

Stefan Keßler

Flüchtlingsschutz im Zuwanderungsgesetz

Dieser Beitrag entstand, bevor das Bundesverfassungsgericht am 18. Dezember 2002 das im Sommer 2002 in Kraft getretene Zuwanderungsgesetz aus formalen Gründen aufhob. Gleichwohl hat die Bundesregierung den Gesetzestext – im Wesentlichen unverändert – wieder in die parlamentarischen Beratungen eingebracht. Weil das Gesetz damit wieder zur Diskussionsgrundlage geworden ist, erscheint eine Analyse der Veränderungen des rechtlichen Status quo durch das Zuwanderungsgesetz weiter aktuell. Der Beitrag konzentriert sich auf die Verbesserungen und Verschlechterungen für den Schutz von Flüchtlingen. Es werden jedoch allenfalls Stichworte genannt werden können. Eine darüber hinaus gehende Darstellung würde den Rahmen sprengen.

Das Lob

Das Zuwanderungsgesetz führt in der bisherigen Fassung ohne Zweifel zu einigen Verbesserungen für Flüchtlinge:

Opfer nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung sollen künftig als Flüchtlinge anerkannt werden und damit einen sicheren Schutz erhalten. § 60 Absatz 1 des Aufenthaltsgesetzes stellt klar, dass auch Menschen, die nicht durch einen Staat und seine Organe – mittelbar oder unmittelbar – verfolgt werden, sondern etwa durch paramilitärische Organisationen, lokale Machthaber in einem Bürgerkrieg oder auch mächtige Familienclans als so genannte Konventionsflüchtlinge (d. h. als Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention) Abschiebungsschutz genießen sollen.

Zugleich wird in derselben Bestimmung festgelegt, dass Verfolgung, die an das Geschlecht des Opfers anknüpft, ebenfalls zum Flüchtlingsstatus führt. Daraus werden vor allem Frauen, die mit ihren geschlechtsspezifischen Fluchtgründen bisher häufig im Asylverfahren gescheitert waren, Vorteil ziehen können.

Auch die neue Grundlage für die Einrichtung von Härtefallkommissionen (§ 25 Absatz 4a und § 98 Absatz 4 des Aufenthaltsgesetzes, s. Glossar) sollte in ihrer Bedeutung nicht kleingeredet werden. Zum ersten Mal wird in einem Gesetz die Möglichkeit für die Landesregierungen vorgesehen, Kommissionen oder ähnliche Stellen zu schaffen, die in Härtefällen den Ausländerbehörden empfehlen, dem Betroffenen ein Bleiberecht zu gewähren, obwohl die gesetzlichen Vorschriften hierfür eigentlich nicht vorliegen. Wie die Erfah-

rung zeigt, kann ein Gesetz nicht alle in der Praxis auftretenden Fallkonstellationen sauber erfassen. Es kommt immer wieder zu Situationen, in denen die strikte, am bloßen Wortlaut der Bestimmungen orientierte Anwendung zu unerträglichen Ergebnissen im Einzelfall führt. Da ist es äußerst hilfreich, dass eine Härtefallkommission eingreifen und für eine erträgliche Lösung sorgen kann.

Die Kritik an den Verschlechterungen

Neben diesen Verbesserungen stehen zahlreiche Verschlechterungen gegenüber dem bisherigen Recht, auf die die Flüchtlingsräte, Pro Asyl und andere Organisationen hinweisen. Sie beziehen sich im Wesentlichen zum einen auf die *Lebensumstände* vor allem derjenigen, deren Status noch gar nicht geklärt ist (also hauptsächlich Asylsuchende) oder die keinen Aufenthaltstitel besitzen (bisher „Geduldete“ oder gar vollständig „Illegalisierte“). Zum anderen richtet sich die Kritik gegen einzelne Änderungen des Asylverfahrens.

An Stichworten zu den *veränderten Lebensumständen* seien hier genannt:

- Noch mehr Menschen werden der sozialen Ausgrenzung in Gestalt des Asylbewerberleistungsgesetzes unterworfen.
- Abschiebungshaft wird nicht abgeschafft und auch nicht verkürzt, sondern durch „Ausreisezentren“ erweitert.
- Die Residenzpflicht wird nicht abgeschafft, sondern der Kreis der von ihr Betroffenen erweitert. Künftig werden alle Menschen, die entweder Asylsuchende oder „vollziehbar ausreisepflichtig“, das heißt ohne ein Aufenthaltsrecht sind, dieser Einschränkung der Bewegungsfreiheit unterworfen.
- Die bisherige „Duldung“ wird durch eine „Bescheinigung über die Aussetzung der Abschiebung“ ersetzt. Das sieht auf den ersten Blick nach einer reinen Formalie aus, bedeutete doch auch die „Duldung“ nur, dass die Abschiebung derzeit nicht vollzogen werde. Der Unterschied besteht jedoch in den Folgewirkungen: Menschen mit einer Duldung ist es bislang zumindest theoretisch möglich, sich eine Arbeit zu suchen. Den Inhabern der neuen „Bescheinigung“ wird dieses – wenn nicht noch eine Rechtsverordnung hieran etwas ändert – ausdrücklich verboten sein. Und dieses Arbeitsverbot gilt dann zeitlich unbeschränkt. Dass die Betroffenen damit noch schärfer als bisher ausgegrenzt und diskriminiert werden, scheint der Gesetzgeber hinnehmen zu wollen.
- Das Arbeitsverbot trifft künftig – wieder: sofern nicht eine Rechtsverordnung etwas Anderes bestimmt – auch die Menschen im Asylverfah-

ren. Egal, wie lange das Verfahren dauert: Vor ihrer Anerkennung sollen sie keiner legalen Erwerbstätigkeit nachgehen dürfen.

Zu den kritisierten *Änderungen des Asylverfahrens* gehören etwa die folgenden Punkte:

- Über den Asylantrag entscheidet eine Einzelentscheiderin oder ein Einzelentscheider bei der zentralen Bundesbehörde, dem *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*. Diese Beamtinnen und Beamten waren bisher, zumindest soweit die Feststellung politischer Verfolgung betroffen war, ausdrücklich von Weisungen unabhängig. Diese Unabhängigkeit ist nun abgeschafft worden. Gleichzeitig sind auch die formalen Qualifikationen an die StelleninhaberInnen herabgesetzt worden (es müssen nicht mehr Mitarbeitende des gehobenen Dienstes, sondern können auch solche des mittleren Dienstes sein). Dies alles, fürchten viele, wird dazu führen, dass die Entscheidungen über Asylanträge viel mit allgemeinen – migrationspolitischen – Leitlinien und wenig mit dem konkreten Verfolgungsschicksal des einzelnen Menschen zu tun haben werden.
- Der Bundesinnenminister kann nicht nur Einfluss auf die einzelnen Entscheidungen über Asylanträge nehmen, die das ihm unterstellte Bundesamt fällt, sondern bekommt darüber hinaus ausdrücklich die Kompetenz zugewiesen, einen Entscheidungsstopp auszusprechen. Erscheint ihm in einem Land die Lage zu unübersichtlich, kann er anordnen, dass für die Dauer von sechs Monaten keine Asylentscheidungen gefällt werden. Die betroffenen Asylsuchenden werden also künstlich in einer „Warteschleife“ gehalten, anstatt sie – nach dem Grundsatz »Im Zweifel für den Antragsteller« - als Verfolgte anzuerkennen.
- Eine Verletzung der Pflicht des Asylsuchenden, sich unverzüglich bei der Aufnahmestelle zu melden, führt dazu, dass der Asylantrag als Folgeantrag behandelt wird. Die Bestimmung wird allerdings „aufgeweicht“, indem es sich um eine „vorsätzliche“ oder „grob fahrlässige“ Pflichtverletzung handeln muss.
- Stellt ein Asylsuchender nach der Ablehnung seines Antrages einen neuen Asylantrag, gilt dieser meistens als „Folgeantrag“, mit der Folge, dass gegen eine Ablehnung nur innerhalb extrem verkürzter Fristen Rechtsmittel eingelegt werden können. Dies galt schon bisher. Neu kommt nun hinzu, dass alles, was der Betroffene nach seiner Flucht an (exil-)politischen Tätigkeiten unternommen hat, bei der Feststellung drohender politischer Verfolgung keine Rolle mehr spielen soll.
- Noch umstritten ist die Bedeutung der Bestimmung, nach der eine Asyl-erkennung drei Jahre später noch einmal überprüft werden soll. Schon

im bisherigen Recht kennen wir die Regelung, dass eine Anerkennung als politisch Verfolgter jederzeit auf Grund veränderter Umstände widerrufen werden kann. Wegen des riesigen Aufwandes, der entstünde, wenn man jeden einzelnen Fall nach drei Jahren komplett wieder aufrollen wollte, argumentieren viele, dass es sich bei der obligatorischen Prüfung nach drei Jahren nur um eine „Anprüfung“ handeln kann, also um einen kursorischen Blick in die Akte, ob sich im Herkunftsland des Flüchtlings die Verhältnisse entscheidend verbessert haben. Die praktische Umsetzung der Regelung wird sich noch zeigen. Fest steht allerdings, dass die Vorschrift nicht dazu beiträgt, den anerkannten Verfolgten das Gefühl einer endgültigen Sicherheit in Deutschland zu geben.

Die Kritik an den „Lücken“

Wenn man außerdem nicht nur die geltende Rechtslage als Grundlage für die Beurteilung der neuen Regelungen heranzieht, sondern darüber hinaus in Rechnung stellt, welche Probleme in den vergangenen Jahren intensiv diskutiert worden sind, kommt man zu dem Schluss, dass das Zuwanderungsgesetz zahlreiche „Lücken“ aufweist:

- Es gibt keinen Einstieg in die Lösung der Probleme von „Illegalen“; humanitäre Hilfe für diese Menschen bleibt weiterhin im Grundsatz mit Strafe bedroht; die Pflicht zur Datenweitergabe durch Schulen, Ärzte u. a. an Ausländerbehörden und Polizei bleibt bestehen.
- Es gibt keine Änderungen zu Gunsten unbegleiteter Minderjähriger, d. h. spätestens ab dem Alter von 16 Jahren werden Jugendliche durch das Asylverfahren geschleust, in Abschiebehaft genommen und abgeschoben. Damit wird auch die Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen weiterhin missachtet.
- Weiterhin wird Flüchtlingen ein Abschiebungsschutz verweigert, wenn die Gefahren, die ihnen drohen, „allgemeine“ sind.
- Das vielfach heftig kritisierte „Flughafenverfahren“, d. h. ein verkürztes Asylverfahren auf den Flughäfen, wird beibehalten.
- Es gibt weiterhin keinen umfassenden Schutz für Kriegsdienstverweigerer, die in ihrem Herkunftsland verfolgt werden.

Die Bekämpfung von „Terroristen“

Das Zuwanderungsgesetz übernimmt leider zahlreiche Bestimmungen aus dem derzeit geltenden Ausländergesetz, die dort im Zuge der hastig nach dem 11. September 2001 geschnürten „Sicherheitspakete“ hineingeraten waren.

So soll etwa ein Visum zwingend verweigert werden, wenn ein Verdacht auf terroristische oder extremistische Aktivitäten vorliegt. Politisch Verfolgte sollen künftig abgeschoben werden können, wenn „Anhaltspunkte“ dafür bestehen, dass sie eine schwere Straftat begangen haben könnten. Die Verbotsmöglichkeiten gegen „extremistische“ MigrantInnenvereine werden ausgeweitet. Die Sicherheits- und Ausländerbehörden sollen bei jeder Entscheidung über die Erteilung eines Visums – auch für kurzzeitige Besuche – beteiligt sein. Bei MigrantInnen- und Bürgerrechtsorganisationen, aber auch bei DatenschützerInnen, sind diese Bestimmungen auf massive Kritik gestoßen. Denn zahlreiche Grundrechte – auch das vom Bundesverfassungsgericht formulierte Recht auf informationelle Selbstbestimmung – werden hierdurch zumindest massiv eingeschränkt. Trotzdem wurden sie in das Zuwanderungsgesetz übernommen.

Unter'm Strich

Man kann trefflich darüber streiten, ob angesichts der gegenwärtigen (partei-politischen) Machtkonstellationen eine Erwartung, das neue Gesetz werde den Flüchtlingsschutz entscheidend verbessern, überhaupt realistisch war. Einige bedeutsame Fortschritte sind erreicht worden, jedoch um den Preis auch erheblicher Verschlechterungen. Für die Flüchtlingslobby bleibt also noch viel zu tun.

Toleranz sollte eigentlich nur eine vorübergehende Gesinnung sein: Sie muß zur Anerkennung führen. Dulden heißt beleidigen.

*J.W. von Goethe:
Maximen und Reflexionen (Nr. 875)*