

31. Januar 2006

Mehr Abschottung, mehr Haft, weniger Integration

PRO ASYL zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union

Das Bundesinnenministerium hat einen Gesetzentwurf vorgelegt, mit dem das Zuwanderungsgesetz ein Jahr nach In-Kraft-Treten zum zweiten Mal geändert werden soll. Notwendig ist eine Gesetzesänderung, um den gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen aus elf EU-Richtlinien nachzukommen. Insgesamt drängt sich der Eindruck auf, dass die Bundesregierung die Richtlinienumsetzung zum Anlass nimmt, das Asyl- und Aufenthaltsrecht weiter zu verschärfen.

- **Verschärfte Abschottung:** Flüchtlingen droht künftig regelmäßig die grenznahe Inhaftierung. Zurückweisungen an der Grenze sollen auf Verdacht erfolgen können.
- **Lückenhafte Richtlinienumsetzung:** Der Gesetzentwurf setzt die EU-Richtlinien zum Flüchtlingsschutz und Abschiebungsschutz lückenhaft um.
- **Familienfeindliche Regelungen:** Der Ehegattennachzug soll weiter erschwert werden. Damit wird das verfassungsrechtlich garantierte Recht auf Achtung des Familienlebens verletzt.
- **Mängel im Zuwanderungsgesetz nicht behoben:** Nach einem Jahr Praxiserfahrung hat sich das neue Gesetz als untauglich erwiesen, den Missstand der Kettenuldungen zu beseitigen. Die Ausländerbehörden wenden das Gesetz so restriktiv an, dass nur wenige Dauergeduldete eine Chance haben ein Aufenthaltsrecht zu bekommen. Hier besteht Nachbesserungsbedarf: die humanitären Regelungen müssen verbessert werden, um künftig Kettenuldungen zu vermeiden. Eine Bleiberechtsregelung ist nötig, um die vielen Altfälle unbürokratisch zu lösen.

I. Abschottung gegen Flüchtlinge

Dublin II: Der Verschiebehof EU wird ausgebaut

Mit dem vorgelegten Änderungsgesetz sollen offenbar nicht nur die Asyl-Richtlinien umgesetzt werden, sondern auch offene Rechtsfragen zur so genannten Dublin II-Verordnung der EU zum Nachteil der Flüchtlinge geklärt werden. Diese Verordnung regelt die Zuständigkeit der EU-Mitgliedstaaten für die Durchführung des Asylverfahrens. Jeder Asylsuchende soll nur in einem EU-Staat einen Asylantrag stellen können. Die technischen Voraussetzungen für das Zuständigkeitssystem wurden mit der Eurodac-Datenbank geschaffen, in der sich die Fingerabdrücke aller registrierten Asylantragsteller befinden. Hierüber lässt sich überwachen, ob der Flüchtling schon einmal durch einen anderen EU-Staat gereist ist und dieser deswegen für den Asylantrag zuständig ist.

PRO ASYL kritisiert, dass das Dublin II-System dazu geführt hat, dass die EU zu einem reinen Verschiebehof von Flüchtlingen geworden ist. Es hat sich ein regelrechter Wettbewerb zwischen den EU-Staaten darum entwickelt, wer die meisten Flüchtlinge an die Nachbarn loswird. Von dem Selbsteintrittsrecht wird kein Gebrauch gemacht, d.h. dass das Bundesamt so gut wie nie aus humanitären Gründen die Zuständigkeit für das Asylverfahren freiwillig an sich zieht. Dies führt dazu, dass Flüchtlinge nicht die Sicherheit und Behandlung bekommen, die sie brauchen. Manche Staaten, z.B. Polen und Tschechien, inhaftieren zurückgeschobene Asylsuchende regelmäßig. Eine angemessene Betreuung von traumatisierten Flüchtlingen ist in vielen EU-Staaten nicht gewährleistet. Das Dublin II-System hat sogar dazu geführt, dass Flüchtlinge, die an den zuständigen EU-Staat zurückkehren mussten, gar kein Asylverfahren mehr bekommen haben. In Griechenland und Tschechien beispielsweise wurden Asylanträge nicht mehr geprüft, nachdem die Flüchtlinge wegen der Dublin II-Verordnung dorthin überstellt wurden. Ohne Asylverfahren haben Flüchtlinge jedoch keine Chance auf einen Schutzstatus und können in letzter Konsequenz in den Verfolgerstaat abgeschoben werden. Dort können Folter oder Tod drohen. In der Praxis hebt das Dublin II-System also den Flüchtlingsschutz aus und verletzt das Refoulement-Verbot der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK). Die Bundesregierung will nun die Entrechtung im Dublin II-System sogar noch ausbauen. Der Gesetzentwurf sieht vor:

- Asylsuchende, die aufgrund der Dublin II-Verordnung in einen anderen EU-Staat abgeschoben werden sollen, sollen grundsätzlich **keinen Eil-Rechtsschutz** mehr erhalten. Das heißt, dass Rücküberstellungen an andere EU-Staaten nicht gerichtlich verhindert werden können (§§ 34a, 27a, 26a AsylVfGE). Angesichts dessen, dass in der Vergangenheit immer wieder fehlerhafte Dublin-Entscheidungen durch das Bundesamt getroffen worden sind, ist dieser Ausschluss richterlicher Kontrolle dramatisch. So reißt das Bundesamt z.B. Familien auseinander und überstellt Kinder in andere EU-Staaten, obwohl dies die Dublin II-Verordnung verbietet.
- **Zurückweisungen** an den Grenzen sollen künftig schon **auf Verdacht** möglich sein. Künftig soll einem Ausländer die Einreise verweigert werden, wenn „Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass ein anderer Staat auf Grund von Rechtsvorschriften der Europäischen Gemeinschaft oder einer völkerrechtlichen Vertrages für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist...“ (§ 18 Abs.2 Nr.2 AsylVfGE). Der Zugang zum Asylverfahren soll also aufgrund bloßer Verdachtsmomente verweigert werden. Dies ist nicht nur rechtsstaatlich fragwürdig, sondern auch verfas-

sungsrechtlich bedenklich – geht es hier immerhin um einen Eingriff in das Asylgrundrecht.

- Künftig ist auch für Asylantragsteller, für die die Unzuständigkeit nach der Dublin II-Verordnung festgestellt worden ist, die **Zurückweisungshaft** vorgesehen (§ 15 Abs. 5 AufenthGE). Sie sollen künftig schon in Grenznähe abgefangen und inhaftiert werden. Ist nach Dublin II-Verordnung die Unzuständigkeit Deutschlands festgestellt worden, können die Flüchtlinge direkt aus der Haft zwangsweise in den anderen EU-Staat verbracht werden. Hier liegt eine Verletzung internationaler Standards vor, nach denen Flüchtlinge während des Asylverfahrens generell nicht in Haft genommen werden sollen. Wer um Asyl nachsucht, hat schließlich nichts verbrochen, sondern bittet um Schutz und Hilfe.

Hinzu kommt, dass die Zurückweisungshaft nach § 15 Abs. 5 AufenthGE als Soll-Regelung vorgesehen ist. Nur im Ausnahmefall darf die Inhaftierung unterbleiben. Schwerwiegender noch ist die Regelung in Satz 2, die für Ausländer gilt, die auf dem Luftweg einreisen wollen. Hier soll ein Festhalten im Flughafentransit auch dann möglich sein, wenn der Richter die Haft abgelehnt hat oder die Sicherungshaft schon verbüßt wurde („*sofern Sicherungshaft nicht beantragt oder angeordnet wird oder wenn der Ausländer aus der Haft entlassen wird*“). Eine zeitliche Begrenzung ist ebenso wenig vorgesehen wie eine richterliche Anordnung. Ist eine Zurschiebung z.B. wegen Passlosigkeit nicht möglich, soll allein die theoretische Möglichkeit einer Ausreise aus dem Transitbereich die faktische Inhaftierung ohne richterliche Anordnung rechtfertigen. Dies verstößt gegen die Asylverfahrensrichtlinie. Diese sieht in Art. 18 vor, dass Personen nicht allein deswegen inhaftiert werden dürfen, weil sie Asylbewerber sind und dass eine Ingewahrsamnahme rasch gerichtlich überprüft werden muss.

In der EU findet ein Wettbewerb um die niedrigsten Flüchtlingszahlen statt. Das Dublin II-System schiebt die Verantwortung für die Asylverfahren den Staaten an den Rändern der EU zu. Die wiederum drängen darauf, die Abschottung der EU schon weit vor die EU-Außengrenzen zu verlagern. Insgesamt gehört die Dublin II-Verordnung zu einem System der Flüchtlingsabwehr. Obwohl weltweit Millionen Menschen auf der Flucht sind, wollen die EU-Staaten sich der Verantwortung für den internationalen Flüchtlingsschutz entziehen. Der zynische Verdrängungswettbewerb soll mit dem Änderungs-gesetz weitergetrieben werden.

II. Haft, Haft, Haft

Durchbeförderungshaft bei EU-Abschiebungen

Die Kooperation zwischen EU-Staaten bei der Durchführung der Abschiebung soll gesetzlich geregelt werden (§ 74a AufenthGE). Die EU hat in einer Richtlinie die Mitgliedstaaten zur wechselseitigen Unterstützung bei der Rückführung von Nicht-EU-Bürgern verpflichtet. Danach können z.B. Abschiebungen aus Belgien nach Afghanistan über den Frankfurter Flughafen erfolgen, wenn von Belgien aus keine Flüge nach Afghanistan gehen.

Der Vorstoß im Gesetzentwurf geht über die Richtlinie hinaus. Nicht nur die „Durchbeförderung“ auf dem Luftweg, sondern auch die auf dem Landweg soll geregelt werden. Zu diesem Zweck soll die Inhaftierung ohne richterliche Anordnung möglich sein, „solange zu erwarten ist, dass die Durchbeförderung abgeschlossen sein wird, bevor eine gerichtliche Entscheidung ergeht“. Dem steht entgegen, dass Anfragen anderer EU-

Staaten nicht ad hoc, sondern mit einer gewissen Vorlaufzeit erfolgen. Es dürfte also regelmäßig genügend Zeit sein, auch die richterliche Anordnung der Haft zu beantragen. Der Verzicht auf den Richtervorbehalt ist verfassungsrechtlich die absolute Ausnahme. Dass mit der geplanten Regelung diese Ausnahme zum Regelfall werden soll, ist mit Art. 104 Abs. 2 GG nicht vereinbar.

Vorläufige Festnahme durch Ausländerbehörden

Künftig soll in Eilfällen nicht mehr nur die Polizei, sondern auch die Ausländerbehörde oder Grenzbehörden das Recht zur vorläufigen Festnahme eines Ausländers haben, (§ 62 Abs. 4 AufenthG). Es müssen die Voraussetzungen für die Anordnung der Abschiebungshaft und Fluchtgefahr vorliegen. Mit dieser neuen Befugnis soll offensichtlich die illegale Praxis einiger Ausländerbehörden legalisiert werden, die Ausländer während eines Termins festnehmen, wenn dieser sich nicht ausreisewillig zeigen. Zum Beispiel hat die Hamburger Ausländerbehörde durch rechtswidrige Festnahmen von sich reden gemacht – wegen verbotener Freiheitsberaubung wurde ermittelt.

Verfassungsrechtlich ist zu beachten: Die vorläufige Festnahme als Vorstufe zur Freiheitsberaubung ist nur bei Gefahr in Verzug zulässig. Will die Ausländerbehörde den Ausländer in Haft nehmen, muss sie den Richtervorbehalt beachten. Für die nun geplante Änderung gibt es keinen Bedarf. Bei Gefahr in Verzug steht die Polizei zur Verfügung, ansonsten ist ohnehin der Richtervorbehalt zu beachten. Der Verdacht liegt nahe, dass Sinn der Regelung ein anderer ist: Mit der Drohkulisse der sofortigen Inhaftierung können die Betroffenen noch stärker als bisher unter Druck gesetzt zu werden.

III. Mangelhafte Richtlinienumsetzung

Flickschusterei im Flüchtlingsrecht

Die EU hat mit der so genannten Qualifikationsrichtlinie das Flüchtlingsrecht umfassend geregelt. Die EU-Mitgliedstaaten sind nun verpflichtet, diese Richtlinie bis Oktober 2006 ins innerstaatliche Recht umzusetzen.

Die EU-Richtlinie übernimmt den menschenrechtlichen Ansatz für den Flüchtlingschutz, wie ihn die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) vorsieht. Anders als nach der deutschen Rechtsprechung geht es dabei nicht in erster Linie darum, dass *politische Verfolgung* vorliegt, sondern um die *Schutzbedürftigkeit* wegen einer schwerwiegenden Menschenrechtsverletzung, die an eines der GFK-Schutzgüter anknüpft.

Würde der Gesetzgeber diesen Ansatz konsequent umsetzen, müsste er einen Neuanfang wagen. Der nun vorgelegte Gesetzentwurf bleibt jedoch den alten Strukturen verhaftet. Im Aufenthaltsgesetz findet sich der Flüchtlingschutz im Kapitel „Beendigung des Aufenthalts/Durchsetzung der Ausreisepflicht“ wieder. Statt den Schutzgedanken durch eine entsprechende Struktur des Gesetzes in den Vordergrund zu stellen, werden Flüchtlinge als primär ausreisepflichtig behandelt – der Schutz gilt als Ausnahme von einer Abschiebung.

Die 23 Seiten umfassende EU-Richtlinie soll in wenigen Paragraphen umgesetzt werden. Weite Teile der Richtlinie werden schlicht durch einen Verweis auf die entsprechenden Artikel als „ergänzend“ für anwendbar erklärt (§ 60 Abs. 1 AufenthGE). Die abwehrende Haltung von Bundesamt und manchen Gerichten gegen neue Ansätze im

Asylrecht wird sich durch eine bloß „ergänzende“ Anwendung von EU-Recht nicht aufbrechen lassen. Ohnehin geht man hier davon aus, dass man schon heute alle Vorgaben der EU und der GFK vorbildlich beachte – dies wird auch in der Begründung des Gesetzentwurfs behauptet. Dabei missachtet die deutsche Rechtspraxis nach wie vor internationale Standards im Flüchtlingsrecht. Ein Beispiel stellt die drohende Verfolgung wegen öffentlicher Glaubenspraxis dar. Nach der deutschen Rechtsprechung wird nur die nichtöffentliche Religionsausübung geschützt. Dem entgegen müssen nach der GFK auch solche Personen als Flüchtlinge geschützt werden, die wegen ihres öffentlichen Bekenntnisses zu ihrer Religion verfolgt werden.

Dass das europäische Flüchtlingsrecht nur „ergänzend“ anwendbar sein soll, wird dazu führen, dass es auf Jahre unterlaufen wird. Langwierige gerichtliche Auseinandersetzungen werden die Folge sein.

Schutz bei drohenden Menschenrechtsverletzungen

Neben dem Flüchtlingsschutz sieht die EU-Qualifikationsrichtlinie einen ergänzenden Schutz für Personen vor, die zwar nicht als „Flüchtlinge“ gelten, die aber dennoch wegen drohender Menschenrechtsverletzungen schutzbedürftig sind. Die Richtlinie sieht in Art. 15 c einen Schutzanspruch vor, wenn ernsthafter Schaden droht, und zwar durch:

- a) die Verhängung oder Vollstreckung der Todesstrafe oder
- b) Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung eines Antragstellers im Herkunftsland oder
- c) eine ernsthafte individuelle Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit einer Zivilperson infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts.

Während die Unterpunkte a) und b) durch das Änderungsgesetz umgesetzt werden, ist die Umsetzung zu Punkt c) unzureichend. Das Änderungsgesetz sieht zwar Abschiebungsschutz in solchen Fällen in § 60 Abs. 7 S. 2 AufenthGE – jedoch ist er lückenhaft und verstößt damit gegen die Richtlinie.

Ausschluss vom Schutzanspruch

Abschiebungsschutz nach § 60 Abs. 7 AufenthG soll ausgeschlossen sein, wenn

1. es sich um Gefahren handelt, denen die Bevölkerung oder Bevölkerungsgruppen, der der Ausländer angehört, allgemein ausgesetzt ist **und**
2. eine gruppenbezogene Abschiebestoppregelung bis zu 6 Monate durch die Landesinnenminister (§ 60a AufenthG) oder eine Bleiberechtsregelung durch die Innenministerkonferenz (§ 23 Abs. 1 AufenthG) beschlossen wurde.

Diese Regelung ist einerseits eine Verbesserung im Vergleich zur geltenden Rechtslage, andererseits setzt sie das EU-Recht unzureichend um.

§ 60 Abs. 7 AufenthG-Entwurf:

„Von der Abschiebung eines Ausländers in einen anderen Staat soll abgesehen werden, wenn dort für diesen Ausländer eine erhebliche konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit besteht. Von der Abschiebung eines Ausländers in einen anderen Staat ist abzusehen, wenn er dort als Angehöriger der Zivilbevölkerung einer erheblichen individuellen Gefahr für Leib oder Leben im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts ausgesetzt ist. Gefahren im Sinne von Satz 1 oder 2, denen die Bevölkerung oder die Bevölkerungsgruppe, der der Ausländer angehört, allgemein ausgesetzt ist, sind bei Entscheidungen nach § 60a Abs. 1 Satz 1 zu berücksichtigen. Die Sätze 1 und 2 sind anwendbar, solange eine Entscheidung nach § 60a Abs. 1 noch nicht getroffen worden ist.“

Verbesserung: Abschaffung der Sperrklausel

Die so genannte Sperrklausel sieht bisher vor: Ein Abschiebungsschutz nach § 60 Abs. 7 ist ausgeschlossen, wenn Gefahren für Leib und Leben der Bevölkerung oder Bevölkerungsteilen im Herkunftsland allgemein drohen. Schutz kann es dann nur noch über eine Gruppenregelung der Innenminister geben. Aber: Entscheiden die Innenminister gegen eine solche Gruppenregelung, gehen die Betroffenen leer aus. Nur in extremen Ausnahmefällen, wenn die Abschiebung „sehenden Auges den sicheren Tod“ erfolgen würde, kann noch eine Abschiebung über § 60 Abs. 7 AufenthG verhindert werden.

Die entscheidende Neuerung durch das Änderungsgesetz: So lange keine Gruppenregelung geschaffen wird, sollen die Betroffenen den Abschiebungsschutz des § 60 Abs. 7 AufenthG erhalten. Grundsätzlich ist dies als Verbesserung des gegenwärtigen Rechts zu begrüßen. Die bisherige Rechtslage hat viele gefährdete Menschen nicht geschützt.

Verstoß gegen EU-Recht: Schutzlücke

Die Verbesserung geht aber gemessen an der Qualifikationsrichtlinie nicht weit genug: Die Richtlinie sieht *keinen* Ausschluss des individuellen Schutzanspruches für den Fall einer generellen Regelung (Abschiebestopp/Bleiberechtsregelung) vor. Zudem kommt es zu Schutzlücken: Wenn eine Gruppen- oder Bleiberechtsregelung besteht, hat der Betroffene keinen Anspruch nach § 60 Abs. 7 AufenthG mehr. Ist die Gruppen- oder Bleiberechtsregelung allerdings an Voraussetzungen geknüpft, die der Betroffene nicht erfüllen kann, geht er leer aus. Zum Hintergrund: Gruppen- oder Bleiberechtsregelung können von Integrationsleistungen der Betroffenen abhängig gemacht werden, wie z.B. Integration in den Arbeitsmarkt. Die drohenden Gefahren spielen dann keine Rolle mehr. Da so für Gefährdete Personen eine Schutzlücke entstehen kann, liegt hier ein Verletzung der Richtlinie vor.

Verstoß gegen EU-Recht: Statuslücke

Der Verweis auf eine Gruppenregelung der Länder ist auch deswegen problematisch, weil die Betroffenen aufgrund eines solchen Abschiebestopps nur geduldet werden. Eine Duldung entspricht jedoch nicht den Anforderungen der EU-Qualifikationsrichtlinie. Diese sieht dem entgegen einen Anspruch auf einen Aufent-

haltstitel vor. Die Menschen, denen ernste Gefahren für Leib und Leben droht, mit einer Duldung abzuspeisen, verstößt also gegen die Richtlinie.

Schutz bei drohenden Menschenrechtsverletzungen durch nichtstaatliche Akteure

Eine andere Verbesserung übernimmt der Gesetzentwurf aus der EU-Qualifikationsrichtlinie. Der menschenrechtliche Schutz vor Abschiebung – zum Beispiel wegen drohender Folter – soll auch dann garantiert werden, wenn sie durch **nichtstaatliche Akteure** droht (Art. 6 c der Qualifikationsrichtlinie). Bisher ist nur die nichtstaatliche Verfolgung im Flüchtlingsrecht anerkannt. Künftig muss auch beim ergänzenden Schutz die drohende Menschenrechtsverletzung durch nichtstaatliche Akteure anerkannt werden.

Asylverfahrensrichtlinie – Umsetzung verfassungswidrig

Am 1. Dezember 2005 hat die EU die umstrittene Richtlinie zum Asylverfahren verabschiedet. PRO ASYL, amnesty international, aber auch die Mehrheit des Europäischen Parlaments hatten bis zuletzt gegen die Verabschiedung der Richtlinie protestiert. Schon jetzt soll eine der umstrittenen Regelungen zu den „sicheren Herkunftsländern“ umgesetzt werden. Vorgesehen ist, dass künftig der Rat der EU bestimmen soll, welche Herkunftsländer EU-weit als „sicher“ gelten mit der Folge, dass Flüchtlinge aus diesen Ländern kaum noch eine Chance mehr haben, im Asylverfahren anerkannt zu werden (§ 29a Abs.2 AsylVfGE). Asylsuchende aus „sicheren Herkunftsstaaten“ werden im Schnellverfahren abgelehnt – sie können nur in extremen Einzelfällen ihren Asylanspruch durchsetzen. Nach Art. 16a Grundgesetz darf jedoch nur der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates festlegen, welcher Staat als „sicheres Herkunftsland“ eingestuft wird. Diese verfassungsrechtliche Hürde soll nun umgangen werden. Ein bloßer Verweis auf eine EU-Liste „sicherer Herkunftsländer“ ist also verfassungswidrig.

Aufnahmebedingungen für Asylsuchende

Obwohl die Umsetzungsfrist der EU-Richtlinie über die Aufnahmebedingungen für Asylsuchende bereits am 6. Februar 2005 abgelaufen ist, werden die Mindeststandards so gut wie gar nicht umgesetzt. Der Gesetzentwurf setzt u.a. folgende Verpflichtungen bislang nicht um:

- Eine **Familie** hat das Recht, während des gesamten Asylverfahrens gemeinsam untergebracht zu sein. Dies gilt in Deutschland bislang während der ersten drei Monate nicht, so dass es immer wieder zu Familientrennungen in der Praxis kommt.
- **Traumatisierte Flüchtlinge** haben nach der Richtlinie einen Anspruch auf medizinische Behandlung. In Deutschland steht dies bislang im Ermessen der Behörden.

IV. Familienfeindliche Regelungen

Beschränkung des Ehegattennachzugs

Das Ehegattennachzugsalter soll auf 21 Jahre festgesetzt werden (§ 30 AufenthG). Das heißt, dass der im Ausland lebende ausländische Ehegatte erst nachziehen darf, wenn beide Eheleute 21 Jahre alt sind. Dies gilt sowohl für den Ehegattennachzug zu Ausländern als auch zu Deutschen (§ 28 Abs. 1 S. 3 AufenthGE). Bislang gab es keine Mindestaltersvorgaben für den Ehegattennachzug.

Zwangsehen als Vorwand für Nachzugsbegrenzung

Es ist richtig, dass Zwangsehen einen gravierenden Eingriff in die persönliche Entscheidungsfreiheit darstellen. Eine Verheiratung gegen den Willen der/des Betroffenen stellt eine schwerwiegende Menschenrechtsverletzung dar.

Jedoch: Die Einführung eines Mindestalters für den Ehegattennachzug ist ein untaugliches Mittel, um Zwangsehen zu verhindern. Es wird allenfalls dazu führen, dass Kinder früher gezeugt werden und darüber dann ohnehin ein Einreiserecht entsteht.

Als zweite Verschärfung sieht der Entwurf vor, dass der nachziehende Ehegatte schon vor der Einreise Deutschkenntnisse nachweisen muss. Diese Anforderung ist für die meisten Länder hoffnungslos unrealistisch: zumeist werden nur in den Hauptstädten entsprechende Sprachkurse angeboten und sind für die Menschen, die nicht dort wohnen, praktisch nicht erreichbar. Ohnehin scheint es fragwürdig, dass Deutschkenntnisse Zwangsehen verhindern.

Flüchtlinge: EU-rechtswidrige Nachzugsbegrenzung

Die geplante Regelung würde auch den Ehegattennachzug zu Flüchtlingen entsprechend begrenzen. Die Forderung nach Sprachkenntnissen vor Einreise ist aber bei Flüchtlingen erst Recht unerfüllbar. Es besteht Einvernehmen, dass die Angehörigen von Flüchtlingen regelmäßig selbst einem starken Verfolgungsdruck ausgesetzt sind. Dem trägt das Instrument des Familienasyls Rechnung und die von der Rechtsprechung entwickelte Regelvermutung einer eigenen politischen Verfolgung. Die gesetzliche Vorstellung, dass der Ehepartner des Flüchtlings im Verfolgerstaat ungestört einen Deutschkurs besuchen kann, ist lebensfremd.

Hinzu kommt, dass in vielen Staaten, insbesondere in ländlichen Gebieten die Möglichkeit, Deutschkenntnisse zu erwerben, gar nicht bestehen. Gerade Angehörige von Flüchtlingen können diese oftmals auch nicht bezahlen.

Die geplante Regelung ist nach der Familienzusammenführungs-Richtlinie unzulässig. Die Richtlinie sieht ausdrücklich vor, dass Integrationsmaßnahmen erst nach dem Familiennachzug von einem Angehörigen eines Flüchtlings verlangt werden dürfen (Art. 7 Abs. 2 S.2).

Verfassungswidriger Eingriff in Artikel 6 Abs. 1 GG

Ob die vorgeschlagene Regelung überhaupt mit der Verfassung im Einklang steht, ist mehr als fraglich. Das Bundesverfassungsgericht hat 1987 entschieden, dass die damals eingeführte generelle Ehebestandszeit von drei Jahren als Voraussetzung für den Familiennachzug verfassungswidrig ist (BVerfGE 76, 1 - Familiennachzug). In Abwägung der Ziele der Regelung – Zuzugsbeschränkung und Scheinehenbekämpfung – hat das Verfassungsgericht die Wartefrist als unzumutbare Verletzung des Familienlebens verworfen. Der Eingriff durch die nun vorgeschlagene Regelung ist ähnlich tiefgreifend. Den Ehegattennachzug an ein Mindestalter und Sprachfähigkeiten zu koppeln, ohne dass es im Einzelfall darauf ankäme, ob eine Zwangsheirat tatsächlich vorliegt, ist deswegen also unverhältnismäßig und somit verfassungswidrig als zu bewerten.

Scheinproblem: Ehegattennachzug mittels Scheinehe

Der Ehegattennachzug soll dann verboten werden, wenn die Ehe ausschließlich zu dem Zweck geschlossen wurde, dem nachziehenden Ehegatten die Einreise und den Aufenthalt im Bundesgebiet zu ermöglichen (§ 27 Abs. 1a).

Damit sollen noch mehr Ehen als bisher unter den Verdacht der „Scheinehe“ gestellt werden. Schon heute sehen sich binationale Ehepaare dem Generalverdacht der „Scheinehe“ ausgesetzt – auch wenn es um Ehegattennachzug aus dem Ausland geht. Die Betroffenen werden von Staatsvertretern mit Vorstellungen behelligt, wie eine „richtige“ Ehe zu führen sei. Die nun vorgeschlagene Regelung signalisiert abermals Misstrauen gegen binationale Partnerschaften und wird zu einer Zunahme von Diskriminierungen führen. Die unwürdigen Schnüffeleien im Privatleben werden ausgedehnt.

V. Integrationsfeindliche Maßnahmen

Arbeit für Migranten erschwert

Künftig sollen Arbeitgeber dazu verpflichtet werden, bei der Einstellung oder Beauftragung von ausländischen Arbeitnehmern zu überprüfen, ob sie die hierfür erforderlichen Aufenthaltspapiere besitzen (§ 4 Abs. 3 AufenthG). Schon bisher bestand diese Pflicht für den Arbeitgeber hinsichtlich seiner Angestellten. Künftig soll dies auch für Auftraggeber gelten, die Ausländer nachhaltig zu entgeltlichen Dienst- oder Werkleistungen verpflichten. Die ohnehin schon bestehenden Diskriminierungen von Migranten und Flüchtlingen würden sich ausweiten. Für Arbeitgeber und Auftragsgeber dürften die aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen über die Beschäftigungserlaubnis nur schwierig zu durchschauen sein. Die Unsicherheit darüber, ob die Beschäftigung rechtmäßig ist, wird viele von vorneherein davon abhalten, überhaupt Ausländer zu beschäftigen. Hiervon könnten auch Tätigkeiten im Rahmen der Nachbarschaftshilfe betroffen sein.

Mehr Hürden bei der Aufenthaltsverfestigung

Aufgrund der EU-Richtlinie über Daueraufhältige muss der Gesetzgeber einen neuen EU-Daueraufenthaltstitel schaffen. Der bisherige Daueraufenthaltstitel, die Niederlassungserlaubnis, kann daneben bestehen bleiben. Die Richtlinie stellt sogar klar, dass dieser nationale Aufenthaltstitel weniger strenge Voraussetzungen haben kann als der EU-Daueraufenthaltstitel (Art. 14)

Dementgegen soll nun nicht nur der neue EU-Daueraufenthaltstitel, sondern auch die nationale Niederlassungserlaubnis unter strengeren Kriterien als bisher erteilt werden (§ 9 AufenthGE):

- **Feste und regelmäßige Einkünfte** (§ 9 Abs. 2 Nr. 2 AufenthGE): Der Lebensunterhalt muss demnach durch feste und regelmäßige Einkünfte gesichert werden. Nicht nur bei dem, der die Niederlassungserlaubnis beantragt, sondern bei allen Familienmitgliedern soll diese Voraussetzung erfüllt sein. Wenn der Familienunterhalt nur deswegen gesichert ist, weil einer der Ehegatten Erziehungsgeld bezieht, ist dies nicht dauerhaft, dann bekommt der erwerbstätige Ehegatte keine Niederlassungserlaubnis. Dies ist eine Verschärfung. Bisher mussten die Voraussetzungen für die Niederlassungserlaubnis nur bei dem vorliegen, der die Niederlassungserlaubnis bekommen soll. Besonders problematisch ist diese Regelung für Flüchtlinge. Wenn sie z.B. traumatisiert sind, ist dies oft auch gar nicht möglich. Die Bedingung der festen und regelmäßigen Einkünfte ist deswegen unverhältnismäßig.
- **Angemessene Altersversorgung aufgrund des bisherigen Versicherungsverlaufes** (§ 9 Abs. 5 Nr. 2 AufenthGE): Dieses Kriterium können viele Flüchtlinge gar nicht erfüllen. Wenn der Betroffene über Jahre hinweg einen niedrig bezahlten Job hatte, dann sind die Beiträge typischerweise niedrig. Einem älteren Flüchtling, der erst mit 50 Jahren anerkannt wird, ist es objektiv unmöglich, eine angemessene Altersversorgung zu erreichen.

VI. Verschärfung des Staatsangehörigkeitsrechts

Der Gesetzentwurf sieht zahlreiche Verschärfungen im Staatsangehörigkeitsrecht vor:

- Die **Einbürgerungserleichterungen für junge Erwachsene** sollen gestrichen werden (§ 10 Abs. 1 S. 3 StAG). Bisher können Personen unter 23 Jahre sich einbürgern lassen, ohne dass das Kriterium der Lebensunterhaltssicherung erfüllt sein muss. Dies hat den Zweck, dass Studenten und Auszubildende nicht ihr Studium oder ihre Ausbildung abbrechen müssen, um zu arbeiten und sich dann einbürgern lassen zu können. Es ist aber integrationsfördernd, wenn möglichst in jungen Jahren schon die Einbürgerung erfolgt. Die geplante Änderung ist integrationsfeindlich.
- Die **Hinnahme von Mehrstaatigkeit** bei in Deutschland Aufgewachsenen soll durch die Streichung von §12 Abs.3 StAG erschwert werden. Bislang wird die Mehrstaatigkeit hingenommen, wenn die Entlassung aus der bisherigen Staatsangehörigkeit von der Leistung des Wehrdienstes abhängig gemacht wird und der Betreffende überwiegend in Deutschland die Schule besucht hat. Diese Regelung ist sinnvoll. Es ist nicht zumutbar für die Betroffenen nachdem sie faktische Inländer geworden sind, die Absolvierung des Militärdienstes ihres Herkunftsstaates zur Bedingung für die Einbürgerung zu machen. Die in der Gesetzesbegründung geäußerte Hoffnung, die Länder würden derartige Fälle unter die Generalklausel fas-

sen, ist nicht realistisch. Wenn man diese Fälle lösen will, muss man die ausdrückliche Regelung beibehalten.

- Künftig soll eine **Einbürgerung bei einer Strafverurteilung** ab einer Geldstrafe von 180 Tagessätzen oder ab einer Freiheitsstrafen von 6 Monaten ausnahmslos unmöglich sein (§ 12a StAG). Die Ausnahmemöglichkeit, die das Gesetz zur Zeit vorsieht, ermöglicht eine gerechte Einzelfallentscheidung – wenn z.B. die Verurteilung nur leicht über dem Höchstmaß liegt und keine Wiederholungsgefahr oder in sonstigen Ausnahmefällen besteht. Auch diese Verschärfung wirkt der Integration entgegen.
- Bisher war die **Anspruchseinbürgerung** auch für Personen vorgesehen, die eine Aufenthaltserlaubnis nach §25 Abs. 5 AufenthG haben. Hier handelt es sich um Personen, die aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen dauerhaft nicht ausreisen können. Nun ist geplant, für diese Personengruppe die Einbürgerungsmöglichkeit zu streichen (§ 10 Abs. 2 StAG).

VII. Einreiseverweigerung trotz Visums

Wer beabsichtigt, in Deutschland ohne Erlaubnis zu arbeiten, obwohl er nur ein Schengen-Visum hat oder wegen eines kurzfristigen Aufenthalts von der Visumpflicht befreit ist, dem wird künftig die Einreise untersagt (§ 14 Abs. 1 Nr. 2a AufenthGE). Die Missachtung von Schengen-Visa steht dem Schengener Durchführungsabkommen entgegen. Zudem wird eine rechtliche Grauzone weiter verunklart. Schon jetzt agiert die Bundespolizei bei der Einreise weitgehend ohne öffentliche Kontrolle. Wie aber soll künftig noch kontrolliert werden, dass wirklich nur die Personen, die einer illegalen Beschäftigung nachgehen möchten, abgewiesen werden? Wer garantiert, dass eine derartige Absicht nicht nur unterstellt wird, sondern tatsächlich vorliegt? In der Praxis könnten hier mehr oder weniger unkontrollierbare Praktiken der Grenzbeamten entstehen, die zu willkürlichen Einreiseverweigerungen führen.

VIII. Umgang mit langjährig Geduldeten

Fehlen einer Bleiberechtsregelung

Der Gesetzentwurf sieht bislang noch keine Bleiberechtsregelung für die langjährig Geduldeten vor. Von den knapp 193.000 Geduldeten leben 120.580 schon länger als 5 Jahre und 48.000 sogar länger als 10 Jahre in Deutschland. Anders als das Ausländergesetz von 1990 wurde mit dem Zuwanderungsgesetz keine Altfallregelung verankert. Wer einsieht, dass Integration ein notwendiger und sinnvoller Bestandteil von Migrationspolitik ist, muss zuallererst diejenigen, die bereits Mitglieder dieser Gesellschaft sind, aus ihrem weitgehend rechtlosen Status befreien und ihnen die Chance zu einem menschenwürdigen und gleichberechtigten Dasein eröffnen. Nach einem Jahr Erfahrung mit der Anwendung des neuen Aufenthaltsgesetzes hat sich jedoch herausgestellt, dass das Zuwanderungsgesetz in der jetzigen Fassung keine Lösung bringt. Über die Härtefallkommissionen haben nur einige hundert Menschen in wenigen Bundesländern einen Aufenthaltstitel bekommen. Die Regelung zur Überwindung der Ket-

tenduldung bei bestehenden rechtlichen oder tatsächlichen Ausreisehindernissen (§ 25 Abs. 5 AufenthG) führt in den meisten Bundesländern nur selten zu einer Aufenthaltserlaubnis.

Geduldete sind weitgehend rechtlos und leben vielfach unter erniedrigenden Bedingungen. Prinzipiell von Abschiebung bedroht, verbringen viele hier dennoch eine lange Zeit, manchmal sogar den Großteil ihres Lebens. Davon ungerührt werden sie bewusst desintegriert. Mit Duldung leben heißt für die Betroffenen:

- Nachrangiger Zugang zum Arbeitsmarkt.
- Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, die 30 % unterhalb der normalen Sozialleistungen liegen und als bloße Sachleistungen gewährt werden können.
- Unterbringung in Sammelunterkünften oft über Jahre oder Jahrzehnte.
- Residenzpflicht: Verbot den Landkreis zu verlassen.

Notwendig ist eine unbürokratische und großzügige Bleiberechtsregelung für bislang Geduldete, die ihrem jahrelangen faktischen Aufenthalt Rechnung trägt und ihnen nicht erneut langwierige Verwaltungsverfahren und ein sinnloses Verharren im Vorzimmer der Gesellschaft zumutet.

Vermeidung von Kettenduldungen

Neben der Lösung der Altfälle muss auch für die Zukunft verhindert werden, dass Kettenduldungen entstehen. Deswegen besteht dringender Nachbesserungsbedarf in § 25 Abs. 5 AufenthG. Diese Regelung, die die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis vorsieht, wenn eine Ausreise aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unverschuldet nicht möglich ist, bedarf der Klarstellung. Der unbestimmte Rechtsbegriff des „Ausreisehindernisses“ wird von den Bundesländern sehr unterschiedlich interpretiert. Die meisten Ausländerbehörden prüfen aufgrund der Weisungen der Landesinnenministerien nicht, ob die Ausreise zumutbar und verhältnismäßig ist. Nur in wenigen Ländern, zum Beispiel Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein, werden in den Anwendungshinweisen diese Kriterien berücksichtigt. Wenn das Ziel, Kettenduldungen abzuschaffen, tatsächlich erreicht werden soll, darf nicht auf eine objektive Unmöglichkeit der Ausreise abgestellt werden. Es bedarf einer gesetzlichen Klarstellung: Auch wenn die Rückkehr unzumutbar ist, muss eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Als Regelbeispiel sollte in das Gesetz aufgenommen werden, dass die Unzumutbarkeit sich insbesondere aus Integrationsgesichtspunkten - wie dem Schulbesuch, hier aufgewachsenen Kindern oder dem langjährigen Aufenthalt - ergeben kann.