

# *Auswirkungen des neuen Zuwanderungsgesetzes auf den Problemkomplex Illegalität*

Vorbemerkung

## I. Direkte Maßnahmen

1. "Verteilung unerlaubt eingereister Ausländer" [§ 15a AufenthG]
2. Zurückweisung, Zurückschiebung [§§ 15, 57+83 AufenthG]
3. "Einschleusen von Ausländern" [§§ 54, 95-97 AufenthG]
4. "Übermittlungen an Ausländerbehörden" [§ 87 AufenthG]
5. Zwischenergebnis

## II. Indirekte Auswirkungen: Gefahr weit reichender Illegalisierungen

1. Bekämpfung unerwünschter Einwanderung
  - 1.1. Visabestimmungen [§§ 5,6,+49 AufenthG]
  - 1.2. Erleichterungen von Kontrollen im In- und Ausland [§ 73 AufenthG]
  - 1.3. *Carrier-Sanctions* [§§ 63-64 AufenthG]
2. Verschlechterung des Asylverfahrens: Beschleunigung statt Qualitätssicherung
  - 2.1. Handlungsfähigkeit Minderjähriger [§§ 49+80 AufenthG]
  - 2.2. Mitwirkungspflicht [§ 82 AufenthG]
  - 2.3. Formale Ausschlusskriterien [§ 20 AsylVfG]
  - 2.4. Sprachanalyse im Dienst der Rückführbarkeit und Gefahrenabwehr [§§ 49+89 AufenthG]
3. Substanzielle Verschlechterung des Flüchtlingsschutzes
  - 3.1. Einschränkung der Aufnahme aus dem Ausland [§ 22 AufenthG]
  - 3.2. Beibehaltung der "Sichere Drittstaaten-Regelung" [§ 26a AsylVfG]
  - 3.3. Symbolwert der neuen Abschiebungsverbote [§ 60 AufenthG]
  - 3.4. Ausschluss von Nachfluchtgründen [§ 28 AsylVfG]
  - 3.5. Aussetzung und Überprüfung von Asylentscheidungen [§§ 11a+73 AsylVfG]
4. Unrealistische Gestaltung der Familienmigration
  - 4.1. Inkonsequente Nachzugsregelung von 'Kindern' [§ 32 AufenthG]
  - 4.2. Mangelhafte Nachzugsregelung für sonstige Angehörige [§§ 29f.+36 AufenthG]
5. Fehlende Regelungen bei der Arbeitsmigration
  - 5.1. Keine Regelung für niedrig bzw. unqualifizierte sowie befristete Arbeitsmigration
  - 5.2. Verzicht auf Steuerung nach § 20 AufenthGE
6. Verschärfte und erleichterte Ausweisung
  - 6.1. Neue Ausweisungsgründe, Mitwirkungspflichten [§§ 54, 55 AufenthG]
  - 6.2. Schwache Position im Ausweisungsverfahren [§§ 49, 82+84 AufenthG]
  - 6.3. Ausreisezentren und Abschiebungshaft [§§ 58-62 AufenthG]
  - 6.4. Aussetzung der Abschiebung/ Duldung [§§ 60a, 23+25 AufenthG]
7. Härtefallregelung [§ 23a AufenthG]

### III. Sonstiges

1. Verschärfung der sozialen Lage
2. Benachteiligungen für Migranten durch Kostenhaftung
3. Gerechtigkeitslücken
4. Benachteiligung von Migranten bei der Einbürgerung
5. Datensammlung, -speicherung und -austausch

### IV. Gesamtbewertung

### V. Absehbare Folgen

### VI. Alternativen und Forderungen

### VII. Strategien für deren Umsetzung

### VIII. Nächste Schritte

### Abkürzungsverzeichnis und Literatur

## *Auswirkungen des neuen Zuwanderungsgesetzes auf den Problemkomplex Illegalität*

### **Vorbemerkung**

Eine Bewertung des Zuwanderungsgesetzes<sup>1</sup> bezüglich seiner Auswirkung zum Problemkomplex Illegalität, d.h. der unerlaubten Zuwanderung, dem unerlaubten Aufenthalt und den Problemen, die sich dadurch im Hinblick auf Migranten, Unterstützer, Herkunfts- und Aufnahme-gesellschaft ergeben, ist für einen Nicht-Juristen sehr einfach und sehr schwierig. Sehr einfach deshalb, weil in diesem umfangreichen Werk direkt zu diesem Problemkomplex kaum etwas gesagt wird, sehr schwierig deshalb, weil die in ihm enthaltenen Bestimmungen indirekt in vielfältiger Weise Auswirkungen auf diesen Bereich haben. Weitestgehend ausgeklammert (eine Ausnahme vgl. II/3.3.) wurden aus dieser Analyse Entwicklungen und Einflüsse der EU-Ebene. Hierzu wird auf aktuelle Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages verwiesen [WDB 2004a, 2004b, 2004c].

### **I. Direkte Maßnahmen**

Blickt man zurück auf die Empfehlungen der Unabhängigen Kommission Zuwanderung (UKZu), den Stellungnahmen der Verbände und Kirchen zum Koalitionsentwurf des Zuwanderungsgesetzes sowie all jenem, was die politischen Parteien auf diesem Gebiet für möglich und sinnvoll erachtet hatten<sup>2</sup>, fällt einem zunächst all das auf, was in diesem Gesetz NICHT verändert wurde.

- Humanitär motivierte Hilfe wurde nicht vom Straftatbestand der Beihilfe zu unerlaubtem Aufenthalt ausgenommen,
- 'Illegalen' Kindern wird der Schulbesuch nicht ermöglicht,
- trotz Problemanzeige wurden keine Verbesserungen bei der medizinischen Versorgung 'Illegaler' und deren Schutz vor Ausbeutung überlegt.

Statt dessen enthält das Aufenthaltsgesetz einen Paragraphen zur "Verteilung unerlaubt eingereister Ausländern" sowie sieben Paragraphen, die die Bereiche Zurückweisung, Zurückschiebung, Schleusung sowie Er- und Übermittlung von Daten unerlaubt eingereister Personen betreffen. Im Einzelnen:

#### *1. "Verteilung unerlaubt eingereister Ausländer" [§ 15a AufenthG]*

"Unerlaubt eingereiste Ausländer, die weder um Asyl nachsuchen noch unmittelbar nach der Feststellung der unerlaubten Einreise in Abschiebungshaft genommen und aus der Haft abge-

---

<sup>1</sup>Grundlage für diese erste Bewertung ist die Textsynopse der Projektgruppe Zuwanderung in der Fassung vom 25.6.2004, das Gesetz in der Fassung der Bundestagsdrucksache 15/3479 vom 30.6.2004 sowie der Koalitionsentwurf für ein Zuwanderungsgesetz Bundestagsdrucksache 14/7387 vom 8.11.2001 [ZuwGE], dessen Begründungsteil nach meinen internen Informationen für das vorliegende Gesetz nicht mehr wesentlich umgeschrieben oder geändert wurde.

<sup>2</sup>Siehe hierzu Anlage 11 ("Positionen der Unabhängigen Kommission Zuwanderung und der politischen Parteien zu Illegalität") sowie Anlage 12 ("Positionen nichtstaatlicher Institutionen und Organisationen zu Illegalität"), zum Herunterladen eingestellt unter <[www.joerg-alt.de/publikationen/materialanlagen/materialanlagen.html](http://www.joerg-alt.de/publikationen/materialanlagen/materialanlagen.html)>

schoben oder zurückgeschoben werden können, werden vor der Entscheidung über die Aussetzung der Abschiebung oder die Erteilung eines Aufenthaltstitels auf die Länder verteilt...." [§ 15a Abs. 1 AufenthG]

Dem Fachmann stellt sich an dieser Stelle die Frage, auf welche Personengruppe dieser Paragraphen abzielt, zumal sich Wissenschaft und Politik sonst einig sind, dass unerlaubte Einreise und unerlaubter Aufenthalt *per definitionem* gerade das ist, was nicht öffentlich-offiziell in Erscheinung tritt, sondern im Untergrund mehr oder weniger unbemerkt vor sich geht. Anders gesagt: Sobald ein Migrant den Behörden als 'unerlaubt aufhältig' bekannt ist, ist er eben nicht mehr illegal. Es sei denn, die Politik versteht unter diesen Personen jene, die im Besitz von Duldungen, Grenzübertrittsbescheinigungen oder sonstigen 'halboffiziellen' Papieren sind, also solche, die mit behördlichem Wissen illegal sind, aber weder ausgewiesen noch abgeschoben werden können, z.B. Roma. Ist dies aber der Fall, so ist von diesem Paragraph die eigentliche aufenthaltsrechtliche Illegalität von Menschen ohne Aufenthaltspapieren und Duldung weder erfasst noch betroffen. Die neue Vorschrift wird jedoch die Hürde, die vor der Legalisierung des Aufenthaltes steht, noch erhöhen: Menschen mit illegalem Aufenthalt, die sich bei einer Behörde melden, stehen jetzt nicht nur in Gefahr, abgeschoben oder zumindest in Abschiebungshaft genommen zu werden, sondern müssen auch befürchten, dass man sie ohne Rücksicht auf familiäre oder andere Gründe aus den etablierten Zusammenhängen reißt und irgendwo in das Bundesgebiet verteilt.

## 2. Zurückweisung, Zurückschiebung [§§ 15, 57+83 AufenthG]

Die Bestimmungen zur Zurückweisung bei versuchter sowie zur Zurückschiebung nach erfolgter unerlaubter Einreise entsprechen der bisherigen Praxis, wenngleich auch hier die Chance verpasst wurde, bekannten Missständen Abhilfe zu geben: So etwa gilt unvermindert, dass die Versagung eines Visums oder Passersatzes an der Grenze nach § 83 AufenthG nicht anfechtbar ist und der Migrant an die Auslandsvertretung im Herkunftsland zurückverwiesen wird. Dies überfordert die finanziellen Mittel vieler Migranten. Folge: Entweder ein illegaler oder scheinlegaler Grenzübertritt (der immer noch billiger zu haben ist als eine Rückreise mit neuem Antragsverfahren) oder ein Leben im Transitland. Dabei wird von Gesprächspartnern beim BGS durchaus zugegeben, dass eine Reihe von Beanstandungen bei den vorgelegten Papieren nicht unbedingt dem Migrantenzuzurechnen sind, sondern den Behörden des Herkunftslandes<sup>3</sup>.

## 3. "Einschleusen von Ausländern" [§§ 54, 95-97 AufenthG]

Unvermindert sind "Schleuser" und andere, die unerlaubte Einreise bzw. unerlaubten Aufenthalt ermöglichen, im Visier des Gesetzgebers. Die Bestimmungen der §§ 95-97 AufenthG entsprechen weitgehend der bisherigen Gesetzeslage. Eine Verschärfung gibt es insofern, dass Straftäter hier inzwischen auch eine Regelausweisung nach § 54 Abs. 2 AufenthG riskieren. Bei alledem wird nicht den sehr verschiedenen Rollen Rechnung getragen, die hier aktive

---

<sup>3</sup>Ein hochrangiger BGS-Beamter teilte mir in einem Interview im März 1998 mit, dass vorgelegte Papiere bei der Kontrolle zunächst Fälschungen zu sein scheinen, in Wirklichkeit aber keine sind und es entsprechend bei Zurückweisungen zu Problemen kommt. Dies liege daran, "weil ausstellende Länder dies oft nicht so genau nehmen. Es kommt schon mal vor, dass auch bei echten Papieren Klebstoffspuren vorhanden sind oder Stempelaufdrucke nicht sorgfältig genug angebracht sind. In diesen Fällen gibt es dann im Nachhinein oft viel Ärger..." [Alt 1999b, Anlage 5-01].

Personen und Organisationen in der globalisierenden Welt einnehmen bzw. - angesichts der Aushöhlung von rechtlichen Verpflichtungen und/oder Abschottung reicher Staaten - einnehmen müssen<sup>4</sup>, wobei besonders auf verwandtschaftliche Verpflichtungen verwiesen werden soll: Gerade im Zuge der Balkankonflikte kam es zu einer Reihe so genannter "Verwandtenschleusungen", wo in Deutschland lebende Bosnier oder Kosovo-Albaner ihre Verwandte während des Krieges illegal nach Deutschland holten, dort versorgten und später wieder zurückbrachten - eine Praxis, für die sogar Grenzschutzbeamte Verständnis zeigten. Wo eine solche solidarische Hilfe unter Strafe gestellt wird, werden kommerzielle und kriminelle Dienstleister an Bedeutung und Einfluss gewinnen.

Noch problematischer ist die weiterhin fehlende Rechtsklarheit für all jene, die sich aus humanitären Gründen um 'Illegale' kümmern, die sich faktisch (auch in absehbarer Zeit) in Deutschland aufhalten (werden): Auch nach der nun fixierten Gesetzeslage macht sich der Arzt, Pädagoge, Richter, Sozialarbeiter usw., der "wiederholt oder zu Gunsten von mehreren Ausländern handelt", unter Umständen strafbar - und weiterhin überlässt es der Gesetzgeber der Rechtsprechung, die im Einzelfall erforderlichen Klärungen vorzunehmen (s.u. IV).

#### 4. "Übermittlungen an Ausländerbehörden" [§ 87 AufenthG]

Übernommen sind schließlich die Bestimmungen des § 87 AufenthG (vormals § 76 AuslG). Hier wurde auf dem Hintergrund von Rechtsgutachten seitens humanitärer Hilfsorganisationen, Juristen und Kirchen gefordert, klarzustellen, dass alle öffentlichen Stellen, zu deren Aufgaben es *nicht* gehört, den Aufenthaltsstatus von Ausländern in Deutschland zu ermitteln, keiner Übermittlungspflicht unterliegen sollen. Anders gesagt: Es sollte klargestellt werden, dass außer dem Sozialamt niemand zur Er- und Übermittlung aufenthaltsrelevanter Daten an die Ausländerbehörde verpflichtet ist: Ärzte, Pädagogen, Sozialarbeiter, Richter usw. haben klare berufsspezifische Aufgaben, diese dürfen nicht zur Migrationskontrolle und Denunziation instrumentalisiert werden. Eine solche Klarstellung ist nicht erfolgt. Vielmehr wird der Eindruck erweckt, dass um jeden Preis - d.h. nicht nur mit Beamten von Polizei, Arbeitsamt, Zoll und Ordnungsamt (s.u. II/1.2.), sondern noch darüber hinaus! - eine flächendeckende, verdachtsunabhängige Inlandkontrolle gegenüber unerwünschten Ausländern sichergestellt werden soll, auch auf das Risiko hin, dass Behörden, bei denen die Wahrnehmung ihrer genuinen Aufgaben weit eher im öffentlichen Interesse wären, von eben jener abgehalten werden und dann - zum Beispiel - deshalb ansteckende Krankheiten verschleppt, nicht gemeldet und nicht behandelt werden, Kinder, denen der Schulbesuch verwehrt bleibt, der 'Sozialisati-on der Straße' überlassen bleiben oder Mafiagruppen gestärkt werden, weil keine andere 'Rekursinstanzen' bei Ausbeutung offen stehen.

#### 5. Zwischenergebnis

Auch im neuen Zuwanderungsgesetz beziehen sich direkte Maßnahmen vor allem auf Möglichkeiten zur Kontrolle unerlaubter Zuwanderung und unerlaubtem Aufenthalt. Damit verbleibt man im Reich der Symbolpolitik, denn schon seit Jahren wird argumentiert, dass eine derartige Kontrollpolitik illegale Zuwanderungsmechanismen verändert, die Zuwanderung

---

<sup>4</sup>Zur Bandbreite im 'Schleuserbusiness' siehe Alt 2003: 283-346.

selbst aber nicht verhindern kann: Die illegale Einreise über die Grüne oder Blaue Grenze macht einen immer kleineren Anteil am irregulären Migrationsgeschehen aus<sup>5</sup>. Die Konzentration auf Grenze, Inlandkontrollen und Schleusertum macht deutlich, dass die verstärkt auftretenden Mechanismen irregulärer Migration, z.B. falsche Papiere oder die Zweckentfremdung legaler Einreise- und Aufenthaltstitel bzw. Sichtvermerke, entweder nicht bekannt sind oder deren Bekämpfung nicht wirklich gewollt wird. Ersteres ist eigentlich nicht anzunehmen, da entsprechende Darlegungen im Rahmen der Expertenanhörung zum Zuwanderungsgesetz am 16.1.2002 im Innenausschuss vorgetragen wurden und als Bundestags-Ausschussdrucksache vorliegen [Alt 2002] bzw. andernorts in den politischen Prozess eingebracht werden [EUK 2004, WDB 2004b]. Bleibt die zweite Option: Die Bekämpfung dieser Mechanismen unerlaubter Zuwanderung ist nicht wirklich gewollt, da sie in Bereiche von Zuwanderung eingreifen würde, die im Zeitalter der Globalisierung eigentlich erwünscht sind: Besucher, Touristen, Studenten, Geschäftsleute usw.

Freilich: Zwar will man Missbrauch auf diesem Gebiet mit dem verstärkten Einsatz biometrischer Technologie verhindern. Solche Mittel werden aber, wenn ihre Fehleranfälligkeit irgendwann einmal beseitigt sein wird<sup>6</sup>, lediglich an Flughäfen im erhofften Ausmaß funktionieren. Illegale Einreise an Grenzübergängen wird auch mit biometrischen Zusatzsicherungen auf Grund der schieren Masse der zu kontrollierenden Reisebewegungen nicht kontrollierbar und entsprechend nicht verhinderbar sein. Schließlich räumt auch die Pressesprecherin beim Bundesinnenministerium, Gabi Holtrup, ein: "dass trotz intensivierter grenzübergreifender Kooperation und mehr Geld für Personal und technische Ausrüstung eine lückenlose Kontrolle unmöglich ist. Holtrup: 'Natürlich wird nicht jedes Auto an einer Schengengrenze kontrolliert, sonst würde der Verkehr zusammenbrechen.'" [Zitiert im Rheinischen Merkur, 11.12.2003]

Nach einem ersten Überblick kommt man zu dem Schluss, dass die Folgen, die sich aus dem zunehmend schwerer steuerbaren unerlaubten Zuwanderungsgeschehen ergeben, komplett ausgeblendet werden. Leichte Hoffnung weckt § 15a AufenthG, der auf Druck der Bundesländer eingefügt wurde: Er klingt immerhin so als würde mit ihm indirekt zugegeben, dass man sich seitens der Politik auf dem Gebiet der Kontrolle unerlaubter Zuwanderung schon jetzt des Scheiterns bewusst ist. Leider ist er nicht so gemeint und kann deshalb nicht als Anhaltspunkt dafür gelten, dass in nächster Zukunft vielleicht doch 'nachgebessert' werden könnte.

## **II. Indirekte Auswirkungen: Gefahr weit reichender Illegalisierungen**

Die Blindheit der Politik gegenüber den Realitäten einer im Zeitalter der Globalisierung zusammenwachsenden Welt dürfte könnte auch Grund dafür sein, dass die indirekten Auswirkungen so gravierend ausfallen, die das Zuwanderungsgesetz auf den Problemkomplex Illegalität haben wird: Meiner Ansicht nach wird das Gesetz in weiten Bereichen zur Illegalisierung und Kriminalisierung von Menschen führen,

- indem legale Zugänge und Optionen verschlossen werden und Menschen auf illegale

---

<sup>5</sup>Alt 1999: Teil IV, Alt 2003: Teil VIII.

<sup>6</sup>Vgl. hierzu *Le Monde Diplomatique* vom 14.5.2004, S. 13

- Kanäle ausweichen müssen,
- indem Behörden Migranten gegenüber mit schwer widerlegbaren Unterstellungen arbeiten können,
- indem unbestimmte Rechtsbegriffe weite Handlungsspielräume zu Ungunsten von Migranten eröffnen,
- aufgrund einer vorgegebenen oder zu erwartenden restriktiven Auslegung von Ermessensspielräumen,
- aufgrund der vorgeschobenen Intention aus anderen Bereichen, z.B. einer verbesserten Gefahrenabwehr, Verbrechens- oder Terrorbekämpfung.

## *1. Bekämpfung unerwünschter Einwanderung*

### 1.1. Visabestimmungen [§§ 5,6,+49 AufenthG]

Einen starken Einfluss hat die Terrorismusbekämpfungsdebatte auf das Zuwanderungsgesetz ausgeübt, etwa bei der Visapolitik und den damit zusammenhängenden Verfahren. Hier wurde nach den Terroranschlägen vom 11.9.2001 unter den visapflichtigen Staaten nochmals eine besondere Gruppe von "Problemstaaten" [TBGE: 55] identifiziert, bei denen, um die Zuwanderung von Terroristen zu verhindern bzw. Rückführungsprobleme schon im Vorfeld beseitigen zu können, besonders scharf geprüft wird, namentlich erwähnt werden etwa Ägypten, Iran, Afghanistan und Pakistan<sup>7</sup>. Dabei wird aber nicht stehen geblieben: Im Begründungsteil zum Regierungsentwurf des Zuwanderungsgesetzes heißt es im Hinblick auf das Visumsverfahren:

"Als wahrscheinliche Brennpunkte mit besonders hohem Aufkommen an Anfragen sind neben den GUS- und MOE-Staaten vor allem Länder mit bekannt hohem Migrationsdruck wie z. B. die Türkei, China, Iran, Pakistan, Indien, Nigeria, Ghana, Algerien, Tunesien, Marokko, Kolumbien, Ekuador und Bolivien zu erwarten." [ZuwGE: 63]

In beiden Auflistungen fällt zunächst ein beachtlicher Anteil an Staaten auf, die bekannt für ihre Menschenrechtsverletzungen sind. Deshalb können diese Maßnahmen auch Flüchtlingen die Einreise erschweren - entgegen der Mahnung des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen, nach der Sorge getragen werden soll, dass die beabsichtigten Maßnahmen zur Zuwanderungskontrolle (a.) Flüchtlinge nicht unnötigerweise kriminalisieren, und (b.) die schutzwürdigen Belange von Flüchtlingen nicht dadurch gefährdet werden. Hierbei ist der UNHCR durchaus der Meinung, dass Flüchtlingsschutz mit der Zielrichtung der vom Innenministerium im Zuge der Terrorbekämpfung häufig zitierten Resolution 1373 des UN-Sicherheitsrats in Einklang gebracht werden kann<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup>Vgl. § 49 Abs. 3 AufenthG, ZuwGE: 83 sowie Spiegel-Online vom 2.6.2002.

<sup>8</sup>Vgl. UNHCR 2001. Gerade bei Flüchtlingen ist bekannt, dass sie oft auf falsche oder gefälschte Papiere angewiesen sind, um überhaupt ihr Land verlassen zu können. Insbesondere würde kein Staat, wenn er die Personen wirklich verfolgt, Papiere auf ihren wirklichen Namen ausstellen - dies zwingt gerade zu zur Annahme einer vorgetäuschten Identität, wenn man etwa sicher stellen will, dass der Verfolgerstaat aufgrund der möglichen Kooperation deutscher Behörden mit jenen anderer Ländern, etwa im Zusammenhang mit der Terrorismusbekämpfung, von den eigenen Ausreise- und Fluchtabsichten informiert wird.

Es fällt sodann auf, dass unter den oben genannten Ländern solche sind, aus denen besonders viele 'Illegale' nach Deutschland kommen<sup>9</sup>. Entsprechend drängt sich der Eindruck auf: Eine Reihe von Maßnahmen im Vorfeld der Einreise dienen weniger der Terrorismusbekämpfung als anderen Zwecken, denn: Top-Terroristen reisen in aller Regel weder illegal ein, noch stellen sie Asylanträge, noch besitzen sie Pässe von 'Problemstaaten': Auf Grund der für sie besonders wichtigen Unauffälligkeit werden sie alles zu vermeiden suchen, was sie in die Nähe von irgendetwas bringt, was deutsche Gesetzgebung bzw. Verwaltung als "problematisch" definiert - seien es entsprechende Herkunftsländer oder das Milieu der 'Illegalen'. Deshalb wird man sie auch nicht über eine 'Identitätssichernde Sprachaufzeichnung' erwischen (s.u. II/2.4.). Man erinnere sich in diesem Zusammenhang: Von den Attentätern des 11.9.2001 hielt sich bis auf eine Ausnahme niemand 'illegal' in Deutschland auf [vgl. SPIEGEL 36/2002: 122], drei der vier Todespiloten gehörten zu jenen *High Potentials*, die Deutschland auch und gerade mit dem jetzigen Zuwanderungsgesetz im weltweiten Wettbewerb um die klügsten Köpfe verzweifelt für seine Universitäten zu gewinnen sucht. Deutliche Indizien für die Schlussfolgerung: Die hier vorgestellten Maßnahmen taugen weniger, Terroristen und Schläfer zu enttarnen, sondern sind vielmehr geeignet, Flüchtlinge und andere unerwünschte Ausländer an der Einreise hindern und ausreisepflichtige Personen leichter abschieben zu können (vgl. abschließend IV!).

## 1.2. Erleichterungen von Kontrollen im In- und Ausland [§ 73 AufenthG]

Bereits an dieser Stelle geraten auch Personen im Inland in das Visier von Kontrollen, beispielsweise neben den Eingeladenen auch die Einladenden, etwa aufgrund der Bestimmungen des § 73 AufenthG, die Regelanfragen bei Sicherheitsorganen ermöglichen<sup>10</sup>. Angesichts der sehr dehnbaren Bestimmungen in diesem Paragraphen ist unklar, nach welchen Kriterien jene Länder und Gruppen festgelegt werden, wo Regelanfragen stattfinden, wie Datenmissbrauch, etwa die Weiterleitung an Verfolgerbehörden, vermieden werden kann<sup>11</sup>. Freilich: Andernorts kommen Gründe zum Vorschein, die ganz andere Interessen hinter diesen Kontrollen nahelegen: Die durch die Datensammlung im Kontext der Visumserteilung gewonnene Kenntnis bezüglich

---

<sup>9</sup>Vgl. Alt 2003: 267-269 sowie Anlage 7 ("Überprüfung migrationssystematischer Aussagen"), basierend auf Statistiken der Grenzschutzdirektion Koblenz, Berichtszeitraum 2000-2001, Az I 31-11 10 01/Jl Sta, Koblenz, 18.6.2002. Zum Herunterladen eingestellt unter <[www.joerg-alt.de/publikationen/materialanlagen/materialanlagen.html](http://www.joerg-alt.de/publikationen/materialanlagen/materialanlagen.html)>

<sup>10</sup>Abs. 1: "Die im Visumverfahren von der deutschen Auslandsvertretung erhobenen Daten der visumantragstellenden Person und des Einladers können über das Auswärtige Amt zur Feststellung von Versagungsgründen nach § 5 Abs. 4 an den Bundesnachrichtendienst, das Bundesamt für Verfassungsschutz, den Militärischen Abschirmdienst, das Bundeskriminalamt und das Zollkriminalamt übermittelt werden. Die beteiligten Behörden übermitteln Erkenntnisse über Versagungsgründe nach § 5 Abs. 4 über das Auswärtige Amt an die zuständige Auslandsvertretung."

Abs. 4: "Das Bundesministerium des Innern bestimmt im Einvernehmen mit dem Auswärtigen Amt und unter Berücksichtigung der aktuellen Sicherheitslage durch allgemeine Verwaltungsvorschrift, in welchen Fällen gegenüber Staatsangehörigen bestimmter Staaten sowie Angehörigen von in sonstiger Weise bestimmten Personengruppen von der Ermächtigung des Absatzes 1 Gebrauch gemacht wird."

<sup>11</sup>Es ist etwa bekannt, dass deutsche Behörden im Fall von Kurden keine großen Hemmungen hatten, Daten an türkische Behörden weiterzugeben, was im Falle einer späteren Ausweisung und Abschiebung für den Betroffenen Folgen hatte. Im hier diskutierten Fall ist (theoretisch) anzunehmen, dass Verfolgerbehörden durch Kooperation mit deutschen Behörden von den Ausreisewünschen ihres Staatsangehörigen erfahren und dann eine Flucht schon vor Beginn verhindern. Ähnlich ist die Lage, wenn ein Flüchtling im Visums-Erteilungsverfahren aus diesem Grund lügt, dies später auffällt, eine Ausweisung nach § 55 Abs. 1 AufenthG erfolgt und er dann in den Händen seiner Verfolger landet, die im Zuge der 'Terrorismusbekämpfung' mit deutschen Behörden kooperieren und Daten austauschen.

"der Hintermänner ist wiederum wichtig, um Erkenntnisse über die Organisationen zu gewinnen, für die diese Personen und die eingeschleusten Ausländer handeln... Der Speichersachverhalt dient damit zugleich der Bekämpfung der Schleuserkriminalität. Darüber (hinaus) ist die Kenntnis dieses Sachverhalts für die Träger der Sozialhilfe ... von Bedeutung, um gegebenenfalls Erstattungsansprüche gegen den Dritten geltend zu machen, der die Verpflichtungserklärung abgegeben hat." [TBGE:150f.]

Hier sollen demnach offensichtlich potenzielle Unterstützer davor abgeschreckt werden, Bürgschaften zu übernehmen, bei jenen aber, die es dennoch tun, die Haftbarkeit sichergestellt werden. Neben dieser Art von Vorfeldkontrolle werden aufgrund von Bestimmungen, die nach dem 11.9.2001 in anderen Gesetzen getroffen wurden, verdachtsunabhängige Kontrolle im grenznahen Bereich, aber auch andernorts im Inland, erleichtert [vgl. Alt 2003: 446-448].

### 1.3. Carrier-Sanctions [§§ 63-64 AufenthG]

Nach wie vor sind im Gesetz Strafen für jene Transportunternehmen festgeschrieben, die Menschen ohne gültige Papiere nach Deutschland bringen (sog. *Carrier-Sanctions*). Diese Sanktionen sind seit ihrer Einführung vor vielen Jahren umstritten: Weder sind Transportunternehmen zuständig, noch sind sie angemessen ausgerüstet, um falsche oder mangelhafte Identitätspapiere zu erkennen. Außerdem ist auch hier die Frage zu stellen, wie etwa Flüchtlinge Zuflucht vor Verfolgung finden sollen, wenn niemand sie transportieren darf.

## **2. Verschlechterung des Asylverfahrens: Beschleunigung statt Qualitätssicherung**

Prüfstein für Reformen im humanitären Ausländerrecht sollte aus menschenrechtlicher Perspektive die Qualität des Asylverfahrens und der Asylentscheidungen sein, denn nur dann kann Schutzbedürftigen effizient Schutz gewährt werden. In der Einleitung zum Begründungsteil des Zuwanderungsgesetzesentwurfs hieß es zu Recht, dass eine effektive Flüchtlingspolitik voraussetzt, "dass durch ein faires und effizientes Prüfungsverfahren der tatsächliche Schutz von Schutzbedürftigen gewährleistet wird" und ein wenig später wird im Hinblick auf die Asylverfahren fortgefahren, es scheine "erforderlich", die "Sachverhaltsaufklärung durch die Verwaltungsebene und die Qualität ihrer Entscheidungen zu verbessern" [ZuwGE: 57]. Hierzu gab es im Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung konkrete Empfehlungen, z.B. was Verfahrensberatung oder den Umgang mit traumatisierten Flüchtlingen und Minderjährigen betrifft [vgl. UKZu: 131ff.+171f.]. Die Umsetzung dieser Vorschläge sucht man aber bereits im Kleingedruckten des Zuwanderungsgesetzesentwurfs vergebens. Dort ist in der Einleitung zum Begründungsteil von Artikel 3 (betreffend den asylverfahrensrechtlichen Teil) nur noch zu lesen, dass weiterer "gesetzlicher Handlungsbedarf zur Beschleunigung der Asylverwaltungsverfahren ... besteht" [ZuwGE: 98].

### 2.1. Handlungsfähigkeit Minderjähriger [§§ 49+80 AufenthG]

Auf die besonderen Schutzbedürftigkeit Minderjähriger wird im Zuwanderungsgesetz nicht eingegangen: Bestimmungen wie etwa die in § 49 AufenthG legen vielmehr nahe, dass man seitens des Gesetzgebers sehr bemüht ist, Minderjährigen die ihnen aufgrund internationaler Verträge zustehenden und zugesicherten altersbedingte Vorzugsbehandlung zu verweigern.

Dort heißt es etwa in Abs. 2+4:

"(2) Bestehen Zweifel über die Person, das Lebensalter oder die Staatsangehörigkeit des Ausländers, so sind die zur Feststellung seiner Identität, seines Lebensalters oder seiner Staatsangehörigkeit erforderlichen Maßnahmen zu treffen...

(4) Maßnahmen im Sinne der Absätze 2 bis 3 sind die Aufnahme von Lichtbildern und Fingerabdrücken sowie die Vornahme von Messungen und ähnlichen Maßnahmen. Diese sind zulässig bei Ausländern, die das 14. Lebensjahr vollendet haben. Zur Feststellung der Identität sind diese Maßnahmen nur zulässig, wenn die Identität in anderer Weise, insbesondere durch Anfragen bei anderen Behörden nicht oder nicht rechtzeitig oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten festgestellt werden kann."

Hierbei ist unklar, auf wessen Seite im Fall von "Zweifel" die Beweislast ruht, was "nur unter erheblichen Schwierigkeiten bedeutet" und was Ausdrücke wie "ähnliche Maßnahmen" beinhaltet. Dabei ist aus der Flüchtlingssozialarbeit durchaus bekannt, dass Kinder in Krisenzeiten schnell wie "Kleine Erwachsene" aussehen, das bedeutet aber nicht, dass ihre Entwicklung auch altersgemäß verläuft und sie deshalb keinen Anspruch mehr auf eine kindgemäße Behandlung hätten. Im Gegenteil! Dessen ungeachtet wird aber in § 80 Abs.1+2 AufenthG festgelegt:

" (1) Fähig zur Vornahme von Verfahrenshandlungen nach diesem Gesetz ist ein Ausländer, der das 16. Lebensjahr vollendet hat, sofern er nicht nach Maßgabe des Bürgerlichen Gesetzbuchs geschäftsunfähig oder im Falle seiner Volljährigkeit in dieser Angelegenheit zu betreuen und einem Einwilligungsvorbehalt zu unterstellen wäre.

(2) Die mangelnde Handlungsfähigkeit eines Minderjährigen steht seiner Zurückweisung und Zurückschiebung nicht entgegen. Das Gleiche gilt für die Androhung und Durchführung der Abschiebung in den Herkunftsstaat, wenn sich sein gesetzlicher Vertreter nicht im Bundesgebiet aufhält oder dessen Aufenthaltsort im Bundesgebiet unbekannt ist."

Dabei ist das deutsche Asyl- und Ausländerrecht auch nach der jetzigen 'Reform' selbst für deutsche Experten nur mit Mühe durchschaubar und handhabbar.

Neben Minderjährigkeit stellen Traumatisierungen, geschlechtsspezifische und/oder kulturelle Prägungen bekannte Hindernisse dar, die Bedeutung des Asylverfahrens, insbesondere der ersten Anhörung, ohne Beratung und Hilfe zu verstehen und sich entsprechend verhalten zu können<sup>12</sup>. Den hier von der UKZu und anderen Experten vorgeschlagenen Verbesserungen wurde keine Rechnung getragen: Nirgendwo ist beispielsweise aufgeführt, was genau getan wird, um die "Sachverhaltsaufklärung durch die Verwaltungsebene und die Qualität ihrer Entscheidungen zu verbessern" [ZuwGE: 57]. Vielmehr erweckt das Gesetz durchgehend den Eindruck, dass die schwache Position benachteiligter und schutzbedürftiger Gruppen systematisch ausgenützt wird um eine Ablehnung ihrer Anträge möglichst sicher zu stellen.

---

<sup>12</sup> Vgl. Alt 1999a: 238-242, Graessner, Graessner u.a., Treiber

## 2.2. Mitwirkungspflicht [§ 82 AufenthG]

"Der Ausländer ist verpflichtet, seine Belange und für ihn günstige Umstände, soweit sie nicht offenkundig oder bekannt sind, unter Angabe nachprüfbarer Umstände unverzüglich geltend zu machen und die erforderlichen Nachweise über seine persönlichen Verhältnisse, sonstige erforderliche Bescheinigungen und Erlaubnisse sowie sonstige erforderliche Nachweise, die er erbringen kann, unverzüglich beizubringen. Die Ausländerbehörde kann ihm dafür eine angemessene Frist setzen. Nach Ablauf der Frist geltend gemachte Umstände und beigebrachte Nachweise können unberücksichtigt bleiben." [§ 82 Abs.1 AufenthG]

Es ist selbstverständlich, dass Ausländer aus eigenem Interesse an Verfahren mitwirken sollen. Allerdings stutzt man bei der Lektüre des vorstehenden Absatz: Die Behörde "kann" eine "angemessene Frist" setzen. Die Frage bleibt somit, (a.) ob sie es tut und (b.) was sie unter einer "angemessenen Frist" versteht. Offen bleibt des weiteren in diesem Paragraphen, was passiert, wenn der Ausländer diesen Pflichten ohne eigenes Verschulden nicht nachkommt/nachkommen kann: Welchen Schutz haben etwa Flüchtlinge, wenn Probleme bei der Mitwirkungs- oder Beibringungspflicht nicht selbstverschuldet sind, z.B. durch Zustellungsprobleme, falsche Beratung oder Fehler von Dritten (Anwälte, 'Vertrauenspersonen')? Hierdurch wurden schon im bisherigen System Asylverfahren beendet und Flüchtlinge zu einem illegalen Aufenthalt getrieben; die Flüchtlingsanerkennung ist dann aus formalen Gründen nicht mehr möglich [vgl. Alt 1999a: III/1.2.2.+3].

## 2.3. Formale Ausschlusskriterien [§ 20 AsylVfG]

Wer sich als Asylantragsteller nicht innerhalb einer bestimmten Frist bei der zugewiesenen Gemeinschaftsunterkunft meldet, riskiert nach § 20 AsylVfG eine "beschleunigte Behandlung" seines Antrags<sup>13</sup>. Hierbei interessieren nicht die Gründe, die den Flüchtling hierzu bewegen, z.B. dass er zunächst an den Ort reisen will, wo Verwandte wohnen. Der Antragsteller wird auf das Asylfolgeverfahren verwiesen, was zur Konsequenz hat: Was vor mehr als drei Monaten geschah, bleibt außer Acht. Hier wird der Konflikt, der zwischen der formellen Präklusion im Asylfolgeverfahren und dem Grundrecht auf Asyl bzw. dem *Refoulement*-Verbot der Genfer Flüchtlingskonvention besteht, auf neue Sachverhalte ausgeweitet, denn: Es kann in diesen Fällen sehenden Auges ein Asylantrag abgelehnt und die Abschiebung einer Person angedroht werden, der im Herkunftsland politische Verfolgung oder Folter droht. Die Folge wird in der Praxis sein, dass nach einer Klage die Gefahr der Folter etc. im Rahmen von Abschiebungsverboten berücksichtigt werden kann. Dann aber wird nicht mehr das Grundrecht auf Asyl gewährt, sondern ein sekundärer Schutz, der mit weniger Rechten verbunden ist. Außerdem wird die Folge dieser Regelung sein, dass Klageverfahren und die Belastung der Gerichte zunehmen.

## 2.4. Sprachanalyse im Dienst der Rückführbarkeit und Gefahrenabwehr [§§ 49+89 AufenthG]

---

<sup>13</sup>(1) Der Ausländer ist verpflichtet, der Weiterleitung nach § 18 Abs. 1 oder § 19 Abs. 1 unverzüglich oder bis zu einem ihm von der Behörde genannten Zeitpunkt zu folgen.

(2) Kommt der Ausländer nach Stellung eines Asylgesuchs der Verpflichtung nach Absatz 1 vorsätzlich oder grob fahrlässig nicht nach, so gilt für einen später gestellten Asylantrag § 71 entsprechend. Abweichend von § 71 Abs. 3 Satz 3 ist eine Anhörung durchzuführen."

Eine besonders schillernde Neuerung im Zuwanderungsgesetz ist die Sprachaufzeichnung, die eingeführt wurde, um den Herkunftsstaat einer Person feststellen zu können<sup>14</sup>. Der Betroffene ist über diese Maßnahme, auch über ihren Zweck (Feststellung der Identität und des Herkunftslandes im Rahmen des ausländerrechtlichen Verfahrens) zu informieren. Nach § 89 Abs. 2 AufenthG können diese Daten jedoch auch im Rahmen der Strafverfolgung und bei der Gefahrenabwehr verwendet werden. Wohlgermerkt: Strafverfolgung und Gefahrenabwehr im allgemeinen. Darüber wird der Betreffende allerdings nicht informiert. Somit bleibt (ihm) verborgen, welchem Zweck die Sprachaufzeichnung und andere Maßnahmen auch oder eigentlich dienen - zur Ermöglichung der Rückführung, der Terrorismusbekämpfung oder der allgemeinen Datensammlung, um Datensätze möglichst vieler Ausländer für verschiedenste polizeiliche Ermittlungen zur Verfügung zu haben. Warum schließt das Gesetz nicht wenigstens im Hinblick auf Flüchtlinge ein ausdrückliches Verbot mit ein, diese Daten an die Polizei- und Sicherheitsdienste von Verfolgerstaaten weiterzuleiten [vgl. DVD: 4]? Im Übrigen sind Zweifel an der Zweckmäßigkeit dieser Maßnahmen angebracht: Nach Ansicht von Experten dürfte es wegen der großen Anzahl an Dialekten, aber auch wegen grenzüberschreitenden Sprachen und Dialekten insbesondere in Afrika oft unmöglich sein, mit Hilfe von Sprachaufzeichnungen einen Herkunftsstaat mit Sicherheit zu bestimmen. Auch aus diesem Grund liegt die Annahme nahe, dass abwehrtechnische und repressive Absichten hinter dieser Vorschrift stehen [Vgl. Alt 1999a: 244, DVD: 8].

### *3. Substanzielle Verschlechterungen im Flüchtlingsschutz*

#### 3.1. Einschränkung der Aufnahme aus dem Ausland [§ 22 AufenthG]

In § 22 AufenthG fällt einem zunächst die Einfügung auf, dass auf Druck der Union eine Aufnahme von Flüchtlingen aus dem Ausland nur noch aus "dringenden" humanitären Gründen erfolgen kann, was eine eindeutige Verschlechterung ist im Vergleich zur bisherigen Rechtslage bzw. zur Absicht der Regierungsvorlage.

#### 3.2. Beibehaltung der "Sichere Drittstaaten-Regelung" [§ 26a AsylVfG]

Die 1993 eingeführte "Sichere Drittstaaten"-Regelung wird beibehalten. Seit damals hat Deutschland, per Gesetz, die es umgebenden Staaten zu solchen erklärt, in denen Flüchtlinge bereits vor Verfolgung geschützt sind, wobei ein wichtiges Kriterium ist, ob jene Staaten die Genfer Flüchtlingskonvention unterschrieben und deren Bestimmungen umgesetzt haben. Jeder Migrant, der dennoch auf dem Landweg nach Deutschland reisen will, wird somit automatisch zu einer unerlaubten Einreise gezwungen bzw. kann sich nicht auf das Grundrecht auf Asyl berufen. Die Folge: In vielen Prüfungsverfahren spielt der Fluchtweg immer noch eine größere Rolle als die inhaltlichen Fluchtgründe der Antragsteller. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht die Drittstaatenregelung und das "Konzept der normativen Vergewisserung" für verfassungsgemäß erklärt [BVerfGE 94, 49 (87)]. Dennoch ist in bestimmten Fallkonstellationen eine Kettenabschiebung zurück in den Herkunftsstaat und damit eine Verletzung des *Refoulement*verbotes nicht ausgeschlossen [vgl. JRS 2002: Fußnote 14].

---

<sup>14</sup>Vgl. § 49 Abs. 5 AufenthG: "Zur Bestimmung des Herkunftsstaates oder der Herkunftsregion des Ausländers kann das gesprochene Wort des Ausländers auf Ton- oder Datenträger aufgezeichnet werden."

Die geäußerten Bedenken sind aktueller denn je, insbesondere im Hinblick auf die Situation nach dem EU-Beitritt der zehn neuen Mittel- und Osteuropäischen Staaten zum 1.5.2004: Die Europäische Union wird nun umgeben von Staaten, die für ihre Menschenrechtsverletzungen bekannt sind wie etwa Russland, Weißrussland, Ukraine oder Albanien. Sie alle haben zwar die Flüchtlingskonvention ratifiziert, es bestehen aber ernsthafte Zweifel an deren Willen und Vermögen, ihren Verpflichtungen in angemessener Weise nachzukommen. All dies ist umso bedenklicher als in der aktuellen Fassung der einschlägigen EU-Verfahrensrichtlinie vorgesehen ist, jene Staaten ausdrücklich zu "Sicheren Drittstaaten" zu erklären [vgl. Pro Asyl: 2-8].

Daneben gibt weitere Gründe, die annehmen lassen, dass Flüchtlinge auch weiterhin diese Staaten bestenfalls durchqueren und eine illegale Einreise z.B. nach Deutschland versuchen werden: Vor allem, wenn in Deutschland Verwandte und Bekannte von ihnen wohnen (und sie keine sozialen Beziehungen zu diesen Drittstaaten haben) sowie die dort generell katastrophale Lage auf den Arbeitsmärkten (s.u. II/4.)<sup>15</sup>.

Ein unerlaubter Aufenthalt in Deutschland nach unerlaubter Einreise durch einen Sicheren Drittstaat legt sich umso mehr nahe angesichts der zahlreichen Rückübernahmeabkommen, die bilateral durch Deutschland bzw. multilateral seitens der EU für alle Mitgliedstaaten mit Drittländern abgeschlossen werden<sup>16</sup>.

### 3.3. Symbolwert der neuen Abschiebungsverbote [§ 60 AufenthG]

Als Verbesserung im Flüchtlingsschutz wird insbesondere das "Verbot der Abschiebung" in § 60 Abs. 1 AufenthG bei nichtstaatlicher oder geschlechtsspezifischer Verfolgung gepriesen. Der 'Verbesserungsgrad' reduziert sich drastisch bei näherem Hinschauen: Zunächst ist diese Verbesserung nicht dem deutschen Gesetzgeber zugute zu halten, sondern dem Zwang, EU-Recht umzusetzen. Bereits dargelegt wurde, dass anderweitige Regelungen und Maßnahmen viele Menschen abhalten, überhaupt legal in den Genuss dieser Schutzbestimmungen zu kommen, z.B. die im Zuge der Terrorismusbekämpfungs-Gesetzgebung verschärften Visa- und Einreisebestimmungen (s.o. II/1.1.), *Carrier Sanctions* (s.o. II/1.3.) sowie die weiter gültige Sichere Drittstaaten-Regelung (s.o. II/3.2.).

Selbst jene, die es dennoch nach Deutschland schaffen, können von dem oben genannten

---

<sup>15</sup>Dieser Fakten ist sich die Europäische Kommission etwa bewusst. Im Zuge der angestrebten 'Vergemeinschaftung' der Zuwanderungs- und Asylpolitik schlug diese im Hinblick auf die Sichere Drittstaaten vor, dass der Asylantrag eines Flüchtlings

"nicht ausschließlich mit der Begründung abgelehnt werden (sollte), dass der Betreffende in einem anderen Staat um Asyl nachsuchen kann. Die EXCOM-Schlussfolgerung Nr. 15 (XXX) von 1979 enthält einen Hinweis auf die Beziehung zum Drittland (Erteilung eines Visums, vorheriger Aufenthalt usw.) und persönliche Bindungen (zum Beispiel Anwesenheit von Familienangehörigen). Als Verbindung ist auch ein vorheriger Aufenthalt anzusehen, in dessen Verlauf der Betreffende den Schutz der Behörden in Anspruch nehmen konnte. Diesen Aspekt sollte der Mitgliedstaat im Einzelfall entsprechend der nationalen Rechtsprechung prüfen, wobei unter anderem Dauer und Art des Aufenthalts zu berücksichtigen sind" [*Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft*. KOM(2000) 578 endgültig. Brüssel, 20.9.2000, S. 22].

<sup>16</sup>Darunter fallen etwa Staaten wie Pakistan, Russland, Ukraine, Albanien, Algerien, die Volksrepublik China, die Türkei oder Vietnam [Pro Asyl: 10+11]

"Verbot der Abschiebung" ausgeschlossen werden: Nach § 60 Abs. 8 AufenthG genießt jene Person diesen Abschiebungsschutz nicht, die aus "schwerwiegenden Gründen als eine Gefahr für die Sicherheit der BRD anzusehen ist oder eine Gefahr für die Allgemeinheit bedeutet" - erneut weit dehbare Begriffe. Angesichts der möglichen Folgen für den Betroffenen müsste garantiert sein, dass bei einer Bewertung der Gründe als "schwerwiegend" sowie der Größe der Gefahr dessen schutzwürdige Interessen ausreichend berücksichtigt werden. Ein solcher klarstellender Hinweis ist im Gesetzestext nicht enthalten, Flüchtlingen kann aber so ein rechtlich schwächerer Status zugewiesen werden. Auch stellt sich die Frage, inwieweit diese Vorschrift notwendig ist angesichts der anderweitig im Gesetz eröffneten Möglichkeit [§ 55 AufenthG], bei einer Gefährdung der Sicherheit nach Abwägung aller Interessen den Betroffenen ausweisen zu können.

#### 3.4. Ausschluss von Nachfluchtgründen [§ 28 AsylVfG]

Des weiteren enthält das Asylverfahrensgesetz einen neuen Ausschlussgrund vom Abschiebungsschutz nach § 60 Abs. 1 AufenthG. Nach diesem heißt nämlich § 28 Abs.2 AsylVfG ab sofort

"Stellt der Ausländer nach Rücknahme oder unanfechtbarer Ablehnung eines früheren Asylantrages erneut einen Asylantrag und stützt er sein Vorbringen auf Umstände im Sinne des Absatzes 1, die nach Rücknahme oder unanfechtbarer Ablehnung seines früheren Antrages entstanden sind, und liegen im Übrigen die Voraussetzungen für die Durchführung eines Folgeverfahrens vor, kann in diesem in der Regel die Feststellung, dass ihm die in § 60 Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes bezeichneten Gefahren drohen, nicht mehr getroffen werden."

Dies heißt im Klartext: "Selbstgeschaffene Nachfluchtgründe" sollen kein "kleines Asyl" mehr begründen, ein Abschiebungsverbot bei politischer Verfolgung folgend § 60 Abs. 1 AufenthG wird "in der Regel" ausgeschlossen. Nur das, was im erstem Antrag zur Sprache gebracht wurde, ist entscheidungsrelevant. Dass aber gerade für besonders benachteiligte Flüchtlinge im Hinblick auf das erste Verfahren ernsthafte Probleme bestehen, wurde oben (II/2.1.) bereits dargelegt. Mit dieser Bestimmung wird zugleich begrüßenswertes (v.a. friedliches) exilpolitisches Engagement für Veränderungen im Herkunftsland 'bestraft'. Dies ist umso bedauerlicher, da die Wiederherstellung menschenwürdiger Lebensbedingungen in den Herkunftsländern der Hauptanreiz für Flüchtlinge ist, freiwillig zurückzukehren. Diese Neuerung im Zuwanderungsgesetz stellt eine drastische Einschränkung des bisher nach § 51 AuslG möglichen Schutz dar und trägt dem Schutzgebot vor einer möglichen Verfolgung im Fall der Rückkehr nicht mehr angemessen Rechnung.

#### 3.5. Aussetzung und Überprüfung von Asylentscheidungen [§§ 11a+73 AsylVfG]

Das Asylverfahrensgesetz beinhaltet zwei neue Instrumente, die es dem Staat ermöglichen, Schutzverpflichtungen auszuweichen: In 11a AsylVfG wird die "Vorübergehende Aussetzung von Entscheidungen" eingeführt mit den Worten:

"Das Bundesministerium des Innern kann Entscheidungen des Bundesamtes nach diesem Gesetz zu bestimmten Herkunftsländern für die Dauer von sechs Monaten

vorübergehend aussetzen, wenn die Beurteilung der asyl- und abschiebungsrelevanten Lage besonderer Aufklärung bedarf. Die Aussetzung nach Satz 1 kann verlängert werden."

Selbst wenn dieser Paragraph 'nur' "eine klarstellende Rechtsgrundlage für die schon seit längerem praktizierte Aussetzung von Asylverfahren zu bestimmten Herkunftsländern" [ZuWGE: 100] schafft, eröffnet sich dadurch nun erst recht die Möglichkeit, per Anweisung aussichtsreiche Asylverfahren auszusetzen. Wegen der Möglichkeit, diese Entscheidung über sechs Monate hinaus zu verlängern, kann quasi gewartet werden, bis sich die Lage im Heimatland so verändert hat, dass eine Abweisung des Asylantrages möglich wird<sup>17</sup>.

Sollte dies aus welchen Gründen auch immer nicht möglich sein oder nicht funktionieren, so wird in § 73 Abs. 2a AsylVfG festgelegt, dass ein zuerkannter Asylstatus nach drei Jahren zu überprüfen ist<sup>18</sup>. An der genauen Bedeutung dieses Passus scheiden sich derzeit (noch) die Interpreten: Rechtfertigt diese Formulierung eine *einmalige* Überprüfung, die dann endgültig gilt, oder ermöglicht sie eine periodische Überprüfung alle drei Jahre, und zwar so lange, bis der Status aberkannt werden kann? Dies wird die Praxis erweisen.

#### 4. Unrealistische Gestaltung der Familienmigration

##### 4.1. Inkonsequente Nachzugsregelung von 'Kindern' [§ 32 AufenthG]

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes ist "Familie" im Sinne von Art. 6 Grundgesetz die Gemeinschaft von Eltern und Kindern *ohne* Rücksicht darauf, ob diese volljährig und schon aus dem Haushalt ausgeschieden sind oder noch minderjährig und von den Eltern abhängen [BVerfGE 57, 170]. Nicht umfasst sei allerdings die Generationen-Großfamilie [BVerfGE 48, 327]. Dieser Leitgedanke der Kernfamilie ist im Zuwanderungsgesetz nicht konsequent umgesetzt: Je nach Status der Eltern, nach Sprachkenntnissen des Kindes bzw. danach, ob das Kind gemeinsam mit den Eltern eingereist ist, ist die Grenze für den Nachzug laut § 32 AufenthG sowohl 16 als auch 18 Jahre, und zwar nicht abhängig von der Qualifikation der Kinder, sondern von der Qualifikation der Eltern. Denn für die 16- bis 18-jährigen Kinder von Personen mit einer Niederlassungserlaubnis ist auch der Nachzug außerhalb des Familienverbundes möglich, ohne dass sie über Deutschkenntnisse verfügen müssen. An dieser Stelle ist zu fragen, welches Familienbild einer Regelung zugrunde liegt, nach der die Kinder von Hochqualifizierten besser gestellt werden als sonstige Kinder. Dies dürfte ein Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz sein. Zudem ignoriert diese Regelung eine Bestimmung in Art. 5 der UN-Konvention über die Rechte des Kindes. Dort heißt es: "Die Vertragsstaaten achten die Aufgaben, Rechte und Pflichten der Eltern ... das Kind bei der Ausübung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte in einer seiner Entwicklung entsprechenden Weise angemessen zu leiten und zu führen". Im Fall des Zuwanderungsgesetz

---

<sup>17</sup>Hier wird auf entsprechende Ausführungen und Verbesserungen auf S. 15 der Gemeinsamen Stellungnahme von amnesty international, der Arbeiterwohlfahrt u.a. verwiesen, die R. Marx zum *Referentenentwurf* für das Zuwanderungsgesetz geschrieben hat.

<sup>18</sup>"Die Prüfung, ob die Voraussetzungen für einen Widerruf nach Absatz 1 oder eine Rücknahme nach Absatz 2 vorliegen, hat spätestens nach Ablauf von drei Jahren nach Unanfechtbarkeit der Entscheidung zu erfolgen. Das Ergebnis ist der Ausländerbehörde mitzuteilen. Ist nach der Prüfung ein Widerruf oder eine Rücknahme nicht erfolgt, so steht eine spätere Entscheidung nach Absatz 1 oder 2 im Ermessen."

setzt sich der Gesetzgeber an die Stelle der Eltern, indem er festlegt, was dem Kindeswohl dient und was nicht: Ein Jugendlicher, der nicht schon im Heimatstaat Deutsch lernt, darf nicht zu Eltern(-teilen) mit einer Aufenthaltserlaubnis kommen. Zwar kann Kindern nach § 32 Abs. 4 AufenthG auch abweichend von den in § 32 Abs. 2+3 AufenthG dargelegten Kriterien eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, das Bundesinnenministerium beeilte sich aber mit der Klarstellung, dass etwaige Spielräume restriktiv gehandhabt werden<sup>19</sup>.

#### 4.2. Mangelhafte Nachzugsregelung für sonstige Angehörige [§§ 29f.+36 AufenthG]

Ganz ausgenommen von der Möglichkeit des Familiennachzugs sind Angehörige von Personen, die aus tatsächlichen Gründen nicht ausreisen können und deshalb eine Aufenthaltserlaubnis erhalten. Begründet wird dies mit dem vorübergehenden Charakter des Aufenthaltes bzw. der bestehenden Ausreisepflicht<sup>20</sup>. Leider bleibt dabei außer Acht, dass tatsächliche Ausreisehindernisse keineswegs stets nur ein oder zwei Jahre dauern. Die Altfallregelung der Innenministerkonferenz vom 19.11.1999 zeigt dies: Damals erschien eine Regelung auch für Personen notwendig, die sich seit mindestens 10 Jahren mit einer Duldung in Deutschland aufhielten und aus tatsächlichen Gründen nicht ausreisen konnten. In solchen Fällen wäre nach dem Gesetzentwurf ein Nachzug erst möglich, wenn das hier lebende Familienmitglied eine Niederlassungserlaubnis erhält - was frühestens nach sieben Jahren der Fall sein wird, aber auch dann noch im Ermessen der Behörde steht [§ 26 Abs. 4 AufenthG]. Da § 29 AufenthG die allgemeinen Voraussetzungen für den Familiennachzug regelt, verleiht auch § 30 Abs.1 Nr.4 AufenthG in diesen Fällen keinen Anspruch auf Ehegattennachzug, so lange nur die Aufenthaltserlaubnis erteilt wurde. Es fehlt somit an einer Ausnahmeregelung, die darauf Rücksicht nimmt, ob der Aufenthalt so lange dauert, dass eine weitere Trennung nicht mehr zugemutet werden kann.

Regelungen bezüglich eines Familiennachzugs spielen im Kontext der illegalen Einreise eine besonders große Rolle. Ein wichtiger Grund für die gezielte unerlaubte Einreise in bzw. den unerlaubten Aufenthalt in einem bestimmten Land ist der Wunsch nach Herstellung von Familieneinheit. Illegale Aufenthaltsverhältnisse entstehen in diesem Kontext gerade dadurch, dass legale Zuwanderungsmöglichkeiten für Migranten nicht möglich, undurchschaubar oder langwierig sind oder weil kulturtypische Eheschließungen - z.B. vor einem Imam - in Deutschland nicht anerkannt werden. Darüber hinaus ist zu bedenken, dass das 'Familienverständnis' von Menschen aus nicht-europäischen Kulturkreisen über die Kernfamilie hinausgeht. Es umfasst, neben Kindern (älter als 16 Jahre) und (Groß-)Eltern, auch Onkel, Tanten, Nichten, Neffen etc. Oft werden (illegale) Migrationsprojekte entlang solcher Verwandtschaftslinien organisiert<sup>21</sup>.

Hinsichtlich eines derartig erweiterten Familienverständnis in nichteuropäischen Kulturen bemerkt § 36 AufenthG nur recht lapidar, dass "sonstigen Familienangehörigen eines Ausländers" der Nachzug erlaubt werden "kann", wenn es "zur Vermeidung einer außergewöhnlichen Härte erforderlich ist". Angesichts einer solchen Rechts- und Verfahrenslage ist zu er-

---

<sup>19</sup>BMI Stellungnahme zum Zuwanderungsgesetz vom 18.6.2004, S. 3: Bei Kindernachzug gilt "restriktive Ermessensregelung".

<sup>20</sup>§ 29 Abs. 3 S.2 AufenthG, vgl. ZuwGE: 76 (Bezug nehmend auf § 25 Abs. 4+5 AufenthG). Nicht ganz eindeutig ist, ob sich das Kriterium des vorübergehenden Aufenthaltes auch auf § 25 Abs.5 oder nur auf Abs.4 AufenthG bezieht.

<sup>21</sup>Alt 1999a: II/3.+II/11.1.4. sowie Alt 2003 III/2.+3., VI/2.3.

warten, dass, in bestimmten Problemkonstellationen Interessenten an einer Familienzusammenführung auch künftig davon absehen werden, die geforderten Nachweise bzw. Verpflichtungserklärungen zu erbringen und eine Erlaubnis zu beantragen und es zu einer verstärkte illegalen Familienmigration kommen wird. Wie Felderkenntnisse aus München und Berlin nahe legen, werden aus den vorstehenden Gründen inzwischen (wieder) Eltern und sonstige Angehörige von hier lebenden Migranten ohne Erlaubnis aus Bosnien und dem Kosovo nach Deutschland geholt, da diese dort aufgrund des sehr schleppenden Wiederaufbaus keine realistische Existenzgrundlage haben. Eine Variante ist bei Türken zu beobachten, wo etwa Eltern der aus dem Ausland geheirateten Braut ohne Erlaubnis 'nachgeholt' werden [vgl. Alt 2004].

### *5. Fehlende Regelungen bei der Arbeitsmigration<sup>22</sup>*

Das Zuwanderungsgesetz beansprucht in seinem Titel, Zuwanderung steuern und begrenzen zu wollen. Es fällt aber auf, dass ganze Bereiche unerlaubter Einreise und unerlaubten Aufenthalts gar nicht angesprochen werden. Im Gegensatz zu den Vorschlägen der Unabhängigen Kommission Zuwanderung und den vor dem 11.9.2001 vorgelegten Zuwanderungskonzeptionen der politischen Parteien überraschen die mageren Ausführungen zum Thema "Aufenthalt zum Zweck der Erwerbstätigkeit" [§§ 18, 19 und 21 AufenthG]. Geblieben sind im Kern Bestimmungen, die eine Anwerbung und Zulassung von Hochqualifizierten und Selbstständigen regeln.

#### 5.1. Keine Regelung für niedrig bzw. unqualifizierte sowie befristete Arbeitsmigration

Empirische Forschung belegt nicht nur für Deutschland, dass gerade im Bereich der niedrig- und geringqualifizierten Beschäftigung illegale Ausländerbeschäftigung mit der damit verbundenen Ausbeutung in hohem Ausmaß stattfindet. Darüber hinaus legen Erkenntnisse nahe, dass bestimmte Branchen in diesem Bereich, gerade im Zeitalter der Globalisierung und Deregulierung, ohne die Beschäftigung illegaler, williger und billiger Arbeitskräfte überhaupt nicht mehr überlebensfähig wären. Wichtige Beschäftigungsfelder sind etwa Bau, Landwirtschaft, Reinigungs-, Hotel- und Gaststättengewerbe, private Alten- und Krankenpflege. Alle verfügbaren Erkenntnisse zeigen, dass auch in Deutschland, gerade angesichts der demographischen Entwicklungen, in diesen Sektoren ein Bedarf an geringqualifizierten Arbeitskräften besteht, der nicht durch deutsche Arbeitslose befriedigt werden kann. Hier kann angenommen werden, dass bei unveränderten bzw. nur einseitig (repressiv) veränderten Rahmenbedingungen auch zukünftig viele 'Illegale' tätig sein werden.

Ebenso wäre folgendes in den Überlegungen zum Zuwanderungsgesetz von Bedeutung gewesen: Eine beachtliche Anzahl 'Illegaler' kommt mit der Absicht eines vorübergehenden Aufenthalts nach Deutschland, um Geld für ein bestimmtes Projekt zu verdienen, etwa ein eigenes Haus, eine Wohnung, ein Geschäft, die Tilgung von Schulden, die finanzielle Absicherung einer Operation, eines Kur- oder Krankenhausaufenthalts. Erst aufgrund der hier vorgefundenen Lebens-, Beschäftigungs- und vor allem Ausbeutungsverhältnisse verlängert sich dann bei vielen der Aufenthalt. Um hier mehr Berechenbarkeit zu erreichen, wären befristete

---

<sup>22</sup>Vgl. hierzu ausführlich Alt 2002

Beschäftigungsverhältnisse sinnvoll gewesen, in Verbindung mit Vorkehrungen, die eine Rückkehr nach Ablauf der befristeten Arbeitszeit sicherstellen.

Die Abwesenheit von Regelungen in diesen Bereichen gibt Anlass zum Verdacht, dass die Gesetzesvorlage am Jetztzustand nicht rütteln will und der Devise folgt: 'Die, die ohnehin unerlaubt kommen und hier (unerlaubt) arbeiten, mögen dies weiter tun - wir müssen uns um die kümmern, die erst eine Einladung brauchen, bevor sie sich auf den Weg machen.' Anders gesagt: Die Abwesenheit von Regelungen nähren den Eindruck, dass man diese Bereiche auch weiterhin den dort aufgrund operierender 'Angebot-und-Nachfragemechanismen' tätigen 'Illegalen' überlassen will - ohne sich aber um eine Stärkung von deren Rechten zu kümmern.

## 5.2. Verzicht auf Steuerung nach § 20 AufenthGE

Der ursprünglich in der Koalitionsvorlage enthaltene § 20 AufenthGE wurde auf Druck der Union gestrichen. Dadurch begibt man sich (perspektivisch) wichtiger migrationspolitischer Steuerungsinstrumente, die illegale Zuwanderung deutlich hätten verringern können:

Neben den Zulassungskriterien Ausbildung, Berufserfahrung, Alter und Sprachkenntnissen war in § 20 Abs. 3 Nr. 5 AufenthGE [vgl. ZuwGE: 71] auch das Vorhandensein von (gut integrierten) Verwandten in Deutschland als Zulassungserteilungskriterium festgeschrieben - womit der oben (v.a. II/4.2.) erwähnte Faktor familiär-verwandtschaftlicher Migrationsbrückenköpfe in migrationspolitische Steuerungsbemühungen hätte integriert werden können. Konkret: Migrationsbewegungen, die aufgrund vorhandener Migrationsbereitschaft ohnehin mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit stattfinden, hätten so in legalen Strukturen eingefangen werden; die schon in Deutschland lebenden Verwandten und Bekannten hätten zudem den Neuankömmlingen bei der Erstorientierung und dem Sprachelernen helfen können - ein Pluspunkt unter dem Integrationsleitziel und dem Aspekt hier auftretender Kostenminimierung<sup>23</sup>.

Außerdem hätte man mit diesem Instrument dem komplexen Charakter von Zwangsmigrationsbewegungen prinzipiell Rechnung tragen können, etwa der immer größeren Trennschärfe zwischen Fluchtmigration aus Gründen politischer, rassischer usw. Verfolgung und Diskriminierung einerseits, und erzwungener (da ohne sonstige Alternative) Migration aus wirtschaftlichen Zwangslagen andererseits. In § 20 Abs. 3 Nr. 6 AufenthGE wurde die Situation im "Herkunftsland" als Zulassungserlaubniskriterium aufgeführt. Zwar lässt die Erwähnung ebenso wie die Begründung zu diesem Paragraphen [ZuwGE: 71] offen, was genau darunter zu verstehen gewesen wäre, aber man hätte hier auch Faktoren berücksichtigen können wie Armut, 'bad governance' und andere menschenrechtlich bedenkliche Zustände.

## *6. Verschärfte und erleichterte Ausweisung*

All jenen, die sich unerlaubt in Deutschland aufhalten, drohen aufenthaltsbeendende Maßnahmen - egal, ob sie als Flüchtling, Familienangehörige oder Arbeitnehmer gekommen sind. Zunächst ist festzustellen, dass diesbezüglich eine Reihe bedenklicher und umstrittener Rege-

---

<sup>23</sup>vgl. auch Alt 1999a: II/2.+II/3. und Alt 2001b: III/2.1.

lungen des bisherigen Ausländerrechts beibehalten und auf angemahnte Verbesserungen verzichtet wurde, etwa § 59 Abs.4 AufenthG (bisher § 70 Abs.3 AuslG). In ihr geht es um die formelle Präklusion von Gründen, die der Abschiebung entgegenstehen, aber erst nach Unanfechtbarkeit der Abschiebungsandrohung vorgebracht werden. Die Vorschrift ist in der Rechtswissenschaft aus nachvollziehbaren Gründen umstritten und wird teilweise für verfassungswidrig gehalten<sup>24</sup>. Dennoch ist sie in das neue Aufenthaltsgesetz übernommen und trägt weiter zur Verunsicherung von Menschen bei.

### 6.1. Neue Ausweisungsgründe, Mitwirkungspflichten [§§ 54, 55 AufenthG]

Darüber hinaus eröffnet das Gesetz neue Ausweisungsgründe, die flüchtlingstypische Situationen eher ausnützen als diesen Rechnung zu tragen. Ohne Ansehen der Hintergründe gibt es Verschärfungen bei der Regelausweisung nach § 54 Abs. 6 AufenthG. Diese droht jenen, die in

"einer Befragung, die der Klärung von Bedenken gegen die Einreise oder den weiteren Aufenthalts dient, der deutschen Auslandsvertretung oder der Ausländerbehörde gegenüber frühere Aufenthalts in Deutschland oder anderen Staaten verheimlicht oder in wesentlichen Punkten falsche oder unvollständige Angaben über Verbindungen zu Personen machen...."

Was aber tut ein Migrant, der nach einer Abschiebung wieder nach Deutschland möchte, weil er - z.B. - im Herkunftsland nicht mehr Fuß fassen kann, dessen Angehörigen in Deutschland leben (s.o. II/4.2.), dessen Asylverfahren nach dem bisherigen Recht erfolglos war und der deshalb ausgewiesen wurde, dessen Antrag aber nach neuem Recht erfolgreich wäre usw.?

Ein weiterer Ausweisungsgrund wurde in § 54 Nr. 5 i.V.m. § 5 Abs. 4 AufenthG eingeführt. Er ermöglicht die Ausweisung, wenn die freiheitliche demokratische Grundordnung gefährdet ist, aber auch wenn bei der Verfolgung politischer Zielen zu Gewaltanwendung aufgerufen wurde. Das Bundesjustizministerium hat in seiner Stellungnahme zum ersten Entwurf des Terrorismusbekämpfungsgesetz die Weite und Unbestimmtheit dieser Vorschrift kritisiert: Vom Wortlaut seien nicht nur terroristische Gewalttaten erfasst, sondern auch kritische Äußerungen z.B. gegen Menschenrechtsverletzungen [BMJ: 21+24].

Ähnlich folgenreich kann die Handhabung der Ermessensausweisungen nach § 55 Abs. 2+6 AufenthG sein. Abs. 2 Nr. 1 bestimmt, dass ein Ausländer ausgewiesen werden kann, wenn er

"in Verfahren nach diesem Gesetz oder zur Erlangung eines einheitlichen Sichtvermerks... falsche oder unvollständige Angaben zum Zwecke der Erlangung eines Aufenthaltstitels gemacht oder trotz bestehender Rechtspflicht nicht an Maßnahmen der ... Behörden im In- und Ausland mitgewirkt hat".

Freilich muss erneut gefragt werden: Wie sonst kann ein Flüchtling die vorstehend kommen-

---

<sup>24</sup>vgl. GK-AuslR § 70 Rz. 1, 8 (Sept. 92)

tierten Bestimmungen von § 54 AufenthG umgehen? Wer trotz alledem gute Gründe hat, nach Deutschland zu gehen, wird weiterhin versuchen, mit falschen Identitäten oder der Vortäuschung falscher Einreisezwecke ein Visum zu bekommen.

§ 55 Abs. 6+7 AufenthG schließlich ermöglicht eine Ausweisung im Fall von Sozialhilfebezug, selbst wenn diese Sozialhilfe nur 'ergänzend' ist, d.h. falls z.B. das durch Lohnarbeit verdiente Gehalt nicht für die Versorgung einer Familie ausreicht<sup>25</sup>.

### 6.2. Schwache Position im Ausweisungsverfahren [§§ 49, 82+84 AufenthG]

Eine Einschränkung von Schutz stellt ferner § 84 Abs. 2 AufenthG dar: Im Falle einer Ausweisung haben Widerspruch und Klage keine aufschiebende Wirkung. Der Betroffene ist auf den unsicheren Weg des Eilverfahrens verwiesen, in dem nur eine summarische Prüfung des Falles erfolgt.

§ 49 Abs. 1 AufenthG<sup>26</sup>, vor allem aber § 82 Abs. 4 AufenthG verpflichtet den Ausländer zur Kooperation in seinem Ausweisungsverfahren. In letzterem heißt es:

"Soweit es zur Vorbereitung und Durchführung von Maßnahmen nach diesem Gesetz und nach ausländerrechtlichen Bestimmungen in anderen Gesetzen erforderlich ist, kann angeordnet werden, dass ein Ausländer bei der zuständigen Behörde sowie den Vertretungen des Staates, dessen Staatsangehörigkeit er vermutlich besitzt, persönlich erscheint sowie eine ärztliche Untersuchung zur Feststellung der Reisefähigkeit durchgeführt wird. Kommt der Ausländer einer Anordnung nach Satz 1 nicht nach, kann sie zwangsweise durchgesetzt werden."

Hier wird der alte Witz Wirklichkeit, in dem Polizisten bei einer Kontrolle einen Afrikaner fragen: "Können Sie sich ausweisen", woraufhin dieser antwortet: "Muss man das jetzt schon selbst tun?" Folge wird sein, dass eine Reihe von Personen lieber untertauchen wird als auf die zwangsweise Vorführung zu warten.

### 6.3. Ausreisezentren und Abschiebungshaft [§§ 58-62 AufenthG]

Neu im Hinblick zur bisherigen Rechtslage ist die in § 61 Abs. 2 AufenthG eröffnete Ermöglichung zur bundesweiten Einrichtung so genannter Ausreisezentren. In diesen "soll durch Betreuung und Beratung die Bereitschaft zur freiwilligen Ausreise gefördert und die Erreichbarkeit für Behörden und Gerichte sowie die Durchführung der Ausreise gesichert werden." Hier wird die gesetzliche Grundlage für etwas formuliert, das bisher schon in einigen Bundesländern praktiziert wird. Ausreisepflichtige Personen können verpflichtet werden, in einer Ausreiseeinrichtung zu wohnen.

---

<sup>25</sup>Ein Ausländer kann insbesondere ausgewiesen werden, wenn er "6. für sich, seine Familienangehörigen oder für sonstige Haushaltsangehörige Sozialhilfe in Anspruch nimmt, 7. Hilfe zur Erziehung außerhalb der eigenen Familie oder Hilfe für junge Volljährige nach dem Achten Buch Sozialgesetzbuch erhält;..."

<sup>26</sup>"(1) Jeder Ausländer ist verpflichtet, gegenüber den mit dem Vollzug des Ausländerrechts betrauten Behörden auf Verlangen die erforderlichen Angaben zu seinem Alter, seiner Identität und Staatsangehörigkeit zu machen und die von der Vertretung des Staates, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt oder vermutlich besitzt, geforderten und mit dem deutschen Recht in Einklang stehenden Erklärungen im Rahmen der Beschaffung von Heimreisedokumenten abzugeben."

Bei der Formulierung des § 61 AufenthG ist unklar, wie lange Personen verpflichtet werden können, in diesen Einrichtungen zu leben. Nach wie vor steht zu befürchten, dass auch Personen davon betroffen sind, für die Abschiebungsverbote bestehen oder die die Passbeschaffung nicht beschleunigen können. Wie selbstständig ist die Lebensgestaltung in diesen Ausreiseeinrichtungen? Welchen Charakter hat die vorgesehene Beratung und Betreuung, wenn man bedenkt, dass es sich um eine Pflichtberatung handelt? Durch Erfahrungsberichte über bestehende Einrichtungen dieser Art werden Zweifel auch daran geweckt, ob der Umgang mit den 'Insassen' ethisch und rechtlich vertretbar ist. Laut Bericht des Flüchtlingsrates Niedersachsen werden z.B. unregelmäßig die Zimmer durchsucht, um Hinweise auf die Herkunft des Betroffenen zu erlangen. Durch Beschäftigungsverbote - auch von Deutschkursen oder gemeinnütziger Arbeit - sowie durch Vollverpflegung und den Entzug jeglichen Bargeldes sind die Betroffenen zur absoluten Untätigkeit verurteilt<sup>27</sup>. Durch Letzteres, in Verbindung mit dem Verbot, sich außerhalb eines bestimmten Radius (Stadt) aufzuhalten, können die Ausreisezentren zu einer Art Haft werden, die allerdings ohne richterliche Anordnung erfolgt.

Schließlich ist die Bestimmung in § 84 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG zu bedenken, nach der ein Widerspruch gegen die Einweisung in ein Ausreisezentrum keine aufschiebende Wirkung hat. Entsprechend hat der Migrant, der eine solche Einweisung erhält, nur die Wahl zwischen sofortigem Untertauchen oder (vorerst) Gehorchen mit Offenhaltung der Untertauchoption.

Bei einer Beurteilung, ob diese Einrichtungen zweckmäßig sind, kann und muss auf die Erfahrungsberichte über bereits bestehende Zentren in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz zurückgegriffen werden. Die Antwort auf eine Kleine Anfrage im niedersächsischen Landtag etwa belegt Zweifel an der Effektivität dieser Zentren: Modellversuche in Niedersachsen ergaben, dass von 227 Flüchtlingen, die Einrichtungen in Oldenburg und Braunschweig zugewiesen wurden, 10% abgeschoben werden konnten, 40% jedoch untertauchten<sup>28</sup>. Erfahrungen in Minden-Lübbecke (Nordrhein-Westfalen) ergaben, dass 16,2% der dort Zugewiesenen nachweislich ausreisten (inkl. Abschiebungen), 34,8% aber untertauchten [vgl. Kreusel]. Auf diesem Hintergrund könnte vermutet werden, dass eine wichtige Absicht des Gesetzgebers war und ist, das wichtigste Ergebnis dieser Modellprojekt bundesweit zu ermöglichen: Das massenhafte Untertauchen von Menschen.

Keine Verschlechterung zum Jetztzustand ist beim Bereich der Abschiebungshaft und Abschiebungspraxis zu erkennen, aber eben auch keine Verbesserung. Hier war die Bundesregierung nicht Willens und/oder in der Lage, die Vereinbarung des Koalitionsvertrages 1998 umzusetzen, wonach die Dauer der Abschiebungshaft im Lichte der Verhältnismäßigkeit zu überprüfen sei.

Auch wird hier ein altbekannter Illegalisierungsmechanismus beibehalten: Nach § 59 Abs. 3 AufenthG stehen "dem Erlass der Androhung ... das Vorliegen von Abschiebungsverböten nicht entgegen...". Gerade Personen, die der Sprache nur mangelhaft mächtig sind und denen nur selten ausreichende Beratungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen, werden ein solches Papier erhalten, "Abschiebung" lesen, in Panik geraten und untertauchen. Die Abschiebung muss im Gegensatz zur aktuellen Rechtslage nach einem Jahr nicht erneut angedroht werden,

---

<sup>27</sup>Bestandsaufnahme: Flüchtlinge in Niedersachsen, FLÜCHTLINGSRAT 71/72, S. 75 ff.

<sup>28</sup>Antwort auf die Kleine Anfrage vom 10.7.2001, Niedersächsischer Landtag Drs. 14/1951

was die Unsicherheit der Menschen erhöhen wird. Diese Beibehaltung trotz aller Warnungen verleitet zu dem Schluss, dass der Gesetzgeber diese Reaktion von Migrant\*innen dulden, wenn nicht sogar fördern will.

#### 6.4. Aussetzung der Abschiebung/ Duldung [§§ 60a, 23+25 AufenthG]

Die Aussetzung der Abschiebung ist § 60a AufenthG geregelt. Seitens der Politik wird als Erfolg gefeiert, dass hier die Kettenduldung abgeschafft wird. Das ursprüngliche Ziel war, dass die Änderungen erlauben würden, "eine bessere aufenthaltsrechtliche Differenzierung zwischen schutzbedürftigen Personen und denjenigen, die ihrer Ausreisepflicht rechtsmissbräuchlich nicht nachkommen" treffen zu können [ZuwGE: 60]. Ob diese Differenzierung auf der Grundlage des § 25 Abs.3 bis 5 AufenthG wirklich gelingen bzw. sichergestellt werden kann, ob also tatsächlich derjenige, der nicht ausreisen und dies selbst nicht ändern kann, einen Aufenthaltstitel erhalten wird, darf kräftig bezweifelt werden.

Zwar wird in § 25 Abs. 3 AufenthG festgelegt, dass jenen Ausländern, bei denen individuell "die Voraussetzungen für die Aussetzung der Abschiebung nach § 60 Abs. 2, 3, 5 oder 7 vorliegen", eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden "soll" (was prinzipiell eine Verbesserung zum bisherigen "kann" darstellt). Gleich werden hiervon jene ausgeschlossen, bei denen "die Ausreise in einen anderen Staat möglich und zumutbar ist" und die "wiederholt oder gröblich gegen entsprechende Mitwirkungspflichten" verstoßen. Gerade Flüchtlingen, die über keinerlei Unterlagen verfügen, könnten hier zu erwartende Unterstellungen nicht widerlegen.

Ähnlich dürfte es bei der Umsetzung des § 60a AufenthG verlaufen, nach der eine oberste Landesbehörde die Abschiebungen von "Ausländern" und bestimmten "Gruppen" bis zu 6 Monate aussetzen kann(!)<sup>29</sup>. Auch diese Personen können (!) unter die Bestimmungen von § 25 AufenthG Abs. 5 fallen, in dem steht, dass eine Duldung spätestens nach 18 Monaten (bisher 24 Monate) durch eine Aufenthaltserlaubnis ersetzt werden "soll" (eine Verbesserung zum bisherigen "kann")<sup>30</sup>. Aber erneut werden mögliche und großzügig interpretierbare Ausschlussgründe gleich mitgeliefert, wenn es heißt: "Eine Aufenthaltserlaubnis darf nur erteilt werden, wenn der Ausländer unverschuldet an der Ausreise gehindert ist. Ein Verschulden des Ausländers liegt insbesondere vor, wenn er falsche Angaben macht oder über seine Identität oder Staatsangehörigkeit täuscht, oder zumutbare Anforderungen zur Beseitigung der Ausreisehindernisse nicht erfüllt."

Ergo: Zwar wird die Ermessensfreiheit der Behörden an einigen Stellen durch die Ersetzung

---

<sup>29</sup>(1) Die oberste Landesbehörde kann aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland anordnen, dass die Abschiebung von Ausländern aus bestimmten Staaten oder von in sonstiger Weise bestimmten Ausländergruppen allgemein oder in bestimmte Staaten für längstens sechs Monate ausgesetzt wird. Für einen Zeitraum von länger als sechs Monaten gilt § 23 Abs. 1.

(2) Die Abschiebung eines Ausländers ist auszusetzen, solange die Abschiebung aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen unmöglich ist und keine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird.

(3) Die Ausreisepflicht eines Ausländers, dessen Abschiebung ausgesetzt ist, bleibt unberührt.

(4) Über die Aussetzung der Abschiebung ist dem Ausländer eine Bescheinigung auszustellen."

<sup>30</sup>Einem Ausländer, der vollziehbar ausreisepflichtig ist, kann abweichend von § 11 Abs. 1 eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn seine Ausreise aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist und mit dem Wegfall der Ausreisehindernisse in absehbarer Zeit nicht zu rechnen ist. Die Aufenthaltserlaubnis soll erteilt werden, wenn die Abschiebung seit achtzehn Monaten ausgesetzt ist."

bisheriger "kann"-Bestimmung durch "soll"-Bestimmungen eingeschränkt, gleichzeitig ermöglichen so genannte "unbestimmte Rechtsbegriffe" wie etwa "in absehbarer Zeit" oder "unverschuldet" weite Handhabungsspielräume. Entsprechend wird es entscheidend darauf ankommen, wie diese Bestimmungen praktisch umgesetzt und ausgelegt werden. Bisherige Erfahrungen im Umgang mit Geduldeten legen indes nahe, dass Behörden von restriktiven Möglichkeiten großzügig Gebrauch machen werden, d.h. Kettenduldungen oder sie ersetzende "Bescheinigungen" mit den darauf aufbauenden Missständen, vor allem der 'Illegalisierung' der Betroffenen, werden fort dauern oder sich gar verschärfen.

### 7. Härtefallregelung [§ 23a AufenthG]

*Last not least* einige Bemerkungen zur Härtefallregelung<sup>31</sup>. Zugegeben: bislang gab es ein derartiges Instrument nicht im deutschen Ausländerrecht. Ebenfalls zugegeben: 'Illegale' sind vom Genuss dieser Regelung nicht von vornherein ausgeschlossen. Auch hier liegt das Problem aber in der Umsetzung der Bestimmungen, und diese liegt in der Hand der Bundesländer: Sie können diese Regelung umsetzen und entsprechende Kommissionen einrichten - oder auch nicht, eine Absicht, die schon am Tag der Verkündung des Gesetzes das Land Hessen andeutete. In einem Brief des Bundesinnenministeriums an mich heißt es bereits im Oktober 2002 zur Frage des Schutzzumfangs der Härtefallregelung auch für 'Illegale': Die Länderzuständigkeit bringt mit sich, dass die Frage, ob die Härtefallregelung

"auch auf in Not geratene 'Illegale' angewandt werden kann, ... sich ... nicht generell beantworten (lässt)... Welche Einzelfälle in der Praxis als 'dringende humanitäre oder persönliche Gründe' anerkannt werden und wie die Ausländerbehörden das ihnen eingeräumte Ermessen zur Erteilung eines Aufenthaltstitels ausüben werden, lässt sich derzeit noch nicht vorhersehen.

Insgesamt drängt sich mir der Verdacht auf, dass diese Härtefallregelung seitens Politik und Gesetzgeber als eine Art von *catch-all* Lösung für all das vorgesehen ist, was trotz des neuen Gesetzes offen blieb bzw. was das neue Gesetz nicht lösen wird. Jeder einzelne, der sich jenseits der Möglichkeiten, die das neue Zuwanderungsgesetz bietet, als schutzbedürftig und -würdig erachtet, muss dies individuell über diese Kommissionen geltend machen - sofern er in einem Bundesland wohnt, welches diese Gremien eingerichtet hat bzw. dessen Länderregierung das Verfahren, Ausschlussgründe und sonstige Bestimmungen so geregelt hat, dass er oder sie in diesem Bundesland seine Ansprüche überhaupt geltend machen kann.

Hinsichtlich der Härtefallregelung ist ganz besonders zu befürchten, dass es aufgrund der von Bundesland zu Bundesland unterschiedlichen Umsetzungs- und Anwendungspraxis zu einem großen Wirrwar kommen wird. Zynisch könnte man annehmen, dass genau dies der Grund

---

<sup>31</sup>"(1) Die oberste Landesbehörde darf anordnen, dass einem Ausländer, der vollziehbar ausreisepflichtig ist, abweichend von den in diesem Gesetz festgelegten Erteilungs- und Verlängerungsvoraussetzungen für einen Aufenthaltstitel eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird, wenn eine von der Landesregierung durch Rechtsverordnung eingerichtete Härtefallkommission darum ersucht (Härtefallersuchen). Die Anordnung kann im Einzelfall unter Berücksichtigung des Umstandes erfolgen, ob der Lebensunterhalt des Ausländers gesichert ist oder eine Verpflichtungserklärung nach § 68 abgegeben wird..."  
Abs. 2 "ermächtigt" Landesregierungen, eine Kommission einzusetzen sowie "das Verfahren, Ausschlussgründe und qualifizierte Anforderungen an eine Verpflichtungserklärung nach Absatz 1 Satz 2 einschließlich vom Verpflichtungsgeber zu erfüllender Voraussetzungen zu bestimmen sowie die Anordnungsbefugnis nach Absatz 1 Satz 1 auf andere Stellen zu übertragen...."

ist, warum ausgerechnet diese (zumindest prinzipielle) Innovation des Zuwanderungsgesetzes und die im Rahmen dieses Paragraphen von den Ländern zukünftig getroffenen Regelungen nach Art. 15 Abs. 4 Zuwanderungsgesetz bis zum 31.12.2009 befristet wird.

### **III. Sonstiges**

#### *1. Verschärfung der sozialen Lage*

Die soziale Lage vieler Migranten wird sich auch aufgrund einer Änderung im Asylbewerberleistungsgesetz verschlechtern: Nach Artikel 8 (Änderung des Asylbewerberleistungsgesetz) Nr. 3 wird § 2 Abs. 1 AsylbLG, dahingehend geändert, dass nach Ablauf der 36-Monatsfrist von den verbesserten Sozialhilfeleistungen nach BSHG all jene ausgeschlossen werden, die den "Dauer des Aufenthalts ... rechtsmissbräuchlich selbst beeinflusst haben". Auch hier eine Möglichkeit zur Unterstellung, von der - angesichts bisheriger Erfahrung - sicherlich weiter Gebrauch gemacht wird und gegen die sich die Betroffenen kaum werden zur Wehr setzen können.

#### *2. Benachteiligungen für Migranten durch Kostenhaftung*

In § 66 AufenthG (Kostenschuldner, Sicherheitsleistungen) wird in Abs. 1 festgehalten: "Kosten, die durch die Durchsetzung einer räumlichen Beschränkung, die Zurückweisung, Zurückschiebung oder Abschiebung entstehen, hat der Ausländer zu tragen." § 70 AufenthG (Verjährung) Abs. 1 behandelt die Verjährung solcher Kosten, aber nur auf den ersten Blick, denn: In Abs. 2 wird festgelegt, dass "die Verjährung ... unterbrochen (wird), solange sich der Kostenschuldner nicht im Bundesgebiet aufhält oder sein Aufenthalt im Bundesgebiet deshalb nicht festgestellt werden kann, weil er einer gesetzlichen Meldepflicht... nicht nachgekommen ist". Im Klartext: Vor einer erneuten legalen Wiedereinreise, sofern er dies überhaupt wegen einer Befristung der Wiedereinreisesperre beantragen darf [vgl. § 11 AufenthG!], müssen auf alle Fälle die entstandenen Kosten beglichen werden.

Auch der Kostenhaftungsaspekt dürfte bei der Abwägung einer Asylantragstellung negativ zu Buche schlagen und ein weiterer Grund sein, erst gar keinen Asylantrag zu stellen: Angesichts der aktuellen und absehbaren Anerkennungspraxis ist für den Migrant die Wahrscheinlichkeit groß, dass er am Ende eines (wahrscheinlich) aussichtslosen Asylverfahrens mit hohen Kosten belastet wird - obwohl er evtl. noch nicht einmal die Kosten für die Einreiseschleusung bezahlt hat. Auch dies spricht für einen zunächst unerlaubten Aufenthalt mit dem Versuch, durch Schwarzarbeit sofort Geld zu verdienen.

#### *3. Gerechtigkeitslücken*

Die Kostenhaftung bei Migranten ist völlig unverhältnismäßig, wenn man die hier zu erwartenden Ausgaben (Abschiebungshaft, Reisekosten sowie BGS-'Begleitpersonal') in Relation mit dem setzt, was ein 'Illegaler' in Deutschland verdienen kann. Viel gerechter wäre es, wie

nach § 66 Abs. 4 AufenthG auch möglich<sup>32</sup>, wenn solche Kosten komplett dem Arbeitgeber auf erlegt werden. Hier muss es aber erst zu einer Verurteilung des Arbeitgebers kommen, und das Gesetz versäumt meiner Ansicht nach klare und eindeutige Festlegungen, dass kein illegal beschäftigter Ausländer des Landes verwiesen werden darf, bevor es zu einer Verurteilung des Arbeitgebers gekommen ist. Es kann also weiterhin der Fall sein, dass eine Verurteilung des Arbeitgebers erst dann erfolgt, wenn der Ausländer ausgewiesen und mit allen Auflagen beladen ist - wenn es überhaupt dazu kommt: Oft scheitert eine angemessene Verurteilung der Arbeitgeber gerade deshalb, weil für das Verfahren benötigte Zeugen - eben die Beschäftigten - bereits außer Landes sind. Hier setzt das Zuwanderungsgesetz leider den phantasielosen Kurs fort, der im neuen Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz auch durchgehend zum Tragen kommt<sup>33</sup>.

#### *4. Benachteiligung von Migranten bei der Einbürgerung*

Eine weitere Vorkehrung, die eine restriktive Handhabung potenziell möglicher Verbesserungen für Migranten ermöglichen, könnte im Staatsangehörigkeitsgesetz enthalten sein: Dort soll § 12a, Abs. 2 lauten: "Ausländische Verurteilungen zu Strafen sind zu berücksichtigen, wenn die Tat im Inland als strafbar anzusehen ist, die Verurteilung in einem rechtsstaatlichen Verfahren ausgesprochen worden ist und das Strafmaß verhältnismäßig ist." Nun ist beispielsweise Widerstand gegen die Staatsgewalt nach deutschem Recht strafbar, aber wie ist dies in Diktaturen? Und da diese Staaten auch Gesetze haben: Wer legt fest, ob die auf dieser Basis stattfindenden Verfahren als "rechtsstaatlich", und die daraufhin verhängt Strafe als "verhältnismäßig" bezeichnet werden kann? Staatssicherheitsgerichte in der Türkei waren bis vor kurzem völlig in Ordnung, erst im Zuge der EU-Beitrittsverhandlungen wurden Konflikte mit rechtsstaatlichen Prinzipien festgestellt und diese Gerichte abgeschafft. Eine ähnliche Bedeutung könnte im selben Gesetz § 10 Abs. 3 AufenthG haben, nach dem der Antrag auf Einbürgerung nur von jemandem gestellt werden kann, der "den Lebensunterhalt für sich und seine unterhaltsberechtigten Familienangehörige ohne Inanspruchnahme von Leistungen ... bestreiten" kann (vgl. hierzu oben II/6.1.).

#### *5. Datensammlung, -speicherung und -austausch*

Es fällt auf, an wie vielen Stellen sich das Zuwanderungsgesetz mit Datensammlung, -spei-

---

<sup>32</sup>Für die Kosten der Abschiebung oder Zurückschiebung haftet, wer den Ausländer als Arbeitnehmer beschäftigt hat, wenn diesem die Ausübung der Erwerbstätigkeit nach den Vorschriften dieses Gesetzes nicht erlaubt war. In gleicher Weise haftet, wer eine nach § 96 strafbare Handlung begeht. Der Ausländer haftet für die Kosten nur, soweit sie von dem anderen Kostenschuldner nicht beigetragen werden können."

<sup>33</sup>Zusammen mit dem Zuwanderungsgesetz am 1.7.2004 vom Bundestag verabschiedet. Auch hier wurden alternative Expertenvorschläge zu Verbesserungen, die auf der Anhörung des Finanzausschuss zum Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz am 24.3.2004 vorgetragen wurden, in den Wind geschlagen. Vgl. z.B. die Stellungnahme von Norbert Cyrus, zum Download eingestellt unter

<<http://www.bundestag.de/parlament/gremien15/a07/protokolle/Anhoerungsprotokolle1/Stellungnahmen/index.html>>

Auch hier denken europäische Institutionen weiter: Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss etwa meint zur Bekämpfung von Schwarzarbeit: "Legislative and fiscal measures, and contractual agreements, are needed to bring companies operating in the black economy gradually into the legal sphere.... These measures must, however, be supplemented by sympathetic treatment of migrants who are being exploited, with the aim of legalising their position. This could encourage the workers themselves to report the exploitation they are subjected to" [ESC: § 4.3.6.]

cherung und -austausch beschäftigt<sup>34</sup>. Dagegen spricht zunächst einmal nichts, zumal in Zeiten terrorbedingter Unsicherheit. Dennoch muss die Frage der Verhältnismäßigkeit und Zweckmäßigkeit ebenso gestellt werden wie die nach Kontrolle und Schutz vor Missbrauch. Hier wird die bereits vorstehend geäußerte Kritik aufrechterhalten bzw. gelten Bedenken weiter, die im Verlauf der Diskussion der Terrorismusbekämpfungsgesetze vorgebracht wurden [Alt 2001a].

#### IV. Gesamtbewertung

Im Hinblick auf den Problemkomplex Illegalität werden bekannte Missstände nicht beseitigt, politische Spielräume nicht genützt oder gesichert, vorgeschlagene Verbesserungen nicht berücksichtigt.

An vielen Stellen des Gesetzes besteht ein offensichtlicher Konflikt zwischen Rechtsgütern wie Asyl und Familieneinheit einerseits, und dem Recht des Staates auf Zuwanderungsregelung und Gefahrenabwehr andererseits. Der Sicherstellung von Letzterem ist vielerorts der Vorrang gegeben, oder, anders gesagt: Die Betonung formaler Kriterien bei der Zulassung zu Verfahren oder bei Ab- und Ausweisungsentscheidungen unabhängig von den Gründen, die einen Migranten nach Deutschland führten bzw. die ihm und seinen Angehörigen einen Aufenthalt erlaubten (z.B. §§ 55+82 AufenthG), scheinen den Gütern Asyl und Familie nachrangige Bedeutung zu geben und legen, falls die hiervon Betroffenen trotz alledem nach Deutschland kommen wollen oder, wenn schon in Deutschland, sich einer Ausreise entziehen wollen, als Ausweg nur unerlaubte Wege nahe. Ein guter Anfang der Zuwanderungsdebatte, die mit den Empfehlungen der Unabhängigen Kommission Zuwanderung in der Tat einen Paradigmenwechsel hin zu mehr Realitätssinn und einer weltoffeneren Gesellschaft bedeutet hätte, ging über in eine von Angst geprägten Abwehrrschlacht gegen altbewährte Feindbilder, ohne dass der zu Recht bestehenden Bedrohung tatsächlich wirksame Maßnahmen entgegengestellt werden, wie die 'Ergebnisse' der bislang umgesetzten Terrorismusbekämpfungsmaßnahmen nahe legen.

Wie deutlich die Auswirkungen der Terrorismus-Bekämpfungsdebatte auf das Zuwanderungsgesetz und vor allem die 'nicht-terroristische' unerlaubte Zuwanderung sind verdeutlicht etwa das Gutachten *"Illegale Einwanderung in die EU - Regelung und Maßnahmen in Deutschland"* der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags. Dort heißt es:

"Klarstellend sei darauf hingewiesen, dass der Schwerpunkt des Terrorismusbekämpfungsgesetzes nicht in der generellen Bekämpfung der illegalen Einwanderung liegt. Potenzielle Terroristen stellen nur einen geringen Bruchteil der illegalen Einwanderer. Allerdings erhalten die durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz eingeführten allgemeinen verschärfenden Regelungen insbesondere im Ausländerrecht oftmals auch Bedeutung für die Bekämpfung von nichtterroristisch motivierter illegaler Einwanderung" [WDB 2004a: 8]

---

<sup>34</sup>§ 86 AufenthG (Erhebung personenbezogener Daten) Abs. 1 "Die mit der Ausführung dieses Gesetzes betrauten Behörden dürfen zum Zwecke der Ausführung dieses Gesetzes und ausländerrechtlicher Bestimmungen in anderen Gesetzen personenbezogene Daten erheben, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach diesem Gesetz und nach ausländerrechtlichen Bestimmungen in anderen Gesetzen erforderlich..."; siehe darüber hinaus bereits erfolgte Ausführungen zu Datenerhebung und Datenschutz oben, II/1.2. zu § 73 AufenthG und II/2.4. zu § 89 AufenthG.

Es ist das große Verdienst von Bündnis 90/Die Grünen, diesen Prozess gestoppt zu haben, bevor der Schaden noch größer geworden wäre. Denn: Bei aller Berechtigung, Terrorismusgefahr zu bekämpfen, müssen an Gesetze allgemein (und im vorliegenden Fall an das Zuwanderungsgesetz im Besonderen) die Prinzipien der Verhältnismäßigkeit, der Zweckmäßigkeit und der Effizienz angelegt werden. Und hier bin ich der Meinung, dass das Zuwanderungsgesetz bei vielen der selbst gesteckten Ziele versagt.

Ein Gesetz, welches laut Überschrift "die Steuerung und Begrenzung von Zuwanderung" zum Ziel hat, DARF den Bereich der unerlaubten Zuwanderung nicht so ignorieren oder verdrängen, wie es das vorliegende Gesetz tut: Bekannte Illegalisierungsmechanismen werden nicht beseitigt, Zuwanderung nur bereichsweise geregelt bzw. noch mehr als bisher in den Untergrund abgedrängt. Ob dieser Preis durch das Erreichen anderer Ziele aufgewogen wird, soll deutlich hinterfragt werden. Immerhin ist die bisherige Ausbeute an enttarnten Terroristen, die zur Rechtfertigung vieler repressiver Maßnahmen herhalten müssen, äußerst mager. Probleme werden nicht gelöst, indem man sie verdrängt, ignoriert, oder unangemessene Maßnahmen einfach beibehält und verschärft.

Im Übrigen offenbart das Gesetzespaket an allen Ecken und Enden den Kompromisscharakter: Vor allem die unbestimmten Rechtsbegriffe und Ermessensspielräume lassen erwarten, dass es von Bundesland zu Bundesland (z.B. Härtefallregelung), von Kommune zu Kommune (z.B. Handhabung der Duldungen) zu sehr unterschiedlichen Anwendungen und Auslegungen kommt, eine Flut an Gerichtsverfahren ist absehbar.

Die Frage bleibt im Raum, ob die Politiker die untersuchten Bestimmungen aus Unkenntnis oder aus Absicht so formuliert haben wie dies der Fall ist. Unkenntnis jedenfalls kann nicht vorgeschoben werden, im Gegenteil: Zu fast allen in I-III kommentierten Bestimmungen lagen Vorabwarnungen zahlreicher Organisationen oder Institutionen vor, viele davon aus Anlass der Expertenanhörung des Innenausschusses am 16.1.2002 schriftlich und mündlich vorgetragen und zu den Parlamentsakten gegeben<sup>35</sup>.

Insofern kann das Gesetz, was den Problemkomplex Illegalität betrifft, entweder als Verantwortungslosigkeit, grobe Fahrlässigkeit oder als Gemeinheit bezeichnet werden: als Verantwortungslosigkeit, falls man die Probleme wissend ignoriert hat, als grobe Fahrlässigkeit, falls man wider besseres Wissen gehandelt hat, als Gemeinheit, falls man, obwohl um die Folgen wissend, diese bewusst in Kauf genommen und die Lasten den Betroffenen, Landsleuten und Gruppen der Zivilgesellschaft zugeschoben hat. Gefährlich ist das Gesetz zudem, weil es Gruppen stärkt, die es eigentlich im Interesse aller zu bekämpfen gilt (kommerzielle und kriminelle "Dienstleister").

## **V. Absehbare Folgen**

Mit diesem Gesetz beweist die deutsche Politik einmal mehr, dass sie immer noch nicht in der globalisierenden Welt angekommen ist, in der illegale Migrationsbewegungen ein struktu-

---

<sup>35</sup>Vgl. IA sowie Anlage 11 ("Positionen der Unabhängigen Kommission Zuwanderung und der politischen Parteien zu Illegalität") und Anlage 12 ("Positionen nichtstaatlicher Institutionen und Organisationen zu Illegalität"), zum Herunterladen eingestellt unter <[www.joerg-alt.de/publikationen/materialanlagen/materialanlagen.html](http://www.joerg-alt.de/publikationen/materialanlagen/materialanlagen.html)>

relles Begleitmerkmal sind. Weniger denn je müssen Menschen heutzutage fragen, was ihnen erlaubt ist, sondern eher, was ihnen möglich ist. Dies gilt für den Arbeitgeber, der seine Firma im Wettbewerb halten, für die Familie, deren Pflegegeld nicht für die Betreuung der Großmutter reicht, ebenso wie für den Flüchtling, Familienangehörigen oder Arbeitsmigranten, der sich aus unterschiedlichen Gründen in Deutschland Hoffnungen auf eine Verbesserung seiner Lebenssituation macht.

Als Faustregel ist aus meiner Sicht zu beobachten: 'Überall dort, wo angesichts der bestehenden Nachfrage keine legalen Zuwanderungsmöglichkeiten existieren, werden illegale Zuwanderungsmöglichkeiten gesucht, die - aufgrund zunehmender Integration weiter Bereiche unserer Welt - auch gefunden werden können'.

Insofern werden illegale Zuwanderung und unerlaubter Aufenthalt auch weiterhin vorkommen, wenngleich sich die Situation für Migranten und Unterstützer nochmals verschärfen dürfte: Es ist schließlich nicht ausgeschlossen, dass die Politik, da sie angeblich die regelbare Zuwanderung abschließend behandelt hat, nun umso härter gegen die unregelmäßige Zuwanderung vorgehen wird. Ungeachtet der Folgen, die dies für unsere Rechtskultur und für viele Menschen in Not ebenso haben wird wie für die wachsende Bedeutung krimineller "Dienstleister".

## VI. Alternativen und Forderungen

In aller Deutlichkeit muss in Erinnerung gerufen werden: Das, was vor den Anschlägen vom 11.9.2001 in Bezug auf die globalisierungsbedingten illegalen Migrationsbewegungen, vor allem in den Bereichen der Flucht-, Familien- und Arbeitsmigration an Richtigem und Wichtigem gesagt und vorgeschlagen wurde, ist immer noch richtig und wichtig. Weder erübrigt sich der hier bestehende Regelungsbedarf durch die Terrorismusbekämpfungsmaßnahmen, noch verbessert sich durch letztere irgendetwas in einem Ausmaß, das eine Überprüfung der Maßnahmen überflüssig sein ließe. Mir scheint, dass das Gegenteil der Fall ist. Insofern gilt, dass man das eine tun muss, ohne das andere zu vernachlässigen, wobei eine Grenzziehung schwierig ist und gerade deshalb eine konstante Abwägung und Justierung erfordert.

Entsprechend kann auf seit Längerem vorhandene Vorschläge verwiesen werden. Neben den oben (Fußnote 35) erwähnten Unterlagen ist dies von meiner Seite vor allem:

1. Das Papier "Problemkomplex Illegalität - konkrete Hilfen und Verbesserungen", zum Herunterladen eingestellt unter <<http://www.joerg-alt.de/Politisches/politisches.html>>
2. Politische Konzepte und Argumente sowie rechtliche Grundlagen für Verbesserungen enthält: Alt, J./Fodor, R. (2001) *Rechtlos? Menschen ohne Papiere - Anregungen für eine Positionsbestimmung*. Karlsruhe: von Loeper
3. Ein konkreter Vorschlag für die Initiierung eines gesellschaftspolitischen Diskussionsprozess ist mein Vorschlag für eine parteienübergreifende EntschlieÙung, der von Bundestagsabgeordneten umgehend aufgegriffen und eingebracht werden könnte. Auch dieser ist zum Herunterladen eingestellt unter <<http://www.joerg-alt.de/Politisches/politisches.html>>

## VII. Strategien für deren Umsetzung

Die derzeit wichtigste Frage ist, wie den vielen guten Vorschlägen und Alternativen, die auf dem Tisch liegen, mehr gesellschaftspolitische Akzeptanz und Nachdruck verschafft werden kann. Auch hierzu liegen von meiner Seite her ausgearbeitete Strategie- und Argumentationsvorschläge vor. Besonders hilfreich scheinen mir folgende Punkte:

1. Politiker sollen eigenen Forderungen bzw. denen ihrer Experten besser Rechnung tragen.
2. Man muss Erfahrungen mit guten Ansätzen zugeben und diese ausweiten.
3. Man soll sich an positiven Erfahrungen anderer Länder orientieren.
4. Politiker und zivilgesellschaftliche Akteure müssen Konsens und Kohärenz in ihren Argumenten und Forderungen feststellen, um Kompromissmöglichkeiten ausloten zu können.
5. Parteien müssen daran erinnert werden, was sie in ihren migrationspolitischen Konzepten einst für richtig erachteten.
6. Bei allen Diskussionen zum Problemkomplex Illegalität ist stets auf den globalen Kontext zu verweisen

Diese Vorschläge in ausgearbeiteter Form enthält der auf den Hohenheimer Tagen zum Ausländerrecht am 31.1.2004 gehaltene Vortrag "Umgang mit illegaler Zuwanderung und illegalem Aufenthalt - Bestandaufnahme und Ausblick". Er ist zum Herunterladen eingestellt unter <http://www.joerg-alt.de/Vortraege/2004-2005/2004-2005.html>

### **VIII. Nächste Schritte**

Als nächste Schritte sind anzuzielen:

- dass der Problemkomplex Illegalität endlich konstruktiv und angemessen von der gesellschaftspolitischen Öffentlichkeit zur Kenntnis genommen wird,
- dass 'Illegale' die ihnen nach deutschem Recht zustehenden sozialen Rechte (medizinische Versorgung, Schulbesuch, Recht auf Lohn) angstfrei in Anspruch nehmen können. Mit diesem Punkt hängt insbesondere zusammen,
- dass rechtliche Klarstellungen zum § 87 AufenthG (Meldepflicht) und § 96 AufenthG (Beihilfetatbestand) erfolgen. Schließlich muss darauf hingearbeitet werden,
- dass die Härtefallregelungen auch für 'Illegale' gilt, denen man aus humanitären Gründen einen Status zuerkennen muss.

Zu den vorstehenden Forderungen bestehen bereits Anknüpfungspunkte:

Wolfgang Bosbach, der innenpolitische Sprecher der CDU/CSU Bundestagsfraktion, meinte im Januar 2004: Es "dürfe die humanitäre Hilfe für illegale Migranten nicht strafbewehrt sein. Ebenso müsse ein Schulleiter straffrei bleiben, wenn er einen illegal in Deutschland lebenden Schüler nicht anzeige" [Die Rheinpfalz, 9.1.2004].

Noch deutlicher wurde Christa Nickels, die Vorsitzende des Menschenrechtsausschusses des Deutschen Bundestags. In einer "Erklärung zur Abstimmung nach §31 Abs 1 GO BT zu den Ergebnissen des Vermittlungsausschuss zum Zuwanderungsgesetz" gibt sie am 1.7.2004 zu den Bundestagsakten:

"Das gerade zustande gekommene Gesetz zur Steuerung und Regelung von Zuwanderung lässt den humanitären Bereich der illegalen Zuwanderung und des illegalen Aufenthalts weiterhin unregelt. Dieser Bereich ist in diesem Gesetz kein Thema. Und dies, obwohl auch nach der 'aufenthaltsrechtlichen Legalisierung' vieler tausender Menschen durch den EU-Beitritt der zehn ost- und mitteleuropäischen Ländern schätzungsweise immer noch zwischen 500.000 und 1 Million Menschen in Deutschland in diesem rechtlosen Zustand leben müssen.

Probleme werden nicht gelöst, indem man sie verschweigt oder ausklammert. Umgehend müssen folgende Punkte angegangen werden:

§ 96 AufenthG): Es muss klargestellt werden, dass humanitär motivierte Hilfe nicht unter den Straftatbestand der Beihilfe zu unerlaubtem Aufenthalt fällt. Haupt- und Ehrenamtliche, die hier für Staat und Gesellschaft wertvolle subsidiäre Arbeit leisten, dürfen nicht kriminalisiert werden....

§ 87 AufenthG: Es muss klargestellt werden, dass außer dem Sozialamt niemand zur Er- und Übermittlung aufenthaltsrelevanter Daten an die Ausländerbehörde verpflichtet ist: Ärzte, Pädagogen, Sozialarbeiter, Richter usw. haben klare berufsspezifische Aufgaben, diese dürfen nicht zur Migrationskontrolle und Denunziation instrumentalisiert werden."

Dem ist nichts weiter hinzuzufügen.

## ABKÜRZUNGS- UND LITERATURVERZEICHNIS

Alt, J. (2004) *(Aufenthaltsrechtliche) Illegalität im Städtevergleich: Leipzig - München - Berlin*. Veröffentlichung bevorstehend in den IMIS-Beiträgen, herausgegeben vom Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien, Osnabrück.

ders. (2002) Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/ Die Grünen zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz) (Drucksache 14/7387) und anderen Drucksachen. In: *IA*, Ausschussdrucksache 14/674K, S. 302-333

ders. (2001a) *Weniger Rechte, mehr Illegalität, viele Illusionen. Bemerkungen zu den Entwürfen für ein Zuwanderungsgesetz und ein Terrorismusbekämpfungsgesetz*. Zum Herunterladen eingestellt unter

ders. (2001b) Die Verantwortung des Staates für 'illegale' Migranten. In: *Alt/Fodor*, S.15-124

ders. (1999a) *Illegal in Deutschland - Forschungsprojekt zur Lebenssituation 'illegaler' Migranten in Leipzig*. Karlsruhe: von Loeper

ders. (1999b) *Illegal in Deutschland - Materialanlageband als CD-ROM*. Karlsruhe: von Loeper

Alt, J./Fodor, R. (2001) *Rechtlos? Menschen ohne Papiere - Anregungen für eine Positionsbestimmung*. Karlsruhe: von Loeper

BMJ (Bundesministerium der Justiz) (2001) *Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus (Terrorismusbekämpfungsgesetz) nebst Begründung - Abstimmung innerhalb der Bundesregierung*. Berlin, 17.10.2001

DVD (Deutsche Vereinigung für Datenschutz) (2001) *Stellungnahme zu den Ausländer besonders betreffenden Regelungen des Gesetzentwurfs der Bundesregierung bzw. der Bundestagsfraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus (Terrorismusbekämpfungsgesetz)*. veröffentlicht am 15.11.2001, zum Herunterladen eingestellt unter <<http://www.aktiv.org/dvd>>

ESC (European Social and Economical Council) (2001) *Opinion of the Economic and Social Committee on the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community immigration policy (COM (2000) 757 final)*. SOC 066, Brussels, 12.7.2001

EUK (Europäische Kommission) (2004) *Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Studie über die Zusammenhänge zwischen legaler und illegaler Migration*. Kom (2004) 412 endgültig, Brüssel, 4.6.2004

Graessner, S. (1996) 200 Schläge an den Kopf. Möglichkeiten und Grenzen der Beurteilung von körperlichen Folterfolgen. In: *Graessner/Gurris/Pross*, S. 200-218

Graessner, S./ Ahmad, S./ Merkord, F. (1996) Alles Vergessen! Gedächtnisstörungen bei Folteropfern. In: *Graessner/Gurris/Pross*, S. 237-252

Graessner, S./ Gurriss, N./ Pross, Chr. (Hrsg.) (1996) *Folter. An der Seite der Überlebenden - Unterstützung und Therapie*. München: Beck

IA (Innenausschuss des Deutschen Bundestags) *Öffentliche Anhörung von Sachverständigen zum Thema Zuwanderung*. 83. Sitzung vom 16.1.2002, Ausschussdrucksache, stenographische Mitschrift plus schriftliche Stellungnahmen

JRS (Jesuit Refugee Service) (2002) *Stellungnahme des Jesuiten-Flüchtlingsdienstes zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN "Entwurf eines Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz)" - BT-Drs. 14/7387 vom 8.11.2001*. Berlin, Januar 2002.

Kreusel, S. (2001) Projekt X - Modellversuch Vertreibungspolitik. In: *Niedersächsischer Flüchtlingsrat (Hrsg.) Modernes Migrationsregime - Umkämpfte (T)Räume*. Heft 75/76, Mai 2001

Pro Asyl, Förderverein (Hrsg.) (2004) *Europa macht dicht*. Materialheft zum Tag des Flüchtlings 2004

TBGE (Terrorismusbekämpfungsgesetz-Entwurf mit Begründung) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen eines Gesetzes zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus. Bundestagsdrucksache 14/7386 (neu) vom 8.11.2001

Treiber, W. (2002) Flüchtlingstraumatisierung im Schnittfeld zwischen Justiz und Medizin. *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik* 2002, S. 282ff

UKZu (Unabhängige Kommission Zuwanderung) (2001) *Zuwanderung gestalten - Integration fördern*. Abschlussbericht, veröffentlicht am 4.7.2001

UNHCR (2001) *Ten refugee protection concerns in the aftermath of September 11th*. Pressemitteilung vom 14.11.2001

WDB (Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags) (2004a) *Illegale Einwanderung in die EU - Regelungen und Maßnahmen in Deutschland*. Reg. Nr. WF III G - 101/04 dies. (2004 b) *Maßnahmen des Sekundärrechtes gegen illegale Einwanderung nach Europa*. Reg. Nr. WF XII - 050/04 dies. (2004 c) *Übersicht über Einrichtungen und Institutionen, die sich mit Fragen der Migration und der illegalen Einwanderung nach Europa befassen*. Reg. Nr. WF XII - 051/04

ZuwGE (Zuwanderungsgesetz-Entwurf) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz) in der Fassung vom 8.11.2001, Bundestagsdrucksache 14/7387