

An die
Landtagsfraktion von SPD
Herrn Edgar Moron
Platz des Landtags 1

40221 Düsseldorf

Essen, den 22.04.2005

Flüchtlingspolitische Wahlprüfsteine zur Landtagswahl 2005

Sehr geehrter Herr Moron,

nicht alle Menschen, die in NRW leben und faktisch Teil der Gesellschaft geworden sind, haben die Möglichkeit, am 22. Mai mit Ihrer Stimme Einfluss auf die künftige Politik des Landes zu nehmen. Als landesweiter Interessensverband für die Rechte von Flüchtlingen wenden wir uns daher gemeinsam mit den lokalen Flüchtlingsräten in NRW an Sie mit der Bitte um Auskunft darüber, welche flüchtlingspolitischen Ziele Ihre Fraktion in den kommenden fünf Jahren verfolgen wird.

Von besonderem Interesse sind hierbei folgende Fragen:

- 1) Werden Sie sich für eine allgemeine Bleiberechtsregelung für langjährig geduldete Flüchtlinge einsetzen?
- 2) Werden Sie sich dafür stark machen, dass auch in NRW die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass Kettenduldungen tatsächlich abgeschafft werden und die Betroffenen ein Bleiberecht erhalten?
- 3) Werden Sie sich für den Fortbestand der zeitlich befristeten Härtefallkommission auf Landesebene engagieren und darüber hinaus Initiativen zur Einrichtung kommunaler Härtefallkommissionen ergreifen ?
- 4) Werden Sie sich für eine Öffnung des Ausbildungs- und Arbeitsmarktes für geduldete Flüchtlinge stark machen und dafür Sorge tragen, dass die seit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes weit verbreitete Praxis der Erteilung von Arbeitsverboten für geduldete Flüchtlinge beendet wird ?
- 5) Werden Sie sich für ein Gesetz zur Legalisierung von Menschen ohne Papiere einsetzen oder zumindest Maßnahmen für die Umsetzung von Mindestnormen für diesen Personenkreis in die Wege leiten ?

- 6) Unterstützen Sie das Landesprogramm "Soziale Beratung und Betreuung von Flüchtlingen" und werden Sie sich für eine verlässliche Finanzierung und ausreichende, flächendeckende und bedarfsge- rechte Beratungsstruktur in NRW einsetzen?

In der Anlage überreichen wir Ihnen detaillierte Erläuterungen zu den an- gesprochenen Fragenkomplexen.

Für eine möglichst baldige Beantwortung der o. g. Fragen danken wir Ih- nen im Voraus und verbleiben

mit freundlichen Grüßen

Andrea Genten
Geschäftsführerin

Anlage:
Erläuterungen zum Fragenkatalog

Erläuterungen zu dem Fragenkatalog der Flüchtlingspolitischen Wahlprüfsteine zur Landtagswahl in NRW 2005

zu 1) Allgemeine Bleiberechtsregelung:

In NRW leben über 60.000 geduldete Flüchtlinge. Ein großer Teil von ihnen lebt bereits seit fünf Jahren und länger in diesem zermürbenden rechtlichen Schwebezustand. Bei der Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes hätte durch eine großzügige Bleiberechtsregelung endlich ein Schlussstrich gezogen werden können. Diese Chance wurde leider vertan. Nach wie vor setzt sich ein breites gesellschaftliches Bündnis von Kirchen, Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbänden, Rechtsanwalts- und Richtervereinigungen, Menschenrechts- und Flüchtlingsorganisationen für ein dauerhaftes Bleiberecht für langjährig geduldete Menschen ein. Auch nach dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes kann eine großzügige Bleiberechtsregelung verabschiedet werden.

Wir fragen Sie daher:

Wollen Sie sich künftig dafür einsetzen, dass sich die Landesregierung den Forderungen der Bleiberechtskampagne des Bündnisses von Kirchen, Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbänden, Menschenrechtsorganisationen und Flüchtlingsinitiativen anschließt und sich auf Bundesebene für eine humanitäre Bleiberechts- bzw. Altfallregelung für den betroffenen Personenkreis einsetzt?

Zu 2) Abschaffung der Kettenduldungen:

Beendigung von „Kettenduldungen“ durch Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen nach § 25 Abs. 5 AufenthG

a) Zumutbarkeit der Ausreise

Hinsichtlich des § 25 Abs. 5 AufenthG wird den Ausländerbehörden im Erlass des Innenministeriums NRW vom 28.02.2005 u. a. mitgeteilt, dass nach der Gesetzesbegründung *„bei der Frage, ob eine Ausreisemöglichkeit besteht, auch die subjektive Möglichkeit - und damit implizit die Zumutbarkeit - der Ausreise zu prüfen“ sei. „Unzumutbar kann die Ausreise im Wesentlichen aus schwerwiegenden krankheitsbedingten Gründen sein (...). Sonstige Gesichtspunkte, die zwar aus subjektiver Sicht die Ausreise unzumutbar erscheinen lassen können (z. B. lange Aufenthaltszeiten im Bundesgebiet, Gesichtspunkte faktischer Integration aufgrund der Aufenthaltsdauer), aber nach den Regelungen des AufenthG nicht zu einem Aufenthaltsrecht führen, müssen dagegen unberücksichtigt bleiben.“*

Nicht nachvollziehbar ist in diesem Zusammenhang, warum nicht die vollständige Gesetzesbegründung zu § 25 Abs. 5 AufenthG zu Grunde gelegt wird, die weiter reicht: *„Durch die Anwendung der Regelung soll sichergestellt werden, dass die Praxis der ‚Kettenduldung‘ beendet wird. Ein positiver Ermessensgebrauch wird jedenfalls für Minderjährige und für seit längerem in Deutschland sich aufhaltende Ausländer geboten sein. ... Bei der Frage, ob eine Ausreisemöglichkeit besteht, ist auch die subjektive Möglichkeit - und damit auch die Zumutbarkeit - der Ausreise zu prüfen. Die Unmöglichkeit der Ausreise aus rechtlichen Gründen umfasst inlandsbezogene Ausreisehindernisse, soweit diese nicht bereits durch Absatz 3 abgedeckt werden., beispielsweise aus den Artikeln 1, 2 GG bei schwerer Krankheit oder Schwangerschaft. Die Unmöglichkeit aus tatsächlichen Gründen betrifft z. B. Fälle der Reiseunfähigkeit, Passlosigkeit und unterbrochener Verkehrsbedingungen.“*

Die Einschränkung der Unzumutbarkeit im Wesentlichen auf „schwerwiegende krankheitsbedingte Gründe“ wird nicht nur vom Gesetzgeber so nicht geteilt. Die Vorläufigen Anwendungshinweise zum AufenthG enthalten selbst keine weiteren Einschränkungen in diesem Punkt. Durch die Prüfung der Zumutbarkeit der Ausreise soll gerade verhindert werden, dass hierbei nur auf die faktische Ausreisemöglichkeit abgestellt werden kann. Ansonsten wäre der Anwendungsbereich des § 25 Abs. 5 AufenthG nahezu auf Null reduziert.

Der Sinn und Zweck dieser Regelung, nämlich die Beendigung der Praxis der sog. Kettenduldung, wird durch die Auslegung im NRW-Erlass leider verfehlt. Dagegen heißt es im entsprechenden Erlass von Rheinland-Pfalz (17.12.2004) u. a.:

„Die Überführung von langjährigen Duldungsinhabern in ein Bleiberecht nach § 25 Abs. 5 AufenthG kommt insbesondere bei solchen Fallgestaltungen in Betracht, bei denen eine zwangsweise Durchsetzung der Ausreisepflicht unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls nicht mehr als verhältnismäßig angesehen werden kann:

Bei besonders gelagerten Problemfällen, bei denen die Ausländerbehörden unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls im Ermessenswege über einen längeren Zeitraum erkennbar von der Durchsetzung der Ausreisepflicht abgesehen hat.

Gleiches gilt für Fallgestaltungen bei denen durch eine überlange Verfahrensdauer, die vom Ausländer nicht zu vertreten ist, ein langjähriger Aufenthalt und eine vollständige Integration in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik eingetreten ist.

Eine Aufenthaltsbeendigung ist ferner als unverhältnismäßig anzusehen, wenn der Ausländer aufgrund seiner gesamten Entwicklung faktisch zu einem Inländer geworden ist und ihm wegen den Besonderheiten des Falles ein Leben im Staat seiner Staatsangehörigkeit, zu dem er keinen Bezug hat, nicht zuzumuten ist.

Dies kann insbesondere bei Personen der Fall sein, die in der Bundesrepublik geboren sind oder als Minderjährige in die Bundesrepublik eingereist sind und ausschließlich hier die Schule besucht haben bzw. noch besuchen oder sich bereits in einer Ausbildung befinden. “

Wir fragen Sie daher:

Wollen Sie künftig für eine Klarstellung Sorge tragen, dass bei der Frage, ob eine Ausreisemöglichkeit besteht, umfassend auch die subjektive Möglichkeit - und damit auch die Zumutbarkeit - der Ausreise zu prüfen ist?

Wollen Sie sich dafür einsetzen, dass die Regelungen aus Rheinland-Pfalz auch in NRW übernommen werden?

b) Aufenthaltserlaubnis nach 18 Monaten Duldung

Gemäß Satz 2 des § 25 Abs. 5 AufenthG soll eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn die Abschiebung seit mindestens 18 Monaten ausgesetzt ist und mit dem Wegfall der Ausreisehindernisse in absehbarer Zeit nicht zu rechnen ist. Im o. a. NRW-Erlass heißt es hierzu jedoch u. a.: *„Maßgeblich ist der Zeitpunkt, seit dem der Ausländer unverschuldet an der Ausreise gehindert ist.“*

Der Wortlaut des Gesetzes gibt eine solche Einschränkung nicht her.

Wir fragen Sie:

Wollen Sie künftig für eine Klarstellung Sorge tragen, dass diese Bestimmung nach dem Wortlaut der Vorschrift auf Personen anwendbar ist, deren Abschiebung seit mindestens 18 Monaten ausgesetzt und auch anwendbar auf Personen ist, die sich am 01.01.2005 bereits seit 18 Monaten im Besitz einer Duldung nach dem Ausländergesetz befinden.

c) § 102 Abs. 2 AufenthG

Hinsichtlich der auf die für eine Niederlassungserlaubnis nach § 26 Abs. 4 AufenthG erforderliche Frist anzurechnenden Zeiten des Besitzes einer Aufenthaltsbefugnis oder einer Duldung ist nach o. a. NRW-Erlass zu berücksichtigen, *„dass in diesem Rahmen nur solche Aufenthalte anzurechnen sind, die auf den in Kapitel 2 Abschnitt 5 genannten völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen beruhen und die nach neuem Recht zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis führen. (...) Begünstigt werden sollen die Personen, die bereits in der Vergangenheit nicht freiwillig ausreisen konnten und insoweit lediglich eine Duldung erhielten. Für sie und nur für sie sollen die Nachteile des alten Rechts gegenüber dem neuen Recht beseitigt werden. (...) Dem gesetzgeberischen Willen ist deshalb durch eine an der Gesetzesbegründung orientierte Auslegung des Wortlauts des § 102 Abs. 2 AufenthG Rechnung zu tragen, indem nur solche Duldungen angerechnet werden, die auf der objektiven Unmöglichkeit der freiwilligen Ausreise beruhen. Selbst wenn man sich an dieser Auslegung aufgrund des nicht differenzierenden Wortlauts des § 102 Abs. 2 AufenthG gehindert sehen sollte, so ist der gesetzgeberischen Absicht jedenfalls im Rahmen des durch § 26 Abs. 4 AufenthG eröffneten Ermessens Rechnung zu tragen.“* Die hier gefundene Formulierung der erforderlichen „*objektiven Unmöglichkeit der freiwilligen Ausreise*“ ist geeignet, ausschließlich die „technische“ Möglichkeit einer freiwilligen Ausreise zugrunde zu legen. Die Frage der Zumutbarkeit der freiwilligen Ausreise wird hier z. B. gar nicht erwähnt. Bei einer solch verstandenen Einschränkung werden nur wenige Duldungszeiträume unter die Regelung des § 102 Abs. 2 AufenthG fallen können.

Dabei sollte die Vorschrift gerade die Konsequenz aus der Tatsache ziehen, *„dass - entgegen der gesetzgeberischen Intentionen (BT-Drucks. 11/6321, 48) - auch unter der Geltung des Ausländergesetzes 1990 die Duldung doch wieder zum Titeleratz geworden war und Ausländer und Ausländerinnen trotz evident nicht nur kurzfristiger Abschiebungshindernisse oftmals jahrelang geduldet und Aufenthaltsbefugnisse verweigert wurden. Es werden Duldungszeiten unter der Geltung des Ausländergesetzes auf den 7Jahreszeitraum als Voraussetzung für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis aufgrund eines aus humanitären Gründen erlaubten Aufenthalts als anrechenbar erklärt“* (GK zum AufenthG, Rd.-Nr. 11 zu § 102).

d) Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen für einen vorübergehenden Aufenthalt (§ 25 Abs. 4 AufenthG)

Im Erlass des Innenministeriums NRW vom 28.02.2005 wird u. a. mitgeteilt, § 25 Abs. 4 AufenthG sei nicht anwendbar auf vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer. Für vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer käme ausschließlich die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis auf der Grundlage der §§ 23a oder 25 Abs. 5 AufenthG in Betracht.

Der Gesetzeswortlaut lässt jedoch eine solch einschränkende Auffassung gar nicht zu. Vielmehr reicht es nach § 25 Abs. 4 S. 1 AufenthG aus, dass der Ausländer sich ausreisepflichtig im Bundesgebiet aufhält und einen weiteren, vorübergehenden Aufenthalt aus dringenden humanitären oder persönlichen Gründen oder aufgrund des Vorliegens erheblicher öffentlicher Interessen anstrebt. Die Vorschrift lässt als Erteilungsvoraussetzung selbst einen rechtswidrigen Aufenthalt zu.

Wir fragen Sie:

Wollen Sie künftig für eine Klarstellung Sorge tragen, dass der § 25 Abs. 4 AufenthG auch auf vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer sowie auf Personen, die sich nicht rechtmäßig in Deutschland aufhalten, anwendbar ist?

3) Fortbestand der Härtefallkommission des Landes NRW, Initiativen zur Einrichtung kommunaler Härtefallkommissionen:

a) Fortführung der Härtefallkommission aus Landesebene

Die Landesregierung hat den § 23a AufenthG durch eine Rechtsverordnung umgesetzt und eine Härtefallkommission beim Innenministerium nach dieser Vorschrift eingerichtet. Nach Stellung eines Härtefallersuchens der Kommission an die zuständige Ausländerbehörde kann diese eine Aufenthaltserlaubnis abweichend von den im Gesetz festgelegten Erteilungs- und Verlängerungsvoraussetzungen erteilen. Die Härtefallkommission ist zunächst auf fünf Jahre begrenzt.

Wir fragen Sie:

Unterstützen Sie die Einrichtung der Härtefallkommission auf Landesebene und werden sich für eine Fortsetzung der zeitlich befristeten Institution einsetzen?

b) Initiative zur Förderung lokaler ausländerrechtlicher Beratungskommissionen

Neben der Härtefallkommission auf Landesebene gibt es bereits jetzt schon in verschiedenen Städten und Gemeinden lokale Härtefallkommissionen, bzw. ausländerrechtliche Beratungskommissionen, so z. B. in den Städten Aachen, Bonn und Mülheim, und in den Kreisen Aachen und Düren. Wie wir den Berichten dieser Kommissionen entnehmen können, ziehen alle eine durchweg positive Bilanz ihrer Arbeit. Die Erfahrung der bereits bestehenden Einrichtungen zeigt deutlich, dass die Institutionalisierung lokaler ausländerrechtlicher Beratungskommissionen wesentlich dazu beigetragen hat, die Kommunikation zwischen Ausländerbehörden und Flüchtlingsinitiativen zu verbessern und im Interesse der Betroffenen humane Lösungen zu finden.

Die Einrichtung lokaler ausländerrechtlicher Beratungskommissionen ist nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund der durch das Zuwanderungsgesetz eröffneten neuen gesetzlichen Grundlage ausgesprochen sinnvoll. Mit Erlass vom 15. Dezember 2004 überträgt das Innenministerium NRW die Anordnungsbefugnis zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis abweichend von dem im AufenthG festgelegten Erteilungs- und Verlängerungsvoraussetzungen für einen Aufenthaltstitel auf die zuständigen lokalen Ausländerbehörden.

Wir fragen Sie:

Werden Sie die Einrichtung von lokalen ausländerrechtlichen Beratungskommissionen unterstützen und Initiativen zur Verbreitung dieser Einrichtungen fördern?

4) Öffnung des Ausbildungs- und Arbeitsmarktes für Geduldete. Beseitigung der Arbeitsverbote für Geduldete

Seit dem 01.01.2005 wird vielen geduldeten Flüchtlingen die Zustimmung zur Arbeitsaufnahme durch die Ausländerbehörden verweigert, obwohl sie teilweise bereits seit vielen Jahren einer Erwerbstätigkeit nachgingen. Der Grund liegt in der restriktiven Anwendung des § 11 Beschäftigungsverfahrensverordnung (BeschVerfV). Nach dieser Vorschrift darf geduldeten Ausländern die Ausübung einer Beschäftigung nicht erlaubt werden, wenn sie sich in das Inland begeben haben, um Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) zu erlangen oder wenn bei diesen Ausländern aus von ihnen zu vertretenden Gründen aufenthaltsbeendende Maßnahmen nicht vollzogen werden können. Der Erlass des Innenministeriums NRW vom 24.03.2005 zur Beschäftigung von Ausländern mit Duldung erbrachte leider nicht die erhoffte Entschärfung.

Die Praxis zeigt: einige Ausländerbehörden nutzen die für sie neue Regelung, um Druck auf geduldete Flüchtlinge auszuüben und sie zur Ausreise zu „bewegen“. Die Betroffenen verlieren ihre Existenzgrundlage, da oftmals trotz mehrjähriger Beitragsleistungen kein Arbeitslosengeld I gewährt wird mit der Begründung, durch das Arbeitsverbot stünden sie dem Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung. Vom Bezug des Arbeitslosengeldes II sind sie durch das SGB XII prinzipiell ausgeschlossen. Der Entzug der Arbeitsgenehmigung bedeutet daher für die Betroffenen den ungebremsten Fall vom Arbeitseinkommen zu den abgesenkten (Sach-)Leistungen des Asylbewerberleistungsgesetzes. Auch für die Kommunen hat das Arbeitsverbot gravierende Konsequenzen. Es bedeutet für sie zusätzliche Sozialleistungen da sie nunmehr Menschen alimantieren müssen, die vorher durch eigene Arbeit selbst für Ihren Lebensunterhalt aufgekommen sind.

Der wirkungsvollste Ausweg bestünde unseres Erachtens in einer kompletten Streichung des § 11 BeschVerfV.

Wir fragen Sie:

Werden Sie sich gegenüber der Bundesebene für die Abschaffung des § 11 der BeschVerfV einsetzen? Wollen Sie sich kurzfristig gegenüber der Landesregierung dafür einsetzen, durch klarstellende Weisungen dafür Sorge zu tragen, dass die Landesregierung entsprechende, Härten vermeidende Handlungsanweisungen hinsichtlich des § 11 BeschVerfV entwickelt.

5) Unterstützung von Menschen ohne Papiere

In den letzten Monaten sind bundesweit zahlreiche Initiativen, die sich für den betroffenen Personenkreis einsetzen, sowie Veröffentlichungen zum Thema bekannt geworden, wie z. B.

- die Gründung des „Katholischen Forums *Leben in der Illegalität*“, September 2004;
- der Bericht des Sachverständigenrates der Bundesregierung für Zuwanderung und Integration, 2004;
- das „Manifest Illegale Zuwanderung – für eine differenzierte und lösungsorientierte Diskussion“, März 2005;
- die Bundesweite Unterschriftenaktion „achten statt verachten – Gesundheitsversorgung für Menschen ohne Papiere“ der Deutschen Sektion der Internationalen Ärzte für die Verhütung des Atomkrieges/Ärzte in sozialer Verantwortung, März 2005.

Neben der generellen Forderung nach einem Legalisierungsgesetz, wie es in vielen europäischen Nachbarstaaten bereits umgesetzt wurde, stehen als Nahziel folgende Mindestforderungen im Vordergrund:

- Die Gewährleistung der Gesundheitsversorgung für Menschen „ohne Papiere“.
- Die Gewährleistung eines ungehinderten Zugangs von Kindern und Jugendlichen zu Bildungseinrichtungen.
- Aufzeigen von Wegen aus der Illegalität.
- Die Selbstverpflichtung der Ordnungs- und Polizeibehörden, illegalisierte Menschen nicht zu observieren, die humanitäre, karitative oder Gesundheits-Einrichtungen aufsuchen.

- Die Schaffung von Voraussetzungen, um öffentliche Stellen von der Pflicht zu entbinden, Illegalisierte dem Ausländeramt zu melden.

Wir fragen Sie:

Unterstützen Sie die Bestrebungen nach einem Legalisierungsgesetz und werden Sie sich für die Umsetzung o. g. Mindestnormen stark machen?

6) Unterstützung des Landesprogramms "Soziale Beratung und Betreuung von Flüchtlingen" und finanzielle Sicherung der Beratungsstruktur in NRW

Das o. g. Landesprogramm bezuschusst landesweit die Personalkosten von Flüchtlingsberatungsstellen der Wohlfahrtsverbände in NRW und freier Beratungseinrichtungen unter dem Dach des Flüchtlingsrates NRW. Das Land unterstützt somit eine Arbeit, die nicht nur Flüchtlingen zugute kommt, sondern auch einen wesentlichen Beitrag leistet zum sozialen Frieden, zur Völkerverständigung und zum Abbau von Fremdenfeindlichkeit und Vorurteilen in der Gesellschaft.

Wir fragen Sie:

Setzen Sie sich für eine verlässliche Finanzierung und eine ausreichende flächendeckende und bedarfsgerechte Beratungsstruktur in NRW ein?

Wollen Sie sich künftig bei der Landesregierung dafür einsetzen, das Landesprogramm fortzusetzen?