



*Der Leiter  
des Kommissariats der deutschen Bischöfe  
Katholisches Büro in Berlin  
Hannoversche Straße 5, 10115 Berlin*

**Bewertung des Entwurfs eines Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz, Bundestagsdrucksache 14/7378)**

**I. Zur Entstehung des Gesetzentwurfs und zur bisherigen kirchlichen Positionierung**

Anfang August 2001 stellte der Bundesminister des Innern seinen Referentenentwurf eines Zuwanderungsgesetzes der Öffentlichkeit vor. Der Entwurf dieses Artikelgesetzes verfolgte die Zielsetzung, Zuwanderung, Erwerbstätigkeit und Integration von Ausländern in Deutschland umfassend zu regeln.

Zu diesem Entwurf haben andere Ressorts, Nichtregierungsorganisationen sowie gesellschaftliche Gruppen und Verbände Stellung genommen.

Auch der Leiter des Kommissariates der deutschen Bischöfe und der Bevollmächtigte des Rates der EKD haben mit Datum vom 14.09.2001 eine detaillierte Analyse des Entwurfes vorgenommen. Die vorliegende Bewertung des Regierungsentwurfes knüpft an diese Beurteilung an.

In der am 14.09.2001 vorgelegten Stellungnahme der Kirchen wurde der Referentenentwurf differenziert bewertet.

Als positiv wurde erachtet, dass der Referentenentwurf im Bereich der Zuwanderung aus ökonomischen Gründen eine **Abwendung von einem vorwiegend auf Abwehr ausgerichteten Zuwanderungsverständnis** vollzog. Damit wurde, jedenfalls auf dem Gebiet der ökonomisch motivierten Zuwanderung, einer seit langem erhobenen Forderung der Kirchen entsprochen.<sup>1</sup>

Zudem wurden auch **einige Verbesserungen im Bereich der Zuwanderung aus familiären und humanitären Gründen** positiv gewürdigt. Dies betraf etwa die Statusverbesserung, den Ehegattennachzugsanspruch und den erleichterten Arbeitsmarktzugang für Konventionsflüchtlinge, ferner die Möglichkeit der Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen an einige Personen, bei denen Abschiebungshindernisse festgestellt wurden sowie den erleichterten Arbeitsmarktzugang für nachziehende Familienangehörige.

Ferner begrüßten die Kirchen die grundsätzliche Anerkennung der Bedeutung der **Integration** zugewanderter Ausländer, die sich in der Regelung in einem eigenen Kapitel des Aufenthaltsgesetzes widerspiegelte.

Gleichwohl blieb festzustellen, dass wesentliche Anliegen beider Kirchen in dem Referentenentwurf keine oder nur eine unzureichende Berücksichtigung gefunden hatten.

---

<sup>1</sup> vgl. Gemeinsames Wort zu den Herausforderungen durch Migration und Flucht „...und der Fremdling, der in deinen Toren ist.“, Ziffer 170

So wurde der **Schutz von Opfern nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung** - trotz einer geringfügigen Verbesserung - nach wie vor als nicht hinreichend eingeschätzt.

Die Kirchen haben darüber hinaus die Befürchtung geäußert, dass sich die aufenthaltsrechtliche Situation und damit auch die Integrationsaussichten von Menschen, bei denen **Abschiebungshindernisse** festgestellt wurden, entgegen den mit der „Abschaffung der Duldung“ verknüpften Hoffnungen in vielen Fällen nicht verbessern würden.

Die grundsätzlich eröffnete Möglichkeit der Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen in diesen Fällen wurde zwar begrüßt. Die Ausgestaltung dieser Regelung (Einräumung von Ermessen, Versagung im Fall der freiwilligen Ausreisemöglichkeit) wurde jedoch negativ beurteilt, da die Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen in einer großen Zahl von Fällen daran scheitern würde.

Außerdem haben die Kirchen das Fehlen einer **gesetzlichen Härtefallregelung** kritisiert. Auch bei Schaffung von Tatbeständen für die Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen aus humanitären Gründen kommt es erfahrungsgemäß immer zu sogenannten humanitären Härtefällen, denen aus Sicht der Kirchen mit einer gesetzlichen Regelung begegnet werden muss.

Solch eine Härtefallregelung für Einzelne bzw. gewisse Gruppen von Personen kann, worauf die Unterzeichner der Stellungnahme hingewiesen haben, insbesondere nicht durch eine **"Kontingentregelung"** ersetzt werden; eine "Kontingentregelung" dahingehend, dass z.B. der katholischen Kirche in Deutschland die Verantwortung für ein Bleiberecht bestimmter Gruppen übertragen wird, muss aus prinzipiellen Gründen abgelehnt werden. Die Gewährung von Schutz für schutzbedürftige Personen stellt eine staatliche Aufgabe dar, die nicht auf Dritte verlagert werden darf.

Darüber hinaus kamen die Unterzeichner zu dem Schluss, dass entgegen der öffentlich kommunizierten Reduzierung der Aufenthaltstitel von fünf (Aufenthaltsberechtigung, unbefristete und befristete Aufenthaltserlaubnis, Aufenthaltsbewilligung, Aufenthaltsbefugnis) auf zwei (Niederlassungserlaubnis und Aufenthaltserlaubnis) de facto eine größere Vielzahl von Aufenthaltstiteln eingeführt würde. Eine nähere Analyse der betreffenden Regelungen ergab, dass die Differenzierung nach Aufenthaltszwecken dazu führte, dass Inhaber nominell gleicher Aufenthaltstitel faktisch sehr unterschiedliche Rechtspositionen innehaben würden. Insofern trat kein transparenteres, sondern vielmehr ein weniger durchschaubares **System von Aufenthaltstiteln** zutage, da materiell sehr unterschiedliche Rechtspositionen dennoch die gleiche Bezeichnung tragen sollten.

Konkret wurde deutlich, dass Inhaber von Aufenthaltserlaubnissen aus humanitären Gründen (mit Ausnahme von Asylberechtigten und Konventionsflüchtlingen) gegenüber Inhabern von Aufenthaltserlaubnissen etwa zum Zweck der Erwerbstätigkeit in mancherlei Hinsicht benachteiligt wurden: Das Recht ihrer Familienangehörigen auf Nachzug sollte eingeschränkt, die Aufenthaltsverfestigung erschwert und ein Anspruch auf Teilnahme an Integrationskursen nicht gewährt werden.

Diese Ungleichbehandlung von Zuwanderergruppen trotz gleichermaßen rechtmäßigen Aufenthalts und nominell gleicher Aufenthaltstitel haben die Kirchen kritisiert.

Ferner wurde die geplante Ausdehnung des Anwendungsbereiches des **Asylbewerberleistungsgesetzes** mit Besorgnis betrachtet. Gleichzeitig wurde nochmals betont, dass die Kirchen dieses „Sozialrecht minderen Ranges“ für Flüchtlinge aus grundsätzlichen Erwägung ablehnten.

Die Kirchen haben zudem bedauert, dass die Forderungen der Unabhängigen Kommission Zuwanderung zur Verbesserung der Durchsetzbarkeit sozialer Rechte von Menschen in **aufenthaltsrechtlicher Illegalität** sowie zur Klarstellung der Straflosigkeit humanitärer Hilfeleistungen zugunsten dieser Menschen keinen Eingang in den Entwurf gefunden hatten.

Schließlich begegneten die Regelungen zum **Kindernachzug** in verschiedener Hinsicht Bedenken.

Die Anhebung des Nachzugsalters von gegenwärtig 16 auf künftig 18 Jahre für Kinder bestimmter Zuwanderer (Inhaber von Niederlassungserlaubnissen zum Zweck der Erwerbstätigkeit) wurde zwar begrüßt.

Die Kirchen haben jedoch kritisiert, dass diese Anhebung des Nachzugsalters nicht für alle rechtmäßig in Deutschland aufhältigen Zuwanderer gelten sollte. Für Inhaber von Aufenthaltserlaubnissen aus anderen Gründen sollte das Anspruchsalter vielmehr auf 12 Jahre gesenkt werden. Dies stellte aus Sicht der Kirchen eine dem Schutz der Familieneinheit zuwiderlaufende Regelung dar. Darüber hinaus haben die Unterzeichner der Stellungnahme die in der Regelung zum Ausdruck kommende Ungleichbehandlung verschiedener Zuwanderergruppen beanstandet.

Ferner haben die Kirchen zu bedenken gegeben, dass der deutsche Gesetzgeber bei der Neuregelung der Zuwanderung die **europäische Dimension** im Blick haben müsse. Mit dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages wurde der gesamte Regelungsbereich der Einwanderungs- und Asylpolitik in die Verantwortung der Gemeinschaft überführt. Jede nationale Regelung sollte daher die Rechtssetzungspläne der Europäischen Kommission gebührend berücksichtigen. Dies gilt etwa im Hinblick auf den Familiennachzug. Im Bereich des Flüchtlingsschutzes gebietet die europäische Perspektive die „uneingeschränkte und allumfassende Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention“<sup>2</sup>.

Gerade im Zusammenhang mit der Aufnahme von Menschen aus humanitären Gründen, aber auch im Hinblick auf die Zuwanderung aus ökonomischen Gründen wird deutlich, dass der Zuzug und der Aufenthalt von Ausländern nur im Kontext einer **nachhaltigen Entwicklungszusammenarbeit** geregelt werden können: Effektiver Flüchtlingsschutz in Deutschland muss mit intensiven Anstrengungen zur Bekämpfung der Fluchtursachen in den Herkunftsländern einhergehen. Der Zuzug insbesondere hoch qualifizierter Arbeitskräfte aus Entwicklungsländern sollte zur Vermeidung eines sogenannten „brain drains“ ebenfalls von einer Verstärkung der Entwicklungszusammenarbeit begleitet werden.

Nach Eingang der Stellungnahmen und intensiven politischen Diskussionen wurde der Referentenentwurf in der Folgezeit mehrfach überarbeitet.

Am 08.11.2001 beschloss das Bundeskabinett auf Vorlage des Bundesministers des Innern den Regierungsentwurf eines Zuwanderungsgesetzes, der daraufhin dem Bundesrat zugeleitet wurde. Am 13.12.2001 wurde der von den Fraktionen der SPD und von Bündnis 90/Die Grünen eingebrachte, mit dem Kabinettsbeschluss übereinstimmende Entwurf eines Zuwanderungsgesetzes in erster Lesung im Bundestag beraten. Der Bundesrat hat mit Datum vom 20.12.2001 zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung Stellung genommen.

Der Entwurf eines Zuwanderungsgesetzes ist in 15 Artikel gegliedert und hat damit den Charakter eines so genannten Artikelgesetzes. Vorgesehen ist die Abschaffung von fünf Gesetzen

---

<sup>2</sup> vgl. die Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Tampere vom 15. und 16. Oktober 1999 „Auf dem Weg zu einer Union der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Die Meilensteine von Tampere“, Ziff. 13

(hierunter Ausländergesetz, Aufenthaltsgesetz/EWG, Gesetz über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge) sowie die Einführung von zwei neuen Gesetzen (Aufenthaltsgesetz, Freizügigkeitsgesetz/EU). Im übrigen werden zahlreiche auch weiterhin bestehende Gesetze und Rechtsverordnungen geändert. Abgesehen von einigen Ausnahmen<sup>3</sup> soll das Zuwanderungsgesetz am 1. Januar 2003 in Kraft treten.

## II. Summarische Bewertung des Gesetzentwurfes

Insoweit die Regelungen des Referentenentwurfes unverändert in den Gesetzentwurf übernommen wurden, wird ausdrücklich auf die in der Stellungnahme vom 14.09.2001 vorgenommene Beurteilung verwiesen.

Nachfolgend seien zum nun vorliegenden Entwurf eines Zuwanderungsgesetzes einige ergänzende, nicht abschließende, Anmerkungen gemacht. Die Katholische Kirche behält sich vor, zu einem späteren Zeitpunkt eine detaillierte Analyse einzelner Bestimmungen des Entwurfes vorzulegen, insbesondere, sofern dieser im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens weitere Veränderungen erfahren sollte.

Der Gesetzentwurf sieht aus kirchlicher Perspektive einige Verbesserungen gegenüber dem Referentenentwurf sowie teilweise auch im Vergleich zum geltenden Recht vor (vgl. dazu unter 1.).

Manche Regelungen verschärfen dagegen den Referentenentwurf bzw. das geltende Recht (vgl. dazu unter 2.).

Darüber hinaus sind einige Bereiche nach wie vor unregelt, jedoch aus Sicht der Katholischen Kirche unvermindert regelungsbedürftig (vgl. dazu unter 3.).

Der Gesetzentwurf kann daher nur in differenzierter Weise angemessen gewürdigt werden. Dies gilt sowohl für den Entwurf insgesamt als auch für die einzelnen Regelungen, die zum Teil sowohl Verbesserungen, als auch Verschlechterungen des geltenden Rechtszustandes mit sich bringen.

### 1.) Regelungen, die insgesamt oder teilweise Verbesserungen gegenüber dem Referentenentwurf oder gegenüber geltendem Recht enthalten

- a) Sehr zu begrüßen ist, dass der auch von den Kirchen, zuletzt in ihrer Stellungnahme vom 14.09.2001, erhobenen Forderung nach einem **effektiveren Schutz von Opfern geschlechtsspezifischer und nichtstaatlicher Verfolgung** durch die Einbeziehung dieser Tatbestände in § 60 Abs. 1 Aufenthaltsgesetz-Entwurf (AufenthGE) nunmehr Rechnung getragen wurde. Durch die hierin zum Ausdruck kommende Anerkennung der Tatsache, dass es für die Schutzgewährung auf die Schutzbedürftigkeit des Opfers, nicht aber auf den Urheber der Verfolgung ankommt, wird nicht nur den völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands als Unterzeichnerstaat der Genfer Flüchtlingskonvention besser entsprochen. Die ausdrückliche Einbeziehung der betroffenen Personen in den Geltungsbereich der Genfer Konvention hat auch zur Folge, dass sie einen Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis und damit eines angemessenen Status erhalten (§ 25 Abs. 2 AufenthGE). Dadurch wird die Gruppe derjenigen verringert, die

---

<sup>3</sup> Artikel 1 § 20 Absatz 3 ZuwGE; Artikel 1 § 42 ZuwGE; Artikel 1 § 69 Absätze 2 bis 6 ZuwGE; Artikel 1 § 96 ZuwGE; Artikel 3 Nummer 4 Buchstaben b) und c) ZuwGE; Artikel 3 Nummer 5 ZuwGE; Artikel 3 Nummer 46 ZuwGE

– analog zu den bislang Geduldeten – trotz festgestellter Schutzbedürftigkeit keinen sicheren Aufenthaltsstatus erlangen (vgl. § 60 Abs. 11 S. 4 AufenthGE).

- b) Im Hinblick auf die Rechtsstellung von Personen mit festgestellten Abschiebungshindernissen nach § 60 Abs. 2 bis 5 und 7 AufenthGE sind gegenüber dem Referententwurf ebenfalls Verbesserungen zu verzeichnen. In ihrer Stellungnahme vom 14.09.2001 haben die Kirchen unter anderem kritisiert, dass den Ausländerbehörden hinsichtlich der **Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen an Personen mit Abschiebungshindernissen** ein Ermessen eingeräumt wurde (§ 25 Abs. 3 S. 1 AufenthGE). Damit stand zu befürchten, dass eine erhebliche Anzahl von Personen trotz festgestellter Schutzbedürftigkeit keinen regulären Aufenthaltstitel erhalten würde. Dem erklärten Ziel, die humanitäre Problematik der sogenannten „Kettenduldungen“ zu beseitigen und schutzbedürftigen Personen ein Bleiberecht und damit Integrationsperspektiven zu eröffnen, wäre dies zuwidergelaufen.

Nummehr wurde die Ermessensregelung des § 25 Abs. 3 AufenthGE durch eine Sollvorschrift ersetzt. Im Regelfall sollen also Personen, bei denen Abschiebungshindernisse vorliegen, einen Aufenthaltstitel erhalten. Dies ist jedenfalls als Schritt in die richtige Richtung zu begrüßen, wenngleich die Katholische Kirche an ihrer Auffassung festhält, dass jeder schutzbedürftige Ausländer, der nicht in einen anderen Staat abgeschoben werden kann, ein Aufenthaltsrecht erhalten sollte. Daher wäre es wünschenswert, die Vergabe von Aufenthaltserlaubnissen in diesen Fällen zwingend vorzuschreiben. Nach dem Gesetzentwurf soll jedoch selbst die festgestellte Unmöglichkeit oder Unzumutbarkeit der freiwilligen Ausreise nicht zwingend zur Erteilung von Aufenthaltstiteln führen.

Als problematisch wird weiterhin die Tatsache angesehen, dass die Erteilung eines Aufenthaltstitels im Falle der Möglichkeit und Zumutbarkeit der Ausreise nicht in Frage kommen soll. Insbesondere das Kriterium der Zumutbarkeit könnte in der Rechtsanwendung Probleme aufwerfen. Laut Entwurfsbegründung<sup>4</sup> wird die Zumutbarkeit der Ausreise vermutet, sofern der Ausländerbehörde keine besonderen Hinweise vorliegen. Hierdurch erscheint ein effektiver Schutz schutzbedürftiger Personen, insbesondere auch vor Kettenabschiebungen, jedoch nicht hinreichend sichergestellt. Im Sinne eines lückenlosen Schutzes dieser Menschen ist es aus Sicht der Katholischen Kirche erforderlich, nicht nur die Möglichkeit, sondern auch die Zumutbarkeit der Ausreise in jedem Einzelfall durch die Behörde von Amts wegen positiv feststellen zu lassen. Erst wenn feststeht, dass dem individuellen Antragsteller die Schutzerlangung in einem anderen Staat tatsächlich möglich und zumutbar ist, soll dies die Erteilung eines Aufenthaltstitels hindern können.

- c) Positiv zu bewerten ist ferner, dass der Gesetzentwurf im Gegensatz zum Referententwurf auch in den Fällen des § 25 Abs. 3 AufenthGE (Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen aufgrund des Vorliegens von Abschiebungshindernissen) zwingend vorschreibt, **von den allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen, wie etwa der Sicherung des Lebensunterhaltes oder der Einreise mit dem erforderlichen Visum, abzusehen**. Damit wird einer auch von den Kirchen geübten Kritik Rechnung getragen. Die Änderung erleichtert die Erteilung von Aufenthaltstiteln und trägt damit dazu bei, den betroffenen Personen eine Integrationsperspektive zu eröffnen.

---

<sup>4</sup> Seite 74

- d) Die Regelung des **Kindernachzuges** in § 32 AufenthGE hat gegenüber dem Referentenentwurf ebenfalls Verbesserungen erfahren. Diese Rücknahme der im Referentenentwurf vorgesehenen Restriktionen wird begrüßt, wenngleich festzustellen ist, dass die nun vorgesehene Regelung stellenweise noch immer eine Verschlechterung gegenüber geltendem Recht bedeutet. Die Vorschrift bleibt außerdem teilweise hinter der Forderung der Katholischen Kirche zurück, Kindern aller rechtmäßig in Deutschland lebenden Ausländer grundsätzlich bis zum Erreichen der Volljährigkeit den Nachzug zu ermöglichen. Eine solche Regelung ist nicht nur aufgrund des grundrechtlich geforderten Schutzes von Ehe und Familie, sondern auch im Hinblick auf die Rechtslage in fast allen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union sowie auf den Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie zur Familienzusammenführung geboten.

Positiv zu bewerten ist daher, dass Kinder von Asylberechtigten und anerkannten Konventionsflüchtlingen sowie Kinder bestimmter Inhaber von Niederlassungserlaubnissen bis zum Erreichen des 18. Lebensjahres einen Anspruch auf Nachzug haben sollen (§ 32 Abs. 1 Nr. 1 AufenthGE). Allerdings ist an dieser Stelle kritisch anzumerken, dass Kinder der Inhaber von Niederlassungserlaubnissen nach § 26 Abs. 4 AufenthGE (Niederlassungserlaubnis aufgrund des Vorliegens von Abschiebungshindernissen) von dieser Regelung nicht erfasst sein sollen. Eine Gleichbehandlung aller langfristig rechtmäßig aufhältigen Ausländer ohne Differenzierung nach Aufenthaltszwecken wäre demgegenüber wünschenswert.

Auch Kinder sonstiger Zuwanderer sollen bis zum 18. Lebensjahr ein Nachzugsrecht erhalten, sofern sie gemeinsam mit ihren Eltern einreisen oder über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache verfügen. Diese gegenüber geltendem Recht erweiterten Nachzugsansprüche sind zu begrüßen.

Im übrigen werden die durch den Referentenentwurf geplanten Restriktionen des geltenden Rechts jedenfalls teilweise zurückgenommen, indem das Anspruchsalter nicht von gegenwärtig 16 auf 12, sondern lediglich auf 14 Jahre gesenkt wird.

Für nach diesen Vorschriften nicht geregelte Fälle wird darüber hinaus die Möglichkeit des Nachzugs im Ermessenswege eröffnet.

Hinzuweisen ist auch darauf, dass durch das neue Staatsangehörigkeitsrecht (§ 4 Abs. 3 Staatsangehörigkeitsgesetz) viele in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern die deutsche Staatsangehörigkeit erwerben, so dass ihnen die Wiedereinreise nach Deutschland ohnehin nicht verwehrt werden kann.

Trotz der dargestellten, begrüßenswerten Nachbesserungen im Bereich des Kindernachzuges bleibt jedoch zum **Familiennachzug** im übrigen kritisch anzumerken, dass aufgrund der Differenzierung nach Aufenthaltszwecken Zuwanderer mit Aufenthaltserlaubnissen aus humanitären Gründen, sofern sie nicht asylberechtigt oder als Konventionsflüchtlinge anerkannt sind, im Hinblick auf den Familiennachzug benachteiligt werden. Für diese Personen soll die restriktive Regelung des § 29 Abs. 3 AufenthGE gelten. Für Ausländer mit Aufenthaltserlaubnissen nach § 25 Abs. 4 und 5 AufenthGE ist der Familiennachzug danach sogar gänzlich ausgeschlossen. Die Katholische Kirche hält dies für sehr bedenklich.

- e) Zu begrüßen ist die gegenüber geltendem Recht teilweise erleichterte Möglichkeit der **Arbeitsaufnahme für nachgezogene Familienangehörige** (§ 29 Abs. 5 AufenthGE).

- f) In der Stellungnahme zum Referentenentwurf haben die Kirchen die **Voraussetzungen für die Erteilung von Niederlassungserlaubnissen** kritisiert. Das Erfordernis von „ausreichenden“ Kenntnissen der deutschen Sprache (§ 9 Abs. 2 Nr. 7 AufenthGE) sowie von Grundkenntnissen der deutschen Rechts- und Gesellschaftsordnung (§ 9 Abs. 2 Nr. 8 AufenthGE) führt nach Ansicht der Kirchen zu einer Schlechterstellung vor allem älterer, bereits länger in Deutschland ansässiger Personen mit geringen Sprachkenntnissen und Bildungsvoraussetzungen. Dies erscheint jedoch nicht hinnehmbar, da diese Menschen trotz eingeschränkter Sprachkenntnisse meist bereits sehr gut in die deutsche Gesellschaft integriert sind.
- Die Regelung des § 9 Abs. 2 Nr. 7 und 8 AufenthGE ist zwar unverändert in den Regierungsentwurf übernommen worden. Allerdings ist eine Übergangsregelung geschaffen worden, wonach bei Personen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes bereits im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis sind, einfache Sprachkenntnisse genügen und Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung entbehrlich sein sollen (§ 102 Abs. 2 AufenthGE). Diese Verbesserung gegenüber dem Referentenentwurf ist zu begrüßen.
- g) Die Aufnahme von Regelungen über die **Integration** von Zuwanderern in ein eigenes Kapitel im Aufenthaltsgesetz setzt ein positives Signal und unterstreicht zu Recht die besondere Bedeutung der Integration von Zuwanderern.

Die Katholische Kirche bewertet es positiv, dass bestimmten Zuwanderern ein Anspruch auf Teilnahme an Integrationskursen eingeräumt werden soll. Allerdings wird auch an dieser Stelle deutlich, dass Ausländer, die sich zu verschiedenen Zwecken in Deutschland aufhalten, trotz gleichlautender Aufenthaltstitel unterschiedliche Rechtsstellungen innehaben. So sollen Ausländer mit Aufenthaltserlaubnissen aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen nach §§ 22, 23, 24 oder 25 Abs. 3 bis 5 AufenthGE keinen Anspruch auf Teilnahme an den Kursen erhalten. Diese Personen können lediglich im Ermessenswege zugelassen werden (§ 44 Abs. 3 AufenthGE). Diese Schlechterstellung der genannten Personengruppen wird von der Katholischen Kirche bedauert, dies umso mehr, als ihnen damit die Erlangung von Niederlassungserlaubnissen erschwert wird (vgl. § 9 Abs. 2 AufenthGE), obwohl diese gemäß § 26 Abs. 4 AufenthGE grundsätzlich möglich sein soll.

Wünschenswert wäre es darüber hinaus, die erfolgreiche Teilnahme an den Integrationskursen positiv zu sanktionieren, etwa in Form der Verkürzung von Fristen für die Aufenthaltsverfestigung. Eine solche Regelung ist in § 10 Abs. 3 Staatsangehörigkeitsgesetz-Entwurf für die Einbürgerung vorgesehen: Bei erfolgreicher Teilnahme an einem Integrationskurs wird die Frist für die Einbürgerung von acht auf sieben Jahre verkürzt.

Neben den in §§ 43 ff AufenthGE vorgesehenen Integrationsmaßnahmen wäre die Schaffung weiterer Angebote zu begrüßen, wie etwa die schulische und berufliche Förderung von Zuwanderern oder die Bereitstellung von Hilfen zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt.

Die bestehenden Migrationsdienste und –beratungsstellen verschiedener Träger sollten, soweit erforderlich, im Hinblick auf die Integrationsberatung ausgebaut werden. Diese Beratungsstellen könnten insbesondere weitergehende Begegnungsmöglichkeiten auf lokaler Ebene schaffen (Freizeitangebote, gemeinwesenorientierte Arbeit) sowie Kontakte zu anderen sozialen Einrichtungen und Diensten vermitteln. Große Bedeutung kommt auch einer verstärkten interkulturellen Öffnung bestehender Dienste

und Einrichtungen zu. Hierdurch wird unterstrichen, dass Integration eine Querschnittsaufgabe ist, die alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens durchzieht. Die genannten Maßnahmen sollten sich sowohl an Ausländer als auch an Spätaussiedler richten.

Abschließend sei hierzu grundsätzlich betont, dass die Grundvoraussetzung einer gelingenden Integration eine gesicherte Lebensperspektive für die betroffenen Zuwanderer ist. Dies erfordert vor allem einen regulären Aufenthaltstitel, aber auch die Möglichkeit der Erwerbstätigkeit sowie des Familiennachzuges.

- h) Im Hinblick auf die Änderung des **Bundesvertriebenengesetzes (BVFG)** ist zunächst zu begrüßen, dass an der gesetzlichen Vermutung des Kriegsfolgenschicksals von Deutschen aus der ehemaligen Sowjetunion festgehalten wird. Zu befürworten ist ferner, dass Spätaussiedler und ihre Ehegatten oder Abkömmlinge nach § 9 BVFG-E einen Rechtsanspruch auf kostenlose Teilnahme an einem Integrationskurs haben sollen. Auch die angestrebte Zuständigkeitskonzentration für das Aufnahme- und Bescheinigungsverfahren beim Bundesverwaltungsamt nach § 15 BVFG-E ist grundsätzlich positiv zu würdigen, da hierdurch unterschiedlichen Beurteilungen über vorhandene deutsche Sprachkenntnisse entgegengewirkt werden kann. Außerdem verspricht die vorgesehene Neuregelung eine Vereinfachung der Verwaltungspraxis sowie mehr Transparenz für die Antragsteller.
- i) Im Referentenentwurf war vorgesehen, das Asylbewerberleistungsgesetz, das für bestimmte Personengruppen den Bezug geminderter Sozialleistungen vorsieht, zu verschärfen. Der Kreis der Betroffenen sollte erweitert und die Befristung auf drei Jahre für einige Leistungsbezieher aufgehoben werden. Der Übergang zum Bezug voller Sozialleistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz sollte damit ausgeschlossen werden. Die Kirchen haben nicht nur diese Verschärfungen mit Besorgnis betrachtet, sondern darüber hinaus ihre grundsätzliche Kritik am Asylbewerberleistungsgesetz erneuert, das faktisch zu einer Festlegung unterschiedlicher Existenzminima führt. Dies ist im Hinblick auf die allen Menschen gleichermaßen zukommende Menschenwürde sehr problematisch. Diese Bedenken werden an dieser Stelle ausdrücklich bekräftigt.

Gleichwohl ist **anzuerkennen, dass nunmehr Inhaber von Aufenthaltserlaubnissen aus humanitären Gründen nach § 25 Abs. 3 AufenthGE, sofern sie bedürftig sind, die vollen Sozialleistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz erhalten sollen.** Außerdem soll es für alle Leistungsempfänger bei der Befristung des geminderten Sozialleistungsbezuges auf drei Jahre bleiben, sofern die Betroffenen die Dauer ihres Aufenthalts nicht rechtsmissbräuchlich selbst beeinflusst haben. Dies bedeutet zwar keine Verbesserung gegenüber geltendem Recht; dennoch ist begrüßenswert, dass diese **geplanten Verschärfungen des geltenden Rechts zurückgenommen** wurden.

Näherer Überprüfung bedarf die Frage, welche Sozialleistungen solche Ausländer beziehen sollen, die aufgrund des Vorliegens von Abschiebungshindernissen nach § 60 Abs. 2 bis 5 und 7 AufenthGE (lediglich) eine Bescheinigung über die Aussetzung der Abschiebung (§ 60 Abs. 11 AufenthGE) erhalten haben. Diese Personen sind, anders als die Geduldeten nach geltendem Recht (§ 1 Abs. 1 Nr. 4 AsylbLG), im Asylbewerberleistungsgesetz nicht ausdrücklich erwähnt. Ihre Einbeziehung in den Geltungsbereich des Bundessozialhilfegesetzes ist wohl ebenfalls nicht intendiert. Zur Vermeidung

derung von Rechtsunsicherheiten (insbesondere hinsichtlich der Frage, ob die genannten Ausländer der Regelung des § 1 Abs. 1 Nr. 5 AsylbLG – vollziehbar Ausreisepflichtige - unterfallen sollen) erscheint eine gesetzliche Klarstellung erforderlich. Ein völliger Ausschluss von Sozialleistungen wäre jedoch höchst bedenklich, insbesondere da, wie sich aus der Bindung der Arbeitserlaubnis an einen Aufenthaltstitel (vgl. § 4 Abs. 3 AufenthGE) ergibt, Inhaber von Bescheinigungen nach § 60 Abs. 11 AufenthGE nicht zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt sein sollen.

## 2.) Verschärfungen des Referentenentwurfes oder des geltenden Rechts

- a) Die in Art. 3, Nr. 18 ZuwGE (Änderung von § 28 AsylVfG) **vorgesehene Einschränkung der Beachtlichkeit sogenannter selbstgeschaffener Nachfluchtgründe** für die Anerkennung als Flüchtling im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention bedeutet eine bedauerliche Verschlechterung gegenüber geltendem Recht. Die geplante Regelung ist mit der Genfer Flüchtlingskonvention nicht zu vereinbaren, die eine solche Unterscheidung von Verfolgungsgründen nach dem Zeitpunkt ihrer Entstehung nicht kennt. Vor dem bereits beschriebenen Hintergrund, dass nach dem Willen des Europäischen Rates<sup>5</sup> ein gemeinsames europäisches Asylsystem sich „auf die uneingeschränkte und allumfassende Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention“ stützen soll, ist dies sehr problematisch.
- b) Nach § 10 Abs. 3 S. 2 AufenthGE soll die **Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen an abgelehnte Asylbewerber ausgeschlossen sein, wenn ihr Asylantrag nach § 30 Abs. 3 AsylVfG als offensichtlich unbegründet abgelehnt wurde**. Hierdurch sollen missbräuchliche Verhaltensweisen sanktioniert werden.<sup>6</sup> Diese Verschärfung des geltenden § 30 Abs. 5 AuslG erscheint insbesondere insofern problematisch, als nicht in jedem Fall der Antragsablehnung als „offensichtlich unbegründet“ eine Täuschungshandlung vorausgegangen ist.
- c) **Asylsuchende, die der Weiterleitung an eine Aufnahmeeinrichtung nicht folgen oder ihrer Pflicht zur unverzüglichen Meldung bei der zuständigen Stelle des Bundesamtes nicht nachkommen, sollen künftig auf das Folgeantragsverfahren verwiesen werden** (vgl. Art. 3 Nr. 13 bis 15 ZuwGE). Dies ist insofern bedenklich, als den Regelungen des Folgeantragsverfahrens (§ 71 AsylVfG) die Erwägung zugrunde liegt, dass der Antragsteller bei seiner Anhörung bereits Gelegenheit hatte, seine Fluchtgründe umfassend darzulegen, so dass es einer nochmaligen Prüfung dieser Umstände nicht bedarf. Bei den von der geplanten Neuregelung betroffenen Asylsuchenden hat jedoch noch keine Anhörung stattgefunden. Würden dennoch sämtliche Umstände als unbeachtlich behandelt, die vor der Verletzung der Mitwirkungspflicht entstanden sind, so würde dies eine vollständige Präklusion der Vorfluchtgründe und damit der potentiell asylbegründenden Fakten bedeuten. Der Zielsetzung eines umfassenden Flüchtlingsschutzes wird dies nicht gerecht.
- d) Anders als nach geltendem Ausländerrecht (§ 32 a Abs. 5 AuslG) ist in § 24 Abs. 5 AufenthGE eine **zwingende räumliche Beschränkung des Aufenthaltes von Personen vorgesehen, die zum Zwecke des vorübergehenden Schutzes aufgenommen**

---

<sup>5</sup> vgl. die Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Tampere vom 15. und 16. Oktober 1999 „Auf dem Weg zu einer Union der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Die Meilensteine von Tampere“, Ziff. 13

<sup>6</sup> vgl. dazu die Entwurfsbegründung, Seite 68, die insbesondere auf den Fall der Täuschung verweist

**wurden (Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge).** Diese Verschärfung des geltenden Rechts zu Lasten von Menschen, die aufgrund der EU-Richtlinie über den vorübergehenden Schutz Aufnahme im Bundesgebiet gefunden haben, ist sachlich nicht nachvollziehbar. In diesem Zusammenhang ist auch auf die mit der sogenannten Residenzpflicht von Asylbewerbern (§ 56 AsylVfG) gemachten Erfahrungen zu verweisen, wonach die Einhaltung der räumlichen Beschränkung unter verschiedenen Gesichtspunkten (kultureller Zusammenhalt, Familieneinheit) in Frage gestellt wird. Verstöße gegen die Residenzpflicht sind bei Asylbewerbern bußgeld- bzw. im Wiederholungsfall sogar strafbewehrt (§§ 85, 86 AsylVfG). Angesichts der insoweit möglichen Kriminalisierung der Betroffenen sollte die Erforderlichkeit einer räumlichen Beschränkung grundsätzlich besonders sorgfältig geprüft werden. Es erscheint naheliegend, dass die beschriebene Problematik analog auch bei den vorübergehend aufgenommenen Personen entstehen wird, insbesondere da § 24 AufenthGE keine Berücksichtigung familiärer Belange bei der Zuweisungsentscheidung vorsieht.

Bedauerlich ist auch, dass eine Regelung über die Kosten der Aufnahme fehlt. Die – negativen - Erfahrungen mit dem geltenden § 32 a Ausländergesetz haben gezeigt, dass eine solche Regelung notwendig ist, um die tatsächliche Anwendung der Vorschrift über die Aufnahme von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen sicherzustellen und damit auch das Asylverfahren zu entlasten.

- e) Der Gesetzentwurf sieht, im Gegensatz zum Referentenentwurf, vor, dass Widerspruch und Klage gegen Ausweisungen im Falle von Regelausweisung und zwingender Ausweisung **keine aufschiebende Wirkung** haben sollen (vgl. § 84 Abs. 1 AufenthGE). Diese – als Verkürzung von Rechtsschutzmöglichkeiten nicht unproblematische - Verschärfung ist im Zuge der Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung in den Entwurf aufgenommen worden.
- f) Ein **besonderer Ausweisungsschutz** soll Inhabern einer Niederlassungserlaubnis nunmehr erst nach fünfjährigem rechtmäßigen Aufenthalt im Bundesgebiet gewährt werden (§ 56 Abs. 1 Nr. 1 AufenthGE). Der Referentenentwurf sah dies bereits nach drei Jahren vor. Diese Änderung begegnet unter Integrationsgesichtspunkten Bedenken.
- g) Die Katholische Kirche bedauert den in Artikel 6 des Zuwanderungsgesetzes (Änderung des Bundesvertriebenengesetzes) vorgesehenen weitgehenden **Ausschluss von Umstufungen zugunsten der Ehegatten und Abkömmlinge von Spätaussiedlern**. Da, wie die bisherige Praxis gezeigt hat, die Antragsteller nicht immer umfassend über alle Details des Aufnahmeverfahrens informiert sind, sollten die Feststellungen des Bundesverwaltungsamtes im Aufnahmeverfahren auch hinsichtlich der Angehörigen von Spätaussiedlern ihren vorläufigen Charakter behalten.
- h) Im Gegensatz zu bisherigem Recht sollen künftig **Ehegatten und Abkömmlinge von Spätaussiedlern** nur dann in den Aufnahmebescheid eines Spätaussiedlerbewerbers einbezogen werden, wenn sie bereits vor der Ausreise das **Vorliegen ausreichender Sprachkenntnisse** nachweisen. Damit sollen Integrationshindernisse beseitigt werden, die daraus resultieren, dass Ehegatten und Abkömmlinge von Spätaussiedlern, die mittlerweile die größte Gruppe der aufgrund des BVFG eingereisten Personen stellen, in vielen Fällen nicht über hinreichende deutsche Sprachkenntnisse verfügen. Das Erfordernis „ausreichender“ Sprachkenntnisse entspricht der Voraussetzung für die Anspruchseinbürgerung von Ausländern gemäß §§ 85, 86 Nr. 1 AuslG.

Die Katholische Kirche hält es grundsätzlich für vertretbar, auch bei Ehegatten und Abkömmlingen von Spätaussiedlern die Einbürgerung vom Vorliegen ausreichender Sprachkenntnisse abhängig zu machen. Allerdings ist bei der geplanten Neuregelung unseres Erachtens dem Zweck des § 27 BVFG nicht hinreichend Rechnung getragen worden, obwohl die Gesetzesbegründung selbst darauf Bezug nimmt. Danach soll durch die Möglichkeit der Einbeziehung von Ehegatten und Abkömmlingen in den Aufnahmebescheid „ein potientes Ausreisehindernis für den Spätaussiedler“<sup>7</sup> ausgeräumt werden. Hieraus folgt jedoch, dass die Anforderungen an die Angehörigen der Spätaussiedlerbewerber vor der Ausreise nicht überspannt werden dürfen. Der Nachweis ausreichender Sprachkenntnisse sollte erst dann verlangt werden, wenn die Familie in Deutschland Aufnahme gefunden hat, da nur hierdurch sichergestellt ist, dass der Spätaussiedler nicht an der Ausübung seines Rechtes gehindert wird. In diesem Zusammenhang ist auch zu beachten, dass die Möglichkeiten zum Erlernen der deutschen Sprache in den Aussiedlungsgebieten vielfach defizitär sind.

### 3.) Ungeregelte, jedoch aus Sicht der Katholischen Kirche regelungsbedürftige Bereiche<sup>8</sup>

- a) Die Katholische Kirche hält an ihrer Forderung nach einer gesetzlichen **Härtefallregelung** fest und bekräftigt ihre Auffassung, dass eine solche Regelung nicht durch eine „Kontingentlösung“ ersetzt werden kann. Allerdings ist zu hoffen, dass durch die im Gesetzentwurf vorgenommenen Modifikationen im Bereich der Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen aus humanitären Gründen die Zahl potentieller humanitärer Härtefälle verringert werden kann.
- b) Die seit langem geforderten und auch von der Unabhängigen Kommission Zuwanderung befürworteten humanitären Verbesserungen im Problemfeld der aufenthaltsrechtlichen **Illegalität** werden weiterhin angemahnt. Insbesondere hält die Katholische Kirche es für notwendig, die Durchsetzbarkeit bestehender sozialer Rechte von Menschen in der Illegalität zu verbessern. So sollte etwa hinsichtlich des Schulbesuches von Kindern illegal aufhältiger Ausländer klarstellt werden, dass Schulen und Lehrer nicht verpflichtet sind, den Behörden ausländische Schüler zu melden, die sich illegal in Deutschland aufhalten (vgl. § 76 AuslG, § 87 Abs. 2 AufenthGE). Darüber hinaus fordert die Katholische Kirche eine Klarstellung dahingehend, dass humanitäre Hilfeleistungen zugunsten illegal aufhältiger Ausländer (z.B. medizinische oder seelsorgerische Betreuung) nicht als Beihilfe zum unerlaubten Aufenthalt (jetzt § 92 a AuslG, § 96 AufenthGE) strafbar sind.
- c) Nach wie vor ist ein **absoluter Ausweisungsschutz** für in Deutschland geborene und aufgewachsene Jugendliche, wie auch die Unabhängige Kommission Zuwanderung ihn empfohlen hat,<sup>9</sup> aus Sicht der Katholischen Kirche wünschenswert.
- d) Die Katholische Kirche würde, wie in der Stellungnahme zum Referentenentwurf zum Ausdruck gebracht, die Einführung eines „**Familienasyls**“ für **Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention** nach dem Vorbild der entsprechenden Regelung für Asylberechtigte (§ 26 AsylVfG) befürworten. Angesichts der insgesamt angestreb-

---

<sup>7</sup> Begründung, Seite 111

<sup>8</sup> vgl. dazu auch die Stellungnahme des Bevollmächtigten des Rates der EKD und des Leiters des Kommissariates der deutschen Bischöfe vom 14.09.2001

<sup>9</sup> vgl. Abschlussbericht, S. 251

ten, begrüßenswerten Angleichung der Status von Asylberechtigten und anerkannten Konventionsflüchtlingen wäre eine solche Regelung konsequent.

- e) Die Koalitionsfraktionen haben in ihrer Koalitionsvereinbarung von 1998 angekündigt, die Dauer der **Abschiebungshaft** im Lichte des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu überprüfen<sup>10</sup>. Eine solche Revision der in mehrfacher Hinsicht problematischen Regelung zur Abschiebungshaft (jetzt § 57 AuslG, § 62 AufenthGE) bleibt aus Sicht der Katholischen Kirche notwendig. Dies betrifft nicht nur die Dauer der Abschiebungshaft, sondern z.B. auch den Kreis der Inhaftierten (z.B. Schwangere, Minderjährige, Traumatisierte) sowie die Haftbedingungen.
- f) Die Katholische Kirche hält eine bessere Berücksichtigung der **besonderen Schutzbedürftigkeit Minderjähriger** weiterhin für erforderlich. Sie würde daher die Anhebung des für die Handlungsfähigkeit im Asylverfahren maßgeblichen Alters von gegenwärtig 16 auf 18 Jahre ebenso begrüßen wie die Herausnahme Minderjähriger aus der Abschiebungshaft und dem Flughafenverfahren.

### III. Fazit

Die Katholische Kirche hält an ihrer Forderung nach einer umfassenden Reform des Ausländerrechtes fest, die sowohl den legitimen ökonomischen und demographischen Interessen, als auch den humanitären Verpflichtungen Deutschlands gebührend Rechnung trägt. Sie bekräftigt ihre Überzeugung, wonach eine solche Neuordnung sich an menschenrechtlichen Leitlinien, vor allem am Gebot der Achtung der Menschenwürde, orientieren muss.

In diesem Sinne würdigt die Katholische Kirche die Verbesserungen, vor allem auch im Bereich der Zuwanderung aus humanitären und familiären Gründen, die der Regierungsentwurf im Vergleich zum Referentenentwurf erfahren hat. Sie unterstützt diese Bestrebungen zu einer positiven Weiterentwicklung des geltenden Rechts, wird sich jedoch zugleich weiterhin dafür einsetzen, dass ihren zentralen, bislang unberücksichtigten Anliegen im weiteren Gesetzgebungsverfahren Rechnung getragen wird.

Berlin, 14.01.2002

Prälat Dr. Karl Jüsten

---

<sup>10</sup> vgl. Koalitionsvereinbarung, Kapitel IX, 7