



Deutscher  
Caritasverband

## **Evaluierung des Zuwanderungs- gesetzes - Bericht des Deutschen Caritasverbandes**

**(Stand März 2006)**

---

**Herausgegeben von**  
**Deutscher Caritasverband e.V.**  
**Abteilung Soziales und Gesundheit**  
**Referat Migration und Integration**

**Redaktion: Amin Salim**  
**Telefon-Durchwahl 0761 200-217**

Postfach 4 20, 79004 Freiburg  
Karlstraße 40, 79104 Freiburg  
Lorenz-Werthmann-Haus  
Telefon-Zentrale 0761 200-0  
Telefax 0761 200-2 11  
Migration.Integration@caritas.de

<b>Evaluationsbericht.....</b>	<b>1</b>
<b>1. Grundsätzliches.....</b>	<b>3</b>
<b>2. Integration.....</b>	<b>5</b>
2.1. Migrationserstberatung (MEB).....	5
<b>3. Zugang zum Arbeitsmarkt.....</b>	<b>9</b>
3.1. One-Stop-Government .....	9
3.2. Arbeitsmarktzugang von Geduldeten.....	10
3.3. Selbständige Erwerbstätigkeit von bereits in Deutschland lebenden Ausländern.....	12
<b>4. Aufenthalt aus humanitären Gründen.....</b>	<b>13</b>
4.1. Flüchtlingsanerkennung .....	13
4.2. Subsidiärer Schutz .....	14
4.3. Härtefallregelung .....	15
4.4. Bleiberechtsregelung.....	16
4.5. Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge.....	17
4.6. Asylverfahren .....	19
4.7. Widerrufsverfahren.....	19
4.8. Abschiebungen/Abschiebungshaft .....	20
4.9. Aufenthaltsverfestigung.....	22
4.9.1. Verhältnis des § 26 Abs. 4 AufenthG zu § 9 AufenthG.....	22
<b>5. Spätaussiedler .....</b>	<b>23</b>
<b>6. Freizügigkeit für EU-Bürger .....</b>	<b>25</b>
6.1. Aufenthaltsbescheinigung .....	25
6.2. Ausweisungsschutz.....	26

## 1. Grundsätzliches

Eine umfassende Bilanz des Zuwanderungsgesetzes ist nach etwas mehr als einem Jahr seit Inkrafttreten aus unserer Sicht noch nicht möglich. Aus der Praxis der Caritas im Umgang mit dem Gesetz werden Probleme und Fehlermeldungen angezeigt. Es lässt sich jedoch nicht immer abschätzen, ob es sich um „Kinderkrankheiten“, die sich mit steigender Routine im Umgang mit dem Gesetz „auswachsen“ werden, um Lücken oder Fehler im Gesetz oder um Verfahrensprobleme bei der Umsetzung handelt. Dennoch sind bei einigen Problemfeldern Tendenzen feststellbar und es besteht offensichtlicher Handlungsbedarf, zum Beispiel bei den Kettenduldungen oder der Altfallregelung.

Erklärtes Ziel des Zuwanderungsgesetzes sollte ein Perspektivwechsel im Ausländerrecht sein:

- Die Chancen einer geregelten Zuwanderung für die einheimische Gesellschaft sollten im Vordergrund stehen.
- Die bis dahin gültigen Regelungen im Ausländerrecht sollten vereinfacht werden. Dazu sollten u. a. die Aufenthaltstitel übersichtlicher gestaltet werden.
- Humanitäre Fallgestaltungen sollten stärkere Berücksichtigung finden (z. B. Geschlechtsspezifische Verfolgung, Nichtstaatliche Verfolgung, Abschaffung von Kettenduldungen)
- Der verbesserten Integration von Menschen mit Migrationshintergrund wurde große Bedeutung beigemessen.

Der polizeirechtliche Charakter des Ausländerrechts blieb jedoch nicht nur erhalten, sondern wurde durch die nachträglich in das Verfahren eingebrachten Forderungen zur Sicherheitspolitik und die Verknüpfung mit der Problematik der Terrorbekämpfung sogar noch vertieft. Der Deutsche Caritasverband hatte schon in seiner Stellungnahme zum Entwurf des Zuwanderungsgesetzes vom 24.01.2002 davor gewarnt, dass das Ausländerrecht mit dem Konzept dieses Gesetzes Teil des Polizei- und Sicherheitsrechtes bleiben und kein modernes Einwanderungsrecht wird, das den Interessen der deutschen Gesellschaft und der Einwanderer Rechnung trägt. Eine nennenswerte Zuwanderung, z. B. von gut oder sehr gut Qualifizierten, blieb auch auf Grund des bürokratischen und restriktiven Zuwanderungsgesetzes aus.

In der Praxis der Anwendung des Gesetzes zeigt sich nun, dass es letztlich nicht zu größerer Übersichtlichkeit der Verfahrensregelungen gekommen ist, sondern zu einer deutlichen Verschlechterung. Da die Titel in Abhängigkeit vom Aufenthaltszweck stärker als bisher in den Voraussetzungen und Rechtsfolgen variieren, gibt es nun faktisch wesentlich mehr Aufenthaltstitel als vorher und viele Betroffene, aber auch Behördenmitarbeiter, sind mit diesem Variantenreichtum überfordert.

Im Bereich der Integrationsförderung sind die Maßnahmen auf die Zielgruppe der Neuzuwandernden fokussiert worden. Dies gilt sowohl für die Integrationskurse als auch für die Migrationserstberatung und die Arbeit der Jugendmigrationsdienste. Gleichzeitig ist der Beratungsbedarf von so genannten „Bestandsausländern“ ungebrochen hoch. Die bundesgeförderten Beratungsstellen dürfen diese Personen nur im Fall von Kriseninterventionen beraten. Komplementäre Beratungsangebote für Menschen mit Migrationshintergrund, die bereits länger als drei Jahre in Deutschland sind, wurden in die Verantwortung der Bundesländer delegiert, die diese Aufgabe in großen Teilen nur rudimentär oder gar nicht wahrnehmen. Viele ziehen sich auf die Position zurück, dass das Angebot des Bundes ausreichend ist und für alle weiteren Fragen und Probleme die so genannten Regeldienste zur Verfügung stehen. Dabei muss insbesondere die „nachholende“ Integration der bereits länger im Land befindlichen Ausländerinnen und Ausländer in den Blick genommen werden. Ihre Ressourcen und Potentiale dürfen nicht länger so unzureichend genutzt werden, wie bisher.

## 2. Integration

Der Deutsche Caritasverband begrüßt, dass im Zuwanderungsgesetz die Förderung der Integration (Beratung und Sprachförderung) als eine Aufgabe des Bundes festgeschrieben wurde. Die Caritas hat bereits im Jahr 2004 mit den „Bausteinen für ein bundesweites Integrationsprogramm für Deutschland“<sup>1</sup> Handlungsfelder definiert, die für einen erfolgreichen Integrationsprozess bedeutend sind und ineinander greifen sollten. Dabei vertritt die Caritas ein Integrationsverständnis, das neben den Anstrengungen der hier lebenden Menschen mit Migrationshintergrund für ein selbständiges Leben und ihre soziale und gesellschaftliche Teilhabe auch die Offenheit und Aufnahmebereitschaft der deutschen Gesellschaft und ihrer Strukturen bzw. Institutionen beschreibt. In diesem Zusammenhang befürwortet die Caritas die Bewahrung der kulturellen Identität der Zuwandernden. Integration ist somit ein wechselseitiger Prozess, der Aufnahmegesellschaft und Migranten gleichermaßen fordert.

### 2.1. *Migrationserstberatung (MEB)*

#### **Situation**

Die Migrationserstberatung wurde den Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege zur Ausführung übertragen, welche bereits in der Vergangenheit ihre Kompetenzen in der Integrationsberatung verschiedener Zielgruppen bewiesen haben. Gerade sie können mit ihrer vielseitigen Angebotsstruktur die Anforderungen an die Kooperation zwischen sozialen Diensten und die Vernetzung im Sozialraum voranbringen. Sie gewährleisten als subsidiärer freier Leistungserbringer ein qualitativ hochwertiges flächendeckendes Angebot mit hohen Eigenmittelanteilen, verbunden mit einem erheblichen Maß an ehrenamtlichem Engagement. Dabei hält die Caritas mehr Leistungen als in den bundesgeförderten Programmen beschrieben vor.

---

<sup>1</sup> „Zuwanderung und Integration gestalten – Bausteine für ein zukunftsweisendes Integrationsprogramm für Deutschland“, Deutscher Caritasverband e.V.(Hrsg.), Freiburg, Januar 2004

## *Zugang zur Beratung*

Der Zugang zu den MEB-Stellen ist gesichert. Die Beratungsstellen betreiben eine intensive Öffentlichkeitsarbeit. Wichtige Kontakte entstehen auch über die Übergangswohnheime für Spätaussiedler, über die Integrationskursträger und zum großen Teil auch über Mund-zu-Mund-Propaganda in den Migrantengemeinschaften.

## *Probleme in der Fläche*

Für Neuzuwandernde kann ein bedingt flächendeckendes Beratungsangebot vorgehalten werden. Die Caritas bemüht sich auch in Flächenkreisen, Angebote der MEB zu ermöglichen, auch wenn dies aufgrund der eingeschränkten Finanzmittelsituation oft nicht mit Vollzeitstellen geleistet werden kann. Migrationserstberatungsstellen, insbesondere im ländlichen Raum, können das ganze Aufgabenspektrum des MEB-Konzepts zudem aufgrund nicht vorhandener Rahmenbedingungen (u. a. Zeitverluste durch die Überwindung von Distanzen) nicht erfüllen.

## *Nachholende Integration*

Die Caritas hält vielerorts ergänzende Beratungsangebote für Bestandsausländer vor. Dennoch gibt es eine Vielzahl an Regionen, in denen die migrationspezifischen Probleme dieser Migrantengruppe entweder unerledigt bleiben oder sie werden, als Kriseninterventionen im MEB-Konzept vorgesehen, im Rahmen freier Kapazitäten in der Migrationserstberatung mit übernommen. Vor dem Hintergrund der zahlreichen Probleme, mit denen sich Bestandsausländer konfrontiert sehen, kann dies nicht im Interesse der Politik sein. Als Folge eines misslungenen Integrationsprozesses gehen auch aus volkswirtschaftlicher Sicht wichtige Ressourcen verloren.

## *Vernetzung und Kooperation*

Die wichtige im MEB-Konzept geforderte Vernetzungsarbeit läuft von Seiten der Wohlfahrtsverbände gut. Trägerinterne Vernetzungen bringen viele Synergieeffekte in die Arbeit und bei der Vernetzung nach außen profitieren die Verbände von den in der Vergangenheit entstandenen Kooperationen in der Integrationsarbeit. Dennoch ergeben sich Schwierigkeiten, weil wichtige Partner zum Teil nicht auf die Kooperation vorbereitet waren und nach über 14 Monaten Arbeit der Migrationserstberatung immer noch schwerlich für Vernetzungsaktivitäten zu gewinnen sind. Das betrifft vor allem die Ausländerbehörden und die Institutionen der Arbeitsverwaltung. Erstere haben teil-

weise immer noch Berührungängste mit der Beratungsarbeit der Wohlfahrtsverbände und verweigern mancherorts sogar die Zusammenarbeit. Letztere sind scheinbar noch mit den Nachwehen ihrer Umstrukturierung beschäftigt und können so die wichtige Kooperation mit den MEB-Stellen im Sinne der wichtigen Eingliederung der Klientel in den Arbeitsmarkt nicht leisten.

### *Case Management*

Die Konzeption der MEB richtet sich vor allem an Case Management aus, einer Methode der Einzelfallbegleitung, welche ein Netz an sozialen Hilfestrukturen sowie eine bereits entwickelte interkulturelle Öffnung der Regeldienste jenseits des Migrationsbereichs voraussetzt. Die damit vorgegebene Zielorientierung in der Beratung ist wünschenswert. Die Methode als solche ist jedoch für eine Vielzahl der Klienten, welche lediglich gelegentliche Assistenz oder Orientierung benötigen und keinen eigentlichen Beratungsprozess anstreben, ungeeignet.

### *Freiwilligkeit*

Teilweise besteht von Seiten der Behörden die Auffassung, dass, ähnlich wie bei den Integrationskursen, zur Beratung verpflichtet werden kann bzw. deren Wahrnehmung überprüft werden muss. Für diese Haltung gibt es im Gesetz keine Grundlage. Die Möglichkeit der Beratung ist im Gesetz als ein freiwilliges Angebot zur Unterstützung des Integrationsprozesses gedacht und verankert. Dies entspricht einem fachlichen Beratungsverständnis, welches prinzipiell von der Freiwilligkeit der Inanspruchnahme ausgeht und die Vertraulichkeit der Beratung voraussetzt. Integration und Integrationsförderung können nicht als ordnungspolitisches Instrument gesehen werden, sondern bleiben in erster Linie gesellschaftspolitische Prozesse der Gestaltung des Zusammenlebens von Menschen verschiedener Herkunft in unserem Land.

### **Bewertung/Vorschläge:**

Damit Menschen mit Migrationshintergrund bundesweit mit gleichen Chancen Zugang zu Beratungsleistungen haben können, muss die Migrationserstberatung auch in den Flächenregionen vorgehalten werden. Bei geringeren Stellenanteilen müssen die weiteren Aufgaben der MEB zugunsten der Beratungsarbeit zurückstehen.

Die Phase der Erstintegration (Spracherwerb und berufliche Integration) erweist sich in der Praxis oft deutlich langwieriger als die bislang in der MEB vorgesehenen drei Jahre, in denen Neuzuwanderer Anrecht auf entsprechende Integrationsberatung haben. Da die Integration eines Menschen jedoch immer ein individueller Prozess ist, halten wir eine zeitliche Begrenzung sowohl nach unten als auch nach oben für nicht sinnvoll. Jeder Einzelfall muss vor dem Hintergrund des Forderns und Förderns individuell betrachtet werden.

Vor dem Hintergrund der gesunkenen Zuwanderungszahlen dürfen die finanziellen Integrationsanstrengungen nicht zurückgefahren werden, sondern stattdessen müssen die Leistungen der weiterführenden und nachholenden Integration in die Förderung des Bundes mit aufgenommen werden. Aus unserer täglichen Praxis wissen wir, dass der vorhandene Bedarf an Beratung der „Bestandsausländer“ nach wie vor nicht durch die so genannten Regeldienste bedient werden kann, weil dort oftmals die interkulturelle Kompetenz nicht vorhanden ist. Auch die Integrationsleistungen für junge Menschen dürfen sich nicht nur auf Neuzuwandernde konzentrieren: Erfahrungen aus Deutschland wie aus den Nachbarländern zeigen, dass selbst in der zweiten oder dritten Generation noch Integrationsdefizite bestehen und Tendenzen zu Ausgrenzung, mangelnder Teilhabe an Bildung und Arbeit und Diskriminierungen zu sozialer Desintegration oder Auffälligkeit führen.

Die Kooperationspartner der Migrationserstberatung, allen voran die Ausländerbehörden und die Institutionen der Arbeitsverwaltung, müssen noch umfassender über die MEB informiert werden. Trotzdem von Seiten des Bundesministeriums des Innern bzw. des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge sowohl die Innenministerien der Länder als auch die Bundesagentur für Arbeit in Nürnberg in Bezug auf die MEB informiert wurden, sind Auftrag und Zielsetzung der Migrationserstberatung auf der örtlichen Ebene noch nicht überall bekannt. Vor allem müssen die jeweiligen Ausländerbehörden und Institutionen der Arbeitsverwaltung auf ihre Aufgaben in der Kooperation mit den MEB-Stellen hingewiesen werden.

Die Methode Case Management in der Beratung muss bedarfsgerecht eingesetzt werden. Sie darf nicht verpflichtend auf jede Beratungssituation angewendet werden. Ob sie zum Einsatz kommt, muss der Migrationserstberater im Sondierungsgespräch entscheiden.



Freiwilligkeit und Vertraulichkeit der Beratung müssen sichergestellt werden. Dokumentationsanforderungen und Auskünfte zur Beratung müssen auf das zum Controlling absolut notwendige Maß begrenzt bleiben und dürfen die Zeit für die MEB-Arbeit nicht unnötig einschränken.

## 3. Zugang zum Arbeitsmarkt

### 3.1. *One-Stop-Government*

#### **Situation**

Das Zuwanderungsgesetz hat den Anwerbestopp im Grundsatz beibehalten, lediglich das Verfahren wurde unter dem Schlagwort One-Stop-Government verändert. Ist die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nicht kraft Gesetz erlaubt, erteilt nicht mehr die Arbeitsverwaltung die Arbeitsgenehmigung. Sie prüft lediglich, ob sie der Erteilung eines Aufenthaltstitels, der die Beschäftigung erlaubt, zustimmt (Internes Zustimmungsverfahren). Die Arbeitsgenehmigung wird dann in einem Akt mit dem Aufenthaltstitel von der Ausländerbehörde erteilt. Hier treten in der Praxis erhebliche Probleme auf:

- Die Zusammenarbeit zwischen Ausländerbehörde und Arbeitsverwaltung klappt vielerorts noch nicht.
- Bei Personen mit beschränktem Arbeitsmarktzugang (Vorrangprüfung) dauert die Zustimmung der Arbeitsverwaltung bzw. das Verfahren bei der Ausländerbehörde oft so lang, dass der konkrete Arbeitsplatz verloren geht.
- Wird im Rahmen der Vorrangprüfung die Zustimmung der Arbeitsverwaltung nicht erteilt, wird in einigen Ausländerämtern daraus ein generelles Arbeitsverbot abgeleitet, obwohl sich die Vorrangprüfung nur auf einen speziellen Arbeitsplatz bezieht und die Nichterteilung der Zustimmung den beschränkten Arbeitsmarktzugang nicht beseitigt.
- Bei dauerhaft bleibeberechtigten Personen mit einem humanitären Titel, die nach der Beschäftigungsverfahrensverordnung nach 4 Jahren Aufenthalt, bei besonderer Härte oder als Jugendliche mit einem deutschen Schulabschluss eine Arbeitserlaubnis für Tätigkeiten jeder Art erhalten sollen, wird diese teilweise nicht ohne weiteres erteilt. Stattdessen muss zunächst ein konkretes Arbeitsangebot vorgelegt werden. Dann wird eine Prüfung der "Arbeitsbedingungen" gemäß § 39 Abs. 2 Satz 1 AufenthG letzter Halbsatz durchgeführt. Diese Prozedur ist aller-

dings überflüssig, da die dann erteilte Arbeitserlaubnis keine Beschränkung auf einen bestimmten Arbeitgeber oder eine bestimmte Tätigkeit enthält, der betreffende Ausländer dann auch andere Jobs ohne erneute Prüfung und Erlaubnis annehmen darf.

## **Bewertung/Vorschläge:**

Aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes ist das Verfahren zu bürokratisch und für die Betroffenen zu undurchsichtig.

Um zu einer echten Vereinfachung zu kommen, sollten alle Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis einen unbeschränkten Arbeitsmarktzugang erhalten.

Für Personen mit nachrangigem Arbeitsmarktzugang muss das Verfahren transparenter gestaltet werden. Es sollten kurze Fristen eingeführt werden, nach deren Ablauf die Zustimmung der Arbeitsverwaltung bzw. die Erlaubnis der Beschäftigung als erteilt gilt, sofern bis dahin keine Entscheidung getroffen worden ist.

Die Aufnahme einer Ausbildung sollte generell arbeitserlaubnisfrei sein.

## **3.2. Arbeitsmarktzugang von Geduldeten**

### **Situation**

Zeitgleich mit dem Zuwanderungsgesetz ist am 1. Januar 2005 die Beschäftigungsverfahrensverordnung (BeschVerfV) in Kraft getreten. Sie regelt in Ausführung des Aufenthaltsgesetzes den Arbeitsmarktzugang für bereits in Deutschland lebende Ausländer, darunter auch die Geduldeten. Jugendliche Geduldete sind dabei ebenso betroffen wie Erwachsene.

Ebenfalls seit dem 1. Januar 2005 sind die Ausländerbehörden nicht nur für die Erteilung der Aufenthaltstitel, sondern auch für die Erteilung der Beschäftigungserlaubnis zuständig. Die Bundesagentur für Arbeit erteilt keine eigenständige Arbeitserlaubnisse mehr, sondern wird nur noch in einem internen Verfahren von den Ausländerbehörden angefragt.

## **Bewertung/Vorschläge**

Durch diese neue Behördenzuständigkeit, aber auch durch die Beschäftigungsverfahrensverordnung, hat sich die Möglichkeit der Arbeitsaufnahme für Geduldete wesentlich verschlechtert. In den Bezirken mancher Ausländerbehörden dürfen Geduldete nur noch ausnahmsweise arbeiten. Langjährig Beschäftigte haben ihre Arbeitsstelle verloren, Jugendliche können keine Ausbildung aufnehmen, weil die behördliche Erlaubnis verweigert wird.

Die Bündelung der Entscheidungskompetenzen bei den Ausländerbehörden, deren erklärtes Ziel eine Verwaltungsvereinfachung (one-stop-government) war, hat sich insofern nicht bewährt.

Einen wesentlichen Beitrag zu diesen Fehlentwicklungen leisten Mängel der Beschäftigungsverfahrensverordnung. So hat insbesondere der § 11 gravierende Auswirkungen auf Beschäftigungsverhältnisse von Geduldeten. Nach dieser Bestimmung darf geduldeten Ausländern die Ausübung einer Beschäftigung nicht erlaubt werden, wenn sie sich in das Inland begeben haben, um Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zu erlangen oder wenn bei diesen Ausländern aus von ihnen selbst zu vertretenden Gründen aufenthaltsbeendende Maßnahmen nicht vollzogen werden können.

Aufgrund dieser Bestimmung vergeben Ausländerbehörden teilweise überhaupt keine Erlaubnis zur Beschäftigung an Geduldete mehr. Besonders oft lautet die Begründung, die Abschiebungshindernisse seien selbst zu vertreten, weil der Betroffene keinen Pass vorlegen könne. Insbesondere in diesen Fällen besteht eine große Gefahr der Unterstellung, der Ausländer habe seine Mitwirkungspflichten nicht erfüllt. Aber auch die Begründung, jemand sei eingereist, um Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zu beziehen, wirkt nicht immer stichhaltig.

Arbeitsverbote haben für Geduldete drastische Auswirkungen. Sie haben dann nur Ansprüche nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, dessen Leistungen noch beträchtlich unter den Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz liegen. Diese Leistungen allerdings müssen die Kommunen aufbringen, so dass im Ergebnis weder den Geduldeten noch den Kommunen geholfen ist.

Nach Auffassung des Deutschen Caritasverbandes kann der § 11 BeschVerfV ersatzlos gestrichen werden, da gemäß § 10 BeschVerfV die Entscheidung über den Arbeitsmarktzugang von Geduldeten ohnehin im Ermessen der Ausländerbehörden liegt.

Erwähnung verdient in diesem Zusammenhang auch § 8 der BeschVerfV. Nach dieser Bestimmung sind Jugendliche mit Aufenthaltserlaubnis von der Vorrangprüfung des § 39 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 AufenthG befreit. Jugendliche mit Duldung jedoch, die in Deutschland einen Schulabschluss oder eine Ausbildung gemacht haben, sind nicht ausgenommen und unterliegen somit der Vorrangprüfung.

Dies führt oftmals dazu, dass die geduldeten Jugendlichen keine Ausbildungsplätze finden oder aus bestehenden Ausbildungsverhältnissen ausscheiden müssen, weil die Beschäftigungserlaubnis jeweils nur für die Geltungsdauer der Duldung erteilt wird. Deshalb müssen auch Jugendliche mit Duldung in den § 8 BeschVerfV aufgenommen und damit von der Vorrangprüfung befreit werden.

Die vorgeschlagenen Verbesserungen zum Arbeitsmarktzugang sind umso notwendiger, da die Kettenduldungen mit dem Zuwanderungsgesetz nicht abgeschafft werden konnten und sich die vorgenannten Härten damit fortsetzen.

### **3.3. *Selbständige Erwerbstätigkeit von bereits in Deutschland lebenden Ausländern***

#### **Situation**

Nach dem AufenthG ist einem großen Personenkreis die selbständige Erwerbstätigkeit bereits kraft Gesetz erlaubt. Personen, deren Aufenthaltstitel die selbständige Erwerbstätigkeit nicht kraft Gesetz zulässt, kann unter den Voraussetzungen des § 21 AufenthG die selbständige Erwerbstätigkeit erlaubt werden. Demnach darf die Ausübung einer selbständigen Tätigkeit nur gestattet werden, wenn ein öffentliches Interesse daran besteht. Das ist gegeben, wenn ein übergeordnetes wirtschaftliches Interesse oder regionaler Bedarf besteht.

Für viele Existenzgründer sind die Voraussetzungen des AufenthG eine zu hohe Hürde. In den klassischen Bereichen, in denen sich viele Ausländer selbständig machen wie Gaststätten, Kfz-

Werkstätten, Handel oder Dienstleistungen besteht regelmäßig weder ein übergeordnetes Interesse noch regionaler Bedarf.

## **Bewertung/Vorschlag**

Für die Erlaubnis der selbständigen Erwerbstätigkeit von bereits in Deutschland lebenden Ausländern, denen nicht kraft Gesetz die Erwerbstätigkeit erlaubt ist, muss es genügen, dass das wirtschaftliche Interesse oder regionale Bedürfnisse der Selbständigkeit nicht entgegenstehen.

## **4. Aufenthalt aus humanitären Gründen**

Zu dem Bereich „Aufenthalt aus humanitären Gründen“ thematisiert der Deutsche Caritasverband hier einige wichtige Punkte, die sich in der Umsetzung des Zuwanderungsgesetzes als problematisch darstellen.

### **4.1. Flüchtlingsanerkennung**

#### **Situation**

Der § 60 Abs. 1 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) enthält drei wesentliche Neuerungen:

- die Genfer Flüchtlingskonvention ist ausdrücklich anzuwenden
- geschlechtsspezifische Verfolgung ist ausdrücklich als Verfolgungsgrund festgelegt
- Verfolgung durch nichtstaatliche Akteure kann schutzrelevant sein.

#### **Bewertung/Vorschläge**

Zum einen wurde damit eine jahrelang heftig diskutierte asylrechtliche „Schutzlücke“ geschlossen. Zum anderen wurde ein integrationspolitisches Erfordernis erfüllt, weil die zuvor in diesen Fällen gewährte Duldung den Zugang zum Arbeitsmarkt erschwerte, die Bewegungsfreiheit einschränkte und die Familienzusammenführung ausschloss.

Jedoch werden die neuen gesetzlichen Vorgaben und Spielräume bisher nur eingeschränkt angewendet. So verlangt das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) für die Anerkennung geschlechtsspezifischer Verfolgung noch weitere Merkmale der Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe. Für die Anerkennung nichtstaatlicher Verfolgung verlangen einige Gerichte, dass die

nichtstaatlichen Akteure dem Staat bzw. beherrschenden Parteien oder Organisationen ähnlich sein müssen. Für derartige Einschränkungen bietet das Gesetz keinen Anlass, so dass insoweit Anpassungsbedarf besteht.

Außerdem erkennt das BAMF religiös Verfolgte, Deserteure und Kriegsdienstverweigerer nicht durchgängig nach den Vorgaben der Genfer Flüchtlingskonvention an. Die EU-Qualifikationsrichtlinie, selbst wenn man ihr vor Ablauf der Umsetzungsfrist im Oktober 2006 noch keine Vorwirkung zugesteht, gibt hierzu jedoch eindeutige Auslegungshinweise.

## **4.2. Subsidiärer Schutz**

### **Situation**

Mit dem § 60 a AufenthG ist die Duldung zur vorübergehenden Aussetzung der Abschiebung im Zuwanderungsgesetz erhalten geblieben. Auch Kettenduldungen sind nicht ausgeschlossen.

Gemäß § 25 Abs. 5 AufenthG kann ein vollziehbar ausreisepflichtiger Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis erhalten, wenn seine Ausreise aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist und mit dem Wegfall der Ausreisehindernisse in absehbarer Zeit nicht zu rechnen ist.

### **Bewertung/Vorschläge**

Der § 60 Abs. 2 drückt im 2. Halbsatz („... und keine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird“) die Absicht des Gesetzgebers aus, die Praxis der Kettenduldungen möglichst einzuschränken. Die Prüfung und Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis hat Vorrang, die Duldung ist insgesamt nachrangig.

Der § 25 Abs. 5 AufenthG sollte nach der Absicht des Gesetzgebers, gegenüber dem alten § 30 Abs. 3 Ausländergesetz, bessere Möglichkeiten zur Erteilung eines Aufenthaltstitels bieten. Nach mehr als einem Jahr Verfahrenspraxis mit dem Zuwanderungsgesetz ist jedoch festzustellen, dass dieses Ziel nicht durchgängig erreicht wird. In der weitaus überwiegenden Anzahl der Bundesländer wird die Bestimmung restriktiv angewendet und nicht von der Möglichkeit der Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen Gebrauch gemacht.

Eine eng am Wortlaut, an der Unmöglichkeit der Ausreise, orientierte Interpretation kann in der Tat den Anwendungsbereich sehr einschränken und letztlich die Regelung praktisch wirkungslos machen. Erforderlich ist vielmehr eine am Regelungszweck orientierte Interpretation. Dabei müssen zur Feststellung der Unmöglichkeit der Ausreise auch Zumutbarkeitserwägungen eine wesentliche Rolle spielen. Um den Regelungszweck, nämlich mehr Aufenthaltserlaubnisse aus humanitären Gründen, zu erreichen und damit zugleich die Zahl neuer Kettenduldungen zu vermindern, sollte die Unzumutbarkeit der Ausreise als Tatbestandsmerkmal ausdrücklich neben die Unmöglichkeit in den § 25 Abs. 5 aufgenommen werden wie folgt: „wenn die Ausreise... unmöglich oder unzumutbar ist“.

### **4.3. Härtefallregelung**

#### **Situation**

Die Bundesländer haben, mit einzelnen Ausnahmen, inzwischen Härtefallkommissionen auf der Rechtsgrundlage des § 23 a AufenthG eingerichtet. Die Härtefallverordnungen sind in den einzelnen Ländern allerdings sehr unterschiedlich ausgestaltet. Diese Unterschiede, im Zusammenwirken mit der Verfahrenspraxis von Aufenthaltserlaubnissen aus humanitären Gründen gemäß § 25 Abs. 4 und 5, bewirken wiederum sehr unterschiedliche Fallaufkommen, Fallarten, Arbeitsweisen und Arbeitsergebnisse in den Kommissionen.

#### **Bewertung/Vorschläge**

Die Härtefallregelung des § 23 a AufenthG ist grundsätzlich positiv zu bewerten. Auf dieser Grundlage können besonders gelagerte Einzelfälle angemessen gelöst werden. Nur dies ist Sinn und Zweck der Härtefallregelung. Es geht hier etwa um vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer, deren langjähriger Aufenthalt nicht auf vorwerfbares Verhalten zurückzuführen ist, oder für die eine Ausreise wegen schwerer Gesundheitsprobleme eine unzumutbare Belastung darstellen würde.

Keinesfalls aber sind mit dieser gesetzlichen Härtefallregelung die angelaufenen Altfälle langjährig Geduldeter zu lösen. Dies ist rechtssystematisch nicht vorgesehen und praktisch nicht durchführbar. Bundesländer, deren Kommissionen (z.B. Baden-Württemberg) weitaus überwiegend mit Altfällen befasst sind, sollten ihre Verfahrenspraxis entsprechend anpassen.

Das Beispiel des Landes Rheinland-Pfalz zeigt, dass bei Nutzung der Möglichkeiten zur Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen aus humanitären Gründen nach § 25 Abs. 4 und 5 AufenthG die Härtefallkommission entlastet werden kann.

#### **4.4. Bleiberechtsregelung**

##### **Situation**

Für etwa 200.000 langjährig geduldete Ausländer hat das Zuwanderungsgesetz praktisch keine Verbesserung gebracht. Die politische Einsicht in die Notwendigkeit einer Bleiberechtsregelung im Sinne einer Altfallregelung ist deshalb gewachsen.

##### **Bewertung/Vorschläge**

Es besteht dringender Handlungsbedarf sowohl im humanitären als auch im integrationspolitischen Interesse. Nach Auffassung des Deutschen Caritasverbandes sollte eine schnelle und großzügige Bleiberechtsregelung im Rahmen des zweiten Änderungsgesetzes zum Zuwanderungsgesetz erfolgen. Weder auf die Ergebnisse einer Evaluierung des Zuwanderungsgesetzes noch auf das Zustandekommen eines Beschlusses der Innenministerkonferenz sollte gewartet werden. Zur Überbrückung sollten auf der Länderebene Abschiebestopps erlassen werden.

Eine ernst gemeinte Integrationspolitik muss langjährig hier lebenden Menschen mit Duldung eine Aufenthaltserlaubnis geben, die ihnen eine Teilhabe an der Gesellschaft ermöglicht. Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis darf weder von der eigenständigen Sicherung des Lebensunterhalts noch von dem Bestehen eines Beschäftigungsverhältnisses abhängig gemacht werden. Dies ist unter den Bedingungen der Duldung oftmals gar nicht möglich. Die Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis sollte auch bei unverschuldeter Arbeitslosigkeit erfolgen können.

Ein Bleiberecht sollten erhalten:

Geduldete, sonstige Ausreisepflichtige und Asylbewerber, die sich seit mindestens fünf Jahren in Deutschland aufhalten. Für Familien, deren Kinder bei der Einreise minderjährig waren oder in Deutschland geboren wurden, sollen drei Jahre Aufenthalt ausreichen, ebenso für ältere, schwer-



krank und behinderte Menschen, für unbegleitete Minderjährige nur zwei Jahre. Für traumatisierte Menschen soll keine besondere Wartezeit gelten.

Die wesentlichen Inhalte einer Bleiberechtsregelung sollten sein:

Eine Aufenthaltserlaubnis mit unbeschränkter Arbeits- und Ausbildungserlaubnis, keine Wohnsitz- oder Aufenthaltsbeschränkungen, das Recht auf Familiennachzug, Anspruch auf Kinder- und Erziehungsgeld, Ausbildungs- und sonstige Familienleistungen, im Bedarfsfall Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II und XII.

Die Entstehung neuer Kettenduldungen kann reduziert werden durch intensive Nutzung des § 25 Abs. 4 und 5 AufenthG zur Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen aus humanitären Gründen. Dies war ein erklärtes Ziel des Gesetzgebers.

## **4.5. *Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge***

### **Situation**

Die Probleme der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge wurden mit dem Zuwanderungsgesetz nicht aufgegriffen, obwohl die Unabhängige Zuwanderungskommission dazu bereits 2001 Empfehlungen formuliert hatte.

Ihre rechtliche Situation ist dadurch geprägt, dass für sie einerseits die Hilfen des Kinder- und Jugendhilferechts gelten, dass sie andererseits aber den Vorschriften des Aufenthalts- und Asylrechts unterliegen. Außerdem gelten für sie Schutzmaßnahmen nach dem Haager Minderjährigenschutzabkommen und der UN-Kinderrechtskonvention. Diese Kinderrechtskonvention hat die Bundesrepublik mit dem Vorbehalt ratifiziert, dass dadurch nicht nationales Recht über den Aufenthalt jugendlicher Ausländer eingeschränkt wird.

Hiernach sind Jugendliche im Asylverfahren bereits mit Vollendung des 16. Lebensjahres handlungsfähig. Sie werden damit wie Erwachsene behandelt und müssen alle Verfahrenshandlungen selbst vornehmen. Beistand erhalten nur Jugendliche unter 16 Jahren. Nach den vorgenannten internationalen Schutzabkommen hingegen soll die Verfahrensfähigkeit erst mit Vollendung des

18. Lebensjahres eintreten, was im übrigen auch der Staatenpraxis in den anderen EU-Staaten entspricht.

Außerdem besteht mit der Sondersituation in Deutschland die Möglichkeit, 16 und 17-jährige wie Erwachsene in Gemeinschaftsunterkünften unterzubringen. Vielfach geraten sie aus dem Blick der Jugendämter und erhalten weder einen Vormund noch Angebote der Jugendhilfe. Es kommt hinzu, dass die Jugendlichen oft ihr wahres Alter nicht durch Personalpapiere belegen können. In zweifelhaften Altersfeststellungsverfahren wird ihnen oftmals ein höheres Alter zugeschrieben als sie angeben.

## **Bewertung/Vorschläge**

Es erscheint fraglich, ob die Jugendlichen alleine stets in der Lage sind, die Asylverfahrenshandlungen sachgerecht vorzunehmen und ob sie die Tragweite der asylrechtlichen Entscheidungen erfassen können. Diese Rechtspraxis steht im Widerspruch zu den internationalen Kinderschutzrechten, die Jugendliche unter 18 Jahren grundsätzlich als Minderjährige ansehen. Im Interesse der unbegleiteten Minderjährigen sollte deshalb die Handlungsfähigkeit im Asylverfahren erst mit Vollendung des 18. Lebensjahres beginnen.

Es sollten vermehrt Clearingverfahren eingerichtet werden, um geeignete Verfahrensmöglichkeiten vorzuprüfen und eine kindgerechte Betreuung sicherzustellen. Unbegleitete Jugendliche unter 18 Jahren sollten in Einrichtungen der Jugendhilfe untergebracht werden. Im gesamten Asylverfahren sollten die Minderjährigen eine jugendgerechte Behandlung erfahren. Sofern sie bereits länger als zwei Jahre in Deutschland leben, sollte für sie eine Bleiberechtsregelung gelten.

Die Bundesregierung und die Landesregierungen sollten die Rücknahme des Erklärungsvorbehalts zur UN-Kinderrechtskonvention dringend überprüfen.

## **4.6. Asylverfahren**

### **Situation**

Das Zuwanderungsgesetz hat keine wesentlichen Verbesserungen der Verfahrensrechte von Asylbewerbern gebracht. Aufgrund des mit dem Zuwanderungsgesetz angekündigten konstruktiven Perspektivenwechsels bestanden jedoch Hoffnungen auf Qualitätsverbesserungen im Asylverfahren.

### **Bewertung/Vorschläge**

Diese Hoffnungen haben sich nicht erfüllt. Im Jahr 2005 hat deshalb der Deutsche Caritasverband gemeinsam mit anderen Hilfsorganisationen ein Memorandum zum kritischen Zustand des deutschen Asylverfahrens herausgebracht. Es enthält Vorschläge für ein faires und effizientes Asylverfahren.

Wesentliche Forderungen des Deutschen Caritasverbandes richten sich auf die Gelegenheit unabhängiger Verfahrensberatung, auf eine ausreichende Verfahrensvorbereitung sowie Verbesserungen bei der persönlichen Anhörung der Asylbewerber. Besondere Rücksichten und Maßnahmen müssen gelten gegenüber traumatisierten Asylbewerbern sowie im Flughafenverfahren. Notwendig ist eine offene und umfassende Auseinandersetzung mit den strukturellen Fehlentwicklungen im Asylverfahren und mit den maßgeblichen Rahmenbedingungen.

Das Bundesamt hat sich bislang nur zur Überprüfung einiger weniger Kritikpunkte dieses Memorandums bereit erklärt.

## **4.7. Widerrufsverfahren**

### **Situation**

Während die Zugangszahl der Asylbewerber in den vergangenen Jahren stetig zurückgegangen ist, hat sich die Zahl der Widerrufsverfahren gegen anerkannte Flüchtlinge drastisch erhöht. Durch die mit dem Zuwanderungsgesetz neu eingeführte Regelüberprüfung der Verfolgungsgründe (§ 73

Abs. 2 a Asylverfahrensgesetz in Verbindung mit § 26 Abs. 3 AufenthG), spätestens drei Jahre nach erfolgter Flüchtlingsanerkennung, wird sich die Zahl der Widerrufsverfahren weiter erhöhen.

## **Bewertung/Vorschläge**

Die Widerrufsverfahren bieten Anlass zur Besorgnis, dass die für einen Widerruf der Flüchtlingseigenschaft notwendige Situationsverbesserung im Herkunftsland nicht immer gegeben ist. Es werden Anerkennungen widerrufen, wenn das Vorliegen der Anforderungen der Genfer Flüchtlingskonvention für einen Widerruf zumindest höchst umstritten ist. Die weitaus meisten Widerrufsbescheide betrafen den Irak, gefolgt von Serbien-Montenegro, der Türkei und Afghanistan.

Besonders bedenklich ist es, dass Ausländerbehörden durch Anfragen beim Bundesamt Widerrufsverfahren in Gang setzen, wenn anerkannte Flüchtlinge sich um weitere Integration bemühen, etwa durch Anträge auf Familienzusammenführung oder Einbürgerung.

Die Widerrufsprüfungen müssen konsequent nach den Kriterien der Genfer Flüchtlingskonvention durchgeführt und entschieden werden.

Nach rechtskräftigem Widerruf ist die Ausländerbehörde zur Aufenthaltsbeendigung der Betroffenen verpflichtet, auch wenn die Rückführung, oft nach vielen Jahren, nicht möglich oder nicht zumutbar ist. Es sollte deshalb gesetzlich vorgesehen werden (im § 26 AufenthG), dass die Aufenthaltserlaubnis, trotz Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft, aus humanitären Gründen verlängert werden kann.

## **4.8. Abschiebungen/Abschiebungshaft**

### **Situation**

Die Abschiebungspraxis hat sich in jüngster Zeit deutlich verschärft. Auf bereits in Deutschland erfolgte Integration, auf bestehende Familienbande, auf Krankheit oder Traumatisierung wird dabei nicht immer Rücksicht genommen. Der Bundesinnenminister hat sich für eine noch schärfere Durchführung der Ausreisepflicht ausgesprochen.

Die Abschiebungshaft wurde während der letzten Gesetzesänderungen nicht verbessert, obwohl eine kritische Überprüfung bereits 1998 von der damaligen Bundesregierung angekündigt worden war. Inzwischen sind noch weitere Verschärfungen vorgesehen.

## **Bewertung/Vorschläge**

Die verschärfte Abschiebungspraxis ist ein deutliches Beispiel für die Tatsache, dass mit dem Zuwanderungsgesetz kein Perspektivenwechsel, von der Fremdenabwehr zu einem humaneren Umgang, stattgefunden hat. Die Vermutung dürfte nicht abwegig sein, dass vor der Einführung einer Bleiberechtsregelung noch möglichst viele Menschen um jeden Preis außer Landes gebracht werden sollen, die nach der Regelung vielleicht hier bleiben könnten.

Besonders problematisch ist aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes, dass auch besondere Problemgruppen und offenkundige Härtefälle nicht von Abschiebung verschont bleiben und dass humanitäre Mindeststandards beim Abschiebungsverfahren nicht immer beachtet werden.

Die rechtlichen und faktischen Bedingungen der Abschiebungshaft werden seit vielen Jahren kritisiert. Die aktuelle Kritik der katholischen Bischöfe (Kardinal Lehmann und Weihbischof Voß anlässlich der Vollversammlung der Deutschen Bischofskonferenz am 7. März 2006 in Berlin) deckt sich in vollem Umfang mit den Erkenntnissen des Deutschen Caritasverbandes: Abschiebungshaft wird immer noch zu schnell, zu häufig und zu lange beantragt und verhängt. Zudem sind die Verhältnisse in der Abschiebungshaft nicht immer akzeptabel. So berichtete die Presse am 1. März 2006, das Anti-Folter-Komitee des Europarates habe festgestellt, die Abschiebungshaft in Hamburg entspreche nicht den internationalen Standards und sei „völlig inakzeptabel“; auch andere Bundesländer sorgten demnach nicht für angemessene Bedingungen für Abschiebehäftlinge.

Eine kritische Überprüfung und Verbesserung der Abschiebungspraxis und der Abschiebungshaft sind dringend erforderlich.

## **4.9. Aufenthaltsverfestigung**

### **4.9.1. Verhältnis des § 26 Abs. 4 AufenthG zu § 9 AufenthG**

#### **Situation**

Bei Besitzern einer anderen Aufenthaltserlaubnis aus humanitären, aus völkerrechtlichen oder politischen Gründen als nach § 25 Abs. 1 oder 2 AufenthG kann die Niederlassungserlaubnis gem. § 26 Abs. 4 S. 1 AufenthG nach 7-jährigem Besitz der Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn die besonderen Erteilungsvoraussetzungen des § 9 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 bis 9 AufenthG erfüllt sind. Gem. § 26 Abs. 4 S. 3 AufenthG werden auf die 7-Jahresfrist die Aufenthaltszeiten während eines vorangegangenen Asylverfahrens sowie des Besitzes einer Aufenthaltsbefugnis oder einer Duldung angerechnet (vgl. § 102 Abs. 2 AufenthG).

Im Unterscheid zu § 9 AufenthG wird die Niederlassungserlaubnis gem. § 26 Abs. 4 AufenthG auch dann erteilt, wenn die allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen des § 5 AufenthG nicht gegeben sein müssen. Weiter werden auch die Zeiten des vorangegangenen Asylverfahrens und des Besitzes einer Aufenthaltsbefugnis oder einer Duldung angerechnet.

Als problematisch hat sich erwiesen, dass Unsicherheit darüber besteht, ob die Verfestigung humanitärer Aufenthaltstitel nur gem. § 26 Abs. 3 oder Abs. 4 AufenthG erfolgt oder auch gem. § 9 AufenthG.<sup>2</sup> Wenn die Aufenthaltsverfestigung nur gem. § 26 Abs. 3 oder Abs. 4 AufenthG erfolgt, kann dies zu Benachteiligungen führen, da § 26 Abs. 4 AufenthG keinen Rechtsanspruch enthält und eine längere Voraufenthaltszeit als § 9 AufenthG vorsieht. Daher kann § 26 Abs. 4 AufenthG nur als Ergänzung zu § 9 AufenthG gesehen werden. Wer also die Voraussetzungen des § 9 AufenthG erfüllt, muss einen Anspruch auf die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis haben. Dies deckt sich auch mit dem Wortlaut von § 9 AufenthG der nur den Besitz einer Aufenthaltserlaubnis voraussetzt, ohne bestimmte Titel auszuschließen.

Die vorläufigen Anwendungshinweise des BMI sehen vor, dass auch bei der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach § 9 AufenthG die abweichende Frist des § 26 gelten soll (Nr. 9.2.1.3. VAH AufenthG). Demnach wäre § 9 AufenthG auf Ausländer mit einem humanitären Aufenthaltstitel

---

<sup>2</sup> vgl. Storr/Wenger/Eberle/Albrecht/Zimmermann-Kreher, Kommentar zum Zuwanderungsgesetz, Stuttgart 2005, § 26 Rn. 7.

tel generell anwendbar, jedoch soll rechtsystematisch sehr fragwürdig die Frist durch § 26 Abs. 4 AufenthG verlängert werden.

## **Bewertung/Vorschlag**

Wünschenswert wäre eine Klarstellung, dass auch die Besitzer jeder Art von Aufenthaltserlaubnis aus humanitären, aus völkerrechtlichen oder politischen Gründen eine Niederlassungserlaubnis gem. § 9 Aufenthaltserlaubnis erhalten, sofern sie die Voraussetzungen erfüllen.

## **5. Spätaussiedler**

### **Situation**

Mit dem Zuwanderungsgesetz wurde für die Angehörigen von Spätaussiedlern nach § 7 BVFG ein verbindlicher Sprachtest als Voraussetzung zur Einbeziehung in den Aufnahmebescheid vorgeschrieben. Diese Prüfung (Niveau A1 des Europäischen Referenzrahmens) ist unter den gegebenen Lebensumständen in den Herkunftsgebieten sehr schwer zu bestehen. Unter dem Gesichtspunkt der Integrationschancen hier in Deutschland ist der vorbereitende Erwerb von Sprachkenntnissen zwar wünschenswert und sinnvoll, in der Praxis für die Betroffenen aber sehr aufwändig zu realisieren. Die Kosten, die durch die Prüfungen entstehen, sind vor allem durch das Reisen und die Prüfungsgebühren sehr hoch und die Möglichkeiten zum Erlernen der deutschen Sprache z. B. in ländlichen Gebieten Kasachstans, wo Prüfungsorte und Sprachschulen dünn gesät sind, kaum gegeben.

De facto kommt diese Regelung also einer Selektion nach wirtschaftlichen Möglichkeiten gleich. Die betroffenen Angehörigen, z. B. Ehepartner der Spätaussiedler sind zudem zumeist ältere Personen, denen ein Erlernen der deutschen Sprache im geforderten Niveau kaum zuzumuten ist. In der Praxis verzichten Ehepartner und minderjährige Kinder auf den möglichen Status nach § 7 BVFG und beantragen die Einreise im Nachhinein als ausländische Angehörige im Rahmen des Familiennachzugs nach § 8 BVFG.

## Aussetzung der Vorabzustimmung zur Familienzusammenführung

Aus dem Bereich der sozialen Arbeit mit Spätaussiedlern wird inzwischen wiederholt die Schwierigkeit an uns herangetragen, dass derzeit keine gemeinsame Einreise von anerkannten Spätaussiedlern nach § 4 BVFG mit ihren Angehörigen erfolgen kann, die aufgrund des nicht bestandenen neuen Sprachtests nicht in den Aufnahmebescheid einbezogen werden konnten. Das bedeutet für betroffene Familien, den Ausreisewunsch nach Deutschland entweder aufzuschieben, aufzugeben oder sich auf eine Trennung auf unbestimmte Zeit einzustellen. Dass dies auch für Jugendliche ab 12 Jahren und für Ehepartner (Kernfamilie) gilt, halten wir für unvereinbar mit dem Schutz der Familie nach Art. 4 GG. In Anbetracht der geringen Zahl von ca. 7000 im Jahr 2005 neu erteilten Aufnahmebescheiden betrifft dies insgesamt eine so geringe Personenzahl, dass der Schutz der Familie hier Vorrang haben sollte.

Des Weiteren wird, wie vom Bundesverwaltungsamt zu erfahren ist, neuerdings die Anlage C zum Aufnahmebescheid (Eintragung von Personen im Sinne von § 8 Abs.2 BVFG) nicht mehr erstellt. Das heißt, auch für nichtdeutsche Ehegatten von Abkömmlingen, ledige minderjährige Stiefkinder des Aussiedlers oder des Abkömmlings und in einigen anderen Fällen ist keine gemeinsame Einreise mehr möglich. Damit wird eine von der Innenministerkonferenz veranlasste Praxis für am Sprachtest gescheiterte Angehörige nach § 7 BVFG auf diesen weiteren Personenkreis ausgedehnt.

Einen Rechtsanspruch auf das vereinfachte Einreiseverfahren gab es leider ohnehin nicht. Diese schrittweisen Verschärfungen im Aufnahmeverfahren stehen jedoch in einem gewissen Widerspruch zu der grundsätzlichen Bejahung der historischen Verpflichtung zur Aufnahme von Spätaussiedlern, die das Zuwanderungsgesetz prinzipiell nicht angetastet hatte.

## **Bewertung/Vorschlag:**

Die Entscheidung zur ausländerrechtlichen Familienzusammenführung liegt bei der zuständigen Ausländerbehörde, wo das Bearbeitungsverfahren zum Teil mehrere Monate dauert. Um die Ausreise zu organisieren, müssen die Familien jedoch ihre wirtschaftliche Existenz im Herkunftsgebiet zumeist völlig aufgeben, sodass das Zurückbleiben einzelner Familienmitglieder eine kaum zu bewerkstellende Härte darstellt. Da aber für Spätaussiedler nach Wohnsitznahme in Deutschland



ohnein Anspruch auf Familiennachzug für minderjährige Kinder und Ehepartner besteht, ist es aus humanitärer sowie integrationspolitischer Sicht sinnvoll, dass eine Familie gemeinsam einreist und die Integrationshilfen und –anstrengungen auch gemeinsam aufnehmen kann.

Die Lösung sollte deshalb sein, dass, wie vor dem 1.1.2005 bereits praktiziert, eine Vorabzustimmung erfolgen kann, um eine gemeinsame Einreise zu ermöglichen. Hierzu bedarf es einer Entscheidung der Innenministerkonferenz.

## **6. Freizügigkeit für EU-Bürger**

### **6.1. Aufenthaltsbescheinigung**

#### **Situation**

EU-Bürger, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch machen, und ihre Familienangehörigen können ohne weiteres legal einreisen und eine Arbeit aufnehmen. Die deklaratorische Aufenthaltserlaubnis-EG wurde – zumindest für EU-Bürger - mit dem Zuwanderungsgesetz abgeschafft. Freizügigkeitsberechtigte Unionsbürger und ihre Familienangehörigen mit Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedsstaates erhalten von Amts wegen lediglich eine Bescheinigung über ihr Aufenthaltsrecht (§ 5 Abs. 1 FreizügG/EU). Drittstaatsangehörigen Familienangehörigen wird von Amts wegen einer Aufenthaltserlaubnis-EU ausgestellt (§ 5 Abs. 2 FreizügG/EU).

In der Praxis zeigen sich bei der Ausstellung dieser Bescheinigungen Probleme. So gibt es etwa Fälle, in denen von nicht arbeitenden Familienangehörigen von Arbeitnehmern unzulässigerweise der Nachweis ausreichender Unterhaltsmittel verlangt wird. Oder es wird von Arbeitnehmern die Vorlage einer Arbeitserlaubnis-EU gefordert, obwohl nur die Bürger der Staaten, die zum 1.5.2004 beigetreten sind, eine Arbeitserlaubnis-EU benötigen.

Die Abschaffung der Aufenthaltserlaubnis-EU war ein wichtiger Schritt zur Vertiefung der europäischen Idee und zur Verwirklichung eines Europas der Freiheit.

#### **Bewertung/Vorschlag**

Aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes ist es deshalb notwendig sicherzustellen, dass die Freizügigkeitsrechte von EU-Bürgern nicht rechtswidrig beschränkt werden. Die Behördenmitarbeiter müssen entsprechend geschult werden.

## **6.2. Ausweisungsschutz**

### **Situation**

Der Aufenthalt eines Freizügigkeitsberechtigten kann neben dem Verlust der Freizügigkeitsberechtigung in den ersten 5 Jahren des Aufenthalts nur aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit beendet werden (§ 6 Abs. 1 FreizügG/EU). Gem. § 6 Abs. 3 FreizügG/EU kann der Aufenthalt nach 5-jährigem Aufenthalt nur noch aus besonders schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit beendet werden. Es ist ausschließlich darauf abzustellen, ob das persönliche Verhalten erkennen lässt, dass von dem Freizügigkeitsberechtigten eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ausgeht (§ 6 Abs. 2 FreizügG/EU).

Gemäß Gemeinschaftsrecht dürfen EU-Bürger nur aus den genannten Gründen ausgewiesen werden. Dennoch wird in der Praxis immer wieder berichtet, dass Ausländerbehörden gegen das europäische Recht und die einschlägige Rechtsprechung EU-Bürger wegen Bezugs von Sozialleistungen oder aus Gründen der Generalprävention ausweisen wollen.

### **Bewertung/Vorschlag**

Die Freizügigkeitsrechte der Unionsbürger sind ein wichtiges Gut. Ohne sie wird Europa nicht zusammenwachsen und lediglich eine Wirtschaftseinheit bleiben.

Aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes ist es deshalb notwendig sicherzustellen, dass die Freizügigkeitsrechte von EU-Bürgern nicht rechtswidrig beschränkt werden. Das gilt auch für den erhöhten Abschiebungsschutz. Die Behördenmitarbeiter müssen entsprechend geschult werden.