



Jesuit Refugee Service
**Jesuiten
Flüchtlingsdienst**

Jörg Alt SJ
Mannheimer Straße 12
80803 München
Tel. 0177/ 507 5435
Fax 089/ 381903-20
joerg.alt@jesuiten.org

ANALYSE VON MINISTER SCHILYS ZUWANDERUNGSGESETZ

Pressemeldung Teil 1: KEINE VERBESSERUNGEN AUF DEM GEBIET UNERLAUBTER ZUWANDERUNG UND UNERLAUBTEN AUFENTHALTS

Aus dem umfangreichen Referentenentwurf ist schwer herauszulesen, was Minister Schily im Hinblick auf unerlaubte Zuwanderung, unerlaubten Aufenthalt und die daraus erwachsenden ordnungsrechtlichen, sozialen und humanitären Probleme zu unternehmen gedenkt. Das Papier nimmt nur an sehr wenigen Stellen ausdrücklich Bezug hierauf, z.B. in Artikel 1, Kapitel 2, Abschnitt 2, Paragraph 4 (unerlaubte Einreise) oder in Artikel 1, Kapitel 9 (Straftatbestände der unerlaubten Einreise, des unerlaubten Aufenthalts und der Beihilfe hierzu).

Neben dem Referentenentwurf sind somit auch andere Rechtsinstrumente und Politikmaßnahmen in die Gesamtbewertung einzubeziehen, insofern dort begründete Regelungen offensichtlich beibehalten werden. Dieses Regelwerk ist insgesamt hochkomplex, dennoch scheinen folgende Feststellungen und Thesen angebracht zu sein:

- Minister Schilys Gesetz zementiert, vermutlich vergrößert, Illegalität, und zwar sowohl was unerlaubte Zuwanderung, als auch unerlaubten Aufenthalt betrifft. Schily ignoriert Erkenntnisse über Mechanismen internationaler grenzübergreifender Migration, die von Kirchen, Geheimdiensten und empirischer Feldforschung in seltener Einmütigkeit vorgetragen werden. Mit den in diesem Gesetz geplanten Maßnahmen stärkt er die Mechanismen und Institutionen unerlaubter grenzübergreifender Zuwanderung, die er eigentlich bekämpfen will.
- Im Bereich der unerlaubten Zuwanderung und des unerlaubten Aufenthalts werden sich weitere Verschlechterungen für Migranten ergeben: Sie werden noch mehr in die Arme von 'Schleusergruppen' getrieben, die Preise für ihre Einreise in die Europäische Union werden sich erhöhen und damit ihr Ausgeliefertsein an diese kommerziellen und kriminellen Gruppen.
- Die Situation bzw. Probleme hier lebender 'Illegaler' werden ignoriert, ebenso wie die nach deutschem Recht bestehenden und selbst vom Bundesministerium des Inneren anerkannten Rechtsansprüche 'Illegaler'.
- In seinen Vorschlägen bleibt er in vielen Punkten hinter den Forderungen der von ihm selbst eingesetzten Unabhängigen Kommission Zuwanderung, der politischen Parteien und anderen gesellschaftlichen Gruppen (Katholische Kirche, Bundesverband der Deutschen Industrie, Rat für Migration, amnesty international) zurück.
- Insbesondere ist zu beklagen, dass folgende, auch von den Parteien breit unterstützte Forderung, nicht aufgenommen wird: Humanitäre Hilfeleistung für 'Illegale' (z.B. durch Ärzte, Sozialarbeiter oder Schulleiter) vom Straftatbestand der Beihilfe zu unerlaubtem Aufenthalt auszunehmen.

- Weitere Mängel sind festzustellen, wenn Minister Schily tatsächlich unerlaubte Zuwanderung begrenzen bzw. damit verbundene kriminelle Strukturen bekämpfen will. Dies betrifft z.B. die Situation in den Herkunftsländern oder Probleme, die sich aus der spezifischen Zusammensetzung und Vorgehensweise grenzübergreifend agierender Schleusergruppen ergeben.

Diese Feststellungen und Thesen werden in einem fünfzehnteiligen Analysepapier begründet, welches folgende Kapitel hat:

1. Illegalität von Flüchtlingen
 - 1.1. Weitere Erschwerung der Einreise
 - 1.2. Beibehaltung der 'Sichere Drittstaaten'-Regelung
 - 1.3. Weiterbestehende Schutzlücken
 - 1.4. Keine Maßnahmen zur Sicherung der Qualität des Asylverfahrens
 - 1.5. Illegalisierungsgefahr im Kontext aufenthaltsbeendender Maßnahmen
 - 1.6. Ergebnis: Lieber Illegalität als Asylantragstellung
2. Illegalität aus Gründen der Familienzusammenführung
3. Illegalität von Arbeitsmigranten
 - 3.1. Geringqualifizierte und unqualifizierte Jobs bleiben 'Illegalen' überlassen?
 - 3.2. Berücksichtigung von in Deutschland lebenden Verwandten bei der Zuwanderungs-Erlaubniserteilung?
4. Mängel in der Bekämpfung unerlaubter Zuwanderung
 - 4.1. Maßnahmen gehen an 'Illegalen' vorbei, die von der Visumpflicht befreit sind
 - 4.2. Maßnahmen stärken 'Schleusergruppen'
 - 4.3. Ordnungsrechtliche Maßnahmen sind machtlos gegen Marktmechanismen
 - 4.4. Kaum Eingehen auf die Bekämpfung kommerzieller und krimineller Migrationsstrukturen
 - 4.5. Keine Berücksichtigung der Situation in den Herkunftsländer
 - 4.6. Ergebnis: Der Kanzler ist gefordert
5. Keine Verbesserung für humanitäre Härtefälle (Legalisierungsmöglichkeiten)
6. Keine Verbesserungen bei bestehenden Rechtsansprüchen 'Illegaler'
7. Keine Herausnahme humanitärer Hilfe aus dem Straftatbestand der Beihilfe zu unerlaubtem Aufenthalt
8. Übersicht: Positionen der Unabhängigen Kommission Zuwanderung und der politischen Parteien zu Illegalität

Literaturnachweis

Das Analysepapier ist zum Herunterladen eingestellt unter:

www.hfph.mwn.de/igppap/alt.htm

München, den 13.8. 2001

ViSdP und weitere Informationen: Jörg Alt SJ, Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland, Mannheimer Straße 12, 80803 München, Tel. 0177/ 507 5435, Fax 089/ 381903-20



Jesuit Refugee Service

JRS • Neue Kantstr.1 • D-14057 Berlin

Jesuiten-Flüchtlingsdienst
Deutschland

Neue Kantstraße 1

D-14057 Berlin

Fon: +49/30/32 60 25 90

Fax: +49/30/32 60 25 92

jrsgermany@t-online.de

<http://www.jesuiten.org/jrs>

ANALYSE VON MINISTER SCHILYS ZUWANDERUNGSGESETZ

Pressemeldung Teil 2: ZEMENTIERUNG STATT LÖSUNG IM NEUEN AUSLÄNDER- UND ASYLRECHT

Wer nach der Veröffentlichung des Berichts der Unabhängigen Kommission Zuwanderung (Süssmuth - Kommission / UKZ) in Aufbruchstimmung geriet und angesichts positiver Ansätze und vieler Denkanstöße die Hoffnung hatte, die Situation für Flüchtlinge und Geduldete bessere sich bald, der wurde von Herrn Schily schlicht enttäuscht. Der Entwurf wirkt wie der in Gesetzesform gegossene Satz des bayerischen Innenminister Beckstein „Wir brauchen mehr Ausländer, die uns nützen und weniger, die uns ausnützen.“

Die Erfahrungen des Jesuiten-Flüchtlingsdienstes aus der Arbeit mit und für Abschiebungshäftlinge und Geduldete zeigen: Nicht jeder, der Schutz sucht, kommt überhaupt in Deutschland dazu, Asyl zu beantragen. Und nicht jeder Schutzbedürftige wird wirklich als Asylberechtigter anerkannt oder erhält Abschiebungsschutz. Die Folge ist bisher, dass auch Menschen, die in ihrem Herkunftsland Leid und Verfolgung erlebt haben, sich in Abschiebungshaft wiederfinden, von Behörden als nicht schutzwürdig und schutzbedürftig eingestuft werden, mangels zugänglicher Beratung Klagefristen versäumen, über Monate lediglich eine Duldung besitzen und wegen eines Arbeitsverbotes von Sozialleistung abhängen, obwohl sie hochmotiviert und arbeitsfähig sind.

Änderte sich an dieser unbefriedigenden Situation etwas, wenn die Vorschläge von Minister Schily Gesetz würden? Zunächst: Es handelt sich um einen Entwurf, der das gesamte Ausländergesetz ersetzen und in weiteren Gesetzen einer schwierigen Materie zu Änderungen führen würde. Eine abschließende Stellungnahme ist in der Kürze der Zeit deshalb nicht möglich und auch nicht gewollt. Nach einer ersten Durchsicht des Entwurfs ist die Antwort auf oben gestellte Frage jedoch ein klares Nein. Es steht zu befürchten, dass die Vorschläge all diejenigen Situationen zementieren und verschärfen, die nicht nur von den Flüchtlingen selbst, sondern auch von Organisationen und Personen, die deren Lage näher kennen, teilweise als grotesk, bedauerlich und bisweilen sogar rechtswidrig beurteilt werden.

1. a) Wer Schutz vor Verfolgung sucht, wird auch nach den vorliegenden Vorschlägen nicht in jedem Fall anerkannt. Die Vorschläge zur Änderung des Asylverfahrens tragen nur zu einer Beschleunigung bei, bieten aber keinen veränderten Rahmen, der Verfolgten den steinigen Weg zur Anerkennung ebnen würde.
b) Für die Opfer nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung gilt derzeit kein Abschiebungsverbot. Verbesserungen für diese Personen zeichnen sich nicht ab.

2. Unklar sind die Regelungen für derzeit geduldete Personen. Nach dem bisherigen Entwurf wird es für sie in vielen Fällen nicht möglich sein, eine Aufenthaltserlaubnis zu erhalten, da die Erteilung im doppelten Ermessen der Behörde steht. Die Bewegungsfreiheit von abgelehnten Asylbewerbern bzw. anderen ausreisepflichtigen Ausländern droht erheblich eingeschränkt zu werden bis hin zu einer drohenden Ghettoisierung durch Unterbringung in Ausreiseeinrichtungen.
3. Entgegen der Abmachungen im Koalitionsvertrag hat sich an der Regelung der Abschiebungshaft nichts geändert, obwohl nach Ansicht von Anwälten, Hilfsorganisationen, Richtern und Seelsorgern, ein Änderungsbedarf besteht.
4. Die Abhängigkeit von Sozialhilfe wird durch die Regelungen zur Arbeitserlaubnis und zur Ausweitung des Sachleistungsprinzips zementiert.
5. Die UKZ sowie CDU, SPD und Bündnis 90 / Die Grünen räumten in ihren Zuwanderungskonzepten ein, dass es an einem Instrumentarium für einen adäquaten Umgang mit Härtefällen fehlt. Dennoch ist im Entwurf keine allgemeine Härtefallregelung vorgesehen.

Deshalb fordert der Jesuiten-Flüchtlingsdienst:

- die im Bericht der UKZ erwähnten Vorschläge zur qualitativen Verbesserung der Entscheidungen des Bundesamtes (S. 133, vorletzter Absatz) bei einer Änderung des Asylrechts ebenso zu berücksichtigen wie die Forderungen nach einer obligatorischen Verfahrensberatung.
- den Vorbehalt gegen die UN-Kinderrechtskonvention zurückzunehmen und das Ausländer- und Asylrecht dahingehend zu ändern, dass die Verfahrensfähigkeit Volljährigkeit voraussetzt.
- dass nichtstaatliche und geschlechtsspezifische Verfolgung als mögliche Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtling gesetzlich vorgesehen werden.
- dass ein Abschiebungsverbot zwingend zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis führt, sofern keine Gründe der öffentlichen Sicherheit und Ordnung dem entgegenstehen.
- von der Konzentrierung ausreisepflichtiger Ausländer in Ausreiseeinrichtungen abzusehen und Maßnahmen zur Förderung der freiwilligen Ausreise zu entwickeln, die ohne Einschränkungen der Bewegungsfreiheit angeboten werden können.
- bezüglich Abschiebungshaft:
 - dass Haft drei Monate nicht übersteigen darf;
 - dass Jugendliche und besonders schutzbedürftige Personen nicht in Abschiebungshaft genommen werden;
 - dass Erstasylantragsteller aus der Haft entlassen werden;
 - dass die Bedingungen in der Abschiebungshaft verbessert werden;
 - dass der Haftgrund der illegalen Einreise und des Verdachts des Untertauchens gestrichen wird.
- das Sachleistungsprinzip abzuschaffen, zumindest jedoch von einer zeitlichen und personellen Ausweitung abzusehen.
- eine gesetzliche Regelung, die es den Behörden ermöglicht, auch im Falle illegaler Einreise und illegalen Aufenthaltes sowie bei Abhängigkeit von Sozialhilfe in Härtefällen eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen.

Diese Forderungen werden in einem neunseitigen Hintergrundpapier begründet, das per e-mail beim Jesuiten-Flüchtlingsdienst jrsgermany@t-online.de angefordert werden kann.

Berlin, den 13.8.2001

ViSdP und weitere Informationen: Corina Sandersfeld und Dieter Müller SJ, Jesuiten-Flüchtlingsdienst, Neue Kantstr. 1, 14057 Berlin. Fon: 030/ 326025-90, Fax: 030/ 326025-92

ANALYSE VON MINISTER SCHILYS ZUWANDERUNGSGESETZ: Zementierung statt Lösung im neuen Ausländer- und Asylrecht

Vorwort

Als Mitarbeiterin oder Mitarbeiter einer Flüchtlingsorganisation reibt man sich nach der Lektüre des Gesetzentwurfs von Bundesinnenminister Schily verwundert - oder verärgert - die Augen. Wer nach der Veröffentlichung des Berichts der Unabhängigen Kommission Zuwanderung (Süssmuth - Kommission / UKZ) in Aufbruchstimmung geriet und angesichts positiver Ansätze und vieler Denkanstöße die Hoffnung hatte, die Situation für Flüchtlinge und Geduldete bessere sich bald, der wurde von Herrn Schily schlicht enttäuscht. Der Entwurf wirkt wie der in Gesetzesform gegossene Satz des bayerischen Innenminister Beckstein: „Wir brauchen mehr Ausländer, die uns nützen, und weniger, die uns ausnützen.“¹ Augenfällig wird dies am Vorschlag, anerkannten Asylbewerbern in Zukunft zunächst lediglich eine zeitlich befristete Aufenthaltserlaubnis zu erteilen (Art. 1, Kap. 2 Abschnitt § 26; Art. 2 Nr. 42 c).

Der Jesuiten-Flüchtlingsdienst hat in einer Stellungnahme am 19.7.2001 zu den bis dato vorliegenden Einwanderungskonzepten der Parteien und der UKZ auf folgende Punkte hingewiesen:

- Das Asyl(-verfahrens)recht ist Dreh- und Angelpunkt für die Frage, ob Restriktionen für abgelehnte Asylbewerber oder für Personen ohne Papiere sinnvoll und gerechtfertigt sind. Es muss deshalb nicht nur beschleunigt, sondern auch qualitativ verbessert werden.
- Die Praxis der Kettenduldung ist zu beenden.
- Es bedarf einer Härtefallregelung und eines verstärkten Einsatzes von Härtefallkommissionen.
- Die Situation unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge ist momentan mehr als unbefriedigend und drängt nach einer Lösung.
- Die Praxis der Abschiebungshaft ist im Lichte des Verhältnismäßigkeitsprinzips zu überprüfen.
- Das Menschenbild, wie es im Grundgesetz zum Ausdruck kommt, verlangt, dass Personen ein selbstbestimmtes und selbstverantwortliches Leben ermöglicht wird. Das Sachleistungsprinzip des AsylbLG steht dem diametral entgegen und ist deshalb abzuschaffen.

Diese Forderungen basieren nicht auf humanitärer Gefühlsduselei, sondern auf den Erfahrungen aus der Arbeit mit und für Abschiebungshäftlinge und Geduldete. Diese zeigen: Nicht jeder, der Schutz sucht, kommt überhaupt in Deutschland dazu, Asyl zu beantragen². Und nicht jeder Schutzbedürftige wird wirklich als Asylberechtigter anerkannt oder erhält Abschiebungsschutz. Die Folge ist bisher, dass auch Menschen, die in ihrem Herkunftsland Leid und Verfolgung erlebt haben, sich in Abschiebungshaft wiederfinden, von Behörden als nicht schutzwürdig und schutzbedürftig eingestuft werden, mangels zugänglicher Beratung Klagefristen versäumen, über Monate lediglich eine Duldung besitzen und wegen eines Arbeitsverbotes von Sozialleistung abhängen, obwohl sie hochmotiviert und arbeitsfähig sind.

Änderte sich an dieser unbefriedigenden Situation etwas, wenn die Vorschläge von Minister Schily Gesetz würde? Zunächst: Es handelt sich um einen Entwurf, der das gesamte Ausländergesetz ersetzen und in weiteren Gesetzen einer schwierigen Materie zu Änderungen führen würde. Eine abschließende Stellungnahme ist in der Kürze der Zeit deshalb nicht möglich und auch nicht gewollt. Nach einer ersten Durchsicht des Entwurfs ist die Antwort auf oben gestellte Frage jedoch ein klares Nein. Es steht zu befürchten, dass die Vorschläge all diejenigen Situationen zementieren und verschärfen, die nicht nur von den Flüchtlingen selbst, sondern auch von Organisationen und Personen, die deren Lage näher kennen, teilweise als grotesk, bedauerlich und bisweilen sogar rechtswidrig beurteilt werden.

- 1) a) Wer Schutz vor Verfolgung sucht, wird auch nach den vorliegenden Vorschlägen nicht in jedem Fall anerkannt. Die Vorschläge zur Änderung des Asylverfahrens tragen nur zu einer Beschleunigung bei, bieten aber keinen veränderten Rahmen, der Verfolgten den steinigem Weg zur Anerkennung ebnen würde.
b) Für die Opfer nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung gilt derzeit kein Abschiebungsverbot. Verbesserungen für diese Personen zeichnen sich nicht ab.
- 2) Unklar sind die Regelungen für derzeit geduldete Personen. Nach dem vorliegenden Entwurf wird es für sie in vielen Fällen nicht möglich sein, eine Aufenthaltserlaubnis zu erhalten, da die Erteilung im doppelten Ermessen der Behörde steht.

¹ Siehe auch: amnesty international, asyl info 9/2000, S. 4

² Wegen der Drittstaatenregelung kann gem. § 18, 26 a AsylVfG der Betroffene bei Einreise aus einem sicheren Drittstaat zurückgeschoben werden. Personen, die vom BGS an der Grenze verhaftet werden, warten – oft in Abschiebungshaft – auf ihre Zurückschiebung, ohne dass ihr Asylgesuch wegen o.g. Regelungen beim Bundesamt bearbeitet wird.

- 3) Die Bewegungsfreiheit von abgelehnten Asylbewerbern bzw. anderen ausreisepflichtigen Ausländern droht erheblich eingeschränkt zu werden bis hin zu einer drohenden Ghettoisierung durch Unterbringung in Ausreiseeinrichtungen.
- 4) Entgegen der Abmachungen im Koalitionsvertrag hat sich an der Regelung der Abschiebungshaft nichts geändert, obwohl nach Ansicht von Anwälten, Hilfsorganisationen, Richtern und Seelsorgern, ein Änderungsbedarf besteht.
- 5) Die Abhängigkeit von Sozialhilfe wird durch die Regelungen zur Arbeitserlaubnis und zur Ausweitung des Sachleistungsprinzips zementiert.
- 6) Die UKZ sowie CDU, SPD und Bündnis 90 / Die Grünen räumten in ihren Zuwanderungskonzepten ein, dass es an einem Instrumentarium für einen adäquaten Umgang mit Härtefällen fehlt. Dennoch ist im Entwurf keine allgemeine Härtefallregelung vorgesehen.

I. Qualitative Verbesserung der Asylrechts oder nur Beschleunigung?

a) Das Asylverfahren

Das Asylverfahren soll in folgenden Punkten geändert werden:

- Das Amt des Bundesbeauftragten soll abgeschafft werden.
- Die Einzelentscheider des geplanten Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge sollen nicht mehr weisungsunabhängig sein.
- Im Fall einer Klage gegen eine Entscheidung des Bundesamtes soll grundsätzlich ein Einzelrichter zuständig sein.
- Bei individuellem Fehlverhalten des Asylsuchenden soll sein Begehren lediglich als Folgeantrag behandelt werden.
- Durch die Familieneinheit kann ein Kind abgelehnter Asylbewerber nicht unabhängig von den Eltern Asyl beantragen.
- Nachfluchtgründe können in einem Folgeantrag nur noch eingeschränkt geltend gemacht werden.

All dies trägt sicherlich zu einer Reduzierung und einer Beschleunigung von Verfahren bei. Es ist aber kein Ansatzpunkt dafür erkennbar, dass die Entscheidungen des Bundesamtes und der Gerichte verlässlicher werden oder dass es Traumatisierten und Personen, die das Verfahren nicht kennen, ermöglicht und erleichtert wird, ihr Anliegen und ihre guten Gründe so vorzubringen, dass sie von den Entscheidungsträgern als relevant erkannt werden können.

Das Asylverfahren in seiner bisherigen Form war schon immer heftiger Kritik ausgesetzt: Amnesty international in seiner Pressemitteilung vom 3.8.2001 etwa, aber auch der Jesuiten-Flüchtlingsdienst vertreten die Auffassung, dass die gegenwärtige Organisation und Durchführung des Asylverfahrens es v.a. foltertraumatisierten Flüchtlingen erschwert, ihre Fluchtgründe angemessen darlegen zu können. Hinzu kommen allgemein Unkenntnis über Ablauf und Bedeutung des Verfahrens sowie kulturell bedingte Missverständnisse³. Zu all diesen Missständen unterbreitete beispielsweise die von Minister Schily eingesetzte Zuwanderungskommission eine Reihe guter Vorschläge⁴. Keiner davon wurde im Entwurf von Herrn Schily umgesetzt. Unberücksichtigt blieb auch die Forderung von Organisationen nach einer obligatorischen Verfahrensberatung⁵.

Auch für Minderjährige gibt es kein Zugeständnis. Obwohl nach der UN-Kinderkonvention ein Mensch erst nach Ablauf des 18. Lebensjahres als Volljähriger bezeichnet wird, sollen nach dem neuen Gesetz auch weiterhin 16-jährige "fähig zur Vornahme von Verfahrenshandlungen nach diesem Gesetz sein" (Art. 1, Kap.7, Abschn.3, § 78, § 12 AsylVfG - unverändert). Minderjährige sind dadurch nach Einschätzung des Jesuiten-Flüchtlingsdienstes klar überfordert. Darüber hinaus hindert sie die fehlende Geschäftsfähigkeit nach bürgerlichem Recht daran, wirksam einen Anwalt mit der Vertretung ihrer Interessen zu beauftragen.

Unklar ist schließlich, welcher Schutz für Flüchtlinge dann besteht, wenn Probleme z.B. bei der Mitwirkungs- oder Beibringungspflicht nicht selbstverschuldet sind (durch Zustellungsprobleme, falsche Beratung oder Fehler von Dritten, z.B. Anwälten). Es steht zu befürchten, dass dies auch weiterhin zu Lasten des Betroffenen geht, dem dann die Abschiebung droht. Die Ausstellung einer Aufenthaltserlaubnis würde wegen einer negativen Entscheidung des Bundesamtes unmöglich werden.

Wir regen an, die im Bericht der UKZ erwähnten Vorschläge zur qualitativen Verbesserung der Entscheidungen des Bundesamtes (S. 133, vorletzter Absatz) bei einer Änderung des Asylrechts ebenso zu berücksichtigen wie die Forderungen nach einer obligatorischen Verfahrensberatung.

Wir fordern, den Vorbehalt gegen die UN-Kinderrechtskonvention zurückzunehmen und das Ausländer- und Asylrecht dahingehend zu ändern, dass die Verfahrensfähigkeit Volljährigkeit voraussetzt.

³ vgl. hierzu Jörg Alt: „Illegal in Deutschland – Forschungsprojekt zur Lebenssituation ‚illegaler‘ Migranten in Leipzig“ (1999) Kapitel III.1.2.

⁴ Bericht der UKZ S. 133, vorletzter Absatz

⁵ Stellungnahme des Diakonischen Werkes der EKD zum öffentlichen Gespräch der UKZ am 26./27. April (14.5.2001); Stellungnahme des Jesuiten-Flüchtlingsdienstes vom 19.7.2001 an die innenpolitischen Sprecher der Bundestagsfraktionen CDU / CSU, SPD und Bündnis 90 / Die Grünen

b) Das materielle Asylrecht

Nach momentaner Rechtslage erhalten Personen, die nicht vom Staat verfolgt werden, gemäß der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts keinen Abschiebungsschutz nach §§ 51 und 53 Abs. 1 bis 5 AuslG. Ein Hinweis darauf, dass die neue Gesetzeslage ein anderes Ergebnis im Falle nichtstaatlicher Verfolgung ermöglicht, ist nicht ersichtlich. Auch die Forderung, geschlechtsspezifische Verfolgung in den Katalog relevanter Verfolgungsgründe aufzunehmen, wurde nicht gehört. Bestenfalls kann angenommen werden, dass auf diese Fälle des Schutzbedürfnisses Art. 1, Kap. 5, Abschn. 2, § 60, Abs. 7 abzielt. Der wiederum verweist auf Art. 1, Kap. 2, Abschn. 5, § 23: Dort aber werden die Möglichkeiten der Obersten Landesbehörden angesprochen, Aufenthalt zu gewähren, oder Möglichkeiten, die sich über "eine Verpflichtungserklärungen nach § 68" ergeben. Dadurch wäre beispielsweise eine 'Legalisierung des Kirchenasyls' gegeben. Dies wiederum bestätigt das am 3.8.2001 vom Innenministerium herausgegebenen "Eckpunktepapier": In der Tat soll so "besonderen humanitären Interessen... Rechnung getragen werden."

Der komplizierten Ausführungen einfacher Sinn: So werden Verantwortung (und Kosten) für die Schutzgewährung an Institutionen und Gruppen übertragen, die hierzu überhaupt nicht zuständig sind: Weder die Obersten Landesbehörden noch Kirchengemeinden sind Vertragsparteien zur Genfer Flüchtlingskonvention. Dies ist nach wie vor die Bundesrepublik Deutschland.

Wir fordern, dass nichtstaatliche und geschlechtsspezifische Verfolgung als mögliche Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtling gesetzlich vorgesehen werden.

II. Geduldete – die Verlierer des neuen Systems?

Wer derzeit aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht abgeschoben werden kann, erhält eine Duldung (§ 55 Abs. 2 AuslG). Die Duldung soll es in Zukunft nicht mehr geben. Statt dessen ist für ausreisepflichtige Personen eine Bescheinigung über die Aussetzung der Abschiebung vorgesehen, sofern sie nicht eine Aufenthaltserlaubnis erhalten. Voraussetzung für den Aufenthaltstitel ist gem. Art. 1, Kap. 5, Abschnitt 2, § 60 Abs. 3 bis 7, dass ihm – verkürzt gesagt – einerseits eine konkrete Gefahr für Leib, Leben und Freiheit seitens des Staates droht oder andererseits die Ausreise aus tatsächlichen Gründen nicht möglich ist (Art. 1 Kap. 2, Abschnitt 5 § 25 Abs. 5). In diesen Fällen kann die Ausländerbehörde nach Ermessen eine Aufenthaltserlaubnis erteilen. Problematisch sind jedoch zum einen die weiteren Voraussetzungen für diesen Aufenthaltstitel (vgl. § 25 Abs. 3, § 25 Abs. 3 und 5); zum anderen dass den Ausländerbehörden über Art. 1 Kap. 2 Abschn. 1 § 5 Abs. 2 S. 2, Abs. 3, 2. HS (allgemeine Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis) bei der Entscheidung erneut Ermessen eingeräumt wird. Es steht zu befürchten, dass es wegen dieser doppelten Ermessensentscheidung in zahlreichen Fällen zu einer Ablehnung des Antrags durch die Ausländerbehörde kommt: Weil es dem Betroffenen angeblich zugemutet werden kann, in einen anderen Staat auszureisen; weil er nicht in der Lage ist, sich seinen Lebensunterhalt selbst zu verdienen; weil er ohne Visum eingereist ist; weil er angeblich über seine Identität täuscht; weil er das Ausreisehindernis selbst beseitigen könnte.

Nachfolgend drei Beispiele aus der Praxis des Jesuiten-Flüchtlingsdiensts:

Herr S. stammt aus der Elfenbeinküste. Er reiste 1993 nach Deutschland ein. Sein in Schleswig – Holstein gestellter Asylantrag wurde abgelehnt. Bei einer Kontrolle wurde er 2000 in Berlin festgenommen und in Abschiebungshaft genommen. Eine Vorführung vor der Botschaft der Elfenbeinküste im Rahmen der Passbeschaffung verlief negativ: Herr S., der Moslem ist, sei kein Staatsangehöriger der Elfenbeinküste. Einige Wochen später fand man in seiner Ausländerakte eine Kopie seiner Carte d'Identité, ausgestellt in der Elfenbeinküste auf die von Herrn S. stets angegebenen Personalien. Die Botschaftsvorführung unter Vorlage dieser Kopie verlief ebenfalls negativ, ebenso wie Vorführungen vor anderen Botschaften westafrikanischer Staaten. Nach acht Monaten Haft entließ man Herrn S. nach einem zwanzigtägigen Hungerstreik.

Herr K. stammt aus Kenema, einem Ort inmitten der Diamantenminen in Sierra Leone. Er floh nach Ausbruch von Kämpfen in dieser Region 1999 nach Deutschland und wurde kurz nach seiner Ankunft bei einer Kontrolle ohne Visum angetroffen und inhaftiert. Sein in der Abschiebungshaft gestellter Asylantrag wurde abgelehnt. Ein Dokument, das seine Identität bestätigt, kann er nicht vorlegen. Die Ausländerbehörde erklärt in einem Schreiben, die Rückkehr nach Sierra Leone scheiterte daran, dass Herr K. sich nicht intensiv genug bei der Botschaft Sierra Leones um einen Passersatz bemühte. Ein Schreiben aus dem Ministerium Sierra Leones bestätigt, dass durch Brand und Krieg sämtliche Unterlagen und Dokumente der Behörden aus dieser Region vernichtet wurden. Verwandte von Herrn K. leben nicht mehr.

Herr P. stammt aus Sierra Leone. Er kam im Jahr 2000 nach Deutschland und beantragte Asyl. Das Bundesamt lehnte seinen Asylantrag ab, u.a. weil es daran zweifelte, dass er aus Sierra Leone stammt. Herr P. kam in Abschiebungshaft. Eine Vorführung vor der Botschaft verlief ebenfalls negativ – Grund: Herr P. spricht kein Kreol. Er erhielt jedoch keine Duldung, sondern wurde der Botschaft Guineas vorgestellt. Die Botschaft Guineas stellte ihm einen Passersatz auf den Namen K. aus. Als guineischer Staatsbürger sollte P. unter fremdem Namen abgeschoben werden. Über seinen Bruder, der noch in Sierra Leone lebt, wurde ihm eine Geburtsurkunde zugeschickt, die er am Tag vor dem Abschiebungsversuch erhielt. Obwohl das Personal des Abschiebungsgewahrsams eine Kopie der Urkunde machte, wird er ins Flugzeug nach Guinea gesetzt. Die Abschiebung scheiterte daran, dass Herr P. sich entschieden gegen den Flug nach Guinea weigerte.

Herr S., Herr K. und Herr P. werden – sollte der Entwurf zum Gesetz werden – auch in Zukunft keine Aufenthaltserlaubnis bekommen, sondern sich mit der Bescheinigung über die Aussetzung der Abschiebung begnügen müssen oder ohne ein Papier im Abschiebungsgewahrsam auf eine Entscheidung warten.

Wir fordern, dass ein Abschiebungsverbot zwingend zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis führt, sofern keine Gründe der öffentlichen Sicherheit und Ordnung dem entgegenstehen.

Im Gegensatz zu der seit 1. Januar diesen Jahres geltenden Regelung, dass Personen mit einer Duldung sowie Asylbewerber nach einer einjährigen Wartezeit grundsätzlich eine Arbeitserlaubnis erhalten können, scheint diese Möglichkeit bei der Bescheinigung über die Aussetzung der Abschiebung nicht vorgesehen zu sein. Denn gemäß Art. 1 Kap. 2 Abschn. 1 § 4 Abs. 2 des Entwurfs ist die Arbeitserlaubnis an eine Aufenthaltserlaubnis geknüpft. Asylbewerber können weiterhin nach einem Jahr Wartezeit die Möglichkeit erhalten zu arbeiten. Dies steht aber im Ermessen der Behörden (Art. 3 Nr. 37 des Entwurfs). Ob Personen mit einem Aufenthaltstitel aus humanitären Gründen realistischer Weise mit einer Arbeitserlaubnis rechnen können, hängt von der zu erlassenden Rechtsverordnung ab, die noch nicht als Entwurf vorliegt.

Herrn S., Herrn K. und Herrn P. wird der Weg zu einer Arbeitserlaubnis durch das Gesetz verschlossen werden. Die arbeitswilligen jungen Männer werden weiterhin untätig auf irgendeine Veränderung warten müssen.

III. Warten im Ausreisezentrum

Derzeit werden abgelehnte Asylbewerber und Geduldete in Gemeinschaftsunterkünften, oft mit Vollverpflegung, untergebracht. Sie dürfen den Landkreis nicht verlassen, sich ansonsten aber frei bewegen. Schon diese sog. Residenzpflicht bedeutet eine massive Einschränkung der Bewegungsfreiheit, was unterschiedliche Folgen hat (z.B. Angst vor rassistischen Übergriffen auf dem Weg in abgelegene Gemeinschaftsunterkünfte, eingeschränkte Arbeitsmöglichkeit bei Wohnort in Zentren mit hoher Arbeitslosigkeit, kein Besuch bei Verwandten / Bekannten / von Glaubensgemeinschaften in anderen Landkreisen). Der Entwurf sieht in Art. 1 Kap. 5 Abschnitt 2 § 61 Abs. 2 die Möglichkeit vor, ausreisepflichtige Ausländer in sog. Ausreiseeinrichtungen unterzubringen. Dort sollen die Betroffenen betreut und beraten werden und für die Behörden erreichbar sein.

Herr S. und Herr P. werden wohl nach Ablehnung ihres Asylantrages von der Gemeinschaftsunterkunft in das Ausreisezentrum verbracht, weil die ihnen gesetzte Ausreisefrist verstrich, ohne dass sie Deutschland verlassen haben. Sie werden für eine unbestimmt lange Zeit in einer solchen Einrichtung leben müssen. Herr K. wird ihnen bald dorthin nachfolgen.

Dieses Vorhaben muss aus mehreren Gründen beunruhigen und lässt viele Fragen offen: Wie oben angedeutet ist zu befürchten, dass sich in diesen Einrichtungen auch Personen befinden, deren Asylantrag zu Unrecht abgelehnt wurde oder denen die Ausländerbehörde eine Aufenthaltserlaubnis verweigert hat, obwohl ein Abschiebungsverbot vorliegt. Zwar mag dies nicht der Absicht Herrn Schilys entsprechen. Der Entwurf in seiner jetzigen Fassung bietet diese Möglichkeit jedoch. Des weiteren ist völlig offen, für wie lange die Betroffenen in diesen Einrichtungen wohnen sollen. Schließlich führt die zentrale Unterbringung zu einer Ghettoisierung, die nicht nur für die betroffenen Ausländer, sondern auch für die Gesellschaft schädlich ist. Weiterhin: Was geschieht mit Personen, die nach einem Jahr noch nicht zurückgekehrt sind – sei es aus eigenem Verschulden, sei es wegen Umständen, die von ihnen unabhängig sind, sei es weil sie begründete Furcht vor einer Rückkehr haben? Wie selbstständig ist die Lebensgestaltung in diesen Ausreiseeinrichtungen? Welchen Charakter hat die vorgesehene Beratung und Betreuung, wenn man bedenkt, dass es sich um eine Pflichtberatung handelt?

Wir fordern, von der Konzentrierung ausreisepflichtiger Ausländer in Ausreiseeinrichtungen abzusehen und Maßnahmen zur Förderung der freiwilligen Ausreise zu entwickeln, die ohne Einschränkungen der Bewegungsfreiheit angeboten werden können.

IV. Die Abschiebungshaft bleibt unverhältnismäßig

„Die Dauer der Abschiebungshaft und des Flughafenverfahrens werden im Lichte des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes überprüft.“, so haben SPD und Bündnis 90 / Die Grünen vereinbart⁶. Der Entwurf zum Aufenthaltsgesetz wäre eine Gelegenheit gewesen, zu zeigen, dass dieses bisher uneingelöste Versprechen nicht vergessen ist. § 57 AuslG, der die Haft zum Zweck der Abschiebung regelt, wurde jedoch unverändert in den Entwurf übernommen. Nicht nur weitere kritische Punkte im Zusammenhang mit der Abschiebungshaft wurden unbearbeitet gelassen; auch die Dauer selbst, von der die Koalition – zu Recht – annimmt, sie könne unverhältnismäßig sein, wurde bei maximal achtzehn Monaten belassen.

Die Ausreisereinrichtungen stellen laut Bundesinnenministerium gegenüber der Abschiebungshaft ein milderes Mittel dar⁷. Zunächst: Damit sagt das Ministerium selbst, dass es ein milderes Mittel als die Abschiebungshaft geben kann, um die Ausreisepflicht durchzusetzen. Die Abschiebungshaft ist also nicht nur wegen der Dauer unverhältnismäßig; sie ist in vielen Fällen als Maßnahme an sich unverhältnismäßig – z.B. weil ein milderes Mittel ausreichen würde⁸, weil Jugendliche und Schwangere davon betroffen sind, weil Asylantragsteller ohne Notwendigkeit inhaftiert sind. Der Gesetzgeber müsste sich dadurch aufgefordert fühlen, die gesetzlichen Voraussetzungen der Abschiebungshaft zu bedenken. Das Innenministerium hat mit diesem Satz also durchaus Recht. Es hat aber auch Unrecht: Ausreisereinrichtungen sind nach dem momentanen Entwurf in vielen Fällen keine Alternative zur Abschiebungshaft. Denn die Ausländerbehörden und Gerichte sind durch den unveränderten Paragraph nach wie vor verpflichtet, in den gesetzlich beschriebenen Fällen Haft zu beantragen und anzuordnen. Auch der bereits nach der gegenwärtigen Rechtslage bestehende Entscheidungsspielraum wird nicht genutzt, um Haft zu vermeiden, z.B. indem zu pauschal und leichtfertig der Verdacht des Untertauchens (§ 57 Abs. 2 S.1 Nr. 5 AuslG) bejaht wird.

Auch in Zukunft wird Herr K. zunächst in Abschiebungshaft genommen werden, weil er mit Hilfe eines Schlepper einreiste und weder über Geld noch über sozialen Bindungen verfügt. Sollte sich nach vier bis sechs Monaten zeigen, dass eine Abschiebung nicht möglich ist, so würde er von der Haft in eine Ausreisereinrichtung überstellt werden und dort gemeinsam mit Herrn S. und Herrn. P auf eine Veränderung der Lage warten.

Den Erfahrungen als Seelsorger in der Abschiebungshaft nach beantragen Ausländerbehörden Abschiebungshaft auch in Fällen, in denen Haft nicht notwendig ist oder mit einer Abschiebung innerhalb der zulässigen Haftzeit nicht ernsthaft zu rechnen ist. Es werden Jugendliche und besonders schutzbedürftige Personen wie Schwangere und Traumatisierte inhaftiert, für die die Haft eine zusätzliche Belastung darstellt, die durch den Zweck der Haft nicht mehr gerechtfertigt werden kann. In der Mehrzahl der Fälle werden Personen, die nicht innerhalb von drei Monaten abgeschoben werden können, schließlich nach vier Monaten oder mehr entlassen. Die maximal zulässige Haftdauer könnte deshalb auf drei Monate reduziert werden. Die Haft könnte so gestaltet werden, dass der Eingriff in das Grundrecht auf Freiheit und freie Entfaltung der Persönlichkeit auf ein Minimum reduziert wird. Erstasylantragstellern fehlt es in der Haft an ausreichender Rechtsberatung, so dass Haft de facto eingeschränkter Rechtsschutz im Asylverfahren bedeutet.

Der Jesuiten-Flüchtlingsdienst fordert⁹:

- **dass Haft drei Monate nicht übersteigen darf;**
- **dass Jugendliche und besonders schutzbedürftige Personen nicht in Abschiebungshaft genommen werden;**
- **dass Erstasylantragsteller aus der Haft entlassen werden;**
- **dass die Bedingungen in der Abschiebungshaft verbessert werden;**
- **dass der Haftgrund der illegalen Einreise und des Verdachts des Untertauchens gestrichen wird.**

V. Asylbewerberleistungsgesetz: Das Sachleistungsprinzip soll bleiben?

Wir reich muss ein Staat sein, dass er es sich leisten kann, ein teures Prinzip zur abschreckenden Versorgung derjenigen einzuführen, die er zwar aus sozialen Gründen ernähren und beherbergen muss, die er aber gar nicht auf seinem Territorium haben möchte? Das 1993 eingeführte Asylbewerberleistungsgesetz sieht vor, dass Asylbewerber und ausreisepflichtige Ausländer sowie Bürgerkriegsflüchtlinge in einer Gemeinschaftsunterkunft wohnen müssen und dort Vollverpflegung und Gutscheine zur Verpflegung erhalten (nur in einigen Ausnahmen zahlen Sozialämter statt dessen 390,- DM in bar aus). Dass das Sachleistungsprinzip nicht aus Kosten- oder Praktikabilitätsgründen eingeführt wurde, zeigen die Zahlen: Obwohl die Wohn- und Lebensqualität für die Betroffenen sehr gering ist, ist es für die Sozialämter eine sehr kostenintensive Angelegenheit (ca.

⁶ Koalitionsvertrag (1998) Kap. IX, 7

⁷ Begründung des Gesetzentwurfes, S. 176

⁸ z.B. Meldeaufgaben, ein Klärungsgespräch vor der Inhaftierung, die Unterbringung in einem Jugendheim etc.

⁹ Der Jesuiten-Flüchtlingsdienst wird in den nächsten Wochen gemeinsam mit anderen Organisationen ein Papier zur Abschiebungshaft herausgeben, in dem diese Forderungen näher begründet und ausgeführt werden.

1000,- DM pro Person, bei einer fünfköpfigen Familie somit ca. 5000 DM¹⁰). Für die Betroffenen ist dies eine deutliche Beschneidung ihrer Selbständigkeit, vor allem in Verbindung mit Arbeitsverboten.

Die aktuelle Gesetzesfassung sieht vor, dass nach drei Jahren das Sachleistungsprinzip entfällt und Geldleistungen nach Bundessozialhilfegesetz ausbezahlt werden müssen. Dabei blieb es bisher; eine Bundesratsinitiative des Landes Hessen letztes Jahr, die vorschlug, das Sachleistungsprinzip noch länger anzuwenden, hatte keinen Erfolg.

In Art. 8 Nr. 3 sieht das Innenministerium nun jedoch vor, lediglich Bürgerkriegsflüchtlinge nach drei Jahren Sachleistungen in den Genuss von Bargeld entsprechend dem Sozialhilfegesetz kommen zu lassen. Für alle anderen Empfänger von Leistung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz bleibt es ohne zeitliche Begrenzung beim Sachleistungsprinzip. Davon betroffen würden all diejenigen sein, die keine Aufenthaltserlaubnis erhalten – darunter können sich also auch Personen befinden, für die ein Abschiebungsverbot besteht.

Der Jesuiten-Flüchtlingsdienst bedauert es, dass die Gelegenheit versäumt wurde, ernsthaft über die Notwendigkeit dieser kostenintensiven und entmündigenden Regelung des Asylbewerberleistungsgesetzes nachzudenken und von ihr Abstand zu nehmen.

Wir fordern, das Sachleistungsprinzip abzuschaffen, zumindest jedoch von einer zeitlichen und personellen Ausweitung abzusehen.

VI. Für Härtefälle sind die Kirchen zuständig?

Sowohl die Parteien (CDU, SPD und Bündnis 90 / Die Grünen¹¹) als auch die UKZ bestätigen, was Behörden und Hilfsorganisationen sagen: Dass es an einem Instrumentarium für einen adäquaten Umgang mit Härtefällen fehlt. Das geltende Recht hat sich als zu eng erwiesen; die im Koalitionsvertrag¹² angedeutete Änderung des § 30 Abs. 2 AuslG ist deshalb „ins Auge zu fassen“.

Nach der bisherigen Rechtslage existiert eine allgemeine Härtefallregelung in § 30 Abs. 2 AuslG nur für Personen, die sich rechtmäßig in Deutschland aufhalten. Geduldete und „Illegale“ haben kaum eine rechtstechnische Möglichkeit, in begründeten Härtefällen eine Aufenthaltsbefugnis zu erhalten. Es wäre deshalb wünschenswert gewesen, dass der Entwurf eine allgemeine Härtefallregelung vorsieht, die es den Behörden ermöglicht, auch Geduldeten und „Illegalen“ einen Aufenthaltstitel zu gewähren. Der Koalitionsvertrag mahnte eigentlich dazu.

Der Entwurf sieht in Art. 1 Kap. 2 Abschn. 5 §§ 22f. 25 Abs. 4 Härtefallregelungen vor. Diese betreffen allerdings nur die Einreise aus dem Ausland, die Gewährung eines Aufenthaltes durch Oberste Landesbehörden z.B. im Falle der Kostenübernahme durch Kirchen oder Hilfsorganisationen oder einen nur vorübergehenden Aufenthalt. Dies bleibt weit hinter dem zurück, was von verschiedenen Seiten in diesem Zusammenhang vorgeschlagen und gefordert wurde¹³.

Die Erfahrungen veranlassen den Jesuiten-Flüchtlingsdienst, auf eine Härtefallregelung zu drängen. Diese sollte einen Aufenthaltstitel nicht davon abhängig machen, ob der Betreffende sich rechtmäßig aufhält oder von Sozialhilfe lebt und ohne Visum eingereist ist. Nur auf diese Weise kann die Abwanderung von ausreisepflichtigen Ausländern in die „Illegalität“ in Härtefällen verhindert werden und kann „Illegalen“ ein Weg in die Legalität geebnet werden.

Wir fordern eine gesetzliche Regelung, die es den Behörden ermöglicht, auch im Falle illegaler Einreise und illegalen Aufenthaltes sowie bei Abhängigkeit von Sozialhilfe in Härtefällen eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen.

¹⁰ vgl. Antwort auf die Kleine Anfrage Nr. 4960, 1.7.1999, im Abgeordnetenhaus Berlin

¹¹ vgl. Beschluss der CDU vom 7.6.2001 „Zuwanderung steuern und begrenzen. Integration fördern“, Eckpunktepapier der SPD vom 9.7.2001 „Steuerung, Integration, innerer Friede“, Empfehlungen von Bündnis 90 / Die Grünen „Einwanderung gestalten, Asylrecht sichern, Integration fördern“

¹² Kap. IX, 7

¹³ s. u.a. den Gesetzesantrag des Landes Schleswig-Holstein - Bundesratdrucksache 54/97; mehrere Verbände forderten eine allgemeine Härtefallregelung auf der Grundlage der Vorschläge von RA Hubert Heinhold – Pressemeldung von Pro Asyl vom 22.11.2000