

**Stellungnahme des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes -  
Gesamtverband zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und  
Bündniss 90/ DIE GRÜNEN : Entwurf eines Gesetzes zur Steuerung  
und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des  
Aufenthaltes und der Integration von Unionsbürgern und  
Ausländern ( Zuwanderungsgesetz) - Drucksache 14/ 147387**

für die Anhörung des Innenausschusses des deutschen  
Bundestages am 16.01.2002

**Einleitung**

Im Paritätischen Wohlfahrtsverband engagieren sich mehr als 500 Mitgliedsorganisationen im Bereich der Migrationssozialarbeit. Der Verband hat sich in der Vergangenheit mehrfach zu Fragen der Migration geäußert und im März 2001 ein umfassendes Konzept für eine zukunftsgerichtete Zuwanderungs- und Integrationspolitik verabschiedet. Als zentrale Kernpunkte einer notwendigen Neuausrichtung der Migrationspolitik nennt das Konzept die Anerkennung der Zuwanderungsrealität, die Entwicklung weiterer legaler Zuwanderungsmöglichkeiten, die frühestmögliche rechtliche Gleichstellung der hier lebenden Migrantinnen und Migranten, die Weiterentwicklung des individuellen Asylrechts auf europäischer Ebene sowie die Entwicklung eines umfassenden Integrationskonzeptes. Diese Kernforderungen bilden auch die Grundlage für die Bewertung des vorliegenden Gesetzentwurfes.

**Zusammenfassende Bewertung:**

In seiner Stellungnahme vom 23.08.01 zum Referententwurf für ein Zuwanderungsgesetz hatte der PARITÄTISCHE bereits zentrale Kritikpunkte an dem Gesetzesvorhaben formuliert. Teile dieser Kritik sind im nun vorliegenden Gesetzentwurf berücksichtigt. Dies betrifft insbesondere die begrüßenswerte Besserstellung von Opfern nichtstaatlicher sowie geschlechtsspezifischer Verfolgung, bessere Chancen auf eine Aufenthaltserlaubnis für einen Teil der geduldeten Flüchtlinge, Nachbesserungen beim Familiennachzug sowie die Schaffung von Übergangsregelungen, die den dringend erforderlichen Bestandsschutz für die bereits seit langem hier lebenden Migrantinnen und Migranten gewährleisten.

Andere Bedenken bzw. Anregungen sind allerdings nicht bzw. nur teilweise aufgegriffen worden. So fehlen nach wie vor eine dringend notwendige Härtefallregelung, humanitäre Erleichterungen bzw. Rücknahme des Asylbewerberleistungsgesetzes sowie der Residenzpflicht, Lockerung des Arbeitsverbotes für Flüchtlinge, Rechtsansprüche auf Verfahrensberatung und Lösungen für in Deutschland ohne legalen Aufenthaltsstatus lebende Menschen, um nur einige Facetten zu nennen.

Die politische Auseinandersetzung verengt sich gegenwärtig insbesondere auf die Frage, ob, in welchem Umfang und unter welchen Bedingungen mit dem Gesetz neue Möglichkeiten der Zuwanderung zu Erwerbszwecken geschaffen werden sollen.

Der PARITÄTISCHE lässt sich indes in seiner Stellungnahme vor

allem von der Frage leiten, inwieweit die im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen die **Integrationschancen** der hier lebenden und der zukünftig zuziehenden Migrantinnen und Migranten verbessert und inwieweit der Gesetzentwurf den völkerrechtlichen und humanitären Verpflichtungen der Bundesrepublik gerecht wird.

Bei der Beurteilung der Integrationschancen darf das Augenmerk nicht ausschließlich auf die in den § 43 ff AufenthG formulierten Integrationsangebote gerichtet werden. Die Chancen der Integration hängen ganz wesentlich auch von anderen Faktoren ab, insbesondere von der Planbarkeit und Verlässlichkeit der Aufenthalts- und Existenzsicherung für die ganze Familie. Zusätzlich braucht es ein integrationsfreundliches Klima der aufnehmenden Gesellschaft, das parallel zum Gesetzgebungsverfahren durch angemessene Öffentlichkeitsarbeit entwickelt werden muss. Nur wenn beides Hand in Hand geht, sind sowohl eine längerfristige Lebensplanung als auch die Identifizierung der Zuwandernden mit der neuen Heimat möglich. Bezüglich dieser zentralen Integrationsvoraussetzungen sehen wir bei den gesetzlichen Rahmenbedingungen noch erheblichen Korrekturbedarf.

Insgesamt ist nach Ansicht des Paritätische Wohlfahrtsverbandes der angekündigte Paradigmenwechsel nicht konsequent vorgenommen worden. Das Bild des Ausländers, der potentiell gefährlich ist und daher abgewehrt werden muss und der nicht durch eigene Einsicht, nur durch die Androhung von Sanktionen zur Teilnahme an Integrationsmaßnahmen bewegt werden kann, hat auch bei dem Gesetzentwurf noch nicht ausgedient. Dies wird etwa daran deutlich, dass auch künftig in Deutschland geborene und aufgewachsene ausländische Jugendliche ausgewiesen werden, wenn sie erheblich straffällig geworden sind. Es wird auch deutlich in den noch völlig unzureichenden integrationspolitischen Vorschlägen, die sich zudem vorrangig an Neuzuwandernde richten. Der nur halbherzige Paradigmenwechsel zeigt sich außerdem auch bei den Regelungen zum Familiennachzug, die in der Gewährung von Nachzugsrechten eine unakzeptable Hierarchie entstehen lassen sowie an nach wie vor unangemessenen Hindernissen bei der Aufenthaltsverfestigung. Anstatt eine Kehrtwende im Prozess der sozialen Ausgrenzung von Flüchtlingen zu vollziehen, soll die Anwendung des AsylbLG künftig noch weiter ausgedehnt werden.

Darüber hinaus löst der Entwurf den Anspruch nicht ein, den die Bundesregierung mit der Einführung des Prinzips des Gender Mainstreaming als handlungsleitendes Grundprinzip für ihre Gleichstellungspolitik formuliert hat.

## **I. Halbherzige Integrationsangebote (§ 43- 45 AufenthG)**

Zunächst ist positiv zu vermerken, dass mit diesem Gesetz erstmals für eine größere Gruppe der Zugewanderten Ansprüche auf einen Sprach- und Orientierungskurs gesetzlich verankert werden, dass ein aufeinander abgestimmtes Angebot von Integrationsleistungen entwickelt wird und eine organisatorische Bündelung der integrationsbezogenen

Aktivitäten vorgenommen werden soll. Andererseits bleibt der Entwurf in Teilbereichen hinter bereits erreichten Standards zurück bzw. scheint erfolgreiche Elemente der bisherigen Integrationsarbeit in Frage zu stellen. Integrationsförderung sollte sich grundsätzlich an den Bedürfnissen und den Lebenslagen der Zugewanderten orientieren anstatt an ihrem aufenthaltsrechtlichen Status und nicht nur Neuzugewanderte, sondern auch die seit langem hier Lebende einschließen.

Dass die Integrationsangebote nur halbherzig ausgebaut werden sollen, ist wohl vor allem auf die fehlende Bereitschaft zurückzuführen, für diese auch ausreichende - und das heißt aus heutiger Sicht: zusätzliche - Haushaltsmittel zur Verfügung zu stellen. Politische Bekenntnisse zur Notwendigkeit von verstärkten Integrationsbemühungen sind allerdings wertlos, solange sie nicht mit der Bereitschaft verbunden werden, diese auch zu bezahlen, und zwar auf allen politischen Ebenen. Dass es sich dabei um eine sinnvolle Investition für die Zukunft handelt, ist offensichtlich - sind doch die Kosten, die sich aus den Problemen gescheiterter Integration ergeben, um ein vielfaches höher. Art und Umfang der vorgesehenen Integrationsangebote reichen allerdings nicht aus, um die vielfach analysierten Defizite der bisherigen Integrationspolitik tatsächlich auszuräumen. Konkret halten wir folgende Ergänzungen bzw. Korrekturen für notwendig:

#### **§ 43 AufenthG Integrationskurs und -programm Fehlende Zielbestimmung**

In § 43 Abs. 1 AufenthG sollte zunächst eine Zielbestimmung der Integration aufgenommen werden. Hier könnte etwa die Formulierung aus dem Bericht der Zuwanderungskommission aufgenommen werden " Integration ist ein gesellschaftlicher Prozess, in den alle im Land Lebenden mit einbezogen sind. Als politische Aufgabe zielt Integration darauf ab, Zuwanderern eine gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen" .

Eine solche Definition vom Gesetzgeber vorzulegende Definition für das zu entwickelndes Integrationsgesamtkonzept. unabdingbar. Entscheidend ist dabei , dass deutlich wird, dass die Integrationsbemühungen seitens der Aufnahmegesellschaft sich nicht auf Sprachkurse und Orientierungshilfen sowie Beratungsangebote für Zugewanderte beschränken, sondern dass eine Öffnung und Neuorientierung in allen gesellschaftlichen Bereichen (etwa Kindergarten, Schule, Ausbildung, öffentliche Verwaltung etc) gewollt ist.

#### **Notwendigkeit der Beratung**

In § 43 Abs. 2 AufenthG ist die Bestimmung des " Grundangebotes zur Integration" zumindest um " Integrationsberatung" zu ergänzen.

Integration bedeutet mehr als Sprachvermittlung. Unverzichtbar ist auch ein auf migrationsspezifische Belange ausgerichtetes Beratungsangebot, wie es seit vielen Jahren insbesondere von den Verbänden der freien Wohlfahrtspflege durchgeführt und durch Bundes- und Landesmittel gefördert wird. Diese Beratungsangebote dürfen nicht als Ausgleich für Mehraufwendungen im Sprachförderbereich in Frage gestellt

werden. Dabei geht es nicht um die Aufrechterhaltung des Status quo. Selbstverständlich sind die Migrationsfachdienste gefordert, ihre Dienste qualitativ weiterzuentwickeln, stärker zu vernetzen und an den sich ändernden Bedarfen auszurichten. Dieser Prozess ist auch schon im vollen Gang. Unabdingbar ist aber eine gesetzliche Verankerung der Integrationsberatung, um diese notwendige Infrastruktur dauerhaft abzusichern.

### **Keine Kürzung der Sprachförderangebote - Sprachförderung aus einem Guss**

Die bisher gemäß SGB III bzw. Garantiefonds geförderten Sprachkurse hatten einen Umfang von ca. 900 bis 2000 Unterrichtsstunden (Ustd). Das nach langwierigen Diskussionen verabschiedete Gesamtsprachkonzept sieht einen Basissprachkurs von 600 Ustd. für alle Zuwanderinnen und Zuwanderer mit auf Dauer angelegtem Aufenthalt sowie einen Aufbausprachkurs von nochmals 300 Ustd. vor. Für beide Kursformen ist eine sozialpädagogische Betreuung verbindlich vorgeschrieben.

Die nun nur noch 600 Std. umfassende Sprachförderung bedeutet eine drastische Einschränkung des bisherigen Angebotes und auch eine Reduzierung gegenüber dem Gesamtsprachkonzept, welches von Fachleuten als absolute Untergrenze angesehen wird. Es ist u. E. nicht akzeptabel, wenn einerseits immer wieder auf die große Bedeutung der Sprache für den erfolgreichen Integrationsprozess hingewiesen, andererseits aber der Umfang der Sprachförderung reduziert wird. Der im Gesamtsprachkonzept vorgesehene Sprachförderumfang sowie die damit verbundene Konzeption (sozialpädagogische Betreuung) sollte daher nicht unterschritten werden.

Auch die in § 43 Abs. 3 AufenthG vorgesehene Aufspaltung des Sprachkurses in einen vom Bund zu zahlenden Grundkurs und einen von den Ländern zu zahlenden Aufbaukurs und die damit einhergehende organisatorische Trennung scheint uns nicht sachgerecht. Die vor der Beratung des Sprachförderkonzeptes erstellten Studien haben eindringlich belegt, wie notwendig die Zusammenfassung der bisher aufgesplitterten Sprachförderangebote zu einem einheitlichen Gesamtsprachkonzept ist. Dies würde durch die nun vorgesehene Regelung wieder in Frage gestellt.

### **Gleichbehandlung von Spätaussiedlern und Ausländern**

Für dringend geboten halten wir auch eine Gleichbehandlung von Ausländern und Ausländerinnen mit Aussiedlerinnen und Aussiedlern. Der PARITÄTISCHE hatte daher in seiner Stellungnahme vom 23.08.2001 zum Referententwurf bereits vorgeschlagen, die Regelungen bezüglich der Integration aus dem Aufenthaltsgesetz herauszulösen und ein eigenständiges, alle Zuwanderergruppen umfassendes Integrationsgesetz zu verabschieden. Zumindest scheint es aber notwendig, für SpätaussiedlerInnen und ausländische Zugewanderte der Sache nach gleiche Ansprüche auf Sprachförderangebote und sozialpädagogische Begleitung zu gewährleisten und die Angebote auch inhaltlich und organisatorisch zusammenzufassen. Dies ist bisher nicht vorgesehen. ( Bund bezahlt bei Spätaussiedlern 600 Stunden, Integrationskurs soll durch sozialpädagogische Betreuung und Kinderbetreuungsangebote ergänzt werden, Bund erlässt Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates, ergänzende sprach- und sozialpädagogische Förderung kann

gewährt werden).

#### **§ 44 AufenthG Berechtigung zur Teilnahme an einem Sprachkurs - Zielgruppen erweitern**

Durch eine Ergänzung des § 44 Abs. 1 AufenthG sollten in den Personenkreis derer, die Anspruch auf einen Sprachkurs haben, zumindest diejenigen mit einbezogen werden, bei denen Abschiebehindernisse aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen festgestellt wurden (§ 25 Abs. 3 AufenthG). Hier handelt es sich um Personen, die in der Regel für längere Zeit nicht in ihre Herkunftsländer zurückkehren können. Sie sollten daher einen Anspruch auf Sprachförderung erhalten, um eine eigenständige Lebensführung bzw. Integration zu ermöglichen.

Problematisch erscheint auch die Beschränkung auf diejenigen, die sich dauerhaft im Bundesgebiet aufhalten und die damit verbundene Definition des dauerhaften Aufenthaltes. Vielmehr sollten die in § 44 Abs. 1 genannten Personengruppen einen Anspruch immer dann haben, wenn für sie perspektivisch ein Daueraufenthalt möglich ist. Ansonsten ist zu befürchten, dass diejenigen, die zwar dauerhaft bleiben, zunächst aber eine auf ein Jahr befristete Aufenthaltserlaubnis erhalten, 18 Monate vergeuden, bevor sie einen Sprachkurs besuchen können.

#### **§ 45 AufenthG Verpflichtung zur Teilnahme an einem Integrationskurs - Motivation fördern**

Die Verkürzung der für die Einbürgerung erforderlichen Aufenthaltszeiten von acht auf sieben Jahre (§ 10 Abs. 3 StaG) nach erfolgreichem Besuch von Integrationskursen begrüßt der Paritätische Wohlfahrtsverband nachdrücklich. Eine solche Regelung wirkt motivationsfördernd und identitätsstiftend. Sie signalisiert Zuwandernden, dass ihr Engagement erwünscht und gefördert wird. Sie nimmt sie als verantwortungsbewusste Bürgerinnen und Bürger ernst.

Kritisch beurteilt der Paritätische indes die Absicht, aufenthaltsechtliche Sanktionen einzuführen. Die Nichtteilnahme an einem Integrationskurs kann laut § 45 Abs. 3 AufenthG in Verbindung mit § 8 Abs. 3 AufenthG dazu führen, dass die Aufenthaltserlaubnis nicht verlängert wird. Bei der großen Vielfalt migrantischer Lebensformen ist nicht auszuschließen, dass es zu Härten bei der Beurteilung kommt, wann "eine beharrliche Verweigerung der Teilnahme." (Begründung zu § 8 Abs. 3, S. 150 AufenthG) gegeben ist. Auch wären die Zugewanderten aufgrund des unterschiedlichen rechtlichen Status in verschiedenem Maße von möglichen aufenthaltsrechtlichen Sanktionen betroffen. Bei möglichen Sanktionen wäre zudem zu berücksichtigen, dass diese nur solange greifen dürften, als die Betroffenen einen Anspruch auf Teilnahme am Sprachkurs haben.

Nach Ansicht des PARITÄTISCHEN sollte zunächst einmal ein umfassendes, qualitativ hochwertiges Sprachförderangebot entwickelt und praktiziert werden. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen ist davon auszugehen, dass ein solches Angebot bei den Zugewanderten auch auf großes Interesse stoßen wird. Sollte sich nach der Etablierung des Sprachförderangebotes herausstellen, dass es in relevantem Umfang nicht angenommen wird, wären die Gründe hierfür sorgfältig zu analysieren und erst danach sollte auch über mögliche Sanktionen diskutiert werden..

## **Keine alleinige Zuständigkeit des BMI für ein Integrationskonzept**

Der § 43 Abs. 5 AufenthG sollte dahingehend geändert werden, dass nicht ausschließlich das BMI, sondern alle fachlich zuständigen Ressorts gleichberechtigt an der Ausgestaltung des Integrationsprogramms beteiligt sind. Während das BMI bisher nur in geringem Umfang für Integrationsfragen zuständig war, liegen bei anderen Fachministerien- insbesondere beim BMFSFJ - diesbezüglich langjährige Erfahrungen und Zuständigkeiten vor. Damit gewährleistet ist, dass das Integrationsprogramm von vornherein in existierende Förderprogramme - etwa im Bereich Familie und Jugend - eingebunden bzw. mit ihnen verknüpft wird, ist die gleichberechtigte Mitwirkungsmöglichkeit der anderen Fachministerien sicherzustellen.

## **II Familiennachzug 1. und 2. Klasse**

Auch wenn die Übergangsbestimmung in § 102 AufenthG des nun vorliegenden Entwurfs vor dem 1.01.2003 geborene Kinder von hier lebenden Migrantinnen und Migranten von der Neuregelung ausnimmt, werden die vorgesehenen Regelungen dennoch der besonderen Bedeutung, die sowohl Zuwanderungskommission als auch der 6.Familienbericht der Familie zuschreiben, nicht gerecht. Sie schaffen vielmehr eine unakzeptable Hierarchie in der Gewährung von Nachzugsrechten, die sich nicht an den Integrationsbedürfnissen der Betroffenen, sondern an ihrem Einkommen und sozialen Status orientiert. Der Vielfalt von Lebensformen, wie sie der Familienbericht auch für ausländische Familien feststellt, muss durch die Schaffung flexibler Nachzugsregelungen Rechnung getragen werden. So ist es z.B. nicht nachvollziehbar, warum gleichgeschlechtliche Lebenspartnerschaften von den Härtefallregelungen des § 30 Abs. 2 und 31 Abs. 2 ausgenommen sein sollen.

### **§ 29 AufenthG - Familiennachzug zu Ausländern**

Der Familiennachzug zu aus humanitären Gründen aufgenommenen Migrantinnen und Migranten mit einer Aufenthaltserlaubnis nach §§ 22, 23 Abs.1 oder § 25 Abs.3 AufenthG ist nur möglich, wenn die nachziehenden Familienangehörigen selbst die Voraussetzung für die Aufnahme aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen erfüllen können. Gerade bei Menschen, die in psychischen, physischen und sozialen Ausnahmesituationen hier Aufnahme finden, hat das Zusammenleben mit der Familie eine wichtige stabilisierende und unterstützende Funktion. Daher sollte der Familiennachzug auch dann möglich sein, wenn der bereits hier lebende Familienangehörige allein die Voraussetzungen für die Aufnahme aus humanitären oder völkerrechtlichen Gründen erfüllt.

Insbesondere bei Schutzbedürftigen gemäß § 25 Abs 3 AufenthG, bei denen bereits festgestellt wurde, dass eine Ausreise in einen anderen Staat nicht möglich und daher die Familienzusammenführung nur hier stattfinden kann, ist die Familienzusammenführung zu ermöglichen.

Bei Asylberechtigten bzw. Konventionsflüchtlingen, denen gemäß § 25 Abs.1 und 2 AufenthG eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wurde, sollte generell (nicht "kann") von den Voraussetzungen des § 5 Abs. 1 Nr. 1 und 2 AufenthG abgesehen werden .

Für unangemessen halten wir die in § 29 Abs. 3 AufenthG vorgesehene Regelung, nach der der Familiennachzug in Fällen des § 25 Abs. 5 kategorisch ausgeschlossen werden soll. Wenn in diesen Fällen die Ausreise aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen dauerhaft nicht möglich ist, muss auch die Möglichkeit der

Familienzusammenführung gegeben sein.

### **§ 32 AufenthG - Kindernachzug**

Auch beim Kindernachzug erfolgt eine nicht nachvollziehbare und sachlich nicht zu begründende Differenzierung, die in doppelter Hinsicht unsozial ist: Während Hochqualifizierte oder im Rahmen des Auswahlverfahrens Eingereiste, Asylberechtigte und Konventionsflüchtlinge ihre Kinder bis zum 18. Lebensjahr nachziehen lassen dürfen und es dabei unerheblich ist, ob einer oder beide Elternteile in Deutschland leben, werden andere benachteiligt. Dies betrifft in erster Linie MigrantInnen, die künftig außerhalb der Hochqualifizierten (§ 19) - und Auswahlverfahren (§ 20)- Regelung nicht im Familienverband einreisen werden. Für ihre Kinder ist der Familiennachzug lediglich bis zum 14. Lebensjahr und nur zu beiden Elternteilen, die im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis oder Niederlassungserlaubnis sein müssen, möglich.

Die besondere Hervorhebung von deutschen Sprachkenntnissen in den Absätzen 2 und 4 als Voraussetzung für den Kindernachzug für über 14-Jährige halten wir für sachlich nicht geboten. Sie privilegiert Familien, die es sich leisten können, ihre Kinder in deutsche Schulen oder Sprachkurse zu schicken. Im Fall des Absatz 4 schließt sie Lösungsmöglichkeiten für andere Härtefälle aus, z.B. wenn die das Kind betreuenden Großeltern oder andere Verwandte im Herkunftsland erkranken, sterben oder aus anderen Gründen nicht mehr in der Lage sind, die Personensorge wahrzunehmen.

Der Kindernachzug sollte generell bis zum 18. Lebensjahr möglich sein, wie es der ursprüngliche EU-Richtlinienentwurf Familiennachzug vorsah. Der Nachzug sollte auch zu einem Elternteil allein möglich sein. Bei gemeinsam sorgeberechtigten Elternteilen, die beide hier leben, muss es ausreichen, wenn ein Elternteil die aufenthaltsrechtlichen Voraussetzungen für den Familiennachzug erfüllen kann.

Für Konventionsflüchtlinge sollte, analog zu Asylberechtigten, die Regelung des Familienasyls eingeführt werden.

### **III. Hindernisse bei der Aufenthaltsverfestigung**

#### **§ 8 AufenthG - Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis**

Absatz 1 sieht vor, dass für die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis die gleichen Vorschriften anzuwenden sind wie für die Erteilung. In Verbindung mit den Begriffsbestimmungen des § 2 Abs. 3 AufenthG ist demnach die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis für Zuwandernde, die vorübergehend Arbeitslosenhilfe beziehen, ausgeschlossen. Diese Härte ist zu beseitigen.

Der Gesetzentwurf sieht in Absatz 2 vor, dass die Verlängerung einer zu vorübergehenden Zwecken erteilten Aufenthaltserlaubnis nicht nur bei der erstmaligen Erteilung, sondern auch bei der jeweils letzten Verlängerung ausgeschlossen werden kann. Sie trägt zur Verunsicherung der Betroffenen bei, die keinerlei Planungssicherheit erhalten. Die Tatsache, dass der Begriff des "vorübergehenden Aufenthalts" nicht definiert ist, steht dem Ziel des Entwurfs, Rechtssicherheit und Klarheit herzustellen, entgegen. Vorstellbar wäre die Aufnahme von eng umrissenen Ausschlussstatbeständen in Absatz 2.

## **§ 9 AufenthG - Anforderungen an die Niederlassungserlaubnis**

Von zentraler Bedeutung für die Integration ist die Möglichkeit der Aufenthaltsverfestigung. Diese soll zukünftig zwar nach kürzerer Frist möglich sein, ist aber an zusätzliche neue Bedingungen geknüpft, die zum Teil eine Verschärfung gegenüber den Regelungen der §§ 24 und 27 AuslG darstellen.

Absatz 2 Nummer 2 fordert für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis einen gesicherten Lebensunterhalt. Dieser ist nach der Begriffsbestimmung des § 2 Abs. 3 AufenthG nicht gegeben, wenn öffentliche Mittel bezogen werden. Dabei bleiben Kindergeld sowie öffentliche Mittel außer Betracht, die auf einer Beitragsleistung beruhen oder gewährt werden, um den Aufenthalt im Bundesgebiet zu ermöglichen. Die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis wäre demnach nicht möglich, wenn z.B.:

- Zugewanderte vorübergehend Arbeitslosenhilfe beziehen
- Zugewanderte aufgrund eines niedrigen Arbeitseinkommens gezwungen sind, ergänzende Sozialhilfe zu beantragen
- Kinder von Zugewanderten Leistungen nach dem KJHG in Anspruch nehmen.

Absatz 2 Nummer 3 macht die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis davon abhängig, dass mindestens 60 Monate Pflichtbeiträge oder freiwillige Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung geleistet wurden. Damit sind die Anforderungen für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis deutlich höher als für die Einbürgerung, für die nach § 8 StAG bzw. § 10 StAG-E weder Rentenversicherungs- noch Versorgungsansprüche vorausgesetzt werden. Da im Falle der Trennung Frauen die Pflichtbeiträge selbst nachweisen müssen, sind diejenigen Frauen besonders betroffen, die längere Familienphasen eingelegt haben bzw. in geringfügigen Arbeitsverhältnissen beschäftigt waren.

Absatz 2 Nummer 4 verhindert die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis selbst dann, wenn eine innerhalb von drei Jahren vor der Antragstellung verhängte Jugend- oder Freiheitsstrafe von sechs Monaten oder eine Geldstrafe von mindestens 180 Tagessätzen zur Bewährung ausgesetzt wurde bzw. das Urteil noch nicht rechtskräftig ist. Dies stellt eine deutliche und unangemessene Verschärfung gegenüber den derzeit geltenden Regelungen dar.

Absatz 2 Nummer 7 fordert ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache und Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung sowie der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet. Zwar ist gegenüber dem früheren Entwurf nunmehr festgelegt, dass diese Regelung nicht für seit langem hier lebende Migrantinnen und Migranten gelten soll. Wir halten aber diese generelle Verschärfung der Anforderungen an einen unbefristeten Aufenthaltstitel für nicht gerechtfertigt und schlagen daher vor, dass in

§ 9 Abs.2 Nummer 7 AufenthG in Analogie zu § 24 des bestehenden AuslG einfache mündliche Sprachkenntnisse für eine Aufenthaltsverfestigung ausreichend sind. Eine solche Regelung ermöglichte es, Alter, Bildungsstand, Krankheit und Analphabetismus angemessen berücksichtigen zu können, so dass die Aufenthaltsverfestigung nicht von vorne herein ausgeschlossen sein müsste.

## **§ 25 AufenthG - Aufenthalt aus humanitären Gründen**

Ein erklärtes Ziel des neuen Gesetzes soll es sein, die bisherige Praxis zu beenden, eine größere Gruppe von Schutzbedürftigen durch Erteilung und wiederholte

Verlängerung der Duldung dauerhaft rechtlos zu stellen. Tatsächlich wird nun auch ein Teil der bisher "Geduldeten" eine Aufenthaltserlaubnis erhalten, ihr Status wird sich also verbessern. Dennoch ist die vorgesehene Neuregelung unzureichend, da in vielen Fällen die Betroffenen die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nicht erfüllen können.

Zwar ist bezüglich des § 25 Abs.3 AufenthG zunächst zu begrüßen, dass nunmehr von den allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen gemäß § 5 Abs.3 AufenthG abzusehen ist (Sicherung des Lebensunterhaltes) und dass die Aufenthaltserlaubnis erteilt werden soll (statt "kann" im Referentenentwurf). Abzulehnen ist aber nach wie vor die Regelung, nach der die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nicht möglich ist, wenn die Ausreise in einen anderen Staat möglich und zumutbar ist. Von dieser Regelung sind u.a diejenigen betroffen, bei denen auf der EMRK beruhende Abschiebehindernisse festgestellt wurden (§ 60 Abs. 2-7 AufenthG ). Problematisch ist hier insbesondere, dass die Zumutbarkeit der Ausreise generell unterstellt wird, der Betroffene also jeweils die Unzumutbarkeit nachweisen muss. Es ist leicht absehbar, dass den Betroffenen ein solcher Nachweis häufig schwerfallen dürfte und ihnen somit die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis verwehrt bleiben wird.

Es kann nicht angehen, dass die Bundesrepublik bei Schutzbedürftigen einerseits rechtliche, auf dem Völkerrecht basierende Abschiebehindernisse feststellt, den Betroffenen dann aber die Erteilung eines sicheren Aufenthaltsstatus verweigert, weil diese vermeintlich in einen anderen Staat ausreisen können. Insbesondere auch unter integrationspolitischen Aspekten muss dieser Personengruppe ein sicherer Aufenthaltsstatus, auch als Voraussetzung für den Zugang zum Arbeitsmarkt sowie zu Sprachförderangeboten, eingeräumt werden.

Um zu vermeiden, dass Personen anstelle der "Kettenduldungen" zukünftig "Kettenbescheinigungen" erhalten, sollte auch § 25 Abs. 5 AufenthG dahingehend ergänzt werden, dass Personen, bei denen dauerhaft die Ausreise aus rechtlichen oder tatsächlichen -nicht von ihnen zu vertretenden- Gründen unmöglich ist, nach einer gewissen Zeitspanne einen Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis haben oder diese ihnen zumindest erteilt werden soll. Ebenso sollten bei dieser Personengruppe von den Erteilungsvoraussetzungen des § 5 AufenthG abgesehen werden, da dieser Personengruppe die Erwerbstätigkeit untersagt ist und sie damit ihren Lebensunterhalt grundsätzlich nicht aus eigenen Mitteln sichern kann.

## **§ 26 AufenthG - Dauer des Aufenthaltes**

Gemäß § 73 Abs. 3a AsylVfG hat zukünftig innerhalb von 3 Jahren nach unanfechtbarer Asylanerkennung die Prüfung stattzufinden, ob die Voraussetzungen für einen Widerruf oder eine Rücknahme der Anerkennung vorliegen. Soweit diese Prüfung negativ ausfällt, ist dem Ausländer eine Niederlassungserlaubnis zu erteilen. Diese Kombination, einerseits eher zu einer Aufenthaltsverfestigung zu gelangen, diese aber andererseits von einer obligatorischen Widerrufsmöglichkeit abhängig zu machen, erscheint nur dann akzeptabel, wenn die erteilte Niederlassungserlaubnis auch bei einem späteren Widerruf der Asylanerkennung nicht widerrufen wird, die Aufhebung der Asylanerkennung also keine aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen hat. Damit wäre nach drei Jahren ein dauerhaftes Bleiberecht für Asylberechtigte und Konventionsflüchtlinge sichergestellt. Anstelle der vorgesehenen obligatorischen Prüfung durch das Bundesamt halten wir es zudem für angemessen, dass die Niederlassungserlaubnis immer dann erteilt wird, wenn nicht innerhalb der in § 73

Abs. 2 AsylvfG vorgesehenen Frist von 3 Jahren die Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft widerrufen oder zurückgenommen wurde.

Bei der Widerrufsprüfung dürfen zudem nicht nur die Berichte des Auswärtigen Amtes zu Grunde gelegt werden. Selbstverständlich muß das Ergebnis der Widerrufsprüfung nicht nur der Ausländerbehörde, sondern auch dem betroffenen Ausländer mitgeteilt werden.

### **§ 60 Abs.7 AufenthG - Verbot der Abschiebung**

Es muss sichergestellt sein, dass gemäß dem Völkerrecht schutzbedürftige Personen ( insb. Art. 3 EMRK) auch tatsächlich zwingend einen Abschiebeschutz erhalten. Die in § 60 Abs. 7 AufenthG vorgesehene "Soll - Regelung" ist zwar eine Verbesserung gegenüber der bisherigen "Kann Regelung" im bestehenden AuslG (§ 53 Abs 6), reicht aber nicht aus.

Daher ist § 60 Abs. 7 Satz 1 AufenthG wie folgt zu fassen: Ein Ausländer darf nicht in einen Staat abgeschoben werden, wenn dort für diesen eine konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit besteht.

Ebenso muss zukünftig gewährleistet sein, dass immer dann, wenn eine erhebliche konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit besteht, Abschiebeschutz nicht deshalb verwehrt wird, weil ganze Bevölkerungsgruppen dieser Gefahr ausgesetzt sind. Die bisher in § 60 Abs. 7 Satz 2 AufenthG vorgesehene Regelung, die dem Wortlaut des

§ 53 Abs. 6 Satz 2 AuslG entspricht, ist daher zu streichen. Damit würde sichergestellt, dass die bisherige Praxis ein Ende findet, nach der einerseits eine kollektive Schutzgewährung für bestimmte Flüchtlingsgruppen aufgrund politischer Unstimmigkeiten unterbleibt, andererseits aber dem Einzelnen der Abschiebeschutz versagt wird mit dem Hinweis, ganze Bevölkerungsgruppen befänden sich in ähnlicher Lage.

## **IV. Verschärfung der Sozialen Ausgrenzung**

Im Gesetzentwurf soll die soziale Ausgrenzung von Schutzsuchenden erneut ausgeweitet werden indem die Anwendung des AsylbLG zukünftig auch auf Personen ausgeweitet wird, die eine Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen erhalten. Diese Personen erhielten bisher, soweit es sich nicht um Bürgerkriegsflüchtlinge handelte, Leistungen nach dem BSHG.

Der Bundesrat schlägt diesbezüglich sogar noch weitergehende Verschärfungen vor ( Einbeziehung der Personen nach § 25 Abs. 3 AufenthG sowie Ausweitung des Anspruchsausschluss gemäß §1a AsylbLG).

Anlässlich der mit dem Zuwanderungsgesetz vorgesehenen Neuausrichtung der Migrationspolitik sollte eine Kehrtwende im Prozess der sozialen Ausgrenzung von Flüchtlingen vollzogen werden. Diese könnte zumindest in einer Eingrenzung des Personenkreises liegen, die unter das AsylbLG fallen sowie in der Beseitigung der Einschränkungen bei der medizinischen Versorgung. Das AsylbLG war 1993 als Reaktion auf drastisch gestiegene Asylbewerberzahlen verabschiedet worden. Die deutlich gesunkenen Asylbewerberzahlen sowie die weitere absehbare Beschleunigung der Verfahren sollte nun auch Anlass sein für eine bedarfsgerechte, nicht diskriminierende Neuregelung der sozialen Leistungen für Schutzsuchende.

## V. Gender mainstreaming

Im Gesetzentwurf wurde weder darauf geachtet, eine geschlechtergerechte Sprache zu benutzen noch darauf, die Auswirkungen der einzelnen Regelungen auf Frauen und Mädchen zu untersuchen und Geschlechtergerechtigkeit herbei zu führen. Dies wird besonders deutlich an den §§ 19 bis 21 AufenthG. Die hier zugrunde gelegten Kriterien werden weit seltener von Frauen als von Männern erfüllt werden können. Daher empfehlen wir neben der generellen Überprüfung in Anlehnung an den Beschluss des Bundesrates insbesondere zwei Konkretisierungen zu § 20 AufenthG:

Das in Absatz 3, Satz 3 Nr.2 genannte Bewertungskriterium "Schulische und berufliche Qualifikation sowie die Berufserfahrung des Zuwanderungsbewerbers" sollte ergänzt werden um den Zusatz: "berufliche Ausfallzeiten wegen Kinderbetreuung oder häuslicher Pflege dürfen sich nicht nachteilig auswirken."

An Absatz 4 sollte angefügt werden: "Bei der Festlegung der Höchstzahl für die Zuwanderung sind Frauen entsprechend ihrem Anteil an den Bewerbungen im Auswahlverfahren zu berücksichtigen."

10.01.2002