

# PRO ASYL

Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für Flüchtlinge e.V.

---

Marei Pelzer  
Rechtspolitische Referentin  
Kontakt: mp@proasyl.de  
Tel.: 069 / 230688

Frankfurt am Main, 4. August 2008

## **Stellungnahme zur Einrichtung einer Härtefallkommission nach § 23a AufenthG in Hessen**

- Antrag der Fraktion der CDU und der FDP betreffend Härtefallkommission nach § 23a des Aufenthaltsgesetzes, Drucksache 17/57
- Dringlicher Antrag der Fraktion der SPD betreffend Änderung der Verordnung zur Einrichtung einer Härtefallkommission, Drucksache 17/79
- Gesetzentwurf der Faktion Bündnis 90/Die Grünen für ein Gesetz zur Einrichtung einer Härtefallkommission (Härtefallkommissionsgesetz HFKG), Drucksache 17/109

Die Härtefallregelung gem. § 23a AufenthG ermöglicht es, dass einem Ausländer, der vollziehbar ausreisepflichtig ist, abweichend von den in diesem Gesetz festgelegten Erteilungs- und Verlängerungsvoraussetzungen für einen Aufenthaltstitel eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird. Vorausgesetzt wird allerdings, dass die jeweilige Landesregierung eine Härtefallkommission eingerichtet hat. Dies ist mittlerweile in allen Bundesländern geschehen. In Hessen hat sich die Härtefallkommission am 21. April 2005 konstituiert. Lediglich Hessen und Hamburg haben die Kompetenzen zur Feststellung eines Härtefalls dem jeweiligen Petitionsausschusses des Landtags übertragen. In den anderen Bundesländern wurden nichtparlamentarische Härtefallkommissionen eingerichtet, deren Mitglieder sich aus staatlichen und nichtstaatlichen Vertretern zusammensetzen. Durch die oben aufgeführten Anträge bzw. den Gesetzentwurf liegen nun Vorschläge vor, die Konzeption einer Härtefallkommission in Hessen zu verändern.

### **Gesetzgebungskompetenz des Landesgesetzgebers**

§ 23a AufenthG ermächtigt die Landesregierung zur Einrichtung einer Härtefallkommission und zur Regelung der Verfahren und materiellrechtlicher Anforderungen .

Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen schlägt vor, die Einrichtung und das Verfahren per Gesetz – also nicht per Rechtsverordnung der Landesregierung - vorzunehmen.

Festzustellen ist, dass auch der Landesgesetzgebers die verfassungsrechtliche Kompetenz hat, ein solches Gesetz zu erlassen.

Artikel 80 Abs. 4 GG lautet:

---

Postfach 16 06 24  
60069 Frankfurt / Main

Telefon: 069/23 06 88  
Telefax : 069/230650

internet: <http://www.proasyl.de>  
e-mail: [proasyl@proasyl.de](mailto:proasyl@proasyl.de)

„Soweit durch Bundesgesetz oder auf Grund von Bundesgesetzen Landesregierungen ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen, sind die Länder zu einer Regelung auch durch Gesetz befugt.“

Die Einrichtung einer Härtefallkommission und die Regelung des Verfahrens und weiterer Bedingungen durch Gesetz sind also zulässig. Aus demokratischen Gründen ist eine Regelung durch den Gesetzgeber als Souverän zudem auch vorzugswürdig.

### Zusammensetzung der Härtefallkommission

Zur Zusammensetzung der neuen hessischen Härtefallkommission werden folgende Vorschläge gemacht:

CDU/FDP Fraktion	SPD Fraktion	Fraktion Bündnis 90/Die Grünen
Staatliche und nicht staatliche Vertreter	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Je ein Vertreter/eine Vertreterin der im Hessischen Landtag vertretenen Fraktionen,</li> <li>- ein Vertreter/eine Vertreterin des hessischen Innenministeriums,</li> <li>- ein Vertreter/eine Vertreterin der kommunalen Spitzenverbände ,</li> <li>- je ein Vertreter/eine Vertreterin der evangelischen und der katholischen Kirche,</li> <li>- zwei Vertreter/Vertreterinnen der Liga der freien Wohlfahrtspflege in Hessen,</li> <li>- ein Vertreter/eine Vertreterin des hessischen Flüchtlingsrats,</li> <li>- ein Vertreter/eine Vertreterin der Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte in Hessen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- zwei Vertreterinnen oder Vertretern der Kirchen,</li> <li>- zwei Vertreterinnen oder Vertretern der Liga der freien Wohlfahrtspflege,</li> <li>- einer Vertreterin oder einem Vertreter des Hessischen Flüchtlingsrates,</li> <li>- einer Vertreterin oder einem Vertreter von Amnesty International,</li> <li>- einer Vertreterin oder einem Vertreter der Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte Hessen (AGAH),</li> <li>- einer Vertreterin der Beratungseinrichtungen für Frauen auf Vorschlag der Landesarbeitsgemeinschaft der hessischen Frauenbüros,</li> <li>- einer Vertreterin oder einem Vertreter der Beratungseinrichtungen für Opfer von Menschenhandel auf Vorschlag der vom Land Hessen geförderten, auf diesem Gebiet tätigen Organisationen,</li> <li>- einer Vertreterin oder einem Vertreter des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport, die bzw. der nicht für die Fachaufsicht über die Ausländerbehörden zuständig ist,</li> <li>- sowie einer Vertreterin oder einem Vertreter mit medizinischem Sachverstand auf Vorschlag der Landesärztekammer und</li> <li>- einer Vertreterin oder einem Vertreter der Kommunen auf Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände</li> </ul> <p>zusammensetzt.</p>

Die Zusammensetzung der Härtefallkommissionen spielt eine wichtige Rolle. Sie ist in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich. Beteiligt sind u.a. Vertreter der Landesinnenministerien, der Sozial- und Integrationsministerien, der Kommunen, der Ausländerbeauftragten, der Kirchen, der Wohlfahrtsverbände und von Flüchtlingsorganisationen.

Der einhellige Vorschlag von CDU, FDP, SPD und Bündnis 90/Die Grünen, dass künftig auch in Hessen die Härtefallkommission nicht mehr nahezu personenidentisch mit dem Petitionsausschuss sein soll, ist zu begrüßen. Aus Gründen der Gewaltenteilung und des Demokratieprinzips sollten die Aufgaben der Härtefallkommission nicht von einem parlamentarischen Gremium wahrgenommen werden. Die Feststellung eines Härtefalls, die

durch die Kommission vorgenommen wird, stellt die Feststellung eines Tatbestandsmerkmals gem. § 23a AufenthG dar. Es handelt sich um exekutive Tätigkeiten.

Das Parlament sollte seine Kontrollfunktion wahrnehmen und die Tätigkeiten der Härtefallkommission überwachen, allerdings nicht deren Aufgaben durch den Petitionsausschluss selbst wahrnehmen.

Die Einbeziehung von gesellschaftlichen Akteuren, die im Flüchtlings- und Migrationsbereich tätig sind, ist sehr zu begrüßen. Diese Akteure können ihre besondere Sachkunde in die Tätigkeit der Härtefallkommission einbringen. Die von SPD und Bündnis 90/Die Grünen genannten Organisationen erfüllen dieses Kriterium.

Da in vielen Fällen, die in denen ein Härtefall i.S.v. § 23a AufenthG vorliegen könnte, psychische oder andere Erkrankungen vorliegen, ist der Vorschlag von Bündnis 90/Die Grünen zu begrüßen, ein Mitglied mit medizinischem Sachverstand in die Härtefallkommission zu berufen.

Die von Bündnis 90/Die Grünen vorgeschlagenen Zusammensetzungen erscheint sachgerecht.

### **Aufwandsentschädigung**

Da die Arbeit in Härtefallkommissionen nicht selten zeitaufwendig ist und von den nicht-staatlichen Vertretern ehrenamtlich geleistet wird, sollte für nichtstaatliche Vertreter eine finanzielle Aufwandsentschädigung vorgesehen sein.

### **Geschäftsstelle**

Der Gesetzentwurf von Bündnis 90/Die Grünen sieht die Einrichtung einer Geschäftsstelle vor. Dies ist zu begrüßen. Zur Vor- und Nachbereitung der Sitzungen der Härtefallkommission ist eine Zuarbeit durch die Geschäftsstelle notwendig.

### **Vorprüfungsausschluss**

In § 3 Abs. 2 des Gesetzesentwurfs von Bündnis 90/Die Grünen ist vorgesehen, einen Vorprüfungsausschuss einzurichten, der aus einem Vertreter der Geschäftsstelle und zwei Vertretern der Kommission besetzt ist.

Ein Vorprüfungsausschuss einzurichten, hat sich in anderen Bundesländern bewährt, um eine Überlastung der Härtefallkommission zu vermeiden.

Damit keine einseitigen Vorentscheidungen zustande kommen, sollte ausdrücklich geregelt werden, dass einer der Mitglieder der Härtefallkommission, die in den Vorprüfungsausschuss entsandt werden, ein nichtstaatlicher Vertreter sein sollte.

### **Verfahrensgrundsätze**

Es sollte geregelt werden, dass die Verfahrensgrundsätze und die Geschäftsordnung der Härtefallkommissionen zu veröffentlichen sind.

Eine Veröffentlichung fördert die demokratische Auseinandersetzung um die Arbeit der Härtefallkommission und erleichtert es zudem für die potentiell von der Härtefallregelung Begünstigten deren Entscheidungsmaßstäbe nachvollziehen zu können

### **Verfahren**

§ 4 des Gesetzesentwurfs von Bündnis 90/Die Grünen sieht Regelungen zum Verfahren vor. Die in Absatz 1 vorgesehenen Regelungen entsprechen den Vorgaben von 23a AufenthG.

PRO ASYL hat während des Gesetzgebungsverfahrens des Zuwanderungsgesetzes viele der in § 23a AufenthG enthaltenen Beschränkungen zulasten der Betroffenen kritisiert.

Zu kritisieren ist, dass die Härtefallregelung die Betroffenen nicht mit subjektiven Rechten ausstattet. Es handelt sich lediglich um ein Gnadenrecht, auf dessen Gewährung die betroffenen Migrant/innen und Flüchtlinge oftmals keinen Einfluss haben.

Besonders gravierend für die Rechte der Betroffenen ist, dass Entscheidungen nach der Härtefallregelungen nach dem Gesetzeswortlaut nicht vor Gericht angreifbar sind. Die Rechtssubjektivität der Betroffenen wird hierdurch stark eingeschränkt.

Die hier kritisierten Regelungen sind vom Bundesgesetzgeber vorgegeben und deswegen auf Ebene des Landes Hessen nicht korrigierbar. Wünschenswert wäre deswegen, dass sich das Land Hessen für eine Verbesserung der Rechte der Betroffenen auf Bundesebene – etwa im Rahmen einer Bundesratsinitiative – einsetzt.

### **Zurückstellung aufenthaltsbeendender Maßnahmen**

Die in § 6 des Gesetzesentwurfs von Bündnis 90/Die Grünen vorgesehene Regelung, wonach die zuständige Stelle aufenthaltsbeendende Maßnahmen bis zur Entscheidung zurückzustellen sind, sind sehr zu begrüßen. Die Aussetzung der Abschiebung ist zwingend notwendig, damit bei vorliegenden Härtefällen nicht durch die Ausländerbehörden durch Vollzug der Abschiebung vollendete Tatsachen geschaffen werden, die im Nachhinein nur schwer rückgängig zu machen sind.

### **Beschlussfassung der Härtefallkommission**

Die in § 7 des Gesetzesentwurfs von Bündnis 90/Die Grünen aufgestellten Verfahrensweisen zur Beschlussfindung sind zu begrüßen.

Denkbar wäre ein Quorum der anwesenden Kommissionsmitglieder für die Beschlussfähigkeit festzulegen. Allerdings erscheint es ausreichend, wenn dies durch die Geschäftsordnung, die sich die Kommission selbst gibt, geregelt wird.

Beschlüsse der Härtefallkommission sollten mit einfacher Mehrheit getroffen werden. So wird die Handlungsfähigkeit der Kommission am besten gewährleistet.

### **Umsetzung der Ersuchen der Härtefallkommission**

Der Gesetzesentwurf von Bündnis 90/Die Grünen sieht in § 8 Abs. 2 vor, dass das Hessische Innenministerium über die Erteilung oder Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis entscheidet. In einigen Bundesländern wurde die Erteilungs- bzw. Verlängerungsbefugnis den Ausländerbehörden übertragen, so z.B. in Nordrhein-Westfalen.

Der Ansatz im Gesetzesentwurf von Bündnis 90/Die Grünen ist allerdings vorzugswürdig, da er eine landesweit einheitliche Praxis gewährleisten kann.

Insgesamt sollte darauf gedrungen werden, dass in den Fällen, in denen die Härtefallkommission einen Härtefall festgestellt hat und ein Ersuchen gestellt hat, die Aufenthalts-

erlaubnis auch erteilt wird. Die in manchen Bundesländern bestehende Praxis, dem Votum der Härtefallkommission zum Teil nicht zu folgen, sollte weitestgehend vermieden werden. Sie widerspricht Sinn und Zweck der Härtefallregelung. Demnach soll in Fällen, in denen alle sonstigen Legalisierungsmöglichkeiten gescheitert sind, aufgrund des festgestellten Härtefalls die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis möglich sein. Eine Ablehnung der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis aus allgemeinen ausländerrechtlichen Erwägungen ist von daher sinnwidrig.

Die im Gesetzesentwurf von Bündnis 90/Die Grünen vorgeschlagene verfahrensmäßige Herangehensweise, die eine Begründungspflicht vorsieht, ist ein Ansatz, der zwar eine Bindungswirkung nicht zwingend vorsieht, allerdings begründungslosen Ablehnungen entgegenwirkt.

### **Ausschluss des Rechtsweges**

Der in § 9 des Gesetzesentwurfs von Bündnis 90/Die Grünen formulierte Ausschluss des Rechtsweges ist bereits in der bundesgesetzlichen Grundlage geregelt worden und damit überflüssig. In der Sache wäre es wünschenswert, auf Bundesebene auf eine Abschaffung des Rechtswegsausschlusses hinzuwirken (s.o.).

### **Verschwiegenheitspflicht**

Die in § 10 des Gesetzesentwurfs von Bündnis 90/Die Grünen geregelte Verschwiegenheitspflicht ist grundsätzlich zu unterstützen. Die Verschwiegenheitspflicht sollte jedoch vor allem dazu dienen, die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen zu schützen. Die im Gesetzesentwurf vorgeschlagene Regelung erscheint zu weitgehend. Zum Beispiel sollten die Mitglieder der Öffentlichkeit über die Fallzahlen und deren Erfolgsquoten berichten dürfen. Die Mitglieder der Härtefallkommission sollten also nur bezogen auf die zu beratenden Fälle zur Verschwiegenheit verpflichtet sein. Eine Konzeption als Geheimgremium würde demokratischen Grundsätzen widersprechen.

### **Sicherung des Lebensunterhalts**

Der Antrag der SPD-Fraktion sieht vor, dass die Empfehlung unter Berücksichtigung des Umstandes erfolgen kann, ob die Ausländerin oder der Ausländer den Lebensunterhalt sichern kann oder ob eine Verpflichtungserklärung nach § 68 des Aufenthaltsgesetzes abgegeben worden ist.

Diese Regelung entspricht § 23a S. 2 AufenthG.

In der Praxis ist es für die betroffenen Personengruppen oftmals ein großes Problem, die Voraussetzung der Lebensunterhaltssicherung erfüllen zu können. Wenn es sich zum Beispiel um Personen handelt, die aufgrund von Kriegserlebnissen im Herkunftsland traumatisiert und deswegen arbeitsunfähig sind, ist eine eigenständige Lebensunterhaltssicherung nicht möglich. In der Praxis wird dann oftmals eine Verpflichtungserklärung des sozialen Umfeldes verlangt. Hier werden staatliche Aufgaben auf Private abgewälzt und zudem die aufenthaltsrechtliche Begünstigung von dem willkürlichen Kriterium, ob ein entsprechend finanziell potentes Umfeld vorhanden ist, abhängig gemacht. Dies ist unter Gleichheitsaspekten nicht sachgerecht.

Hinzu kommt, dass die Anzahl der Personen, die von der Härtefallregelung begünstigt wird, verhältnismäßig gering ist. Deswegen sollte eine Regelung gefunden werden, die das Ermessen derartig bindet, dass die Lebensunterhaltssicherung nicht regelmäßig zur Bedingung der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 23a AufenthG macht.