

Gemeinsames Positionspapier von



- amnesty international, Sektion der Bundesrepublik Deutschland e.V.
- Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e.V.
- Arbeitsgemeinschaft Ausländer- und Asylrecht im Deutschen Anwaltverein
- Deutscher Caritasverband (Referat Migration und Integration)
- Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband
- Diakonisches Werk der EKD
- Neue Richtervereinigung
- PRO ASYL, Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für Flüchtlinge

zum Entwurf eines Zuwanderungsgesetzes Februar 2003

Dieses Positionspapier verfolgt den Zweck, für die bevorstehende zweite Runde der Zuwanderungsdiskussion zentrale gemeinsame Forderungen für die Verbesserung des Flüchtlingsschutzes in die Diskussion um gesetzgeberische Maßnahmen einzubringen. Inzwischen hat die Bundesregierung den Entwurf eines Zuwanderungsgesetzes in den Bundesrat eingebracht (Bundesrat, Drucksache 22/03 vom 16. Januar 2003). Die Mehrzahl der nachfolgenden Forderungen waren der Öffentlichkeit bereits in der ersten Runde der Zuwanderungsdiskussion als gemeinsame Eckpunkte der nichtstaatlichen Organisationen für die Verbesserung des Flüchtlingsschutzes vorgestellt worden. Eine Reihe von diesen waren im Zuwanderungsgesetz vom 20. Juni 2002 berücksichtigt worden. Sie waren geeignet, die Bundesrepublik Deutschland aus der selbst verursachten internationalen Isolierung im Flüchtlingsrecht herauszuführen und befördern auch weiterhin das Ziel, die Isolierung der Bundesrepublik im Flüchtlingsrecht aufzuheben. Der jetzt vorgelegte neue Entwurf eines Zuwanderungsgesetzes lässt ebenso wie das gescheiterte Zuwanderungsgesetz viele drängende Fragen offen. Im Blick auf das Asylverfahren sind ebenso wie im ersten Zuwanderungsgesetz neben wichtigen Verbesserungen auch gravierende Verschärfungen vorgesehen. So sieht der Entwurf eine erhebliche Verschlechterung insbesondere der Situation von Personen ohne Aufenthaltstitel vor.

Folgende Eckpunkte sollten im Rahmen der bevorstehenden Gesetzesberatung Berücksichtigung finden:

I. Flüchtlingserkennung nach der Genfer Flüchtlingskonvention

1. Die Rechtsstellung der *Flüchtlinge* nach der Genfer Flüchtlingskonvention ist der Rechtsstellung der Asylberechtigten *uneingeschränkt* anzugleichen.
2. Der deutsche Gesetzgeber muss die *Genfer Flüchtlingskonvention* uneingeschränkt in das innerstaatliche Recht einbeziehen und zur maßgeblichen Entscheidungsgrundlage im Asylverfahren machen.
3. Verfolgungen durch *nichtstaatliche Täter* müssen in Übereinstimmung mit der Genfer Flüchtlingskonvention unabhängig davon gesetzlich anerkannt werden, ob

im Herkunftsland des Flüchtlings effektive zentralstaatliche Strukturen bestehen und der Staat schutzunfähig ist. Dies ist durch eine gesetzliche Klarstellung, wie sie in § 60 Abs. 1 ZuwG enthalten ist, sicherzustellen.

4. Verfolgungen aufgrund des *Geschlechts* stellen heute ein besonders aktuelles Problem dar. Sie müssen deshalb als eigenständiger Verfolgungsgrund gesetzlich anerkannt werden.
5. *Nachfluchtgründe* werden von der Genfer Flüchtlingskonvention uneingeschränkt anerkannt. Der Gesetzentwurf sieht hier ebenso wie das gescheiterte Zuwanderungsgesetz eine erhebliche Verschärfung vor: Nachfluchtgründe werden im Asylfolgeantragsverfahren nicht mehr als Verfolgungsgründe anerkannt, sondern begründen lediglich noch ausländerrechtlichen Schutz. Dies stellt eine Verletzung der Konvention dar, die den Flüchtlingen auch dann uneingeschränkt Schutz gewährt, wenn ihnen aufgrund exilpolitischer Aktivitäten Verfolgung droht.
6. Der Gesetzgeber muss klarstellen, dass es sich bei der Regelüberprüfung von Statusentscheidungen lediglich um eine kurze Anprüfung, ob die Voraussetzungen für die Statusentscheidung fortbestehen, und nicht um eine Einzelfallprüfung handelt.

II. Asylverfahren

Der Gesetzgeber sollte durch eine *effektive Gestaltung des asylrechtlichen Verwaltungsverfahrens* dafür Sorge tragen, dass Verwaltungsentscheidungen eine höheres Maß an Plausibilität und Richtigkeitsgewähr für sich beanspruchen können und dadurch zugleich auch die Verwaltungsgerichte entlastet werden. Zu diesem Zweck werden folgende Verbesserungen des Asylverfahrens angeregt:

7. Dem Asylsuchenden ist vor der persönlichen Anhörung ausreichend Gelegenheit zu geben, sich über seine Mitwirkungsrechte und –pflichten durch unabhängige und rechtskundige Personen und Organisationen bzw. durch einen Bevollmächtigten seiner Wahl beraten zu lassen.
8. Rechtzeitig vor der Durchführung der persönlichen Anhörung ist dem Antragsteller zu deren Vorbereitung und Durchführung ein Fragebogen auszuhändigen, der in einer ihm verständlichen Sprache die wesentlichen Fragen der Darlegungslast behandelt und den Antragsteller in die Lage versetzt, die aus Sicht des Bundesamtes entscheidungserheblichen Fragen vor der Durchführung der Anhörung schriftlich detailliert und erschöpfend zu behandeln.
9. In allen Verfahrensphasen, insbesondere nach einer ablehnenden Asylentscheidung, ist Asylsuchenden die Möglichkeit einzuräumen, einen Rechtsbeistand oder Rechtsanwalt zu Fragen im Zusammenhang mit ihrem Asylbegehren zu konsultieren. Mittellosen Asylsuchenden ist in allen Verfahrensphasen kostenlos eine qualifizierte Rechtsberatung und –vertretung zu gewährleisten. Die nach geltendem Recht mögliche Inanspruchnahme von Beratungs- und Prozesskostenhilfe hat sich als völlig unzureichend erwiesen und muss entsprechend ergänzt werden. In diesem Zusammenhang sollte auch die im Rechtsberatungsgesetz verankerte Beschränkung für die Verfahrensberatung bezogen auf das Ausländer- und Asylrecht aufgehoben werden.
10. Die *Weisungsunabhängigkeit der Einzelentscheiderinnen und –entscheider* ist beizubehalten. Die Prüfung der Glaubwürdigkeit des einzelnen Asylsuchenden kann nicht durch Weisungen ersetzt werden, die den Einzelfall nicht im Blick haben.
11. Die Institution des *Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten* wird durch den Gesetzentwurf zu Recht abgeschafft. Das Bundesamt verfügt über ausreichende interne Steuerungsmittel, um hinsichtlich der Beurteilung genereller Fragen eine einheitliche Rechtsanwendung sicherzustellen.
12. Das Bundesamt sollte bedeutend stärker als bisher von Amts wegen oder auf Antrag die erforderlichen Beweise erheben.
13. Werden während der persönlichen Anhörung oder im weiteren Verlauf des Verfahrens Anzeichen bekannt, die auf eine *Traumatisierung* oder erhebliche psychische Belastung des oder der Asylsuchenden wegen erlittener Folterbehandlung oder sexueller Gewalt hinweisen, so ist auf Antrag das Verfahren auszusetzen und Gelegenheit zu geben, zur therapeutischen Behandlung und zu Beweis Zwecken fachärztliche Hilfe in Anspruch zu nehmen. Ergeben sich derartige Anzeichen während des anhängigen Verwaltungsstreitverfahrens, so hat das Bundesamt von Amts wegen das Verfahren mit dem Ziel der Klaglosstellung erneut aufzugreifen. In allen Fällen ist den betroffenen Personen bereits während des Asylverfahrens eine Aufenthaltserlaubnis mit der Möglichkeit des erleichterten Zugangs zum Arbeitsmarkt zu erteilen.

14. *Mitwirkungspflichten* im Asylverfahren verfolgen auch den Zweck, den geltend gemachten Schutzanspruch optimal zu verwirklichen. Der Gesetzentwurf verschärft ebenso wie das erste Zuwanderungsgesetz die Mitwirkungspflichten in sinnwidriger Weise, indem deren Verletzung zur Folge hat, dass Verfolgungsgründe nicht mehr vorgebracht werden können. Dies läuft dem Schutzzweck der Mitwirkungspflichten sowie dem Völker- und Verfassungsrecht zuwider.

III. Flughafenverfahren

Das *Flughafenverfahren* ist nicht akzeptabel. Sollte es beibehalten werden, sind die in Abschnitt II bezeichneten Vorschläge entsprechend umzusetzen. Insbesondere erscheint es dringend geboten,

15. dass die asylrechtskundige unabhängige Beratung nicht erst nach der Bekanntgabe des ablehnenden Verwaltungsbescheids, sondern vor der persönlichen Anhörung durch das Bundesamt erfolgt sowie dem Asylsuchenden von Amts wegen während der Anhörung ein für den Asylsuchenden kostenloser Rechtsbeistand beigeordnet wird,
16. durch geeignete gesetzgeberische Maßnahmen Vorsorge dafür zu treffen, dass Asylsuchenden, die schlüssig auf erlittene Folterungen und andere Gewalthandlungen hinweisen, unverzüglich die Einreise zur Durchführung des Asylverfahrens gestattet wird,
17. dass Angaben des Asylsuchenden gegenüber der für das Asylverfahren nicht zuständigen Grenzbehörde im Asylverfahren nicht zu seinen Lasten gewertet werden,
18. dass das Verwaltungsgericht den Asylsuchenden im Eilrechtsschutzverfahren persönlich anhören muss, wenn es den begehrten Eilrechtsschutz versagen will,
19. dass auch bei Abschiebungshindernissen nach § 60 Abs. 7 AufenthG ein zwingendes Zurückweisungsverbot eingeführt wird.

IV. Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge

20. *Unbegleitete minderjährige Flüchtlingskinder* genießen den vollen Schutz der Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen. Der ausländerrechtlich begründete Vorbehalt der Bundesrepublik ist unverzüglich zurückzunehmen. Die internationalen Verpflichtungen der Konvention sind im Zuwanderungsgesetz effektiv umzusetzen. Die Behörden haben deshalb eine besondere Fürsorgepflicht für diesen Personenkreis. Deshalb darf das Asylbegehren Minderjähriger nicht im Flughafenverfahren behandelt werden. Darüber hinaus ist die Handlungsfähigkeit im Asylverfahren entsprechend der europäischen Praxis auf 18 Jahre anzuheben.

V. Abschiebungsschutz

21. Schutz vor Abschiebung und Zurückweisung nach der *Europäischen Menschenrechtskonvention* muss auch dann gewährt werden, wenn Übergriffe durch nichtstaatliche Täter drohen. Dies entspricht der gefestigten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Der Gesetzentwurf bleibt insoweit ebenso wie das gescheiterte Zuwanderungsgesetz unklar. Daher hat der Gesetzgeber Sorge dafür zu tragen, dass Schutz vor

Abschiebung und Zurückweisung auch gegen Übergriffe durch nichtstaatliche Täter garantiert wird.

22. Der *menschenrechtliche Abschiebungsschutz* (ausländerrechtliche Abschiebungshindernisse) ist weitgehend der Rechtsstellung der Flüchtlinge anzugleichen. Die Erlangung der Abschiebungsschutzes und die daran anknüpfende Aufenthaltsgewährung darf insbesondere nicht in das behördliche Ermessen gestellt werden. Dies muss auch dann gelten, wenn einer unbestimmten Vielzahl von Personen Menschenrechtsverletzungen drohen. Die verfahrensrechtliche Sperrwirkung ist daher ersatzlos zu streichen.
23. Auf dringende *humanitäre individuelle Härtefälle* muss das Gesetz mit der Gewährung einer Aufenthaltserlaubnis antworten. Die Härtefallregelung des früheren Zuwanderungsgesetzes ist daher beizubehalten. Der Gesetzgeber muss klarstellen, dass die Bundesländer gesetzlich verpflichtet sind, eine Härtefallstelle nach § 25 Abs. 5 des Aufenthaltsgesetzes einzurichten.
24. Humanitäre und völkerrechtliche Gründe stehen einer Ausweisung „*faktischer Inländer*“ entgegen. Der Gesetzgeber wird daher aufgefordert, in geeigneter Weise dafür Sorge zu tragen, dass Ausländern, die im Bundesgebiet geboren oder als Minderjährige eingereist sind, ein absoluter Ausweisungsschutz zuteil wird.
25. Personen, die nicht abgeschoben werden können, dürfen nicht jahrelang auf eine Duldung oder Bescheinigung über die Aussetzung der Abschiebung verwiesen werden. Vielmehr ist ihnen eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn ihre Abschiebung nicht nur vorübergehend unmöglich ist.

VI. Aufenthaltsbedingungen

26. Die sachlich nicht gebotene *Residenzpflicht* (Beschränkung der Bewegungsfreiheit) ist aufzuheben.
27. Es wird weiterhin die unverhältnismäßige, bis zu 18 Monate dauernde *Abschiebungshaft* abgelehnt. Zumindest ist die Höchstdauer deutlich zu reduzieren und gesetzlich sicherzustellen, dass sie höchstens vier Wochen dauern darf, wenn nicht feststeht, dass die Abschiebung durchgeführt werden kann. Darüber hinaus ist gesetzlich sicherzustellen, dass gegen Minderjährige, Kranke, Alte, schwangere und stillende Mütter und Kleinkinder keine Abschiebungshaft angeordnet wird
28. Auf die Einrichtung von *Ausreiseeinrichtungen* ist zu verzichten, da eine derartige Zwangsunterbringung in unverhältnismäßiger Weise die Rechte der Betroffenen verletzt.
29. Die vollständige *Versagung des Zugangs zum Arbeitsmarkt* ist aufzuheben. Dies sieht der Gesetzentwurf ebenso wie das gescheiterte Zuwanderungsgesetz für Personen ohne Aufenthaltstitel grundsätzlich vor. Aus menschenrechtlicher Sicht ist es allenfalls zumutbar, Ausländern aus dringenden Gründen kurzfristig eine Arbeitserlaubnis zu verweigern.
30. Personen *ohne legalen Aufenthaltsstatus* müssen vor Ausbeutungspraktiken geschützt werden. Darüber hinaus ist die erforderlich medizinische Versorgung zu gewährleisten. Der Schulbesuch der Kinder ist sicherzustellen. Die Schulen sind gesetzlich von der Meldpflicht gegenüber der Ordnungsbehörde zu befreien.
31. Ärzte sowie Mitarbeiter kirchlicher und sozialer Institutionen dürfen wegen der Ausübung ihrer beruflichen Tätigkeit nicht nach den Vorschriften des Aufenthaltsgesetzes bestraft werden.
32. Statt den Anwendungsbereich des *Asylbewerberleistungsgesetzes* noch weiter auszudehnen, muss dieses Sonderrecht endlich abgeschafft werden. Das

Bundessozialhilfegesetz verfolgt den Zweck, dem Einzelnen ein eigenverantwortliches Leben in Würde zu ermöglichen. Dieses Gebot gilt uneingeschränkt auch für den behördlichen Umgang mit Asylsuchenden und Personen, die aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht abgeschoben werden können.

33. Humanitäre Gründe und der Schutz der Familie nach dem Grundgesetz sowie der Europäischen Menschenrechtskonvention lassen es unabweisbar erscheinen, dass minderjährigen *Kindern* unabhängig von ihrem Alter der *Nachzug zu ihren Eltern* nicht verweigert wird.
34. Abzulehnen ist der *Ausschluss der Familienzusammenführung*, wie er im gescheiterten Zuwanderungsgesetz für Personen geregelt war, denen wegen der rechtlichen oder tatsächlichen Unmöglichkeit der Abschiebung eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis gewährt worden ist.

VII. Bleiberechts- und Altfallregelung

35. Mit der Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes sollte eine Bleiberechts- und Altfallregelung geschaffen werden, die Personen mit längerem Aufenthalt - unabhängig von der Gewährung des Flüchtlingsstatus – sowie besonders Schutzbedürftigen wie unbegleiteten Minderjährigen, traumatisierten Personen und Opfern rassistischer Übergriffe ein sicheres Aufenthaltsrecht gewährt. So muss Personen, die seit fünf Jahren, Familien mit Kindern, die seit drei Jahren und unbegleitete Minderjährige, die seit zwei Jahren im Bundesgebiet leben sowie Personen, die als Folge von Bürgerkrieg und politischer Gewalthandlungen traumatisiert sind, und Opfern rassistischer Übergriffe ein Aufenthaltsstatus eingeräumt werden (*Bleiberechts- und Altfallregelung*).

Marx, 31. Januar 2003