



Bundesweiter Koordinierungskreis
gegen Frauenhandel und Gewalt
an Frauen im Migrationsprozess e.V.

Werkvertrag

Anwendung und Auswirkung des Zuwanderungsgesetzes bezüglich Menschenhandel

ergänzte geänderte Fassung März 2005

Herausgeberin:

KOK- Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e.V.

Kontakt:

Behlertstr. 35

14467 Potsdam

Tel.: 0331 / 280 33 00

Fax: 0331 / 280 33 07

e-mail : office@kok-potsdam.de

Autorin:

Regina Kalthegener

Rechtsanwältin, Berlin

kalthegener@t-online.de

Vorbemerkung

Durchführungsverordnungen zum Zuwanderungsgesetz

Aufenthaltsgesetz anstelle Ausländergesetz – wichtige Neuregelungen

Einreise

Neue Systematik der Aufenthaltstitel

Visa

Aufenthaltserlaubnis

Niederlassungserlaubnis

Duldung

Vier-Wochen-Frist zur Ausreise

Verbot der Abschiebung u.a. aus persönlichen Gründen

Aufenthaltstitel für Zeuginnen in Ermittlungs- und Strafverfahren,

§ 25 Abs. 4 und / oder Abs. 5 AufenthG

Regelungslücken des § 25 AufenthG und Umsetzung der

EU-RL 200/81/EG

Einreise- und Aufenthaltsverbot, § 11 AufenthG

Erwerbstätigkeit

Möglichkeit der Arbeitsaufnahme für Opferzeuginnen

Förderung der Integration §§ 43 bis 45 AufenthG

Härtefallregelungen

Änderungen im Sozialleistungsrecht – Leistungen bei Bedürftigkeit

Anrechnung von Entschädigungszahlungen

Verbesserungsvorschläge und Bedarf für konkrete Lobbyarbeit?

Quellenhinweise

Anwendung und Auswirkungen des Zuwanderungsgesetzes bezüglich Menschenhandel

Vorbemerkung

Das Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz) ist nach dem parteiübergreifenden Beschluss des Deutschen Bundestages vom 1. Juli 2004 und der am 9. Juli 2004 erfolgten Zustimmung durch den Bundesrat am 30. Juli 2004 vom Bundespräsidenten ausgefertigt und am 5. August 2004 im Bundesgesetzblatt (BGBl I S. 1950) verkündet worden. Die Hauptinhalte des Zuwanderungsgesetzes und damit die Regelungen auf deren Basis ausländerrechtliche Entscheidungen getroffen werden, sind zum 1. Januar 2005 in Kraft getreten. Einige Regelungen gelten bereits seit dem 1. September 2004. Dazu gehört die Vergabe der zentralen Aufgabe als Kompetenzzentrum für Migration und Flüchtlinge an das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge in Nürnberg (*vormals Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge*). Das Bundesamt führt das sog. Ausländerzentralregister und ist zuständig für die Umsetzung von Maßnahmen zur Förderung der freiwilligen Rückkehr. Es betreibt wissenschaftliche Forschungen über Migrationsfragen und koordiniert die Informationen über die Arbeitsmigration zwischen den Ausländerbehörden der Bundesländer, der Bundesagentur für Arbeit und den deutschen Auslandsvertretungen.

Das ZuwanderungsG ist ein sog. Artikelgesetz. Es enthält das „Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet“, das sog. Aufenthaltsgesetz (AufenthG, Artikel 1 ZuwanderungsG). Dieses ersetzt das bisherige Ausländergesetz (AuslG). Zudem enthält es das „Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern“, das sog. Freizügigkeitsgesetz/EU (FreizügG/EU, Artikel 2 ZuwanderungsG), mit dem das Aufenthaltsgesetz/EWG abgelöst wird, sowie Änderungen weiterer Gesetze, wie z.B. des Asylverfahrensgesetzes (AsylverfG).

Mit dem Zuwanderungsgesetz wird laut Auskunft des Bundesinnenministeriums erstmals ein Rechtsrahmen vorgegeben, durch den die Zuwanderung im Ganzen gesteuert und wirksam begrenzt werden kann. Gleichzeitig werden erstmals Maßnahmen zur Integration der auf Dauer rechtmäßig in Deutschland lebenden Zuwanderer/innen gesetzlich verankert. Die wesentlichen Neuerungen sind darin zu sehen, dass nicht nur die Einreise und der Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern aus Staaten außerhalb der EU (sog. Drittstaatsangehörige) geregelt werden, sondern deren Zugang zur Erwerbstätigkeit und zu Integrationsmaßnahmen.

Durchführungsverordnungen zum Zuwanderungsgesetz

Die Bundesregierung kündigte seit August 2004 an, dass verschiedene Verordnungsentwürfe für Rechtsverordnungen vorgelegt werden, die bundeseinheitlich die Durchführung des ZuwanderungsG, die Ausgestaltung und Durchführung der Integrationskurse sowie die Aufnahme von Beschäftigungen im Rahmen des gesetzlichen Anwerbstopps regeln sollen. Diese Durchführungsverordnungen ersetzen die bisher geltenden zum Ausländergesetz. Bis Ende des Jahres 2004 wurden folgende Verordnungen für die Konkretisierung der gesetzlichen Regelungen über die Einreise, den Aufenthalt, die Beschäftigung und für Soziales erlassen:

- Aufenthaltsverordnung (AufentV) vom 25. November 2004 (BGBl. I S. 2945, verkündet als Art. 1 VO zur Durchführung des Zuwanderungsgesetzes)
- Verordnung über die Zulassung von neueinreisenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung (Beschäftigungsverordnung-BeschV) vom 22. November 2004 (BGBl. I S. 2937)
- Verordnung über das Verfahren und die Zulassung von im Inland lebenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung (Beschäftigungsverfahrensverordnung-BeschVerfV) vom 22. November 2004 (BGBl. I S. 2934)

- Verordnung über die Durchführung von Integrationskursen für Ausländer und Spätaussiedler (Integrationskursverordnung – IntV) vom 13. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3370).

Die BeschV erhält z.B. Regelungen über Haushaltshilfen (§ 15), Saisonbeschäftigte (§ 18), Au Pair Beschäftigung (§ 20)

Menschen, die von Menschenhandel betroffen sind und sich in Deutschland aufhalten, unterliegen als „*Ausländer*“ bezüglich ihres Aufenthaltsstatus den Regelungen des Zuwanderungsgesetzes. Deshalb werden für sie wichtige Regelungen nachfolgend dargestellt. Die Aufzählung kann zu diesem Zeitpunkt noch keine abschließende sein, weil es sich in der Praxis der Beratungsarbeit zeigen muss, welche Regelungen tatsächlich im Vordergrund stehen.

Aufenthaltsgesetz anstelle Ausländergesetz – wichtige Neuregelungen

Das neue AufenthG ersetzt das bisher geltende Ausländergesetz (AuslG). Es regelt, steuert und begrenzt den Zuzug von Menschen nach Deutschland, die nicht Deutsche im Sinne des Artikels 116 Abs. 1 des Grundgesetzes sind. In der Gesetzessprache handelt es sich - verbindlich definiert - um „*Ausländer*“ (§ 2 AufenthG). Zuwanderung soll unter Berücksichtigung der Aufnahme- und Integrationsfähigkeit sowie der wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland gestaltet werden (vgl. § 1 AufenthG). Das Gesetz regelt die Einreise, den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Förderung der Integration von Ausländern (§ 1 Abs. 1 Satz 4 AufenthG), findet aber in der Regel keine Anwendung für EU-Bürgerinnen und Bürgern. Für diese gilt in erster Linie das Freizügigkeitsgesetz/EU.

Die bis zum 31. Dezember 2004 erteilten Aufenthaltsrechte gelten im Wesentlichen fort, werden ggfs. begrifflich dem neuen Sprachgebrauch angepasst, ebenso Maßnahmen und Anrechnung (§§ 101, 102 AufenthG). Ein Antrag auf Umschreibung eines bisherigen Aufenthaltstitels ist nicht erforderlich.

Wenn das Aufenthaltsrecht der betroffenen Person noch nicht verfestigt ist, sollte sehr genau bei einer Umschreibung darauf geachtet werden, dass der richtige „*Aufenthaltszweck und Sachverhalt*“ (§ 101 Absatz 1 AufenthG) zugrunde gelegt wird, ggfs. auch mehrere. Es kann davon die Gestattung einer Erwerbstätigkeit oder die spätere Verlängerung abhängig sein. Der Aufenthaltszweck hat auch Auswirkungen auf die sozialrechtliche Stellung.

Einreise

Die Einreise in das Bundesgebiet ist nur an den zugelassenen Grenzübergangsstellen „innerhalb der festgesetzten Verkehrsstunden“ mit einem anerkannten gültigen Pass oder Passersatz (Passpflicht, vgl. § 13 und § 3 Absatz 1 AufenthG) und dem erforderlichen Aufenthaltstitel erlaubt und es darf im Einzelfall kein Einreise- oder Aufenthaltsverbot vorliegen (§ 11 AufenthG). Anderenfalls hält sich die Person „unerlaubt“ im Bundesgebiet auf (§ 14 AufenthG). Grundsätzlich wird für die Einreise verlangt:

- die Erfüllung der Passpflicht
- die Sicherung des Lebensunterhalts (vgl. § 2 Abs. 3 AufenthG)
- die Klärung der Identität
- kein Ausweisungsgrund vorliegen
- Kein sonstiger Grund, der die Interessen der Bundesrepublik beeinträchtigt oder gefährdet.

Sind die Voraussetzungen nicht erfüllt, besteht grundsätzlich eine Ausreisepflicht, wenn die betroffene Person nicht oder nicht mehr einen Aufenthaltstitel besitzt (§ 50 Absatz 1 AufenthG).

Neue Systematik der Aufenthaltstitel

Neue Strukturen bestimmen das AufenthG. Der Begriff des „*Aufenthaltstitels*“ wird erstmals mit diesem Gesetz eingeführt. Die Zahl der Aufenthaltstitel wurde auf drei reduziert. Statt der Aufenthaltsbefugnis, der Aufenthaltsbewilligung, der befristeten

und der unbefristeten Aufenthaltserlaubnis und der Aufenthaltsgenehmigung sind für die Einreise und den Aufenthalt im Bundesgebiet gemäß § 4 AufenthG als Aufenthaltstitel nur noch vorgesehen:

1. Visum (§ 6 AufenthG),
2. (befristete) Aufenthaltserlaubnis (§ 7 AufenthG) und
3. (unbefristete) Niederlassungserlaubnis (§ 9 AufenthG).

Im Gegensatz zu den bisher geltenden ausländerrechtlichen Regelungen steht nunmehr der Aufenthaltswitz im Vordergrund, wie z.B. Ausbildung, Erwerbstätigkeit, Familiennachzug, humanitäre oder sonstige Gründe. Für jede Einreise und den Aufenthalt im Bundesgebiet wird ein Aufenthaltstitel benötigt (§ 4 AufenthG). Es ist dabei von großer Bedeutung, den richtigen Aufenthaltswitz bei Antragstellung anzugeben. Der richtige Aufenthaltswitz hat Auswirkungen auf die sozialrechtliche Stellung, eventuelle nachträgliche Verkürzung der Aufenthaltserlaubnis (§ 7 Absatz 2 Satz 2 AufenthG).

Die Duldung wurde entgegen der politischen Versprechungen doch nicht abgeschafft. Sie vermittelt weiterhin kein Aufenthaltsrecht, sondern nur die Aussetzung der Abschiebung (siehe unten bei „Duldung“).

Visa

Das Visum ist jetzt als Aufenthaltstitel in § 4 Absatz 1 AufenthG definiert. Es muss grundsätzlich vor Einreise in das Bundesgebiet beantragt werden. Ein Visum wird entweder als sog. Schengen-Visum für die Durchreise erteilt oder für (durchaus mehrere) kurzzeitige, dreimonatige Aufenthalte innerhalb von sechs Monaten im gemeinsamen Gebiet der Schengen – Staaten (§ 6 AufenthG, § Zu § 14 DVZuwandsG).

Für längerfristige Aufenthalte ist ein sog. Nationales Visum für das Bundesgebiet erforderlich, das grundsätzlich vor der Einreise erteilt wird (§ 6 Abs. 4 AufenthG, Ausnahme vgl. § 5 Absatz 2 AufenthG).

Ein Visum kann mit Bedingungen erteilt und verlängert oder nachträglich mit Auflagen, wie z.B. einer räumlichen Beschränkung, verbunden werden (§ 12 Absatz 2 AufenthG). Die Ausländerbehörde kann im Einzelfall eine Ausnahme von der räumlichen Beschränkung erlauben (Absatz 5).

Aufenthaltserlaubnis

Die Aufenthaltserlaubnis ist ein Aufenthaltstitel, der zum Aufenthalt im ganzen Bundesgebiet berechtigt. Sie wird in der Regel befristet erteilt (§§ 7, 8 AufenthG). Sie kann verlängert werden, wenn dies nicht bei der Erteilung von vornherein ausgeschlossen wurde oder vom Aufenthaltzweck her nicht begründet ist (z.B. Saisonarbeit). Sie kann jederzeit verkürzt werden, wenn nachträglich wesentliche Voraussetzungen für ihre Erteilung wegfallen. Der Ausländerbehörde wurde hier ein Ermessen eingeräumt. Sie wägt die für und gegen die nachträgliche Verkürzung der Frist sprechenden privaten und öffentlichen Gründe ab. Es bedarf deshalb sorgfältiger Argumentation bei der Darlegung der privaten Gründe, die für einen Verbleib im Bundesgebiet sprechen.

Eine Aufenthaltserlaubnis kann mit Bedingungen erteilt und/ oder verlängert und/ oder nachträglich mit Auflagen, wie z.B. einer räumlichen Beschränkung, verbunden werden (§ 12 Absatz 2 AufenthG). Die Ausländerbehörde kann im Einzelfall eine Ausnahme von der räumlichen Beschränkung erlauben (Absatz 5).

Niederlassungserlaubnis

Die Niederlassungserlaubnis tritt an die Stelle der bisherigen Aufenthaltsberechtigung und der unbefristeten Aufenthaltserlaubnis. Sie ist ein zeitlich und räumlich unbeschränkter Aufenthaltstitel und sichert den Aufenthaltsstatus durch besonderen Ausweisungsschutz. Sie kann aber wieder erlöschen, wenn nicht nur vorübergehend das Bundesgebiet verlassen wird.

Die Niederlassungserlaubnis berechtigt zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit. Ihre Erteilung ist an eine Vielzahl von Voraussetzungen gebunden, die in § 9 Abs. 2 Nr. 1 bis 9 AufenthG aufgezählt sind. Werden die Voraussetzungen erfüllt, hat die beantragende Person einen Anspruch auf die Erteilung der Niederlassungserlaubnis (sog. gebundene Entscheidung). Die Hürde ist allerdings sehr hoch und stellt in der Gesamtschau eine Verschärfung zu den bisherigen Regelungen im AuslG dar.

Voraussetzungen:

- fünfjährigen Besitz einer Aufenthaltserlaubnis
- der Lebensunterhalt ist gesichert
- 60 Monate Beitragsleistungen zur gesetzlichen Rentenversicherung oder vergleichbare Aufwendungen zur privaten Altersvorsorge wurden geleistet (berufliche Ausfallzeiten auf Grund von Kinderbetreuung oder häuslicher Pflege werden entsprechend angerechnet),
- die Erlaubnis zur Erwerbstätigkeit liegt vor
- ausreichender Wohnraum für sich und die Familie ist vorhanden ist
- ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache werden nachgewiesen
- Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet werden nachgewiesen
- in den letzten drei Jahren erfolgte keine Verurteilung wegen einer vorsätzlichen Straftat zu einer Jugend- oder Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten oder einer Geldstrafe von mindestens 180 Tagessätzen.

Bei Ehegatten, die in ehelicher Lebensgemeinschaft leben, genügt es, wenn die Voraussetzungen der Rentenpflichtbeiträge, Beschäftigungserlaubnis als Arbeitnehmer/in oder der Besitz einer Erlaubnis für eine sonstige Erwerbstätigkeit durch einen der beiden Ehegatten erfüllt werden (§ 9 Abs. 3 AufenthG). Eheliche Lebensgemeinschaft bedeutet, sie sind nicht nur verheiratet sind, sondern leben auch zusammen.

Duldung

Die „*vorübergehende Aussetzung der Abschiebung*“, Duldung genannt, wurde entgegen allen politischen Versprechungen nicht abgeschafft, sondern bleibt als sog.

„*Instrument der Feinststeuerung*“ beibehalten. Gegenüber dem Entwurf des ZuwanderungsG vom 20. Juni 2002 wurde § 60a AufenthG (Duldung)“, nachträglich noch aufgenommen. Die oberste Landesbehörde kann aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen anordnen, dass die Abschiebung von Ausländern aus bestimmten Staaten u.a. für längstens sechs Monate ausgesetzt wird. Wird die Abschiebung länger ausgesetzt, ist eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen im Einvernehmen mit dem Bundesinnenministerium.

Zur Vermeidung von Kettenduldungen bei Abschiebungshindernissen wird eine Aufenthaltserlaubnis erteilt, wenn die Ausreisepflicht nicht innerhalb von 18 Monaten vollzogen werden konnte (§ 25 Abs. 5 AufenthG). Ein Aufenthaltstitel wird aber versagt, wenn die Ausländerin oder der Ausländer schuldhaft z.B. die Identität verschleiert hat.

Eine Zeugin in einem Menschenhändlerprozess erhielt bisher in der Regel eine Duldung. Nach § 25 Absatz 4 Satz 1 AufenthG (Aufenthalt aus humanitären Gründen, vgl. Ausführungen oben) erhält sie nunmehr eine befristete Aufenthaltserlaubnis für längstens sechs Monate, sofern sie sich noch nicht länger als 18 Monate im Bundesgebiet aufgehalten hat (§ 26 Absatz 1 AufenthG).

Vier-Wochen-Frist zur Ausreise

Nach Hinweisen aus dem Bundesministerium des Innern (BMI) gilt die bisherige Verwaltungsvorschrift zu § 42 AuslG nicht mehr für die Durchführung des AufenthG. Damit aber keine Verschlechterung zur bisherigen Rechtslage eintritt, wurden die Bestimmungen in die vorläufigen Anwendungshinweise des BMI übernommen. Diese Hinweise richten sich an die ausführenden Länder und entfalten keine unmittelbare Rechtswirkung für Betroffene. Nun wird geprüft, ob in Anlehnung der bisherigen Verwaltungsvorschrift zu § 42 AuslG eine entsprechende zu § 50 AufenthG erlassen werden soll oder ob § 50 AufenthG ergänzt werden soll im Sinne des Artikel 6 der EU-Richtlinie 2004/81/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren (ABl. EU L 261/119 vom

6. August 2004). Nach Artikel 6 soll den Betroffenen eine Bedenkzeit zugestanden werden, in der sie sich erholen und dem Einfluss der Täter entziehen können, so dass sie eine Entscheidung darüber treffen können, ob sie mit den zuständigen Behörden zusammenarbeiten möchten. Die Dauer einer solchen Bedenkzeit richtet sich nach dem Recht des jeweiligen EU-Staates. Deutschland müsste bis zum 6. August 2006 die erforderliche Rechts- und Verwaltungsvorschrift in Kraft setzen (vgl. Artikel 17 Abs. 1 der EU-RL 200/81/EG).

Verbot der Abschiebung u.a. aus persönlichen Gründen

Wegen verschiedener Gründe **ist** (z.B. Asylanspruch, Flüchtling i.S. d. Genfer Flüchtlingskonvention), **soll** (Gefahr der Folter, Todesstrafe, erhebliche konkrete Gefahr für Leben, Leib oder Freiheit) oder **kann** (sonstige besondere Gründe) für einen vorübergehenden Aufenthalt eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Dies setzt voraus, dass dringende humanitäre oder persönliche Gründe oder erhebliches öffentliches Interesse die vorübergehende weitere Anwesenheit im Bundesgebiet erfordern (ausführlich vgl. Wortlaut des § 25 AufenthG).

Aufenthaltstitel für Zeuginnen in Ermittlungs- und Strafverfahren, § 25 Abs. 4 und / oder Abs. 5 AufenthG

Bedeutsam für die Beratungsarbeit sind § 25 Abs. 4 und Abs. 5 AufenthG. Danach kann für einen vorübergehenden Aufenthalt eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, „solange dringende humanitäre oder persönliche Gründe oder erhebliches öffentliches Interesse“ (z.B. Zeugin im Strafprozess gegen Menschenhändler) eine vorübergehende weitere Anwesenheit im Bundesgebiet erfordern bzw. die Ausreise „aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist und mit dem Wegfall der Ausreisehindernisse in absehbarer Zeit nicht zur rechnen ist. Im Einzelfall könnte das Verlassen des Bundesgebietes eine außergewöhnliche Härte bedeuten. Hierunter fällt z.B. die konkrete oder höchst wahrscheinliche Gefährdung der Zeugin im Heimatland durch Täter oder täternahe Kreise. In der Praxis wird wohl wie bisher

eine polizeiliche Prognose und die Einschätzung der zuständigen Staatsanwaltschaft notwendig sein.

Die Dauer des Aufenthaltes ist bei Anwendung des § 25 AufenthG auf längstens drei Jahre begrenzt und kann in den Fällen des § 25 Abs. 4 Satz 1 und Abs. 5 verlängert werden, *„jedoch für längstens sechs Monate, solange sich der Ausländer noch nicht mindestens 18 Monate rechtmäßig im Bundesgebiet aufgehalten hat“* (§ 26 Abs.1 AufenthG).

Tatsächlich bereiten § 25 Abs. 4 und Abs. 5 AufenthG auf den Einzelfall bezogen in der praktischen Anwendung Probleme. Nach Hinweisen aus dem BMI ist § 25 **Abs. 4** AufenthG von der Systematik her nur anwendbar auf Personen, die nicht vollziehbar ausreisepflichtig sind. Auf Opfer von Menschenhandel, die unerlaubt ins Bundesgebiet einreisen und daher vollziehbar ausreisepflichtig sind, kann demnach § 25 Abs. 4 AufenthG keine Anwendung finden. Dann käme eine Anwendung des § 25 **Abs. 5** AufenthG in Betracht, weil in den Text des Absatzes ausdrücklich *„vollziehbar ausreisepflichtig“* aufgenommen wurde. Im Gegensatz zu der Regelung in Absatz 4 wird aber nach Absatz 5 ausdrücklich vorausgesetzt, dass die Ausreise *„aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist und mit dem Wegfall der Ausreisehindernisse in absehbarer Zeit nicht zur rechnen ist“*. Es muss ein unverschuldeter Hinderungsgrund vorliegen, z.B. wenn der Pass weggenommen wurde und Ersatzdokumente zur Rückkehr in das Heimatland nicht ausgestellt werden können. Täuscht eine Opferzeugin zum Beispiel aus Furcht vor Repressalien über ihre wahre Identität, verwirkt sie die Möglichkeit, über § 25 Abs. 5 AufenthG eine Aufenthaltserlaubnis zu erhalten, selbst wenn sie sich im Ermittlungs- und Strafverfahren kooperativ verhält. Sie könnte allenfalls eine Duldung nach § 60a AufenthG erhalten.

Regelungslücken des § 25 AufenthG und Umsetzung der EU-RL 200/81/EG

Soweit sich bei der Anwendung des § 25 AufenthG Regelungslücken oder erhebliche Abweichungen von den Vorgaben auf EU-Ebene zeigen, kann Deutschland diese innerhalb der Umsetzungsfrist der EU-RL 200/81/EG bis zum 6. August 2006 durch

ergänzende Rechts- und / oder Verwaltungsvorschriften schließen (vgl. Artikel 17 Abs. 1 der EU-RL 200/81/EG). Bis dahin berechtigt die EU-Richtlinie im Einzelfall nicht automatisch zu einer unmittelbaren Anwendung und ggfs. zu einer Klage. Die EU-Richtlinie entfaltet nur unmittelbar Wirkung gegenüber den EU-Mitgliedsstaaten und nicht gegenüber Drittstaatenangehörigen. Die Mitgliedstaaten müssen umsetzen, haben aber dabei jeweils nach ihrem innerstaatlichen Recht Handlungsspielraum. Erst bei Überschreitung der Umsetzungsfrist ab dem 7. August 2006 könnte im Einzelfall ein unmittelbares Recht aus der EU-Richtlinie hergeleitet werden.

Momentan wird Ergänzungsbedarf geprüft. Nach Hinweisen der Geschäftsführerin des KOK wird von Seiten des BMI in Erwägung gezogen, § 25 AufenthG in Abgrenzung zu § 11 AufenthG dahingehend zu ergänzen, dass Zeuginnen in Ermittlungs- und Strafverfahren eine Aufenthaltserlaubnis erhalten können.

Einreise- und Aufenthaltsverbot, § 11 AufenthG

Eine Person, die „ausgewiesen, zurückgeschoben oder abgeschoben worden ist, darf nicht erneut in das Bundesgebiet einreisen und sich darin aufhalten“ (§ 11 Absatz 1 AufenthG). Vorsorglich sollte deshalb vor Ablauf der Frist und vor Ausreise eine zeitliche Befristung des Verbots beantragt werden, die in der Regel erteilt wird. Die Frist beginnt mit Tag der Ausreise.

Keine Befristung ist möglich, wenn jemand z.B. nach Verurteilung oder Verbüßen einer Strafe wegen eines bestimmten Verbrechens, z.B. gegen die Menschlichkeit, gegen den Frieden, oder einer besonderen, sofort vollziehbaren Abschiebungsanordnung (§ 58a AufenthG) abgeschoben wurde. Letztere wird erteilt, wenn die Abschiebung der Abwehr der Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik dient (Prognose).

Bedeutsam dürfte die Ausnahmeregelung in § 11 Abs. 2 AufenthG sein. Danach kann eine Ausländerin, ein Ausländer ausnahmsweise das Bundesgebiet kurzfristig betreten, wenn zwingende Gründe seine Anwesenheit erfordern oder die Versagung

der Erlaubnis eine unbillige Härte bedeuten würde. Diese Regelung dürfte für eine Zeugin in einem Menschenhandelsprozess oder für die gerichtliche Geltendmachung zivilrechtlicher Ansprüche der Zeugin wichtig sein, wenn die betroffene Person bereits vor Prozessbeginn ausgewiesen wurde. Es ist allerdings im Einzelfall eine Auslegungssache, was als „*zwingender Grund*“ oder „*unbillige Härte*“ gewertet wird.

In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass Schleuser, die Flüchtlinge illegal ins Land bringen, werden im Falle einer Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe ohne Bewährung zwingend ausgewiesen. Diese Regelung wird auch auf Menschenhändler Anwendung finden.

Erwerbstätigkeit

Der Begriff der Erwerbstätigkeit wurde bisher im Ausländerrecht anders verwandt als im Arbeitsgenehmigungsrecht. Das AufenthG geht von einem einheitlichen, durch das Arbeitsrecht definierten Begriff aus. Das Recht auf „*Erwerbstätigkeit*“ umfasst entgegen bisheriger Rechtspraxis neben dem Recht auf eine abhängige Beschäftigung immer auch das recht auf eine selbständige Erwerbstätigkeit § 2 Abs. 2 AufenthG). Das bisherige doppelte Genehmigungsverfahren (Arbeit und Aufenthalt) wird durch ein verwaltungsinternes Zustimmungsverfahren ersetzt. Der Aufenthaltstitel selbst weist aus, ob und gegebenenfalls welche Erwerbstätigkeit zulässig ist. Die Arbeitsgenehmigung wird in einem Akt mit der Aufenthaltserlaubnis von der zuständigen Ausländerbehörde erteilt mit interner Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit (für diese die örtlich zuständige Agentur für Arbeit; § 39 Abs. 1 AufenthG) oder eine Rechtsverordnung nach § 42 AufenthG dies vorsieht oder eine zwischenstaatliche Vereinbarung dies bestimmt (§ 18 Abs. 2 bis 5 AufenthG). Die Verweigerung der Zustimmung kann als verwaltungsinterner Vorgang nicht von der betroffenen Person angefochten werden. Es müsste die Aufenthaltserlaubnis insgesamt überprüft werden.

Die Erlaubnis der Erwerbstätigkeit hängt wesentlich von den Erfordernissen des deutschen Arbeitsmarktes unter Berücksichtigung hier vorhandener Arbeitslosigkeit

ab (§ 18 AufenthG). Deutlich favorisiert wird die Zuwanderung von hoch qualifizierten Arbeitsmigranten (Wissenschaftler, Spezialisten u.a.).

Der Anwerbestopp für Nicht – und Geringqualifizierte wurde grundsätzlich beibehalten. Sie erhalten keine Arbeitserlaubnis. Für einzelne Berufsgruppen kann eine Ausnahme gemacht werden. Näheres soll eine Verordnung regeln.

Staatsangehörige der osteuropäischen EU-Beitrittsstaaten (z.B. Litauen, Lettland, Polen) haben Vorrang gegenüber Staatsangehörigen aus Drittstaaten (z.B. Belarus, Russland, Ukraine). Ihnen wird bei qualifizierter Beschäftigung der Zugang zum Arbeitsmarkt eingeräumt, wenn für diese Tätigkeit keine Deutsche oder kein Deutscher oder ihm gleichgestellte Unionsbürger zur Verfügung stehen.

Selbständig Tätige erhalten im Regelfall eine Aufenthaltserlaubnis, wenn sie mindestens eine Mio. Euro investieren und mindestens 10 Arbeitsplätzen schaffen (§ 21 AufenthG). Sind diese Voraussetzungen nicht erfüllt, erfolgt eine Einzelprüfung zum Bestehen eines sonstigen übergeordneten wirtschaftlichen oder besonderen regionalen Interesses, zu den Auswirkungen auf die Wirtschaft sowie zur Sicherung der Finanzierung.

Staatsangehörige der EU-Beitrittsstaaten haben Zugang zum Arbeitsmarkt in Deutschland bei qualifizierter Beschäftigung ohne Beschränkung auf Berufsgruppen, soweit keine Deutsche oder kein Deutscher zur Verfügung stehen (Geltung des sog. Vorrangsprinzips).

Staatsangehörige aus EU-Beitrittsstaaten genießen wiederum Vorrang vor Angehörigen aus Drittstaaten (§ 39 Abs. 6 AufenthG).

Eine Aufenthaltserlaubnis für Studienzwecke wird für jeweils zwei Jahre erteilt. Nach erfolgreichem Abschluss des Studiums kann diese um ein Jahr für die Suche eines entsprechenden Arbeitsplatzes verlängert werden.

Nach Ansicht von Flüchtlingshilfegruppen wird die Möglichkeit zur Erwerbstätigkeit nach dem AufenthG eher als rigide einschränkend eingeschätzt. Auch wenn die

Tendenz zu erkennen sei, die Zahl der Duldungen bzw. Kettenduldungen zu begrenzen. In arbeitsgenehmigungsrechtlicher Hinsicht ändere sich für die Betroffenen nichts. Ergänzend schützende Aufenthaltstitel bieten nur einen nachrangigen Zugang zum Arbeitsmarkt. Nachrangigkeit bedeutet z.B. nach Auffassung des FlüchtlingsRAT NRW e.V. nach dessen bisherigen Erfahrungen in der Mehrzahl der Fälle: Ausschluss vom Arbeitsmarkt.

Möglichkeit der Arbeitsaufnahme für Opferzeuginnen

Grundsätzlich ist die Aufnahme einer Beschäftigung für eine Opferzeugin während ihres Aufenthaltes in Deutschland möglich, sofern sie im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis ist und keine andere Person vorrangig Anspruch auf Beschäftigung hat (vgl. vorherige Ausführung). Liegt nur eine Duldung nach § 60a AufenthG vor, wird keine Arbeitserlaubnis erteilt. Nach Informationen, die der Geschäftsführerin des KOK vorliegen, gilt dies derzeit aber auch für eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4 AufenthG.

Zur generellen Verbesserung der Situation von Opferzeuginnen wird momentan für einen entsprechenden Erlass vom zuständigen Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit geprüft, ob zumindest ohne Vorrangigkeitsprüfung der Zugang zum Arbeitsmarkt zu gewährt werden könnte.

Förderung der Integration §§ 43 bis 45 AufenthG

Im Rahmen des gesetzlich neu festgeschriebenen Willens der Förderung der Integration haben Ausländer/innen, die zum ersten Mal eine Aufenthaltserlaubnis zu Erwerbszwecken, für den Familiennachzug oder aus humanitären Gründen erteilt bekommen haben, einen Anspruch auf Teilnahme an einem Integrationskurs, d.h. insbesondere an einem Sprachkurs. Die erfolgreiche Teilnahme wird bestätigt. Für die jeweilige Maßnahme sollen Kosten in angemessenen Umfang und unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit erhoben werden. Nähere Einzelheiten sollen durch Rechtsverordnungen geregelt werden (*lagen der Verfasserin noch nicht vor*).

Andere Personen, denen z.B. aus humanitären Gründen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wurde, können nur nach § 44 Absatz 4 AufenthG im Rahmen verfügbarer Kursplätze zur Teilnahme zugelassen werden.

Härtefallregelungen

Härtefälle können - nun gesetzlich vorgesehen – zu einer Aufenthaltserlaubnis führen und werden auf Ebene der Bundesländer geregelt (§ 23a AufenthG).

Die oberste Landesbehörde (das jeweilige Innenministerium des Bundeslandes, dem die Ausländerbehörde in der Regel fachlich und weisungsabhängig untersteht) darf auf Ersuchen einer von der Landesregierung eingerichteten Härtefallkommission anordnen, dass einer vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländerin oder einem Ausländer abweichend von den sonstigen Erteilungs- und Verlängerungsvoraussetzungen für einen Aufenthaltstitel eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird. Es handelt sich hierbei um eine Ermessensentscheidung.

Die Einrichtung einer Härtefallkommission liegt im Ermessen der Bundesländer (§ 23a AufenthG). Damit wurde zum ersten Mal bundeseinheitlich für Härtefallkommissionen eine gesetzliche Grundlage geschaffen. In Berlin, Brandenburg (ab Anfang 2005), Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein wurden solche Kommissionen bereits eingerichtet und nahmen ihre Arbeit auf. Die wesentliche Aufgabe einer Härtefallkommission liegt in der Überprüfung von Entscheidungen im Asylverfahren. In Brandenburg wurde signalisiert, dass sich die Kommission auch mit Einzelfällen von drohenden Abschiebungen von potentiell gefährdeten Betroffenen von Menschenhandel beschäftigen wird.

Die Härtefallkommissionen werden ausschließlich im Wege der sog. Selbstbefassung tätig (§ 23a Abs. 2 Sätze 2 und 3 AufenthG). Das bedeutet: Betroffene oder Dritte haben kein Antragsrecht, sondern müssen Mitglieder der Kommission auf den Einzelfall aufmerksam machen, ihr Interesse dafür wecken, damit es den Fall in die Kommission als Antrag einbringt. Eine Klage auf Befassung ist nicht möglich.

Allerdings müsste aus verfassungsrechtlichen Grundsätzen (Artikel 19 Absatz 4 Grundgesetz) jeglicher Ausschluss von Rechtsmitteln verfassungswidrig sein.

Die Einrichtung einer Härtefallkommission ersetzt nicht das Petitionsrecht aus Artikel 17 Grundgesetz.

Allerdings: Die Regelungen des § 23a AufenthG sind befristet bis zum 31.12.2009. Nach Art. 15 Abs. 4 ZuwanderungsG soll die Vorschrift mit den auf dieser Grundlage erlassenen landesrechtlichen Regelungen dann außer Kraft treten.

Änderungen im Sozialleistungsrecht – Leistungen bei Bedürftigkeit

Der Leistungsbezug erfolgt weiterhin nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG). Die Regelungen über die Form (Vorrang für Sachleistungen) und Inhalt (Grundleistungen, Unterkunft, Krankenhilfe, sonstige Leistungen) der nach dem AsylbLG gewährten Leistungen und deren Voraussetzungen (materielle Bedürftigkeit, Anrechnung von Einkommen und Vermögen) wurden mit dem ZuwanderungsG nicht geändert. Neu gefasst wurde aber §§ 1, 1a und 2 AsylbLG und betreffen nun auch die folgenden Personengruppen:

- geduldete Personen nach § 60a AufenthG
- Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen, z.B. möglich auch für von Menschenhandel betroffene (§ 25 Absatz 4 und 5 AufenthG)
- Ausländer/innen, die vollziehbar ausreisepflichtig sind, auch wenn eine Abschiebungsandrohung noch nicht oder nicht mehr vollziehbar ist
- Ehegatten oder minderjährige Kinder der genannten Personengruppen.

Unter die Regelungen fallen auch Personen ohne ausländerrechtlichen Aufenthaltsstatus.

Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG sind von den Leistungen nach dem SGB II (Grundsicherung für Arbeitssuchende, „Hartz IV“) oder SGB XII (Sozialhilfe) ausgeschlossen (§ 7 Absatz 1 SGB II, § 23 Absatz 2 SGB XII).

Nur, wenn ein humanitäres Aufenthaltsrecht nicht auf §§ 22, 23 Absatz 2, 23a, 25 Absatz 1-3 AufenthG beruht, besteht eine Leistungsberechtigung entweder nach dem SGB II oder nach dem SGB XII (§§ 1 Absatz 1 Nr. 3 AsylbLG). Auf Personen, die von Menschenhandel betroffen sind, dürfte somit i.d.R. das AsylbLG anzuwenden sein (vgl. § 1 Absatz 1 Nr. 3 AsylbLG). Dies bedeutet eine erhebliche finanzielle Verschlechterung. Auch können die Behörden statt Bargeld die Ausgabe von Wertgutscheinen und Sachleistungen anordnen.

Die Voraussetzungen für die nach 36 Monaten Leistungsbezug zu beanspruchenden Leistungen der Sozialhilfe nach § 2 AsylbLG wurden dagegen erleichtert. Es kommt nicht mehr auf das Vorliegen von Ausreisehindernissen aus rechtlichen, humanitären oder persönlichen Gründen an. Die leistungsberechtigte Person darf die Dauer des Aufenthaltes nicht rechtsmissbräuchlich beeinflusst haben.

Insgesamt kommt es für die weit reichenden sozialrechtlichen Konsequenzen auf die richtige Einstufung des Aufenthaltstitels an

Anrechnung von Entschädigungszahlungen

Von Seiten des KOK wird darauf hingewiesen, dass nach wie vor in der Praxis die Regelung besteht, bei Leistungen nach dem AsylbLG sämtliche Opferentschädigungen (z.B. nach Opferentschädigungsgesetz oder nach einem Adhäsionsverfahren im Strafprozess) anzurechnen. Dies läuft dem Gedanken der Wiedergutmachung zuwider.

Verbesserungsvorschläge und Bedarf für konkrete Lobbyarbeit?

Verbesserungsvorschläge können erst gemacht werden, wenn die Anwendung in der Praxis zeigt, wo es bei der Umsetzung der gesetzlichen Regelungen Schwierigkeiten gibt. Obwohl das Zuwanderungsgesetz die bisherigen komplizierten ausländerrechtlichen Regelungen vereinfachen soll, ist es in seiner nunmehr vorhandenen Regelungsdichte nicht minder schwierig zu verstehen. Mitarbeiter des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge räumten auf Nachfrage der Verfasserin ein, dass vereinzelt Mitarbeiter/innen in Ausländerbehörden wegen Umstellungsschwierigkeiten rechtswidrige Verwaltungsakte erlassen. Deshalb empfiehlt die Verfasserin, jede behördliche Entscheidung innerhalb der Rechtsmittelfristen gründlich zu überprüfen. Hier gilt weiterhin wie bisher: Eine Fehlentscheidung in Form eines rechtswidrig erlassenen Verwaltungsaktes kann in Bestandskraft erwachsen, wenn dagegen nicht entsprechend der beigefügten Rechtsmittelbelehrung form- und fristgerecht Widerspruch erhoben wird. Der Tag der amtlichen Zustellung gilt für die Berechnung der Frist.

Die Praxis muss es nun zeigen, wo konkret Nachbesserungs- oder Änderungsbedarf bei den neuen Regelungen des Zuwanderungsgesetzes besteht. Die klare Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Ländern bringt es mit sich, dass bei Schwierigkeiten bezüglich der verschiedenen Aufenthaltstitel, der Erwerbstätigkeit oder von Leistungen im Einzelfall in erster Linie die zuständigen Behörden und Ministerien auf Länderebene angesprochen werden müssen.

Auf Bundesebene wurde der Verfasserin von Seiten des Parteivorstandes des grünen Koalitionspartners mitgeteilt, dass großes Interesse daran besteht, von konkreten Erfahrungen und ggfs. Schwierigkeiten bei der Anwendung gesetzlicher Regelungen des Zuwanderungsgesetzes zu erfahren. Diese könnten zum Beispiel Mitte oder Ende des Jahres aus den Arbeitsfeldern der Mitgliedsorganisationen des KOK von diesem gesammelt vorgetragen werden.

Nach Einschätzung der Verfasserin wird in dieser Legislaturperiode höchstwahrscheinlich keine grundlegende Änderung des Zuwanderungsgesetzes durchsetzbar sein. Zu schwierig war die Kompromissfindung.

Quellenhinweis

Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF), Bürger/innentelefon:
0911 / 943 – 6390, info@buerger@bamf-bund.de; www.bamf.de

Bundesministerium des Innern: www.bmi.bund.de Tel.: 01888 681-0
http://www.bmi.bund.de/Anlagen25641/Einzelheiten_zum_Zuwanderungsgesetz.pdf
http://www.bmi.bund.de/Anlagen25642/Text_des_Zuwanderungsgesetz.pdf
http://www.zuwanderung.de/2_faq/

Deutsches Ausländerrecht – Textausgabe, Sonderausgabe, Stand 1.1.2005,
Deutscher Taschenbuch Verlag, dtv 5537, 19. Auflage 2005, € 9,-

FlüchtlingsRAT NRW e.V. (Hrg.) Das Zuwanderungsgesetz – Ein Überblick über die
wichtigsten Neuregelungen, Handreichung für die Flüchtlingsarbeit, Email:
info@frnrw.de, Internet: www.frnrw.de, Gebühr

Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern
(Freizügigkeitsgesetz/EU – FreizüG/EU),
<http://www.aufenthaltstitel.de/freizuegigkeitsgeu.html>

Informationsverbund Asyl / ZDWF e.F. (Hrg.), Hubert Heinhold, Georg Classen, Das
Zuwanderungsgesetz – Hinweise für die Flüchtlingssozialarbeit, Verlag IBIS-
Interkulturelle Arbeitsstelle e.V. (www.ibis-ev.de), Stand Oktober 2004,
kostenpflichtig

Richtlinie 2004/81/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Erteilung von
Aufenthaltstiteln für Drittstaatenangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind
oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den
zuständigen Behörden kooperieren, Amtsblatt der EU L 261/19 vom 6. 8.2004