



Deutscher
Caritasverband

Stellungnahme

Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes

zum Gesetzesentwurf Entwurf eines Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz), Bundesratsdrucksache 921/01, Bundestagsdrucksache 14/7387

Herausgegeben von
Deutscher Caritasverband e.V.
Abteilung Soziales und Gesundheit

Kontaktadresse:

Dr. Elke Tießler-Marenda und
Amin Salim (Integration)
Referat Migration und Integration
Postfach 4 20, 79004 Freiburg i. Br.
Karlstraße 40, 79104 Freiburg i. Br.

Telefon-Durchwahl (07 61) 2 00-371 und 200-217
Telefax (07 61) 2 00-755
Migration.Integration@caritas.de

Zusammenfassung

1. Die Verbesserungen wiegen die Schwachstellen nicht auf

Der Deutsche Caritasverband erkennt an, dass mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz) ein Vorhaben auf den Weg gebracht wurde, das Verbesserungen gegenüber geltendem Recht bringt. Der Entwurf enthält aber auch viele Schwachstellen und führt in einigen Bereichen zu deutlichen Verschärfungen, die insbesondere zuwandernde Familien und deren Integration treffen. Dadurch, dass die beiden im Entwurf enthaltenen Rechtsbereiche Asylrecht und Aufenthaltsrecht undifferenziert dem Gesamtzweck der „Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung“ untergeordnet werden, wird der humanitäre Zweck des Asylrechts verdunkelt und der Eindruck erweckt, das Asylrecht habe in erster Linie den Interessen des Zuwanderungslandes zu dienen.

2. Integration ist mehr als Sprache lernen

Der Gesetzesentwurf behandelt das Thema Integration zu oberflächlich und verkürzt. Integration wird weitgehend auf Spracherwerb reduziert. Darüber hinausgehende Integrationsmaßnahmen werden nur vage angesprochen. Die Hilfen zum Erlernen der deutschen Sprache und die geplante rudimentäre Vermittlung der deutschen Kultur und Geschichte reichen für die Begleitung des Integrationsprozesses nicht aus. Nur durch weitere Integrationsmaßnahmen - wie z.B. Angebote von Beratungsstellen zur Überwindung gesellschaftlicher, kultureller und behördlicher Barrieren – ist zu erreichen, dass sich Ausländer in Deutschland nicht als Fremdkörper in der Gesellschaft sondern als Gäste und Mitbürger fühlen und als solche von der einheimischen Bevölkerung erlebt werden.

3. Für Härtefälle gibt es keine Regelung

In den Bereichen Asyl und humanitäre Aufnahme enthält der Entwurf zwar einige wichtige Verbesserungen gegenüber dem Referentenentwurf und dem geltenden Recht; dennoch besteht weiterer Verbesserungsbedarf. Als wichtiger Durchbruch für den Flüchtlingsschutz ist das Vorhaben zu begrüßen, den Opfern nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung entsprechend der in Europa inzwischen allgemein üblichen Auslegung der Genfer Flüchtlingskonvention das „kleine Asyl“ zu gewähren. Nicht vorgesehen ist hingegen die vom Deutschen Caritasverband seit langem geforderte Härtefallregelung, die es ermöglichen würde, besonders problematische „Grenzfälle“ - die es auch unter den neuen gesetzlichen Regelungen geben wird - humanitär zu lösen. Gerade derartige ungelöste Einzelfälle tragen zur politischen Polarisierung bei. Einerseits lassen sie in der Öffentlichkeit immer wieder Zweifel an der humanitären Grundeinstellung Deutschlands aufkommen, andererseits liefern sie entsprechend interessierten Kreisen die „Munition“ für Ausländerfeindlichkeit.

4. Ausländerrecht muss mehr als Sicherheitsrecht sein

Mit dem Entwurf bleibt das Ausländerrecht ein Teil des Sicherheitsrechtes. Zulassung und Aufenthalt werden unter polizei- und sicherheitsrechtlichen Gesichtspunkten behandelt. Die Regelungen, die in Folge der Terrorakte vom 11. September 2001 ins Ausländerrecht eingehen sollen, stellen Ausländer jedoch unter einen Generalverdacht, der geeignet ist fremdenfeindliche Resentiments und Vorurteile in der deutschen Bevölkerung zu verfestigen. Von den vorgesehenen Maßnahmen werden nicht nur Ausländer betroffen sein, gegen die ein konkreter Verdacht besteht, sondern alle. Unter dem Stichwort Terrorismusbekämpfung sind nicht nur im Antiterrorismugesetzentwurf vom 7.11.2001, sondern auch im vorliegenden Entwurf des Zuwanderungsgesetzes gravierende Eingriffe in Persönlichkeitsrechte von Ausländern vorgesehen. Diese sind jedoch kaum geeignet, Terroristen frühzeitig zu enttarnen und Terroranschläge zu verhindern.

5. Der Entwurf ist nur bedingt europatauglich.

Die Bedeutung einer wirklich ausreichenden Integration für die Vertiefung der Europäischen Union kommt zu kurz. Ohne die ausreichende Integration zuwandernder Unionsbürger wird sich der europäische Einigungsprozess weiter verzögern. EU-Bürger haben zwar einen Anspruch auf Integrationsmaßnahmen und auch die rechtliche Integration macht durch den Entwurf des Freizügigkeitsgesetz/EU (FreizügG/EU-E) Fortschritte. Die integrative Kraft der Unionsbürgerschaft wird jedoch nicht genutzt, wenn EU-Bürger vorrangig als Ausländer und nicht als gleichberechtigte Bürger im gemeinsamen Europa gesehen und behandelt werden. Es wird nicht deutlich, dass die Europäische Union durch die Amsterdamer Änderungen des EG-Vertrages weitreichende Kompetenzen auf dem Gebiet der Migrationspolitik und des Ausländerrechtes erhalten und die Kommission bereits eine Vielzahl an Richtlinienvorschlägen für eine gemeinsame europäische Migrationspolitik vorgelegt hat. Damit werden viele nationalstaatliche Regelungen von der europäischen Gesetzgebungskompetenz überlagert und haben nur noch eine vorläufige Bedeutung. Es ist europapolitisch ein schweres Versäumnis, dass diese Zusammenhänge nicht transparent gemacht wurden. Dadurch wird verhindert, dass die Bürger nicht nur den Entwurf in seiner eingeschränkten Bedeutung sondern auch die damit zusammen hängenden politischen Auseinandersetzungen richtig einschätzen können.

GRUNDSÄTZLICHE ANMERKUNGEN	5
INTEGRATION	7
• ANSPRUCH AUF EINEN INTEGRATIONSKURS	8
• SPRACHKURSE ALLEIN SIND ZU WENIG	9
• KOOPERATION MIT DEM BUNDESAMT FÜR MIGRATION UND FLÜCHTLINGE	9
• SANKTIONEN	10
• FINANZIERUNG VON INTEGRATIONSMAßNAHMEN	10
• DIE EINBEZIEHUNG DER EINHEIMISCHEN BEVÖLKERUNG IN DEN INTEGRATIONSPROZESS	11
ASYL UND HUMANITÄRE AUFNAHME	11
• NICHTSTAATLICHE VERFOLGUNG ANERKENNEN	11
• SCHUTZ FÜR KONVENTIONSFLÜCHTLINGE ERWEITERN	11
• HÄRTEFALLREGELUNG FEHLT	12
• ABSCHAFFUNG DER DULDUNG ZWIESPÄLTIG	13
• KOSTENREGELUNG FÜR KRIEGSFLÜCHTLINGE FEHLT	13
• UNBEGLEITETE MINDERJÄHRIGE FLÜCHTLINGE NICHT BERÜCKSICHTIGT	13
• ASYLVERFAHREN GEZIELT BESCHLEUNIGEN	14
• VERSCHÄRFUNG DES ASYLBEWERBERLEISTUNGSGESETZES UNTRAGBAR	14
• ILLEGALITÄT MUSS THEMA WERDEN	15
• WEITERE KRITIKPUNKTE	15
FREIZÜGIGKEIT VON UNIONSBÜRGERN	15
• VERFESTIGUNG DES AUFENTHALTS	16
• ABSCHAFFUNG DER AUFENTHALTSERLAUBNISPFICHT	16
FAMILIENNACHZUG	16
• VERBESSERTER ARBEITSMARKTZUGANG	16
• KINDERNACHZUGSALTER	17
• INLÄNDERDISKRIMINIERUNG	17
AUFENTHALTSVERFESTIGUNG	18
• NIEDERLASSUNGSERLAUBNIS	18
• VERLÄNGERUNG DER AUFENTHALTERLAUBNIS	18
• ÜBERGANGSREGELUNGEN	18
• MANGELNDE EUROPATAUGLICHKEIT	18
BESONDERER AUSWEISUNGSSCHUTZ	19
• ABSOLUTER AUSWEISUNGSSCHUTZ FÜR KINDER UND JUGENDLICHE FEHLT	19
• MANGELNDE EUROPATAUGLICHKEIT	19
ANTITERRORMAßNAHMEN	19
• DATENERHEBUNG UND DATENAUSTAUSCH	19
• AUFENTHALTSVERWEIGERUNG UND BEENDIGUNG	20
BUNDESVERTRIEBENENGESETZ (BVFG)	21
• ABSTAMMUNGSBEGRIFF	21
• INTEGRATIONSKURS UND WEITERE INTEGRATIONSHILFEN	21
• ZUSTÄNDIGKEITSKONZENTRATION	21
• BESCHEINIGUNGSVERFAHREN	22
• SPRACHERFORDERNIS FÜR FAMILIENANGEHÖRIGE	22
• ÜBERGANGSREGELUNG	23

Zum Zuwanderungsgesetzesentwurf im Einzelnen:

Grundsätzliche Anmerkungen

Das Bundeskabinett hat mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz) vom 7.11.2001 ein Vorhaben auf den Weg gebracht, das ein modernes aufenthaltsrechtliches Instrumentarium schaffen, effektive Flüchtlingspolitik ermöglichen und zur besseren Integration in Deutschland lebender Ausländer beitragen soll. Weiter soll der Tatsache Rechnung getragen werden, dass Deutschland seit langem faktisch ein Einwanderungsland ist und auch zukünftig Arbeitsmigration braucht.

Durch das Zuwanderungsgesetz soll es zu einer umfassenden Änderung des geltenden Ausländerrechts kommen. Das Ausländergesetz wird völlig überarbeitet und geht in einem neuen Aufenthaltsgesetz (Art. 1 Zuwanderungsgesetz = AufenthG-E) auf. In einem neuen Freizügigkeitsgesetz/EU (Art. 2 Zuwanderungsgesetz = FreizügG/EU-E) werden die Regelungen betreffend Einreise und Aufenthalt von EU-Bürgern, die bisher im Aufenthaltsgesetz/EWG, Freizügigkeitsverordnung/EG und Ausländergesetz verstreut waren, zusammengeführt, geändert und ergänzt. Weiter werden unter anderem das Asylverfahrensgesetz (Art. 3 Zuwanderungsgesetz), das Asylbewerberleistungsgesetz (Art. 8 Zuwanderungsgesetz) oder das Staatsangehörigkeitsgesetz (Art. 5 Zuwanderungsgesetz) geändert, wobei eine weitere Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts nicht erfolgt. Insgesamt kommt es zu einer Vielzahl von Veränderungen, die von ihrer Wirkung und Systematik her nur schwer zu überblicken sind und einer gründlichen Analyse bedürfen. Diese ist in dem vorgegebenen Zeitrahmen nicht im erforderlichen Maße möglich. Insoweit kann diese Stellungnahme nur einige Vor- und Nachteile benennen und muss zwangsläufig unvollständig bleiben. Insgesamt bringt der Entwurf einige Verbesserungen gegenüber geltendem Recht. Er enthält aber auch viele Schwachstellen und führt in einigen Bereichen zu deutlichen Verschärfungen. Besonders schwer wiegt, dass auch das Asylrecht in den Zusammenhang eines Gesetzes gestellt wird, das insgesamt dem Zweck der „Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung“ untergeordnet wird. Damit wird der humanitäre Zweck des Asylrechts verdunkelt und möglicherweise der politische Weg zu weiteren Einschränkungen des Asylrechts vorbereitet.

Es besteht bei allen gesellschaftlichen Gruppierungen Einigkeit darüber, dass die Integration von Migrant(inn)en bisher sehr vernachlässigt wurde. Mit der neuen Zuwanderungsgesetzgebung soll nun ein „Jahrzehnt der Integration“ (SPD-Fraktion) eingeläutet werden. Bei genauerer Betrachtung des Gesetzesentwurfes kann nach Auffassung des Deutschen Caritasverbandes davon jedoch keine Rede sein. Wie schon im Referentenentwurf wird das Thema Integration viel zu oberflächlich und verkürzt abgehandelt. Integration im sozialen Kontext bedeutet Eingliederung in wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Hinsicht. Sie stellt im positiven Verständnis des Begriffes einen Prozess dar, der zwischen Migranten bzw. Minderheiten und Aufnahmegesellschaft abläuft und bei dem die Bildung einer neuen pluralen, multiethnischen Kultur auf der gemeinsamen Basis der demokratischen Grundordnung das Ergebnis ist. Dabei sind die Einflüsse aus dem Herkunftsland, dem Aufnahmeland sowie aus eigenen persönlichen Elementen je nach Person in unterschiedlichen Anteilen vertreten. Es handelt sich um einen langfristigen, multidimensionalen und gegensei-

tigen Prozess. Demgegenüber verkürzt der Entwurf Integration weitgehend auf Spracherwerb. Darüber hinausgehende Integrationsmaßnahmen werden – mit Ausnahme des Orientierungskurses - nur vage angesprochen. Das Erlernen der deutschen Sprache und die Vermittlung der deutschen Kultur und Geschichte reicht aber für die Begleitung des Integrationsprozesses nicht aus.

Die Bedeutung der Integration für die Vertiefung der Europäischen Union kommt in dem Entwurf ebenfalls nicht genügend zum Tragen. Ohne ausreichende Integration zuwandernder Unionsbürger wird sich der Einigungsprozess weiter verzögern. EU-Bürger haben zwar ebenfalls einen Anspruch auf die angesprochenen Integrationsmaßnahmen und auch die rechtliche Integration macht durch das FreizügG/EU-E Fortschritte. Insgesamt werden EU-Bürger jedoch weiter vorrangig als Ausländer gesehen und die integrative Kraft der Unionsbürgerschaft verkannt. Solange andere EU-Bürger als Fremdkörper und nicht als gleichberechtigte Bürger im gemeinsamen Haus Europa wahrgenommen werden, wird auch die Europäische Union weiter an Akzeptanzproblemen leiden.

Zentrales Ziel jeder Neugestaltung von Zuwanderung und Integration sollte ein von Akzeptanz und Respekt geprägtes Zusammenleben aller Einwohner Deutschlands sein. Um dieses Ziel zu erreichen, bedarf es einer Verbesserung des gesellschaftlichen Klimas gegenüber Migrant(inn)en. Dies ist allerdings nur möglich, wenn deren Zulassung und Aufenthalt nicht vorrangig unter polizei- und sicherheitsrechtlichen Gesichtspunkten geregelt wird. Es darf nicht das Bild vermittelt werden, Ausländer seien ein notwendiges Übel oder gar in ihrer Mehrheit gefährlich und daher ständig zu überwachen. Die Regelungen, die in Folge der Terrorakte vom 11. September ins Ausländerrecht eingehen sollen, stellen Ausländer jedoch unter einen Generalverdacht, der geeignet ist fremdenfeindliche Ressentiments und Vorurteile in der deutschen Bevölkerung zu verfestigen. Wegen des sachlichen Zusammenhangs wird deshalb im Folgenden auch auf einige Änderungen des Ausländerrechts eingegangen, die sich aus dem Entwurf des Gesetzes zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus vom 7.11.2001 ergeben. Von den vorgesehenen Maßnahmen werden nicht nur Ausländer betroffen sein, gegen die ein konkreter Verdacht besteht, sondern alle einreisenden Drittstaatsangehörige und auch solche, die schon lange in Deutschland leben. Unter dem Stichwort Terrorismusbekämpfung sind gravierende Eingriffe in Persönlichkeitsrechte von Ausländern vorgesehen, die kaum geeignet sind, Terroristen frühzeitig zu enttarnen und Terroranschläge zu verhindern.

In den Bereichen Asyl und humanitäre Aufnahme enthält der Entwurf zwar einige wichtige Verbesserungen gegenüber dem Referentenentwurf und dem geltenden Recht; dennoch besteht weiterer Verbesserungsbedarf. Als wichtiger Durchbruch für den Flüchtlingsschutz ist das Vorhaben zu begrüßen, den Opfern nicht-staatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung das „kleine Asyl“ zu gewähren - eine Regelung, die der in Europa inzwischen allgemein üblichen Auslegung der Genfer Flüchtlingskonvention entspricht. Insgesamt ist der Entwurf allerdings von dem Gedanken durchzogen, Zuwanderung an nationalen Interessen und weniger an humanitären Zielen auszurichten: Zuwandern sollen möglichst nur Menschen, die dem nationalen Wirtschaftsinteresse dienen. Insgesamt wird dieser Gesetzesentwurf den derzeit immer mehr um sich greifenden utilitaristischen Grundzug nationaler und europäischer Politik verstärken. Er wird dazu beitragen, dass Europa seinen „Festungs-“Charakter verstärkt, anstatt auf ein Gesellschafts- und Sozialmodell hinzuwirken, das nicht nur von eigennützigem Interessen, sondern auch von Solidarität und Mitmenschlichkeit geprägt ist.

Das ist vor allem hinsichtlich des einbezogenen Asylrechts zu bedauern, das schon vom Grundansatz her humanitär geprägt ist. Die politischen Folgewirkungen dieser Sichtweise stellen sich schon jetzt ein, wie an den teilweise erhobenen Forderungen nach weiterer Einschränkung des Asylrechts zu erkennen ist.

Der vorliegende Entwurf ist ebenso wie schon der Referentenentwurf nur bedingt europatauglich. Teile des europäischen Rechts, wie etwa der besondere Ausweisungsschutz von EU-Bürgern, werden trotz dessen Anwendungsvorranges nicht in ausreichendem Maß in nationales Recht umgesetzt. Weiter wird nicht deutlich, dass die Europäische Gemeinschaft (EG) durch den Vertrag von Amsterdam weitreichende Kompetenzen auf dem Gebiet der Migrationspolitik und des Ausländerrechtes erhalten hat, weshalb die Gesetzgebungskompetenz der Bundesrepublik Deutschland bei zahlreichen Regelungsgegenständen von der Gesetzgebungskompetenz der EG überlagert wird. Das europäische Gesetzgebungsverfahren bezüglich der von der Europäischen Kommission mittlerweile vorgelegten zahlreichen Richtlinien ist zwar noch nicht abgeschlossen, dennoch hat ein wie immer ausfallendes deutsches Zuwanderungsgesetz nur noch eine vorläufige Bedeutung: Nach Inkrafttreten der EG-Richtlinien muss es in den davon betroffenen Bereichen binnen bestimmter Fristen abgeändert werden. Dieser Umstand hätte wenigstens in der Gesetzesbegründung Beachtung finden müssen, da sonst die an jedes Gesetzgebungsverfahren zu stellende Forderung nach Transparenz und Offenlegung der voraussichtlichen Gesetzesauswirkungen missachtet wird. Außerdem würde eine solche Offenlegung die Schärfe des politischen Meinungskampfes, die im Hinblick auf den bevorstehenden Bundestagswahlkampf, in den dieser Gesetzesentwurf voraussichtlich hineingezogen wird, zu erwarten ist, vermutlich beträchtlich vermindern.

Der Entwurf spiegelt das Bemühen der Bundesregierung wider, bei der Neuregelung von Zuwanderung und Integration einen möglichst breiten Konsens auf nationaler Ebene zu erreichen. Dies ist grundsätzlich zu begrüßen. Die Suche nach einem nationalen Konsens darf aber nicht dazu führen, dass der Konsens auf europäischer Ebene erschwert wird. Die Bundesregierung setzt sich damit dem Vorwurf aus, die Vorteile des europäischen Einigungsprozesses, in welchem der EG von allen Mitgliedstaaten, also auch von der Bundesrepublik Deutschland, ausdrücklich die politische und juristische Zuständigkeit für die Migrationspolitik eingeräumt worden ist, vor ihren Bürgern verschleiern zu wollen – und das ausgerechnet auf dem Gebiet der Migrationspolitik, die effektiv nur noch als transnationale Politik gestaltet werden kann. Die Bundesregierung wird deshalb aufgefordert, diese Offenlegung möglichst schnell nachzuholen, z. B. in einer vergleichenden Analyse der Vorschläge der Bundesregierung und der Vorschläge der Kommission. Werden diese europäischen Zusammenhänge weiterhin nicht transparent gemacht, besteht die Gefahr weiter wachsender Europa-Skepsis bei der deutschen Bevölkerung, weil der Eindruck entsteht, dass „in Brüssel“ auf dem wichtigen Gebiet der Migration Politik gemacht wird, ohne auf deutsche Gegebenheiten Rücksicht zu nehmen.

Integration

Von seinem Duktus her bezieht sich das Gesetz vor allem auf Menschen, die neu nach Deutschland einwandern. Die 7,3 Mio. Ausländer, die bereits (z. T. schon sehr lange) hier leben und die 1,8 Mio. Aussiedler, die allein seit 1991 aus der ehemaligen Sowjetunion und anderen osteuropäischen Ländern hierher ge-

kommen sind, bleiben bezüglich der fortdauernden Integrationsnotwendigkeit im Entwurf unberücksichtigt. Deren Integration ist keineswegs schon abgeschlossen. Schon in früheren Stellungnahmen hat Caritas darauf hingewiesen, dass auch dieser Personenkreis in Integrationsangebote einbezogen werden muss. Es gilt hier also Fehlentwicklungen und Defizite auszugleichen. Bezüglich beider Personengruppen ist im Entwurf ein Anspruch auf einen Integrationskurs vorgesehen, der Bund soll dabei einen Basissprachkurs und einen Orientierungskurs für neuzugewanderte, teilnahmeberechtigte und –verpflichtete Ausländer finanzieren. Der Aufbausprachkurs für teilnahmeberechtigte und –verpflichtete Neuzuwanderer, der Integrationskurs für nicht teilnahmeberechtigte Neuzuwanderer, der Integrationskurs für bereits hier lebende Ausländer und alle weiteren begleitenden Integrationsangebote sollen durch die Länder finanziert werden (Zur Finanzierung s. u.: S. 10 f.). Im Aussiedlerbereich wird der gesamte Integrationskurs durch den Bund finanziert werden, jedoch soll dieser nur soweit erforderlich durch sozialpädagogische Betreuung und Kinderbetreuungsangebote ergänzt werden.

Die Förderung von jungen Menschen unter 27 Jahren, die im Gesamtsprachkonzept der Bundesregierung zur Erreichung eines qualifizierten Berufsabschlusses bzw. der Ausbildungsreife gedacht war, ist auf eine Kann-Bestimmung reduziert worden. Dies bedeutet gerade in Anbetracht der hohen Jugendarbeitslosigkeit bei Migrant(inn)en eine Verschlechterung, die so nicht hingenommen werden kann.

Laut Begründung zu § 45 Abs. 5 AufenthG-E sollen die Integrationsangebote für Ausländer und Aussiedler beim künftigen Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) zusammengeführt werden. Dennoch soll es bei der unterschiedlichen gesetzlichen Grundlage und bei unterschiedlichen Teilnahmeansprüchen bleiben. Dem Deutschen Caritasverband erscheint dies nicht sachgerecht.

- *Anspruch auf einen Integrationskurs*

Prinzipiell positiv zu bewerten ist, dass es für die Mehrheit der Migrant(inn)en, einschließlich der EU-Bürger (§ 11 FreizügG-E i. V. m. § 44 AufenthG-E) einen gesetzlichen Anspruch auf die Teilnahme an einem Integrationskurs geben soll. Bei der Ausgestaltung des Anspruchs wurde im Vergleich zum Referentenentwurf an einigen Stellen noch nachgebessert: Die Frist von sechs Monaten, innerhalb der mit dem Integrationskurs begonnen werden sollte (§ 44 Abs. 3 AufenthG-Referentenentwurf), ist im Kabinettsentwurf (§ 44 Abs. 2) weggefallen. Grundsätzlich besteht der Teilnahmeanspruch für Neuzuwanderer jetzt für höchstens zwei Jahre oder bis zum Wegfall des den Anspruch begründenden Aufenthaltstitels; für Migranten, die bereits hier leben, für höchstens drei Jahre oder bis zum Wegfall des den Anspruch begründenden Aufenthaltstitels.

Die Personengruppen, deren Abschiebung ausgesetzt wird und die nach § 25 Abs. 3 i. V. m. § 60 Abs. 2-7 AufenthG-E eine Aufenthaltserlaubnis erhalten, haben keinen Anspruch auf Teilnahme an einem Integrationskurs, obwohl sich diese Personen in der Regel auf Dauer in der Bundesrepublik aufhalten. Diese Personen einzubeziehen, bleibt eine Forderung des Deutschen Caritasverbandes. In die Integrationsförderung sind alle Ausländer einzubeziehen, die sich mit einer dauerhaften Perspektive in Deutschland aufhalten. Es muss gewährleistet sein, dass für Berufstätige Teilzeitkurse angeboten werden und in den Curricula für die Kurse die unterschiedlichen Wissensstände der Migranten berücksichtigt werden.

Die Sprachkursangebote, wie sie im Entwurf vorgesehen sind, reichen nicht aus. 600 Stunden Basis- und Aufbauförderung und die Reduzierung auf eine Kann-Bestimmung für eine weitere Aufbauförderung für junge Migranten unter 27 Jahren mit besonderem Bedarf bedeuten für die Gruppe der jungen Aus-

siedler eine nochmalige Verschlechterung im Vergleich zu dem von der Bundesregierung vorgesehenen Gesamtsprachkonzept (Vergl.: Eckpunkte des künftigen Sprachförderungskonzeptes, 12.10.2000).

- *Sprachkurse allein sind zu wenig*

Gem. § 43 Abs. 1 AufenthG-E soll die Eingliederung (Integration) von dauerhaft rechtmäßig in Deutschland lebenden Ausländern gefördert werden. Die Eingliederungsbemühungen sollen durch einen Integrationskurs unterstützt werden, durch den an die deutsche Sprache und in einem Orientierungskurs an die Rechtsordnung, Kultur und Geschichte herangeführt werden soll (§ 43 Abs. 2 und 3 AufenthG-E). Eine Definition, was unter Integration zu verstehen ist, unterbleibt bedauerlicherweise. Ziel des Integrationskurses ist, dass „Ausländer ... mit den Lebensverhältnissen im Bundesgebiet soweit vertraut werden, dass sie ohne Hilfe oder Vermittlung Dritter in allen Angelegenheiten des täglichen Lebens selbständig handeln können“ (§ 43 Abs. 2 Satz 2 AufenthG-E).

Der Deutsche Caritasverband bedauert, dass Integration in § 43 Abs. 2 und 3 AufenthG-E letztlich auf einen Sprach- und einen Orientierungskurs reduziert wird. Er hält diese Maßnahmen für ungenügend und der Sache zu wenig dienlich. Der Spracherwerb ist ein zentrales, aber nicht das einzige Element der Integration. Der Besuch eines Orientierungskurses reicht als alleinige Integrationsmaßnahme nicht aus. Zu den geförderten und gesetzlich verankerten Integrationsmaßnahmen muss berufliche und schulische Förderung, Eingliederung in den Arbeitsmarkt und die interkulturelle Öffnung der Dienste zählen. Weiter bedarf es der kontinuierlichen Begleitung des Integrationsprozesses. Die langjährige Erfahrung der Caritas in der Beratungsarbeit für Migrant(inn)en hat gezeigt, dass ein spezifischer Migrationsdienst ein geeignetes Instrument für eine derartige Integrationsbegleitung ist. Die vorhandenen Migrationsdienste, sind auf Grund ihrer Erfahrung und ihrer länder- und kulturspezifischen Kompetenzen in der Lage, eine individuelle Erstberatung zu leisten, selber Integrationsleistungen zu erbringen, den Integrationsprozess beratend zu begleiten, Clearingfunktionen wahrzunehmen und Integrationsangebote zu vernetzen.

Der Deutsche Caritasverband fordert, dass Bund und Länder für diese Maßnahmen die notwendigen gesetzlichen Grundlagen schaffen und die Bereitstellung der Mittel von staatlicher Seite sicher stellen.

- *Kooperation mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*

Der Deutsche Caritasverband ist bereit, mit dem Bundesministerium des Innern oder der von ihm bestellten Stelle bei der Entwicklung des bundesweiten Integrationsprogramms sowie der Erstellung von Informationsmaterialien über bestehende Integrationsangebote, wie in § 43 Abs. 5 AufenthG-E vorgesehen, mitzuarbeiten. Wie bereits in der Stellungnahme zum Referentenentwurf erwähnt, begrüßt er die Einrichtung einer solchen Stelle, die beim zukünftigen Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) liegen soll.

Die Caritas verfügt über umfangreiche Kenntnisse und Kompetenzen im Bereich der Ausländerintegration und -beratung und kann auf eine über 45 Jahre lange Erfahrung zurückblicken. Der Deutsche Caritasverband fordert dementsprechend, dass das BAMF auf diese bereits vorhandenen und bewährten Angebote zur Beratung und Integration von Migranten zurückgreift. Die Migrationsdienste der Caritas sind bereit, auch zukünftig diese Arbeit zu übernehmen und sie den Erfordernissen entsprechend weiter zu entwickeln. Die Tätigkeit der Migrationsdienste sollte allerdings gesetzlich verankert werden. § 43 Abs. 5 Satz 1 AufenthG-E ist deshalb dahingehend zu ändern, dass der Integrationskurs nicht lediglich

durch „weitere Integrationsangebote, insbesondere ein migrationspezifisches Beratungsangebot ergänzt werden kann“, sondern ergänzt „wird“. Satz 4 ist dahingehend zu ändern, dass die Träger der freien Wohlfahrtspflege bei der Entwicklung eines bundesweiten Integrationsprogramms nicht nur „beteiligt werden sollen“, sondern dass sie „beteiligt werden“.

- *Sanktionen*

Dass der Entwurf der Teilnahme an einem Integrationskurs eine hohe Bedeutung zuzuschreiben, ist grundsätzlich zu begrüßen. Auch der Deutsche Caritasverband ist der Meinung, dass die Kenntnis der Sprache des Zuwanderungslandes die unverzichtbare Grundlage für den Integrationsprozess bildet. Abzulehnen sind aus unserer Sicht jedoch die in § 45 Abs. 4 AufenthG-E implizierten Sanktionen bei Nichtteilnahme an dem Integrationskurs, die sich auf die Verlängerung oder Erteilung eines Aufenthaltsstatus beziehen. Als besonders bedenklich sehen wir die in § 9 Abs. 2 vorgesehene Verknüpfung zwischen einer erfolgreichen Teilnahme an einem Integrationskurs und der Verfestigung des Aufenthalts. Wir sind nicht der Meinung, dass auf solche Art Druck auf die Migranten ausgeübt werden sollte. Stattdessen schlagen wir vor, mit „positiven Sanktionen“ zu arbeiten. Denkbar wäre z.B. die Erteilung einer Arbeitsberechtigung nach der Teilnahme am Integrationskurs, Erleichterung bei der Aufenthaltsverfestigung oder die Erstattung von Kosten, die durch den Kursbesuch entstanden sind.

- *Finanzierung von Integrationsmaßnahmen*

Die bereits zu Beginn der Stellungnahme angesprochene Aufteilung der Finanzierung und damit letztlich auch der Ausgestaltung der Integrationskurse und begleitender Maßnahmen sind für den Integrationsprozess abträglich. Es geht nicht an, dass der Bund sich nur für den Orientierungs- und für den Basis-sprachkurs von Neuzuwanderern zuständig fühlt, die Integrationsmaßnahmen für alle anderen Migrant(inn)en, weitergehende Integrationsmaßnahmen und selbst den Aufbausprachkurs für Neuzuwanderer ohne bindende Vorgaben den Ländern überlässt. Wenn der Integrationskurs, wie in § 43 Abs. 2 S. 1 AufenthG-E vorgesehen, ein Grundangebot zur Eingliederung von Ausländern sein soll, muss er von allen Teilnahmeberechtigten bzw. Verpflichteten in der gleichen Weise in Anspruch genommen werden können. Bei einer Finanzierung durch verschiedene Träger müssten daher gemeinsame Standards gesetzlich festgelegt werden, um sicherzustellen, dass alle Migrant(inn)en bundesweit die gleichen Integrationschancen haben. Weiter müssen bezüglich der den Integrationskurs begleitenden Maßnahmen (§ 43 Abs. 5 Satz 1 AufenthG-E) bindende Vorgaben gemacht werden, da sonst die Gefahr besteht, dass sie auf Länderebene in unterschiedlichen Qualitäten und Quantitäten umgesetzt werden. Die Erfahrung zeigt, dass sich schon jetzt die Länder mit der im Bund-Länder-Einvernehmen vereinbarten Finanzierung der Ausländersozialberatung im Verhältnis 50:50 schwer tun. Es ist unwahrscheinlich - und der Widerstand der Länder belegt dies -, dass zukünftig mehr Mittel auf Länderebene zur Verfügung gestellt werden. Unklar bleibt weiter, welche Kosten auf die Kommunen zukommen. Der Caritasverband fordert eine klare und transparente Regelung der Finanzierung dieser wichtigen gesellschaftspolitischen Aufgabe.

- *Die Einbeziehung der einheimischen Bevölkerung in den Integrationsprozess*

Die Integration von Migranten in die aufnehmende Gesellschaft ist ein gegenseitiger Prozess. Integration kann nicht gelingen, wenn Anforderungen nur an die Zuwanderer gestellt werden. Für das vom künftigen Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zu entwickelnde Integrationskonzept ist eine gesetzliche Grundlage zur Einbeziehung der einheimischen Bevölkerung in den Integrationsprozess im Hinblick auf daraus zu entwickelnde Maßnahmen unerlässlich. Wesentliche Bestandteile einer solchen Einbeziehung könnten die interkulturelle Öffnung der sozialen Dienste und der Gesundheitseinrichtungen sein, die Verbesserung der interkulturellen Kompetenz bei Behörden und Verbänden, der Abbau von Diskriminierung gegenüber Migrant(inn)en, Bewusstseinsbildungskampagnen sowie die Berücksichtigung dieser Aspekte in unserem Bildungssystem.

Asyl und humanitäre Aufnahme

In den Bereichen Asyl und humanitäre Aufnahme enthält der Regierungsentwurf zwar einige wichtige Verbesserungen gegenüber dem Referentenentwurf und dem geltenden Recht; dennoch besteht weiterer Verbesserungsbedarf.

- *Nichtstaatliche Verfolgung anerkennen*

Als wichtiger Durchbruch für den Flüchtlingsschutz ist das Vorhaben zu begrüßen, den Opfern nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung das „kleine Asyl“ zu gewähren (§ 25 Abs. 2, § 60 Abs. 1 AufenthG-E). Damit hat sich in der Bundesregierung die Erkenntnis durchgesetzt, dass mit dieser Anerkennung nicht das Asylrecht erweitert, sondern nur eine vorhandene Schutzlücke geschlossen wird. Damit wird den Erfordernissen der Genfer Flüchtlingskonvention Rechnung getragen und das deutsche Flüchtlingsrecht internationalen Standards angepasst. Fast alle EU-Mitgliedstaaten erkennen bereits den Konventionsschutz für die Opfer nichtstaatlicher Verfolgung an, ohne dass dies erkennbar zu einer Erhöhung der Asylbewerberzahlen beigetragen hat. Da im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens sowohl die Unabhängige Kommission Zuwanderung als auch die CDU-Zuwanderungskommission einen entsprechenden Handlungsbedarf festgestellt haben, sollte in diesem zentralen Punkt ein parlamentarischer Konsens herzustellen sein.

- *Schutz für Konventionsflüchtlinge erweitern*

Eine weitere Hauptforderung der Caritas greift die Bundesregierung auf, indem sie die aufenthaltsrechtliche Stellung von Flüchtlingen im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention derjenigen von Asylberechtigten angleichen will (§ 25 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 AufenthG-E). Mit der Aufenthaltserlaubnis verbunden ist die Erlaubnis zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit (§ 25 Abs. 1 Satz 4 AufenthG-E) und die Möglichkeit zum Familiennachzug (§ 29 Abs. 1 Ziffer 1 AufenthG-E). Dies sind wichtige Voraussetzungen zum Gelingen einer zügigen Integration.

Ein Integrationshemmnis stellt die Tatsache dar, dass die Aufenthaltserlaubnis für Konventionsflüchtlinge und Asylberechtigte nur auf drei Jahre befristet und eine nachfolgende Niederlassungserlaubnis von einer obligatorischen Anerkennungsüberprüfung abhängig gemacht wird (§ 26 Abs. 1, 3 AufenthG-E). Die schon bisher im Asylverfahrensgesetz (§ 73 AsylVfG) enthaltenen Widerrufsmöglichkeiten sind völlig

ausreichend. Mit einer obligatorischen Überprüfung verkümmert das schon jetzt unter einem Widerrufsvorbehalt stehende Asylrecht endgültig zu einem Bleiberecht auf Zeit, dessen Bestand von einem zweiten Anerkennungsverfahren abhängt, das formell und materiell mit dem ersten Asylverfahren weitgehend identisch ist. Die Regelüberprüfung trägt zur Verunsicherung der Betroffenen bei und erschwert durch die zu erwartenden zeitaufwändigen Widerrufsverfahren die angestrebte Integration (§ 26 Abs. 3 AufenthG-E). Darüber hinaus ist sie mit erheblichem Aufwand verbunden, der dem erklärten Ziel, Gerichte und Verwaltung zu entlasten, um die Verfahren zu beschleunigen (Begründung S. 123 f., 133 f.), entgegenläuft.

Vermisst wird in dem Gesetzentwurf eine Erweiterung des Familienasyls auf Konventionsflüchtlinge. Hierzu gibt es einen niedersächsischen Gesetzentwurf vom 31. 8. 2000 (BR-Drs. 522/60), und auch die Unabhängige Zuwanderungskommission hat vorgeschlagen, dass Konventionsflüchtlinge einen Anspruch auf Familienasyl bzw. Nachzug der Kernfamilie haben sollten. Eine entsprechende Regelung sollte zur Verfahrensvereinfachung und zur Erleichterung der Integration in den Regierungsentwurf aufgenommen werden (Ziffer 17 AsylVfG-E).

Schwere Bedenken löst die vorgesehene Nichtberücksichtigung selbst geschaffener Nachfluchtgründe im Folgeantragsverfahren durch den neuen Abs. 2 des § 28 AsylfG-E aus. Es kann nicht angehen, dass Flüchtlinge, die ihr Land aus bestimmten politischen Gründen verlassen haben, ausgerechnet im Land ihrer Zuflucht, das sie doch nicht zuletzt wegen der dort herrschenden, nach internationalem Standard angemessenen politischen Kultur aufgesucht haben, dort daran gehindert werden, für Veränderungen einzutreten, die ihnen vielleicht die Rückkehr in ihr Heimatland erlauben würden – ein Anliegen, auf das doch gerade im Asylrecht besonderer Wert gelegt wird. Dieser generelle Schutzausschluss würde gegen die Genfer Flüchtlingskonvention verstoßen. Damit würden Konventionsflüchtlingen mit dauerhaften Abschiebungshindernissen ihnen zustehende Schutzmöglichkeiten völkerrechtswidrig verweigert.

- *Härtefallregelung fehlt*

Nicht vorgesehen ist weiterhin die von den Kirchen, dem Deutschen Caritasverband und anderen Verbänden seit langem geforderte Härtefallregelung, beispielsweise für Fälle von Asylbewerbern, unbegleiteten Jugendlichen oder Kriegsflüchtlingen, die aus formaljuristischen Gründen abgewiesen wurden, weil sie in Folge von Traumatisierung erst zu einem späteren Zeitpunkt in der Lage waren, ihr Verfolgungsschicksal umfassend zu schildern. Es kommt immer wieder zu unangemessenen Härten, weil solchen Personen kein Aufenthaltsrecht gewährt wird. Es ist abzusehen, dass auch nach dem neuen Gesetz solche Härtefälle entstehen werden, die mit dem normalen Instrumentarium nicht befriedigend geregelt werden können. Dies ist etwa zu erwarten mit dem Wegfall der Duldung sowie im Regelungsbereich des § 25 Abs. 3 i. V. m. § 60 Abs. 2–7 AufenthG-E. Das könnte insgesamt zu einem politischen Klima der Fremdenfeindlichkeit beitragen, weil die öffentliche Diskussion solcher Einzelfälle auch immer wieder den politischen Kreisen Auftrieb gibt, die diese Fälle für ihre fremdenfeindlichen Zwecke nutzen. Caritas und Diakonie haben im Juni 2001 einen konkreten „Vorschlag für eine neue Härtefallregelung im geltenden Ausländerrecht“ vorgelegt, dessen Verwirklichung ermöglichen würde, Fälle wie die oben genannten humanitär zu lösen.

- *Abschaffung der Duldung zwiespältig*

Es darf bezweifelt werden, dass die vorgesehene Abschaffung der Duldung (§ 56 AuslG) die bestehenden Probleme lösen oder auch nur für klare Verhältnisse sorgen kann. Bisherige Inhaber einer Duldung werden nur sehr schwer einen Aufenthaltstitel erhalten können. Ihnen kann zwar grundsätzlich eine Aufenthaltserlaubnis trotz Vorliegen von Sozialhilfebedürftigkeit und unerlaubter Einreise erteilt werden (§ 25 Abs. 3 i. V. m. § 5 Abs. 3 AufenthG-E). Ein genereller Ausschluss besteht aber dann, wenn nach Auffassung der Behörde eine Ausreisemöglichkeit in einen Drittstaat gegeben ist (§ 25 Abs. 3 Satz 2 AufenthG-E). Deshalb werden nach Schätzungen der Flüchtlingsorganisationen von den laut Bundesinnenministerium gegenwärtig etwa 250.000 Duldungsinhabern weniger als 10 % einen Aufenthaltstitel erhalten. Hier muss der Gesetzentwurf nachgebessert werden, wenn er nicht weitgehend ins Leere gehen soll. Der anstelle der Duldung zukünftig vorgesehene Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 4 und 5 AufenthG-E wird für Flüchtlinge im Regelfall an den Hindernissen Sozialhilfebedürftigkeit und unerlaubte Einreise scheitern (§ 5 AufenthG-E), ebenso wie bisher schon die Aufenthaltsbefugnis nach § 30 Ausländergesetz. Denn Asylsuchende haben kaum Möglichkeiten einer erlaubten Einreise, und wegen des Arbeitsverbots sind sie meist auch auf Sozialhilfe angewiesen.

Die für einen Großteil der Betroffenen anstelle einer Aufenthaltserlaubnis vorgesehene Bescheinigung über eine Aussetzung der Abschiebung (§ 60 Abs. 11 AufenthG-E) ist mit einem absoluten Arbeitsverbot sowie mit dem Entzug auch vorher erteilter Arbeits- und Ausbildungserlaubnisse verbunden. Sie ist noch weniger wert als die heutige Duldung und dürfte mangels Lebensperspektiven die Illegalisierung fördern. Wenn die Abschiebung aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht möglich ist, wäre es deshalb eine bessere Lösung, spätestens nach einem Jahr eine Aufenthaltserlaubnis vorzusehen. Dies könnte auch für Personen gelten, die nicht unter die Bestimmungen des § 60 Abs. 2 – 7 AufenthG-E fallen, aber aus anderen Gründen nicht abgeschoben werden können oder dürfen.

- *Kostenregelung für Kriegsflüchtlinge fehlt*

Die in § 24 AufenthG-E vorgesehene Regelung zur Aufnahme von Kriegsflüchtlingen berücksichtigt zwar erfreulicherweise ausdrücklich die inzwischen in Kraft getretene EG-Richtlinie zum vorübergehenden Schutz in Massenfluchtsituationen (Richtlinie 2001/55/EG) und setzt sie insoweit in nationales Recht um. Vermisst wird jedoch die Klärung der Kostenübernahme für die Flüchtlingsaufnahme, was schon in den vergangenen Jahren die Anwendung der entsprechenden Vorschrift in § 32 a Ausländergesetz verhindert hat.

- *Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge nicht berücksichtigt*

Völlig unberücksichtigt bleiben in dem Regierungsentwurf die bekannten Probleme unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge. Die Unabhängige Kommission Zuwanderung hat zu Recht empfohlen, dieser besonders schutzbedürftigen Flüchtlingsgruppe mehr Fürsorge zukommen zu lassen und für ihre altersgemäße Behandlung im Asylverfahren zu sorgen. Um zwangsläufige Überforderungen zu vermeiden, sollte entsprechend der Praxis in anderen EU-Mitgliedstaaten insbesondere die Handlungsfähigkeit im Asylverfahren auf das Lebensalter von 18 Jahren angehoben werden (§ 12 Abs. 1 AsylVfG).

Überfällig ist in diesem Zusammenhang die Aufhebung des deutschen Vorbehalts zur UN-Kinderrechtskonvention, die der Deutsche Bundestag schon vor Jahren empfohlen hat.

- *Asylverfahren gezielt beschleunigen*

Zu begrüßen ist die vorgesehene Abschaffung des Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten (Ziffer 5 AsylVfG-E), da dies beträchtlich zur Verfahrensbeschleunigung beitragen kann. Als Entscheidungsregulativ zur Wahrung der Rechtseinheitlichkeit taugt dieses Amt ohnehin nur in sehr begrenztem Maße; auch bei niedrigsten Anerkennungsquoten klagt der Bundesbeauftragte fast ausschließlich gegen positive Entscheidungen des Bundesamtes.

Die gleichzeitig vorgesehene Aufhebung der Weisungsungebundenheit der Einzelentscheider des Bundesamtes (Ziffer 4 AsylVfG-E) ist hingegen kritisch zu sehen. Zwar mag auch sie im Ergebnis zur Verfahrensbeschleunigung beitragen. Zugleich ist sie jedoch ein ganz wesentliches Element einer sachgerechten, von politischen Einflüssen freien Einzelfallprüfung. Die Notwendigkeit eines Junktims zwischen der Abschaffung des Bundesbeauftragten und der Aufhebung der Weisungsungebundenheit begegnet deshalb beim Deutschen Caritasverband massiven Zweifeln.

Die vorgesehene gesetzliche Regelung einer vorübergehenden Aussetzung von Entscheidungen des Bundesamtes (Ziffer 8 AsylVfG-E) ohne zeitliche Begrenzung ist äußerst kontraproduktiv im Hinblick auf eine angestrebte Verfahrensbeschleunigung. Dies hat in der Vergangenheit die vielkritisierte Praxis des Bundesinnenministeriums gezeigt, immer wieder Entscheidungsstopps für bestimmte Flüchtlingsgruppen zu verhängen, die auf diese Weise überlange Asylverfahren hinnehmen mussten und am Ende doch leer ausgingen.

Verfahrensbeschleunigend könnte es hingegen wirken, wenn endlich die Vorschläge des Deutschen Caritasverbandes und anderer Hilfsorganisationen zur Einrichtung einer unabhängigen Verfahrensberatung aufgegriffen würden (Dazu u. a.: BAG FW, Gutachten für die unabhängige Kommission Zuwanderung, Januar 2001; Caritas Europa, Faire Behandlung für Asylsuchende, Februar 2001; Europäischer Flüchtlingsrat, Positionspapier zur Aufnahme von Asylbewerbern, Juni 1997). Die damit zu erreichende bessere Vorbereitung der Asylsuchenden auf die Anhörung kann das Bundesamtsverfahren und gegebenenfalls auch nachfolgende Verwaltungsgerichtsverfahren wesentlich erleichtern.

- *Verschärfung des Asylbewerberleistungsgesetzes untragbar*

Der Deutsche Caritasverband bleibt bei seiner Grundauffassung, dass das Asylbewerberleistungsgesetz abgeschafft werden sollte, weil das Existenzminimum in Deutschland durch das Bundessozialhilfegesetz festgelegt ist. Die pauschalen Absenkungen dieses Existenzminimums für einen großen und differenzierten Personenkreis durch das Asylbewerberleistungsgesetz sind sachlich nicht gerechtfertigt. Eine unterschiedliche Behandlung einkommensloser Inländer und Ausländer verstößt gegen den Grundsatz, dass Menschenwürde, um deren Achtung es bei dieser Art der Unterstützung geht, prinzipiell nicht teilbar sein darf. Die nunmehr vorgesehene Ausdehnung des Asylbewerberleistungsgesetzes (Ziffer 1 AsylbLG-E), insbesondere auf die in die §§ 23, 24 und 25 Abs. 4 und 5 AufenthG-E fallenden Personen, die keine andere Schutz- und Aufenthaltsmöglichkeit haben, wird deshalb entschieden abgelehnt.

- *Illegalität muss Thema werden*

Die beträchtliche Größenordnung des illegalen Aufenthalts und die vielfältigen Probleme sind allgemein bekannt. Die Unabhängige Kommission Zuwanderung hat Lösungsansätze aufgezeigt. Der Gesetzentwurf greift die dort gemachten Vorschläge nicht auf. Vielmehr dürften sich durch Abschaffung der Duldung die Schwierigkeiten noch vergrößern. Der Staat kann aber ein Mindestmaß an Verantwortung für diese Menschen und auch für diejenigen, bei denen sie Hilfe suchen, nicht ablehnen. Zumindest müsste Schutz geboten werden gegen brutale Ausbeutungspraktiken. Weiter müsste es Möglichkeiten geben für notwendige medizinische Versorgung und eine elementare Bildung der Kinder, ohne nachteilige Meldepflicht gegenüber Ordnungsbehörden. Weiterhin ist klarzustellen, dass Organisationen und Personen, die aus humanitären Gründen diesen Menschen helfen, nicht mit Strafverfolgung rechnen müssen (§ 92 AuslG, § 85 AsylVfG i.V. mit StGB).

- *Weitere Kritikpunkte*

Die Einheit der Familie hat für Kirche und Caritas einen hohen Stellenwert. Wenn der Familie die Autonomie genommen wird, über das Zusammenleben in der Familie selbst entscheiden zu können, relativiert das den Wert von Familie. Auch unter dem Gesichtspunkt der Integration ist es keineswegs selbstverständlich, dass z. B. in späterem Alter nachziehende Kinder sich allein deshalb nicht hinreichend im Zuwanderungsland integrieren können, weil sie im Ausland herangewachsen sind. Möglicherweise werden sie dort im heimatlichen Umfeld besser für eine Integration gewappnet als bei einem frühen Aufenthalt in Deutschland, wie insbesondere die Ergebnisse der PISA-Studie zeigen, wonach vor allem Ausländerkinder im deutschen Schulsystem eher aus- statt eingegrenzt werden. Dementsprechend unterstützt der Deutsche Caritasverband nachdrücklich den EG-Richtlinienvorschlag zur Familienzusammenführung (KOM(2000) 624 endg.). Bei der Regelung des Aufenthalts aus humanitären Gründen ist es wichtig, dass für den Personenkreis der § 25 Abs. 3 i. V. m. § 60 Abs. 2–7 AufenthG-E die Familienzusammenführung in Deutschland möglich sein muss, weil dazu keine andere Möglichkeit besteht. Dies gilt auch für den Nachzug sonstiger Familienangehöriger außerhalb der Kernfamilie.

Zu kritisieren ist, dass in dem neuen Aufenthaltsgesetz keine Verbesserung der gesamten Misere um die Abschiebungshaft (§ 57 AuslG) vorgesehen ist. Die vielfältigen Probleme um deren gesetzliche Regelung und Praxis sind der Bundesregierung seit Jahren bekannt, ohne dass Konsequenzen erkennbar werden. Zusätzlich sind im Gesetz jetzt für ausreisepflichtige Ausländer landeszentrale Ausreiseeinrichtungen (§ 61 Abs. 2 AufenthG-E) vorgesehen. Erste Erfahrungen mit derartigen Einrichtungen in einzelnen Bundesländern wie auch die langjährigen Erfahrungen mit anderen zentralen Gemeinschaftsunterkünften erregen Bedenken. Es wird sehr genau darauf zu achten sein, inwieweit die in der Gesetzesbegründung genannten Vorgaben, nämlich die Führung als offene situationsgerechte Einrichtungen der Unterbringung mit intensiver Betreuung, eingehalten werden.

Weitere Verschärfungen für Asylsuchende und Flüchtlinge enthält das Terrorismusbekämpfungsgesetz, insbesondere hinsichtlich Datenerfassung und –übermittlung, Ausweisung und Abschiebung.

Freizügigkeit von Unionsbürgern

Im Verhältnis zum Referentenentwurf ergeben sich bezüglich des geplanten Gesetzes über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (FreizügG/EU-E) keine wesentlichen Änderungen. Die Zusammenfassung

und Bündelung der Regelungen im neuen FreizügG/EU, die bisher im Aufenthaltsgesetz/EWG, Freizügigkeitsverordnung/EG und Ausländergesetz verstreut waren, führen zu besserer Überschaubarkeit.

- *Verfestigung des Aufenthalts*

Positiv ist, dass über die Vorgaben des Gemeinschaftsrechts hinausgehend § 2 Abs. 5 FreizügG/EU-E für Unionsbürger, ihre Ehegatten oder Lebenspartner und ihre unterhaltsberechtigten Kinder nach fünfjährigem rechtmäßigem Aufenthalt ein Recht auf Einreise und Aufenthalt auch bei Wegfall der Freizügigkeitsvoraussetzungen begründet.

- *Abschaffung der Aufenthaltserlaubnispflicht*

Die Abschaffung der Aufenthaltserlaubnispflicht für freizügigkeitsberechtigte erwerbstätige und bleibeberechtigte Unionsbürger, Dienstleistungserbringer und -empfänger sowie Studenten und ihre jeweiligen Familienangehörigen mit der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates entspricht dem Geist der zusammenwachsenden Europäischen Union und ist positiv zu werten. Sie erspart künftig zeitaufwendige Wege zur zuständigen Behörde und unnötige Bürokratie.

Negativ ist dagegen, dass für drittstaatsangehörige freizügigkeitsberechtigte Familienmitglieder an der Aufenthaltserlaubnis-EU festgehalten wird. Diese hat zwar wie die alte Aufenthaltserlaubnis-EG rein deklaratorischen Charakter, suggeriert aber, dass drittstaatsangehörige freizügigkeitsberechtigte Familienmitglieder anders als freizügigkeitsberechtigte EU-Bürger zur Begründung ihres Aufenthaltsrechts einer Aufenthaltserlaubnis bedürften. Auf diese Weise werden ohne jede Not zwei Klassen von Freizügigkeitsberechtigten geschaffen und freizügigkeitsberechtigte drittstaatsangehörige Familienmitglieder diskriminiert.

Familiennachzug

Die im geltenden Recht vorhandenen Beschränkungen des Familiennachzugs werden weitgehend beibehalten. Der Bedeutung der Familie für eine gelungene Integration, die sowohl vom 6. Familienbericht der Bundesregierung wie von der Unabhängigen Kommission Zuwanderung betont wurde, wird der Entwurf nicht gerecht. Darüber hinaus sind die geplanten Regelungen zum Familiennachzug nur bedingt europakompatibel, weil seitens der EU inzwischen anderslautende Vorschläge vorgelegt worden sind, die später auch in deutsches nationales Recht umgesetzt werden müssen, und die Deutschland ohne Not nicht blockieren sollte.

- *Verbesserter Arbeitsmarktzugang*

Es bedeutet zwar im Vergleich zum geltenden Recht eine Verbesserung, dass gemäß § 29 Abs. 5 AufenthG-E die Angehörigen von Ausländern zumindest dann sofortigen ungehinderten Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten, wenn der Zusammenführende selbst zur Erwerbstätigkeit berechtigt ist. Auch diese Regelung bleibt allerdings hinter dem Vorschlag der EU-Kommission für eine Richtlinie betreffend das Recht auf Familienzusammenführung (KOM(2000) 624 endg.) zurück. Dort ist ein sofortiger ungehinderter Zugang zu abhängiger und selbständiger Erwerbstätigkeit ohne Einschränkung vorgesehen.

- *Kindernachzugsalter*

Das Kindernachzugsalter soll gemäß § 32 AufenthG-E nicht mehr generell 16 Jahre betragen, sondern ist sehr differenziert geregelt. Kinder im Familienverband, die Kinder bestimmter Zuwanderergruppen und Kinder mit ausreichenden deutschen Sprachkenntnissen können bis zum Alter von 18 Jahren einreisen. Im Übrigen soll das Nachzugsalter nicht mehr wie ursprünglich vorgesehen auf 12, sondern auf 14 Jahre gesenkt werden. Durch diese Neuregelung des Kindernachzugs sollen ausländische Eltern gezwungen werden, möglichst frühzeitig über die Lebensperspektiven ihrer Kinder zu entscheiden (Begründung S. 177), obwohl die Behauptung, eine möglichst frühzeitige Einreise sei integrationsfördernd, entwicklungspsychologisch nicht belegt ist. Es lässt sich im Gegenteil feststellen, dass Jugendliche, die Schule oder Ausbildung im Herkunftsland abgeschlossen haben, oft mit den Belastungen der Migration und den Herausforderungen der Integration besser umgehen können als solche, die in Deutschland zur Schule gehen. Der Vorschlag missachtet auch, dass in der Regel die Übersiedlung der Gesamtfamilie in der ersten Phase der Migration wegen gegebener Unsicherheiten, wie etwa die arbeitsrechtliche Probezeit, ein unzumutbares Risiko darstellt. Werden die Kinder aus diesem Grund erst später nachgeholt, ist die Begrenzung des Nachzugsalters auf 14 Jahre u. a. deshalb problematisch, weil den Kindern verwehrt wird, das letzte Schuljahr, das zumeist im Alter von 14 oder 15 Jahren absolviert wird, im Herkunftsland zu durchlaufen. Damit würde in dieser wesentlichen Phase die schulische Ausbildung gestört. Die geplante Neuregelung des Kindernachzugs widerspricht, wie schon in der Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes zum Referentenentwurf bemängelt wurde, dem verfassungsrechtlichen Schutz der Familie und dem Gleichheitsgebot und steht im Widerspruch zum EG-Richtlinienvorschlag den Familiennachzug betreffend (KOM(2000) 624 endg.). Einem Teil der ausländischen Eltern wird die Möglichkeit genommen, frei über die Gestaltung ihres familiären Zusammenlebens, über den Aufenthaltsort und damit auch über die Wahl der Schule zu entscheiden, während die Kinder bestimmter Migrantengruppen ohne erkennbaren sachlichen Grund bevorzugt bis zum 18. Lebensjahr einreisen können.

Der Deutsche Caritasverband erhält seine seit Jahren erhobene Forderung aufrecht, das Kindernachzugsalter generell auf 18 Jahre anzuheben und unterstützt nachdrücklich den Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission betreffend das Recht auf Familienzusammenführung. Die Bundesregierung ist aufgefordert, ihren Widerstand gegen die dort vorgesehenen Regelungen aufzugeben und diese nicht durch entgegenstehende nationale Gesetzgebung zu konterkarieren. Erstrebenswert wäre zudem der völlige Verzicht auf materielle Voraussetzungen beim Zuzug von Mitgliedern der Kernfamilie sowie der Verzicht auf Wartezeiten.

- *Inländerdiskriminierung*

Anders als vom Richtlinienvorschlag der EU-Kommission betreffend das Recht auf Familienzusammenführung (KOM(2000) 624 endg. vorgesehen und vom Deutschen Caritasverband wiederholt gefordert, sollen Deutsche nach wie vor gegenüber EU-Ausländern beim Familiennachzug benachteiligt werden. Die so genannte „Inländerdiskriminierung“ bleibt erhalten, da die drittstaatsangehörigen Familienmitglieder von Deutschen weiterhin nicht die Privilegien genießen sollen, die sich aus dem Aufenthaltsgesetz/EWG bzw. aus dem neuen Freizügigkeitsgesetz für die Angehörigen anderer EU-Bürger ergeben. Dies müsste dringend abgeändert werden.

Aufenthaltsverfestigung

- *Niederlassungserlaubnis*

Die vorgesehenen Voraussetzungen zur Erteilung einer Niederlassungserlaubnis, in der die unbefristete Aufenthaltserlaubnis und die Aufenthaltsberechtigung aufgehen (§ 99 AufenthG-E), sind wesentlich weitreichender als die Voraussetzungen der Aufenthaltsverfestigung im geltenden Recht. So sind u. a. ausreichende Sprachkenntnisse und Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung, die regelmäßig durch Teilnahme an einem Integrationskurs nachgewiesen werden, Voraussetzung der Erteilung der Niederlassungserlaubnis (§ 9 Abs. 2 Nr. 7 und 8 AufenthG-E). Ob und wie der Nachweis anderweitig erbracht werden kann, bleibt offen, obwohl sich die Verpflichtung zur Teilnahme an einem Integrationskurs nur auf einen Teil der Betroffenen beschränkt (§ 45 AufenthG-E), weshalb nicht davon ausgegangen werden kann, dass diejenigen, die eine Niederlassungserlaubnis beantragen, den Kurs besucht haben. Aus Gründen der Rechtssicherheit besteht hier dringender Nachbesserungsbedarf.

- *Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis*

Auch bei der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis spielen künftig Sprachkenntnisse bzw. die Teilnahme an Integrationsmaßnahmen eine große Rolle: Gemäß § 8 Abs. 3 AufenthG-E soll sich die pflichtwidrige Nichtteilnahme an den Integrationskursen bei der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis negativ auswirken. Auf welche Weise dies geschehen soll, welche Folgen für den Aufenthaltsstatus die Nichtteilnahme haben kann, lässt der Entwurf ebenfalls offen. Auch hier gilt, dass es aus Gründen der Rechtssicherheit einer Konkretisierung im Gesetz bedarf.

- *Übergangsregelungen*

Zu begrüßen ist die Neufassung der Übergangsregelungen bezüglich der Verfestigung des Aufenthaltsstatus in § 101 ff. AufenthG-E. Hier wurde der Kritikpunkt bezüglich des Referentenentwurfs aufgegriffen, dass die Neuregelungen des Ausländerrechts nicht zur Verschlechterung der Situation von schon länger in Deutschland lebenden Ausländern führen darf. Die im Vergleich zum geltenden Recht erhöhten Anforderungen zur Aufenthaltsverfestigung in § 9 Abs. 2 Nr. 3, 7, 8 AufenthG-E gelten damit nicht für Personen, die vor dem 01.01.2003 im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis bzw. Befugnis waren.

- *Mangelnde Europatauglichkeit*

Zu kritisieren bleibt, dass die weit gehenden Voraussetzungen der Aufenthaltsverfestigung gemäß § 9 AufenthG-E im Widerspruch zum Vorschlag der EU-Kommission für eine Richtlinie betreffend den Status langfristig aufenthaltsberechtigter Drittstaatsangehöriger (Kom (2001)127 endg.) stehen. Der Richtlinienvorschlag sieht vor, eine Aufenthaltsverfestigung lediglich vom Zeitraum des rechtmäßigen Aufenthalts, Sicherung des Existenzminimums sowie der Unbedenklichkeit für die innere Sicherheit abhängig zu machen. Die geplante anderweitige Festlegung der Voraussetzungen in § 9 AufenthG-E kann daher nicht als europatauglich gelten, weil nicht anzunehmen ist, dass die anderen Mitgliedstaaten dem Richtlinienvorschlag widersprechen werden.

Besonderer Ausweisungsschutz

- *Absoluter Ausweisungsschutz für Kinder und Jugendliche fehlt*
An einem wesentlichen Integrationshemmnis des alten Rechts hält der Entwurf fest. Es bleibt möglich, in Deutschland geborene und aufgewachsene Kinder, Jugendliche und Heranwachsende auszuweisen, ein absoluter Ausweisungsschutz wird nicht eingeführt. Damit weigert sich Deutschland weiterhin, seiner Verantwortung für alle in Deutschland sozialisierten Kinder und Jugendlichen nachzukommen und bestraft ausländische Kinder und Jugendliche doppelt.
- *Mangelnde Europatauglichkeit*
Auf dem Gebiet des Ausweisungsschutzes zeigt sich erneut, dass der Entwurf nur bedingt europatauglich ist: EU-Bürger und Türken, die nach assoziationsrechtlichen Bestimmungen ein Aufenthaltsrecht haben, genießen laut ständiger EuGH-Rspr. einen besonderen europarechtlichen Ausweisungsschutz. Das heißt konkret, dass dieser Personenkreis nicht aus Gründen der Generalprävention und nicht wegen Sozialhilfebezugs ausgewiesen werden dürfte. Dies wurde von deutschen Behörden in der Vergangenheit wiederholt missachtet, weshalb die Kommission im Oktober 2001 eine Vertragsverletzungsklage gegen Deutschland beim EuGH angestrengt hat. Es bedürfte mithin dringend einer entsprechenden Klarstellung im nationalen Recht, die im Entwurf jedoch erneut unterlassen wurde.

Antiterrormaßnahmen

- *Datenerhebung und Datenaustausch*
Es ist die Erhebung einer Vielzahl neuer Daten und eine Ausweitung des Datenaustauschs zwischen Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, Ausländerzentralregister, Ausländerbehörden, Polizei und Geheimdiensten vorgesehen, wodurch ein letztlich unkontrollierbarer Datenaustausch ermöglicht wird. Die persönlichen Daten von Asylbewerbern und anderen Ausländern sollen von allen öffentlichen Stellen zur Erfüllung ihrer Aufgaben gespeichert, übermittelt und genutzt werden können, ohne dass ein Zusammenhang zur Terrorismusbekämpfung gegeben sein muss.
Die vorgesehenen Ergänzungen zur Identitätsfeststellung in § 49 AufenthG-E dienen in erster Linie nicht der Terrorismusbekämpfung, sondern laut Begründung der „erleichterten Identifizierung und Rückführung von Personen aus Staaten, mit denen Rückführungsschwierigkeiten bestehen“, mithin der Vermeidung von Abschiebungsproblemen.
Der Antiterrorismusgesetz-Entwurf sieht eine massive Ausweitung der gesammelten Daten in der Visa-datei (§ 29 AZRG) vor. Gemäß des neu gefassten § 32 Abs. 1 Nr. 5–7 AZRG sollen die Daten künftig auch den Trägern von Sozialhilfe und von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz übermittelt werden. Letzteres dient auch laut Begründung nicht der Terrorismusbekämpfung, sondern der Sicherung von Ansprüchen der einladenden Person gegenüber, die eine Verpflichtungserklärung abgegeben hat.
Auch § 16 AsylVfG, der die Identität von Asylbewerbern sichern soll, soll durch den Antiterrorismusgesetz-Entwurf deutlich verschärft werden, ohne dass dies der Terrorismusbekämpfung dient. Die bessere

Erfassung identitätssichernder Daten dient ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfs der besseren Erfassung und verbesserten Rückführungsmöglichkeiten abgelehnter Asylbewerber.

Die Möglichkeiten, die vorhandenen Daten von Asylbewerbern im Bereich der Aufklärung allgemeiner Kriminalität zu nutzen, wird im Antiterrorismusgesetz-Entwurf weiter ausgebaut (§ 16 Abs. 5 AsylVfG). Das zeigt deutlich, dass die Warnung vor der Gefahr nicht übertrieben ist, dass Datenbestände, wenn sie einmal da sind, nicht nur zur Feststellung der Identität im Rahmen der Terrorismusbekämpfung genutzt werden.

- *Aufenthaltsverweigerung und Beendigung*

Die geplanten Maßnahmen zu Aufenthaltsverweigerung bzw. Beendigung sind rechtstaatlich bedenklich und daher abzulehnen:

Die Erteilung und Verlängerung einer Aufenthaltsgenehmigung (§ 5 Abs. 4, § 8 AufenthG-E) sowie die Erteilung eines Visums (§ 6 Abs. 4 AufenthG-E) soll künftig verweigert werden, wenn der Ausländer wegen verfassungswidriger Bestrebungen, Beteiligung an oder Aufruf zu politisch motivierten Gewalttaten oder der Mitgliedschaft in bzw. der Unterstützung einer (politischen) Gruppierung, die internationalen Terrorismus unterstützt, eine Gefahr darstellt. Eine Prognose, ob eine derartige Gefahr gegeben ist, wird laut Begründung von den Sicherheitsbehörden erstellt, einer Verurteilung wegen entsprechender Straftaten bedarf es nicht. Zwar sollen nach der Pressemeldung des Bundesinnenministers „aus rechtsstaatlichen Gründen bloße Vermutungen nicht ausreichen“. Da die Verweigerung eines Aufenthaltstitels jedoch nicht auf Grund erwiesener Tatsachen, sondern allein auf Grund einer Gefahrenprognose erfolgt, die auch auf nicht bewiesenen Verdachtsmomenten beruhen kann, besteht letztlich die Gefahr, dass in einem Verstoß gegen die Unschuldsvermutung einem Ausländer der Aufenthalt in Deutschland nur auf Grund von Verdächtigungen verwehrt wird.

Einen Verstoß gegen das Prinzip der Unschuldsvermutung und das Verhältnismäßigkeitsprinzip bedeutet es weiter, dass ein neuer Regelausweisungsgrund geschaffen werden soll, der ebenfalls auf einer derartigen Gefahrenprognose beruht (§ 54 Abs. 5 AufenthG-E).

Der neue § 54 Abs. 6 AufenthG-E ermöglicht eine Regelausweisung schon dann, wenn ein Ausländer falsche Angaben zu Kontakten zu einer Person oder Organisation macht, die der Unterstützung von Terrorismus lediglich verdächtig ist. Erschwerend kommt hinzu, dass nicht zwischen vorsätzlicher und fahrlässiger Falschaussage differenziert wird. So kann schon eine unbeabsichtigte Falschaussage über eine lediglich verdächtige Person zur Ausweisung führen.

Die Abschiebung politisch Verfolgter soll in Zukunft schon bei der bloßen Annahme möglich sein, dass sie ein schweres Verbrechen vor oder nach der Aufnahme als Flüchtling begangen haben (§ 69 Abs. 8 AufenthG-E). Wie hier eine Abgrenzung zwischen Terroristen, Freiheitskämpfern oder einfachen Kriminellen erfolgen soll, bleibt offen, so dass letztlich auch Personen, die in ihrer Heimat gewaltsam gegen Diktaturen gekämpft haben, in diese Heimatländer abgeschoben werden können.

Der geplante Wegfall der aufschiebenden Wirkung eines Widerspruchs oder einer Klage gegen eine Ausweisungsentscheidung (§ 84 Abs. 1 AufenthG-E) führt zum Sofortvollzug einer Abschiebung trotz des möglichen Vorliegens von Abschiebungshindernissen. Besonders problematisch ist diese Einschränkung der Rechtsweggarantie in Anbetracht der Tatsache, dass gemäß § 54 Abs. 5 AufenthG-E

eine Ausweisung ohne bewiesenes Verbrechen bzw. Fehlverhalten möglich ist. Hier findet eine rechtstaatlich nicht hinzunehmende Rechtswegverkürzung statt.

Bundesvertriebenengesetz (BVFG)

Nach Auffassung des Deutschen Caritasverbandes versucht der Gesetzgeber mit den beabsichtigten Änderungen eine schwierige Gratwanderung: Zum einen folgt er der Empfehlung der Unabhängigen Kommission Zuwanderung und hält an der gesetzlich vermuteten Benachteiligung von Deutschen aus der ehemaligen Sowjetunion fest. Dies begrüßen wir ausdrücklich. Zum anderen machen die vorgesehenen Änderungen jedoch deutlich, dass sich der Gesetzgeber nur noch bedingt von der ursprünglichen Intention des Bundesvertriebenengesetzes leiten lässt, einen Ausgleich für erlittene Kriegsfolgen zu gewährleisten. Absicht des Gesetzgebers ist, durch die Erfordernis besserer Sprachkenntnisse die Integrationschancen der Zuwanderer zu steigern. Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Änderungen sind allerdings nur bedingt geeignet, eine bessere Integration zu gewährleisten. Der von der Bundesregierung verfolgte Grundsatz des Forderns und Förderns wird hier nur zur Hälfte, nämlich ausschließlich zu Lasten der betroffenen Zuwanderer verwirklicht. Was nach wie vor fehlt, ist eine Antwort auf die Frage, durch welche Maßnahmen die Bundesregierung die Integration der Spätaussiedler sowie aller miteinreisenden Familienangehörigen konkret verbessern will. Bislang sind lediglich zum Teil erhebliche Verschlechterungen zu erkennen.

- *Abstammungsbegriff*
Die vorgesehene Klarstellung stellt für bestimmte Einzelfälle eine deutliche Verschlechterung gegenüber dem jetzigen Rechtszustand dar. Die bisherige Formulierung des § 6 Abs. 2 Satz 1 hat ermöglicht, dass Abkömmlinge beim Tod ihrer Eltern in den Aufnahmebescheid der deutschen Großeltern einbezogen werden konnten. Dies ist mit der Neuformulierung nicht mehr gewährleistet. Die Möglichkeit, diese Personen über die ausländerrechtlichen Bestimmungen des Familiennachzugs einreisen zu lassen, basiert auf einer Kann-Bestimmung und beinhaltet keinen Rechtsanspruch. Die alte Fassung sollte deshalb beibehalten werden.
- *Integrationskurs und weitere Integrationshilfen*
Die Aufnahme eines Rechtsanspruches auf kostenlose Teilnahme an einem Integrationskurs gemäß § 9 BVFG-E begrüßen wir ausdrücklich. Die vorgesehene Kursdauer ist aus unserer Sicht jedoch völlig unzureichend und wird dem individuellen Bedarf der Betroffenen in keiner Weise gerecht. Da nach § Abs. 4 und 5 BVFG-E „weitere Integrationshilfen wie Ergänzungsförderung für Jugendliche und ergänzende Sprach- und sozialpädagogische Förderung“ lediglich als Kann-Leistung beschrieben sind, wird deren Realisierung bundesweit sehr unterschiedlich ausfallen. Der Gesetzgeber ist aufgefordert, den besonderen Förderbedarf von jungen und jugendlichen Zuwanderern zu erkennen und entsprechende Förderangebote bundesweit verbindlich als Rechtsanspruch vorzusehen.
- *Zuständigkeitskonzentration*
Die angestrebte Konzentrierung des Aufnahme- und Bescheinigungsverfahrens nach § 15 Abs. 1 BVFG-E auf das Bundesverwaltungsamt ist zu begrüßen. Dadurch wird unserer Auffassung nach auch

ausgeschlossen, dass unterschiedliche Beurteilungen über vorhandene deutsche Sprachkenntnisse entstehen. Von dieser Regelung erhoffen wir uns darüber hinaus für die Verwaltungspraxis erhebliche Erleichterungen und für die Antragsteller mehr Rechtsklarheit.

- *Bescheinigungsverfahren*

Wie bereits in der Stellungnahme zum Referentenentwurf des Zuwanderungsgesetzes dargelegt, lehnen wir die in § 15 Abs. 1 BVFG-E ausgedrückte Absicht des Gesetzgebers, so genannte Umstufungen weitestgehend auszuschließen, ausdrücklich ab. Schon beim ursprünglichen Entwurf des so genannten Spätaussiedlerstatusgesetzes haben wir diesen Punkt moniert. Die bisherige Verwaltungspraxis macht deutlich, dass immer wieder Umstufungen erforderlich und gerechtfertigt sind. Daran wird sich auch durch die angestrebte Konzentrierung nichts ändern. Der Gesetzgeber geht fälschlicherweise davon aus, dass alle Antragsteller in der ehemaligen Sowjetunion umfassend und exakt über alle Details des Aufnahmeverfahrens und seiner Konsequenzen informiert sind. Dies ist jedoch nicht der Fall. Der Ausschluss von Höherstufungen würde de facto bedeuten, dass die Feststellungen des Bundesverwaltungsamtes nicht mehr vorläufiger sondern bindender Natur sind. Angesichts der bislang bekannten und weiterwirkenden Fehlerquellen müssen Umstufungen wie bisher möglich bleiben.

- *Spracherfordernis für Familienangehörige*

Der Deutsche Caritasverband hat in der Vergangenheit immer wieder darauf hingewiesen, dass auch nach seiner Auffassung ausreichende deutsche Sprachkenntnisse ein wesentlicher Integrationsfaktor sind. Liegt eine deutsche Sprachkompetenz vor, steigert dies erfahrungsgemäß auch die Aufnahmebereitschaft und Akzeptanz seitens der einheimischen Bevölkerung. Aus diesen Gründen halten wir es für wichtig und zumutbar, dass sich Betroffene bereits vor der Ausreise um die Aneignung entsprechender deutscher Sprachkenntnisse bemühen. Im Prinzip können wir die Forderung der Bundesregierung nach wiederholbaren Sprachtests für die nichtdeutschen Ehegatten und Abkömmlinge von Spätaussiedlern nachvollziehen. Die privilegierte Einbürgerung vom Nachweis ausreichender Kenntnisse der deutschen Sprache abhängig zu machen, erscheint vertretbar. Aus folgenden Gründen sprechen wir uns allerdings gegen die geplante Verschärfung in § 27 Abs. 2 und 3 BVFG-E BVFG aus:

Für eine Einbeziehung in den Aufnahmebescheid des Spätaussiedlers sollte die Erfordernis einfacher Sprachkenntnisse ausreichen, das durch (wiederholbare) Sprachprüfungen im Herkunftsgebiet festgestellt wird. Die beabsichtigte Neuregelung wird primär zu einem erheblichen Rückgang der Aufnahme von Spätaussiedler(inne)n und ihrer Familienangehörigen führen; die erhofften positiven Auswirkungen auf die Integration sehen wir durch die beabsichtigte Maßnahme nur bedingt gegeben. Der Grundsatz des Förderns und Forderns wird einseitig zu Lasten der Antragsteller verwirklicht. Der Deutsche Caritasverband kritisiert nochmals ausdrücklich, dass die Forderung, sich vor der Ausreise deutsche Sprachkenntnisse anzueignen, keine Entsprechung in einer verstärkten Sprachförderung im Herkunftsland und einer entsprechenden Integrationsförderung im Bundesgebiet findet. Trotz aller Bemühungen der Bundesregierung in den vergangenen Jahren haben Lernwillige nur sehr bedingt die Möglichkeit, in angemessener Entfernung zumutbare Sprachlernangebote zu erhalten. Sollte der Gesetzesentwurf der Bundesregierung verabschiedet werden, so haben wir aufgrund der Verwaltungspraxis der Vergangenheit

die berechtigte Sorge, dass die Familieneinheit vielfach nicht gewahrt wird und Familien getrennt werden.

- *Übergangsregelung*

Im Sinne einer Konsolidierung der bisherigen Aufnahmepraxis sollte der Gesetzgeber in § 100 b BVFG-E deutlich machen, dass bisher erteilte Aufnahme- und Einbeziehungsbescheide uneingeschränkt Gültigkeit haben. Aufnahmeverfahren, in denen bereits ein Sprachtest stattgefunden hat, müssen ohne Berücksichtigung einer eventuellen Änderung des § 27 BVFG abgeschlossen werden.

Freiburg, 7. Januar 2002
Geschäftsführender Vorstand