

# Viel Schatten – wenig Licht

**Überblick über  
die wichtigsten Neuregelungen  
im Zuwanderungsgesetz**

**PRO ASYL**

*Förderverein PRO ASYL e.V.*

## **Inhalt**

**Abkürzungsverzeichnis** 3

**Vorbemerkung** 4

**Viel Schatten – wenig Licht. Zur Entstehungsgeschichte des Zuwanderungsgesetzes** 4

### **I. Was ändert sich im Asyl- und Flüchtlingsrecht?**

#### **1. Konventionsflüchtlinge** 6

1.1 Anerkennung nichtstaatlicher Verfolgung 6

1.2 Anerkennung geschlechtsspezifischer Verfolgung 7

1.3 Statusangleichung zu Asylberechtigten nach Art. 16 a GG 8

#### **2. Asylberechtigte nach Art. 16 a GG** 8

#### **3. Asylverfahren** 8

3.1 Erlöschen des Aufenthaltsstatus bei Asylantragstellung 9

3.2 Folgeantragsfiktion: Asylgründe bleiben unberücksichtigt 9

3.3 Subjektive Nachfluchtgründe: Exil-politisches Engagement unerwünscht 10

3.4 Abschaffung des Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten /  
Neues Weisungsrecht gegenüber Einzelentscheidern 11

#### **4. Residenzpflicht: bleibt unangetastet** 12

#### **5. Asylbewerberleistungsgesetz: die soziale Daumenschraube wird angezogen** 12

### **II. Die neuen Aufenthaltstitel und die Bescheinigung**

#### **1. Niederlassungserlaubnis: der unbefristete Aufenthaltstitel** 13

#### **2. Von der Duldung zur Aufenthaltserlaubnis?** 14

2.1 Zwingende Aufenthaltserlaubnis 14

2.2 Soll-Regelung 14

2.3 Aufenthaltserlaubnis bei Unmöglichkeit der Ausreise 15

2.4 Keine Aufenthaltserlaubnis bei offensichtlich unbegründeten Asylanträgen 16

2.5 Aufenthaltserlaubnis: eine legale Hülle ohne Inhalt? 16

#### **3. Bescheinigung: Freibrief zur Entrechtung und Schikane** 16

### **III. Die neue Härtefallregelung – Mehr als ein Gnadenrecht** 17

### **IV. Vorübergehender Schutz** 19

### **V. Familiennachzug – für viele Familien nach wie vor in weiter Ferne** 19

#### **1 Allgemeine Voraussetzungen für den Familiennachzug** 19

1.1 Kindernachzug 20

1.2 Ehegattennachzug 20

#### **2. Familiennachzug zu Asylberechtigten und Konventionsflüchtlings** 21

#### **3. Familiennachzug bei Aufenthalt aus sonstigen humanitären Gründen** 21

### **VI. Arbeitsmarktzugang** 22

### **VII. Einwanderung/Arbeitsmigration** 23

### **VIII. Integration** 24

### **IX. Zusammenfassende Bewertung des Zuwanderungsgesetzes** 24

## Abkürzungsverzeichnis

Abs	Absatz
Art	Artikel
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AsylVfG	Asylverfahrensgesetz
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
AusIG	Ausländergesetz
BAFL	Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EU	Europäische Union
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GG	Grundgesetz
Nr	Nummer
SGB	Sozialgesetzbuch
UN	United Nations/Vereinte Nationen
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
ZuwG	Zuwanderungsgesetz = Das Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern

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

**Redaktionsschluß: August 2002**

**Förderverein PRO ASYL e.V.**

**Postfach 16 06 24**

**60069 Frankfurt/M.**

**Telefon: 069/23 06 88**

**Fax: 069/23 06 50**

**internet: <http://www.proasyl.de>**

**e-mail: [proasyl@proasyl.de](mailto:proasyl@proasyl.de)**

**Spendenkonto-Nr. 8047300**

**Bank für Sozialwirtschaft Köln**

**BLZ 370 205 00**

**PRO ASYL**

*Förderverein PRO ASYL e.V.*

# Vorbemerkung

Das Zuwanderungsgesetz ist ein so genanntes Artikelgesetz, das heißt es beinhaltet umfangreiche Änderungen verschiedener bestehender Gesetze, so z. B. des Asylverfahrensgesetzes, des Asylbewerberleistungsgesetzes, des Staatsangehörigkeitsgesetzes und anderer mehr. Das bisherige Ausländergesetz heißt jetzt »Aufenthaltsgesetz« und ist grundlegend neu gestaltet – auch wenn es in weiten Teilen bisherige Regelungen übernimmt. Flüchtlingsspezifische Neuregelungen finden sich vor allem im AsylVfG, im AufenthG und im AsylbLG. Durch die eng miteinander verzahnten Neuregelungen ergibt sich ein überaus kompliziertes Regelwerk. Im Folgenden werden besonders intensiv diejenigen Regelungen kommentiert, die Flüchtlinge betreffen. Die Veränderungen, die die Einwanderung und das allgemeine Ausländerrecht betreffen, werden in ihren groben Zügen dargestellt.

## Viel Schatten – wenig Licht Zur Entstehungsgeschichte des Zuwanderungsgesetzes

Am 20. Juni 2002 hat der Bundespräsident das Zuwanderungsgesetz unterzeichnet und damit dessen Inkrafttreten in die Wege geleitet. Wenn nicht das Bundesverfassungsgericht das Zuwanderungsgesetz für verfassungswidrig erklärt, wird das gesamte Regelungspaket ab dem 1. Januar 2003 wirksam werden. Teile des Gesetzes wurden ausgekoppelt und gelten bereits seit Anfang Juli 2002: Das neue Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) hat schon mit seinen neuen Aufgaben begonnen. (Informationen über die neuen Aufgaben unter: [www.bamf.de](http://www.bamf.de))

PRO ASYL hat den Entstehungsprozess des Zuwanderungsgesetzes mit deutlicher Kritik begleitet. Der erste Gesetzesentwurf vom August 2001 aus dem Hause Schily wies erhebliche Mängel auf. Auch hinter den vergleichsweise progressiven Ansätzen der Unabhängigen Kommission Zuwanderung (Süßmuth-Kommission), die ihren Bericht kurz zuvor präsentiert hatte, blieb das Zuwanderungsgesetz weit zurück. Der von vielen gesellschaftlichen Gruppen erhoffte Paradigmenwechsel in der Ausländerpolitik trat nicht ein. In großen Teilen wurde das bisherige Ausländerrecht einfach übernommen und mit neuen Etiketten versehen. Statt weltoffener Zuwanderungsregelungen wurde das Fremdenabwehrrecht fortgeschrieben. Nach Bekanntwerden des Gesetzesentwurfes gelang es PRO ASYL, öffentlichkeitswirksam die größten Mängel aufzudecken: Vielen der knapp 250.000 Geduldeten z.B. drohte die Illegalisierung durch das Zuwanderungsgesetz. Und statt das Asylbewerberleistungsgesetz abzuschaffen, soll seine Anwendung ausgeweitet werden.

In Reaktion auf den 11. September 2001 erfolgte dann ein neuer Schwenk in der Zuwanderungsdebatte: Flüchtlinge und Ausländer wurden unter generellen Terrorismusverdacht gestellt. Noch vor Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes kam es zu gesetzgeberischem Aktionismus: Das Ausweisungsrecht wurde verschärft, der Datenschutz für Ausländer weitgehend beseitigt.

Ohne Not peitschte die Regierungskoalition das Zuwanderungsgesetz weiter durch das Gesetzgebungsverfahren. Spätestens mit der Abstimmung im Bundesrat am 22. März 2002 stand fest, dass das Thema Zuwanderung bewusst zum Wahlkampfthema gemacht würde und Parteiinteressen und Wahlkampfaktik Vorrang vor Sachfragen haben würden. PRO ASYL verurteilte das unwürdige Gezerre im Bundesrat und warnte vor einem Wahlkampf auf dem Rücken von Flüchtlingen und Migranten.

Das von PRO ASYL als »Reformruine« kritisierte Zuwanderungsgesetz hat auch in seiner Endfassung nur in einigen Regelungsbereichen an Substanz hinzugewonnen. Es enthält neben einigen Verbesserungen viele Lücken und Verschlechterungen.

- Die Konstruktion »Ausländer als ordnungsrechtliche Gefahr«, die es abzuwehren gilt, prägt auch große Teile des neuen Gesetzes.

- Die Absichtserklärung, der Mehrzahl der bisher Geduldeten zu einem sicheren Aufenthaltsstatus zu verhelfen, löst das Gesetz nicht ein.

PRO ASYL befürchtet, dass ein Großteil der bislang ca. 250.000 Geduldeten die hohen Hürden zur Aufenthaltsverfestigung nicht überwinden kann.

- Durch die Schaffung so genannter Ausreisezentren wird das System der in Deutschland bereits exzessiv genutzten Abschiebungshaft um ein weiteres Element ausgebaut.
- Die durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz beschlossene Verschärfung des Ausländerrechts wurden unverändert in das Zuwanderungsgesetz übernommen.
- Auch das Zuwanderungsgesetz beendet nicht die völkerrechtswidrige Behandlung von Flüchtlingskindern in Deutschland: Die UN-Kinderrechtskonvention wird weiterhin verletzt. Ausländerrechtliche Bestimmungen gehen nach wie vor dem Kindeswohl vor.
- Im Bereich der Arbeitsmigration drohen sich Fehler der früheren »Gastarbeiterpolitik« zu wiederholen: Befristete Anwerbung statt langfristig angelegter, dauerhafter Einwanderung.

Für zahlreiche Problembereiche hat das Zuwanderungsgesetz keine Lösungsansätze gebracht:

- Keine Änderung im Flughafenverfahren.
- Keine Änderung bei der Praxis der Abschiebungshaft.
- Keine obligatorische Verfahrensberatung.
- Keine Bleiberechtsregelung für langjährig hier Lebende.

Trotz einer Vielzahl gravierender Mängel und Lücken enthält das Gesetz auch bedeutende Verbesserungen. Hervorzuheben ist die Anerkennung nicht-staatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung entsprechend der Genfer Flüchtlingskonvention. Damit wird Deutschlands isolierte Auslegungspraxis endlich beseitigt. In der letzten Verhandlungsrunde wurden auch noch Fortschritte im Bereich des Familienasyls erreicht und die Möglichkeit einer Härtefallregelung geschaffen.

In den kommenden Wochen und Monaten werden die Ausführungsbestimmungen zum Zuwanderungsgesetz erarbeitet. Dabei muss darauf gedrungen werden, dass die Spielräume im Zuwanderungsgesetz zugunsten von Flüchtlingen und Migranten genutzt werden. Die Verfahren der Härtefallkommissionen sollten möglichst großzügig gestaltet werden. Auch muss sichergestellt werden, dass in allen Bundesländern Härtefallkommissionen eingerichtet werden. Personen mit »Bescheinigung« muss durch Rechtsverordnung der Zugang zum Arbeitsmarkt gewährt werden.

Trotz aller Kritik am Zuwanderungsgesetz müssen sich Flüchtlingsorganisationen dafür einsetzen, dass die positiven Errungenschaften nicht wieder rückgängig gemacht werden – wie etwa die Anerkennung nicht-staatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung.

Die Erfahrungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass ein nationalstaatliches Vorpreschen bei der Migrations- und Flüchtlingspolitik kontraproduktiv ist für den europäischen Harmonisierungsprozess. Progressive Vorschläge der Europäischen Kommission zur Familienzusammenführung etwa wurden auf den Standard des Zuwanderungsgesetzes zurechtgestutzt: Das Kindernachzugsalter wurde auf 12 Jahre heruntergeschraubt.

Statt einer nationalstaatlichen Einwanderungspolitik brauchen wir in einem zusammenwachsenden Europa eine zukunftsgerichtete, flüchtlingsfreundliche, europäisch gestaltete Migrations- und Flüchtlingspolitik und eine weltoffene und nicht euro-zentrierte Ausländerpolitik.

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

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

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

## 1. Konventionsflüchtlinge

Konventionsflüchtlinge sind Flüchtlinge, die unter den Schutzbereich der Genfer Flüchtlingskonvention fallen. In der Vergangenheit wurden viele Flüchtlinge zu Unrecht von diesem Schutz ausgeschlossen. PRO ASYL hat sich zusammen mit Amnesty International, dem UNHCR und anderen Flüchtlingsorganisationen immer wieder für die uneingeschränkte Anerkennung der Genfer Flüchtlingskonvention eingesetzt.

### 1.1 Anerkennung nichtstaatlicher Verfolgung

Lange Zeit verweigerten deutsche Behörden und Gerichte Flüchtlingen den Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention mit der Begründung, ihnen drohe keine Verfolgung durch einen Staat. Beispielsweise hatten es Flüchtlinge aus Afghanistan in den 90er Jahren oftmals schwer, ihren Asylanspruch durchzusetzen. Nur über die Konstruktion der Annahme einer »quasistaatlichen Verfolgung« konnten manche Flüchtlinge in den Schutzbereich der Genfer Flüchtlingskonvention einbezogen werden. Ansonsten erkannten die Gerichte eine asylerbliche Verfolgung nur an, wenn sie dem Herkunftsstaat zugerechnet werden konnte.

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

Eine Anerkennung scheidet nur dann aus, wenn der Herkunftsstaat des Verfolgten selbst schutzwilling und schutzfähig ist. Diese Beschränkung soll verhindern, dass jeder private Übergriff zu einer Flüchtlingsanerkennung führt. Im Prinzip ist dagegen nichts einzuwenden. Jedoch darf diese Vorschrift in der Praxis nicht dazu führen, dass die Verfolgung durch den Herkunftsstaat durch die Hintertür wieder als Anerkennungs Voraussetzung eingeführt wird. Die Kriterien der Schutzfähigkeit und Schutzwilligkeit des Staates dürfen nicht leichtfertig angenommen werden. Vielmehr muss sichergestellt sein, dass der Flüchtling nicht nur vor privater Verfolgung sicher ist, sondern auch menschenwürdig und angstfrei leben kann.

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

Viele bisher nicht anerkannte Asylbewerber, die auf der Basis kurzfristiger Duldungen in Deutschland gelebt haben, werden einen besseren Schutz und die Möglichkeit einer dauerhaften Verfestigung des Aufenthalts erhalten.

Mit dieser Neuorientierung im Flüchtlingsschutz sind auch weitere Elemente der gängigen restriktiven Asylrechtsprechung nicht länger vereinbar. Bisher scheiterte ein Asylantrag auch dann, wenn repressive Maßnahmen im Herkunftsstaat die gesamte Bevölkerung gleichermaßen trafen. Nachteile, die jemand aufgrund allgemeiner Auswirkungen von Kriegen und Revolutionen erleidet, waren nicht asylerblich. Es musste eine ausgrenzende Verfolgung vorliegen. Vor diesem Hintergrund wurden beispielsweise Frauen, die

vor Genitalverstümmelungen flohen, nicht anerkannt, da sie durch die Beschneidung gerade in die Gesellschaft integriert würden. Schwerste Menschenrechtsverletzungen wurden so bagatellisiert.

Auch hier muss in Zukunft der Maßstab der Schutzbedürftigkeit – entsprechend der Genfer Flüchtlingskonvention – gelten. Menschen sind nicht weniger schutzbedürftig, nur weil in ihrem Herkunftsstaat ein Großteil der Bevölkerung sich in einer ähnlichen Lage befindet.

## 1.2 Anerkennung geschlechtsspezifischer Verfolgung

Künftig wird geschlechtsspezifische Verfolgung ausdrücklich im Gesetz als Verfolgung im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt. Das Bewusstsein für frauenspezifische Fluchtgründe konnte in der öffentlichen Debatte nur langsam geschärft werden. Frauen werden aus ganz unterschiedlichen Gründen verfolgt: sie fliehen u.a. vor politischer Verfolgung, weil sie sich in oppositioneller Weise betätigen, weil sie aufgrund der politischen Betätigung ihrer männlicher Verwandten unter Vergeltungsmaßnahmen leiden, vor drohender Genitalverstümmelung, vor Zwangsabtreibung, Zwangsverheiratung, Zwangssterilisation oder vor Verfolgungsmaßnahmen aufgrund von Verstößen gegen Verhaltens- und Bekleidungsregeln. Auch wenn sie aus »klassischen politischen Gründen« verfolgt werden, leiden sie oft zusätzlich unter sexuellen Übergriffen. 80 Prozent aller Flüchtlinge in der Welt sind Frauen. Da ihnen jedoch in den seltensten Fällen eine Flucht nach Europa gelingt, ist der Anteil der in Deutschland asylsuchenden Frauen erheblich niedriger. Nur 30 Prozent der Asylsuchenden in Deutschland sind Frauen. Die Mobilität von verfolgten Frauen ist wegen der ihnen meist zugeschriebenen Verantwortlichkeit für die Kinder oft eingeschränkt.

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

### Geschlechtsspezifische Verfolgung: § 60 Abs. 1 AufenthG

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

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

scheiterte allerdings dann oft am zusätzlich verlangten Kriterium der »Staatlichkeit der Verfolgung«.

Die Grundlage für diese Rechtsprechung wurde durch das Bundesverwaltungsgericht bereits in den achtziger Jahren entwickelt: In einer wichtigen Entscheidung erkannte das Gericht einen iranischen Flüchtling, der aufgrund seiner Homosexualität verfolgt worden war, als Flüchtling an. Es legte damit den Grundstein für eine Rechtsprechung, die Verfolgung auch aufgrund von Eigenschaften anerkennt, die den Betroffenen ohne eigenes Zutun, quasi schicksalhaft zufallen. Ebenso wie die sexuelle Orientierung stellt auch die Geschlechtszugehörigkeit eine solche Eigenschaft dar.

Wenn gleichwohl die Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft wegen geschlechtsspezifischer Verfolgung eher die Ausnahme blieb, hatte dies damit zu tun, dass sexuelle Übergriffe oftmals als »Exzesse Einzelner« oder als Ergebnis von familiärem, gesellschaftlichem Druck verharmlost wurden. Es fehlte am erforderlichen zusätzlichen Kriterium der »Staatlichkeit der Verfolgung«. Das Bundesverwaltungsgericht kam im Fall von Zwangsbeschneidungen z.B. zu dem Schluss, dass diese nur ausnahmsweise dem Staat zuzurechnen seien. Vergewaltigungen wurden oft als »Exzesshandlungen« einzelner Staatsdiener verharmlost, die dem Staat nicht zuzurechnen seien, weil sie nicht »im Amt«, sondern nur »gelegentlich des Amtes« begangen wurden. Nur ausnahmsweise gelang die

Glaubhaftmachung, dass derartige Gewalttaten vom Staat tatenlos hingenommen und damit gebilligt wurden – somit ihm auch zuzurechnen waren.

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

### **1.3 Statusangleichung zu Asylberechtigten nach Art. 16 a GG**

Der Status der Konventionsflüchtlinge (Status nach der Genfer Flüchtlingskonvention) wird demjenigen der Asylberechtigten (nach Art. 16a GG) weitgehend angeglichen. Änderungen bringt dies etwa beim Ehegattennachzug und beim Kindernachzug (künftig gesetzlicher Anspruch). Außerdem haben künftig auch Familienmitglieder von Konventionsflüchtlingen einen Anspruch auf Familienasyl. Damit ist auch die Einreise über einen sicheren Drittstaat unschädlich. Nach § 25 Abs. 2 AufenthG besteht ein Rechtsanspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis, die zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt. Insgesamt bewirken die Neuregelungen eine erhebliche Verbesserung der Situation von Konventionsflüchtlingen.

## **2. Asylberechtigte nach Art. 16 a GG**

Die Situation von Asylberechtigten nach Art. 16 a GG wird sich verschlechtern. Entgegen der alten Rechtslage wird ihnen nicht mehr wie bisher eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis erteilt. Sowohl bei Asylberechtigten als auch bei Flüchtlingen im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention ist künftig eine obligatorische Überprüfung des Status drei Jahre nach der ersten Erteilung der Aufenthaltserlaubnis (des befristeten Aufenthaltstitels, den nun auch die Asylberechtigten erhalten) vorgesehen. Eine Niederlassungserlaubnis kann erst erteilt werden, wenn das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge festgestellt hat, dass die Voraussetzungen für den Widerruf oder die Rücknahme nicht vorliegen. Die Prüfung, ob die Voraussetzun-

gen für einen Widerruf oder eine Rücknahme vorliegen, muss spätestens nach Ablauf von drei Jahren nach Unanfechtbarkeit der Entscheidung erfolgen. Das Ergebnis ist der Ausländerbehörde mitzuteilen. Damit ergibt sich eine Überprüfungsautomatik, die zu erheblichen Verunsicherungen bei den Flüchtlingen führen wird. Zudem kann es zu einer massiven Vermehrung der Verfahren kommen. Das BAMF hat ausgerechnet, dass zum Zeitpunkt des Inkrafttretens bei mindestens 20.000 Personen die 3-Jahres-Frist erreicht und ein Widerrufsverfahren einzuleiten ist. Zu befürchten ist, dass die Überprüfung nicht bloß eine cursorische ist. Die Begründung des Gesetzes stellt klar, dass mit der Einführung der obligatorischen Überprüfungspflicht die Vorschriften über den Widerruf und die Rücknahme, die in der Praxis bisher weitgehend leergelaufen seien, an Bedeutung gewinnen würden. Der Trend geht damit in Richtung auf eine Vermehrung der Widerrufs- bzw. Rücknahmeverfahren. Um keine unnötigen Ängste zu schüren, sei jedoch festgehalten, dass eine Aberkennung des Asylstatus wie bisher nicht automatisch zu einem Entzug des Aufenthaltstitels führt. Dieser kann durchaus Bestand haben.

Fazit: Den betroffenen Ausländern wird nach drei Jahren der Eindruck vermittelt, dass ihr Aufenthalt erneut unsicher ist. Sie sehen sich dann einem neuen förmlichen Verfahren gegenüber, dessen Ziel ihre potentielle Entfernung aus dem Bundesgebiet ist. Ein obligatorisches förmliches Widerrufsverfahren vor der Entscheidung über die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis wäre nicht erforderlich gewesen. Vorschlägen von PRO ASYL und anderen Nichtregierungsorganisationen, entsprechend der Praxis bei der Einbürgerung eine zunächst lediglich interne Anfrage der Ausländerbehörde beim Bundesamt vorzusehen, ob ein Widerrufsverfahren durchgeführt werden soll und andernfalls die Niederlassungserlaubnis zu erteilen, ist das Zuwanderungsgesetz nicht gefolgt.

## **3. Asylverfahren**

Das asylrechtliche Verwaltungsverfahren hat in den vergangenen Jahren unter den Folgen der Beschleunigungsmaxime gelitten. Die daraus resultierenden Mängel haben zu einer Überlastung der Verwaltungsgerichte geführt, die selbst häufig aufarbeiten mussten, was im Verwaltungsverfahren unterblieben war, und sich nicht auf ihre eigentliche Aufgabe, die Kontrolle

der Verwaltung, konzentrieren konnten. Beim Bundesamt wurden praktisch keine Beweiserhebungen durchgeführt, erkannte Fehler wurden oft nicht korrigiert. Die Süßmuth-Kommission hat diese Verwaltungspraxis und den damit verbundenen Missbrauch der Gerichte als Tatsacheninstanz gerügt. Keines dieser benannten Defizite des asylrechtlichen Verwaltungsverfahrens wird durch das Zuwanderungsgesetz angegangen. Die Rüge von PRO ASYL und anderen Nicht-Regierungs-Organisationen, dass ohne ausreichende und unabhängige Beratung und Vorbereitung die Anhörung der Asylsuchenden beim Bundesamt zu Fehlern führen muss und den Grundsatz eines fairen Verfahrens verletzt, weshalb eine frühzeitige Verfahrensberatung gesetzlich zu verankern ist, wurde ignoriert. Eine Verbesserung der Verfahrensrechte der Asylsuchenden wurde nicht beschlossen. Im Gegenteil: Die Vorgaben für die fachliche Kompetenz der Einzelentscheider wurden abgesenkt. Diese müssen künftig nicht mehr Beamte des gehobenen Dienstes oder vergleichbare Angestellte sein. Noch gravierender wird sich die Abschaffung der Weisungsunabhängigkeit der Einzelentscheider auswirken, wenn sich die Weisungen auf Glaubwürdigkeitsfragen beziehen sollten.

### **3.1 Erlöschen des Aufenthaltsstatus bei Asylantragstellung**

Das Zuwanderungsgesetz sieht vor, dass bei bestimmten Fallkonstellationen ein dem Ausländer bereits erteilter Aufenthaltstitel mit Stellung eines Asylantrages erlischt. Diese Regelung ist nicht sachgerecht und steht zudem teilweise im Widerspruch zu § 55 Abs. 2 AsylVfG, der nach wie vor vorsieht, dass nur Aufenthaltstitel mit weniger als sechs Monaten Gültigkeit erlöschen.

Unangemessen ist die Regelung insbesondere dann, wenn die Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 - 5 AufenthG erteilt worden war. Es handelt sich um Fallkonstellationen eines menschenrechtlichen Abschiebungsschutzes wegen drohender menschenrechtswidriger Behandlung oder einer erheblichen konkreten Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit (§ 25 Abs. 3 AufenthG) oder weil aus dringenden humanitären oder persönlichen Gründen ein vorübergehender Aufenthalt eingeräumt worden war (§ 25 Abs. 4 AufenthG) oder die Härtefallregelung zu einer Aufenthaltserlaubnis führte (§ 25 Abs. 4a AufenthG) oder die Ausreise aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht möglich war (§ 25 Abs. 5 AufenthG).

Dass diese starre Regelung zu unangemessenen Ergebnissen führen kann, verdeutlicht der Blick auf die Situation afghanischer Flüchtlinge in der jüngsten Vergangenheit. Diese erhielten bisher zumeist lediglich Abschiebungsschutz nach § 53 Abs. 6 AuslG und waren größtenteils im Besitz von Aufenthaltsbefugnissen. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes und die geänderte Entscheidungspraxis des Bundesamtes eröffneten ihnen von April 2001 zumindest bis zum erneuten Entscheidungsstopp aufgrund der geänderten Lage in Afghanistan die Möglichkeit, durch die Stellung eines Asylfolgeantrages ihren Aufenthaltsstatus zu verbessern, indem sie eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis nach der Asylanerkennung oder den Flüchtlingsstatus nach der Genfer Flüchtlingskonvention erwerben konnten. Die Neuregelung führt in diesen Fällen zum Erlöschen des gegenwärtigen Aufenthaltstitels und wirft die Betroffenen in den unsicheren Status von Asylantragstellern mit einer Aufenthaltsgestattung zurück.

### **3.2 Folgeantragsfiktion: Asylgründe bleiben unberücksichtigt**

Um den Zugang zu einem ordentlichen Asylverfahren noch weiter zu erschweren, betritt der Gesetzgeber juristisches Neuland: Asylsuchende, die bestimmte Mitwirkungspflichten nicht erfüllen, werden künftig von einem regulären Asylverfahren ausgeschlossen. Für sie gelten die Regeln des Folgeverfahrens entsprechend.

Diese Bestimmungen schaffen die Gefahr, dass objektiv vorhandene Vorfluchtgründe gar nicht beachtet werden. Dies bedeutet im Ergebnis, dass die Ereignisse, die zur Flucht geführt haben, als Asylgründe keine Bedeutung mehr haben. Diese Sanktionen treten allerdings nur ein, wenn der Asylsuchende zuvor schriftlich und gegen Empfangsbekanntnis auf diese Rechtsfolgen hingewiesen wird.

In vielen Fällen kann die Neuregelung zu einem faktischen Ausschluss vom Flüchtlingsschutz führen. Denn die Durchführung eines Folgeverfahrens setzt i.d.R. voraus, dass entweder neue Beweise für die ursprünglichen Asylgründe vorliegen oder dass der Asylbewerber seine Furcht vor Verfolgung auf Umstände stützen kann, die neu hinzugekommen sind. Beide Voraussetzungen liegen in diesen Fällen regelmäßig nicht vor. Diese Anforderungen mögen dann Berechtigung haben, wenn bereits ein Asylverfahren durchgeführt ist und der Asylbewerber damit zu seinen Asyl-

### **Folgeantragsfiktion: §§ 20 Abs. 2, 22 Abs. 3, 23 Abs. 2 AsylVfG**

Wer vorsätzlich oder grob fahrlässig:

- der Weiterleitung an die Aufnahmeeinrichtung nicht unverzüglich oder zu einem ihm von der Behörde genannten Zeitpunkt folgt, nachdem er bei der Grenzbehörde, dem Ausländeramt oder der Polizei um Asyl nachgesucht hat,
- der Weiterleitung an die für ihn zuständige Aufnahmeeinrichtung nicht unverzüglich oder zu einem ihm von der Behörde genannten Zeitpunkt folgt, wenn er einen Asylantrag bei der Außenstelle des Bundesamtes zu stellen hat,
- nicht unverzüglich oder zu dem von der Aufnahmeeinrichtung genannten Termin bei der Außenstelle des Bundesamtes zur Stellung des Asylantrages persönlich erscheint, wenn er bereits in der Aufnahmeeinrichtung aufgenommen ist, dessen Asylantrag wird entsprechend § 71 AsylVfG behandelt. Lediglich eine Anhörung ist zwingend vorgeschrieben.

gründen bereits gehört wurde. Wenn jedoch, wie nach der neuen Rechtslage, noch nie ein Asylverfahren durchgeführt wurde und der Asylbewerber noch nie seine Fluchtgeschichte vorgetragen hat, ist eine solche Konsequenz unerträglich. Der Verstoß gegen Ordnungsvorschriften – zu spätes Erscheinen – führt zum Verlust des Schutzes. Der so produzierte Ausschluss vom Asylrecht und dem Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention muss aber nicht heißen, dass die Flüchtlinge gar keine Chance auf eine Aufenthaltserlaubnis haben. Oftmals wird es sich um Fälle des subsidiären Schutzes nach der Europäischen Menschenrechtskonvention handeln. Dann sind die praktischen Folgen dieser »Herabstufung« eine soziale Deklassierung der Flüchtlinge und ein unsicherer Aufenthaltsstatus.

Problematisch wird es insbesondere, wenn Flüchtlinge keinen alternativen Schutzanspruch haben. Das ist der Fall, wenn einem Flüchtling z.B. politische Verfolgung im Herkunftsstaat droht, die nicht gleichzeitig ein Abschiebungshindernis wie z.B. drohende Folter oder Todesstrafe darstellt. Den Flüchtlingen

droht dann die Abschiebung in den Verfolgerstaat. Im Ergebnis ist dies eine völlig unverhältnismäßige Sanktion für eine bloße Verletzung von Mitwirkungspflichten. Ein solcher Verstoß darf nicht zu einer faktischen Aushebelung des Grundrechts auf Asyl führen. Der Gesetzgeber hätte hier zu weniger einschneidenden Mitteln greifen müssen. Die entsprechenden Vorschriften sind daher verfassungswidrig. Eine Überprüfung vor dem Bundesverfassungsgericht scheint dringend geboten.

Wird es dennoch zur Anwendung der neuen Regelungen kommen, so sind die Behörden dazu aufgerufen, sie grundrechtsschonend auszulegen: Die Behörden und Gerichte müssen das Erfordernis der Unverzüglichkeit deswegen möglichst weit auslegen. Dem Asylsuchenden muss bspw. Zeit für die Konsultation eines Rechtsanwaltes bleiben. Die konkrete Frist muss den Umständen des Einzelfalles Rechnung tragen.

### **3.3 Subjektive Nachfluchtgründe: Exil-politisches Engagement unerwünscht**

Im Asylfolgeverfahren sollen künftig in der Regel so genannte selbstgeschaffene Nachfluchtgründe nicht mehr berücksichtigt werden. Damit sollen insbesondere Exilaktivitäten nicht mehr zur Flüchtlingsanerkennung führen. Bislang haben subjektive Nachfluchtgründe zwar kein Asylrecht nach dem Grundgesetz begründet, jedoch wurden die Flüchtlinge als Konventionsflüchtlinge anerkannt.

Nun will man angeblich »asyltaktisches Vorgehen« zurückdrängen. Argumentiert wird hier, dass Flüchtlinge sich nur politisch engagieren, um als Flüchtlinge anerkannt zu werden. Dies ist eine Unterstellung. Schließlich gehört die Möglichkeit der politischen Betätigung, die Wahrnehmung der Meinungsfreiheit und Demonstrationsfreiheit zu den fundamentalen Menschenrechten. Mit einem demokratischen Verständnis ist es nicht zu vereinbaren, Personen dadurch indirekt von der politischen Meinungsbildung auszuschließen, dass man ihnen die Abschiebung in den Verfolgerstaat auch dann androht, wenn sie wegen ihrer Exilaktivitäten politische Verfolgung zu befürchten haben. Es gibt viele Beispiele, die zeigen, dass Menschen nur wegen ihrer Exilaktivitäten nach ihrer Rückkehr misshandelt oder verfolgt wurden.

Der Ausschluss von dem Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention stellt eine sehr weitreichende Beschränkung des Flüchtlingsschutzes dar, der kaum

mit dem Refoulementverbot vereinbar sein dürfte. Die Genfer Flüchtlingskonvention differenziert nicht danach, ob die Verfolgung durch eigenes Handeln »proviziert« ist oder wo und wann sie entstanden ist, sondern fragt nur nach der Schutzbedürftigkeit des Flüchtlings: Wer aus politischen Gründen verfolgt wird, soll geschützt werden. Von diesem völkerrechtlichen Konsens – der als Bestandteil der Genfer Flüchtlingskonvention rechtlich verbindlich ist – versucht sich der Gesetzgeber zu verabschieden. Nach der neuen Rechtslage bleibt den Flüchtlingen allenfalls ein Abschiebungsschutz – etwa nach der Europäischen Menschenrechtskonvention –, worunter allerdings nicht alle betroffenen Flüchtlinge fallen werden. Denn nicht jede drohende politische Verfolgung aufgrund der Rasse, Religion, etc. stellt zugleich ein Abschiebungshindernis nach der Europäischen Menschenrechtskonvention dar.

Eine einschränkende Gesetzesinterpretation ist daher geboten. Um den völkerrechtlichen Verpflichtungen gerecht zu werden – und weil stets zu unterstellen ist, dass der Gesetzgeber dies auch will –, bedeutet dies, dass die Regel nur dann eingreifen kann, wenn die Genfer Flüchtlingskonvention tatsächlich nicht tangiert ist. Das Regel-Ausnahme-Verhältnis ist inhaltlich und nicht formal zu bestimmen. Entscheidend dürfen nicht die Vorurteile oder Mutmaßungen der Behörden sein, aus welchen Gründen der Asylsuchende seine Nachfluchtaktivitäten entfaltet hat – entscheidend ist vielmehr, was hieraus als Konsequenz folgt: Ist die Konsequenz eine politische Verfolgung, kann der Ausschlussgrund nicht eingreifen. Eine solche, einzig konventionskonforme Interpretation bedeutet daher im Ergebnis, dass § 28 Abs. 2 AsylVfG nur klarstellen will, dass der Gesetzgeber davon ausgeht, dass im Regelfall subjektive Nachfluchtaktivitäten nicht zu einer Gefährdung führen. Der Streit darüber, ob dieses gesetzgeberische Vorurteil richtig ist oder nicht, entbindet also nicht von der Verpflichtung zur Prüfung, ob eine Verfolgung zu befürchten ist. In der Konsequenz hat mit der ausnahmsweisen Feststellung der Verfolgungsgefahr dann auch eine Anerkennung aufgrund der exilpolitischen Aktivitäten zu erfolgen.

### **3.4 Abschaffung des Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten / Neues Weisungsrecht gegenüber Einzelentscheidern**

Der Bundesbeauftragte für Asylangelegenheiten wurde mit dem Zuwanderungsgesetz abgeschafft. Diese Änderung ist bereits zum 1. Juli 2002 in Kraft getreten. Die Behörde des Bundesbeauftragten existierte seit 1965. Der Bundesbeauftragte hatte gegen Asylbescheide ein eigenes Klagerecht vor den Verwaltungsgerichten. Dadurch sollte sichergestellt werden, dass die Ergebnisse der Asylverfahren nicht zu sehr divergierten. Wenn eine Asylentscheidung von der üblichen Entscheidungspraxis abwich, sollte vor Gericht eine Korrektur möglich sein. Dieses System sollte damit einen Ausgleich für die Unabhängigkeit der Asyl-Entscheider bringen, die nicht an Weisungen gebunden waren. So legitim sich diese Ziele zunächst anhören, so missbräuchlich hat der Bundesbeauftragte seine Kompetenzen in der Praxis genutzt. Der Bundesbeauftragte hat fast ausnahmslos gegen positive Asylbescheide geklagt. Dieses einseitige Amtsverständnis hatte für viele vom Bundesamt zunächst anerkannte Flüchtlinge die Folge, dass sie noch jahrelang in Unsicherheit über ihr Schicksal leben mussten. Außerdem legte der Bundesbeauftragte Rechtsmittel zu Lasten der Asylbewerber nicht nur dann ein, wenn Grundsatzfragen zu klären waren, sondern stützte sich in seinen Klagebegründungen auch auf die angeblich mangelnde Glaubwürdigkeit oder andere Einzelfallrügen. Mitte 2000 endlich veranlasste die offensichtliche Einseitigkeit des Bundesbeauftragten seinen obersten Dienstherrn, Bundesinnenminister Schily, ihn anzuweisen, auch zugunsten abgelehnter Asylsuchender Rechtsmittel einzulegen. Im darauffolgenden Halbjahr hat der Bundesbeauftragte 16mal zu Gunsten und 1.300mal zu Lasten von Asylbewerbern Rechtsmittel eingelegt.

Die vor dem 1. Juli 2002 angestrebten Gerichtsverfahren des Bundesbeauftragten können noch zu Ende geführt werden. Allerdings wäre es angezeigt, dass der – allein in diesen Klagen noch aktive – Bundesbeauftragte die Klagen großzügig zurücknimmt.

In der Konsequenz der Abschaffung des Bundesbeauftragten wurde auch die Weisungsungebundenheit der Einzelentscheider aufgehoben. Ihre Entscheidungen unterliegen künftig der Weisungsbefugnis der Leitung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge sowie der unmittelbaren Regierungs- und Ressortver-

antwortung des Bundesinnenministeriums. Derartige Weisungen können z.B. die Beurteilung der Lage in den Herkunftsländern der Flüchtlinge betreffen, oder die Frage, in welchem Land von einer »inländischen Fluchtalternative« auszugehen ist. Zu befürchten ist, dass nicht nur Fragen allgemeiner Natur per Weisung entschieden werden, sondern dass auch in Einzelfallfragen Weisungen ergehen. Die Berechtigung einer individuellen Verfolgungsfurcht ist aber nichts, was nach Aktenlage oder nach Maßgabe politischer Interessen beurteilt werden kann. Jede Asylentscheidung setzt einen persönlichen Eindruck von der Glaubwürdigkeit des Flüchtlings voraus, der nur in der Asylanhörung selbst gewonnen werden kann. PRO ASYL fordert daher, mit der Weisungsbefugnis zurückhaltend umzugehen. Sie darf nicht als Freibrief zur regelmäßigen Korrektur missliebiger Anerkennungen oder für eine politische Einflussnahme verstanden werden. Asylentscheidungen dürfen nicht in das Belieben der jeweiligen Regierungen und deren Interessen gestellt werden.

#### **4. Residenzpflicht: bleibt unangetastet**

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

Kaum ein anderes europäisches Land kennt eine derartige Restriktion der Bewegungsfreiheit von Asylsuchenden. In Deutschland soll damit angeblich die schnelle Durchführung des Asylverfahrens gesichert werden. In der Praxis erweist sich die Residenzpflicht jedoch als unmenschliche Schikane gegenüber den Betroffenen. Im Frühjahr 2002 wurde auf europäischer Ebene eine Richtlinie diskutiert, die nach dem Willen vieler Mitgliedstaaten zu einem europaweiten Abschaffung der Residenzpflicht führen sollte. Aber – wie so oft – hat Deutschland sein Veto dagegen eingelegt. Die Folge: Die bundesdeutsche Residenzpflicht ist nicht nur gerettet; nun besteht sogar die Gefahr, dass sie in anderen europäischen Ländern Nachahmer findet. Die rotgrüne Bundesregierung ist den Erwartungen von PRO ASYL nicht gerecht geworden, die Residenzpflicht durch das Zuwanderungsgesetz

abzuschaffen und EU-weit ihre Einführung zu untersagen.

#### **5. Asylbewerberleistungsgesetz: die soziale Daumenschraube wird angezogen**

Der Bezug von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) bedeutet zum einen, dass Leistungen deutlich unter dem Sozialhilfesatz liegen und zumeist nur in Form von Sachleistungen gewährt werden. Außerdem erhalten die so Versorgten im Regelfall nur eine medizinische Notfallversorgung. Das AsylbLG, erklärtes Instrument der »Abschreckung« von Flüchtlingen, wird nicht etwa abgeschafft, sondern sogar ausgeweitet. Die dreijährige massive Absenkung der lebensnotwendigen Versorgung (i.d.R. in Form von Sachleistungen) soll zukünftig auch diejenigen treffen, die aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen einen Aufenthaltsrecht nach § 25 Abs. 4 und 5 AufenthG erhalten, also z.B. bei Krankheit oder faktischer Unmöglichkeit der Ausreise.

Flüchtlinge, die aufgrund der Europäischen Menschenrechtskonvention nicht abgeschoben werden dürfen oder wegen sonstigen Abschiebungshindernissen gemäß § 60 Abs. 2-7 AufenthG eine Aufenthaltserlaubnis erhalten, sollen zukünftig generell einen Anspruch auf Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz haben. Die bisherige Praxis ergab ein uneinheitliches Bild: In einigen Bundesländern erhielten diese Flüchtlinge vorrangig Duldungen und fielen daher unter das AsylbLG, in anderen erhielten sie Aufenthaltsbefugnisse und damit Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz.

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

Dennoch: Das Zuwanderungsgesetz bezieht erstmalig auch solche Personengruppen mit ein, die unbestrittenermaßen legal über einen längeren Zeitraum in Deutschland leben werden. Die einzige dem AsylbLG unterworfenen Gruppe mit einer Aufenthaltsgenehmigung waren bislang die Bürgerkriegsflüchtlinge »für die Dauer des Krieges«. Die Ausdehnung des Betroffenenkreises könnte ein Einfallstor für eine zukünftig denkbare weitere Ausweitung dieser Formen der Sonderbehandlung sein. Schon jetzt wird die Diskrimi-

nierung des betroffenen Personenkreises strukturell verfestigt.

Bislang war die Dauer der Leistungskürzung auf drei Jahre begrenzt. Danach besteht ein Anspruch auf Sozialleistungen nach den regulären Sätzen des Bundessozialhilfegesetzes. Nun sollen Personen, »die die Dauer ihres Aufenthalts rechtsmissbräuchlich selbst beeinflusst haben«, zeitlich unbegrenzt die Leistungskürzungen nach dem AsylbLG hinnehmen müssen. Es ist nicht mit rechtsstaatlichen Grundsätzen vereinbar, dass der politische Kampfbegriff des »Rechts-

missbrauchs« nun sogar in den Gesetzestext aufgenommen wurde. Die traurige Erfahrung zeigt, dass schon die bloße Wahrnehmung vorhandener Rechtsschutzmöglichkeiten als »rechtsmissbräuchlich« in der Öffentlichkeit diffamiert wird. Es kann jedoch nicht angehen, dass künftig die Inanspruchnahme von Rechtspositionen zu einer Bestrafung mit der Ausweitung der Anwendung des Asylbewerberleistungsgesetzes führt. Dies ist weder mit dem Rechtsstaats- noch mit dem Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes vereinbar.

## II. Die neuen Aufenthaltstitel und die Bescheinigung

Das Zuwanderungsgesetz führt ein neues System von Aufenthaltstiteln ein. Nominell gibt es nur noch zwei Aufenthaltstitel. Die Niederlassungserlaubnis ersetzt als Daueraufenthaltstitel die unbefristete Aufenthaltserlaubnis und die Aufenthaltsberechtigung. Die befristete Aufenthaltserlaubnis tritt an die Stelle der befristeten Aufenthaltserlaubnis, der Aufenthaltsbewilligung und der Aufenthaltsbefugnis. Allerdings unterscheiden sich die Regelungen und Rechtsfolgen für die einzelnen Gruppen nach dem Aufenthaltswitzweck der Aufenthaltserlaubnis.

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

### 1. Niederlassungserlaubnis: der unbefristete Aufenthaltstitel

Die Niederlassungserlaubnis ist zeitlich und räumlich unbeschränkt. Sie darf nicht mit Nebenbestimmungen versehen werden und berechtigt zur Erwerbstätigkeit. Positiv ist festzustellen, dass das Zuwanderungsgesetz mit der Niederlassungserlaubnis einen verfestigten Daueraufenthalt vorsieht. Schließlich kursierte bei der Diskussion um die Greencard und andere mögliche Regelungen auch die Idee einer grundsätzlichen Befristung von Aufenthalten. Zu kritisieren ist jedoch, dass auch die Niederlassungserlaubnis wie bisher bei einem längerfristigen Auslandsaufenthalt erlischt und

die engen Ausnahmen der Wiederkehrproption nicht erweitert wurden.

Auf dem Weg zum verfestigten Aufenthalt auf der Basis der Niederlassungserlaubnis werden zwischen den einzelnen Zuwanderungsgruppen im Zuwanderungsgesetz jedoch deutliche Unterschiede gemacht: So genannte »Hochqualifizierte« und Personen, die im Auswahlverfahren aufgenommen werden, sollen eine Niederlassungserlaubnis von Beginn an erhalten.

Selbstständige, Familienangehörige von Deutschen, aber auch Konventionsflüchtlinge und Asylberechtigte erhalten eine Niederlassungserlaubnis nach drei Jahren (die bei Flüchtlingen mit einer Überprüfung der Asylenerkennung einhergeht). Als Voraussetzung für die Erlangung der Niederlassungserlaubnis sieht das Zuwanderungsgesetz eine mindestens fünfjährige Aufenthaltszeit mit einer Aufenthaltserlaubnis vor. Die zusätzlichen Hürden für eine Erteilung der Niederlassungserlaubnis sind hoch. Sie entsprechen ungefähr denjenigen, die heute für die Erlangung einer Aufenthaltsberechtigung gelten. Unter anderem werden 60 Monate Rentenversicherungsbeiträge – und damit eine fünfjährige sozialversicherungspflichtige Beschäftigung – vorausgesetzt.

Alle Flüchtlinge, die nicht als Asylberechtigte oder Konventionsflüchtlinge anerkannt sind, sondern aus subsidiären Schutzgründen eine Aufenthaltserlaubnis erhalten, können frühestens nach sieben Jahren eine Niederlassungserlaubnis erhalten. Immerhin wird die Zeit des Asylverfahrens auf die Frist angerechnet – nicht aber die Zeiten des Besitzes einer Bescheinigung nach § 60 Abs. 11 AufenthG (bislang wurden nach § 35 AuslG Duldungszeiten teilweise angerechnet).

Ein Problem stellt sich bei der Aufenthaltsverfestigung für diejenigen Migrantinnen, Migranten und Flüchtlinge, die lediglich über einen eingeschränkten Arbeitsmarktzugang verfügen. Der heute für viele Geduldete existierende Teufelskreis »ohne Arbeit keine Aufenthaltsgenehmigung – ohne Aufenthaltsgenehmigung keine Arbeit« wird, so ist zu befürchten, nun auf formal höherer Aufenthaltsstufe fortgeführt.

Ein kleines Trostpflaster gibt es nur in der Übergangsregelung des Gesetzes: Die Migrantinnen und Migranten haben Anspruch auf Vertrauensschutz: Wer bereits hier ist, soll seinen Aufenthalt nach den Bestimmungen des alten Ausländergesetzes verfestigen können. Im Bereich der Aufenthaltsverfestigung dürfte es für die bereits hier lebenden Migrantinnen und Migranten also keine Verschlechterungen geben. Dennoch sollten sich hier lebende Ausländer schon vor Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes um eine Aufenthaltsverfestigung bemühen.

#### **Jetzt handeln!**

**Beantragen Sie Ihre Aufenthaltsberechtigung oder unbefristete Aufenthaltserlaubnis.**

(siehe DGB-Kampagne unter: [www.migration-online.de](http://www.migration-online.de))

Hier lebende Ausländer sollten bereits vor Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes ihren Anspruch auf Aufenthaltsverfestigung durchsetzen: Dies bringt viele Vorteile mit sich. Wer bereits jetzt einen Anspruch auf eine Aufenthaltsverfestigung hat, sollte deswegen sofort aktiv werden. Wenn die Voraussetzungen für die Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis oder einer Aufenthaltsberechtigung gegeben sind, sollte möglichst bald ein Antrag gestellt werden. Der entscheidende Vorteil: Der Besitz eines der beiden Daueraufenthaltstitel wird zum 1. Januar 2003 zur Niederlassungserlaubnis umgeschrieben. Die Niederlassungserlaubnis erst danach zu beantragen, dürfte deutlich komplizierter und u.U. auch teurer sein.

## **2. Von der Duldung zur Aufenthaltserlaubnis?**

Mit dem Zuwanderungsgesetz soll die bisherige ausländerrechtliche Duldung abgeschafft werden. Es wäre in der Tat begrüßenswert, wenn die Duldung für die Menschen, die aus welchen Gründen auch immer nicht abgeschoben werden konnten, endlich durch einen echten Aufenthaltstitel ersetzt würde. Viele Geduldete leben in Deutschland schon über Jahre und haben gleichwohl keinen rechtmäßigen Aufenthalt erworben. Nunmehr sollen diejenigen, die aus zwingenden humanitären Gründen nicht abgeschoben werden dürfen (z. B. weil ihnen in ihrem Herkunftsland Folter oder Todesstrafe droht) eine Aufenthaltserlaubnis – und damit einen deutlich besseren Rechtsstatus als heute – erhalten können, ohne dass die allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen erfüllt sein müssen. Doch die Probleme liegen im Detail. Weiterhin ist zu befürchten, dass nur ein kleiner Teil der bislang Geduldeten von den vorgesehenen Regelungen profitieren wird.

### **2.1 Zwingende Aufenthaltserlaubnis**

Asylberechtigte und Flüchtlinge im Sinne der Genfer Konvention erhalten zwingend eine Aufenthaltserlaubnis (»ist zu erteilen«).

### **2.2 Soll-Regelung**

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

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

Eine Ausnahme von diesem Grundsatz erlaubt § 25 Abs. 4 AufenthG. Danach kann einem Ausländer für einen *vorübergehenden* Aufenthalt eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, »so lange dringende humanitäre oder persönliche Gründe oder erhebliche öffentliche

Interessen seine vorübergehende weitere Anwesenheit im Bundesgebiet erfordern«. Dies ermöglicht beispielsweise Menschen, die krank sind, kranke Familienangehörige betreuen oder einen Schulabschluss machen wollen, einen Aufenthaltstitel zu erhalten. Eine danach erteilte Aufenthaltserlaubnis kann – auch wenn die Voraussetzungen zur Erteilung nicht mehr vorliegen – gleichwohl verlängert werden, wenn aufgrund besonderer Umstände des Einzelfalles das Verlassen des Bundesgebietes für den Ausländer eine außergewöhnliche Härte bedeuten würde. Obwohl das Kriterium der außergewöhnlichen Härte eine hohe Hürde darstellt, ermöglicht es die Regelung gleichwohl im Einzelfall, zu einem sachgerechten Ergebnis zu gelangen.

### 2.3 Aufenthaltserlaubnis bei Unmöglichkeit der Ausreise

Nach § 25 Abs. 5 AufenthG kann einem Ausländer, der bereits vollziehbar ausreisepflichtig ist, gleichwohl eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, *wenn seine Ausreise »aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist«*. Rechtliche Ausreisehindernisse sind zum großen Teil bereits durch § 25 Abs. 3 AufenthG i. V. m. § 60 Abs. 2 bis 7 AufenthG erfasst. Der Anwendungsbereich von § 25 Abs. 5 AufenthG beschränkt sich insoweit auf verfassungsunmittelbare Abschiebungshindernisse, insbesondere aus Art. 6 GG (Schutz der Familie) oder wegen der Notwendigkeit einer ärztlichen Behandlung im Inland.

Der zweite, größere Anwendungsbereich ist der der tatsächlichen Unmöglichkeit der Ausreise, insbesondere dann, wenn ein aufnahmebereites Land nicht existiert, Reisewege nicht zur Verfügung stehen oder erforderliche Dokumente nicht ausgestellt werden.

Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach dieser Bestimmung ist dann ausgeschlossen, wenn der Ausländer die Ausreisehindernisse selbst zu vertreten hat, insbesondere, wenn er falsche Angaben macht oder über seine Identität oder Staatsangehörigkeit täuscht oder zumutbare Anforderungen zur Beseitigung der Ausreisehindernisse nicht erfüllt. Weil das Gesetz die Präsens-Zeitform benutzt, ist klargestellt, dass das aktuelle und nicht ein früheres Verhalten entscheidend ist.

Anders als beim bisherigen Recht, kommt es also nicht darauf an, ob ein Abschiebungshindernis gegeben ist, sondern darauf, ob ein nicht zu vertretendes

Ausreisehindernis vorliegt. Diese Unterscheidung ist von großer praktischer Relevanz. Bislang war entscheidend, ob es dem Staat möglich ist, den Betroffenen abzuschieben – gegebenenfalls unter Einschaltung von Zwangsmitteln. So wurden beispielsweise zwangsweise Vorführungen bei den Botschaften oder Generalkonsulaten verfügt und durchgeführt, um auf diese Art und Weise die Identität zu klären und so eine Abschiebung zu ermöglichen. Scheiterte gleichwohl die Abschiebung, bestand nach den Bestimmungen von § 30 Abs. 3 und 4 AuslG selbst bei der Annahme eines eventuellen Mitverschuldens des Asylbewerbers zumindest nach zwei Jahren (§ 30 Abs. 4 AuslG) die Chance einer Legalisierung des Aufenthalts.

Das neue Recht verschärft die Situation zu Lasten der Betroffenen und erweitert die Möglichkeiten der Versagung einer Legalisierung bis hin zur Willkürgrenze. Denn auch dann, wenn bei dem vorerwähnten Beispielsfall die Zwangsvorführung bei der vermeintlichen Heimatbotschaft keine Klärung gebracht hat, und auch dann, wenn der Betreffende Stein und Bein schwört, sämtliche Formulare wahrheitsgemäß ausgefüllt zu haben, kann die Ausländerbehörde mit der bloßen Behauptung, die Angaben seien falsch, weshalb das »Ausreisehindernis« selbst zu vertreten sei, die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis verweigern. Das Argument, der Ausländer »wisse ja am besten, woher er komme«, ist ein »Totschlag-Argument«, das den Betroffenen immer vorgehalten werden kann, und auch dann nicht widerlegt werden kann, wenn der Heimatstaat zu Unrecht die Ausstellung von Papieren verweigert. Auch wenn es sicherlich nicht der Regel entspricht, dass ein Staat seine Staatsbürger nicht zurücknehmen will, wird man ernstlich wohl nicht bestreiten können, dass manche Staaten – und vornehmlich solche Staaten, die Flüchtlinge produzieren – überhaupt kein Interesse an der Rücknahme ihrer Staatsbürger haben. Bestimmte Minderheiten – etwa als aufständisch verdächtige Gruppen – sind in den Herkunftsstaaten nicht willkommen. Es ist zu befürchten, dass auch bei diesen Fallkonstellationen künftig von den Ausländerbehörden behauptet wird, die Betroffenen könnten ja »freiwillig« zurückkehren – obwohl sie es tatsächlich nicht können.

Statt des objektiven Faktums – Abschiebung möglich oder nicht – wird künftig eine eher willkürliche Bewertung einer freiwilligen Ausreisemöglichkeit die harte Grenze zwischen einer Aufenthaltserlaubnis und einer Bescheinigung nach § 60 Abs. 11 AufenthG ziehen.

## 2.4 Keine Aufenthaltserlaubnis bei offensichtlich unbegründeten Asylanträgen

Flüchtlinge, deren Asylantrag als »offensichtlich unbegründet« (o.u.) nach § 30 Abs. 3 AsylVfG abgelehnt wurde, können keine Aufenthaltserlaubnis bekommen (§ 10 Abs. 3 AufenthG). Damit ist ein erheblicher Teil der heute Geduldeten von vornherein chancenlos. Der Anteil der o.u.-Flüchtlinge an allen abgelehnten Asylbewerbern betrug 33 Prozent in den ersten sechs Monaten des Jahres 2002. Man kann davon ausgehen, dass der größte Teil von ihnen nach Abs. 3 (z.B. wegen unsubstantiierten Vortrags) o.u. abgelehnt wurde und nur ein geringer Teil nach Abs. 2 (nur aus wirtschaftlichen Gründen geflohen, oder um einer allgemeinen Notlage oder Krieg zu entgehen). Mangels Statistiken ist eine genaue Analyse nicht möglich. Bisher ergibt sich aus dem Tenor der Bundesamtsentscheidungen lediglich die Ablehnung als offensichtlich unbegründet, nicht aber der Rechtsgrund. Die Anknüpfung eines humanitären Aufenthaltstitels daran, dass zuvor keine o.u.-Entscheidung ergangen ist, ist nicht sachgerecht. O.u.-Entscheidungen ergehen nicht notwendigerweise aufgrund eines von offizieller Seite als »Missbrauchstatbestand« eingestuft Sachverhalts. Dieser »Missbrauchsverdacht« stellt gleichwohl den gedanklichen Hintergrund der Neuregelung dar.

## 2.5 Aufenthaltserlaubnis: eine legale Hülle ohne Inhalt?

Für diejenigen, die infolge der geplanten Neuregelungen eine Aufenthaltserlaubnis erhalten können, stellt sich die Frage, welche Verbesserungen überhaupt mit der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis verbunden sind. Klar ist: Es handelt sich um einen erlaubten Aufenthalt. Inhaber der Aufenthaltserlaubnis stehen nicht unter Ausreisepressur und eine Verfestigung ist prinzipiell möglich. Aber: Mit Blick auf die Lebensbedingungen wird die mindere Qualität mancher Aufenthaltserlaubnis deutlich, die sich kaum von der bisherigen Duldung unterscheidet:

Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis nach §§ 23, 24, 25 AufenthG erhalten keine Arbeitsberechtigung. Stattdessen gilt: Vorrangprüfung plus regionale Arbeitsmarktprüfung oder Arbeitserlaubnis für einzelne Berufsgruppen / Wirtschaftszweige plus regionale Arbeitsmarktprüfung (§§ 4, 39 Abs. 2 AufenthG). Weiterhin besteht zumindest die Möglichkeit, den Aufenthalt räumlich zu beschränken (§ 12 Abs. 2 AufenthG), also

z.B. die Wohnsitznahme im Bundesland X vorzuschreiben, aber auch die alltägliche Bewegungsfreiheit auf einen engen Radius einzugrenzen. Personen mit Aufenthaltserlaubnis nach §§ 23 und 24 sowie § 25 Abs. 4 und 5 AufenthG fallen unter das AsylbLG, erhalten also (unter Umständen) lediglich abgesenkte Leistungen, meist in Form entwürdigender Sachleistungen und müssen unter Umständen im Sammellager leben. Das ist eine deutliche Verschärfung. Der Familiennachzug zu Ausländern ist in den Fällen des § 25 Abs. 4 und 5 ausdrücklich ausgeschlossen (§ 29 Abs. 3 AufenthG). Im Fall der Personengruppe des § 25 Abs. 5 ist dies eine klare Verschlechterung.

Kindergeld gibt es im Regelfall nur noch für Asylberechtigte und Konventionsflüchtlinge. Wer die Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3, 4 und 5 erhalten hat, erhält auch kein Bundeserziehungsgeld.

Fazit: Die soziale Ausgestaltung der Aufenthaltserlaubnis ist völlig unzureichend. Darüber hinaus sind die Hürden zur Erlangung einer Aufenthaltserlaubnis unverhältnismäßig hoch. Nur ein Teil der bislang Geduldeten erhält einen legalen Aufenthaltstitel – allerdings mit teilweise den gleichen sozialen Folgen, die die Duldung hatte.

## 3. Bescheinigung: Freibrief zur Entrechtung und Schikane

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

Der Status der Menschen mit dieser Bescheinigung allerdings liegt auf niedrigstem Niveau:

- Sie können gezwungen werden, in sogenannten Ausreiseeinrichtungen zu wohnen, die die Bundesländer errichten können.
- Bei denjenigen, die angeblich »die Dauer ihres Aufenthalts rechtsmissbräuchlich selbst beeinflusst haben«, ist die unbefristete Mangelversorgung auf dem Niveau des Asylbewerberleistungsgesetzes vorgesehen. Auseinandersetzungen um die Frage, wer die Dauer seines Aufenthaltes rechtsmissbräuchlich selbst beeinflusst hat, sind absehbar.

- Sie werden räumlich auf ein Bundesland beschränkt.
- Sie unterliegen möglicherweise einem totalen Arbeitsverbot. Das Aufenthaltsgesetz selbst geht davon aus, dass nur ein Aufenthaltstitel – also ein rechtmäßiger Aufenthalt – eine Erwerbstätigkeit gestattet. Es ist daher zu fordern, dass die noch zu erlassende Verordnung den »Bescheinigten« im Sinne des § 60 Abs. 11 AufenthG die Erwerbstätigkeit ermöglicht.

Künftig soll bundesweit möglich werden, was einige Bundesländer bereits erproben: Flüchtlinge, denen man z.B. aufgrund fehlender Papiere falsche Angaben zur Identität unterstellt, müssen in Sammellagern leben, in denen eine »intensive soziale Betreuung« Flüchtlinge zur Ausreise nötigen soll. Dies kann ausdrücklich auch Kinder und Traumatisierte treffen, wie dies aus der Gesetzesbegründung hervorgeht. Die bisherige Erfahrung zeigt, dass viele Flüchtlinge zu Unrecht in Ausreisezentren landen. Psychische Zermürbung ist die Taktik und das Abdrängen der hier Untergebrachten in die Illegalität das kaum verhohlene Ziel der »Ausreisezentren«. Dass diese Taktik funktioniert, zeigen die Ergebnisse der Modellprojekte in Niedersachsen und Rheinland-Pfalz. Nur eine geringe Zahl von Flüchtlingen wurde aus den Ausreisezentren abgeschoben, aber ein sehr großer Teil zog das Leben in der Illegalität dem psychischen Druck der Ausreisezentren vor. Der Staat kann bei Ausreisepflichtigen die ausländerrechtlichen Mittel ausschöpfen, über sozialen Druck ausländerrechtliche Ziele verfolgen darf er nicht.

Zudem sieht das Zuwanderungsgesetz keine Maximaldauer der Unterbringung in Ausreiseeinrichtungen vor. Damit stellt sich die Schaffung von Ausreiseeinrichtungen de facto als eine Ergänzung und Erweiterung des bisher schon unverhältnismäßigen Abschiebungshaftsystems dar. Dessen Überprüfung hatten die Parteien der Regierungskoalition im Koalitionsvertrag vereinbart. Anstatt, wie dort vorgesehen, zumindest die Dauer der Abschiebungshaft im Lichte des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu überprüfen, wird mit den Ausreiseeinrichtungen ein Instrumentarium geschaffen, das das Abschiebungshaftsystem erweitert, ohne dessen strukturelle Probleme anzugehen.

#### **Situation von Personen mit Bescheinigung:**

- Zwangsunterbringung in Ausreisezentren möglich. Typische Folgen: Verlust des Arbeitsplatzes und der eigenen Wohnung, Trennung von Familienangehörigen/ Freunden, Preisgabe der Intimosphäre.
- Soziale Schlechterstellung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz – unbegrenzte Dauer möglich.
- Totales Arbeitsverbot, wenn nicht durch Rechtsverordnung etwas anderes geregelt wird.
- Räumliche Beschränkung auf ein Bundesland.

## **III. Die neue Härtefallregelung – Mehr als ein Gnadenrecht**

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

Bei der konkreten Ausgestaltung der Härtefallregelung bleibt den Bundesländern viel Spielraum. Wie sich die Härtefallkommission zusammensetzt, wo sie ihren Sitz hat und wie sie arbeitet, kann von Land zu

Land unterschiedlich ausgestaltet werden. Dass eine solche Kommission überhaupt eingerichtet werden muss steht dagegen außer Zweifel. Trotzdem haben einige Bundesländer bereits angekündigt, dass sie solche Kommissionen nicht gründen werden. Dies erscheint verfassungsrechtlich bedenklich. Auch wenn der Vollzug des Ausländergesetzes grundsätzlich Länderaufgabe ist und den Ländern hierbei ein erheblicher Gestaltungsspielraum zusteht, sind die Länder nicht berechtigt – soweit nicht das Gesetz selbst Ausnahmen zulässt –, das Gesetz ganz oder in Teilen nicht umzusetzen. Im vorliegenden Fall bestimmt § 25 Abs. 4a

AufenthG, dass die Ausländerbehörden auf Ersuchen einer sogenannten Härtefallkommission eine Aufenthaltserlaubnis unter bestimmten Voraussetzungen erteilen dürfen. Die gesetzliche Regelung setzt also eine Ermessensausübung durch die Ausländerbehörden voraus, die wiederum nur dann vorgenommen werden kann, wenn ein »Ersuchen« vorliegt. Die bundesgesetzliche Regelung setzt die Möglichkeit eines solchen »Ersuchens« voraus, was wiederum denkbare Existenz einer Härtefallkommission bedingt. Die nach dem Bund-Länder-Kompetenzsystem zwingende Ausführung des Bundesgesetzes verlangt damit die Installation einer Härtefallkommission. Dem Land verbleibt lediglich Spielraum, »durch Rechtsverordnung« die näheren Einzelheiten hinsichtlich der Härtefallkommission festzulegen.

Die Zusammensetzung der Härtefallkommissionen spielt eine wichtige Rolle. Denkbar ist eine Beteiligung von Vertretern der Landesinnenministerien, der Kommunen, der Ausländerbeauftragten, der Kirchen, der Wohlfahrtsverbände und von Flüchtlingsorganisationen. Ob diese Kommissionen eher zugunsten von Ausländern und Flüchtlingen entscheiden, wird stark von dem Proporz zwischen den beteiligten Kräften abhängen.

Stellt ein Ausländer einen Antrag bei der Härtefallkommission, so befasst sich diese mit der Frage, ob ein Härtefall gegeben ist. Im Gegensatz zu anderen ausländerrechtlichen Verfahren schützt der Härtefallantrag den Ausländer nicht verlässlich vor der Abschiebung. Rechtlich hat der Antrag keine aufschiebende Wirkung. Dennoch ist davon auszugehen, dass in vielen Bundesländern faktisch für die Zeit des laufenden Verfahrens keine Abschiebungen durchgeführt werden. Die Weisungslage sieht dies in einigen Bundesländern bereits vor. Wenn die Kommission einen Härtefall bejaht, wendet sie sich an die Ausländerbehörde und ersucht diese, dem betroffenen Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen.

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

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

PRO ASYL begrüßt die Einführung der Härtefallregelung als längst überfälliges ausländerrechtliches Instrumentarium. Die Erfahrung hat gezeigt, dass es auf der Basis des geltenden Rechts nicht möglich war,

bestimmte Problemfälle zu lösen. Dies lag einerseits an der mangelnden Flexibilität des geltenden Rechts sowie andererseits an der restriktiven Auslegung des Ausländergesetzes durch die Gerichte. Mit der Härtefallregelung besteht nun die Chance, langjährig hier lebenden Ausländer eine Aufenthaltsperspektive zu geben. Dazu müssen die Länder zügig mit der Einrichtung von Härtefallkommissionen beginnen.

Die Härtefallregelung ist nicht ein bloßes obrigkeitstaatliches Gnadenrecht, sondern eine Selbstverständlichkeit: Ein weltoffenes Ausländerrecht muss auch für diejenigen Menschen ein Bleiberecht ermöglichen, die durch die Raster des Asyl- und Ausländerrechts gefallen sind und deren Ausweisung – etwa wegen des langen Aufenthalts – unbillig wäre.

### **Härtefallregelung: § 25 Abs. 4a AufenthG**

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

### **Das Verfahren bei Härtefällen**

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

## IV. Vorübergehender Schutz

Mit § 24 AufenthG wird die Richtlinie der Europäischen Union vom 20. Juli 2001 umgesetzt. Sie ermöglicht ein europaweit koordiniertes Vorgehen bei der Aufnahme von Flüchtlingen.

Ein vorübergehender Schutz findet nur statt, wenn ein entsprechender Beschluss des Rates der EU gefasst wird. Außerdem müssen die jeweiligen Mitgliedstaaten ihre Bereitschaft zur Aufnahme der Flüchtlinge erklärt haben. Auch die Flüchtlinge müssen mit ihrer Zuweisung in das entsprechende europäische Land einverstanden sein. Die Dauer des vorübergehenden Schutzes beträgt grundsätzlich ein Jahr. Wird der vorübergehende Schutz nicht beendet, so verlängert er sich automatisch um jeweils sechs Monate. Wer unter den vorübergehenden Schutz fällt, darf von einer selbständigen Arbeit nicht ausgeschlossen werden. Ansonsten unterliegen die Flüchtlinge den gängigen Restriktionen beim Zugang zum Arbeitsmarkt.

Eine vorübergehende Schutzgewährung war in Deutschland bereits vor Erlass der Richtlinie vorgesehen (§ 32a Ausländergesetz). Erstmals wurde im Kosovo-Krieg 1999 die Bürgerkriegsregelung angewandt. Das Problem bestand stets darin, dass die Flüchtlinge von einer Asylantragstellung durch die vorübergehende Schutzgewährung faktisch ausgeschlossen waren. Denn grundsätzlich wurde eine Aufenthaltsbefugnis

nur gewährt, wenn kein Asylantrag gestellt wurde. Die Flüchtlinge waren vor die Wahl gestellt: Entweder sie nahmen den sicheren Aufenthaltsstatus sofort an, wodurch sie aber mit Ablauf der Schutzdauer kein Aufenthaltsrecht mehr hatten. Oder sie setzten auf das Asylverfahren, um eine langfristige Bleibeperspektive zu erreichen – mit ungewissem Ausgang. Dieser Entscheidungszwang wurde nun durch die EU-Richtlinie aufgehoben. Artikel 17 der Richtlinie verbietet den Ausschluss von der Asylantragstellung. Allerdings wird das Asylverfahren während der vorübergehenden Schutzgewährung ausgesetzt, so dass erst nach dessen Ablauf eine Asylprüfung durchgeführt wird.

Anders als im Asylverfahren sieht das Konzept des vorübergehenden Schutzes keine Asylprüfung im Einzelfall vor. Der Flüchtlingsschutz erfolgt nach Kontingenten. Es handelt sich um ein politisches Schutzkonzept, das in der Praxis oftmals gegen den menschenrechtlichen Ansatz des Asylrechts ausgespielt wird. Flüchtlinge, denen eigentlich ein individueller Schutzanspruch zusteht, werden aus dem Asylverfahren herausgehalten und stattdessen zur politischen Manövriermasse europäischer Machtinteressen degradiert. Für Flüchtlinge ist der »unbürokratische« Schutzansatz also nicht unbedingt vorteilhaft.

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

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

### 1. Allgemeine Voraussetzungen für den Familiennachzug

Der Familiennachzug wird nach wie vor davon abhängig gemacht, dass ausreichender Wohnraum vorhanden ist und der Lebensunterhalt gesichert ist, insbesondere nicht Sozialhilfe bezogen wird. Dies ist eine Hürde, die für viele Ausländer nicht zu nehmen ist. Besonders für diejenigen Ausländer, die mit Arbeitsverboten überzogen werden oder aufgrund der Vorrangprüfung für deutsche Arbeitnehmer einfach keinen Arbeitsplatz finden, stehen die Chancen auf Familienzusammenführung gleich null. Hier wird die skandalöse Praxis der Vergangenheit fortgeschrieben.

## 1.1 Kindernachzug

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

sechs Jahren – gepocht hatte. Die Fälle, in denen Kinder hier lebender Ausländer bis zu einem Alter von 18 Jahren nachzugsberechtigt sind, wurden ausgeweitet. Bei den in Deutschland lebenden Eltern kann es sich nicht mehr nur um Asylberechtigte handeln, sondern auch um Konventionsflüchtlinge, Hochqualifizierte oder Arbeitsmigranten nach dem Punktesystem.

### Altes Recht:

#### Kindernachzug, §§ 17, 20 AuslG: Anspruch auf Nachzug

- Allgemeine Bedingungen:
  - ausreichender Wohnraum
  - gesicherter Lebensunterhalt
  - kein Ausweisungsgrund
- Spezielle Bedingungen:
  - anerkannter Asylberechtigter (ein Elternteil reicht); *und*
  - das nachziehende Kind ist ledig und unter 18 Jahre  
*oder*
  - beide Eltern leben besitzen eine Aufenthaltsberechtigung oder Aufenthaltserlaubnis; *und*
  - das nachziehende Kind ist ledig und unter 16 Jahre

#### Nachzug nach Ermessen:

- Konventionsflüchtlinge
- sonstige Ausländer

### Neues Recht:

#### Kindernachzug, §§ 5, 27, AufenthG: Anspruch auf Nachzug

- Allgemeine Bedingungen:
  - ausreichender Wohnraum
  - gesicherter Lebensunterhalt
  - kein Ausweisungsgrund
- Spezielle Bedingungen:
  - anerkannter Asylberechtigter oder GFK-Flüchtling (ein Elternteil reicht); *und*
  - das nachziehende Kind ist ledig und unter 18 Jahre  
*oder*
  - Niederlassungserlaubnis als Hochqualifizierter oder nach Punktesystem (ein Elternteil reicht); *und*
  - das nachziehende Kind ist ledig und unter 18 Jahre  
*oder*
  - Kinder wandern zusammen mit Eltern ein  
*oder*
  - beide Eltern besitzen Niederlassungserlaubnis oder Aufenthaltserlaubnis; *und*
  - das nachziehende Kind ist ledig und unter 12 Jahre (Ausnahme möglich bei Nachweis von deutschen Sprachkenntnissen)

#### Nachzug nach Ermessen:

- sonstige Ausländer

## 1.2 Ehegattennachzug

Das System des Ehegattennachzugs hat sich kaum geändert. Verbessert hat sich die Rechtslage, wenn die Ehe erst nach der Einreise nach Deutschland begründet wurde. Bisher hat die Ausländerbehörde

den Nachzug nach ihrem Ermessen erlaubt oder verwehrt. Ein Anspruch bestand nicht. Nach dem neuen Recht ist für den Fall ein verbindlicher Anspruch auf Ehegattennachzug gegeben, wenn der in Deutschland lebende Ehegatte bereits seit fünf Jahren eine Aufenthaltserlaubnis besitzt.

### **Altes Recht:**

#### **Ehegattennachzug, §§ 17, 18 AuslG:**

- Allgemeine Bedingungen:
  - ausreichender Wohnraum
  - gesicherter Lebensunterhalt
  - kein Ausweisungsgrund
  
- Spezielle Bedingungen:
  - Aufenthaltsberechtigung  
*oder*
  - anerkannter Asylberechtigter  
*oder*
  - Aufenthaltserlaubnis reicht, wenn die Ehe schon vor der Einreise bestand.  
*oder*
  - in BRD Geborener/minderjährig Eingereister: wenn Aufenthaltsberechtigung oder -erlaubnis, 8 Jahre Aufenthalt und erreichte Volljährigkeit

### **Neues Recht:**

#### **Ehegattennachzug, §§ 5, 27, 29 AufenthG:**

- Allgemeine Bedingungen:
  - ausreichender Wohnraum
  - gesicherter Lebensunterhalt
  - kein Ausweisungsgrund
  
- Spezielle Bedingungen:
  - Niederlassungserlaubnis  
*oder*
  - anerkannter Asylberechtigter oder GFK-Flüchtling  
*oder*
  - Aufenthaltserlaubnis seit 5 Jahren, auch wenn Ehe erst nach Einreise geschlossen  
*oder*
  - Aufenthaltserlaubnis, Ehe bestand schon bei Einreise und ein Aufenthalt von über 1 Jahr zu erwarten

## **2. Familiennachzug zu Asylberechtigten und Konventionsflüchtlingen**

Anerkannte Asylberechtigte und Konventionsflüchtlinge haben einen Anspruch auf Familiennachzug. Die Altersgrenze der nachziehenden Kindern liegt bei 18 Jahren.

Der Familiennachzug wird nach wie vor von allgemeinen Voraussetzungen abhängig gemacht: Es muss ausreichender Wohnraum zur Verfügung stehen (§ 29 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG); der Lebensunterhalt muss gesichert sein (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG) und es darf kein Ausweisungsgrund vorliegen (§ 5 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG).

Nach § 29 Abs. 2 AufenthG kann für Asylberechtigte und Konventionsflüchtlinge die jedoch von der Voraussetzung der Lebensunterhaltssicherung (§§ 29 Abs. 2 i.V.m. 5 I Nr. 1 AufenthG) und dem Wohnraumerfordernis (§§ 29 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 Nr. 2 AufenthG) abgesehen werden. Bezogen auf Konventionsflüchtlinge ist insoweit eine Verbesserung gegenüber der bisherigen Praxis zu konstatieren.

## **3. Familiennachzug bei Aufenthalt aus sonstigen humanitären Gründen**

Neu ist, dass ein Familiennachzug »in den Fällen des § 25 Abs. 4 und 5 nicht gewährt« wird. Dieser völlige Ausschluss vom Familiennachzug wird mit dem lediglich vorübergehenden Charakter des Aufenthaltes bzw. mit der bestehenden Ausreisepflicht begründet. Hier orientiert sich das Zuwanderungsgesetz nicht an den praktischen Erfahrungen, dass der ursprünglich vorübergehenden Charakter des Aufenthalts einen jahrelangen Aufenthalt eben nicht ausschließt. Der generelle Ausschluss des Familiennachzugs geht daher an der Realität vorbei und dürfte einigen Anlass zur Klage vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte geben.

Ausländer, die nach der neuen Härtefallregelung ein Bleiberecht bekommen, sind übrigens nicht generell von der Familienzusammenführung ausgeschlossen.

Bei Flüchtlingen, die auf Grundlage der Europäischen Menschenrechtskonvention oder aus anderen Gründen Abschiebungsschutz erhalten, wird sich der Familiennachzug auch in Zukunft äußerst schwierig

gestalten. Zwar ist ihr Aufenthaltsstatus mit der Aufenthaltserlaubnis im Vergleich jedenfalls zur bisherigen Duldung deutlich aufgewertet. Praktisch wird ihnen dies in Punkto Familienzusammenführung jedoch nicht viel bringen. Von den allgemeinen Hürden abgesehen, darf bei ihnen der Nachzug nur »aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik« erteilt

werden. Aus der Gesetzesbegründung geht hervor, dass die familiäre Bindungen allein keinen Nachzug rechtfertigen, sondern weitere humanitäre Gründe erforderlich sind. Hier wurde eine unbestimmte Vorschrift geschaffen, die es den Ausländerbehörden ermöglicht, den Familiennachzug weitgehend zu begrenzen.

## VI. Arbeitsmarktzugang

Das Zuwanderungsgesetz hat den Ausschluss vom Arbeitsmarkt für viele Gruppen von Ausländern nicht beseitigt. Entgegen den DGB-Forderungen werden auch viele der bereits lange hier Lebenden weiterhin vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen bleiben. Das ist inakzeptabel. Menschen, die sich faktisch über längere Zeit hinweg in Deutschland aufhalten, weil sie letztlich nicht abgeschoben werden können, müssen einen Rechtsanspruch auf Arbeitsmarktzugang haben. Es macht keinen Sinn, eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen und damit ausländerrechtlich einen Schritt in Richtung Integration zu ermöglichen, wenn diese mit dem Mittel der Arbeitsmarktpolitik gleichzeitig behindert wird.

Nur für Asylberechtigte und Konventionsflüchtlinge sowie für Angehörige von Deutschen und generell für alle Personen mit Niederlassungserlaubnis gibt es eine unbeschränkte Arbeitserlaubnis. Sie sind damit Deutschen gleichgestellt. Menschen, die über den Familiennachzug nach Deutschland kommen, dürfen unter denselben Voraussetzungen arbeiten wie ihre Angehörigen.

Das Zuwanderungsgesetz sieht ansonsten eine Vielzahl von Hürden beim Arbeitsmarktzugang vor. Wie hoch sie sein werden und wie viele Betroffene letztendlich von der Aufnahme einer Arbeitstätigkeit abgehalten werden, hängt unter anderem davon ab, wie die Rechtsverordnung gestaltet wird, die die Einzelheiten des Arbeitsmarktzugangs regeln wird. Die entsprechende Vorschrift sieht vor, dass ein Aufenthaltstitel, der einem Ausländer die Ausübung einer Beschäftigung erlaubt, nur mit Zustimmung der Bundesanstalt erteilt werden darf, *soweit durch Rechtsverordnung nicht etwas anderes bestimmt ist*. Die vorgesehene Rechtsverordnung könnte also auch weniger restriktive Regelungen enthalten, als dies gesetzlich bisher vorgesehen ist.

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

Für folgende Personengruppen sieht es in Punkto Arbeitsmarktzugang schlecht aus: Personen die vorübergehenden Schutz genießen, die nach der Europäischen Menschenrechtskonvention und anderen Gründen vor Abschiebung geschützt sind, die eine Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen besitzen oder als Familienangehörige von Personen nachziehen, die selbst nur einen nachrangigen Arbeitsmarktzugang haben:

Die individuelle Vorrangprüfung, schon heute vielfach ein – auch von der Arbeitgeberseite abgelehntes – bürokratisches Hemmnis bei der Arbeitssuche, bleibt bestehen. Alternativ – wohl nur in Ausnahme-

fällen – kommt eine Arbeitserlaubnis für bestimmte Berufsgruppen bzw. Wirtschaftszweige in Betracht. In beiden Fällen allerdings ist eine regionale Arbeitsmarktprüfung vorgesehen.

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

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

## VII. Einwanderung/Arbeitsmigration

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

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

Die Regelungen zur Arbeitsaufnahme, vormals im Sozialgesetzbuch III enthalten, stehen künftig im neuen Aufenthaltsgesetz, das das bisherige Ausländergesetz ersetzt. Die bisherige begriffliche Unterscheidung zwischen der uneingeschränkten Arbeitsberechtigung und der nachrangigen sog. »Arbeitserlaubnis« fällt zukünftig weg. Dennoch wird es weiterhin eine Arbeitserlaubnis erster und eine zweiter Klasse geben.

Für Arbeitsmigrantinnen und -migranten aus dem Ausland werden verschiedene Zugangsmöglichkeiten eröffnet. Für Studenten wird die Möglichkeit vorgesehen, nach Abschluss des Studiums eine Arbeit aufzunehmen. »Hochqualifizierte« Ausländer können unter bestimmten Voraussetzungen sofort eine Niederlassungserlaubnis erhalten. Weiterhin besteht die Möglichkeit einer Zuwanderung im sogenannten Auswahlverfahren. Hierüber soll die Zuwanderung qualifizierter Erwerbspersonen, von denen ein Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung und die Integration in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik zu erwarten sind, im Rahmen eines Punktesystems erfolgen können. Erfolgreichen Bewerbern wird die Niederlassungserlaubnis erteilt. Ähnliches gilt für die Zuwanderung Selbständiger, insbesondere wenn sie das entsprechende Investitionsvolumen (1 Mio. Euro) mitbringen und mindestens 10 Arbeitsplätze schaffen. Eine andere Vorschrift ermöglicht die Anwerbung sogenannter Engpassarbeitskräfte, wenn hierfür ein »unabweisbarer Bedarf besteht und bevorrechtigte inländische Arbeitnehmer nicht zur Verfügung stehen.« Hierbei sollen die regionalen Gegebenheiten des Arbeitsmarktes eine Rolle spielen.

## VIII. Integration

Erstmals wird es nunmehr für Arbeitsmigranten, für nachziehende Familienangehörige und für anerkannte Flüchtlinge einen Rechtsanspruch auf Integrations- und Deutschkurse geben – allerdings auch die Pflicht zur Teilnahme. Hierbei gibt es für Migranten, Flüchtlinge und Aussiedler in Zukunft ein einheitliches Integrationsangebot. Bund und Länder teilen die Kosten für die Integrationskurse unter sich auf.

Personen mit einem humanitären Schutzstatus haben nur im Wege einer Kann-Regelung Zugang zu Integrationskursen. Dies ist zwar ein Fortschritt zum ersten Entwurf (dieser wollte den Zugang nur in besonderen Einzelfällen gestatten), fällt aber hinter die Vorschläge der Unabhängigen Zuwanderungskommission deutlich zurück.

Der Anspruch auf Integrationsleistungen ist, wie erwähnt, verbunden mit einem Zwang, die Integrationskurse wahrzunehmen: Das Zuwanderungsgesetz sieht (bei mangelhafter Teilnahme an Integrationskursen ohne »alternativen Integrationsbeweis«) Sanktionen auch im Bereich des Aufenthaltsrechts vor.

Problematisch erscheint die Tatsache, dass die politische Koordinierung der Integrationspolitik ausgerechnet als Aufgabe des Bundesinnenministeriums und des nachgeordneten Bundesamts für Migration und Flüchtlinge konzipiert ist. Die Gefahr liegt in einem ordnungspolitisch verkürzten Integrationsverständnis. Bei den Wohlfahrtsverbänden bestehen zu Recht Befürchtungen, dass diese stärkere »Verstaatlichung« der Integrationspolitik auch dazu führen könnte, dass die Integrationskurse künftig als Königsweg der Integration gelten werden und andere Angebote der Migrationsberatung und Migrationssozialarbeit zunehmend unter Legitimationsdruck geraten. Da die Finanzierung der Integrationskurse ein wichtiges Thema zwischen Bund und Ländern ist und Finanzierungsanstrengungen von beträchtlicher Größenordnung nötig sind, ist zu erwarten, dass die Integrationskurse als Pflichtangebot finanziert werden, die sonstige Migrationssozialarbeit als »Luxus« unter Druck geraten wird.

## IX. Zusammenfassende Bewertung des Zuwanderungsgesetzes

- Das Zuwanderungsgesetz sieht die Möglichkeit vor, die Opfer nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung als politisch Verfolgte im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention anzuerkennen. Damit wird auf die Kritik von PRO ASYL und vielen anderen Menschenrechtsorganisationen an der entsprechenden Schutzlücke reagiert. Es handelt sich – entgegen den Einwendungen der Opposition – um nicht mehr als die völkerrechtskonforme Auslegung der Genfer Flüchtlingskonvention und eine Annäherung an die überwiegende Staatenpraxis in Europa.
- Das Zuwanderungsgesetz führt die längst überfällige Härtefallregelung ein. Es kommt nun entscheidend auf die Umsetzung dieser Regelung an: Alle Bundesländer müssen Härtefallkommissionen einrichten. Die jeweiligen Verfahren sind großzügig den Bedürfnissen der Betroffenen anzupassen.
- Positiv zu bewerten ist die Tatsache, dass künftig Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention mit Asylberechtigten nach Artikel 16a GG in weiten Teilen gleichgestellt werden (Familienasyl). Allerdings geht dies einher mit einer für beide Gruppen geltenden Überprüfung des jeweiligen Status nach drei Jahren. Für Asylberechtigte entfällt künftig der Anspruch auf die unbefristete Aufenthaltserlaubnis.
- Zwar sieht das Zuwanderungsgesetz die Möglichkeit der Statusverbesserung für bestimmte bislang lediglich geduldete Ausländer vor, aber weiterhin besteht Grund zu der Befürchtung, dass durch eine Vielzahl problematischer Detailregelungen ein Großteil der potentiell Betroffenen von dieser Möglichkeit der Statusverbesserung ausgeschlossen bleiben wird. Als besonderes Hindernis erweist sich, dass der Zugang zu einem Aufenthaltsstatus versperrt ist, wenn die Ausreise der Betrof-

fenen möglich und zumutbar ist. Dies wird oftmals umstritten sein.

- Den Befürchtungen von PRO ASYL und anderen Nichtregierungsorganisationen, Tausende von Menschen könnten durch den Wegfall der bisherigen Duldung in die Illegalität getrieben werden, trägt das Zuwanderungsgesetz zumindest dadurch Rechnung, dass anstelle der bisherigen Duldung eine »Bescheinigung über die Aussetzung der Abschiebung« eingeführt wird. Deren Rechtsqualität ist jedoch unklar. Die »Bescheinigung« hat zum Teil die Charakteristika der bisherigen Duldung, zum Teil die einer Grenzübertrittsbescheinigung.
- Der Status der Menschen, die lediglich eine Bescheinigung über die Aussetzung der Abschiebung erhalten, liegt auf niedrigstem Niveau. Es ist zu befürchten, dass die oft kritisierte »Kettenduldung« durch eine »Kettenbescheinigung« abgelöst wird. Es ist nicht ausgeschlossen, dass die Betroffenen zudem einem unbefristeten Arbeitsverbot unterliegen werden.
- Das Zuwanderungsgesetz sieht vor, dass die Länder Ausreisepflichtige in neuen Lagern (»Ausreiseeinrichtungen«) unterbringen können. Hier wird Druck ausgeübt, um ihre Ausreise zu erzwingen. Die Ausreisezentren sind nicht die Alternative zur Abschiebungshaft, sondern ihre Ergänzung. Psychische Zermürbung ist die Taktik und das Abdrängen der hier Untergebrachten in die Illegalität das kaum verhohlene Ziel der »Ausreisezentren«.
- Mit Ausnahme der Asylberechtigten und Konventionsflüchtlinge bleibt der Arbeitsmarktzugang für viele andere Personengruppen schwierig und wird teilweise verschärft.
- Die menschenunwürdige Praxis der Abschiebungshaft wird unverändert in das Zuwanderungsgesetz übernommen, ebenso das vielfach kritisierte Flughafenasylverfahren.
- Das Kindeswohl wird weiter missachtet, indem die UN-Kinderrechtskonvention durch das Zuwanderungsgesetz nicht umgesetzt wird.
- Mit der zu begrüßenden Abschaffung des Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten bleibt auch die Weisungsungebundenheit der Entscheider auf der Strecke.
- Eine unabhängige Verfahrensberatung, wie von Wohlfahrtsverbänden und anderen Nichtregierungsorganisationen seit langem als notwendiger Bestandteil eines fairen Asylverfahrens gefordert, sieht auch das Zuwanderungsgesetz nicht vor.
- Das Thema der Menschen in der Illegalität wird weiter verdrängt. Noch nicht einmal den Forderungen der Kirchen nach der Sicherung sozialer Mindeststandards auch für diese Personengruppen wird Rechnung getragen.
- Mit dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes muss eine Bleiberechtsregelung für langjährig hier lebende Ausländer ohne gesicherten Aufenthaltsstatus verbunden werden.