

Bericht über die Tätigkeit der Härtefallkommission in den Jahren 1996 bis 2001

1. Grundsätzliches zur Arbeit der Härtefallkommission

Die Härtefallkommission trat am 1.10.1996 zu ihrer konstituierenden Sitzung zusammen, nachdem die Landesregierung deren Einrichtung beim Innenministerium auf der Grundlage einer entsprechenden Koalitionsvereinbarung beschlossen hatte. Die Kommission kann angerufen werden, wenn zur Ausreise verpflichtete Ausländerinnen und Ausländer geltend machen, dass ihre Ausreise für sie zu einer besonderen Härte führen würde. Damit soll erreicht werden, dass sich von Ausweisung und Abschiebung Betroffene an ein behördenunabhängiges Beratungsgremium wenden können.

Die Kommission besteht aus insgesamt acht Mitgliedern und acht stellvertretenden Mitgliedern aus den Bereichen der Kirchen, Wohlfahrtsverbände und Flüchtlingsorganisationen sowie Vertreterinnen und Vertretern des Innenministeriums. Sie soll paritätisch mit Frauen und Männern besetzt sein. Der Vorsitzende der Härtefallkommission ist z.Zt. ein Referatsleiter, seine Stellvertreterin ist stellvertretende Referatsleiterin aus dem Bereich der Ausländerabteilung. Die Geschäftsstelle im Innenministerium ist z.Zt. mit 1,5 Stellen besetzt; die Mitarbeiterin und der Mitarbeiter der Geschäftsstelle nehmen daneben auch Fachaufgaben der Ausländerabteilung wahr. Die Geschäftsstelle nimmt an die Kommission gerichtete Anträge entgegen, stellt Kontakt zu den Petenten, den Ausländerbehörden und dem Innenministerium her, prüft die Sach- und Rechtslage, bereitet die Beschlussfassung durch die Kommission vor und informiert die Beteiligten anschließend über die getroffenen Entscheidungen.

Die nicht öffentlichen Sitzungen der Härtefallkommission finden grundsätzlich monatlich, bei Bedarf auch häufiger, statt. Ein an die Härtefallkommission gerichteter Antrag ersetzt kein Rechtsmittelverfahren, d.h. die Kommission kann nicht unmittelbar Abschiebungen aussetzen oder verhindern. Die Härtefallkommission ist keine neue Rechtsinstanz. Ihr Wirkungsbereich ist auf Ausländerinnen und Ausländer, für die eine Schleswig-Holsteinische Ausländerbehörde zuständig ist, begrenzt. Ihre Beschlüsse haben für die Ausländerbehörden und das Innenministerium empfehlenden Charakter. Sie sind für diese Behörden rechtlich nicht bindend. Die Behörden entscheiden in eigener Zuständigkeit über die Umsetzung der Vorschläge.

Eine Angelegenheit, die vor dem Eingabenausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtages oder bei der/dem Bürgerbeauftragten für soziale Angelegenheiten anhängig oder bereits abgeschlossen ist, kann nicht der Härtefallkommission vorgelegt werden. Wird während eines Verfahrens vor der Härtefallkommission der Eingabenausschuss oder die/der Bürgerbeauftragte angerufen, ist das Verfahren vor der Härtefallkommission beendet. Nach Abschluss des Petitionsverfahrens oder eines Verfahrens bei der/dem Bürgerbeauftragten kann die Kommission nur bei Vorliegen eines neuen Sachverhalts angerufen werden.

Neben Schleswig-Holstein gibt es auch in Berlin, Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen Härtefallkommissionen. Nach anfänglich zurückhaltender Betrachtung stößt die Arbeit der Härtefallkommission des Landes Schleswig-Holstein zwischenzeitlich auf bundesweites Interesse. Auch in anderen Bundesländern wird mittlerweile die Einrichtung von Härtefallkommissionen erwogen. Zuletzt berichteten der Vorsitzende der Härtefallkommission und der Geschäftsführer am 19.9.2001 vor dem Ausschuss für Ausländerangelegenheiten der Bremischen Bürgerschaft über die Arbeit und die Erfahrungen der Kommission.

2. Bilanz der Härtefallkommission Schleswig-Holstein

Die **statistische** Bilanz der Härtefallkommission stellt sich wie folgt dar:

Sitzungen der Härtefallkommission seit dem 1.10.1996:		57
	Anträge	Personen
Abschl. behandelte Eingaben 1.10.1996 – 30.9.2001	566	1245
davon: nur informatorische Unterrichtung durch die Geschäftsstelle	108	213
inhaltlich behandelt	458 (100%)	1032
davon: positive Empfehlungen	91 (19,9%)	168
eingeschränkt positive Empfehlungen	133 (29,0%)	333
ohne positive Empfehlung	234 (51,1%)	531

Die Zahl der in den jeweiligen Jahren abschließend behandelten Anträge bewegt sich mit durchschnittlich 115 Eingaben pro Jahr auf einem konstanten Niveau. Signifikant angestiegen ist seit Anfang des Jahres 2000 die Anzahl der positiven Empfehlungen. Dagegen sind die eingeschränkt positiven Empfehlungen zurückgegangen. Hintergrund für diese Entwicklung ist, dass sich die Petenten offensichtlich vor Formulierung des Antrags gründlicher mit der rechtlichen Situation der Betroffenen befasst hatten und nicht in jedem Fall ein Bleiberecht gefordert wurde, das aus rechtlichen Gründen ausgeschlossen war. So wurde z.B. im vergangenen Jahr in einigen Fällen von Bürgerkriegsflüchtlingen aus dem Kosovo aufgrund besonderer Umstände lediglich um eine Verlängerung der Ausreisefrist gebeten, damit sich die Familien vor einer Rückkehr im Frühjahr diesen Jahres eine bessere Lebensperspektive schaffen konnten. Dies ist u.a. auch auf die Beratungsarbeit der Geschäftsstelle der Härtefallkommission zurückzuführen.

Ein positive Empfehlung liegt nur dann vor, wenn sich die Kommission antragsgemäß bei den zuständigen Behörden einsetzt oder wenn für den Betroffenen/die Betroffene ein längerfristiges Bleiberecht erwirkt werden kann. Hierzu einige Beispiele:

- Eine allein erziehende Mutter aus Bosnien-Herzegowina, die erfolglos ein Asylverfahren betrieben hatte, aufgrund der Erlebnisse im Bürgerkrieg jedoch schwer traumatisiert war, erhielt wegen der Besonderheiten des Einzelfalles aufgrund einer Empfehlung der Kommission nachträglich den Status eines Bürgerkriegsflüchtlings. Die für diesen Personenkreis günstigere Rechtslage eröffnete der zuständigen Ausländerbehörde größere Ermessensspielräume. Zwischenzeitlich haben die Betroffene und ihr Kind aufgrund einer Bleiberechtsregelung für traumatisierte Bürgerkriegsflüchtlinge (siehe hierzu auch Nr. 4.3.1.) eine Aufenthaltsbefugnis erhalten.
- Eine seit vielen Jahren in Deutschland lebende iranische Staatsangehörige wurde auf Veranlassung ihres geschiedenen (iranischen) Ehemannes während eines Besuchsaufenthalts von den Behörden im Iran festgehalten. Weil sie von den iranischen Behörden eine Ausreiseerlaubnis erst nach mehr als sechs Monaten erhielt und ihre unbefristete Aufenthaltserlaubnis zwischenzeitlich kraft Gesetzes erloschen war, reiste die Betroffene in Unkenntnis der Rechtslage unerlaubt ins Bundesgebiet ein und wurde von der Ausländerbehörde aufgefordert, das Bundesgebiet wieder zu verlassen. Die Härtefallkommission konnte ihr zwar auch nicht den erloschenen Aufenthaltstitel zurückgeben. Aufgrund der Empfehlung der Kommission erteilte die Ausländerbehörde der Betroffenen jedoch aus humanitären Gründen eine Aufenthaltsbefugnis. In einigen Jahren kann die Betroffene erneut eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis beantragen.
- Eine ältere georgische Staatsangehörige tauchte nach Abschluss ihres Asylverfahrens unter und wurde nach ihrer Festnahme in Abschiebungshaft genommen. Kurz vor der Abschiebung wurde bekannt, dass die Betroffene während ihres illegalen Aufenthalts einen schwerkranken Neffen betreut hatte, der über ein Daueraufenthaltsrecht verfügt. Andere Familienangehörige halten sich nicht im Bundesgebiet auf. Die Härtefallkommission sah in dem Verhältnis der Betroffenen zu ihrem Neffen eine schützenswerte Beistandsgemeinschaft. Aufgrund ihrer Empfehlung wurde die Georgierin aus der Abschiebungshaft entlassen und erhielt von der Ausländerbehörde eine Duldung, damit sie ihren Verwandten weiterhin pflegen kann.

Die Ausländerbehörden des Landes Schleswig-Holstein sind rechtlich zwar nicht an die Empfehlungen der Härtefallkommission gebunden. Die Tatsache, dass trotzdem nahezu alle Empfehlungen, die sich innerhalb des rechtlichen Rahmens bewegen, umgesetzt wurden, zeigt, dass die Ausländerbehörden konstruktive Vorschläge der Kommission in ihre Entscheidungen einbeziehen. In den übrigen Fällen hatten sich in der Regel nach Abschluss der Beratung wesentliche Änderungen des Sachverhalts ergeben, die dazu führten, dass den Vorschlägen der Kommission nicht gefolgt werden konnte. Beispielhaft sei hier der Fall einer jungen Frau erwähnt, die aufgrund ihrer Volljährigkeit von den aufenthaltsberechtigten Eltern und Geschwistern getrennt und in den Kosovo zurückgeführt werden sollte. Nach der geltenden Rechtslage konnte ihr kein Bleiberecht zugesprochen werden. Um ihr eine bessere Zukunftsperspektive im Heimatland zu eröffnen, hatte die Kommission empfohlen, der Betroffenen zunächst die Aufnahme eines Studiums zu ermöglichen. Die Ausländerbehörde war auch gewillt, den von der Härtefallkommission aufgezeigten Weg zu beschreiten. Entgegen früherer Aussagen, die Grundlagen der Empfehlung der Kommission waren, erwiesen sich die Schulabschlüsse jedoch als nicht ausreichend für die Aufnahme des beabsichtigten Studiums.

Eine eingeschränkt positive Empfehlung liegt vor, wenn dem Antrag nicht voll entsprochen wird, die Kommission der/dem Betroffenen aber eine Alternative aufzeigen kann. Dies ist z.B. häufiger der Fall, wenn aufgrund der Anregung und ggf. Unterstützung durch die Kommission ein Asylfolgeantrag gestellt wird und das zuständige Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge ein weiteres Verfahren durchführt oder wenn eine untergetauchte Person aus der Illegalität geführt wird, um eine geordnete freiwillige Ausreise über ein staatliches Rückführungsprogramm anzutreten.

Einige Fälle wurden nicht inhaltlich behandelt, sondern nur informativ in den Sitzungen erörtert. Hierbei handelte es sich in der Regel um Anliegen, die nicht zum Aufgabenbereich der Härtefallkommission gehören. So wurde die Kommission z.B. gebeten, erfolglos verlaufene Visumsverfahren zu überprüfen oder die Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung zu empfehlen, weil Ausländerinnen und Ausländern, die nicht unmittelbar von einer Aufenthaltsbeendigung bedroht waren, ein anderer Aufenthaltsstatus versagt wurde.

Über andere Anträge hat die Geschäftsstelle in den Sitzungen lediglich informatorisch berichtet, z.B. weil die betroffenen Personen ihren Wohnsitz nicht in Schleswig-Holstein hatten und deswegen keine Zuständigkeit der Härtefallkommission gegeben war. Weitere Verfahren erledigten sich vor einer inhaltlichen Behandlung in der Kommission, weil die Ausländerbehörden den Betroffenen aufgrund neuer Bleiberechtsregelungen oder zwischenzeitlich in Kraft getretener gesetzlicher Änderungen den weiteren Aufenthalt ermöglichen konnten.

3. Hauptherkunftsländer der betroffenen Personen, für die seit 1996 ein Antrag bei der Härtefallkommission gestellt wurde:

Die betroffenen Ausländerinnen und Ausländer, für die ein Antrag bei der Härtefallkommission gestellt wurde, stammten aus insgesamt 57 Ländern. Die Hauptherkunftsländer im Berichtszeitraum waren:

Herkunftsländer	Anträge	Personen
Türkei	98	171
BR Jugoslawien	86	234
Bosnien-Herzegowina	81	229
Togo	31	37
DR Kongo (ehem. Zaire)	30	63
Iran	18	22
Libanon	17	96
Vietnam	16	33
Mazedonien	14	55
Algerien	13	40

Die türkischen Staatsangehörigen, für die eine Eingabe an die Härtefallkommission gerichtet wurde, sind nahezu ausnahmslos kurdische Volkszugehörige gewesen. Die jugoslawischen Staatsangehörigen stammten überwiegend aus dem Kosovo.

Die überwiegende Anzahl von Anträgen wurde für ehemalige Asylbewerberinnen und Asylbewerber gestellt. Eine weitere große Gruppe waren Bürger-

kriegsflüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina oder dem Kosovo. Nur wenige betroffene Personen besaßen eine Aufenthaltsgenehmigung, bevor sie durch Entzug des Aufenthaltstitels oder durch Ausweisung ausreisepflichtig wurden.

4. Grundsatzarbeit der Härtefallkommission

4.1 Zusammenarbeit mit dem Eingabenausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtags

Wie bereits im Koalitionsvertrag vorgegeben, hat die Härtefallkommission in den von ihr selbst beschlossenen Verfahrensgrundsätzen festgelegt, dass ihr ein Fall, der beim Eingabenausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtages anhängig oder bereits abgeschlossen ist, nicht erneut vorgelegt werden kann. Andererseits kann der Eingabenausschuss aus verfassungsrechtlichen Gründen die Befassung mit Fällen nicht ablehnen, die bereits zuvor in der Härtefallkommission behandelt worden sind. Zwischen dem Innenministerium und dem Eingabenausschuss wurden deshalb bereits erste Gespräche mit dem Ziel geführt, die Zusammenarbeit zwischen der Härtefallkommission und dem Eingabenausschuss zu verbessern. Umstände, die für die Kommission entscheidungserheblich waren, sollen frühzeitig in den Entscheidungsprozess des Eingabenausschusses eingebracht werden können. Der Vorsitzende der Härtefallkommission und der Geschäftsführer haben zudem im Dezember 2000 in einer Sitzung des Eingabenausschusses über die Arbeit der Kommission berichtet. Im Juni 2001 haben der Vorsitzende des Eingabenausschusses, seine Vertreterin und der Geschäftsführer an einer Sitzung der Härtefallkommission teilgenommen, um sich über die Arbeitsweise der Kommission zu informieren. Auch dies ist als Ausdruck des Interesses des Eingabenausschusses an der Arbeit der Härtefallkommission zu werten.

4.2 Information über aktuelle Änderungen des Ausländerrechts und der Verhältnisse in Problemländern

Das Innenministerium berichtete in den vergangenen Jahren in den Sitzungen der Kommission regelmäßig über aktuelle Entwicklungen in Problemländern

und über beabsichtigte gesetzliche Änderungen auf Bundes- und Länderebene. Besonderes Interesse fand auch der Reisebericht einer Mitarbeiterin des Ausländerabteilung, die im Jahre 2000 als Wahlhelferin der OSZE an den Kommunalwahlen im Kosovo teilnahm. Im Juni 2001 berichtete zudem ein Beamter der Landespolizei Schleswig-Holstein der Kommission über seine Einsätze in Bosnien-Herzegowina und im Kosovo. Die Zusammenarbeit der Härtefallkommission mit dem Innenministerium wurde von allen Beteiligten im Berichtszeitraum als konstruktiv und vertrauensvoll empfunden.

4.3 Gesetzlicher Änderungsbedarf aus Sicht der Härtefallkommission

Der Innenminister des Landes Schleswig-Holstein ist bereit, die Härtefallkommission als Beratungsgremium zu nutzen. Die Kommission unterbreitet dem Innenminister Vorschläge zur Änderung des Rechts, die auf die Auswertung der Fälle und der praktischen Erfahrung im Umgang mit dem geltenden Recht zurückgehen. In der Geschäftsstelle werden Härtefälle registriert, die aufgrund der stringenten Rechtslage keiner befriedigenden Lösung zugeführt werden konnten, um nach deren Analyse einen Lösungsansatz für zukünftige Fälle zu finden.

4.3.1 Bleiberecht für traumatisierte Bürgerkriegsflüchtlinge

Bereits im Jahre 1999 hatte die Kommission den damaligen Innenminister des Landes Schleswig-Holstein gebeten, sich in der Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder für ein dauerhaftes Bleiberecht kriegsbedingt schwer traumatisierter Flüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina einzusetzen. Zur Vorbereitung der Befassung in der Konferenz wurden in Zusammenarbeit mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Innenministeriums Kriterien zur Abgrenzung des zu begünstigenden Personenkreises erstellt. Nachdem im Jahre 1999 der notwendige Konsens nicht zustande kam, wurde auf der Innenministerkonferenz am 23./24.11.2000 Einvernehmen über eine Aufnahmeregelung nach § 32 AusIG erzielt, die sich in wesentlichen Teilen an den von der Härtefallkommission und dem Innenministerium erstellten Vorschlägen orientierte.

4.3.2 Allgemeine Härtefallregelung im Ausländerrecht

In anderen Fällen stellte die Ausreise für die Betroffenen eine besondere Härte dar und die Kommission vertrat die Auffassung, dass sie deshalb ein Bleiberecht erhalten sollten. In der Regel handelte es sich hierbei um abgelehnte Asylbewerberinnen und Asylbewerber, denen lediglich ein Aufenthaltsbefugnis erteilt werden kann, wenn langfristige Abschiebungshindernisse festgestellt werden. Dringende humanitäre Gründe können aufgrund der eindeutigen Rechtslage für diesen Personenkreis nicht zu einem Bleiberecht führen, wenn kein Abschiebungshindernis vorliegt.

So hatte sich die Kommission z.B. mit dem Fall einer ausreisepflichtigen algerischen Familie befasst, deren neunjähriger Sohn sowohl körperlich als auch geistig behindert ist. Während des Aufenthalts im Bundesgebiet hatte sich sein Gesundheitszustand aufgrund einiger therapeutischer Behandlungen und der Aufnahme in eine Sonderschule für geistig behinderte Kinder erheblich verbessert. Weil ähnliche Förderungsmaßnahmen für den Jungen in Algerien nicht zugänglich sind, sah die Härtefallkommission in der Ausreise für den Jungen eine Härte, konnte aber aufgrund der Rechtslage keine Empfehlung für ein Bleiberecht abgeben.

Um den besonderen Umständen derartiger Einzelfälle Rechnung tragen zu können, setzt sich die Härtefallkommission deshalb seit mehreren Jahren auch grundsätzlich dafür ein, dass eine allgemeine Härtefallregelung in das Ausländergesetz aufgenommen wird. Dieser Vorschlag, für den eine gesetzliche Änderung erforderlich ist, wird vom Innenministerium unterstützt. So wurde durch Schleswig-Holstein bereits im Jahre 1997 eine entsprechende Initiative in den Bundesrat eingebracht. Der notwendige bundesweite Konsens konnte aber bisher nicht erzielt werden.

Im Zusammenhang hiermit fand auch der Beschluss des Deutschen Bundestages vom 6.7.2000 zur Beachtung humanitärer Grundsätze in der Flüchtlingspolitik, der aufgrund einer parteiübergreifenden Initiative zustande gekommen war, das besondere Interesse der Härtefallkommission. Obgleich das Schicksal von Menschen aus Bosnien-Herzegowina und dem Kosovo im Mittelpunkt der

Entschließung stand, wurde auch der allgemeine Bedarf für Härtefallregelungen im Asyl- und Ausländerrecht aufgezeigt.

Die Härtefallkommission wandte sich deshalb an die Bundestagsabgeordneten aus Schleswig-Holstein, die den Bundestagsbeschluss mitinitiiert hatten. Es wurde angeregt, den Beschluss durch einen entsprechenden Gesetzesentwurf zu konkretisieren und damit die Rechtslage verbindlich zu gestalten. Nach Auffassung der Kommission könnte eine größere, rechtlich abgesicherte Flexibilität im Asyl- und Ausländerrecht zur humanitären Lösung von Härtefällen beitragen. Eine Gesetzesinitiative ist bislang allerdings nicht zustande gekommen.

Die Aufnahme einer allgemeinen Härtefallklausel in das Ausländergesetz ggf. in Verbindung mit einer gesetzlichen Verankerung von Härtefallkommissionen ist eine der zentralen Fragen der derzeitigen Diskussionen zur Schaffung eines neuen Aufenthalts- und Zuwanderungsgesetzes. Sie wird von den Kirchen, den Wohlfahrtsverbänden und zahlreichen weiteren politischen und gesellschaftlichen Kräften unterstützt. Der Referentenentwurf eines Zuwanderungsgesetzes aus dem Bundesinnenministerium enthält zwar einige Erweiterungen der Handlungsmöglichkeiten für die Ausländerbehörden. Eine allgemeine Härtefallklausel enthält er, der konkreten Empfehlung der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ (Süssmuth-Kommission) folgend, allerdings nicht.

4.3.3 Erweiterte rechtliche Möglichkeiten für eine vorübergehende Verlängerung der Ausreisefrist

Die Härtefallkommission stellt im Rahmen der Befassung mit Einzelfällen aufgrund der vorgetragenen Sachverhalte sehr häufig fest, dass ein Härtefall vorliegt, für den aufgrund der eindeutigen Rechtslage keine positive Empfehlung für einen weiteren befristeten Aufenthalt gegeben werden kann. Insbesondere rechtskräftig abgelehnten Asylbewerberinnen und Asylbewerbern kann eine weitere Duldung nur erteilt werden, wenn die Abschiebung aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist (§ 55 Abs. 4 AuslG). Dringende humanitäre Gründe, wie z.B. der Abschluss der ärztlichen Behandlung einer ernsthaften Erkrankung, die im Heimatland zwar theoretisch fortgeführt werden kann, auf-

grund der unzureichenden Gesundheitssysteme und der finanziellen Verhältnisse für die/den Betroffene(n) aber kaum zu realisieren sein dürfte oder eine beabsichtigte Eheschließung, die zwar nicht unmittelbar bevorsteht, die aber durch die Aufenthaltsbeendigung unverhältnismäßig erschwert wird, können nicht zur Erteilung einer Duldung gem. § 55 Abs. 4 AuslG führen. Hier ist nach Auffassung der Härtefallkommission durch eine gesetzliche Änderung Abhilfe geboten.

4.3.4 Ausweisung von Jugendlichen, die im Bundesgebiet geboren wurden oder hier aufgewachsen sind

Jugendliche Ausländerinnen und Ausländer, die in Deutschland geboren oder aufgewachsen sind, werden nach der geltenden Rechtslage ausgewiesen, wenn sie straffällig werden. Obwohl viele dieser Straftaten mit deutschen Mittätern begangen werden und es sich bei der Jugendkriminalität in Deutschland um ein gesellschaftliches Problem handelt, werden die Ausgewiesenen in ein Land abgeschoben, das sie häufig nur aus Urlaubsaufenthalten kennen und in dem sie sich nicht zurechtfinden. Die Härtefallkommission vertritt deshalb die Auffassung, dass Ausländerinnen und Ausländer, die als Minderjährige 8 Jahre mit einem Aufenthaltstitel in Deutschland gelebt und 6 Jahre die Schule besucht haben, bei Straffälligkeit nicht ausgewiesen werden dürfen.

4.3.5 Familiennachzug zu im Bundesgebiet lebenden Ausländerinnen und Ausländern

Dem Familienangehörigen einer/eines in Deutschland aufenthaltsberechtigten Ausländerin/Ausländers darf gem. § 17 Abs. 2 Nr. 3 AuslG eine Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke des Familiennachzugs nur erteilt werden, wenn der Lebensunterhalt ohne Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen gesichert wird. Dies führte u.a. in einem Fall dazu, dass die Ehefrau eines schwerkranken jüdischen Emigranten Deutschland verlassen musste, bis ihr Ehemann die deutsche Staatsangehörigkeit erworben hatte. Die Härtefallkommission ist deshalb der Auffassung, dass Familienangehörigen der Familiennachzug abweichend von § 17 Abs. 2 Nr. 3 AuslG auch bei Bezug öffentlicher Mittel ermöglicht werden sollte, wenn eine außergewöhnliche Härte vorliegt.

4.3.6 Erneute Ausreise im Falle eines Verstoßes gegen Visumsvorschriften

Der Kommission wurden in der Vergangenheit eine Vielzahl von Fällen vorgelegt, in denen ausreisepflichtige Ausländerinnen und Ausländern eine aufenthaltsberechtigte Person geheiratet haben, ein Rechtsanspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis jedoch nicht besteht. In den meisten Fällen zeigten sich die Ausländerbehörden kooperativ und stellten eine positive Ermessensentscheidung in Aussicht. Aufgrund der eindeutigen Rechtslage wurde jedoch auf eine freiwillige Ausreise und eine Visumsbeantragung bei einer deutschen Auslandsvertretung bestanden. Zuständig ist hierfür in der Regel nur die deutsche Botschaft des jeweiligen Herkunftslandes.

So musste z.B. ein indischer Staatsangehöriger, der eine deutsche Staatsangehörige geheiratet hatte, das Bundesgebiet verlassen und nach Indien fliegen, um bei der deutschen Botschaft in Neu-Delhi ein Visum zum Zwecke der Familienzusammenführung zu beantragen. Obwohl die zuständige Ausländerbehörde bereits vor der Ausreise signalisierte, dass der erneuten Einreise des Betroffenen nichts entgegenstände, wurden die Eheleute aufgrund der Bearbeitungszeiten in der Deutschen Botschaft für mehrere Monate getrennt.

Selbst wenn eine kurzfristige Wiedereinreise ins Bundesgebiet gewährleistet werden kann, stößt die rein formelle Visumsantragstellung nicht nur bei den Betroffenen selbst, sondern auch bei weiten Kreisen der Bevölkerung auf wenig Verständnis, weil dies neben den Reisestrapazen auch mit nicht unerheblichen Kosten verbunden ist. Deshalb hat die Härtefallkommission den Vorschlag unterbreitet, dass von einem Visumsverfahren vom Ausland her abgesehen werden sollte, wenn die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis in diesem Verfahren beabsichtigt ist. Hierfür ist eine entsprechende Änderung des geltenden Ausländergesetzes erforderlich.

4.3.7 Eigenständiges Aufenthaltsrecht nach § 19 AuslG

Bereits Anfang 1999 hatte sich die Härtefallkommission für die Verbesserung der rechtlichen Situation von Ausländerinnen und Ausländern ausgesprochen, die ständigen Misshandlungen durch ihren Ehegatten ausgesetzt waren und

sich deshalb vom ihm getrennt hatten. Aufgrund eines fehlenden eigenständigen Aufenthaltsrechts wurden den Betroffenen nach Auslösung der ehelichen Lebensgemeinschaften die Aufenthaltsgenehmigungen entzogen bzw. nach Fristablauf nicht verlängert. Die Betroffenen wurden ausreisepflichtig. Für derartige Fälle hat die Änderung des § 19 AuslG, die seit dem 1.6.2000 in Kraft ist, einen größeren Ermessensspielraum für die Ausländerbehörden geschaffen, um den betroffenen Personen ein Bleiberecht zu verschaffen.

5. Zusammenfassende Bewertung

5.1 Zusammensetzung der Kommission/Arbeitsweise

Die personelle Zusammensetzung der Härtefallkommission hat sich bewährt. Für die Auswahl der Mitglieder und der stellvertretenden Mitglieder steht das spezielle Fachwissen im Vordergrund. Dennoch konnte eine paritätische Besetzung mit Frauen und Männern erreicht werden. Die Mitglieder und stellvertretenden Mitglieder werden für den Zeitraum von 2 Jahren bestellt. Hierdurch wird eine kontinuierliche Zusammenarbeit in der Kommission erreicht.

Die stellvertretenden Mitglieder sind lediglich im Vertretungsfall stimmberechtigt, können aber an allen Sitzungen der Härtefallkommission teilnehmen und sich an der Entscheidungsfindung durch eigene Beiträge beteiligen. Dies fördert das Zusammengehörigkeitsgefühl und erhöht das Wissensspektrum der Kommission.

Der Vorsitzende der Härtefallkommission und seine Vertreterin sind Mitarbeiter bzw. Mitarbeiterin des Innenministeriums des Landes Schleswig-Holstein, ohne für die Fachaufsicht über die Ausländerbehörden zuständig zu sein. Dadurch wird die Neutralität des Kommissionsvorsitzes gewahrt und eine kurzfristige Erreichbarkeit der Härtefallkommission für die Geschäftsstelle gewährleistet.

Die Arbeitsweise der Kommission und der Geschäftsstelle sowie der monatliche Sitzungsturnus haben sich bewährt. Sofern erhöhte Antragseingänge es erfordern, werden zusätzliche Sitzungstermine festgesetzt, um eine ausreichende Befassung mit den Einzelfällen zu ermöglichen. Sofern umfassende Grundsatzthemen in der Kommission behandelt wurden, fanden hierzu in der

Vergangenheit mehrfach Sondersitzungen statt. Die Sitzungsvor- und –nachbereitungen durch die Geschäftsstelle werden von den Mitgliedern durchweg positiv beurteilt.

5.2 Akzeptanz der Entscheidungen/gesetzliche Verankerung

Zwischen den Verbänden, Interessengruppen und dem Innenministerium besteht eine gute, vertrauensvolle Zusammenarbeit in der Kommission. Durch die Mitglieder und stellvertretenden Mitglieder, die von verschiedenen Institutionen und Verbänden entsandt wurden und aus unterschiedlichen Fachrichtungen stammen, wird sehr viel spezielles Fachwissen in die Härtefallkommission eingebracht. Neue Sichtweisen und Kreativität bei der Suche nach Lösungsmöglichkeiten führen nicht nur für Betroffene, die sich in Ausnahmesituationen befinden, zu humanitär befriedigenden Ergebnissen, sondern erleichtern auch die Arbeit der Ausländerbehörden. Die in der Kommission gewonnenen Erfahrungen der Vertreterinnen und Vertreter des Innenministeriums beeinflussen auch die Entscheidungsfindung außerhalb der Härtefallkommission. Die behördenunabhängigen Mitglieder erhalten durch die Arbeit in der Kommission einen besseren Einblick in rechtliche Zusammenhänge und geben dieses Wissen in ihren Institutionen und Verbänden weiter.

Nach anfänglicher Zurückhaltung hat sich die Akzeptanz der Kommission bei den Ausländerbehörden erhöht. Dies ist auf die sachgerechten Empfehlungen, die sich eng am geltenden Recht orientieren, zurückzuführen. Bei schwierigen zur Entscheidung anstehenden Fällen erkundigen sich Ausländerbehörden nunmehr verstärkt bei der Geschäftsstelle, ob in der Härtefallkommission bereits ähnliche Fälle behandelt und ggf. wie diese entschieden wurden, um eine Entscheidungshilfe zu erhalten.

Trotz der hohen Akzeptanz innerhalb des Landes Schleswig-Holstein wird angeregt, die Existenz der Härtefallkommission und ihre Kompetenzen gesetzlich zu verankern. Dann könnte den Empfehlungen der Kommission gegenüber den Ausländerbehörden im Rahmen des geltenden Rechts verbindlicher Charakter zukommen.

5.3 Hinweise für Petenten und Betroffene für zukünftige Anträge

In der Regel wird die Kommission erst eingeschaltet, wenn das Rechtsmittelverfahren rechtskräftig abgeschlossen ist und eine Aufenthaltsbeendigung unmittelbar bevorsteht. Insbesondere einige Rechtsanwälte haben in der Vergangenheit regelmäßig nach Abschluss des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens die Härtefallkommission als weitere „Instanz“ angerufen. Auch wenn die Kommission in vielen Fällen positive Lösungswege aufzeigen konnte, sollte die Härtefallkommission frühzeitig in ein Verwaltungsverfahren einbezogen werden, wenn absehbar ist, dass die Ausländerbehörde eine negative Entscheidung treffen wird.

Im Gegensatz zu den ersten Jahren nach Bestehen der Kommission konnte im Jahr 2000 erstmals festgestellt werden, dass sich die Petenten vor Formulierung der Anträge gründlicher mit der rechtlichen Situation der Betroffenen befasst hatten und nicht in jedem Fall eine Bleiberecht gefordert wurde, das aus rechtlichen Gründen ausgeschlossen war. Dieses Vorgehen liegt auch im Sinne der Härtefallkommission, weil es nach ihrer Auffassung vermieden werden sollte, mit dem an die Kommission gerichteten Antrag bei den Betroffenen neue Hoffnungen auf ein Bleiberecht zu wecken, die später nicht erfüllt werden können.

In einer großen Anzahl von Anträgen wurden ausschließlich zielstaatsbezogene Gründe vorgetragen, die bereits Gegenstand vorangegangener Asylverfahren waren. Die Entscheidungen über Asylanträge obliegen ausschließlich dem Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge. Darüber hinaus ist das Bundesamt aufgrund einer Grundsatzentscheidung des Bundesverwaltungsgerichts aus dem Jahre 1997 für diesen Personenkreis auch zuständig für die Feststellung, ob zielstaatsbezogene Abschiebungshindernisse vorliegen. An die vom Bundesamt getroffenen Entscheidungen, die in einen verwaltungsgerichtlichen Verfahren überprüft werden können, ist sowohl die zuständige Ausländerbehörde als auch das Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein als Fachaufsicht gesetzlich gebunden. Wenn es Anhaltspunkte für eine nachträgliche Änderung der Sach- und Rechtslage gibt, kann die Kommission zwar den Beteiligten vorschlagen, einen Asylfolgeantrag zu stellen und

dieses Verfahren ggf. durch zusätzliche Informationen aus dem Umfeld der Kommissionsmitglieder unterstützen. Inhaltlich kann die Härtefallkommission jedoch auf die Entscheidungen des Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge und der Verwaltungsgerichte keinen Einfluss nehmen.

5.4 Verbesserungsvorschläge für eine humane Ausländerpolitik

Vielen ausreisepflichtigen Ausländerinnen und Ausländern in besonderen Lebenslagen konnte aufgrund der derzeit geltenden restriktiven Rechtslage nicht geholfen werden, obwohl die Ausreise für sie eine besondere Härte darstellte. Diese Fälle zeigen die Notwendigkeit einer Veränderung des bestehenden Ausländerrechts. Anfang August 2001 hat das Bundesministerium des Innern den Innenministerien der Länder ein Referentenentwurf eines Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung der Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz – ZuwG) übersandt. Der Entwurf dieses Zuwanderungsgesetzes beinhaltet ein neues Aufenthaltsgesetz, das u.a. das derzeitige Ausländergesetz ersetzen soll. Die Härtefallkommission begrüßt dieses Vorhaben als einen ersten Schritt zu einer modernen Ausländerpolitik. Aufgrund ihrer praktischen Erfahrung im Umgang mit den Einzelfällen sieht die Kommission jedoch die Notwendigkeit, auf einige wichtige Regelungen hinzuweisen, die das neue Ausländerrecht enthalten sollte. Die Härtefallkommission bittet den Innenminister des Landes Schleswig-Holstein deshalb, sich ggf. im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens dafür zu verwenden, dass das zukünftige Ausländerrecht folgende Punkte berücksichtigt:

- Seit Jahren fordert die Härtefallkommission eine allgemeine Härtefallregelung im Ausländerrecht, um den Ausländerbehörden die rechtliche Möglichkeit zu geben, in besonderen Härtefällen, insbesondere bei abgelehnten Asylbewerberinnen und Asylbewerbern, eine humanitäre Bleiberechtsentscheidung treffen zu können (siehe hierzu auch Nr. 4.4.). Auch der Entwurf des Aufenthaltsgesetzes enthält keine Härtefallklausel für vollziehbar ausreisepflichtige Ausländerinnen und Ausländer.

- Ebenso benötigen die Ausländerbehörden größere gesetzliche Spielräume, um Abschiebungen aufgrund zeitlich befristeter Notlagen, wie z.B. Abschluss einer Krankenbehandlung, vorübergehend aussetzen zu können (Nr. 4.5.).
- Verzicht auf die Durchsetzung einer Ausreiseverpflichtung und Visumsbeantragung, wenn bereits feststeht, dass eine erneute Einreise ins Bundesgebiet, z.B. zum Zwecke der Familienzusammenführung, erfolgen soll (Nr. 4.8.).

gez. Wolfgang Polakowski