



Friedrich Weber

**Erbarren im Recht:
Die Härtefallkommission
in Niedersachsen**

RATUBS Nr. 5/2013

RATUBS 5/2013

Friedrich Weber

Erbarren im Recht: Die Härtefallkommission in Niedersachsen



Friedrich Weber

**Erbarmen im Recht:
Die Härtefallkommission
in Niedersachsen**

RATUBS Nr. 5/2013

Technische Universität Braunschweig

Carl-Friedrich-Gauß-Fakultät

Institut für Rechtswissenschaften

Lehrstuhl Staats- und Verwaltungsrecht
sowie Verwaltungswissenschaften

Bienroder Weg 87
38106 Braunschweig

ISSN 2190-5606

[Printausgabe]

(Rechtswissenschaftliche Arbeitspapiere der TU Braunschweig - RATUBS Nr. 5/2013)

Bibliographische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische
Informationen sind im Internet über <http://dnb.ddb.de/> abrufbar

Inhaltsverzeichnis

A.	Das Spezifikum kirchlichen Rechts.....	1
B.	Die erste Härtefallkommissionsverordnung von 2006	3
C.	Das Selbstverständnis des kirchlichen Engagements in der Kommission	5
D.	Erbarmen im Recht.....	6
E.	Biblisches Recht im staatlichen Zusammenhang	9
F.	Die Praxis der Kommission bis 2012	10
G.	Die weitere Entwicklung bis Ende 2012	13
H.	Die Reform der Härtefallkommissionsverordnung 2013	15
	a. Zusammensetzung der Kommission.....	16
	b. Reduzierung der Nichtannahme- und Ausschlussgründe	16
	c. Veränderung des Quorums	17
I.	Fazit.....	18

A. *Das Spezifikum kirchlichen Rechts*

Die Thematik meines Vortrages kann die Frage nach dem Spezifikum kirchlichen Rechts aufwerfen. Deswegen soll gleich zu Beginn eine Klärung erfolgen, was unter diesem Begriff zu verstehen ist. Kirchenrecht ist das von den Kirchen selbst gesetzte Recht im Unterschied zum Staatskirchenrecht, das zur staatlichen Rechtsordnung gehört. Art 140 GG i.V. m. Art 137 Abs. 3 WRV sichert allen Religionsgemeinschaften das Recht zu, ihre eigenen Angelegenheiten zu ordnen und zu verwalten. Wenngleich Kirchenrechtsregelungen (Mitgliedschaftsrecht, Arbeitsrecht) nur für die eigene Religionsgemeinschaft verbindlich sind, muss der Staat das kirchliche Recht berücksichtigen. Es hat also auch im staatlichen Bereich Wirksamkeit. Kirchenrecht und staatliches Recht sind von unterschiedlichem Rang. Staatliches Recht beansprucht den Vorrang, allerdings gewähren Religionsfreiheit und Selbstbestimmungsrecht dem kirchlichen Recht einen eigenen Frei- raum. Kirchenrecht ist religiös-weltanschaulich nicht neutral, sondern in den Glaubens- grundsätzen der Religionsgemeinschaft orientiert,¹ damit den diesen Grundsätzen inhä- renten Normen verpflichtet.

Ansätze kirchlicher Rechts- und Normenbildung gibt es bereits im Neuen Testament. Kurz nur verweise ich auf einige Aspekte:

Indem Jesus das Gesetz durch seine Verkündigung der Nähe Gottes „überholt“, wird für die vorösterliche Jüngergemeinschaft die Gottesherrschaft und der sich in ihr ausdrü- ckende unbedingte Wille Gottes die Normenquelle. Jesu Ruf in die Nachfolge hat inso- fern rechtstheologische Bedeutung, als er Menschen verpflichtet, die Ordnungen von Beruf, Familie und Sippe zu lösen. Die Regeln für Verhalten und Ausstattung im Ver- kündigungsdienst und die Praxis des Gebets belegen, dass es bereits in vorösterlicher Zeit verbindliche Lebens- und Verhaltensformen für die Berufenen gibt. Jesus legt das mosaische Gesetz ganz im Zeichen der Gottesherrschaft aus. Damit ist zugleich der „Primat der Gnade ... voll gewahrt.“ Die neue Ordnung „will Widerschein und Manifes- tation der Zuwendung Gottes in Jesus sein, sie ist ‘Recht der Gnade’.

¹ HEINIG/MUNSONIUS (2012), 122ff.

Die Urgemeinde entwickelte verbindliche Lebensformen, nämlich Lehre, Gemeinschaft, Brotbrechen, Gebete und Zeichen und macht mit der Kirchengründung die in der Taufe vollzogene Unterstellung unter das endzeitliche Heilsgeschehen in Christus erkennbar.

Die Norm, auf die sich Paulus beruft, ist weder das Wort Jesu, noch die Thora, sondern das Evangelium, d.h. das endzeitliche Heilsgeschehen, das in Tod und Auferstehung Jesu Christi begründet ist und in dem Gott seine Herrschaft durchsetzt. Paulus gewinnt verbindliche Normen, indem er sowohl die Struktur des Christusgeschehens nachzeichnet und zugleich die Konsequenzen aufdeckt, die die geistgewirkte Unterstellung der Gemeinde unter dieses Christusgeschehen für deren Lebensrealität hat. Konkretion christlicher Gemeinschaft ist die Ortsgemeinde, deren „Verbindlichkeit sich direkt aus den Einsetzungen von Taufe und Herrenmahl durch den Kyrios ergibt.“² Leitgedanke paulinischer Theologie ist, dass das gesetzesfreie Evangelium die das Leben der Kirche bestimmende Norm ist.

Werden die Pastoralbriefe als Beispiel einer nachpaulinischen Kirchenordnung verstanden, so setzen sie gemäß der die Brieffiktion tragenden theologischen Gedanken des Paulus die Normen für die Gemeindeleitung, die als „Leitung durch Lehre“ zu verstehen ist. Hinsichtlich konkreter Normen für die Gläubigen ist ein deutliches Bemühen um Übereinstimmung mit den sittlichen Normen der damaligen Gesellschaft erkennbar. Dabei repräsentieren die realen Normen, die in der Kirche gelten, „zugleich die idealen Normen der außerkirchlichen Gesellschaft.“³

Es ist Tödt zuzustimmen, der in dem *sola gratia* der Rechtfertigungsbotschaft den Grund dafür sieht, dass Gottes Recht mit menschlichem Recht nicht vergleichbar ist. Sozial wirksam werden solcherart begründete „Rechtssätze“, wenn sie Glauben finden und Verhaltensänderung bewirken.⁴

² ROLOFF (1987), 119ff.

³ ROLOFF, 126ff.

⁴ TÖDT (1987), 180f.

B. Die erste Härtefallkommissionsverordnung von 2006

In der Entfaltung des mir aufgetragenen Themas werde ich nun versuchen, das Zusammenspiel von gesellschaftlich-staatsrechtlich geordneter Realität mit biblischen Einsichten und theologischen Grundsätzen, die für eine Kirche normgebende Qualität haben, darzustellen. Dabei kann deutlich werden, wie theologisch begründete „Rechtssätze“ sozial wirksam werden. Ich beschreibe dies am Beispiel der Gestaltung der Verordnung für die Härtefallkommission in Niedersachsen.

Am 2. März 2006 wurde von der ökumenischen niedersächsischen Bischofskonferenz auf dem Hessenkopf bei Goslar einstimmig festgestellt, dass Niedersachsen eine „Härtefallkommission“ entsprechend § 23 a Abs. 2 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) benötige, die an Stelle des Petitionsausschusses des Landtages über komplexe und schwierige Fälle im Kontext des Aufenthaltsgesetzes Entscheidungsvorschläge machen sollte. Die meisten anderen Bundesländer hatten diese Kommission nach dem Zuwanderungsgesetz bereits eingerichtet. Lediglich Niedersachsen und Hessen waren einen Sonderweg gegangen und hatten stattdessen den Petitionsausschuss des Landtages mit einer Entscheidung über ausländerrechtliche Härtefälle beauftragt. Im Laufe des Jahres 2006 zeigte sich, dass die Konstruktion, den Petitionsausschuss mit der Beurteilung dieser Härtefälle zu beauftragen, nicht zur Befriedung bei bestimmten ausländerrechtlichen Härtefällen beitragen konnte. Der weitaus größte Teil der als Petitionen eingereichten Fälle wurde zwischen den politischen Parteien unterschiedlich beurteilt. Hier konnte oft kein Einvernehmen erzielt werden. So setzte sich nacheinander in allen Parteien in Niedersachsen die Auffassung durch, eine pragmatischere Lösung für ausländerrechtliche Härtefälle könnte vielleicht doch – jenseits von Parteienstreit – durch das Einrichten einer Härtefallkommission zu erreichen sein. Deswegen wurde im Verlauf des Sommers 2006 die Härtefallkommission eingerichtet. Ende September 2006 fand ihre konstituierende Sitzung statt. Für erhebliche Diskussion zwischen den an der Kommission beteiligten Institutionen und dem Innenministerium

sorgte schon zum damaligen Zeitpunkt die Verordnung, nach der diese Härtefallkommission verfahren und beraten sollte.⁵

Auch die Geschäftsstelle der Konföderation evangelischer Kirchen in Niedersachsen hatte zu dieser Härtefallkommissions-Verordnung Stellung genommen. Hauptpetitum war, dass durch restriktive Zugangs- bzw. Ausschlusskriterien für ganz viele Fälle gar keine Chance zur Befassung durch die Härtefallkommission bestand, die eigentlich zur Überprüfung hätten gelangen müssten. In der Folge wurden im Dezember 2009 einige Änderungen in der Verordnung vorgenommen, dennoch blieben zahlreiche Nichtannahmegründe bestehen. In derartigen Fällen wurde die Eingabe durch die Geschäftsstelle der Kommission abgewiesen, ohne dass eine Beratung durch die Kommission stattfinden konnte. Von 250 Eingaben im Jahr 2010 waren davon ausweislich des Geschäftsberichts der Härtefallkommission 57 Eingaben betroffen. Die Nichtannahme der Fälle erfolgte ohne Prüfung der möglicherweise vorliegenden humanitären Gründe. Wenn für den Betroffenen beispielsweise der Termin für die Abschiebung bereits feststand oder er wegen einer – auch nur fahrlässigen – Straftat zu mindestens 90 Tagessätzen verurteilt war, dann kam es nicht mehr darauf an, ob er in Deutschland beispielsweise Opfer eines fremdenfeindlichen Überfalls geworden war und deshalb in eine besondere humanitäre Lage geraten war. Häufig scheiterten Eingaben auch daran, dass sie sich ausschließlich auf zielstaatenbezogene Gründe stützten wie beispielsweise eine mangelhafte gesundheitliche Versorgung eines Kranken in seinem Herkunftsland. Schon damals wurde seitens der Kirchen öffentlich erklärt, es wäre wünschenswert, wenn zumindest die drei hier genannten absoluten Nichtannahmegründe lediglich den Charakter von Regelausschlussgründen hätten. Dann bliebe die Zugangshürde überwindbar und es könnte im Interesse humanitärer Einzelfalllösungen eine Beratung in der Kommission stattfinden.

⁵ NIEDERSÄCHSISCHES VORSCHRIFTENINFORMATIONSSYSTEM, Aufenthaltsgesetz, Härtefallkommission, abgerufen am 10.10.2013, unter: <http://www.nds-voris.de/jportal/?quelle=jlink&feed=bsvoris-lr&docid=jlr-AufenthGHFKomVNDV3P2>.

C. *Das Selbstverständnis des kirchlichen Engagements in der Kommission*

Weil sich der Rat der Konföderation der Evangelischen Kirchen in Niedersachsen, dessen Vorsitzender ich während dieser ganzen hier berichteten Periode ich war, die Forderung der Errichtung einer Härtefallkommission zur Aufgabe gemacht hatte, hat er auch dann, wenn die Mitarbeit in der Kommission von anderen Mitgliedern zur Disposition gestellt wurde, deutlich gemacht, dass die evangelische Kirche aus humanitären Gründen weiter mitarbeitet. Dies war bis 2010 so und sollte auch nach Möglichkeit so bleiben. Die kirchlichen Mitglieder in der Kommission arbeiteten ehrenamtlich zum Besten einer demokratischen Kultur und zur Fortentwicklung einer humanen Gesellschaft. Sie arbeiteten in der Kommission mit, weil sie sich erhofften, dass die sie als Christen und Christinnen leitenden Grundsätze dort Gehör finden könnten.

Um welche Grundsätze ging und geht es? Einer der Grundsätze für die inhaltliche Gestaltung der kirchlichen Mitarbeit in der Härtefallkommission ist das von der evangelischen Kirche wieder erinnerte Prinzip „Erbarmen im Recht“. Wo es für diesen Grundsatz keinen Raum mehr in unserem politischen und verwaltungsmäßigen Handeln gibt, kann die Kirche nicht mehr mitwirken. Die Rede vom „Erbarmen im Recht“ leitet sich ab von Jesaja 42, wo es vom Gottesknecht heißt: *„Das geknickte Rohr wird er nicht zerbrechen, und den glimmenden Docht wird er nicht auslöschen, zur Wahrheit wird er dem Recht verhelfen. Er selbst wird nicht verlöschen und nicht zerbrechen, bis er auf Erden das Recht aufrichte; und die Inseln warten auf seine Weisung.“*

D. Erbarmen im Recht

Bernhard Duhm hat in seinem 1892 zum ersten Mal erschienenen Jesajakommentar⁶ treffend - so kommentiert Diethelm Michel - fast alle Probleme einer nun schon mehr als einhundert Jahre dauernden wissenschaftlichen Diskussion über die Identität des Knechtes in den Ebed-Liedern des Jesaja beschrieben. Michel zieht ein Resümee der Forschungssituation und versucht eine Klärung, indem er die Funktion, das Geschick, die Adressaten und die Identität des Ebed beschreibt.⁷

Der „Ebed“ (=Gottesknecht) ist Jahwes Knecht, der in dessen Auftrag die Ermatteten aufzurichten soll. Er hat ein prophetisches Amt. Die Frage nach der Identität dieses Ebed wird nicht individuell gelöst, sondern es scheint wohl eine Gruppe in Israel im Blick zu sein, die zunächst mit ihrem Auftrag, die Ermatteten aufzurichten und Israel zu sammeln, abgelehnt worden ist, die aber dann doch schließlich anerkannt wurde.

Auch Hans-Joachim Kraus hat bereits 1977 darauf verwiesen, dass der Ebed keine eindeutige Person und auch nicht durch eine Amtsbeschreibung bestimmt sei. „Die Texte sprechen die Sprache des Mysteriums der Zukunft, sie haben prophetisch-visionären Charakter“.⁸ Der Knecht hat den Auftrag, zum Besten der Müden und Ermatteten neues messianisches Recht aufzurichten: „Er wird zur Wahrheit dem Recht verhelfen“, oder in einer anderen Übersetzung: „Er wird den Völkern der Welt meine neue Rechtsordnung verkünden“. Und dies geschieht auf eine ganz ungewöhnliche, auf eine ganz besondere Weise. „Wenn die Wahrheit zu ihrem Recht kommt und das Recht sich mit der Wahrheit verträgt, dann geschieht etwas so Anspruchsloses und Unscheinbares, dass die Tagesordnung der Welt darüber hinweggeht, als wäre nichts geschehen. Denn Gottes neues Recht kommt denen zugute, die von der Tagesordnung der Welt, dem Recht des Stärkeren, „nichts mehr zu erwarten haben“, die von ihr nichts mehr erwarten. „Denen, die am Ende sind, deren Lebenswille gebrochen und deren Lebenslicht gerade nur noch am Glimmen ist, ihnen bringt

⁶ DUHM (1968).

⁷ MICHEL (1993), 521.

⁸ KRAUS (1977), 135.

der unbekannte Gottesknecht ein neues Lebensrecht und neuen Lebensmut ...“⁹ Das Besondere dieses Rechtes wird deutlich, wenn man es im Zusammenhang der Ausführungen des Bundesbuches (Ex 21,1-23,19) sieht.

Michael Welker, dessen Ausführungen ich hier folge, hat dies eindrücklich verdeutlicht.¹⁰ Er stellt fest, dass die älteste greifbare Gesetzessammlung das AT, das Bundesbuch, zwischen den Bestimmungen, die Rechtssätze behandeln, Satzungen bietet, die „weder einfach den kultischen noch den rechtlichen Bestimmungen zuzuordnen sind. Es handelt sich um Gesetze, die auf einen Verzicht abzielen, die eigenen Lebensverhältnisse zu Lasten anderer zu optimieren, ja sogar auf den Verzicht darauf, die eigenen Rechte und rechtlich begründbare Ansprüche durchzusetzen. Dieser Verzicht darauf, die eigenen Interessen und Rechte wahrzunehmen, soll nach Maßgabe des Gesetzes zugunsten der schwächeren und benachteiligten Mitmenschen erfolgen, sie sind Inhalt des Gesetzes.“¹¹

Erreicht werden soll, dass das Erbarmen wie das Recht sicher erwartbar, sozial fest eingespielt und sozial routinisiert werden. Intendiert ist die Teilnahme der schlechter gestellten Mitmenschen an den sozialen, ökonomischen, rechtlichen und sonstigen Lebensverhältnissen. „Da diese Teilnahme gefährdet und deshalb des besonderen Schutzes bedürftig ist, treten die Erbarmensgesetze in Funktion“. Äußerst bedeutsam ist, dass im Bundesbuch eine klare Zuordnung der Kategorien Erbarmen, Recht und Kult (Gotteserkenntnis) erfolgt. Es gilt also: „Wo das Erbarmen fehlt, verkommen auch die anderen Elemente des Gesetzes, nämlich Kult und Recht.“¹² Dies bedeutet: „Wer zuerst Gotteserkenntnis aufrichten will, um in deren Folge irgendwie Recht und Erbarmen zu erwirken, hat vom Gesetz Gottes ebenso wenig etwas verstanden wie derjenige Mensch, der in *abstrakter* Weise Recht und Erbarmen üben will, um aufgrund eines guten Sozialzustandes irgendwie Gotteserkenntnis zu erlangen oder herbeizuführen.“¹³

⁹ JÜNGEL (1977), 57f.

¹⁰ WELKER (1992), 109ff und ders., The power of mercy in biblical law, Manuskript der Vorlesung vom 27.3.2013 (Emory University).

¹¹ WELKER, 110.

¹² WELKER, 111.

¹³ WELKER, 113.

In Jesaja 42 wird dieser Zusammenhang aufgenommen und unmissverständlich deutlich gemacht, dass das neue Recht vom Erbarmen geprägt ist. Erfüllung des Gesetzes heißt dann: „Aufrichtung von Recht, Erbarmen und Gotteserkenntnis in strengem Zusammenhang.“¹⁴ Erbarmen kann so - im Unterschied zu unserer eigenen kirchlichen und gesellschaftlichen Praxis - nicht mehr als eine besondere Wohltat gegenüber den Schwachen angesehen werden, sondern im Zusammenspiel mit der Praxis des Rechts wird Gerechtigkeit erfahrbar und darin Gotteserkenntnis gelebt. Daraus folgt, dass das Erbarmen empfindlich ist für die systematische Benachteiligung und ungerechte Differenzierung in einer Gemeinschaft und darauf hinwirkt diese abzustellen. Zugleich muss das „Erbarmen ... offen und empfindlich bleiben für immer neu und in unvorhergesehener Weise erkennbar werdende Schwache, Bedrängte und Benachteiligte in einer Gemeinschaft. Eine auf das Erbarmen verpflichtete Gemeinschaft wird also auf beständige Selbstveränderung und Selbsterneuerung, auf selbstkritisches Umdenken und Umorientierung festgelegt.“¹⁵

Erbarmen soll also fest in der Rechtspraxis stehen, denn sonst verdient die Gerechtigkeit, die in einem Land, einer Stadt, auch in der Kirche oder einer diakonischen Einrichtung gilt, nicht den Namen Gerechtigkeit. Denn wo Erbarmen fehlt, wo es nach Lust und Laune eben geschenkt oder verweigert wird, da verkommen – nach diesem theologischen Ansatz - auch das Recht und die Gotteserkenntnis.

Missverstanden wäre ich, wenn aus dem bisher Gesagten eine grundsätzliche Kritik an unserer Rechtspraxis und unserem Recht gefolgert würde. Darum geht es nicht, es geht vielmehr darum, dass in der Rechtspraxis bestimmte Einzelfälle, die in einer auf das Allgemeine zielenden Rechtspraxis keinen Raum finden, gewichtet werden, dass Erbarmen mit Einzelnen im Recht möglich wird und bleibt.

¹⁴ WELKER, 116.

¹⁵ WELKER, 118.

E. Biblisches Recht im staatlichen Zusammenhang

Dieser beschriebene Ansatz findet sich nun auch im § 23a AufenthG wieder. Die Vorschrift ermächtigt die Länder, Härtefallkommissionen einzurichten. Diese können bei Vorliegen „dringender humanitärer oder persönlicher Gründe“, die im Aufenthaltsrecht sonst keine hinreichende Berücksichtigung finden, die zuständige oberste Landesbehörde um einen entsprechenden Aufenthaltstitel ersuchen. Ziel ist es, einen Einzelfall humanitär zu lösen, dem man bei Anwendung der aufenthaltsrechtlichen Vorschriften nicht gerecht werden kann.

Im Ergebnis geht es um nichts anderes als um ein Erbarren im Recht. Denn für Härtefälle dieser Art lässt sich kein allgemeingültiger Kriterienkatalog entwickeln. Die Lebenssachverhalte, die an die Härtefallkommission herangetragen werden, sind so vielgestaltig, dass sie sich nicht unter allgemeinverbindliche Tatbestände fassen lassen. So differenziert § 23a AufenthG lediglich zwischen „dringenden humanitären“ und „persönlichen“ Gründen, ohne diese zu definieren. An anderer Stelle des Aufenthaltsrechts hat die Rechtsprechung humanitäre Gründe als solche Umstände angesehen, die wegen ihrer Eigenart und ihres Gewichts die Aufenthaltsbeendigung als unmenschlich erscheinen lassen. Unter dringenden persönlichen Gründe werden beispielsweise schwere gesundheitliche Probleme, das Kindeswohl, der Abschluss einer Schul- und Berufsausbildung oder die Trennung von Verwandten subsumiert. Da die Entscheidungen der Härtefallkommissionen nicht justiziable sind, gibt es zu den „dringenden humanitären oder persönlichen Gründen“ des § 23a AufenthG keine konkretisierende Auslegung durch die Rechtsprechung. Die Entscheidung darüber, was dringende humanitäre und persönliche Gründe sind, ist allein den Härtefallkommissionen überlassen.

F. Die Praxis der Kommission bis 2012

Nach der niedersächsischen Verordnung über die Härtefallkommission wurden der nicht stimmberechtigte Vorsitzende und dessen Stellvertreter sowie drei weitere stimmberechtigte Mitglieder und deren Stellvertreter vom Innenministerium benannt, während die übrigen fünf Mitglieder und deren Stellvertreter von den sie entsendenden Organisationen benannt werden. Dies waren neben der Konföderation Evangelischer Kirchen in Niedersachsen das Katholische Büro, die Landesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege, der niedersächsische Landkreistag und der niedersächsische Städtetag. Dieser aus unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen stammende Personenkreis hatte mit Zweidrittelmehrheit (die bei acht Stimmen faktisch zu einer Dreiviertelmehrheit wird) darüber zu entscheiden, ob „dringende humanitäre oder persönliche Gründe“ vorliegen, die ein Härtefallersuchen an das Innenministerium rechtfertigen.

Aus diesen Ausführungen wird sicher deutlich, dass neben den Zugangskriterien die Entscheidungsfindung in der Kommission eine zweite große Hürde darstellte. Die dritte Hürde bestand schließlich in dem Letztentscheidungsrecht des Ministers. Bei einer rein quantitativen Bewertung der Arbeit der Härtefallkommission erschienen der evangelischen Kirche die beiden letztgenannten Hürden durchaus überwindbar. Ausweislich des Tätigkeitsberichts für das Jahr 2010 wurde – bei 68 abschließend beratenen Eingaben – in 40 Fällen ein Härtefallersuchen an das Innenministerium beschlossen, während das erforderliche Quorum in den übrigen 28 Fällen nicht zustande kam. Mit einer derart statistischen Auswertung wollte sich die evangelische Kirche freilich nicht zufrieden geben. Unser Ziel war es zu erreichen, dass die Kommission zu Entscheidungen gelangen konnte, die ein Erbarren im Recht ermöglichten.

Konkret: Erhalten diejenigen, die in ihrer persönlichen Lage in besonderer Weise auf Barmherzigkeit angewiesen sind, die Chance auf ein Bleiberecht? Die Auswertung der Arbeit der Härtefallkommissionen in jenen ersten Jahren zeigt, dass vor allem Fragen der erfolgreichen Integration den Ausschlag für eine positive Entscheidung gaben. Und in diesem Kontext kam der wirtschaftlichen Integration durch eigene Erwerbstätigkeit besonde-

res Gewicht zu. Ergänzende Kriterien waren die Sprachkenntnisse, die Ausbildung der Kinder, das ehrenamtliche Engagement und ggf. die familiären Bindungen zu bleibeberechtigten Ausländern. Unbestreitbar führte es zu einer besonderen persönlichen Härte, wenn langjährig gewachsene und erarbeitete berufliche und soziale Bindungen durch eine Aufenthaltsbeendigung zerrissen wurden.

Schon 2010 wurde so die Frage gestellt, warum in Fällen derartiger Verwurzelung nicht bereits gemäß § 25 Abs. 5 AufenthG i.V.m. Art 8 EMRK (Recht auf Privatheit) ein Aufenthaltstitel erteilt wird. Dies hätte die Arbeit der Härtefallkommission erheblich entlastet. Und Integration wäre kein Härtefall, sondern ein vom Gesetz erwünschter Vorgang gewesen.

Grundsätzlich gilt: Wie man auch immer die Fälle der erfolgreichen Integration behandelt sehen möchte, sie dürfen den Blick auf die humanitären Einzelfälle nicht verstellen, in denen eine wirtschaftliche Integration aus den unterschiedlichsten Gründen nicht erfolgt ist. Gemäß ihres Auftrags haben die Vertreter der evangelischen Kirche vor allem diejenigen in den Blick genommen, die auf unser Erbarmen angewiesen sind.

Sie haben sich mit der Frage gequält: Wie steht es um das Bleiberecht eines alten gebrechlichen Ehepaares aus dem Kosovo, das vor Jahrzehnten vor den Bürgerkriegswirren nach Deutschland geflohen ist, dort wegen Krankheit keiner Beschäftigung nachgehen konnte und deshalb auf Sozialhilfe angewiesen war? Welche Chance hat die alleinerziehende Mutter, die sich nach der Flucht von ihrem gewalttätigen Ehemann getrennt und alle Energie auf die Erziehung und Begleitung ihrer von den gewalttätigen Übergriffen traumatisierten Kleinkinder aufgewendet hat und deshalb den Lebensunterhalt für sich und die Kinder nicht sichern konnte? Welche Möglichkeiten ergeben sich für die schwerbehinderte Frau, die für ein menschenwürdiges Dasein auf die unterstützenden Angebote der Lebenshilfe angewiesen bleibt?

Was geschieht mit der Familie, die trotz langjährigen Aufenthalts wegen Krankheit und anderer widriger Umstände keine Möglichkeit der Erwerbstätigkeit hatte? Die Liste der humanitären Einzelfälle ließe sich fortsetzen. Ihnen ist gemein, dass es an einer Lebensunterhaltssicherung fehlt.

G. Die weitere Entwicklung bis Ende 2012

Nach der Abschiebung einer seit 19 Jahren in Niedersachsen lebenden vietnamesischen Familie im Sommer 2012 stellte die evangelische Kirche ihre Mitarbeit in der Härtefallkommission auf den Prüfstand. Der vietnamesischen Familie Nguyen war zum Verhängnis geworden, dass der Vater bei der Einreise, die mehr als 10 Jahre zurücklag, zunächst einen falschen Namen genannt und dies später korrigiert hatte. Diese Familie war ein Paradebeispiel gelungener Integration. Aus rein formalen Gründen hatte die Kommission sich nicht mit dem Schicksal der Familie befassen können. Ich habe damals als Vorsitzender des Rats der Konföderation ausgeführt: „Weil offenbar bei der derzeitigen Praxis dieser unser Grundsatz, den wir als Kirchen bisher verfolgt haben, nicht hinreichend berücksichtigt werden kann oder will, müssen wir in der nächsten Sitzung des Rates der Konföderation grundsätzlich darüber nachdenken, wie die Situation ist, und ich habe das deswegen auf die Tagesordnung gesetzt.“ Das Ergebnis könne ein Fortsetzen, Aussetzen oder Beenden der Mitarbeit sein.

Weitere Brisanz kam in die Situation als im Juni 2012 einer der beiden Vertreter der evangelischen Kirchen in der Härtefallkommission des Landes Niedersachsen aus Protest gegen eine Entscheidung des Gremiums zurücktrat. Der Vizepräsident der Evangelisch-reformierten Kirche Johann Weusmann hatte sich letztlich erfolglos für eine auseinandergerissene Roma-Familie aus Bad Bentheim eingesetzt. Der Vater war mit zwei Kindern vor sechs Jahren in die Türkei abgeschoben worden, während die Frau mit weiteren fünf Kindern in Deutschland lebte. Weusmann betonte, dass ihn der Rat der Stadt Bad Bentheim parteiübergreifend und einstimmig um Hilfe gebeten habe. Die Familie sei gut integriert. Dennoch stimmten drei Mitglieder der Kommission gegen die Anerkennung und nur vier dafür. Da derzeit noch eine Zweidrittel-Mehrheit aller acht Vertreter nötig ist, reichte das Votum nicht. Der Roma-Frau aus Bad Bentheim droht keine Abschiebung, weil sie wegen ihrer Kinder in Deutschland geduldet ist. Damit der Vater die Familie in Deutschland wenigstens besuchen darf, muss die Mutter jedoch ein eigenes Aufenthaltsrecht besitzen.

Bereits zu diesem Zeitpunkt war eine Änderung der Härtefallkommissionsverordnung in Arbeit. Am 20.6.2012 teilte der damalige Innenminister Uwe Schünemann in der Sitzung des Niedersächsischen Landtages mit, dass die wesentliche Änderung ein neues Quorum sei: Statt der bisher erforderlichen 2/3-Mehrheit sei künftig die einfache Mehrheit der stimmberechtigten Mitglieder erforderlich, wobei die Beschlussfähigkeit von 5 auf 7 heraufgesetzt werde.^{16 17} Auf Grund dieser Änderung erklärte sodann der Rat der Konföderation evangelischer Kirchen in Niedersachsen am Montag, dem 2. Juli 2012, dass die niedersächsischen evangelischen Kirchen die Mitarbeit in der Härtefallkommission des Landes Niedersachsen fortsetzen werden. Zugleich benannte der Rat – in Anwendung einer Neuregelung der Verordnung – drei stellvertretende Mitglieder für die Kommission. Der Rat hielt fest, dass er die Aufgabe der Kirche darin sehe, „an der Seite der Menschen zu stehen, denen durch eine Ausweisung unzumutbares Leid entsteht, und die sich deshalb hilfeschend an die Härtefallkommission wenden. Der Rat sieht in der neuen Verordnung im Blick auf die Berücksichtigung humanitärer Aspekte noch wesentlichen Verbesserungsbedarf und ist der Meinung, dass die Auseinandersetzung um die Bewertung humanitärer Aspekte weiter geführt werden muss. Der Rat der Konföderation wird in seiner nächsten

Sitzung im November dieses Jahres die Erfahrungen mit der neuen Verordnung zur Härtefallkommission evaluieren und über die weitere Mitarbeit in der Härtefallkommission erneut beraten.“¹⁸

¹⁶ NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR INNERES UND SPORT, Rede des Innenministers Uwe Schünemann in der Sitzung des Niedersächsischen Landtages am 20.06.2012, abgerufen am 10.10.2013, unter:

http://www.mi.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=14797&article_id=106704&psmand=33.

¹⁷ Verordnung über die Härtefallkommission in Niedersachsen nach dem Aufenthaltsgesetz (Niedersächsische Härtefallkommissionsverordnung - NHärteKVO -) vom 6. August 2006 (Nds.GVBl. Nr.21/2006 S.426), geändert durch VO v. 10.9.2008 (Nds.GVBl. Nr.18/2008 S.279), 9.12.2009 (Nds.GVBl. Nr.27/2009 S.448) und v. 3.7.2012 (Nds.GVBl. Nr.14/2012 S.214).

¹⁸ LANDESKIRCHE HANNOVER, Pressemitteilung, Kirchen nehmen Mitarbeit in der Härtefallkommission wieder auf, abgerufen am 10.10.2013, unter: http://www.landeskirche-hannovers.de/evlka-de/presse-und-medien/pressemitteilungen/konfoederation/2012/07/2012_07_02.

H. Die Reform der Härtefallkommissionsverordnung 2013

Die Neuwahl der niedersächsischen Landesregierung im Februar 2013 war der Auslöser dafür, die gerade novellierte Verordnung von Grund auf wieder zu verändern. Die Härtefallkommission hatte ihre Beratungen bis zum Inkrafttreten der neuen Verordnung ausgesetzt, um zu gewährleisten, dass es keine nachteiligen Entscheidungen nach alter Rechtslage für betroffene Ausländerinnen und Ausländer gibt, sondern alle im Härtefallverfahren stehenden Personen von den anstehenden Veränderungen profitieren. In der Kabinettsitzung am 14. Mai 2013 hat die neue Niedersächsische Landesregierung Änderungen zur Niedersächsischen Härtefallkommissionsverordnung (NHärteKVO) beschlossen und den Entwurf zur Verbandsanhörung freigegeben.

Am 27. August 2013 wurde dann eine Reform der Härtefallkommissionsverordnung nach Auswertung der Stellungnahmen abschließend beschlossen, die endlich die langjährigen Forderungen aus dem Raum der Kirche aufgenommen und im Großen Ganzen erfüllt hat. Hierzu erklärte Innenminister Boris Pistorius: „Dies ist ein bedeutender Meilenstein in der Flüchtlingspolitik in Niedersachsen. Der im Koalitionsvertrag festgehaltene Paradigmenwechsel wird konsequent umgesetzt.“¹⁹

Eine erste Prüfung der Änderungen der Härtefallkommissionsverordnung lässt hoffen, dass das Gremium nun Arbeitsbedingungen hat, die mehr Menschlichkeit im Umgang mit Flüchtlingen ermöglicht. Im Einzelnen sind folgende Änderungen vorgenommen worden:

¹⁹ NIEDERSÄCHSISCHE STAATSKANZLEI, Presseinformation, Reform der Härtefallkommission am Ziel – mehr Entscheidungsspielraum für die Kommission, abgerufen am 10.10.2013, unter: <http://www.stk.niedersachsen.de/aktuelles/presseinformationen/reform-der-haertefallkommission-am-ziel--mehr-entscheidungsspielraum-fuer-die-kommission--117649.html>, vom 29.8.2013.

a. Zusammensetzung der Kommission

Die Anzahl der stimmberechtigten Mitglieder wird von acht auf neun erhöht. Der Niedersächsische Flüchtlingsrat erhält ein Vorschlagsrecht für die Benennung eines stimmberechtigten Mitglieds. Die Beauftragte für Migration und Teilhabe ist berechtigt, mit beratender Stimme an den Sitzungen der HFK teilzunehmen. Das Innenministerium benennt eine Ärztin oder einen Arzt aus dem öffentlichen Gesundheitswesen mit psychotherapeutischer Erfahrung im Einvernehmen mit dem Sozialministerium als stimmberechtigtes Mitglied.

b. Reduzierung der Nichtannahme- und Ausschlussgründe

Alle Regelnichtannahmegründe entfallen ersatzlos. Die bisher zu berücksichtigenden Regelausschlussgründe „Verstoß gegen Mitwirkungspflichten bei der Identitätsklärung und Passbeschaffung“ sowie „fehlende Sicherung des Lebensunterhalts“ werden ebenfalls ersatzlos gestrichen. Diese Regelausschlussgründe hatten das eigentliche Anliegen, nämlich humanitäre Gründe im Einzelfall zu ermöglichen, erheblich eingeschränkt und erschwert. Die bisher zahlreichen Nichtannahme- und Ausschlussgründe werden bis auf die rechtlich unbedingt erforderlichen Regelungen gestrichen. Liegt kein solcher rechtlich unabdingbarer Nichtannahmegrund vor, entscheidet das Vorprüfungsgremium über die Annahme der Eingabe zur Beratung durch die Härtefallkommission. Wenn diese Entscheidung in der Vorprüfungskommission nicht einstimmig zustande kommt, ist die Eingabe zur Beratung angenommen. Beim absoluten Nichtannahmegrund „strafrechtliche Verurteilungen“ wird darauf abgestellt, ob zwingende oder Regelausweisungsgründe nach dem Aufenthaltsgesetz vorliegen. Diese Umstellung bewirkt, dass Verurteilungen wegen Bagatelldelicten nicht mehr zum Ausschluss des Härtefallverfahrens führen. Ein feststehender Abschiebungstermin bleibt ein Nichtannahmegrund für eine Eingabe an die Härtefallkommission. Die betroffenen Personen werden aber künftig wiederholt über die Möglichkeit informiert, dass sie eine Eingabe an die Härtefallkommis-

sion richten können. Statt bisher zwei Wochen erhalten sie zwei Mal eine Frist von vier Wochen, innerhalb derer sie ihre Eingabe einreichen können. Die doppelte Belehrung und die Fristverlängerung geben den Betroffenen die Möglichkeit, Missverständlichkeiten auszuräumen und die Eingabe sorgfältiger vorzubereiten.

c. Veränderung des Quorums

Für Härtefallersuchen ist künftig die einfache Mehrheit der anwesenden stimmberechtigten Mitglieder ausreichend. In der Praxis bedeutet dies, dass zum Beispiel bei Anwesenheit von sieben stimmberechtigten Mitgliedern vier Ja-Stimmen für eine positive Entscheidung erforderlich sind; nach der Altregelung waren fünf Ja-Stimmen erforderlich.

I. Fazit

Es bleibt auch in Zukunft die Aufgabe der Kommission, dass sie sich des Schicksals der betroffenen Menschen annimmt und dafür eintritt, dass aus Gründen der Barmherzigkeit zu ihren Gunsten eine Zukunftsperspektive in Deutschland ernsthaft geprüft wird. Es kommt darauf an, dass das Recht auf Erbarren eine Chance hat.

Literaturverzeichnis

- DUHM, BERNHARD,
Das Buch Jesaja übersetzt und erklärt (1892): HK III/1,
5. Aufl., Göttingen 1968.
- HEINIG, HANS MICHAEL/HENDRIK MUNSONIUS,
100 Begriffe aus dem Staatskirchenrecht,
Tübingen 2012.
- JÜNGEL, EBERHARD,
Der Wahrheit zum Recht verhelfen,
2. Aufl., Stuttgart 1977.
- KRAUS, HANS JOACHIM,
Göttinger Predigtmeditationen 2,
Göttingen 1977.
- LANDESKIRCHE HANNOVER,
Pressemitteilung, Kirchen nehmen Mitarbeit in der Härtefallkommission wieder auf, abgerufen am
10.10.2013, unter: http://www.landeskirche-hannovers.de/evlka-de/presse-und-medien/pressemitteilungen/konfoederation/2012/07/2012_07_02.
- MICHEL, DIETHELM,
Artikel Deuterocesaja,
in: Theologische Realencyklopädie,
Band 8, Berlin 1993.
- NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR INNERES UND SPORT,
Rede des Innenministers Uwe Schönemann in der Sitzung des Niedersächsischen Landtages am
20.06.2012, abgerufen am 10.10.2013, unter:
http://www.mi.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=14797&article_id=106704&_psmand=33.
- NIEDERSÄCHSISCHE STAATSKANZLEI,
Presseinformation, Reform der Härtefallkommission am Ziel – mehr Entscheidungsspielraum für
die Kommission, abgerufen am 10.10.2013, unter:
<http://www.stk.niedersachsen.de/aktuelles/presseinformationen/reform-der-haertefallkommission-am-ziel--mehr-entscheidungsspielraum-fuer-die-kommission--117649.html>, vom 29.8.2013.
- NIEDERSÄCHSISCHES VORSCHRIFTENINFORMATIONSSYSTEM,
Aufenthaltsgesetz, Härtefallkommission, abgerufen am 10.10.2013, unter: <http://www.nds-voris.de/jportal/?quelle=jlink&feed=bsvoris-lr&docid=jlr-AufenthGHFKomVNDV3P2>.
- ROLOFF, JÜRGEN,
Ansätze kirchlicher Rechtsbildung im Neuen Testament, in: Studien zu Kirchenrecht und Theologie. Texte und Materialien der Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft, Reihe A, Nr. 26, S. 83-142, hg. von SCHLAICH, Klaus, Heidelberg 1987.

TÖDT, HEINZ EDUARD,
Wege zur Identifizierung und Auslegung von biblischem Recht, in: Studien zu Kirchenrecht und
Theologie I. Texte und Materialien der Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft,
Reihe A, Nr. 26, 143-186,
Heidelberg 1987.

WELKER, MICHAEL,
Gottes Geist,
Neukirchen-Vluyn 1992.

WELKER, MICHAEL,
The power of mercy in biblical law, Manuskript der Vorlesung vom 27.3.2013
(Emory University).

Zum Autor:

Dr. theol. Friedrich Weber ist seit 2002 Landesbischof der Evangelisch-lutherischen Kirche in Braunschweig, Honorarprofessor der Technischen Universität Braunschweig, Geschäftsführender Präsident der Gemeinschaft Evangelischer Kirchen in Europa (GEKE) und war von 2003-2011 Vorsitzender des Hochschulrats der TU Braunschweig.

Im Jahr 2013 sind bisher folgende RATUBS-Bände erschienen:

Ulrich Smeddinck

Rechtliche Methodik: Die Auslegungsregeln

42 Seiten

Band 4/2013

Materialien zum Standortauswahlgesetz

(Zusammengestellt und eingeleitet von Ulrich Smeddinck/Ulf Roßegger)

134 Seiten

Band 3/2013

Materialien zur Endlagersuchgesetzgebung III

(Zusammengestellt und eingeleitet von Ulf Roßegger/Ulrich Smeddinck)

263 Seiten

Band 2/2013

Thomas Gawron

Biomasseanbau und räumliche Planung. Zweite Auflage

61 Seiten

Band 1/2013

Im Jahr 2012 sind erschienen:

Materialien zur Endlagersuchgesetzgebung II

(Zusammengestellt und eingeleitet von Edmund Brandt/Ulf Roßegger)

130 Seiten

Band 5/2012

Thomas Gawron

Das ferne Gericht. Wirkungsanalyse von Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts in Bezug auf Verwaltungsbehörden

45 Seiten

Band 4/2012

Jürgen Peter/Sveja Eberhard

Entwicklungsperspektiven im Gesundheitswesen: Chancen einer Veränderung

30 Seiten

Band 3/2012

Thomas Gawron

Biomasseanbau und räumliche Planung

62 Seiten

Band 2/2012

Materialien zur Endlagersuchgesetzgebung I

(Zusammengestellt und eingeleitet von Edmund Brandt/Ulf Roßegger)

80 Seiten

Band 1/2012

Im Jahr 2011 sind erschienen:

Edmund Brandt

Energierechtswende als geronnene Politik

63 Seiten

Band 4/2011

Ralf Kreikebohm

Der Demographische Wandel: Nicht nur ein Thema für die sozialen Sicherungssysteme

31 Seiten

Band 3/2011

Eberhard Eichenhofer

Sozialpolitik im Kontext des Lissabonner Vertrages und der Finanzmarkt- und Eurokrise

36 Seiten

Band 2/2011

Edmund Brandt/Helmut Spangenberger

Windenergieanlagen und Rotmilane - Anforderungen an die Bewertung des Tötungsrisikos

62 Seiten

Band 1/2011

Im Jahr 2010 sind erschienen:

Andreas Klees

Energy Law in South Africa – Comments from a German Perspective on an Evolving Field of Law. Part one: Legal and Regulatory Framework of the Electricity Supply Industry

92 Seiten

Band 8/2010

Günter C. Burmeister

Das Diskriminierungsverbot in der dienstrechtlichen Rechtsprechung – dargestellt am Beispiel der Alters- und Teilzeitbeschäftigungsdiskriminierung

33 Seiten

Band 7/2010

Ralf Kreikebohm

Solidarität und Subsidiarität als Ausprägung des „Sozialen“ in den Zeiten der Finanz- und Wirtschaftskrise

21 Seiten

Band 6/2010

Lothar Hagebölling

Technik und Recht. Die Rechtswissenschaften an der Technischen Universität Braunschweig mit Tradition und Zukunft

23 Seiten

Band 5/2010

Andreas Klees/Sebastian Max Hauser

Entflechtungen von Unternehmen als Instrument des allgemeinen Wettbewerbsrechts? Zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Entflechtungsbefugnis vom 8. Januar 2010

49 Seiten

Band 4/2010

Edmund Brandt

Rechtswissenschaftliche Forschung im Spannungsfeld zwischen Disziplinarität und Interdisziplinarität

23 Seiten

Band 3/2010

Thomas Gawron

Reorganisation von Verwaltungsstrukturen in schrumpfenden Regionen

102 Seiten

Band 2/2010

Andreas Klees

Rechtswissenschaftliche Forschung und Lehre an einer Technischen Universität

– **Cui bono?**

16 Seiten

Band 1/2010

