

Sektion der
Bundesrepublik Deutschland e.V.
Postfach 58 01 62
10411 Berlin
Hausanschrift:
Greifswalderstr. 4
10405 Berlin
Telefon: 030-42 02 48-0
Fax: 030-42 02 48-444
info@amnesty.de
www.amnesty.de
18.03.2006

Evaluation des Zuwanderungsgesetzes für den Zeitraum 1. Januar bis 31. Dezember 2005

amnesty international möchte sich zunächst für die Möglichkeit bedanken, die Erfahrungen, die die Organisation mit dem Zuwanderungsgesetz im letzten Jahr gemacht hat, in eine Evaluierung mit einfließen lassen zu können.

Als Menschenrechtsorganisation beschränkt sich *amnesty international* bei einer Auswertung der Regelungen des Zuwanderungsgesetzes auf die Vorschriften, die sich auf den Schutz von Asylbewerbern, Flüchtlingen und die Personen beziehen, die Schutz vor Abschiebungen finden müssen, weil ihnen Menschenrechtsverletzungen im Herkunftsland drohen. Um Wiederholungen zu vermeiden, beschränkt sich die Auswertung auf die Aspekte des Gesetzes, die tatsächliche Rechtsänderungen im Flüchtlingsbereich bedeutet haben. Für die Kritik in Bezug auf die fehlende Änderung von Missständen im Flüchtlingsbereich wie etwa dem Flughafenverfahren und der Abschiebungshaft, die von dem Gesetz nicht neu geregelt wurden, wird auf frühere Stellungnahmen verwiesen¹.

amnesty international verfügt nur in Einzelfällen über Bescheide des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF), da diese der Öffentlichkeit nicht zugänglich sind. Dies ermöglicht leider keine umfassende Bewertung der Entscheidungspraxis des BAMF. Die Auswertung bezieht sich daher vornehmlich auf öffentlich zugängliche Gerichtsentscheidungen.

I. Die Umsetzung des § 60 Abs. 1 AufenthG

1. Einbeziehung des Verfolgungsbegriffs der Genfer Flüchtlingskonvention und nichtstaatliche Verfolgung

Im Zusammenhang mit der Schaffung des § 60 Abs. 1 AufenthG hat *amnesty international* begrüßt, dass die Regelung ausdrücklich Bezug nimmt auf die Genfer Flüchtlingskonvention und auf diese Weise der Maßstab der Genfer Flüchtlingskonvention, die schon bisher geltendes deutsches Recht war, in das Zentrum der Prüfung, ob eine Person schutzbedürftig ist oder nicht, treten muss. Auf diese Weise wurde deutlich, dass Maßstab für die Feststellung der Flüchtlingseigenschaft nicht wie bisher die geltende „Zurechnungslehre“ ist, die beinhaltet, dass jede Verfolgungshandlung staatlich zurechenbar sein muss, sondern vielmehr die Schutzbedürftigkeit des Opfers. *amnesty international* hat daher auch die Aufnahme der nichtstaatlichen und geschlechtsspezifischen Verfolgung in den Schutz von Konventionsflüchtlingen als Angleichung des deutschen Rechts an internationale Standards begrüßt.

¹ *amnesty international*, Stellungnahme zum Zuwanderungsgesetz, vom 29.10.2005, www.amnesty.de.

Die deutliche Änderung beim Schutz von Flüchtlingen weg von der „Zurechungslehre“ hin zu einer „Schutzlehre“, bei der nicht der Täter, sondern das Opfer von Verfolgung und sein möglicher Schutz im Vordergrund steht, wurde nur von wenigen Gerichten umgesetzt. Positiv hervorzuheben ist beispielsweise die Entscheidung des VG Sigmaringen vom August 2005, (Az.: A 3 K 12501/03, S. 7). Das Verwaltungsgericht stellt fest, dass durch die ausdrückliche Nennung der Genfer Flüchtlingskonvention in § 60 Abs. 1 AufenthG und der Aufnahme der nichtstaatlichen Verfolgung ein „Perspektivwechsel“ vollzogen worden sei und nun der Schutz des Opfers im Vordergrund stehe und nicht die Verfolgerperspektive wie dies die bisherige Rechtsprechung gefordert habe. Es führt weiter aus, dass es in Zukunft darauf ankomme, einen effektiven Schutz vor Verfolgung zu gewährleisten, und zwar unabhängig davon, ob die Verfolgungshandlung einem staatlichen Träger zugerechnet werden könne oder nicht. Diese Argumentation findet sich schon im Urteil des VG Stuttgart vom 31. Januar 2005 (Aktz. 10 K 13481/04) wieder. Danach kommt es darauf an, dass kein effektiver Schutz vor nichtstaatlicher Verfolgung gewährt wird, auch wenn der Staat prinzipiell schutzbereit ist, diesen aber nicht bieten kann.

Das Bundesverwaltungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 8. Februar 2005, (BVerwG 1 C 29.03) zwar die Deckungsgleichheit des Begriffs der Verfolgung in der Genfer Flüchtlingskonvention und in § 60 Abs. 1 AufenthG bejaht, es stellt aber gerade keinen Perspektivwechsel fest, da es davon ausgeht, dass die Begriffe auch schon früher deckungsgleich gewesen seien. Auch in den Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte wird betont, dass § 51 AuslG und § 60 Abs. 1 AufenthG deckungsgleich seien. Die Aufnahme der nichtstaatlichen und geschlechtsspezifischen Verfolgung sei lediglich aus Gründen der „Klarstellung“ erfolgt (OVG NRW 11 A 2307/03 A vom 12. Juli 2005, Bay VGH 23 B 04.30734 vom 3. Mai 2005). Diese Auffassung übersieht, dass die frühere Rechtsprechung den Flüchtlingsbegriff auf unzulässige Weise eingeschränkt hat. Danach war die Prüfung alleine darauf gerichtet, sicherzustellen, dass dem Staat oder seinen Organen die Rechtsverletzungen zugerechnet werden können. Es wurde dabei indes übersehen, dass die Genfer Flüchtlingskonvention und auch die Qualifikationsrichtlinie² davon ausgehen, dass zu prüfen ist, ob dem Schutzsuchenden tatsächlich effektiver Schutz gewährt wird. Eine Änderung der Spruchpraxis kann nur erwartet werden, wenn die Gerichte diesen vom Gesetzgeber auf nationaler und europäischer Ebene gewollten Perspektivwechsel anerkennen und ihrer Spruchpraxis zugrunde legen.

Problematisch ist, dass viele Gerichte zwar wahrnehmen, dass nach dem Zuwanderungsgesetz auch Schutz vor nichtstaatlicher Verfolgung gewährt werden muss³, einige Gerichte aber den Begriff der nichtstaatlichen Akteure unzulässig einengen. Grund dafür ist sicherlich, dass die alten Denkmuster der dem Staat zuzurechnenden Verfolgung noch eine Rolle spielen. So überprüft das VG Minden (9 K 5560/03.A vom 13. Januar 2005), ob die Verfolgungsmaßnahmen gegen einen Afghanen der Übergangsregierung in Afghanistan zuzurechnen seien. Auch das VG Göttingen geht vom früheren Begriff der Verfolgung aus, wonach Verfolgungshandlungen nur diese seien, die der Staat angeregt und unterstützt habe⁴. Einige Gerichte stellen entgegen dem Wortlaut der Vorschrift des § 60 Abs. 1 S. 4 lit. c) AufenthG fest, dass einige nichtstaatliche Akteure sogar vom Anwendungsbereich der Vorschrift ausgeschlossen seien. So wurde angenommen, dass Familienmitglieder keine Verfolgungsmaßnahmen im Sinne des § 60 Abs. 1 S.4 lit. c) AufenthG vornehmen könnten⁵. Das VG Sigmaringen fordert in seiner Entscheidung vom 5. April 2005 (A 3 K 12111/03), dass die nichtstaatlichen Akteure nur dann von § 60 Abs. 1 S. 4 lit. c) AufenthG erfasst würden, wenn sie eine „politische Rolle“ in dem Staat spielen würden.

Aus Sicht von *amnesty international* widersprechen die erläuterten Einengungen des Verfolgungsbegriffs dem Wortlaut und dem Sinn des § 60 Abs. 1 S. 4 lit c) AufenthG. Sie widersprechen dem Verfolgungs-

² Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (ABl. EU Nr. L 304, S. 12).

³ VG Stuttgart, A 10 10587/04 vom 17. Januar 2005; VG Karlsruhe, A 2 K 12193/03 vom 10. März 2005)

⁴ VG Göttingen, 1 A 105/03 vom 28. Juni 2005

⁵ VG Regensburg, RN 3 K 04/30585 vom 24. Februar 2005

begriff der Qualifikationsrichtlinie und der Genfer Flüchtlingskonvention, die solche Einengungen nicht kennen⁶.

amnesty international empfiehlt daher, bei der Auswertung ausdrücklich auf den Willen des Gesetzgebers hinzuweisen, der darin besteht, einen deutlichen Bruch mit der bisherigen Rechtsprechung zu erreichen und den Verfolgungsbegriff entsprechend der Genfer Flüchtlingskonvention so auszugestalten, dass der effektive Schutz einer verfolgten Person im Vordergrund steht und nicht die Frage der Zurechenbarkeit der Verfolgung gegenüber dem Staat.

2. Geschlechtsspezifische Verfolgung

amnesty international hat bei der Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes begrüßt, dass die deutsche Rechtslage den internationalen Standards angeglichen wurde und der Schutz vor geschlechtsspezifischer Verfolgung in § 60 Abs. 1 S. 3 AufenthG eingeführt wurde. Insbesondere hob *amnesty international* positiv hervor, dass der deutsche Gesetzgeber mit dieser Regelung über den Wortlaut der Qualifikationsrichtlinie in Art. 10 d) hinaus gegangen ist, weil die Verfolgung aufgrund der Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe auch dann vorliegt, wenn die Verfolgungshandlungen „alleine an das Geschlecht“ anknüpft. Der eingeführte Schutz vor Verfolgung, wenn die Verfolgungshandlungen alleine an das Geschlecht anknüpfen, bedeutet insbesondere dadurch eine Verbesserung, dass auch der Schutz vor nichtstaatlicher Verfolgung gewährt wird. Dies liegt insbesondere daran, dass die Verfolgungshandlungen, die an das Geschlecht anknüpfen, meistens von nichtstaatlichen Akteuren begangen werden. Diese Verbesserung der Rechtslage findet sich auch in Entscheidungen des Bundesamtes und zahlreichen Gerichtsurteilen wieder⁷.

In der Rechtsprechung und der Entscheidungspraxis des Bundesamtes werden in Bezug auf die geschlechtsspezifische Verfolgung teilweise die Maßstäbe für die Prüfung, ob die Wahrscheinlichkeit besteht, dass eine Person wegen ihres Geschlechts verfolgt wird, zu hoch angesetzt. Dies ergibt sich insbesondere daraus, dass die geschlechtsspezifische Verfolgung sich im privaten Bereich ereignet und es häufig für die Betroffenen sehr schwierig ist, die drohende Verfolgung nachzuweisen⁸. Auf diese Weise läuft für viele Betroffene die Verbesserung der Rechtslage ins Leere.

amnesty international empfiehlt, dass das Bundesamt für Migration und Flucht seine Entscheidungspraxis überarbeitet und den Maßstab für die Bewertung, ob eine Person aufgrund ihres Geschlechts durch nichtstaatliche Akteure verfolgt wird oder nicht, die besondere Situation, in der sich eine Person im Rahmen der geschlechtsspezifischen Verfolgung durch Dritte befindet, hinreichend berücksichtigt⁹.

II. Schutzlücken durch den geltenden § 60 Abs. 7 AufenthG

amnesty international hat in seinen Stellungnahmen zum Zuwanderungsgesetz festgestellt, dass zwar die Veränderung des § 60 Abs. 7 von einer „kann“ zu einer „soll“ Regelung eine Verbesserung der Rechtslage darstellt; es wurde aber betont, dass bei dem Schutz vor der Abschiebung in eine Gefahr für

⁶ Goodwin-Gill, *The Refugee in International Law*, 2. Aufl., S. 73.

⁷ VG Wiesbaden Az. 2 G 691/05. A (V) vom 9. Juni 2005; VG Köln Az. 16 K 586/01. A vom 3. März 2005. Vgl. weitere Nachweise in Flüchtlingsrat NRW, *Geschlechtsspezifische Gewalt in der Asylrechtsprechung nach der Einführung des Zuwanderungsgesetzes*.

⁸ Vgl. VG Berlin VG 23 X 92.04 vom 11. Februar 2005, wo trotz des als wahr unterstellten Vorbringens der iranischen Klägerin, sie sei von Menschenhändlern zur Prostitution gezwungen worden und habe bei einer Rückkehr Übergriffe der Menschenhändlerbande zu befürchten, mit dem lapidaren Satz verworfen wird, sie habe nicht ausreichend darlegen können, dass ihr tatsächlich die Gefahr durch die Menschenhändler drohe.

⁹ Vgl. zur allgemeinen Problematik der Ermittlung der Gefahrenprognose durch das Bundesamt, *amnesty international* u.a., Memorandum zur derzeitigen Situation des deutschen Asylverfahrens, 2005, S. 17.

Leib und Leben ein zwingender Abschiebungsschutz gelten müsse¹⁰. Darüber hinaus hat *amnesty international* deutlich gemacht, dass der Schutz vor der Abschiebung in eine Gefahr für Leib und Leben gemäß § 60 Abs. 7 AufenthG ohnehin in vielen Fällen ins Leere laufe, weil die Sperrwirkung des § 60 Abs. 7 S.2 AufenthG greife. Danach kann grundsätzlich kein Schutz gewährt werden, wenn die Gefahren für Leib und Leben der Allgemeinheit drohen. In einem solchen Fall ist ein genereller Abschiebungsstopp gemäß § 60a AufenthG erforderlich, der in der Praxis nicht zustande kommt, es sei denn, die Person würde „sehenden Auges in den Tod“ abgeschoben. Auf diese Weise wird vielen Personen, denen eine Gefahr für Leib und Leben droht, trotz des durch das Zuwanderungsgesetz eingeschränkten Ermessensspielraums der vorgesehene Schutz aus § 60 Abs. 7 AufenthG verwehrt.

Wie schon in ihrer Stellungnahme zu einem Entwurf für ein Änderungsgesetz fordert *amnesty international*, dass die Sperrwirkung des § 60 Abs. 7 S. 3 AufenthG gestrichen werden muss. Auf der Grundlage einer individuellen Prüfung des Einzelfalls müssen auch Gefahren geltend gemacht werden können, die der Bevölkerung allgemein drohen.

III. Die Anwendung des § 28 Abs. 2 AsylVfG: Ausschluss von Nachfluchtgründen im Folgeverfahren

amnesty international hat die Einführung des § 28 Abs. 2 AsylVfG, der in der Regel ausschließt, dass Flüchtlinge, die sich im Asylfolgeverfahren befinden, subjektive Nachfluchtgründe wie etwa exilpolitische Aktivitäten geltend machen, als völkerrechtswidrig kritisiert¹¹. Grund dafür ist, dass die Genfer Flüchtlingskonvention nicht danach unterscheidet, ob der Grund für die Verfolgung vor oder nach der Flucht entstanden ist. Entscheidend ist lediglich, dass eine Person verfolgt und daher schutzbedürftig ist. Es reicht dabei nicht aus, den Flüchtling auf den Abschiebungsschutz wegen der drohenden Gefahr für Leib und Leben gemäß § 60 Abs. 7 AufenthG zu verweisen, da, wie oben ausgeführt, nach § 60 Abs. 7 AufenthG in Fällen, in denen die Gefahren der Allgemeinheit drohen, der Schutz grundsätzlich ausgeschlossen ist. Das VG Stuttgart (A 11 K 12040/03) vom 18. April 2005 unterstreicht diese Auffassung. Es geht davon aus, dass die völkerrechtlichen Verpflichtungen aus Art. 33 der GFK nur durch § 60 Abs. 1 AufenthG umgesetzt werden und nicht durch § 60 Abs. 7 AufenthG. Es müsse deswegen die Ausnahme zur Regel erhoben werden, wonach ausnahmsweise doch subjektive Nachfluchtgründe im Folgeverfahren geltend gemacht werden können. Andere Urteile zu § 28 Abs. 2 AufenthG sehen zum Beispiel dann eine Ausnahme als gegeben an, wenn eine Person schon früher vorgebracht hat, dass sie exilpolitisch tätig war, dies aber wegen des fehlenden Profils der Tätigkeit nicht berücksichtigt werden konnte¹².

Die Entscheidungen erwecken den Eindruck, als seien sich die Gerichte darüber im Klaren, dass bei einer wörtlichen Anwendung der Regelung der Schutz von Flüchtlingen unverhältnismäßig stark eingeschränkt würde, so dass sie nach der Ausweitung der Ausnahmen suchen. *amnesty international* fordert, dass der Gesetzgeber hier Rechtsklarheit schafft und wieder das Vorbringen von subjektiven Nachfluchtgründen im Folgeverfahren ermöglicht.

IV. Die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis

1. § 25 Abs. 1 und 2 AufenthG

amnesty international hat diese Regelung begrüßt und konnte bisher bei der Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen aufgrund von § 25 Abs. 1 und 2 AufenG keine Schwierigkeiten erkennen. Diese ergaben sich lediglich teilweise bei der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnisse, wenn ein Widerrufsverfahren eingeleitet worden war. Dies widerspricht geltendem Recht, wonach die Ausländerbehörde gemäß § 4

¹⁰ *amnesty international*, Stellungnahme zum Zuwanderungsgesetz vom 29. 10.2004, S.2, www.amnesty.de.

¹¹ *amnesty international*, Stellungnahme zum Zuwanderungsgesetz vom 29.10.2004, S. 2, www.amnesty.de.

¹² VG Mainz 7 K 755/04. MZ vom 27. April 2005.

AsylVfG an die Entscheidung des Bundesamtes gebunden ist, solange diese nicht rechtskräftig widerrufen wurde¹³.

2. Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis gemäß § 25 Abs. 3 AufenthG

amnesty international hat die Einführung der Regelung begrüßt, da hierdurch Personen, die aus menschenrechtlichen Gründen nicht abgeschoben werden können, einen sicheren Status erhalten. In der Praxis scheint diese Regelung teilweise Probleme mit sich zu bringen, weil die Ausländerbehörden die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis versagen, da beispielsweise verlangt wird, dass der Antragsteller einen gültigen Pass hat¹⁴. Andere Ausländerbehörden machen geltend, der Antragsteller könne seinen Lebensunterhalt nicht sichern oder seine Identität sei ungeklärt. Hier übersehen die Ausländerbehörden, dass § 5 Abs. 3 1. Hs AufenthG gerade eine Ausnahme für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen vorsieht. Problematisch ist aus Sicht von *amnesty international*, dass es für die Familienangehörigen des Schutzsuchenden, der menschenrechtliche Abschiebungshindernisse geltend machen kann und eine Aufenthaltserlaubnis gemäß § 25 Abs. 3 AufenthG erhält, nur sehr selten möglich ist, eine Aufenthaltserlaubnis gemäß § 29 Abs. 3 AufenthG zu erhalten.

3. § 25 Abs. 4 S 2 AufenthG, vorübergehender Aufenthalt wegen außergewöhnlicher Härte

amnesty international ist der Auffassung, dass die Praxis, die Anwendbarkeit des § 25 Abs. 4 AufenthG auszuschließen, wenn eine Person vollziehbar ausreisepflichtig ist¹⁵, eine unzulässige Einschränkung der Regelung bedeutet¹⁶.

amnesty international weist darauf hin, dass anders als nach § 30 Abs. 2 AuslG dringende humanitäre Gründe nunmehr auch solche sind, die sich aus dem langjährigen Aufenthalt und der besonderen Integration eines Ausländers ergeben¹⁷. Diese Regelung sollte daher großzügiger angewandt werden, als es in der Praxis bisher der Fall war, etwa auf Flüchtlinge, deren Abschiebungsschutz nach § 60 Abs. 1 AufenthG widerrufen wurde.

4. Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis gemäß § 25 Abs. 5 AufenthG

Aufgrund des Schwerpunkts der Arbeit von *amnesty international* steht die Bewertung von § 25 Abs. 5 AufenthG nicht im Zentrum einer Auswertung des Gesetzes. Dennoch hat *amnesty international* bei der Einführung der Regelung positiv bewertet, dass die Praxis der Kettenduldungen abgeschafft werden soll. Gleichzeitig wurde jedoch darauf hingewiesen, dass die Regelung des § 25 Abs. 5 AufenthG aufgrund der hohen Voraussetzungen für eine Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nicht das geeignete Mittel darstellt, um die Praxis der Kettenduldungen abzuschaffen.

Diese Einschätzung wird durch die Praxis bestätigt. Teilweise wird die Voraussetzung der Unmöglichkeit der Ausreise mit einem Abschiebungshindernis gleichgesetzt¹⁸. Dagegen ist einzuwenden, dass der Ge-

¹³ Vgl. VG Sigmaringen, 7 K 1166/04, Urteil vom 14. Juni 2005.

¹⁴ Vgl. Stiegeler, Aufenthaltserlaubnis nach § 25 AufenthG: Erste Erfahrungen in der Beratungspraxis, Asylmagazin 12/2005, S. 4.

¹⁵ Nr. 23.4.1.1. Vorläufige Anwendungshinweise des Bundesministeriums zum Aufenthaltsgesetz vom 22.12.2004.

¹⁶ Vgl. Benassi, zur praktischen Bedeutung des § 25 Abs. 4 und 5 AufenthG, InfAuslR 9/2005, S. 359.

¹⁷ Benassi, zur praktischen Bedeutung des § 25 Abs. 4 und 5 AufenthG, InfAuslR 9/2005, S. 359.

¹⁸ Vgl. Nachweise bei Stiegeler, Aufenthaltserlaubnis nach § 25 AufenthG: Erste Erfahrungen in der Beratungspraxis, Asylmagazin 12/2005, S. 8.

setzgeber dann § 30 Abs. 3 AuslG von 1990 wörtlich hätte übernehmen und feststellen müssen, dass sowohl die Ausreise als auch die Abschiebung unmöglich sein müssten. Setzt man die Unmöglichkeit der Ausreise mit einem Abschiebungshindernis gleich, findet § 25 Abs. 5 AufenthG kaum mehr Anwendung.

Eine weitere Beschränkung des Anwendungsbereiches der Vorschrift ergibt sich daraus, dass das Merkmal der „Zumutbarkeit“ der Ausreise nicht ausreichend berücksichtigt wird. Dieses Merkmal ergibt sich unter anderem aus der Gesetzesbegründung, wonach „... Bei der Frage, ob eine Ausreisemöglichkeit besteht, (...) auch die subjektive Möglichkeit – und damit auch implizit auch die Zumutbarkeit – der Ausreise zu prüfen (ist)...“¹⁹. Rheinland-Pfalz stellt dies in seinem Erlass vom 17.12.2004²⁰ fest und fordert von den Ausländerbehörden, dass die subjektive Möglichkeit der Ausreise festgestellt wird. Aus Sicht von *amnesty international* bedeutet die Prüfung der Zumutbarkeit in diesem Zusammenhang, dass eine rechtliche Unmöglichkeit dann vorliegt, wenn „die Rechtsordnung von dem betreffenden Ausländer die Ausreise nicht verlangen kann“²¹. Einzelne Ausreisehindernisse sind daher neben persönlichen Gründen, die eine Reiseunfähigkeit begründen, auch humanitäre Gründe, wie die langjährige faktische Integration. Dies fordert auch der Schutz des Familienlebens und der Privatsphäre nach Art. 8 EMRK²².

Beim Vorliegen von tatsächlichen Abschiebungshindernissen werden Aufenthaltserlaubnisse meist mit der Begründung verweigert, dass der Antragsteller das Ausreisehindernis selbst zu vertreten habe²³. In der Praxis spielen dabei die Fälle eine besondere Rolle, bei denen dem Betroffenen vorgeworfen wird, er hätte zumutbare Anforderungen zur Beseitigung des Ausreisehindernisses nicht erfüllt. *amnesty international* möchte im Zusammenhang mit Staatenlosen darauf hinweisen, dass in Fällen faktischer Staatenlosigkeit bzw. ungeklärter Staatsangehörigkeit die Weigerung der Staaten, die als frühere Aufenthaltsstaaten in Betracht kommen und deswegen theoretisch Identitätspapiere ausstellen könnten, berücksichtigt werden muß. Ein Betroffener, der sich um die Papiere bei den jeweiligen Staaten bemüht hat, hat damit das tatsächliche Ausreisehindernis nicht verschuldet²⁴.

Bei bestehender Passlosigkeit fordert *amnesty international*, dass auch ein vorheriges Vernichten oder Weggeben des Passes dann als Versagungsgrund unbeachtlich bleiben soll, wenn der Betroffene nunmehr bei der Beschaffung von Ersatzdokumenten mitwirkt und ihm trotzdem von den Heimatbehörden kein Dokument ausgestellt wird. Dies ergibt sich insbesondere aus dem Ziel der Regelung des § 25 Abs. 5 AufenthG, die Kettenduldungen abzuschaffen. Aus Sicht von *amnesty international* dürfen vom Betroffenen darüber hinaus im Rahmen der Mitwirkung nur solche Angaben und Handlungen verlangt werden, die ihn oder im Herkunftsland verbliebenen Angehörige nicht der Gefahr von Menschenrechtsverletzungen aussetzen.

amnesty international ist der Auffassung, dass bei der Auswertung des Zuwanderungsgesetzes ein besonderes Augenmerk auf die Regelung des § 25 Abs. 5 AufenthG gelegt werden muss. Nach Ansicht von *amnesty international* besteht besonderer Klärungsbedarf bei der Auslegung des Merkmals der Unmöglichkeit der Ausreise, das nicht mit einem Abschiebungshindernis gleichgesetzt werden darf und bei dem Merkmal der „Zumutbarkeit“, welches bei der Prüfung der Ausländerbehörden stärker in den Vordergrund gestellt werden muss.

V. Härtefallregelung gemäß § 23a AufenthG

¹⁹ Bundestagsdrucksache 15/420, S. 80.

²⁰ Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz, 19 300-7:316, vom 17.12.2004, Ziffer 3.4.

²¹ Hubert Heinhold/Georg Classen, Das Zuwanderungsgesetz, S. 43.

²² EGMR Sisojeva/Lettland, vom 16.6.2005, in InfAuslR 9/2005, S. 349. Siehe auch Bezugnahme des VG Stuttgart 11 K 5363/03 vom 11.10.2006, in Asylmagazin 12/2005, S. 29.

²³ Vgl. auch Stiegeler, Aufenthaltserlaubnis nach § 25 AufenthG: Erste Erfahrungen in der Beratungspraxis, Asylmagazin 12/2005, S. 9.

²⁴ So auch Hoffmann, Welche Rechte haben Staatenlose?, Asylmagazin 10/2004, S. 5.

amnesty international hat die Schaffung einer Härtefallregelung durch § 23a AufenthG in den Stellungnahmen zum Zuwanderungsgesetz begrüßt²⁵, damit in dringenden humanitären und individuellen Härtefällen ein Bleiberecht gewährt werden kann. *amnesty international* ist der Ansicht, dass auch nach dem 31. Dezember 2009 eine Härtefallregelung erforderlich sein wird, um individuelle Härten auszugleichen. Die Regelung des Art. 15 Abs. 4 des Zuwanderungsgesetzes sollte daher gestrichen werden²⁶.

1. Eigenständige Härtefallkommissionen und Zusammensetzungen der Härtefallkommission

amnesty international ist der Auffassung, dass es in allen Bundesländern eine Härtefallregelung geben muss, um die Regelung des § 23 a AufenthG nicht ins Leere laufen zu lassen. Erfreulicherweise haben inzwischen fast alle Bundesländer ein Gremium zur Bearbeitung von Härtefällen geschaffen. *amnesty international* kritisiert aber, dass in einigen Bundesländern der Petitionsausschuss des Landtags zur Härtefallkommission bestimmt wurde²⁷. Aus Sicht von *amnesty international* ist grundsätzlich die Beteiligung eines breiten gesellschaftlichen Spektrums von Kirchen, Nichtregierungsorganisationen, Wohlfahrtsverbänden, Flüchtlingsräten und Vertretern des Staates für die Bewertung von Einzelfällen erforderlich. Petitionsausschüsse erfüllen diese Anforderungen nicht, da sie sich aus Landtagsabgeordneten der verschiedenen Fraktionen zusammensetzen. In einigen Bundesländern ist die Zusammensetzung der Härtefallkommissionen unter diesem Aspekt verbesserungswürdig, da nicht das Spektrum der Personen vertreten ist, die tatsächlich mit Flüchtlingen auf Landesebene arbeiten²⁸. Darüber hinaus haben Flüchtlingsverbände in einem Bundesland aufgrund ihres Kontaktes zu den Ausländern vor Ort eine größere Nähe zu den Problemen der Flüchtlinge. Es ist darüber hinaus zu bemerken, dass durch die Existenz einer Härtefallkommission sich der Kontakt zwischen Kirchen, Flüchtlingsorganisationen, Wohlfahrtsverbänden einerseits und den zuständigen Innenbehörden des Landes andererseits verbessert hat, was unter anderem durch die Einbringung externen Sachverständigen auch zu einer leichteren Lösungsfindung bei ausländerrechtlichen Problemfällen geführt hat.

2. Ausschlussgründe zur Befassung oder Annahme eines Härtefalls

Aus Sicht von *amnesty international* wird die Anwendung des § 23 a AufenthG dadurch übermäßig eingeschränkt, dass die Bundesländer zahlreiche Ausschlussgründe für die Befassung oder Annahme eines Härtefalls bestimmt haben. Fast immer werden zielstaatsbezogene Gründe für die Annahme eines Härtefalls ausgeschlossen, aber auch andere Gründe, wie das alleinige Abheben auf die wirtschaftliche Integration oder die Verletzung von Mitwirkungspflichten werden als Ausschlussgründe zur Annahme eines Härtefalls bestimmt. *amnesty international* ist der Auffassung, dass es in den Einzelfällen darum geht, besondere Härten, die im Einzelfall entstehen können, losgelöst von den anderen Regelungen des Ausländerrechts auszugleichen. Es kann aus Sicht von *amnesty international* daher nicht darauf ankommen, dass der Betroffene etwa Mitwirkungspflichten verletzt hat. *amnesty international* möchte auch darauf hinweisen, dass entsprechend des Gesetzeswortlauts die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis in Härtefallsituationen grundsätzlich auch dann zu erfolgen hat, wenn keine Sicherung des Unterhalts gewährleistet ist, da die Aufenthaltserlaubnis nur „im Einzelfall“ zu versagen ist.

3. Verfahrensabhängiges Bleiberecht

Viele Bundesländer haben keine Regelung dahingehend getroffen, dass die Durchführung der Abschiebung ausgesetzt wird, solange ein Fall von einer Härtefallkommission geprüft wird. Um eine Überprüfung eines Härtefalls überhaupt zu ermöglichen, sollte nach Ansicht von *amnesty international* aber immer

²⁵ *amnesty international*, Stellungnahme zum Zuwanderungsgesetz vom 29.10.2004, S. 6., www.amnesty.de.

²⁶ *amnesty international*, Stellungnahme zum Entwurf eines Änderungsgesetzes vom 31.1.2006, S.10, www.amnesty.de.

²⁷ Dies ist der Fall in Hessen und Niedersachsen, in Hamburg ist es ein Unterausschuss des Eingabeausschusses, vgl. Schwantner, Härtefallkommissionen in den Bundesländern, Asyl-info 3/2006, S. 14ff. In Niedersachsen wurde im Juni 2005 erfreulicherweise bestimmt, dass dem Ausschuss eine Beratergruppe von unterschiedlichen Nichtregierungsorganisationen zur Seite gestellt wird.

²⁸ Vgl. etwa Baden-Württemberg, Schwantner, Härtefallkommissionen in den Bundesländern, Asyl-info 3/2006, S. 14ff.

gewährleistet sein, dass ein Antragsteller während der Prüfung des Härtefalls nicht abgeschoben werden kann.

4. Die Anordnung aufgrund der Feststellung eines Härtefalls

In fast allen Gremien auf Landesebene, die über einen Härtefall entscheiden, sind Vertreter der Ausländerbehörde oder der Innenbehörde beteiligt. Aus diesem Grund sollte in der Regel dem Ersuchen einer Härtefallkommission durch die Innenbehörden der Länder auch entsprochen werden.

VI. Bleiberechtsregelung

amnesty international ist der Auffassung, dass insbesondere die Rechtslage der seit vielen Jahren Geduldeten durch das Zuwanderungsgesetz, vor allem auf Grund der Regelung des § 25 Abs. 5 AufenthG nicht befriedigend gelöst wurde. Die Härtefallregelung ist auch nicht dazu geeignet, den Kettengeduldeten ein Aufenthaltsrecht zu vermitteln. Es sollte daher eine Altfallregelung für diese Personen, denen seit Jahren die Möglichkeit der Integration verwehrt wurde, in Form einer Bleiberechtsregelung gefunden werden.

Dr. Julia Duchrow
Referentin Asylpolitik

Wolfgang Grenz
Leiter der Abteilung Länder und Asyl