

Stellungnahme
der Bundesarbeitsgemeinschaft
der Freien Wohlfahrtspflege
zum Referentenentwurf eines Zuwanderungsgesetzes
vom 03.08.2001

(Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern vom 03.08.2001 für ein Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthaltes und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern [Zuwanderungsgesetz – ZuwG])

Grundsätzliche Bemerkungen

Die in der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V. (BAGFW) vertretenen Wohlfahrtsverbände Arbeiterwohlfahrt, Deutscher Caritasverband, Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband, Deutsches Rotes Kreuz, Diakonisches Werk der EKD und Zentrale Wohlfahrtsstelle der Juden engagieren sich seit Jahrzehnten in der Arbeit mit Migrantinnen und Migranten. Sie haben sich deshalb im Rahmen der aktuellen Zuwanderungsdebatte wiederholt gemeinsam oder einzeln für eine Verbesserung der Rechtsposition und Lebenssituation von Migrantinnen und Migranten ausgesprochen und eine umfassende, nachhaltige und systematische Zuwanderungs- und Integrationspolitik gefordert. Zu verweisen ist diesbezüglich insbesondere auf das „Integrationspolitische Memorandum“ der BAGFW vom 26.10.2000 sowie die „Stellungnahme für die Unabhängigen Kommission Zuwanderung“ vom 14.05.2001.

Der Referentenentwurf (RE) wird im folgenden vor allem anhand seiner Zielsetzungen (insbes. Ermöglichung Arbeitskräftezuwanderung und Steuerung Zuzug, Verbesserung Integration, Vereinfachung Ausländerrecht und Aufenthaltsrecht), der Empfehlungen der Zuwanderungskommission und der Positionen der in der BAGFW zusammengeschlossenen Wohlfahrtsverbände bewertet. Zentral ist, wieweit der RE den Anforderungen einer modernen Zuwanderungspolitik, einer umfassenden und systematischen Integrationsförderung sowie den völkerrechtlich und humanitär gebotenen Aufnahmeverpflichtungen gerecht wird.

Die Wohlfahrtsverbände haben die Vorstellungen der Zuwanderungskommission bei Kritik an einzelnen Punkten im wesentlichen begrüßt. Die durch den Kommissionsbericht geweckten Erwartungen finden sich aber im RE nur zum geringen Teil erfüllt. Zu begrüßen ist, daß der RE das Bemühen der Bundesregierung widerspiegelt, vom Anwerbestopp zu einer gesteuerten Zuwanderung von Arbeitskräften zu kommen. Dem stehen aber erhebliche Verschärfungen im Bereich der humanitären Aufnahme und unzureichende integrationspolitische Regelungen gegenüber.

Zwar wird der Anwerbestopp beendet, werden Steuerungsmöglichkeiten für die Arbeitskräftezuwanderung entwickelt und einige Anpassungen an die migrationsrechtlichen Vorgaben der EU vorgenommen. Für ein wirkliches Gesamtkonzept fehlen aber folgende wichtige und wesentliche Teile: eine umfassende Integrationskonzeption, die nicht auf den Erwerb der deutschen Sprache und Gesellschaftskunde reduziert wird; eine nachholende Integrationspolitik für länger in Deutschland lebende Ausländer, deren Einbeziehung ebenso wie die der Aussiedler kaum oder gar nicht vorgesehen ist; ein differenziertes Instrumentarium der Integrationsförderung mit einer impulsgebenden finanziellen Grundausstattung statt drei Paragraphen und Vorgaben von Kostenneutralität; eine Klärung der Aufgaben- und Finanzierungsverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Dies ist in Anbetracht des von der SPD-Bundestagsfraktion geforderten „Jahrzehnts der Integration“ nicht nachvollziehbar. Vor dem Hintergrund eindeutiger demographischer und ökonomischer Prognosen ist die Formulierung eines „Zuwanderungsbegrenzungsgesetzes“ mit einer Vielzahl von Ermessensklauseln kaum zukunftsfähig.

Auf erhebliche Bedenken stoßen die integrationspolitisch unakzeptable Wiedereinführung der Arbeitskräftezuwanderung nach dem Rotationsprinzip (Art. 1, § 8, Abs. 2 RE), die Schaffung neuer Integrationsbarrieren für länger in Deutschland lebende Migrantinnen und Migranten, die Einschränkungen beim Familiennachzug, die - ne-

ben einigen positiven Regelungen - vorgesehenen zahlreichen Verschlechterungen für Flüchtlinge und die zeitliche und inhaltliche Ausweitung des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG).

Damit und durch die nach wie vor vielen polizei- und ordnungsrechtlich geprägten und auf „Fremdenabwehr“ zielenden Regelungen wird der Eindruck erweckt, nur wenige Migrantengruppen seien willkommen und eine weitere Zuwanderung sei nicht erwünscht. Dies entspricht weder dem propagierten Bild eines „weltoffenen, um die besten Köpfe konkurrierenden Deutschlands“ noch dem von der Zuwanderungskommission geforderten grundsätzlichen Perspektivwechsel.

Im Blick auf den Kabinettsentwurf halten wir deshalb erhebliche Nachbesserungen, insbesondere der integrationspolitischen und humanitären Teile, für geboten.

Die Zusammenfassung verschiedener Gesetze in ein Artikelgesetz ist grundsätzlich positiv zu werten. Die völlige Überarbeitung des bisherigen Ausländergesetzes und die Einfügung in das Artikelgesetz bringt jedoch eine Vielzahl von Veränderungen, die in ihrer Wirkung und Systematik nur schwer zu durchschauen sind und einer gründlichen Analyse bedürfen. Da dies im vorgegebenen Zeitrahmen nicht möglich ist, beschränkt sich diese Stellungnahme auf einige zentrale und auf den ersten Blick feststellbare Verbesserungen bzw. Mängel. Ergänzend ist auf die o.g. Positionspapiere der BAGFW und Stellungnahmen einzelner Mitgliedsverbände der BAGFW zum RE hinzuweisen.

Wir gehen davon aus, daß für den für Ende September vorgesehenen Kabinettsentwurf ausreichend Zeit zur Prüfung und Stellungnahme vorgesehen ist und daß die in der BAGFW zusammengeschlossenen Wohlfahrtsverbände weiter in das Gesetzgebungsverfahren einbezogen und insbesondere auch bei der Planung und Implementierung von neuen Integrations- und Beratungsangeboten aufgrund ihrer langjährigen Erfahrungen beteiligt werden.

1. Rahmenbedingungen der Einwanderung und des Aufenthalts

Gesteuerte Zuwanderung von Arbeitskräften und Rotationsprinzip

Die in der BAGFW zusammengeschlossenen Wohlfahrtsverbände haben sich zwar dafür ausgesprochen, neue Möglichkeiten der Zuwanderung zu Erwerbszwecken zu schaffen, wie dies der RE auch vorsieht (Art. 1, §§ 18-21 RE), dabei aber gefordert, daß die alten Fehler der am Rotationsprinzip orientierten Anwerbepolitik nicht wiederholt werden dürfen. Allen angeworbenen Arbeitnehmern sollte im Blick auf klare Zukunftsperspektiven eine Option auf ein Daueraufenthaltsrecht eingeräumt werden. Der RE sieht die Möglichkeit vor, die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis von vornherein auszuschließen (Art. 1, § 8 Abs. 2 RE), ohne daß hierfür klare, das Ermessen der zuständigen Behörden begrenzende Kriterien genannt werden. Damit wird die Wiedereinführung des Rotationsprinzips ermöglicht, das die soziale Existenz der Angeworbenen ausblendet und integrationspolitisch inakzeptabel ist. Art. 1, § 8 Abs. 2 RE ist deshalb zu streichen.

Verfestigung des Aufenthaltes

Von zentraler Bedeutung für die Bewertung des RE ist die Frage, welche Veränderungen und Möglichkeiten der Aufenthaltsverfestigung das Aufenthaltsgesetz (Art. 1 RE) vor allem für die bereits hier lebenden Migrantinnen und Migranten bringt.

Der neue Aufenthaltstitel der Niederlassungserlaubnis (Art. 1, § 9 RE) beinhaltet zwar eine bessere Rechtsposition. Die vorgesehenen Voraussetzungen zu seiner Erteilung (Art. 1, § 9 Abs. 2 RE) sind aber so umfangreich, daß ein Großteil der derzeit ca. 1,7 Mio. Personen mit befristeter Aufenthaltserlaubnis keinen Anspruch auf diese Aufenthaltsverfestigung erreichen kann. Zukünftig wird die Erteilung an die zusätzlichen Bedingungen ausreichender Kenntnisse der deutschen Sprache und Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung geknüpft. Es wäre ein integrationspolitisch verheerendes Signal, von bereits seit langem hier lebenden Ausländern nunmehr die Teilnahme an einem Sprach- und Integrationskurs als Voraussetzung für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis zu verlangen. Daher muß klar geregelt sein, daß diese Anforderungen für seit längerem in Deutschland lebende Migrantinnen und Migranten, insbesondere für Angehörige der ersten Zuwanderergeneration, nicht gelten.

Sowohl bei der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis wie auch beim Erwerb der Niederlassungserlaubnis spielen künftig Sprachkenntnisse bzw. die Teilnahme an Integrationsmaßnahmen eine wesentliche Rolle. Teilnahmepflichtig sind nach Art. 1, § 45 Abs. 1 RE alle, die einen Anspruch haben. Von der Teilnahmepflicht ausgenommen ist, wer sich auf einfache Weise in deutscher Sprache mündlich verständigen kann und seit 5 Jahren eine Aufenthaltserlaubnis hat. Damit soll wohl der sog. 1. Zuwanderergeneration entgegengekommen werden. Unklar ist allerdings, durch wen und wie die Sprachkenntnisse festgestellt werden. Da sich die Nichtteilnahme gem. Art. 1, § 8 Abs. 2 RE auf die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis auswirkt, sollte das schwer überprüfbare Erfordernis der einfachen Sprachkenntnisse in Art. 1, § 45 Abs. 1 RE entfallen.

Desweiteren empfehlen wir aus integrationspolitischen Erwägungen, im Rahmen der Verpflichtung zur Teilnahme an den Integrationskursen ganz auf Sanktionen zu verzichten und die Anreize zu verbessern (v.a. beim Zugang zum Arbeitsmarkt, bei der Familienzusammenführung und bei den Fristen zum Niederlassungsrecht).

Leider wurde die Empfehlung der Zuwanderungskommission nicht aufgegriffen, Migrantinnen und Migranten, die vor dem Anwerbestopp 1973 zugewandert sind, die Einbürgerung durch Befreiung vom Nachweis deutscher Sprachkenntnisse und Hinnahme von Mehrstaatigkeit zu erleichtern. Eine solche nachholende Integrationspolitik halten wir für dringend geboten.

Besonderer Ausweisungsschutz für Kinder und Jugendliche

Nach wie vor erhalten in Deutschland geborene oder aufgewachsene Kinder, Jugendliche und Heranwachsende aus Migrantenfamilien entgegen den Empfehlungen der Zuwanderungskommission keinen absoluten Ausweisungsschutz (Art. 1, §§ 53-56 RE). Damit kommt Deutschland weiterhin seiner Verantwortung für alle in Deutschland aufgewachsenen Kinder und nicht Jugendlichen nicht nach.

Freizügigkeit von Unionsbürgern (Art. 2 RE)

Die Zusammenfassung und Bündelung der Regelungen für Unionsbürger im neuen Freizügigkeitsgesetz/EU führen zur besseren Überschaubarkeit. Positiv ist auch die Abschaffung der Aufenthaltserlaubnispflicht für Unionsbürger und ihre jeweiligen Familienangehörigen mit Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates (Art. 2, § 2 Abs. 4 Satz 1 RE). Sie ist ein weiterer Schritt zur Integration und Angleichung der Rechtsstellung der Unionsbürger aus anderen Mitgliedsstaaten der EU in Deutschland. Bedauerlich ist, daß für drittstaatsangehörige freizügigkeitsberechtigte Familienmitglieder an der Aufenthaltserlaubnis-EU festgehalten wird (Art. 2, § 2 Abs. 4 Satz 2). Auf diese Weise werden ohne jede Not zwei Klassen von Freizügigkeitsberechtigten geschaffen und freizügigkeitsberechtigte drittstaatsangehörige Familienmitglieder diskriminiert.

Grundsätzlicher Perspektivwechsel

Über eine Vielzahl von Kann-Bestimmungen und unbestimmten Rechtsbegriffen sollten starre Normierungen abgebaut werden. Dieses Bemühen kollidiert jedoch mit dem Ziel einer größeren Transparenz und mehr Rechtssicherheit für die Migrantinnen und Migranten. Rechtsunsicherheit, Abhängigkeit von der örtlichen Behörde und eine große Auslegungsvielfalt mit einer Vielzahl von Widersprüchen und Verwaltungsgerichtsverfahren werden die Folge sein.

Mit der Möglichkeit der Beschränkung des Aufenthaltstitels mit Auflagen, insbesondere einer räumlichen Beschränkung, wird die Praxis der Bevormundung von Ausländern durch die Ausländerbehörden fortgeschrieben. In Bezug auf das Kindergeld und Erziehungsgeld bleibt es bei einer erheblichen Ungleichbehandlung mit Inländern. Mittel aus dem Kinder- und Jugendhilfegesetz, die eigentlich auch der Integration dienen sollen, sind weiterhin Grund für desintegrative Maßnahmen (Art. 1, § 55 Abs. 2 Ziff. 7 RE), wie sie z.B. mögliche Ermessensausweisungen (Art. 1, § 55 Abs. 2 Nr. 7 RE) darstellen. Außerdem wurde versäumt, die rechtliche Handlungsfähigkeit junger Ausländer und Flüchtlinge auf 18 Jahre anzuheben (Art. 1 § 78 Abs. 1 RE sowie § 12 Abs. 1 AsylVfG).

Bezüglich der Abschiebungshaft (Art.1, § 62 RE) gibt es bei den gesetzlichen Rahmenbedingungen keine Verbesserung. Es wurde versäumt, zu verkürzten und damit verhältnismäßigeren Fristen zu kommen, die Inhaftierung von Kindern und Jugendlichen auszuschließen sowie Formulierungen zu finden, die den exzessiven Gebrauch des Instrumentes der Abschiebungshaft in der Praxis eindämmt. In Ergänzung zur Abschiebungshaft sind „Ausreiseeinrichtungen“ für vollziehbar Ausreisepflichtige vorgesehen. Unter den Bedingungen solcher Sammelunterkünfte wird es kaum eine vernünftige Rückkehr- oder sonstige Beratung geben können. Vielmehr dürften viele Betroffene angesichts drohender Einweisung nun erst recht untertauchen.

Unnötig und unverhältnismäßig ist die nach Art. 1, § 89 RE vorgesehene Beschränkung der Datenschutzrechte von Ausländern. Dies, wie auch die Möglichkeit, Fingerabdrücke, Lichtbilder und Messungen z.B. bei der Einreise oder Visaerteilung anzufertigen (Art.1, § 49 Abs. 4 RE), und die zahlreichen polizei- und ordnungsrechtlichen, auf Fremdenabwehr gerichteten Regelungen und Formulierungen stehen im Widerspruch zu dem von der Zuwanderungskommission geforderten notwendigen grundsätzlichen Perspektivwechsel.

2. Familiennachzug

Der verfassungsrechtlich gebotene Schutz von Ehe und Familie ist ein hohes Gut. Sowohl der 6. Familienbericht der Bundesregierung und der diesbezügliche Entschließungsantrag von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drucksache 14/6169) als auch die Zuwanderungskommission betonen die wichtige Rolle der Familien für den Integrationsprozeß. Deshalb haben Regelungen zum Familiennachzug und zur Wahrung der Familieneinheit eine große Bedeutung. Dieser Bedeutung wird der RE nicht gerecht.

Eine Differenzierung des Nachzugsalters je nach Aufenthaltstitel der Eltern oder Zeitpunkt der Zuwanderung (Art. 1, § 32 RE) verstößt gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz und den verfassungsrechtlich gebotenen Schutz der Familie. Es ist nicht nachvollziehbar, warum Kinder von Asylberechtigten, Hochqualifizierten mit Niederlassungserlaubnis und Zuwanderern im Auswahlverfahren anders behandelt werden sollen, als Kinder von Selbständigen und anderen Ausländern mit Niederlassungs- oder Aufenthaltserlaubnis und große Teile der länger hier lebenden Migrantinnen und Migranten. Die Begrenzung des Nachzugsalters von Kindern der letztgenannten Gruppe auf 12 Jahre ist zudem integrationspolitisch verfehlt. Diese Regelung würde auch oftmals zum Abbruch einer begonnenen Ausbildung im Herkunftsland führen, da andernfalls die Altersgrenze für den Nachzug überschritten wird. Auch in Entsprechung zum diesbezüglichen EU-Richtlinienentwurf sollte deshalb der Kindernachzug generell bis zum 18. Lebensjahr und auch zu nur eine Elternteil möglich sein.

Zu begrüßen ist die Schaffung eines Rechtsanspruches auf Familiennachzug auch für Konventionsflüchtlinge (Art. 1, §§ 30 und 32 RE) und die Neuregelung, dass bei einem Zuzug nach Deutschland im Familienverband auch minderjährige Kinder bis 18 Jahre einen Aufenthaltstitel erhalten (Art. 1, § 32 Abs. 1 Ziff. 3 RE).

3. Integration

Grundsätzlich zu begrüßen ist, daß in Art. 1, § 44 RE erstmals für Ausländer ein Anspruch auf Teilnahme an einem Integrationskurs eingeräumt wird. Das ist ein wichtiges Signal. Nicht nachvollziehbar ist, warum Personen, die eine Aufenthaltserlaubnis nach Art. 1, § 25 Abs. 3 RE erhalten haben, davon ausgeschlossen sein sollen, obwohl diese Personengruppe erfahrungsgemäß i.d.R. im Bundesgebiet verbleibt. Unklar ist auch, ob bzw. in welchem Umfang bereits lange in Deutschland lebende Migranten einen Anspruch auf Teilnahme haben werden.

Eingeschränktes Integrationsverständnis und –instrumentarium

Es ist völlig unzureichend, die Integrationsförderung auf die Förderung des Erwerbs der deutschen Sprache und Gesellschaftskunde zu reduzieren (Art. 1, § 44 RE). Im RE wird kein differenziertes Instrumentarium der Integrationsförderung entwickelt, sondern stattdessen die Integrationsförderung in drei Paragraphen des Aufenthaltsgesetzes abgehandelt und auf ein vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zu entwickelndes Integrationsprogramm verwiesen (Art. 1, § 43 Abs. 4 RE). Dabei wird nicht einmal auf die notwendige, in Grundzügen vorhandene Infrastruktur für die Integrationsberatung und –begleitung oder die auch von der Zuwanderungskommissi-

on geforderte interkulturelle Öffnung öffentlicher und sozialer Einrichtungen und Dienste Bezug genommen. Anstelle einer impulsgebenden finanziellen Grundausstattung erfolgt die Vorgabe der Kostenneutralität (S. 2 RE). Die notwendige Klärung der Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung und –verteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden fehlt. Durch aufenthaltsrechtliche Regelungen des RE werden z.T. neue Integrationsbarrieren aufgebaut bzw. bestehende Barrieren nicht abgebaut. Auch Maßnahmen einer die integrationspolitischen Versäumnisse der vergangenen Jahrzehnte nachholenden Politik fehlen trotz entsprechender Empfehlungen insbesondere der Zuwanderungskommission weitgehend.

Fehlendes Gesamtkonzept

An keiner Stelle des Art. 1 RE wird auf die Förderung der Integration von Spätaussiedlern und ihrer einreiseberechtigten Familienangehörigen eingegangen. Es ist nicht erkennbar, daß perspektivisch entsprechend den Vorstellungen der Bundesregierung (siehe Eckpunkte Gesamtsprachkonzept) wie auch den Empfehlungen der Zuwanderungskommission eine Verzahnung der Integrationsförderung für Ausländer und Spätaussiedler erfolgen soll. Darauf deutet auch das neu zu schaffende Bundesamt für Migration und Flüchtlinge hin, das keine Zuständigkeit für den Spätaussiedlerbereich hat (Art. 1, § 74 RE). Die Tatsache, daß Migration und Integration Querschnittsthemen sind, die zahlreiche andere Ressorts berühren (BMA, BMFSFJ etc.), wird ausgeblendet. Die bestehende Infrastruktur der Migrations- und Integrationsdienststellen der Freien Wohlfahrtspflege (Ausländersozialberatung, Aussiedlerarbeit, Jugendgemeinschaftswerke, Flüchtlingsberatung) wird ignoriert.

Das Fehlen eines integrationspolitischen Gesamtkonzeptes ist umso unverständlicher, als eine differenzierte Integrationsförderung parteiübergreifender Konsens ist und hierfür seitens der Zuwanderungskommission, der Länder und der Wohlfahrtsverbände qualifizierte Vorschläge vorliegen.

Eigenes Integrationsgesetz und eigenständiges Integrationsamt

Im Hinblick darauf und zur Klärung der o.g. Fragen halten wir die Schaffung eines eigenen Integrationsgesetzes als zusätzlichen Artikel innerhalb des Zuwanderungsgesetzes für erforderlich. Auch ist zu prüfen, ob nicht ein Bundesamt für Migration und Integration, das für alle Migrantengruppen einschließlich der Aussiedler Zuständigkeit hat und bei dem ein gleichberechtigter Einfluß aller zuständigen Ressorts wie auch der gesellschaftlichen Gruppen sichergestellt ist, die integrationspolitisch bessere Lösung ist.

Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration (Art.1, § 75 RE)

Die Schaffung eines weisungsunabhängigen Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration wird von der BAGFW ausdrücklich begrüßt. Die BAGFW empfiehlt, daß aufgrund der vielfältigen Erfahrungen und Kenntnisse im Bereich Zuwanderung und Integration mindestens ein Vertreter der Freien Wohlfahrtspflege Mitglied in diesem Zuwanderungsrat sein sollte.

4. Aufnahme und Schutz von Flüchtlingen

Schutz bei nichtstaatlicher Verfolgung

Die bisher bestehende Schutzlücke v.a. für Opfer nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung bleibt grundsätzlich erhalten, die Rechtsposition bei nichtstaatlicher Verfolgung wird durch den RE (Art. 1, § 60 Abs. 2-7 RE) in vielen Bereichen verschlechtert. Dies ist nicht akzeptabel, weil dieser Personenkreis erfahrungsgemäß auf Dauer hier bleibt und zur besseren Integration dringend zuverlässige Zukunftsperspektiven benötigt. Deshalb sollten unabhängig von erforderlichen Verbesserungen des Art. 1, § 25 Abs. 3 RE Opfer nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung als Konventionsflüchtlinge anerkannt werden.

Die nach Art. 1, § 25 Abs. 3 RE mögliche (Kann-Bestimmung!) befristete Aufenthaltserlaubnis steht unter dem von den Betroffenen zu beweisenden Vorbehalt, daß die Ausreise in einen anderen Staat nicht möglich und zumutbar ist. Diese Personen werden daher zunächst regelmäßig nur eine Bescheinigung über die Aussetzung der Abschiebung erhalten (Art.1, § 60 Abs. 11 RE). Diese Bescheinigung ersetzt die bisherige Duldung, bietet aber noch weniger Schutz. Eine zeitliche Befristung ist nicht vorgesehen. Personen, die nicht unter die Bestimmungen des Art.1, § 60 Abs. 2 - 7 fallen, aber aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht abgeschoben werden dürfen oder können, werden völliger Rechtlosigkeit und damit der Illegalität überlassen, da sie noch nicht einmal Anspruch auf diese Bescheinigung haben. Um die tatsächlich unbefriedigende Situation der „Kettenduldungen“ zu vermeiden, ist deshalb spätestens nach einem Jahr eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn bis dahin die Abschiebung tatsächlich oder rechtlich nicht möglich war.

Die Regelung zur Aufnahme von Bürgerkriegsflüchtlingen stellt im wesentlichen eine Anpassung an die neue Beschlußlage durch den Rat der Europäischen Union gemäß der neuen Richtlinie zum vorübergehenden Schutz in Massenfluchtsituationen dar. Das in der bisherigen Regelung für eine Anwendung wichtigste Hindernis der Klärung der Kostenübernahme ist leider auch in Art. 1, § 24 RE nicht gelöst.

Schutz bei staatlicher Verfolgung

Es ist zu begrüßen, daß der Aufenthaltsstatus der Konventionsflüchtlinge durch die sofortige Erteilung der Aufenthaltserlaubnis einschließlich der Erlaubnis einer Erwerbstätigkeit verbessert werden soll (Art. 1, § 25 Abs. 2 RE). Positiv ist auch, daß sie nach drei Jahren eine Niederlassungserlaubnis erhalten sollen.

Die obligatorisch vorgesehene Widerrufsprüfung bei Asylberechtigten und Konventionsflüchtlingen (Art. 3, 42. RE) führt zu erheblicher Verunsicherung der schutzbedürftigen Personen, nimmt ihnen die erforderliche Sicherheit bei der Zukunftsplanung und verhindert somit die Integration. Die Niederlassungserlaubnis sollte vielmehr nach drei Jahren erteilt werden, soweit das Bundesamt nicht der zuständigen Ausländerbehörde mitgeteilt hat, dass ein Widerrufsverfahren eingeleitet wurde. Die Niederlassungserlaubnis ist dann ein vom Flüchtlingsstatus unabhängiger Aufenthaltsstatus, der bei einem möglichen späteren Widerruf der Asylberechtigung nicht in Frage gestellt ist.

Nach Art. 3, § 28 Abs. 2 Satz 1 RE sollen selbstgeschaffene Nachfluchtgründe nicht zu dem in Art. 1, §60 Abs. 1 RE vorgesehenen Schutz führen. Dies widerspricht eindeutig den Vorgaben der Genfer Flüchtlingskonvention. Die Bestimmung ist daher ersatzlos zu streichen.

Wir lehnen das derzeitige einjährige Arbeitsverbot für Asylbewerber ab. Dieses einjährige Arbeitsverbot im Gesetz festzuschreiben (Art. 3 Nr. 37 RE), ist überflüssig und erschwert künftige erforderliche Verbesserungen in unnötiger Weise. Wir würden es begrüßen, wenn zumindest der Vorschlag der EU-Kommission aufgegriffen würde, Asylbewerbern und den sie begleitenden Familienangehörigen, den Zugang zum Arbeitsmarkt spätestens sechs Monate nach Antragstellung zu gewähren(Art. 13 Abs. 1 des Vorschlags für eine Richtlinie zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedsstaaten; KOM(2001)181 endg. vom 03.04.2001)

Asylverfahren

Die Abschaffung des Amtes des Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten (Art. 3, Nr. 5 RE) ist zu begrüßen, weil damit die Asylverfahren und die Gerichte entlastet werden.

Kritikwürdig war schon in der Vergangenheit die Praxis des Bundesinnenministeriums, einen Entscheidungsstopp zu verfügen und möglichst solange aufrecht zu erhalten, bis sich die kritische Situation im Herkunftsland verändert hat. Dies erfolgte in der Regel, wenn eine größere Zahl von Flüchtlingen aus einer Krisensituation in Deutschland Aufnahme fand und die Aussicht auf eine hohe Anerkennungsquote bestand. Diese Praxis hat die Asylverfahren erheblich in die Länge gezogen. Insofern ist es für das Ziel der Straffung der Asylverfahren kontraproduktiv, wenn diese Praxis in Art. 3, Nr. 8 RE auch noch gesetzlich verankert wird. Auf keinen Fall sollte nach einem sechsmonatigen Entscheidungsstopp eine Verlängerung möglich sein.

Gewährleistung einer unabhängigen Verfahrensberatung

Leider hat es der RE versäumt, wie auch von der Zuwanderungskommission empfohlen, die Verfahrensrechte der Asylantragsteller zu verbessern. Die vom Bundesverfassungsgericht geforderte „umfassende, abschließende und auf erschöpfender Sachaufklärung beruhende Sachentscheidung durch das Bundesamt“ ist nur durch eine bessere Vorbereitung der Antragsteller auf die Anhörung zu erreichen. Gewährleistet sein muß deshalb eine unabhängige Verfahrensberatung sowie im Falle vorliegender Folter und Traumatisierung ein der Anhörung vorgeschaltetes Sachverständigenverfahren (siehe auch Stellungnahme der BAGFW für die Zuwanderungskommission). Eine qualitativ und quantitativ ausreichende Verfahrensberatung kann entscheidend dazu beitragen, daß beim Verfahren vor dem Bundesamt tatsächlich der Sachverhalt umfassend dargelegt wird. Dies erleichtert im späteren Verfahrensablauf die Arbeit der Verwaltungsgerichte.

Härtefallregelung

Wegen des Wegfalls der Duldung und aufgrund der o.g. Verschärfungen durch die Bestimmungen von Art. 1, §§ 23 u. 25 in Verb. mit § 60 Abs. 2-7 RE ist zukünftig mit einer höheren Zahl von Menschen zu rechnen, die trotz Schutzbedürftigkeit staatli-

cherseits keinen Schutz erhalten. Härtefall Situationen werden also eher zunehmen. Kirchen und Verbände fordern seit langem eine gesetzliche Härtefallregelung für individuelle Fallkonstellationen und haben dazu Vorschläge unterbreitet (siehe Vorschlag für eine neue Härtefallregelung um Ausländergesetz von Caritas und Diakonie, Juni 2001). Auch die SPD und die CDU/CSU haben sich dafür ausgesprochen. Die Arbeit der Härtefallkommissionen in mehreren Bundesländern hat die Dringlichkeit und Sinnhaftigkeit einer solchen gesetzlichen Regelung belegt.

Umso unverständlicher ist es, daß der RE dies nicht vorsieht. Die über Art. 1, § 23 Abs. 1 Satz 2 RE vorgesehene Möglichkeit ist hierfür völlig ungeeignet, weil sie auf Ausländergruppen und nicht auf individuelle Fallkonstellationen abhebt und die staatliche Pflicht der Schutzgewährung bei Gefahr für Leib und Leben auf Private (z.B. Kirchen und Verbände) verlagert.

Asylbewerberleistungsgesetz (Art. 8 RE)

Die in der BAGFW zusammengeschlossenen Wohlfahrtsverbände haben wiederholt darauf hingewiesen, daß das gesamte Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) nicht akzeptabel ist. Die im AsylbLG festgelegten pauschalen Absenkungen des durch das Bundessozialhilfegesetz definierten Existenzminimums für einen so großen und differenzierten Personenkreis sind sachlich nicht gerechtfertigt und führen zur sozialen Ausgrenzung und Stigmatisierung. Die in Art. 8 RE vorgesehene Aufhebung der Befristung auf drei Jahre und die inhaltliche Ausweitung des AsylbLG auf den Personenkreis nach Art. 1, §§ 23, 24 und 25 Abs. 3-5 RE, für den keine Alternative zum Aufenthalt in Deutschland besteht, wird von der BAGFW entschieden abgelehnt. Bedauerlich ist, daß stattdessen nicht die Gelegenheit genutzt wurde, zumindest Bürgerkriegsflüchtlinge und Personen, die sich aus humanitären Gründen und Gründen, die sie nicht selbst zu vertreten haben, in Deutschland aufhalten, aus dem Regime des AsylbLG herauszunehmen.

Unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge

Diese besonders schutzbedürftige Personengruppe lässt der RE völlig unberücksichtigt. Die Zuwanderungskommission hat zurecht empfohlen, unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen mehr Rechte zu geben, insbesondere ihre Handlungsfähigkeit, wie bereits erwähnt, entsprechend der Praxis in den Mitgliedsstaaten der EU auf 18 Jahre anzuheben und ihre altersgemäße Behandlung sicherzustellen.

5. Umgang mit Illegalität

Leider geht der RE in keiner Weise auf diese Problematik ein. Die Zuwanderungskommission hat diesbezüglich auf zentrale Problemfelder hingewiesen und zumindest, wie von der BAGFW seit längerem gefordert (siehe Erklärung der BAGFW „Zur rechtlichen und sozialen Situation der Ausländer ohne legalen Aufenthaltsstatus in Deutschland“ vom 19.04.1999), die Möglichkeit des Schulbesuchs und eine Entkriminalisierung von Beratungsstellen und ihren Mitarbeitern, die mit Illegalen arbeiten,

empfohlen. Aus diesen Gründen sollten Schulen wie – im Hinblick auf die Gewährleistung einer minimalen Gesundheitsversorgung - öffentliche Krankenhäuser von den Übermittlungspflichten öffentlicher Stellen in Art. 1, § 85 RE ausgenommen werden. Zudem ist sicherzustellen, daß Beratungsstellen und ihre Mitarbeiter, die illegal sich aufhaltenden Menschen in sozialen Notsituationen helfen, nicht unter die strafrechtlichen Bestimmungen von Art. 1, § 94 RE fallen.

6. Bundesvertriebenengesetz (Art. 6 RE)

Die in Art. 6, Nr. 1 RE vorgesehene Klarstellung und die in Art. 6, Nr. 2 RE angestrebte Konzentration des Aufnahme- und Bescheinigungsverfahrens beim Bundesverwaltungsamt werden ausdrücklich befürwortet.

Beim künftigen Erfordernis von deutschen Sprachkenntnissen für die weiteren Familienangehörigen (Art. 6, Nr. 3 b) RE) ist sicherzustellen, daß für Lernwillige in den Herkunftsgebieten in angemessener Entfernung zumutbare und ausreichende Sprachlernangebote bestehen. Der Gesetzgeber ist zudem aufgefordert zu normieren, was unter „ausreichenden Kenntnissen der deutschen Sprache“ (Art. 6, Nr. 3 b) Satz 1 RE sowie Art. 1, § 9 Abs. 2 Ziff. 7 RE) zu verstehen ist. Aus integrationspolitischen Gründen und wegen des Schutzes von Ehe und Familie ist Art. 6, Nr. 3 b) RE dahingehend zu ändern, daß sichergestellt ist, daß der Spätaussiedler mit seinen Familienangehörigen auch bei gegebenenfalls nicht ausreichenden Sprachkenntnissen aufgenommen wird. Zur Vermeidung von unnötigen Härten ist für die Umsetzung zudem eine großzügige Übergangsfrist einzuräumen.

Schlußbemerkung

Aus den genannten Gründen halten wir im Blick auf den geplanten Kabinettsentwurf erhebliche Nachbesserungen, insbesondere der integrationspolitischen und humanitären Teile, für geboten.

Jürgen Gohde

Berlin, 31.08.2001