis automatisch, wenn der oder die Betroffene Deutschland nicht nur vorübergehend oder länger als sechs Monate verlässt und sich ein längeres Fernbleiben nicht zuvor von der Ausländerbehörde genehmigen lässt. Hier sollten wesentlich längere Fristen eingeführt werden beziehungsweise auch die Möglichkeit, die Genehmigung rückwirkend zu erteilen.

Die Erteilung der Niederlassungserlaubnis sollte auch dann ermöglicht werden, wenn

¹⁸Diakonisches Werk der EKD, Stellungnahme des Diakonischen Werkes der EKD zum Entwurf eines Zuwanderungsgesetzes, November 2001 (Bundestagsdrucksache 14/7387 vom 8.11.2001), www.diakonie.de/downloads/020122_zuwanderungsgesetz.pdf

■ Aufenthaltsrecht

die Voraussetzungen wegen Erreichens des Rentenalters nicht mehr zumutbar erfüllt werden können. Ansonsten könnte nach der Regelung in § 9 Abs. 2 S. 3 AufenthG die Niederlassungserlaubnis erst dann erteilt werden,

wenn die Betroffenen so alt und gebrechlich geworden sind, dass sie wegen Krankheit und Behinderung die Voraussetzungen nicht mehr erfüllen.

Aufnahme von Spätaussiedlern

Durch die Neuregelung in § 27 Bundesvertriebenengesetz, dass Angehörige des Spätaussiedlers nur noch dann in den Aufnahmebescheid einbezogen werden können, wenn Grundkenntnisse der deutschen Sprache vorhanden sind, sind Familienangehörige verstärkt darauf angewiesen, über die Regelungen des Aufenthaltsgesetzes als ausländische Familienangehörige mit in das Bundesgebiet einzureisen.

In der Praxis ergeben sich erhebliche Probleme, wenn Familienangehörige gleichzeitig mit dem Spätaussiedler einreisen wollen.

Verbesserungsvorschlag

Die Bundesregierung holt im Vorfeld zu der Aufnahme von ausländischen Familienangehörigen die Zustimmung der Bundesländer für eine gemeinsame Einreise der Familien in die Bundesrepublik.

Die Deutschkurse zum Beispiel auch für Familienangehörige von Spätaussiedlern in russischen Herkunftsgebieten werden nur in den Regionen angeboten, wo die Anzahl der Mitglieder der russlanddeutschen Minderheit noch relativ hoch ist. Für diejenigen, die nicht in diesen Regionen wohnen, gibt es so gut wie keine Angebote. In ländlichen Gebieten ist der Zugang zu den Sprachkursen enorm schwierig. Die Infrastruktur und insbesondere die öffentlichen Verkehrsmittel bieten kaum Möglichkeiten, in den größeren Nachbarstädten am Unterricht teilzunehmen.

Verbesserungsvorschlag

Es wird sichergestellt, dass Familienangehörige von Spätausgesiedelten in ihren Herkunftsgebieten zur Vorbereitung auf die Ausreise einen geeigneten Deutschsprachkurs besuchen können, sodass eine gemeinsame Ausreise möglich ist.

Arbeitsmarktzugang weiter vereinfachen

Die geplante Vereinfachung des Zugangs zum Arbeitsmarkt durch das so genannte Non-Stop-Government (das heißt, nur noch ein Antrag bei der Ausländerbehörde) ist nur bedingt eingetreten, sofern die Ausübung der Erwerbstätigkeit bereits kraft Gesetzes erlaubt ist. Soweit die Agentur für Arbeit der Erteilung einer Erlaubnis zur Ausübung der Beschäftigung zustimmen muss, ist das Verfahren bürokratischer und weniger transparent geworden. Nach dem neuen Recht muss die Ausländerbehörde in vielen Fallkonstellationen die Zustimmung der Agentur für Arbeit einholen. Bei der Agentur für Arbeit sind meist mehrere Abteilungen am Zustimmungsverfahren beteiligt. Der betroffene Ausländer oder die betroffene Ausländerin und Arbeitgeber können in der Praxis oft nicht nachvollziehen, welche Stelle den Verfahrensforgang blockiert.

Besonders schwierig ist die Situation für solche Betroffene, die einen nur nachrangigen Zugang zum Arbeitsmarkt haben. Die Regelungen, welche Tätigkeiten einheimischen Arbeitslosen zuzumuten sind, wurden im Kontext der Hartz-Reformen erheblich verschärft. Damit ist es solchen Ausländerinnen und Ausländern praktisch kaum möglich, eine Arbeitserlaubnis zu erhalten. Sofern Nicht-EU-Bürgerinnen und -Bürgern die Ausübung einer Erwerbstätigkeit nicht bereits kraft Gesetzes erlaubt ist oder über die Beschäftigungsverordnung ohne Vorrangprüfung erlaubt werden kann, besteht damit de facto grundsätzlich ein Arbeitsverbot.

Geduldeten ist es mit In-Kraft-Treten des Zuwanderungsgesetzes kaum noch möglich, eine Arbeitserlaubnis zu erhalten. Regelmäßig wird Geduldeten von den Ausländerbehörden vorgehalten, sie hätten ihre Nicht-Abschiebbarkeit zu vertreten und deshalb könne bereits gemäß § 11 BeschVfV keine

Erlaubnis erteilt werden. Aber auch wenn eine Erteilung der Erlaubnis gemäß § 11 BeschVfV nicht ausgeschlossen ist, wird die Auffassung vertreten, die Erlaubnis könne im Ermessenswege schon deshalb versagt werden, weil die Integration des Geduldeten ins Gemeinwesen ja gerade verhindert werden soll.¹⁹ Daneben bedarf es bei Geduldeten immer der Zustimmung der Agentur für Arbeit und der Feststellung, dass keine bevorrechtigten Arbeitssuchenden zur Verfügung stehen.

Verbesserungsvorschläge

Um dem Integrationsanliegen des Gesetzes Rechnung zu tragen, ist es erforderlich, den Zugang zum Arbeitsmarkt radikal zu vereinfachen. Allen Ausländerinnen und Ausländern mit Aufenthaltserlaubnis sollte kraft Gesetzes die Erlaubnis zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit erteilt werden. Auf eine Vorrangprüfung sollte zumindest bei Aufenthaltserlaubnissen aus humanitären Gründen verzichtet werden.

Die Regelungen der §§ 8 und 9 BeschVfV sollten nicht davon abhängig gemacht werden, dass der Ausländer beziehungsweise die Ausländerin bereits eine Aufenthaltserlaubnis besitzt.

Jugendliche und junge Erwachsene sollten für eine Berufsausbildung oder andere Qualifizierungsmaßnahmen generell keiner Arbeitserlaubnis bedürfen.

¹⁹ siehe Dr. Jochen Zühlcke, Regierungsrat beim Regierungspräsidium Karlsruhe, „Die Zulassung von geduldeten Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung nach dem neuen Zuwanderungsrecht“ in ZAR 2005, 317ff.

Gleichstellung beim Zugang zu sozialen Leistungen

Um die Integration insbesondere von Familien mit Kindern in die Gesellschaft zu gewährleisten, sollten ausländische Familien in gleicher Weise Anspruch auf Leistungen zum Ausgleich von Familienlasten (Kindergeld, Erziehungs- oder Elterngeld, Unterhaltsvorschuss und anderes) haben wie deutsche Staatsangehörige – zumindest wenn sie über eine Aufenthaltserlaubnis verfügen. Es bedarf hier dringend der Umsetzung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, die die bisherigen Ausschlussregelungen von Inhabern bestimmter Aufenthaltserlaubnisse als einen Verstoß gegen Art. 3 GG gewertet haben.²⁰

Nicht akzeptabel ist, dass mit der Ausweitung des Anwendungsbereiches des Asylbewerberleistungsgesetzes auf bestimmte Gruppen mit humanitärer Aufenthaltserlaubnis auch für diese Menschen das notwendige Existenzminimum nicht mehr gewährleistet ist. Zumindest die Betroffenen mit Aufenthaltserlaubnis sollten bei Bedürftigkeit nicht

der Anwendung des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG), sondern der des SGB II beziehungsweise SGB XII unterfallen. In der Praxis kommt es häufig vor, dass viele Leistungsbehörden § 2 AsylbLG nicht anwenden. Dieser begrenzt die durch das Asylbewerberleistungsgesetz bewirkte Absenkung des Leistungsniveaus auf unter 30 Prozent des allgemeinen Existenzminimums zeitlich auf drei Jahre, sofern die Betroffenen die Dauer des Aufenthaltes nicht rechtsmissbräuchlich selbst beeinflusst haben.

Verbesserungsvorschlag

Die in Art. 8 Abs. 1 ZuwG vorgenommene Anwendung des Asylbewerberleistungsgesetzes auf Personen mit Aufenthaltserlaubnis gemäß §§ 23, 24 oder 25 Abs. 4 und 5 AufenthG wird gestrichen.²¹ Davon unberührt bleibt die generelle Ablehnung des Asylbewerberleistungsgesetzes durch die in der BAGFW zusammengeschlossenen Wohlfahrtsverbände.

²⁰ BVerfG, 1 BvL 4/97 vom 6.7.2004, www.bverfg.de/entscheidungen/ls20040706_1bv11000497.html und BVerfG, 1 BvR 2515/95 vom 6.7.2004, www.bverfg.de/entscheidungen/rs20040706_1bvr251595.html

²¹ Diakonisches Werk der EKD, Stellungnahme des Diakonischen Werkes der EKD zum Entwurf eines Zuwanderungsgesetzes, November 2001 (Bundestagsdrucksache 14/7387 vom 8.11.2001), Seite 13, www.diakonie.de/downloads/020122_zuwanderungsgesetz.pdf

Integration

Gut 14 Millionen Menschen mit Migrationshintergrund leben heute in der Bundesrepublik. In einigen Ballungsgebieten stammen bis zu 40 Prozent der Jugendlichen aus Migrantenfamilien, mit steigender Tendenz.²² So ist schon rein quantitativ betrachtet Integration eine umfassende gesellschaftliche Aufgabe.

Integration darf als Konzept nicht reduziert werden auf die erfolgreiche Teilnahme an den Integrationskursen des Bundes. Ebenso wenig besteht sie allein aus der Vermittlung von deutschen Sprachkenntnissen. Integration ist ein gegenseitiger, auf gleichen Rechten und Pflichten der Menschen mit Migrationshintergrund und der Gesellschaft des Aufnahmelandes beruhender Prozess, der auf die umfassende Beteiligung der Zugewanderten abzielt. Dieses auf Gegenseitigkeit beruhende Konzept setzt voraus, dass die Integration nicht nur die Zugewanderten, sondern auch die Gesellschaft des Aufnahmelandes betrifft. Es geht nicht um die Eingliederung der Zugewanderten in die Gesellschaft des aufnehmenden Landes, sondern um eine Integration zwischen den Einwanderern und der Gesellschaft, das heißt um eine gegenseitige Integration. Der Integrationsprozess beginnt mit der Einreise in die Bundesrepublik Deutschland, auch für die nur vorübergehend Einreisenden.

Dieses Verständnis hat sich leider noch nicht in allen Verwaltungen beziehungsweise in den Äußerungen politischer Mandatsträger durchgesetzt. Auch im Zuwanderungsgesetz kommt die Inklusion von Gleichberechtigung und Wechselseitigkeit in dem dort verwendeten Integrationsbegriff zu kurz.

Die Integrationsbeauftragte des Bundes hat in ihrem 6. Bericht über die Lage der Ausländerinnen

und Ausländer in Deutschland²³ eine systematische Bestandsaufnahme der Integrationspolitik vorgenommen und dabei einen umfassenden Integrationsbegriff verwendet. Sie hat ihre Erkenntnisse im Memorandum „Integrationspolitik als Gesellschaftspolitik in der Einwanderungsgesellschaft“²⁴ von September 2005 zu einem modernen Leitbild von Integrationspolitik verdichtet. Viele Länder und Kommunen haben erfreulicherweise bereits eigene moderne Integrationskonzepte in diesem Sinne entwickelt; beispielhaft seien die von Nordrhein-Westfalen²⁵, Brandenburg²⁶ und Berlin²⁷ genannt.

1. Grundangebot zur Integration umfassend gesetzlich verankern

Das Integrationsinstrumentarium des Bundes stellt ein wertvolles und notwendiges Angebot für Zugewanderte dar und hilft ihnen, ihren Platz in der Gesellschaft zu finden und an ihr teilzuhaben. Seine zum Teil ausdrückliche gesetzliche Verankerung ist als Fortschritt zu bewerten. Erfolg wird sich allerdings nur dann einstellen, wenn die Integrationspolitik insgesamt als Gesellschaftspolitik gestaltet

²² Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Integrationspolitik als Gesellschaftspolitik in der Einwanderungsgesellschaft, Berlin 2005, www.integrationsbeauftragte.de/download/Memorandum_2005.pdf

²³ Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, 6. Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, Berlin, August 2005 www.integrationsbeauftragte.de/gra/publikationen/publikationen_1172.php

²⁴ Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Integrationspolitik als Gesellschaftspolitik in der Einwanderungsgesellschaft, Berlin 2005, www.integrationsbeauftragte.de/download/Memorandum_2005.pdf

²⁵ Ministerium für Soziales, Frauen und Familie des Landes Nordrhein-Westfalen, Zuwanderung und Integration in Nordrhein-Westfalen – 3. Bericht der Landesregierung, www.mgsff.projekte.boehm.de/soziales/integration/zuwanderung/material/zuwanderung-integration.pdf

²⁶ Konzeption der Landesregierung zur Integration bleibeberechtigter Zuwanderer im Land Brandenburg vom 7.2.2002, www.brandenburg.de/cms/detail.php?id=35955&_siteid=7

²⁷ Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 15/4208 vom 23. August 2005, Vielfalt fördern – Zusammenhalt stärken. Das Integrationskonzept für Berlin, www.berlin.de/imperia/md/content/sengsv/intmig/doku/integrationskonzept.pdf

■ Integration

wird. Der Erfolg hängt entscheidend von den Rahmenbedingungen ab, von der Verwirklichung der Chancengleichheit für alle Menschen mit Migrationshintergrund in den Bereichen Bildung, Arbeitsmarkt, Ausbildungsmarkt, Altenpflege, Recht und Antidiskriminierungsgesetzgebung, politische Partizipation, im Sozialraum und mittels interkultureller Öffnung der Bildungs- und Verwaltungseinrichtungen.

Gesetzlich verankert ist allerdings nur ein Teil der Integrationsinstrumente, mit Ausnahme der Migrationsberatung und -begleitung. Ein vollständiger Gesetzesrahmen für Integration fehlt weiterhin; besonders gravierend ist das Fehlen gesetzlich abgesicherter Angebote für die Begleitung der nachholenden Integration.

Diese Lücke hat es erlaubt, dass Länder aus der Förderung von Migrationsfachdiensten ausgestiegen sind beziehungsweise die Förderung stark eingeschränkt haben. Diese Entwicklung passt nicht zum angekündigten Jahrzehnt der Integration.

Das politische Versäumnis der fehlenden gesetzlichen Verankerung führt nun in einigen Bundesländern zu dem von der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege 2003 befürchteten Einbruch in der bestehenden Integrationsinfrastruktur und damit zu einem Rückschritt in der Integrationsförderung.²⁸

Die interkulturelle Öffnung ist eine Voraussetzung für eine gleichberechtigte Teilhabe von Zugewanderten und ist auf alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens auszuweiten. Die Förderung der interkulturellen Öffnung darf nicht auf die Jugendhilfe beschränkt werden, sondern ist auf alle anderen Regeldienste zu erweitern.

Verbesserungsvorschlag

Die Diakonie hält es nach wie vor für dringend erforderlich, Migrationsfachdienste mit

der Aufgabe der Integrationsberatung und -begleitung für Neuzuwandernde und bereits seit längerem in Deutschland lebende Migrantinnen und Migranten als bundesweit einheitliches Grundangebot zur Integration gesetzlich zu verankern, und zwar als gesamtstaatliche Aufgabe von Bund, Ländern und Gemeinden. Der Integrationsbegriff soll sich dabei am Leitbild der gleichberechtigten Teilhabe orientieren; die interkulturelle Öffnung der Regeldienste ist in die Zielbestimmung mit aufzunehmen.

Das Integrationsprogramm des Bundes gemäß § 45 AufenthG bleibt noch zu entwickeln, unter Beteiligung von Bund, Ländern, Gemeinden und Zivilgesellschaft. Die Diakonie ist interessiert daran, auch formell beteiligt zu werden.

Die Diakonie versteht sich bei der Ausgestaltung von Integrationsberatung und -begleitung als eigenständiger Partner des Bundes:

- Sie verfügt über eigene Strukturen auf Bundes-, Länder- und Ortsebene.
- Die eingesetzten Eigenmittel sind erheblich, hinzu kommen weitere Beratungs- und Hilfeangebote zum Beispiel für Flüchtlinge.
- Ein hohes freiwilliges Engagement wird in vielfältiger Weise in die Migrationsfachdienste eingebracht.
- Als Teil der Zivilgesellschaft stellen Kirche und Diakonie eine Brücke in die Aufnahmegesellschaft zum Ankommen im örtlichen Gemeinwesen dar.

Angebot

Die Diakonie bietet dem Bund, insbesondere der Integrationsbeauftragten und dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, den intensiven Dialog über die Weiterentwicklung des Integrationsangebotes auf allen Ebenen – Bund, Ländern, Gemeinden und Gemeinwesen – an.

²⁸ vgl. Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege: Integrationsbegleitung gesetzlich verankern – Perspektivwechsel im Zuwanderungsgesetz beibehalten, Berlin, April 2003, www.diakonie-portal.de/Members/weller/Home/Startseite/EinwanderungundIntegration/EinwanderungundIntegration/view

2. Integrationskurse

Zugang zum Integrationskurs verbessern und Anspruch auf Teilnahme gesetzlich regeln

Das Interesse der Zugewanderten an den Integrationskursen ist erfreulicherweise sehr hoch. Der Zugang zu den Kursen klappt allerdings nicht immer. Besonders für Zugewanderte mit längerem Aufenthalt besteht Verbesserungsbedarf.

In der Praxis wird auch deutlich, dass wegen der Vielzahl der Kursveranstalter für die Zielgruppen der Kurse nicht immer Transparenz über die vor Ort tatsächlich stattfindenden Kurse besteht; denn nicht immer finden ausgeschriebene Kurse auch tatsächlich statt. Im Interesse der nachholenden Integration sollte grundsätzlich ein ausreichendes und dem Bedarf entsprechendes Angebot an Kursplätzen bereit gehalten werden.

In der Praxis hat sich gezeigt, dass es eine Reihe von bisher nicht berücksichtigten Gruppen gibt, denen ein Anspruch auf Besuch eines Integrationskurses eingeräumt werden sollte. Dies sind insbesondere:

- Personen mit Aufenthaltserlaubnissen aus humanitären Gründen, die nicht als Flüchtlinge anerkannt wurden. Die Integration dieses Personenkreises, bei denen eine Schutzbedürftigkeit ja ausdrücklich festgestellt wurde, liegt ebenso im Interesse Deutschlands wie bei anerkannten Flüchtlingen. In der Praxis bleiben diese Personen häufig dauerhaft in Deutschland. Der Ausschluss dieses Personenkreises stößt auch auf verfassungsrechtliche Bedenken.²⁹
- Deutsche, die nicht im Rahmen des Aufnahmeverfahrens eingereist sind. Personen, die auf Grund ihrer Abstammung von einem Deutschen im Ausland die Staatsangehörigkeit erworben haben, sprechen oftmals nicht ausreichend Deutsch. Sie haben keinen Anspruch auf einen Integrationskurs nach dem Bundesvertriebenengesetz, da sie nicht als Aussiedler im Rahmen des Aufnahmeverfahrens einreisen. Sie haben den Anspruch

auch nicht auf Grund des Aufenthaltsgesetzes, da sie nicht Ausländer sind.

Verbesserungsvorschlag

In Kohärenz mit der Forderung der Diakonie nach der gesetzlichen Verankerung eines Grundangebotes zur Integration wird der Anspruch von Menschen mit Migrationshintergrund auf Besuch eines Integrationskurses per Gesetz geregelt.

Insbesondere auch nicht als Flüchtlinge anerkannte Personen mit Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen sowie nicht im Rahmen des Aufnahmeverfahrens eingereiste Deutsche erhalten einen solchen gesetzlichen Anspruch. Das Kursangebot wird auf Gemeinwesenebene im Rahmen der Netzwerke koordiniert und abgesprochen, sodass Kurse in erreichbarer Nähe und zeitnah zum Bedarf der Zielgruppen angeboten werden können.

Die Integrationskursverordnung sieht vor, dass die Teilnehmenden durch die Kurse das Niveau B 1 des Europäischen Referenzrahmens erreichen. Erste Erfahrungen der diakonischen Migrationsfachdienste und der Integrationskursträger lassen jedoch vermuten, dass ein Großteil der Kursteilnehmer im Rahmen von 600 Unterrichtsstunden dieses Niveau nicht erreichen wird. Hilfreich könnte hier die Einführung zielgruppenspezifischer Kurse sein. Besondere Jugendintegrationskurse, Eltern- beziehungsweise Frauenkurse und Integrationskurse mit Alphabetisierung gemäß § 13 IntV werden bisher nicht angeboten.

Verbesserungsvorschläge

Die Integrationskursverordnung wird dahingehend verändert, dass die Teilnehmenden bei Bedarf an weiteren Kursmodulen teilnehmen können – zu den gleichen Beitragsbedingungen. § 13 der Integrationskursverordnung über die Integrationskurse für spezielle Zielgruppen wird umgesetzt.

Um gerade Jugendlichen und Erwachsenen den Einstieg in den Beruf zu ermöglichen, sollten weiterführende Module angeboten

²⁹vgl. BVerfG, 1 BvL 4/97 vom 6.7.2004, www.bverfg.de/entscheidungen/ls20040706_1bvl000497.html zur parallelen Frage beim Kindergeld

■ Integration

werden, die über das Niveau B 1 hinausführen und sicherstellen, dass der Übergang in berufliche Ausbildungen, geeignete Studiengänge oder anderes gelingt. Es bedarf klarer Vorgaben an die Arbeitsgemeinschaften für Arbeit (ARGEn), dass solche Module über das SGB II zu finanzieren sind.

Da teilweise Kinderbetreuungsangebote fehlen, ist es zu einer relativ hohen Kursabbruchquote bei teilnehmenden Frauen gekommen. Der Schlüssel bei existierender Kinderbetreuung von einer Betreuerin beziehungsweise Erzieherin für neun Kinder unter drei Jahren ist unzureichend und entspricht auch nicht den im Kinder- und Jugendhilfegesetz angewandten Standards.

Verbesserungsvorschlag

Es wird Integrationskursträgern erleichtert, Kurse mit ausreichenden Kinderbetreuungsangeboten anzubieten.

Ergänzend zu den Integrationskursen gibt es außerdem Kurse zur gesellschaftlichen und sozialen Integration ausländischer Frauen und Mädchen („Frauenkurse“). Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge hat hierfür eine neue Konzeption entwickelt. Das Angebot ist niedrighschwellig angelegt und dient der Vorbereitung und Begleitung der Integrationskurse. Die Finanzierung der Frauenkurse ist mit anderen Integrationsprogrammen zusammengeführt worden. Damit stehen auch weniger finanzielle Mittel als bisher zur Verfügung.

Verbesserungsvorschlag

Die Frauenkurse werden als niedrighschwelliges Angebot ergänzend zu den Integrationskursen und anderen Integrationsprojekten im Bundeshaushalt abgesichert.

Fahrtkosten und Eigenbeitrag

In zahlreichen ländlichen Gebieten mit größeren Entfernungen stellen die Fahrtkosten ein großes praktisches Problem für den Besuch der Integrationskurse dar. Die Praxis der Fahrtkostenbeihilfen durch die ARGEn und andere wird in regional sehr unterschiedlicher Weise ausgeübt.

Verbesserungsvorschlag

Um in ländlichen Gebieten Zugewanderten die Teilnahme an Integrationskursen zu ermöglichen, sollte sichergestellt werden, dass bei allen bedürftigen Kursteilnehmenden die Fahrtkosten durch das Bundesamt übernommen werden. Hierzu bedarf es klarer Vorgaben in den Verwaltungsvorschriften des Bundes. Auch sollte bei Nachweis der Bedürftigkeit generell auf den Eigenbeitrag verzichtet werden.

Die Teilnahmegebühr von einem Euro pro Stunde ist bei 600 Stunden Kursumfang für Familien mit geringem Einkommen, die knapp über der Leistungsgrenze gemäß SGB II beziehungsweise XII liegen, nicht finanzierbar. Viele Frauen brechen darum den Kurs ab, um stattdessen einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Hilfreich wäre eine einheitliche Regelung, um den bürokratischen Aufwand für die Entscheidung von Einzelfällen deutlich zu verringern.

Verbesserungsvorschlag:

Die Teilnahmegebühr sollte bei einkommensschwachen Familien entfallen.

3. Migrationserstberatung weiterentwickeln

Die Zusammenführung der früheren Ausländersozialberatung und Aussiedlerberatung in die Migrationserstberatung (MEB) im Januar 2005 hat sich als sinnvoll erwiesen. Dies ergibt sich auch aus dem 6. Familienbericht der Bundesregierung. Die MEB wird im Auftrag des Bundes von den Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege sowie weiteren zielgruppenspezifischen Verbänden wie dem Bund der Vertriebenen durchgeführt. Die Förderung erfolgt im Zentralstellenverfahren auf der Grundlage des Zuwendungsrechts durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Die Spitzenverbände nutzen für die Durchführung und Begleitung ihre Strukturen auf Bundes-, Länder- und kommunalen Ebenen.

Die MEB-Stellen haben sich zusammen mit den Jugendmigrationsdiensten als kompetente Anwäl-

■ Integration

te von Integration in ihren Gemeinwesen etabliert. Von der im Koalitionsvertrag proklamierten Weiterentwicklung der Jugendmigrationsdienste sollte die Migrationserstberatung in gleicher Weise profitieren, da es sich um komplementär angelegte Konzepte des Bundes handelt.

Obwohl die offiziellen Informationen über das Beratungsangebot an die Zielgruppen noch zu wünschen übrig lassen, erfreuen sich die Migrationsfachdienste eines regen Zustroms auf Grund ihrer Bekanntheit und ihrer langjährigen Verankerung im Gemeinwesen. Das ist ein sicherer Indikator für die hohe Akzeptanz der Migrationserstberatung durch die Zielgruppen.

Die Spitzenverbände haben einen hohen Informations- und Begleitungsaufwand geleistet, um den

Umbau des Beratungssystems gemäß dem zu Grunde liegenden BMI-Konzept vom 1. Dezember 2004 vorzunehmen. Die Umgestaltung der Dienste ist insgesamt gut gelungen und stellt einen qualitativen Fortschritt dar. Zusätzlich zum konzeptionellen Umbau wurde eine neue und einheitliche statistische Erfassung der Beratungsleistung aufgebaut. Das Verwaltungshandeln darf allerdings nicht immer wieder die Legitimationsfrage der Dienste aufwerfen. Die Beratungsstellen benötigen Sicherheit für die Kontinuität der einmal eingeschlagenen Wege in der Migrationserstberatung.

Verbesserungsvorschlag

Das Konzept zur Migrationserstberatung von Dezember 2004 wird vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge im Dialog mit den Zentralstellen weiterentwickelt.

Die Rechte von Menschen ohne Aufenthaltspapiere beachten

Mehrere hunderttausend Menschen halten sich in Deutschland ohne Aufenthaltspapiere illegal auf. Die Lebensumstände und damit die Gründe, wie es zu ihrem illegalen Aufenthalt kam, sind vielfältig; häufig haben sie bestehende Aufenthaltsrechte verloren.

Die BAGFW hatte bereits am 19. April 1999 auf die Menschenrechte der Mitglieder dieses Personenkreises hingewiesen. Die in der damaligen Stellungnahme³⁰ formulierten Anliegen der Wohlfahrtsverbände haben nach der Inkraftsetzung des Zuwanderungsgesetzes nichts an Aktualität verloren. Keinesfalls darf die Notlage der Statuslosen durch repressive Maßnahmen verschärft werden.

In diesem Zusammenhang ist auf Bemühungen und positive Erfahrungen in anderen europäischen Ländern hinzuweisen, durch nachträgliche Legalisierungen Lösungen zu finden.

Der ungesetzliche Aufenthalt von Ausländern führt in der Regel zu einer Reihe schwieriger und für die Betroffenen belastenden Situationen. Weder die Sozialarbeit noch die Politik dürfen die daraus erwachsenden rechtlichen und sozialen Fragestellungen verdrängen. Insbesondere sollte einer mit dem Andauern der Illegalität verbundenen Gefahr der Verelendung entgegengewirkt werden. Dabei sind international verankerte Menschenrechtsstandards zur Anwendung zu bringen.

Jedes Kind hat ein Recht auf Bildung. Der Zugang zu Bildung ist unabhängig vom Aufenthaltsstatus sicherzustellen und darf nicht durch die Erhebung und Weitergabe von Daten gefährdet werden.

Unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus müssen alle Menschen die Möglichkeit haben, sich medi-

zinisch behandeln zu lassen. Es ist sicherzustellen, dass sie oder ihre Angehörigen nicht befürchten müssen, vom Personal der medizinischen Einrichtungen angezeigt zu werden. Die Bereitstellung von Behandlungsangeboten für diese Personen liegt auch im allgemeinen Interesse der Seuchenprävention.

Zur Verhütung von Obdachlosigkeit müssen ihnen außerdem entsprechende Notaufnahmeeinrichtungen offen stehen.

Besonders schwierig ist die Situation für Opfer von Menschenhandel und Zwangsprostitution. Sie stehen unter dem Einfluss krimineller Organisationen, die von ihrer Ausbeutung profitieren. Wollen sie sich daraus lösen, können sie Opferschutz in Anspruch nehmen, wenn sie bereit und in der Lage sind, in einem Strafverfahren als Zeugen auszusagen. Allerdings erhalten sie eine Duldung oder sogar ein Aufenthaltsrecht regelmäßig nur für die Zeit des Strafverfahrens. Nach Ende des Prozesses wird in vielen Fällen der Aufenthalt beendet; für die Betroffenen besteht dann ein Risiko der erneuten Verfolgung durch die Täter. Die Betroffenen benötigen deshalb einen Status, der sich an ihrem persönlichen Bedürfnis nach Schutz, Beratung und sozialer Hilfe orientiert. Gerade in Fällen, in denen die Betroffenen nicht vor Gericht aussagen wollen, ist es schwierig den nötigen Schutz und einen legalen Aufenthalt zu erhalten.

Generell stehen Menschen ohne Aufenthaltspapieren faire Gerichtsverfahren zu, wenn sie Opfer von Straftaten oder Verstößen gegen das Arbeits- und Zivilrecht werden. Sie benötigen dafür Rechtsschutz und den Zugang zu Beratungsstellen.

Die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege sehen sich im Rahmen ihrer gesellschaftlich übernommenen Verantwortung in der Pflicht, Menschen in Not zu helfen. Sie werden deshalb sicherstellen, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die statuslo-

³⁰Zur rechtlichen und sozialen Situation der Ausländer ohne legalen Aufenthaltsstatus in Deutschland. Erklärung der Verbände der Freien Wohlfahrtspflege, 19.4.1999, www.caritas.de/pdf/AA.pdf

■ Die Rechte von Menschen ohne Aufenthaltspapiere beachten

sen Ausländern zur Linderung und Beseitigung ihrer Notlage helfen, diesen Dienst ausüben können.

Verbesserungsvorschläge

Bei der geplanten Evaluierung des Zuwanderungsgesetzes durch die Regierungskoalition sollte eine pragmatische Lösung vereinbart werden, unter der der sichere Zugang von Menschen ohne Aufenthaltspapiere zur Gesundheitsversorgung sowie der Kinder zur Schul- und Vorschulbildung gewährleistet wird. In diesem Zusammenhang ist eine Ausnahme von den Mitteilungspflichten gemäß § 87 AufenthG vorzunehmen. Für die Tätig-

keit der Beratungsstellen ist Rechtssicherheit zu schaffen; Beratungsstellen, Ehrenamtliche, Seelsorger, Rechtsanwälte, Ärzte und ähnliche Berufsgruppen sind von den Strafandrohungen gemäß § 95 auszunehmen. Menschen ohne Aufenthaltspapiere benötigen einen ungehinderten Zugang zu diesen Angeboten.

Außerdem sollten mittelfristig die Möglichkeiten einer Legalisierung des Aufenthaltsstatus dieser Personen unvoreingenommen geprüft werden.

Schlussbemerkung

Ein Jahr nach In-Kraft-Treten des Zuwanderungsgesetzes lässt sich zusammenfassend feststellen, dass der ursprünglich angestrebte Perspektivwechsel in der Zuwanderungs- und Integrationspolitik der Bundesrepublik Deutschland mit dem Gesetz in seiner bisherigen Umsetzung nicht erreicht worden ist.

Das gilt insbesondere für den humanitären Bereich. Die Gewährung von Schutz für bedrohte Menschen scheitert nämlich meist bereits daran, dass ihnen der Zugang zu den Verfahren der Anerkennung als Flüchtlinge unmöglich gemacht wird.

Während die Zahl der Flüchtlinge weltweit kaum zurückgegangen ist und nach den neusten Angaben des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen bei rund 19 Millionen Menschen liegt, sind die Zahlen derer, die in Deutschland einen Asylantrag stellen, in den letzten Jahren stark zurückgegangen³¹, ganz zu schweigen von der äußerst niedrigen Zahl derjenigen, die als Flüchtlinge und Asylberechtigte anerkannt werden. Deutschland wird damit seiner globalen Verantwortung in diesem Bereich nicht gerecht, sondern überlässt das Problem anderen Staaten, insbesondere in den Herkunftsregionen der Flüchtlinge.

Um Integration als wechselseitigen und länger währenden Prozess erfolgreich zu machen und den Zugewanderten gleiche Chancen zu eröffnen, sind die gesetzlichen Voraussetzungen für die Absicherung des Integrationsangebots zu schaffen. Zurückge-

hende Zugangszahlen können es keinesfalls rechtfertigen, die Maßnahmen zur Linderung bestehender Integrationsprobleme zu beschränken. Dabei sind hinreichende Standards für die Integrationskurse und die Migrationsfachdienste gesetzlich zu verankern. Die Erfahrungen aus den französischen Vorstädten zeigen, dass die Instrumente auch für Zugewanderte mit längerem Aufenthalt zugänglich sein müssen und in den örtlichen Gemeinwesen gut verankert sein sollten.

Ziel sollte es weiterhin sein, dazu beizutragen, dass Migrantinnen und Migranten, gleich welcher Herkunft, Aufnahme und menschliche Annahme finden, gleichberechtigt am gesellschaftlichen und kulturellen Leben teilnehmen und dass Fremdenfeindlichkeit, Ausgrenzung und Rassismus entgegengewirkt wird.

Die Diakonie trägt seit vielen Jahrzehnten zu einer in den Gemeinwesen beheimateten Hilfs- und Beratungsstruktur bei. Bereits 1997 hat sie ihre Erfahrungen aus dieser Arbeit in der Rahmenkonzeption „Miteinander Leben“³² zusammengefasst. Auch die hier unterbreiteten Verbesserungsvorschläge fußen auf diesen Erfahrungen.

Die Diakonie wird die Entwicklung weiterhin aufmerksam verfolgen und ihren Beitrag zu einem weltoffenen Deutschland, das seiner globalen Verantwortung gerecht wird, leisten.

³¹ UNHCR, 2004 Global Refugee Trends, 17. Juni 2005, Zahlen für Deutschland im 6. Bericht der Integrationsbeauftragten, a.a.O. BT-Drs. S. 256.

³² Diakonisches Werk der EKD, Miteinander leben, Rahmenkonzeption für die Arbeit der Diakonie mit Migrantinnen und Migranten, Diakonie Korrespondenz 09/97, Stuttgart 1997