

Thesen zum Zuwanderungsgesetz

Das im März 2002 vom Bundestag und Bundesrat verabschiedete Zuwanderungsgesetz soll am 01.01.2003 in Kraft treten, sofern der Bundespräsident unterschreibt und das Bundesverfassungsgericht bis dahin nichts Gegenteiliges verfügt. Die im Gesetz (angeblich...) vorgesehenen neuen Möglichkeiten der Arbeitskräftezuwanderung dienen zur Begründung massiver Einschränkungen des Asyl- und Flüchtlingsrechts sowie des Ausländerrechts. Die Verschärfungen sind - zusammen mit den bereits am 01.01.02 in Kraft getretenen Einschränkungen des Ausländer- und Asylrechts durch das Anti-Terror-II Paket - vergleichbar mit den Einschränkungen durch den "Asylkompromiss" von 1993.

Das Zuwanderungsgesetz (ZuwG) besteht aus dem das bisherige Ausländergesetz (AuslG) ersetzenden "Aufenthaltsgesetz" (AufenthG), dem völlig neu gefassten Freizügigkeitsgesetz EU, umfangreichen Änderungen des Asylverfahrensgesetzes und des Ausländerzentralregistergesetzes, Änderungen sozial- und leistungsrechtlicher Gesetze sowie weiteren Gesetzesänderungen (download: <http://www.dbein.bndlg.de/action>).

Neue Möglichkeiten der Arbeitskräftezuwanderung?

Nur vier der 105 Paragraphen des neuen AufenthG regeln die Zuwanderung von Arbeitskräften. Die neuen Möglichkeiten beinhalten jedoch - auch für ausländische AbsolventInnen deutscher Hochschulen - keinerlei Rechtsansprüche. Ob überhaupt und wenn ja wann und für wen diese Neuregelungen gelten werden, hängt von dazu noch zu erlassenden Rechtsverordnungen ab. Ob und wenn ja für wen Zuwanderung erlaubt wird, liegt daher im politischen Ermessen der Bundesregierung, der Arbeitsämter, des (neuen) Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge sowie des Bundesrates. Angesichts hoher Arbeitslosigkeit ist mit einer eher vorsichtigen/restriktiven/ängstlichen Handhabung zu rechnen (vgl. Arbeitserlaubnisrecht, IT-VO, ASAV/AAV). Innenminister Schily hat dazu erklärt, mit den ersten Zuwanderern nach dem Punktesystem sei erst im Jahr 2010 zu rechnen.

Somit kann theoretisch zwar *mehr* Arbeitskräftezuwanderung als nach den geltenden Rechtsverordnungen zu § 10 Ausländergesetz ASAV/AAV, IT-VO und VO für Hausangestellte (ca. 230.000 Arbeitsaufenthaltserlaubnisse/Jahr für Saisonarbeitskräfte sowie ca 120.000 Arbeitsaufenthaltserlaubnisse/Jahr für Fachkräfte wie Wissenschaftler, Spezialitätenköche, Pflegefachkräfte etc.) - viel wahrscheinlicher aber weniger Arbeitskräftezuwanderung als bisher stattfinden.

Neue Restriktionen für hier lebende MigrantInnen

Das Recht wird durch die Vielzahl vorgesehener zweckgebundener befristeter Aufenthaltstitel nicht einfacher, sondern komplizierter als bisher.

Der Zugang zu einem **dauerhaften Aufenthalt** wird durch die erheblich verschärften Anforderungen an die (unbefristete) Niederlassungserlaubnis wesentlich erschwert (Nachweis von 60 Rentenversicherungsbeiträgen, Nachweis ausreichender schriftlicher statt einfacher mündlicher Sprachkenntnisse, Einführung einer Staatsbürgerkundeprüfung - § 9 AufenthG).

Der **Kindernachzug** wird in ausländerpolitisch, verfassungs- und europarechtlich fragwürdiger Weise beschränkt (Nachzug grundsätzlich nur bis 11 Jahre, Sprachprüfungen ab 12 Jahren).

Das Gesetz ist auf Intellektuelle zugeschnitten, nicht aber auf die Mehrzahl der real in Deutschland lebenden, meist als Gastarbeiter eingewanderten ArbeitsmigrantInnen.

Neue Einschränkungen des Asylrechts

Die von Zuwanderungskommission und Menschenrechtsorganisationen bemängelten Schutzlücken werden durch die vorgesehene Anerkennung **nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung** zum Teil geschlossen.

Weitere, von Flüchtlingsorganisationen ebenfalls seit Jahren kritisierte schwerwiegende Schutzlücken bleiben jedoch bestehen. Flüchtlingskinder bleiben mit 16 Jahren "asylmündig". Deutschland weigert sich weiterhin die UN-Kinderrechtskonvention ohne Einschränkungen anzuerkennen.

Bei Gefahr für Leib und Leben oder die Freiheit ganzer Bevölkerungsgruppen (Beispiel: Roma aus Kosovo) kann auch künftig Abschiebeschutz nur gewährt werden, wenn das Innenministerium für diese Gruppe einen Abschiebestopp erlassen hat (§ 60 Abs. 7 AufenthG). Solche Abschiebestops wurden in den vergangenen Jahren jedoch in keinem einzigen Fall mehr erlassen.

Hinzu kommen **neue Schutzlücken**, etwa die generelle Nichtanerkennung von Nachfluchtgründen im Asylfolgeverfahren, d.h. die rein formal begründete Ablehnung politischer Verfolgter, wenn ihre Verfolgung auf exilpolitischen Aktivitäten in Deutschland beruht.

Wenn ein Flüchtling verspätet seiner Umverteilung zur zugewiesenen Asylaufnahmeeinrichtung nachkommt, wird sein Asylantrag künftig nur noch im "Asylfolgeverfahren" geprüft. In diesem Folgeverfahren zählen dann nur noch die während des Aufenthalts in Deutschland neu hinzugekommenen Asylgründe, auf die vorangegangene Verfolgung im Herkunftsland kommt es nicht mehr an...

Neu ist schließlich die gesetzliche Möglichkeit des Bundesamtes, über Asylanträge von Antragstellern bestimmter Herkunftsländer auf unbestimmte Zeit überhaupt nicht mehr zu entscheiden.

"Bescheinigungen" statt Duldungen

Kriegsflüchtlinge erhalten bereits bisher kein Asyl (§ 30 Abs. 2 AsylVfG). Wegen Krankheit/Behinderung Schutzbedürftige, aus rein formalen Gründen abgelehnte Asylsuchende sowie weitere Gruppen sind ebenfalls auf "subsidiären" bzw. ausländerrechtlichen Abschiebeschutz angewiesen. Bislang erhielten die Betroffenen in der Praxis meist eine Duldung.

Die vorgebliche Abschaffung der Duldung ist nur teilweise zutreffend. Tatsächlich wird die Duldung durch eine "Bescheinigung" ersetzt und dadurch vor allem die Abschiebung der Betroffenen erleichtert. So entfällt die Pflicht, für seit mehr als 12 Monaten Geduldete eine Abschiebung vier Wochen vorher anzukündigen (§ 56 AuslG).

Hinzu kommen künftig ein - künftig unabhängig von der Arbeitsmarktlage geltendes - absolutes **Arbeitsverbot** für "bescheinigte" Ausländer sowie der Entzug auch bereits erteilter Arbeits- und Ausbildungserlaubnisse.

Der anstelle der Duldung mögliche **humanitäre Aufenthaltstitel** nach § 25 Abs. 3-5 AufenthG dürfte – ebenso wie bisherige humanitäre Aufenthaltsbefugnis nach § 30 AuslG - in den meisten Fällen an den Hindernissen Sozialhilfebedürftigkeit, "illegale Einreise" oder als "offensichtlich unbegründet" abgelehnter Asylantrag scheitern (vgl. §§ 5 und 10 AufenthG). Flüchtlinge haben aber in der Regel keine Möglichkeit einer legalen Einreise, sie sind wegen des faktischen oder tatsächlichen Arbeitsverbots meist auch auf Sozialhilfe angewiesen.

Trotz Sozialhilfebedürftigkeit und/oder "illegaler Einreise" haben Duldungsinhaber nur bei Vorliegen eines gesetzlichen **Abschiebungsverbots** im Sinne der GFK, der EMRK oder Art. 1 und 2 GG Anspruch auf einen Aufenthaltstitel (§ 25 Abs. 3 AufenthG). Dies dürfte nur bis zu etwa 5 % der Inhaber einer Duldung betreffen. Der Aufenthaltstitel kann jedoch auch in diesen Fällen verweigert werden, wenn nach Auffassung der Ausländerbehörde eine Ausreisemöglichkeit in einen Drittstaat besteht. Es ist zu befürchten, dass die Behörden immer neue Ausreisemöglichkeiten "erfinden", und der Betroffene jedesmal aufs Neue nachweisen muss, dass ihn der jeweilige Drittstaat nicht

einreisen lässt. Darüber hinaus kann - auf Empfehlung einer **Härtefallkommission** - in besonders begründeten Einzelfällen - ein Bleiberecht erteilt werden, wobei unklar ist, welche Verbindlichkeit die Empfehlungen der Kommission haben werden.

Da Inhaber einer Bescheinigung überhaupt nicht mehr arbeiten dürfen, werden sie schon deshalb in aller Regel keinen humanitären Aufenthaltstitel erhalten. Es ist absehbar, dass an Stelle des Phänomens über viele Jahre erteilter "Kettenduldungen" künftig zu "Kettenbescheinigungen" kommen wird. Die "Bescheinigung" ist im Ergebnis weniger wert als eine Duldung und bedeutet einen Schritt in Richtung Illegalisierung der 250.000 bisher Geduldeten.

Legalisierungsregelungen für in Deutschland lebende und/oder arbeitende Ausländer ohne Status sind weder vorgesehen noch überhaupt in der Diskussion.

Ausweitung des Asylbewerberleistungsgesetzes

Das Asylbewerberleistungsgesetz ermöglicht in der Praxis u.a. eine Kürzung der Sozialhilfe um mindestens 30 %, eine Versorgung mit Lebensmittelpaketen oder Gutscheinen, die Unterbringung in Sammellagern und eine eingeschränkte medizinische Versorgung. Unter das Gesetz sollen künftig neben Asylbewerbern und geduldeten Ausländern auch viele Ausländer mit humanitären Bleiberecht fallen, wie z.B. Kriegsflüchtlinge, Kranke und Behinderte, Flüchtlinge mit Bleiberecht aufgrund einer Altfallregelung etc.

Arbeitsmarktzugang für Flüchtlinge unklar

Flüchtlinge mit "Bescheinigung" dürfen generell nicht mehr arbeiten, bereits erteilte Arbeits- und Ausbildungserlaubnisse werden entzogen. Für Asylsuchende wird ein 12-monatiges Arbeitsverbot gesetzlich festgeschrieben. Anschließend liegt die Arbeitserlaubnis im Ermessen der Behörden. Globale Arbeitsverbote (vgl. die Berufsverbotelisten in NRW) werden erleichtert werden, die individuelle Arbeitsmarktprüfung kann durch arbeitsmarktpolitische Erwägungen der Behörden ersetzt werden.

In gleicher Weise liegt auch die Arbeitserlaubnis für Flüchtlinge mit humanitären Aufenthaltstitel – mit Ausnahme Asylberechtigter und Konventionsflüchtlinge, die als einzige Flüchtlingsgruppe ein Recht auf Arbeit erhalten – lediglich im Ermessen der Behörden. Dies betrifft beispielsweise Kriegsflüchtlinge, Kranke und Behinderte, Flüchtlinge mit Bleiberecht nach einer Altfallregelung oder mit anstelle einer Duldung erteiltem humanitärem Aufenthaltstitel nach § 25 AufenthG. Es bleibt abzuwarten, inwieweit die noch fehlende Rechtsverordnung zum Arbeitserlaubnisrecht hier Klarheit schafft.

Neue ausländerrechtliche Restriktionen

Die **Residenzpflicht** bleibt trotz aller Kritik im Grundsatz bestehen, sie soll zum Teil sogar noch ausgeweitet werden auf Ausländer mit humanitärem Aufenthaltsrecht.

An den besonderen Strafbestimmungen des **Ausländerrechts** wird ebenfalls festgehalten. Dies betrifft die Kriminalisierung von Kirchenasyl und Sozialarbeit mit Illegalen durch die "Schlepperparagrafen" – Unterstützung von Ausländern bei einer Illegalen Einreise und/oder bei einem illegalem Aufenthalt. Diese Taten - von Ausländern begangen - gelten künftig auch als Ausweisungsgrund.

Die Regelungen zur **Ausweisung** von "Straftätern" nach der Strafhaft ("Doppeltbestrafung") werden übernommen. Auch durch den erschwerten Zugang zur Niederlassungserlaubnis wird die Ausweisung im Ergebnis weiter erleichtert. In Deutschland geborene straffällig gewordene Jugendliche mit ausländischem Pass können wie bisher in ein Land abgeschoben werden, in dem

sie nie gelebt haben. Der Fall "Mehmet" ist auch künftig möglich.

Weitere Ausweisungsmöglichkeiten wurden mit dem Anti Terror-Paket ins AuslG bzw. AufenthG aufgenommen, darunter die Ausweisung wegen "Gefährdung der freiheitlich demokratischen Grundordnung", wegen falscher oder unvollständiger Angaben über "frühere Aufenthalte in Deutschland oder anderen Staaten" oder über Verbindungen zu Personen oder Organisationen, die der Unterstützung des internationalen Terrorismus "verdächtig" werden (§§ 5, 54 AufenthG).

Auch die **Datenerfassung und -übermittlung** nach AuslG/AufenthG und Ausländerzentralregistergesetz wurden mit dem Anti Terror-Paket umfassend ausgeweitet. Vorgesehen ist die biometrische Erfassung aller hier lebenden Ausländer und Visaantragsteller und der maschinenlesbare Eintrag dieser Daten in Pässe, Visa bzw. Ausweisersatzpapiere. Grundlage ist eine Rechtsverordnung des BMI (§§ 78, 98 AufenthG).

Möglich sind außerdem die Erfassung einer Sprechprobe von Ausländern (§ 49 AufenthG) und die Überprüfung und Erfassung der Daten von Einladern und Visaantragstellern beim Verfassungsschutz, BKA, LKA, BND, MAD, BGS, Zoll, Polizei usw. (§ 73 AufenthG),

An der sog. "**Denunziationspflicht**" – etwa bei der Inanspruchnahme medizinischer Versorgung oder beim Schulbesuch von Kindern ohne aufenthaltsrechtlichen Status – unverändert wird festgehalten (§ 87 f. AufenthG).

Die Einweisung von Flüchtlingen in Sammellager wird ausgeweitet. An den asylverfahrens- und asylbewerberleistungsrechtlichen Bestimmungen zur Einweisung in Gemeinschaftsunterkünfte wird festgehalten. Ausländer mit "Bescheinigung" können in zentrale "**Ausreiseeinrichtungen**" (§ 61 AufenthG) eingewiesen werden. Derartige - mit einem Missbrauchsvorwurf verbundene - Sonderlager können als Beitrag zur geistigen Brandstiftung wirken, wie die Ereignisse 1992 in Rostock gezeigt haben.

Die Regelungen zur **Abschiebungshaft** bleiben entgegen der Rot-Grünen Koalitionsvereinbarung unverändert (§ 62 AufenthG). Es ist davon auszugehen, dass infolge der Illegalisierung durch die Verschärfungen des Asyl- und Flüchtlingsrechts sowie durch die zu erwartende Weigerung vieler Ausländer, in einer Ausreiseeinrichtung zu leben, vermehrt Abschiebehaft begründende Tatbestände geschaffen werden.

Gesetzentwürfe, Materialien und Stellungnahmen zum Zuwanderungsgesetz, Anti-Terror-Paket und Asylbewerberleistungsgesetz:

<http://www.fluechtlingsrat-berlin.de>

und

<http://www.dbein.bndlg.de/action>