

Paul Middelbeck

Hannover, 11.03.2011

Leitender Ministerialrat,
Leiter des Referats für Ausländer- und Asylrecht
im Niedersächsischen Ministerium für Inneres und Sport

Stellungnahme zur Beratung von Gesetzentwürfen der Bundesregierung und der Fraktion der SPD sowie von Anträgen der Fraktionen Die Linke und Der Grünen im Bundestag zur Einfügung von Regelungen zur Bekämpfung von Zwangsheirat, für ein erweitertes Rückkehrrecht und zur Änderung weiterer Regelungen des Aufenthaltsgesetzes

Vorbemerkungen

Die Gesetzentwürfe der Bundesregierung und der Fraktion der SPD sowie die Anträge der Fraktionen der Linken und der Grünen enthalten zahlreiche Änderungsvorschläge zu sehr unterschiedlichen gesetzlichen Regelungen. Meine Stellungnahme bezieht sich nur auf einige dieser Änderungsvorschläge.

Allgemeine Bewertung der Gesetzentwürfe und Änderungsanträge

Mit den vorliegenden Gesetzentwürfen und Änderungsvorschlägen wird auf das zunehmend öffentlich kritisierte Verhalten von in traditionellen Machtverhältnissen verhafteten Migrantenfamilien reagiert, die ihren Kindern das Recht auf eine selbstbestimmte Partnerwahl verwehren und sie stattdessen durch Druck oder Drohung dazu bringen wollen, den Partner zu heiraten, den die Eltern ausgewählt haben. Eine Änderung dieses Verhaltens muss erreicht werden. Durch ausländerrechtliche Regelungen kann nicht erreicht werden, dass Zwangsheirat verhindert wird. Mit der Änderung des Aufenthaltsgesetzes können aber bestehende statusrechtliche Benachteiligungen aufgehoben werden, die sich für die Opfer von Zwangsheirat wegen eines längeren Aufenthalts im Ausland ergeben. Allerdings sollte strikt darauf geachtet werden, dass es lediglich zu einem Ausgleich von Benachteiligungen kommt. Deshalb sind weiterreichende Vorschläge abzulehnen, wonach für Opfer von Zwangsheirat faktisch ein neuer eigenständiger Aufenthaltswort eingeführt werden soll.

Auf die weiteren Vorschläge zur Änderung aufenthaltsrechtlicher Bestimmungen und zu dem Vorschlag des Bundesrates für eine eigenständige Bleiberechtsregelung für langjährig geduldete gut integrierte ausländische Jugendliche wird im Rahmen Einzelbewertung eingegangen.

Bewertung einzelner Änderungsvorschläge

a) Erweitertes Rückkehrrecht für Opfer von Zwangsverheiratung (§ 37 Abs. 2a AufenthG)

Grundsätzlich könnten Opfer von Zwangsverheiratung auch die bestehende Wiederkehroption des § 37 AufenthG in Anspruch nehmen. Diese ist allerdings nicht auf sie speziell ausgerichtet und auch nicht alle würden die allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen erfüllen. Deshalb kann man diesem Personenkreis auch nur mit speziell auf deren Situation ausgerichteten Regelungen gerecht werden. Die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen sollen deshalb auch sowohl Personen begünstigen, die im Bundesgebiet zur Eheschließung genötigt wurden als auch diejenigen, die während eines Aufenthalts im Herkunftsland zur Eheschließung genötigt wurden. Die Gesetzesänderung sollte unter der Prämisse stehen, dass die durch die Zwangsheirat entstandenen aufenthaltsrechtlichen Benachteiligungen ausgeglichen werden.

Hierbei unterscheiden sich die Gesetzentwürfe der Bundesregierung und der SPD-Fraktion. Während der SPD-Vorschlag für das Wiederkehrrecht keine weiteren Voraussetzungen verlangt, knüpft der Gesetzentwurf der Bundesregierung insoweit an den Voraufenthalt im Bundesgebiet an. Das bedeutet, dass zwar nicht erwartet wird, dass nach Wiedereinreise der Lebensunterhalt sofort aus eigenen Mitteln bestritten werden kann, wohl aber, dass eine günstige Zukunftsprognose aufgrund der Schul- und ggf. Berufsausbildung sowie der früheren Lebensverhältnisse erwartet wird. Diesem Ansatz ist zuzustimmen, auch weil damit auf Bestimmungen zurückgegriffen wird, die bereits als Erteilungsvoraussetzungen für die Gewährung von Aufenthaltserlaubnissen nach Bleiberechtsregelungen gesetzlich bestimmt wurden.

Ein weiterer wesentlicher Unterschied zwischen den Gesetzentwürfen der Bundesregierung und der SPD-Fraktion besteht darin, dass die Bundesregierung die Wiederkehrmöglichkeit zeitlich begrenzt auf 5 Jahre bzw. 10 Jahre, während die SPD keine Frist bestimmt. Eine zeitliche Befristung des Wiederkehrrechts für Opfer von Zwangsheirat ist zuzustimmen, da auch die bestehende Wiederkehroption des § 37 AufenthG davon ausgeht, dass nach einigen Jahren des Aufenthalts im Herkunftsland eine Reintegration in die dortigen Lebensverhältnisse erfolgt und damit eine erneute Integration in die Lebensverhältnisse im Bundesgebiet nicht oder nur sehr schwer möglich ist. Wenn dabei nicht nur eine einheitliche Frist vorgegeben, sondern nach dem Grad der Vorintegration differenziert werden soll, ist

dem grundsätzlich zuzustimmen, weil richtigerweise angenommen wird, dass ein sehr langer Voraufenthalt im Bundesgebiet sich nachhaltig auf den Fortbestand der Bindungen an .

b) Verhinderung von Scheinehen durch Verlängerung der Mindestbestandszeit der Ehen
(§ 31 Abs. 1 AufenthG)

Mit dem Vorschlag der Bundesregierung zur Verlängerung der Mindestbestandszeit der Ehen als Voraussetzung für ein eigenständiges Aufenthaltsrecht im Falle des Scheitern der Ehe von bisher 2 auf 3 Jahre soll eine Gesetzesänderung vom 15.05.2000 teilweise zurückgenommen werden. Seinerzeit war die Mindestbestandszeit der ehelichen Lebensgemeinschaft von 4 auf 2 Jahre verkürzt und gleichzeitig die Härtefallklausel zur Gewährung eines Aufenthaltsrechts unabhängig von der Dauer der Ehe geändert worden. Die Änderung soll verhindern, dass Ehen nur kurzzeitig zum Zwecke der Erlangung eines Aufenthaltsrechts geschlossen werden, zumindest aber bewirken, dass die Zahl dieser sog. Scheinehen verringert wird. Leider gab es im Jahre 2000 ebenso wenig wie heute valide Daten über die jeweiligen Motive der Eheschließung, so dass es bei der Mutmaßung bleiben muss, dass es sicher leichter ist, eine Ehe für zwei Jahre zum Schein zu führen als für drei oder vier Jahre. Dass in den letzten 10 Jahren keine Erkenntnisse über einen massiven Missbrauch dieser Regelung bekannt wurden, lässt aber auch nicht den Schluss zu, dass sich diese Regelung bewährt hat, weil es die gleiche Erkenntnissituation auch schon im Jahre 2000 mit der damaligen 4-Jahresregelung gegeben hat. Die Länder waren sich deshalb auch in der Bewertung dieser Gesetzesänderung nicht einig, was sich dann in einer einstimmigen Prüfbitte des Bundesrates niedergeschlagen hat. Letztlich muss der Bundestag hierzu - wie seinerzeit im Jahre 2000 - eine politische Entscheidung treffen.

c) Lockerung der räumlichen Beschränkung für Asylbewerber und Geduldete
(§ 61 Abs. 1 AufenthG, § 58 Abs. 1 AsylVfG)

Die derzeit bestehenden gesetzlichen Regelungen zur räumlichen Beschränkung im § 56 des Asylverfahrensgesetzes für Asylbewerber bis zur Entscheidung über ihren Asylantrag und für ausreisepflichtige geduldete Ausländer nach § 61 des Aufenthaltsgesetzes gelten bereits mindestens seit dem Ausländergesetz vom 09.07.1990. Sie waren auch wortgleich in dem nicht in Kraft getretenen Zuwanderungsgesetz vom 25.06.2002 enthalten. Damit wird deutlich, dass der Bundesgesetzgeber in den letzten 20 Jahren das Ziel verfolgt hat, mit diesem Instrument der Aufenthaltsbeschränkung einerseits sicherzustellen, dass staatliche Verwaltungs- und Vollzugsmaßnahmen zeitnah durchgeführt werden können und zum anderen eine möglichst gleichmäßige Verteilung von Asylbewerbern und ausreisepflichtigen geduldeten Ausländern im gesamten Bundesgebiet erreicht wird. Auch wenn man mit Blick

auf den jeweiligen Anteil von geduldeten Ausländern an der Wohnbevölkerung feststellen muss, dass es in Ballungsräumen und Großstädten einen überproportionalen Anteil gibt, dürfte unstreitig sein, dass dieser Anteil noch wesentlich höher sein würde, wenn es in den vergangenen Jahrzehnten diese Steuerung durch die Beschränkung des Aufenthalts nicht gegeben hätte.

Wenn nun eine Lockerung insbes. bei den Asylbewerbern mit einem bereits sehr lange dauernden Asylverfahren vorgesehen ist, um ihnen die Aufnahme einer Beschäftigung oder den Schul- bzw. Hochschulbesuch zu erleichtern, ist das sicher noch mit der bisherigen gesetzlichen Zielsetzung vereinbar. Wenn aber weitergehende Änderungen vorgenommen oder die Beschränkung gänzlich aufgehoben würde, könnten allerdings die bisher vom Gesetzgeber mit diesem Instrument verfolgten Ziele nicht mehr erreicht werden.

Bei den ausreisepflichtigen geduldeten Ausländern handelt es sich überwiegend um abgelehnte Asylbewerber, die ihrer gesetzlichen Verpflichtung zur Ausreise nicht nachkommen. Sie müssen auch dann geduldet werden, wenn die Ausländerbehörden die ihnen zwingend gesetzlich obliegenden Verpflichtungen zur zwangsweisen Rückführung aus Gründen nicht nachkommen können, die von den Ausländern selbst zu vertreten sind, insbes. weil diese sich weigern, bei der Klärung ihrer Identität bzw. bei der Beschaffung von Personaldokumenten ihren gesetzlich bestimmten Pflichten nachzukommen.

Zu den sog. Kettenduldungen kommt es somit in aller Regel durch das rechtswidrige Verhalten der betreffenden Ausländer und nicht weil die Ausländerbehörde es ablehnt, im Wege einer Ermessensentscheidung eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen. Ein entsprechender Entscheidungsspielraum ist den Ausländerbehörden in diesen Fällen in aller Regel gesetzlich auch gar nicht eröffnet. Für diesen Personenkreis der Geduldeten, der die Abschiebungshindernisse selbst schafft oder es selbst zu vertreten hat, dass die Abschiebung unmöglich ist, darf es keine weitergehenden Ausnahmen von dem grundsätzlich auf das Land beschränkten Aufenthalt geben. Von den jetzt vorgeschlagenen Lockerungen zum Zwecke des Schulbesuchs, der Ausbildung und des Studiums in einem anderen Land dürfen sie deshalb nicht profitieren, weil sonst jahrelanges rechtswidriges Verhalten letztlich auch noch belohnt werden würde. Deshalb soll die Möglichkeit zur Erteilung von Ausnahmen richtigerweise auch als Ermessensnorm gestaltet werden. Begünstigt würden somit grundsätzlich nur diejenigen, die aus von ihnen nicht zu vertretenden Gründen an der Ausreise gehindert sind.

d) Einführung eines eigenständigen Aufenthaltsrechts für gut integrierte geduldete ausländische Jugendliche und Heranwachsende
(§ 25a AufenthG, § 60a Abs. 2b AufenthG)

Die Innenminister und -senatoren der Länder haben sich in ihrer Sitzung am 19.11.2011 darauf verständigt, im Beteiligungsverfahren im Bundesrat zum vorliegenden Gesetzesentwurf der Bundesregierung einen Ergänzungsvorschlag zu machen, der gut integrierten geduldeten Jugendlichen und Heranwachsenden eine eigene gesicherte Aufenthaltsperspektive eröffnet. Dazu wird die Aufnahme eines neuen § 25a in das Aufenthaltsgesetz vorgeschlagen, der hinsichtlich der Erteilungsvoraussetzungen an die Regelung der Wiederkehrproption des § 37 AufenthG angelehnt ist. Begünstigt werden soll, wer aufgrund seiner bisherigen Integrationsleistungen die Gewähr dafür bietet, sich künftig problemlos in die hiesigen Lebensverhältnisse einzufügen. Mit diesem Vorschlag wird auf die Vielzahl hier aufgewachsener geduldeter Jugendlicher reagiert, die von den Bleiberechts- und Altfallregelungen nicht profitieren konnten, weil deren Eltern wegen begangener Straftaten, wegen Täuschung der Behörden oder mangelnde soziale oder wirtschaftliche Integration von diesen Regelungen ausgeschlossen waren und das Verhalten der Eltern sich auch nachteilig für die Kinder auswirkte. Da es nicht nur um wenige Einzelfälle geht, kann auch nicht auf das Härtefallverfahren des § 23 a AufenthG verwiesen werden.

Der Änderungsvorschlag enthält auch eine abgestufte Regelung für die sorgeberechtigten Eltern, soweit die Jugendlichen noch minderjährig sind. Deren Aufenthalt wird bis zur Volljährigkeit ihrer Kinder gem. § 60a AufenthG geduldet. Den Eltern wird darüber hinaus aber auch eine Perspektive für ein eigenständiges Aufenthaltsrecht eingeräumt, wenn sie früheres Fehlverhalten bei der Feststellung ihrer Identität und der Beschaffung von Personaldokumenten aufgeben und ihren Lebensunterhalt aus eigener Erwerbstätigkeit bestreiten können.

Darüber hinaus sieht die Regelung vor, dass in Abhängigkeit vom Aufenthaltsrecht der Eltern auch die weiteren minderjährigen Geschwister ein Aufenthaltsrecht erhalten können.

Die vom Bundesrat vorgeschlagenen Gesetzesänderungen sind im vorliegenden Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP enthalten, wobei es einzelne Abweichungen gibt, die teilweise lediglich klarstellender Natur sind. Dazu gehört die Ergänzung in Abs. 1 Nr. 1, dass der sechsjährige Voraufenthalt erlaubt, geduldet oder gestattet sein musste. Ebenso gehört dazu die Beschreibung der personensorgeberechtigten Elternteile in Abs. 2; wobei diese Formulierung dann auch bei § 60a Abs. 2b verwendet werden sollte.

Es werden aber auch inhaltliche Änderungen vorgeschlagen, die aus folgenden Gründen berücksichtigt werden sollten. Dazu gehört der Änderungsvorschlag zu Abs. 3, der - anders als der Vorschlag des Bundesrates - die bisher bei Bleiberechts- und Altfallregelungen verwendeten Bagatellgrenzen enthält. Es gibt keinen tragfähigen Grund, für die Eltern jetzt eine andere Ausschlussregelung vorzusehen als sie seinerzeit für die Aufenthaltserlaubnis nach der gesetzlichen Altfallregelung des § 104a AufenthG bestimmt wurde.

Richtigerweise wird der vom Bundesrat auch für die Erteilung von Duldungen bis zur Volljährigkeit der Jugendlichen bestimmte Ausschlussgrund vorliegender Straftaten nicht übernommen, weil der Aufenthalt personensorgeberechtigter Elternteile ohnehin nicht beendet werden darf, solange die Kinder minderjährig sind.

Auch die Formulierung der Erteilungsvoraussetzung hinsichtlich der Sicherung des Lebensunterhalts in Abs. 2 Nr. 2 ist gerechtfertigt, weil hier ein Personenkreis, der aufgrund früheren Verhaltens von der Altfallregelung ausgeschlossen war, nunmehr eine neue Aufenthaltsperspektive in Abhängigkeit von den gut integrierten Kindern erhält. Wenn die damit eingeräumten weiteren Aufenthaltszeiten nicht zur wirtschaftlichen Integration genutzt werden, muss es bei der Ausreiseverpflichtung bleiben.