

**Stellungnahme des Deutschen Anwaltvereins
durch Rechtsanwältin Susanne Schröder, Vorsitzende des
Ausschusses Ausländer- und Asylrecht**

zum

**Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Zwangsheirat und zum
besseren Schutz der Opfer von Zwangsheirat sowie zur Änderung wei-
terer aufenthalts- und asylrechtlicher Vorschriften**

- BR-Drucksache 704/10 vom 05.11.2010 –

A. Erhöhung der Ehebestandszeit in § 31 Abs. 1 AufenthG

1. Im Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Bekämpfung der Zwangsheirat und zum besseren Schutz der Opfer von Zwangsheirat sowie zur Änderung weiterer aufenthaltsrechtlicher- und asylrechtlicher Vorschriften ist beabsichtigt, die Mindestbestandszeit einer ehelichen Lebensgemeinschaft, die für den Fall des Scheiterns der Ehe ein eigenständiges Aufenthaltsrecht begründet, von zwei auf drei Jahre zu erhöhen.

Die Regelung des eigenständigen Aufenthaltsrechts blickt auf eine zwanzigjährige Geschichte zurück. Erstmals wurde eine entsprechende Regelung im Ausländergesetz vom 09.07.1990 in § 19 AuslG 1990 eingeführt. Anfangs setzte das von der Fortführung einer ehelichen Lebensgemeinschaft unabhängige Aufenthaltsrecht entweder vier Jahre rechtmäßig bestehende Ehegemeinschaft in Deutschland voraus. Erst später wurde zusätzlich die Härtefallregelung eingeführt, wonach bei dreijährigem ehelichem Zusammenleben und zusätzlich dem Vorliegen einer besonderen Härte ein eigenständiges Aufenthaltsrecht entstehen sollte.

Im Mai 2000 wurde die Vier-Jahres-Frist auf zwei Jahre halbiert und bei Vorliegen einer besonderen Härte auf einen zweijährigen Bestand der ehelichen Lebensgemeinschaft ganz verzichtet. Der Gesetzgeber hielt damals einen Zeitraum von zwei Jahren, in dem die Eheleute im Bundesgebiet rechtmäßig zusammen gelebt haben, für angemessen, um daran ein eigenständiges Aufenthaltsrecht nach Trennung zu knüpfen.

§ 31 AufenthG regelt seit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes das eigenständige Aufenthaltsrecht im Wesentlichen entsprechend § 19 AuslG 1990.

2. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, Opfer von Zwangsheirat umfassend zu schützen. Zugleich soll die Ehebestandszeit auf drei Jahre erhöht werden.

a) Dieses Vorhaben steht in keinem Zusammenhang mit dem erklärten Ziel des Gesetzes. Es läuft ihm vielmehr zuwider, denn eine möglichst kurze Ehebestandszeit als Voraussetzung für die Erlangung eines eigenständigen Aufenthaltsrechts dient gerade dem Schutz von Frauen, die in einer Zwangsehe leben müssen, weil sie nicht nachweisen können, zwangsweise verheiratet worden zu sein (zu den Nachweisschwierigkeiten siehe unten B.2.a)). Je länger die aufenthaltsrechtliche Abhängigkeit der zwangsverheirateten Frau vom Bestand der Ehe andauert, umso länger ist sie gezwungen, in einer Lebenssituation auszuharren, die nicht auf ihrem freien Willen beruht. Dies gilt im übrigen nicht nur für zwangsverheiratete Personen, sondern auch für – vorwiegend Frauen – die in einer Ehe leben, die nicht durch Zwang zustande kam, im Laufe der Zeit aber für die Frauen z.B. wegen der Gewalttätigkeit des Ehemannes unerträglich wird.

Hier hilft auch die Härtefallklausel des § 31 Abs. 2 AufenthG nicht weiter. Zwar erwähnen auch die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum AufenthG die Zwangsehe als Umstand, der eine besondere Härte begründen kann. In der Praxis werden diesbezüglich aber sehr hohe Anforderungen an den Nachweis gestellt. Die Beweislast für das Vorliegen einer Zwangsehe oder der sonstigen Voraussetzungen der besonderen Härte liegt bei der betroffenen Frau. Es wird die Vorlage von ärztlichen Attesten, Nachweisen für Anzeigen bei der Polizei etc. verlangt. Es ist hinlänglich bekannt, dass Nachweise gerade für innereheliche Vorgänge äußerst schwer zu beschaffen sind. Viele Frauen wagen es nicht gegen den eigenen Ehemann eine Anzeige bei der Polizei zu erstatten, was ja auch bedeuten würde, dass sie in einem späteren Strafverfahren gegen den Ehemann aussagen müssten. Viele wagen es nicht einmal, einen Arzt aufzusuchen und ihre Situation zu erklären. Gerade die Struktur und der kulturelle Hintergrund der Zwangsehe führen dazu, dass die Frauen sich Dritten gegenüber nur schwer öffnen können.

Es kommt hinzu, dass die Ausländerbehörden nicht selten auch die Ehemänner um Stellungnahme zu den gegen sie erhobenen Vorwürfen bitten. Diese weisen in der Regel, schon um sich nicht selbst zu belasten, jegliche Schuld von sich. Oft gehen sie zum Gegenangriff über und beschuldigen ihre Ehefrau, sie nur wegen des Aufenthaltsrechts geheiratet zu haben. In dieser Situation ist der Nachweis des Vorliegens einer besonderen Härte

äußerst schwierig und vor allem auch sehr belastend für die betroffenen Frauen.

Die im Änderungsantrag der Fraktionen CDU/CSU und FDP vorgeschlagene Ergänzung zu § 31 Abs. 2 S. 2 AufenthG schafft keine Erleichterung, denn die Beweislast für das Vorliegen häuslicher Gewalt bleibt weiterhin erhalten.

Problematisch wird der Nachweis einer besonderen Härte auch dann, wenn nicht der Ehepartner, sondern der Stamberechtigte die Trennung einleitet. In der Rechtsprechung (vgl. z. B. OVG Münster, B. v. 26.01.200719 A 3125/05) wird vertreten, dass hier – trotz Vorliegen einer objektiv untragbaren Behandlung durch den Stamberechtigten - kein Härtefall vorliegen könne, weil der Ehepartner durch das Festhalten an der Ehe zeige, dass sie für ihn nicht unzumutbar sei. Dabei wird außer Betracht gelassen, dass die Gründe für eine Festhalten an einer Ehe trotz objektiver Unzumutbarkeit vielfältig sein können, etwa traditionelle oder wirtschaftliche Motive oder auch nur die Hoffnung auf eine Besserung der Situation (vgl. Handkommentar zum Ausländerrecht Müller, § 31 Rn. 17).

Dies lässt viele Betroffene davor zurückschrecken, eine Trennung vor Ablauf der Frist des § 31 Abs. 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 AufenthG vorzunehmen.

Die Verlängerung der für das eigenständige Aufenthaltsrecht erforderlichen Frist von zwei auf drei Jahre würde daher die Situation der Betroffenen verschlechtern, den Druck auf sie erhöhen und ihre Leidenszeit verlängern.

b) Um Scheinehen zu verhindern, hat der Gesetzgeber die Regelung des § 27 Abs. 1a Nr. 2 AufenthG geschaffen. Gem. § 27 Abs. 1 AufenthG ist vor der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zu prüfen, ob die Ehepartner den ernsthaften Willen haben, in ehelicher Gemeinschaft zusammen zu leben. Gem. § 27 Abs. 1a Nr. 2 AufenthG wird der Nachzug nicht zugelassen, wenn feststeht, dass die Ehe ausschließlich zu dem Zweck geschlossen wurde, dem Nachziehenden ein Aufenthaltsrecht zu verschaffen.

Erst im März 2010 hat das Bundesverwaltungsgericht (Urt. v. 30.03.2010, 1 C 7.09) entschieden, dass selbst in einer Situation, in der nicht erwiesen ist, dass die Ehe ausschließlich zur Verschaffung eines Aufenthaltsrechts geschlossen wurde, die Aufenthaltserlaubnis nur erteilt werden darf, wenn die Eheleute nachweisen, dass sie den ernsthaften Willen haben, in ehelicher Gemeinschaft zusammen zu leben. Können sie diesen Beweis nicht erbringen und haben die Behörden oder Gerichte Zweifel an der Ernsthaftigkeit, darf die Aufenthaltserlaubnis bzw. das Visum nicht erteilt werden.

Das Aufenthaltsgesetz enthält mithin ausreichende Regelungen zur Verhinderung von Scheinehen.

Wenn die Behörden nicht in der Lage sein sollten, entsprechende Prüfungen durchzuführen, worauf in der Debatte im Bundestag am 20.01.2011 hingewiesen wurde, so ist dies ein praktisches Problem, das sich beheben lässt. Als Rechtfertigung für die Verschlechterung der rechtlichen Situation von Opfern von Zwangsverheiratung und Gewalt kann dieser Teil des Entwurfs nicht dienen.

Zudem würde die Erhöhung der Ehebestandszeit dazu führen, dass der Arbeitsaufwand aufgrund der erforderlichen Ermittlungstiefe bei der Prüfung einer besonderen Härte ansteigen würde.

Es ist auch in keiner Weise belegt, dass die Verlängerung der Frist von zwei auf drei Jahre der Verhinderung von Scheinehen effektiv dienen kann.

c) Die beabsichtigte Änderung stellt außerdem im Hinblick auf türkische Staatsangehörige eine „neue Beschränkung“ i.S.v. Art. 13 ARB 1/80 dar. Entsprechendes hat der Gerichtshof der Europäischen Union in seinem Urteil vom 09.12.2010 in den Rechtssachen Toprak (Rs. C-300/09) und Oguz (Rs. C-301/09) bezüglich einer vergleichbaren niederländischen Regelung entschieden. Dabei hat der EuGH hervorgehoben, dass das Verschlechterungsverbot auch dann gilt, wenn sich die Rechtslage zwar nicht im Vergleich zu dem Zeitpunkt verschlechtert, als der Beschluss Nr. 1/80 des Assoziationsrats in Kraft trat, sondern wenn später, nach Inkrafttreten des Assoziationsratsbeschlusses geschaffene günstigere Regelungen zum Nachteil der Betroffenen geändert werden. Die Entscheidung trifft damit direkt auch die jetzt geplante Änderung des § 31 Abs. 1 AufenthG.

Art. 13 ARB 1/80 betrifft nicht nur türkische Staatsangehörige, die zum Ehegattennachzug nach Deutschland kamen **und** zum Zeitpunkt der Aufhebung der ehelichen Lebensgemeinschaft einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Vielmehr gilt die Stillhalteklausele auch für Familienangehörige türkischer Arbeitnehmer. Dies ergibt sich bereits aus dem Wortlaut der Norm. In der Entscheidung Abatay (Urteil v. 21.10.2003, Rs. C-317/01 und C-369/01) hat der EuGH dies ausdrücklich festgestellt (Rn. 82) und hervorgehoben, dass das Verschlechterungsverbot auch für türkische Arbeitnehmer und deren Familienangehörige gilt, die noch nicht die Voraussetzungen des Art. 6 ARB 1/80 erfüllen.

Danach stellt die geplante Änderung von § 31 Abs. 1 AufenthG eine Verschlechterung i.S.v. Art. 13 ARB 1/80 dar und würde sowohl auf türkische

Ehegatten, die selbst erwerbstätig sind, als auch auf solche keine Anwendung finden, deren Ehegatten arbeiten. Ein großer Anteil des Familiennachzugs findet nach wie vor aus der Türkei und, wegen des Erfordernisses der Sicherung des Lebensunterhalts des Zusammenführenden, zu türkischen Arbeitnehmern statt. Demnach würde die Änderung des § 31 Abs. 1 AufenthG auf einen Großteil derjenigen keine Auswirkung haben, für die die Regelung gelten soll.

Es ist davon auszugehen, dass die Regelung in der Praxis erhebliche Probleme aufwerfen wird, da es letztlich den Ausländerbehörden überlassen bliebe, die korrekte Entscheidung darüber zu treffen, ob ein eigenständiges Aufenthaltsrecht dem Familienangehörigen eines türkischen Arbeitnehmers nach der bisherigen (günstigeren) Regelung zuerkannt wird oder nicht. Es ist zu befürchten, dass es hier zu Rechtsstreitigkeiten kommen wird, die vermeidbar wären, wenn die Regelung in der jetzigen Form erhalten bliebe.

B. Einführung von § 37 Abs. 2a AufenthG

1. Mit dem geplanten neuen Absatz 2a in § 37 AufenthG soll ein Signal gegen die Zwangsehe gesetzt werden.

Die geplante Vorschrift räumt einen Rechtsanspruch auf Rückkehr nach Deutschland solchen Personen ein, die rechtswidrig mit Gewalt oder Drohung mit einem empfindlichen Übel zur Eingehung der Ehe genötigt und von der Rückkehr nach Deutschland abgehalten werden, wenn sie sich vor ihrem Auslandsaufenthalt als Minderjährige mindestens 8 Jahre rechtmäßig im Bundesgebiet aufgehalten haben sowie 6 Jahre eine Schule besucht haben und den Antrag auf Rückkehr innerhalb von drei Monaten nach Wegfall der Zwangslage, spätestens jedoch 10 Jahre seit der Ausreise, gestellt haben.

Unabhängig von der Dauer des Voraufenthalts in Deutschland kann solchen Ausländern die Rückkehr gewährt werden, die rechtswidrig mit Gewalt oder Drohung mit einem empfindlichen Übel zur Eingehung der Ehe genötigt und von der Rückkehr nach Deutschland abgehalten werden, wenn der Antrag auf Rückkehr innerhalb von drei Monaten nach Wegfall der Zwangslage, spätestens jedoch vor Ablauf von 5 Jahren seit der Ausreise, gestellt wird und es gewährleistet erscheint, dass sich der Betroffene aufgrund sei-

ner bisherigen Ausbildung und Lebensverhältnisse in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland einfügen kann.

2. a) Es ist nicht zu erwarten, dass diese Vorschrift große praktische Relevanz haben wird. Der begünstigte Personenkreis ist klein. Von dem Rechtsanspruch auf Wiederkehr werden überwiegend solche Personen begünstigt, die ohnehin die bisherigen Voraussetzungen des § 37 Abs. 1 AufenthG erfüllen. Bei den Ausländern, die die Voraussetzungen des § 37 Abs. Nr. 1 AufenthG (achtjähriger Voraufenthalt und sechsjähriger Schulbesuch) nicht erfüllen, besteht kein Rechtsanspruch auf Rückkehr. Vielmehr ist die von der Behörde zu treffende Entscheidung eine Ermessensentscheidung. Dieses von der Behörde auszuübende Ermessen ist nur eingeschränkt gerichtlich überprüfbar.

In beiden Fallkonstellationen trifft den Ausländer die Beweislast dafür, dass er zu einer Ehe genötigt worden ist. Da die Vorgänge um die Eingehung der Ehe häufig im Ausland und lagen zurück liegen sowie aussagebereite Zeugen kaum vorhanden sein werden, lassen sich diese Umstände in aller Regel nicht oder nur sehr schwer nachweisen. Die geplante Vorschrift wird deshalb in der Praxis kaum anwendbar sein.

b) Für problematisch insbesondere im Hinblick auf das Ziel des Gesetzes, Opfern von Zwangsheirat eine Rückkehr- und Schutzmöglichkeit zu bieten, halten wir die geforderte Integrationsprognose bei Personen, die nicht auf einen achtjährigen Voraufenthalt und sechsjährigen Schulbesuch zurückblicken können. Wenn der effektive Opferschutz im Vordergrund dieser Regelung stehen soll, so darf der Frage der zu erwartenden Integration keine Bedeutung zukommen, denn sie schränkt den gewünschten Opferschutz erheblich ein. In der Gesetzesbegründung wird darauf verwiesen, dass Zwangsheirat Ausdruck eines patriarchalischen, traditionellen Familienverständnisses sei, welches Töchtern und zum Teil auch Söhnen kein Recht auf Selbstbestimmung zugesteht. Dieses Verständnis bezieht sich häufig insbesondere bei jungen Mädchen leider nicht nur auf die Frage, welchen Mann sie heiraten sollen, sondern auch darauf, ob sie Bildung und Ausbildung erhalten. Es wird also ein gewisser Zusammenhang bestehen zwischen der Neigung einer Familie, ihre Kinder, bzw. Töchter gegen deren Willen zu verheiraten und diesen auch zuvor wenig Bildung zu vermitteln sowie wenig Wert darauf zu legen, dass sie sich in die deutschen Lebensverhältnisse integrieren, bestehen. Die geforderte Integrationsprognose wirkt daher in diesem Zusammenhang kontraproduktiv und verhindert den Schutz der Opfer, statt ihm zu nützen.

Die Situation von Zwangsverheirateten ist eher mit derjenigen von Flüchtlingen – bei denen keine positive Integrationsprognose vorgenommen werden darf – als mit derjenigen von langjährig Geduldeten, auf die die Gesetzesbegründung verweist, vergleichbar.

Es sind zudem enorme praktische Probleme zu erwarten, wenn etwa die Betroffenen aufgefordert werden, Zeugnisse zum Nachweis des Schulbesuchs vorzulegen. Diese werden sich zumeist bei den Eltern befinden. Nicht selten haben jedoch Opfer von Zwangsehen gerade mit ihren Eltern gebrochen, insbesondere wenn sie sich aus der Zwangsehe befreien konnten. Es wird sie daher vor kaum lösbarer Probleme stellen, vom Ausland aus die erforderlichen Nachweise zu erbringen.

c) Zwar normiert der Gesetzentwurf nun eine Erweiterung des Rechts auf Wiederkehr. Allerdings geht der Gesetzgeber dabei nicht weit genug. Von der Neuregelung wird nur ein kleiner Personenkreis begünstigt werden. Es besteht aber das grundlegende Bedürfnis, weiteren Personengruppen das Recht auf Wiederkehr einzuräumen.

Unter das Recht auf Wiederkehr fallen nämlich solche Ausländer nicht, die gegen ihren Willen ins Ausland gebracht worden, aber nicht zu einer Zwangsehe genötigt worden sind. Immer wieder gibt es in der anwaltlichen Beratung Fälle, in denen Ausländer, meist junge Frauen, sowie Kinder gegen ihren Willen von Verwandten, meist Ehemännern bzw. Vätern, ins Ursprungsland verbracht werden und gezwungen werden, dort zu verbleiben. Dies geschieht häufig durch die Wegnahme des Passes. Gem. § 51 Abs. 1 Nr. 7 AufenthG erlischt deren Aufenthaltserlaubnis nach Ablauf von 6 Monaten. Die Modalitäten einer Rückkehr gestalten sich bei der bisherigen Rechtslage äußerst problematisch, da es keine Ausnahmeregelungen zu § 51 Abs. 1 Nr. 7 AufenthG gibt.

Die Formulierung im neuen § 37 Abs. 2a AufenthG sollte daher dahingehend geändert werden, dass die Voraussetzungen „zur Eingehung einer Ehe rechtswidrig durch Gewalt oder Drohung mit einem empfindlichen Übel“ und „von der Rückkehr nach Deutschland abgehalten“ alternativ und nicht kumulativ erfüllt sein müssen („oder“ statt „und“).

Auch besteht für solche Personen, die langfristig im Bundesgebiet gelebt haben und, beispielsweise wegen Straftaten, ausgewiesen worden sind, auch nach Aufhebung der Sperrwirkung des § 11 Abs. 1 AufenthG kein Recht auf Wiederkehr, wenn sie weder die Voraussetzungen von § 37 AufenthG – insbesondere aus Altersgründen – noch diejenigen für den

Ehegatten- oder Kindesnachzug erfüllen. Dies gilt unabhängig von der Dauer des Voraufenthaltes in Deutschland und auch für solche Ausländer, die seit ihrer Geburt in Deutschland – bis zur Ausweisung oder Abschiebung – ausschließlich hier gelebt haben. Solche – zurecht als faktische Inländer bezeichneten Personen - haben in der Regel keinen oder nur einen geringen Bezug zum Land ihrer Staatsangehörigkeit und beherrschen oft nicht die Muttersprache ihrer Eltern.

Beide Personenkreise sind aufgrund ihres Bezuges zu Deutschland mindestens genauso schutzwürdig wie Opfer von Zwangsheirat.

Da der geplante § 37 Abs. 2 a AufenthG wenig Praxisrelevanz haben wird, wird mit ihm zwar ein – wenngleich nur plakatives - Signal gegen die Zwangsheirat gesetzt. Es wird aber versäumt, diese Vorschrift so auszugestalten, dass sie den Bedürfnissen der Praxis gerecht wird und ihr damit auch eine tatsächliche Relevanz zukommt.

C. Einführung von § 88a AufenthG

§ 88a Abs. 1 AufenthG ist ersatzlos zu streichen. Dies gilt in der Folge auch für § 8 Abs. 4 IntV.

Beide Regelungen verstoßen gegen Datenschutzrecht. Das grundrechtlich verbürgte Recht auf informationelle Selbstbestimmung beinhaltet auch die Gewährleistung, dass die Betroffenen Kenntnis darüber haben müssen, wer welche Daten über sie erhält und verarbeitet (BVerfGE 65, 1 ff.). Daher sind personenbezogene Daten soweit möglich beim Betroffenen und nicht ohne seine Kenntnis bei Dritten zu erheben (Vgl. auch § 4 BDSG). Nur wenn diese offene Datenerhebung beim Betroffenen nicht möglich ist oder ihr andere gewichtige Gründe entgegenstehen, kann sie direkt beim Dritten erfolgen.

Der Ausländer muss ohnehin bei der Erteilung bzw. Verlängerung seiner Aufenthaltserlaubnis die dafür notwendigen Belege vorlegen. Es ist keinerlei Grund ersichtlich, warum in diesem Zusammenhang nicht auch eine ggf. erforderliche Bestätigung über die Teilnahme an einem Integrationskurs von ihm selbst beschafft und vorgelegt werden kann.

D. Änderungen zu räumlichen Beschränkungen bei Asylbewerbern und Geduldeten

1. Der Gesetzentwurf sieht geringfügige Erleichterungen im Bereich räumlicher Beschränkungen für Asylsuchende und Geduldete in § 58 AsylVfG und § 61 AufenthG vor.

Die Änderungen sind aus Sicht des Deutschen Anwaltvereins unzureichend.

2. Für Asylbewerber ist die räumliche Beschränkung eingeführt worden, weil der Gesetzgeber der Vorstellung erlag, damit sei die Zustellung und Umsetzung asylrechtlicher Entscheidungen besser gewährleistet. Bei Asylbewerbern muss unterschieden werden zwischen solchen, die noch in einer Aufnahmeeinrichtung wohnen und solchen, die bereits einer Gemeinschaftsunterkunft zugewiesen wurden.

Die Zuweisung erfolgt, wenn das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge eine positive Entscheidung trifft oder jedenfalls eine negative Entscheidung nicht kurzfristig innerhalb von drei Monaten nach Antragstellung treffen kann.

Jedenfalls für Asylbewerber nach Verteilung verfehlt die räumliche Beschränkung ihren gesetzgeberischen Zweck. Asylbewerber haben die Pflicht, in der Gemeinschaftsunterkunft Wohnsitz zu nehmen. Solange sie nicht erwerbstätig sind, werden sie sich regelmäßig bei den zuständigen Sozialbehörden zu melden haben.

Das Asylverfahrensrecht bürdet den Asylbewerbern einige Mitwirkungspflichten auf, deren Verletzung zu Lasten der Asylbewerber geht. So sieht § 10 Abs. 2 AsylVfG vor, dass der Asylbewerber Zustellungen gegen sich gelten lassen muss, wenn er seine Anschrift nicht mitteilt. Sowohl das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge als auch das Verwaltungsgericht können Betreibensaufforderungen erlassen, deren Verletzung zu Lasten des Asylbewerbers gehen. Der Asylbewerber ist also selbst verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass er erreichbar ist.

Vor diesem Hintergrund ist eine tägliche Anwesenheit des Asylbewerbers an seinem Wohnort während teilweise jahrelanger Verfahren nicht erforderlich. Die Bescheidung von Anträgen auf Verlassensurlaubnisse für Asylbewerber (z.B. für Familienbesuche, kulturelle Ereignisse, politische oder religiöse Veranstaltungen) ist aufgrund der bisherigen rechtlichen Vorschriften mit unbestimmten Rechtsbegriffen und Ermessen einem hohen Maß an

Willkür ausgesetzt. Zudem verursacht sie erheblichen bürokratischen Aufwand. Nicht selten werden sogar Gebühren für Verlassenserlaubnisse erhoben, die eine Person, die Leistungen nach dem AsylbLG bezieht, nicht aufbringen kann.

Es kommt hinzu, dass Asylbewerber durch die strafrechtliche Sanktionierung des Verstoßes gegen räumliche Beschränkungen in erheblichem Maße kriminalisiert werden. Dies kann bis zur Verhängung einer Freiheitsstrafe führen und die weitere Entwicklung des Aufenthaltsrechts eines Betroffenen nachhaltig negativ beeinflussen, z.B. bei der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis im Rahmen einer Bleiberechtsregelung oder im Rahmen eines Ersuchens an eine Härtefallkommission.

Asylbewerber, die ihre Heimat in der Regel nicht freiwillig verlassen haben, sind besonders auf Kontakte mit Verwandten und Freunden angewiesen, um den Verlust ihrer Heimat verkraften zu können. Während des Asylverfahrens ist ihre Integration, z.B. durch Teilnahme an Deutschkursen, nicht gewollt. Durch die räumliche Beschränkung wird ihnen der soziale Kontakt zusätzlich erschwert. Insbesondere Asylbewerber, die im ländlichen Bereich untergebracht sind, leiden sehr unter der räumlichen Beschränkung, die leicht zu Vereinsamung, Depressionen und Verelendung führt.

Wir halten daher eine räumliche Beschränkung des Aufenthalts für Asylbewerber in den ersten drei Monaten in der Aufnahmeeinrichtung für völlig ausreichend, wobei sichergestellt bleiben muss, dass Asylbewerber freien Zugang zu Rechtsberatung und Vertretung haben, ferner freien Zugang zu medizinischer Versorgung, insbesondere im Falle verfolgungsbedingter psychischer Erkrankungen.

Der DAV empfiehlt, alle darüber hinausgehenden räumlichen Beschränkungen, die in Europa ohnehin einmalig sind, vollständig abzuschaffen, allenfalls in streng geregelten Ausnahmefällen zuzulassen.

3. Für Geduldete sieht der Gesetzgeber nunmehr vor, dass diese eine Verlassenserlaubnis aus Ausbildungs- und Beschäftigungszwecken erhalten können. Diese grundsätzlich begrüßenswerte Erleichterung ist allerdings auch nicht ausreichend.

Der Gesetzgeber sah bislang den Zweck von räumlichen Beschränkungen in der Überwachung ausreisepflichtiger Ausländer. Auch hier ist eine räumliche Beschränkung keine Maßnahme, die diesen Zweck erfüllen könnte. Will sich ein Ausländer aufenthaltsbeendenden Maßnahmen entziehen, so wird er keine Rücksicht auf etwaige räumliche Beschränkungen nehmen.

Vollständig ausreichend sind daher Meldepflichten, die mit der jeweiligen Verlängerung der Duldung oder der Auszahlung von Asylbewerberleistungen einhergehen können.

Im Hinblick auf die Dauer der jeweils zu erteilenden Duldung haben die Ausländerbehörden ein Ermessen. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, ob und ggf. in welchem Zeitraum eine Ausreise oder Abschiebung möglich ist. Ebenso berücksichtigungsfähig sind nachgewiesene Verstöße gegen Mitwirkungspflichten bei der Beschaffung eines Passes oder Passersatzes, sofern diese Verstöße kausal für die fehlende Möglichkeit der Ausreise sind.

Ist der Ausländer demgegenüber in Besitz einer Duldung, weil die Ausländerbehörde ihm diese aus den Gründen des § 60 a Abs. 2 S. 3 AufenthG im Ermessenswege erteilt hat oder weil er unverschuldet nicht freiwillig ausreisen kann, ergibt eine räumliche Beschränkung keinen Sinn.

Der Gesetzgeber sollte bei Geduldeten die räumlichen Beschränkungen ebenfalls abschaffen oder allenfalls in Ausnahmesituationen zulassen.

E. Einführung eines neuen § 25a AufenthG

1. Der Vorschlag des Bundesrats in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, ein Aufenthaltsrecht für gut integrierte Jugendliche und Heranwachsende zu schaffen, wird grundsätzlich begrüßt, insbesondere auch deshalb, weil auf die Festlegung eines Stichtages verzichtet wird.

Es ist allerdings zu fürchten, dass die vorgeschlagene Regelung wiederum nur einen Bruchteil der langjährig in Deutschland lebenden Menschen, die nur eine Duldung besitzen, begünstigen wird.

2. Zum einen fällt der gesamte Personenkreis der alleinstehenden Erwachsenen, die sich schon viele Jahre geduldet im Bundesgebiet aufhalten und erst im Erwachsenenalter einreisen, aus der Regelung heraus. Unter ihnen gibt es eine Vielzahl von Menschen, die inzwischen vollständig in die hiesigen Lebensverhältnisse integriert sind und ihren Lebensunterhalt eigenständig sichern. Aber auch Familien mit kleinen Kindern sollen nicht von der Regelung begünstigt werden, obwohl es auch hier viele Menschen gibt, die langjährig im Bundesgebiet leben und hier Wurzeln geschlagen haben.

Ferner fehlt eine Regelung für ältere Menschen und Menschen, die nicht erwerbsfähig sind, sich aber auch bereits viele Jahre im Bundesgebiet aufhalten.

3. Die Ausgestaltung der neuen Norm wirft an verschiedenen Stellen Probleme auf:

a) Es ist nicht nachvollziehbar, warum die Entscheidung über die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis als Ermessensentscheidung ausgestaltet ist. Ein Blick auf § 104a AufenthG zeigt, dass es sich hier um eine Soll-Regelung handelt. Dies müsste auch für § 25a AufenthG gelten.

b) Der Begriff des „erfolgreichen“ Schulbesuchs ist unklar. Es ist nicht definiert, wann ein Schulbesuch erfolgreich sein soll. Im Antrag der Koalitionsfraktionen wird die Versetzung in die nächste Klassenstufe als Kriterium genannt. Hier wird nicht deutlich, ob dies bedeuten soll, dass ein einmaliges „Sitzenbleiben“ bereits dazu führen soll, dass kein erfolgreicher Schulbesuch vorliegt, obwohl es eine Vielzahl von Gründen dafür geben kann, dass ein Kind eine Klasse wiederholt.

Diese Voraussetzung setzt Kinder und Jugendliche unter einen enormen Leistungsdruck und bürdet ihnen in unzumutbarer Art und Weise die Verantwortung für die gesamte Familie auf.

Hier ist die Formulierung „6 Jahre im Bundesgebiet regelmäßig die Schule besucht hat“ ausreichend.

c) Die Voraussetzung des neuen § 25a Abs. 1 Nr. 3, wonach der Antrag nach Vollendung des 15. und vor Vollendung des 21. Lebensjahres gestellt werden muss, ist nicht sachgerecht. Die Situation eines Jugendlichen, der sein Leben lang in Deutschland gelebt hat, nie ein Aufenthaltsrecht hatte, das Land aber auch nicht verlassen hat, ist nicht mit derjenigen eines Menschen vergleichbar, der sich zwischenzeitlich im Ausland aufhielt und später vom Recht auf Wiederkehr aus § 37 AufenthG Gebrauch machen möchte, an den die Konstruktion des neuen § 25a AufenthG laut Beschluss der Innenministerkonferenz angelehnt ist. Die Festlegung einer Frist bei Personen, die zurückkehren, soll gewährleisten, dass die bereits einmal begründete Integration und Bindung an die hiesigen Verhältnisse nicht durch Zeitablauf während des Auslandsaufenthalts verloren gehen. Diese Befürchtung des Verlust einer Bindung besteht bei Jugendlichen, die hier geboren wurden oder vor Vollendung des 14. Lebensjahres eingereist sind und bereits sechs Jahre hier gelebt und die Schule besucht haben, gerade nicht. Es ist daher auch nicht notwendig, eine Altersgrenze festzulegen, zumal dies wiederum zu Ergebnissen – möglicherweise schon innerhalb von Familien führen wird – nicht den Betroffenen nicht vermittelbar sein dürften.

Betrachtet man z.B. eine Familie mit zwei Kindern, die beide die Voraussetzungen des § 25a Abs. 1 Nr. 1 und 2 erfüllen, während der 20-jährige junge Erwachsene noch einen Antrag stellen kann, fällt der 21-jährige Bruder oder Schwester aus der Regelung heraus.

d) § 25a Abs. 1 S. 2 ist dahingehend zu ergänzen, dass auch ein junger Ausländer, der innerhalb des letzten Jahres einen Ausbildungsabschluss erlangt hat, von der Sicherung des Lebensunterhalts befreit wird. Hier ist eine Karenzzeit zur Arbeitssuche- und aufnahme zu gewähren, der Besitz einer Duldung erschwert die Arbeitssuche ganz erheblich.

d) Die Regelung in § 25a Abs. 1 S. 3 AufenthG ist zu streichen. Der Abschluss vom Aufenthaltsrecht bei Täuschung oder falschen Angaben ist nicht gerechtfertigt. Dies gilt insbesondere für die 16- und 17 –Jährigen, die von der Regelung profitieren könnten. Sie sind bereits nach § 80 Abs. 1 AufenthG verfahrensfähig, so dass die Behörden von ihnen selbst Angaben verlangen können. Wird die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis bei Täuschung etc. versagt, bringt man den Jugendlichen in eine schwere Konfliktlage, weil er sich gezwungen sieht, seine Familie zu denunzieren, um eine Aufenthaltserlaubnis zu erhalten.

Letztlich sollte die Regelung so gestaltet sein, dass sie es Familien ermöglicht, ihre Identität aufzudecken, ohne dass sie trotz Erfüllens der Voraussetzungen des § 25a AufenthG befürchten müssen, kein Aufenthaltsrecht zu erhalten, denn im Vordergrund steht das Interesse daran, Kindern und Jugendlichen eine Bleibeperspektive zu eröffnen, die bereits ihre Wurzeln im Bundesgebiet geschlagen haben, ohne sie für ein Fehlverhalten ihrer Eltern haftbar zu machen.

e) Der Vorschlag der Koalitionsfraktionen, wonach die Eltern des gut integrierten Jugendlichen nur Aufenthaltserlaubnisse erhalten sollen, wenn der Lebensunterhalt für die die gesamte Familie vollständig gesichert ist, ist abzulehnen. Dies stellt unzumutbare Anforderungen an Familien, die jahrelang nur im Besitz von Duldungen waren und damit keine Möglichkeiten hatten, sich auf die Erfordernisse des Arbeitsmarktes vorzubereiten.

F. Änderung von § 8 Abs. 3 AufenthG

Der Antrag der Koalitionsfraktionen sieht eine Ergänzung von § 8 Abs. 3 AufenthG dahingehend vor, dass bei Ausländern, die zur Teilnahme an einem Integrationskurs verpflichtet sind, Aufenthaltserlaubnisse so lange nur für ein Jahr verlängert werden sollen, bis die erfolgreiche Teilnahme an einem Integrationskurs nachgewiesen ist. Damit sollen die Betroffenen dazu angehalten werden, sich stärker um den erfolgreichen Abschluss des Integrationskurses zu bemühen.

Diese Verknüpfung zwischen Dauer der Aufenthaltserlaubnis und erfolgreicher Teilnahme am Integrationskurs benachteiligt insbesondere Personen, denen der Spracherwerb und das Lernen aus Gründen schwer fallen, die sie nicht zu vertreten haben, sei es, weil sie Kinder zu versorgen haben, weil sie neben der Teilnahme am Integrationskurs einer Erwerbstätigkeit nachgehen oder weil sie bisher wenig oder keine Schulbildung genossen haben. Insbesondere bildungsfernere oder ältere Menschen benötigen sehr viel mehr Zeit zum Erwerb von Sprachkenntnissen des Niveaus B 1. Es ist unverhältnismäßig, diese Personen mit einer kurzen Dauer der Aufenthaltserlaubnis zu sanktionieren.

Das Aufenthaltsgesetz kennt lediglich in § 9 Abs. 2 S. 2 den Begriff der erfolgreichen Teilnahme am Integrationskurs als Nachweis für das Vorhandensein ausreichender Deutschkenntnisse und von Kenntnissen der Rechts- und Gesellschaftsordnung. Hier geht es jedoch um die Verfestigung des Aufenthaltsrechts hin zu einer Niederlassungserlaubnis. Dieser Sachverhalt ist mit der befristeten Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis z.B. aus familiären Gründen nicht vergleichbar.

Des weiteren verlangt auch § 8 Abs. 3 S. 1 AufenthG lediglich die ordnungsgemäße Teilnahme an einem Integrationskurs.