

15.06.2006

Stellungnahme
der
Niedersächsischen Landtagsfraktion
Bündnis 90/Die Grünen
zur
Niedersächsischen Härtefallkommissionsverordnung

Einleitung

Die seit langem gestellte Forderung nach einer Härtefallkommission gemäß § 23a AufenthG steht nach langen politischen Auseinandersetzungen endlich vor ihrer Erfüllung. Die Niedersächsische Landesregierung hat auf Druck der Opposition, der Kirchen und Verbände den Entwurf einer Härtefallkommissionsverordnung mit der Zielsetzung vorgelegt, die Kommission noch vor der Sommerpause ins Leben zu rufen.

Zugunsten dieses engen Zeitplans wurde jedoch die Beteiligung der Verbände gröblich vernachlässigt. Bündnis 90/Die Grünen im Landtag Niedersachsen kritisieren, dass lediglich die beiden Kirchen und die Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände um ihre Stellungnahme gebeten wurden und selbst das mit einer zu knappen Fristsetzung von nur zwei Wochen.

Das Zuwanderungsgesetz wurde zu dem Zweck geschaffen, die weit verbreiteten langjährigen Kettenduldungen zu vermeiden. Es sieht Härtefallkommissionen vor, die humanitäre Lösungen in Fällen jahrelanger Duldung und besonders schwieriger Lebenslagen schaffen sollen. Der vorgelegte Verordnungsentwurf erfüllt diese Anforderungen nicht: Die Zusammensetzung der Kommission bleibt intransparent; es

Rückfragen bitte an: Filiz Polat Tel. 0511/3030-3303, filiz.polat@lt.niedersachsen.de und Georgia Langhans Tel. 0511/3030-3305, georgia.langhans@lt.niedersachsen.de

Seite 1

werden Zulässigkeitskriterien und Ausschlussgründe für Anträge an die Kommission aufgebaut, die gerade die vom Bundesgesetzgeber vorgesehene Klientel ausgrenzt; insbesondere sozial Schwachen soll der Zugang erschwert werden; den potenziellen AntragstellerInnen werden Missbrauchsabsichten unterstellt; das Verfahren ist ungenau und mangelhaft geregelt.

Bündnis 90/Die Grünen im Landtag Niedersachsen kritisieren diese Mängel und wollen im Folgenden Verbesserungen vorschlagen, damit dieses essentielle Projekt der Flüchtlingspolitik zu einem Ergebnis gelangt, das dem Zweck des Zuwanderungsgesetzes und den betroffenen Flüchtlingen gerecht wird.

Kommentierung

Zu § 2 (1)

Die Benennung der Kommissionsmitglieder nach Erlass der Verordnung führt zu Intransparenz während des Anhörungsprozesses, damit zur Vorenthaltung dieses essenziellen Punktes gegenüber den Anzuhörenden und zu sehr kurzer Vorbereitungsfrist für die dann berufenen Mitglieder auf ihre neue Aufgabe. Zudem ist in die Verordnung aufzunehmen, dass die Kommissionsmitglieder über Kenntnisse des Aufenthalts- und Asylrechts oder über Erfahrungen in der Migrations- und Flüchtlingsberatung oder Flüchtlingsbetreuung verfügen müssen. Kontinuität in der Arbeit der Kommission ist sicher zu stellen durch dauerhafte und von politischer Beliebigkeit des Innenministers unabhängige Festlegung der Mitgliedsinstitutionen. Ihnen wird das Recht eingeräumt ihre jeweiligen VertreterInnen dem Innenminister vorzuschlagen. Nach Ablauf der Amtszeit der VertreterInnen als Kommissionsmitglieder werden diese neu berufen und dürfen gegebenenfalls auch wiederholt berufen werden.

Entsprechend diesen Grundsätzen sollen in der Kommission mit Stimmrecht vertreten sein:

- als vorsitzendes Mitglied eine Vertreterin oder ein Vertreter des Fachministeriums
- die Ärztekammer
- die Ausländerbeauftragte oder der Ausländerbeauftragte der Niedersächsischen Landesregierung
- die Konföderation Ev. Kirchen in Niedersachsen
- das Katholische Büro Niedersachsen

- die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände in Niedersachsen
- die Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtsverbände Niedersachsen
- die Ausländerkommission des Niedersächsischen Landtags und
- die Frauenberatungsstelle SUANA.

Zu § 2 (3)

Beim Ausscheiden eines Kommissionsmitglieds ist durch den VO-Entwurf nicht gewährleistet, dass das nachfolgende Mitglied aus der gleichen Institution kommt, wie das ausgeschiedene Mitglied. Um die Kontinuität der Ausgewogenheit der Kommissionszusammensetzung zu gewährleisten, ist die Benennung der entsendenden Institutionen wie zu § 2 (1) dargestellt erforderlich.

Zu § 3

Um Verwechslungen zu vermeiden, sollte in dieser Verordnung für einen Antrag an die Härtefallkommission nicht der Terminus „Eingabe“ benutzt werden, der auf eine Petition hindeutet, sondern der Begriff „Härtefallantrag“ oder kurz „Antrag“.

Die Vorbereitung der Kommissionsentscheidungen nach § 3 Satz 2 muss auch den Kommissionsmitgliedern selbst ermöglicht werden und bedarf einer näheren Beschreibung. Sie müssen das Recht haben Unterlagen einzusehen, Stellungnahmen der Behörden einzuholen und sich Akten vorlegen zu lassen und dabei Unterstützung von der Geschäftsstelle bekommen.

Zu § 4 (1)

Um die Kommissionsmitglieder zu entlasten und eine ungewollte durch Überlastung verursachte Filterung der Anträge zu vermeiden, muss es auch die Möglichkeit geben Härtefallanträge direkt an die Kommission zu richten, ohne den Antrag über ein Mitglied laufen zu lassen. Die Kommissionsmitglieder müssen über eingehende Anträge informiert werden.

Zu § 4 (2) Nr. 2

Der entsprechende Ausschlussgrund in § 6 Abs. 1 Nr. 4 (Sicherung des Lebensunterhaltes) ist abzulehnen (siehe dort) und somit auch die hier formulierte Aufforderung an die antragstellende Person, Angaben zur Sicherung des Lebensunterhalts einschließlich eines ausreichenden Krankenversicherungsschutzes zu machen. Aber selbst bei Beibehaltung von § 6 Abs. 1 Nr. 4 wird durch die Forderung dieser Angaben ein falsches, humanitären Aspekten fremdes Signal gesetzt und die antragstellende Person übermäßig belastet. Die Angaben zur Sicherung des Lebensunterhalts sind seitens der Geschäftsstelle über die entsprechenden Behörden einfacher und umfassender zu ermitteln.

Zu § 4 (3)

Hier ist zu konkretisieren, dass die abschließende Entscheidung der Kommission innerhalb von drei Monaten nach dem Tag des Antragseingangs bei der Geschäftsstelle der Kommission gefasst werden soll.

Zu § 5 (1)

Hier muss deutlicher werden, dass durch das vorsitzende Mitglied lediglich eine formale Prüfung des Nichtvorliegens von Ausschlusskriterien erfolgt. Die Entscheidung über die Annahme eines Härtefallantrags muss der Kommission oder einem gegebenenfalls einzurichtenden Vorprüfungsausschuss obliegen, damit in dieser bereits sehr wichtigen Phase der Antragsbehandlung eine tragfähige, auf einem Meinungs austausch aller Kommissionsmitglieder beruhende Entscheidung getroffen wird. Anderenfalls würde das vorsitzende Mitglied allein über einen Antrag eines Kommissionsmitglieds entscheiden, was leicht zu Konflikten zwischen diesen beiden Mitgliedern führen könnte.

Ein Vorprüfungsausschuss kann durchaus sinnvoll sein, um der Masse der Anträge, die mangels einer dringend benötigten Bleiberechtsregelung zu erwarten ist, begegnen zu können. Da ähnlich wie Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein, bei denen es sich neben Niedersachsen ebenfalls um Flächenstaaten handelt, ein Kommissionsmitglied für eine betroffene Person bei der beträchtlichen Ausdehnung Niedersachsens oft nur schwierig erreichbar sein wird, sollte es die Möglichkeit geben, Anträge an die Geschäftsstelle der Kommission zu richten. Für diese an die Geschäftsstelle gerichteten Anträge sollte der Ausschuss zuständig sein, während Anträge der Kommissionsmitglieder von der ganzen Kommission zu prüfen sind. Der Ausschuss sollte sich in ausgewogener Weise aus Mitgliedern der Kommission zusammensetzen und nach ähnlichen Vorgaben wie in

Nordrhein-Westfalen oder Schleswig-Holstein arbeiten. Zudem ist eine Berichtspflicht des Ausschusses vorzusehen.

Zu § 5 (1) Nr. 4

Ein bereits feststehender Abschiebetermin oder verhängte Abschiebehaft darf nicht die Befassung der Kommission mit einem Härtefallersuchen ausschließen. Die Begründung, diese Regelung diene der Abwehr taktischer Manöver greift nicht, da sich die Kommission nach § 4 (1) ohnehin nur aufgrund einer Eingabe eines Kommissionsmitglieds mit einem Fall befassen kann. Den künftigen Mitgliedern dürfen solche taktischen Manöver nicht unterstellt werden. Andersherum könnte man dem Innenministerium und seinen untergeordneten Behörden auch unterstellen, dass sie die Abschiebetermine möglichst frühzeitig festlegen oder den Betroffenen nicht mitteilen, um ein Härtefallersuchen zu unterbinden. Ein humanitärer Härtefall kann unabhängig vom Zeitpunkt der Antragstellung bestehen, da die ihn begründenden Umstände wie beispielweise Krankheit auch sehr kurzfristig eintreten können, und darf nicht durch ordnungspolitische Erwägungen ausgeschlossen werden.

Zu § 5 (1) Nr. 5

Nr. 5 ist zu streichen.

Über § 10 Abs. 3 Satz 2 AufenthG wird den Betroffenen, insbesondere in Deutschland geborenen Kindern über § 14a AsylVfG, nach einem verkürzten Asylverfahren ein weiteres Mal der Verfahrensweg vorzeitig abgeschnitten.

Das Einreise- und Aufenthaltsverbot nach § 11 Abs. 1 Satz 1 AufenthG ist nicht in § 5 als Zulässigkeitskriterium, sondern allenfalls in § 6 als Ausschlusskriterium zu nennen. Eine Befristung ist aufzunehmen, da § 11 Abs. 1 Satz 1 AufenthG keine zwingende Befristung enthält.

Zu § 5 (1) Nr. 6

Nr. 6 ist zu streichen, da diese Regelung ebenfalls keine Befristung enthält und noch über Nr. 5 hinausgeht.

Zu § 5 (1) Nr. 7

Diese Regelung ist zu streichen. § 23a Abs. 1 Satz 3 AufenthG regelt die Materie bereits in ausreichendem Maße, indem auf Straftaten von erheblichem Gewicht abgestellt wird, die in § 6 (1) Nr. 1 dieser Verordnung aufgegriffen werden.

Nach der vorliegenden Formulierung in Nr. 7 wäre sogar eine Kumulierung von Strafen erfasst, die nur zusammen das genannte Strafmaß erreichen.

Das Abstellen auf eine noch nicht rechtskräftige Verurteilung ist ohnehin nicht akzeptabel.

Zu § 5 (1) Nr. 9

Die Worte „der Landtag nach dem 1. Januar 2005 oder“ sind zu streichen, da eine Befassung durch den Landtag nicht der Befassung durch eine Härtefallkommission nach § 23a AufenthG gleich kommt. Das bisherige Verfahren in Niedersachsen hatte nicht die Qualität eines echten Härtefallverfahrens und kann dieses nicht ersetzen.

Zu § 5 (1) Nr. 10

Diese Regelung ist grundsätzlich obsolet, da die Härtefallanträge in der Regel Altfälle betreffen werden und damit auch immer nichtzielstaatsbezogene Gründe geltend gemacht werden. Es ist zu beachten, dass nach § 23a AufenthG gerade bei einer Härtefallentscheidung von den allgemeinen Voraussetzungen für die Erteilung eines Aufenthaltstitels abgewichen werden darf. Ein Härtefallantrag ist deshalb nicht von vornherein durch vorhergehende asyl- oder ausländerrechtliche Entscheidungen ausgeschlossen.

Ohnehin darf dieses Kriterium nicht schon in der Zulässigkeitsprüfung betrachtet werden, da diese Prüfung durch die Geschäftsstelle erfolgt und deshalb auf formale Aspekte beschränkt sein muss.

Zu § 5 (2)

Diese Regelung führt zu einer strikt abzulehnenden Form von Sippenhaft, die aus keiner anderen HFKVO oder dem Ausländerrecht bekannt ist. Insbesondere an Fällen häuslicher Gewalt zeigt sich – auch in tatsächlichen Fällen, die dem Petitionsausschuss bereits vorlagen -, dass eine solche Regelung unbedingt vermieden werden muss. Aufgrund solcher

Gewaltstraftaten werden die Ehemänner bzw. Väter oftmals ausgewiesen. Die Restfamilie bleibt dann zwar von der Gewalt befreit aber auf sich allein gestellt in Deutschland zurück und kann durchaus einen Härtefall darstellen. Das gilt auch für Fälle von Zwangsheirat.

Zu § 5 (3)

Die aufschiebende Wirkung muss sich bereits entfalten, sobald der Antrag bei der Geschäftsstelle eingeht, da sonst die Betroffenen mit zulässigen Anträgen während der Zulässigkeitsprüfung zu unrecht ungeschützt bleiben. Zudem muss das Fachministerium die Kommissionsmitglieder über die Anordnung der Zurückstellung von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen unterrichten.

Zu § 6 (1) Nr. 1

Die Aufnahme von § 5 Abs. 4 AufenthG ist überflüssig, da er auf den bereits enthaltenen § 54 Nr. 5 und 5a verweist.

Zu § 6 (1) Nr. 2

Diese Regelung geht deutlich zu weit und ist zu streichen.

Zudem wird in der Begründung zu diesem Punkt ein schwer hinkender Vergleich zu § 25 Abs. 3 Satz 3 AufenthG gezogen, weil wesentliche Präzisierungen wie „wiederholt“ und „gröblich“ nicht in die Verordnung übernommen werden.

Zu § 6 (1) Nr. 3

Auch diese Regelung geht deutlich zu weit. Sie wird dem Problemkomplex der Mahalmi und Personen, die sich in Unkenntnis der Tragweite ihrer Aussagen unpräzise äußern, nicht gerecht. Oftmals sind Personenstandsakten in anderen Ländern nicht annähernd so genau geführt wie in Deutschland. Eintragungen sind nicht nachvollziehbar, ungenau oder widersprüchlich. Die Betroffenen haben aufgrund von Bürokratie oder Korruption darauf keinen Einfluss und müssen sich damit abfinden. Für sie sind die Anforderungen deutscher Behörden an entsprechende Informationen unbekannt und unerfüllbar. Sie haben sich teilweise seit Generationen mit dem Stand der Akten abgefunden oder kennen diese unverschuldetermaßen gar nicht. Die dann von ihnen nach bestem Wissen gemachten

Angaben werden ihnen ungerechtfertigterweise als Täuschung ausgelegt. Darauf darf sich kein Ausschluss eines Härtefallverfahrens gründen.

Zu § 6 (1) Nr. 4

Nr. 4 ist zu streichen, da hierdurch gerade sozial schwache Personen, die eine humanitäre Entscheidung besonders benötigen, ausgegrenzt werden. Es läuft dem humanitären Zweck der Härtefallkommission entgegen insbesondere allein erziehenden Müttern, kinderreiche Familien, Kranke, Behinderte und Alte auszuschließen. Durch die schwierige Lebenssituation oder durch Verweigerung oder Entzug von Arbeitserlaubnissen ist den Betroffenen vielfach der Weg zu einer eigenständigen Sicherung des Lebensunterhalts abgeschnitten.

Zu § 6 (1) Satz 2

Diese Regelung führt zu einer strikt abzulehnenden Form von Sippenhaft, die aus keiner anderen HFKVO bekannt ist. Ein bei einem einzelnen Familienmitglied vorliegender Ausschlussgrund rechtfertigt in keiner Weise den Ausschluss weiterer Familienmitglieder vom Härtefallverfahren, da die Ausschlussgründe sehr individuell begründet sein können und eine Verallgemeinerung den Betroffenen nicht gerecht würde. Das Verfahren muss die individuellen Befindlichkeiten jeder einzelnen Person berücksichtigen. Der Gleichheitsgrundsatz, der neben der Gleichbehandlung gleicher Sachverhalte auch die Ungleichbehandlung ungleicher Sachverhalte erfordert, macht dies unumgänglich.

Zu § 6 (2) Nr. 1

Diese Regelung schwächt die Bedenken gegen Absatz 1 Nr. 4 in keiner Weise, da die dort in der Kommentierung genannten Personengruppen aufgrund ihrer prekären Situation in der Regel keine Unterstützung durch ihre Kommunen zu erwarten haben.

Zu § 6 (2) Nr. 2

Auch diese Regelung schwächt die Bedenken gegen Absatz 1 Nr. 4 in keiner Weise, da die dort in der Kommentierung genannten Personengruppen aufgrund ihrer prekären Situation in der Regel isoliert leben und mangels sozialer Kontakte keine Unterstützung genießen.

Zu § 7

Die Kommission soll sich eine Geschäftsordnung geben.

Zu § 7 (1)

Es muss eine Verpflichtung aller beteiligten Stellen zur Unterstützung der Kommission bei der Erfüllung ihrer Aufgaben aufgenommen werden.

Zudem muss zumindest die Anhörung Sachverständiger auf Wunsch der Kommissionsmitglieder möglich sein.

Zu § 7 (2)

Die erforderliche Mehrheit muss eine einfache Mehrheit der anwesenden Mitglieder sein.

Zu § 7 (5)

Dem Bericht muss eine Statistik aller eingereichten Anträge und zugehörigen Entscheidungen beigefügt werden.

Zu § 8

Die Rücknahmefrist sollte 4 Wochen betragen, um die Einholung anwaltlichen Rats zu ermöglichen.