

Handreichungen für die
Flüchtlingsarbeit

Das Zuwanderungsgesetz

Ein Überblick über die wichtigsten Neuregelungen

Herausgeber: Flüchtlingsrat NRW e.V.
Bullmannaue 11
45327 Essen

Tel: 02 01-89 90 8-0
Fax: 02 01-89 90 8-15

Email: info@frnrw.de
Internet: www.frnrw.de

Redaktion: Frank Gockel

Preis: 2 Euro

FlüchtlingsRAT
NRWe.V.

Abkürzungen

AB	Aufenthaltsberechtigung
ABH	Ausländerbehörde
Abs.	Absatz
AE	Aufenthaltserlaubnis
Art.	Artikel
AsylVfG	Asylverfahrensgesetz
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
AuslG	Ausländergesetz
BMI	Bundesministerium des Inneren
ff.	fortfolgende
GG	Grundgesetz
LMI	Landesministerium des Inneren
NE	Niederlassungserlaubnis
ZuwG	Zuwanderungsgesetz

Das Zuwanderungsgesetz

Ein Überblick über die wichtigsten Neuregelungen

INHALT

VORWORT	7
ZUWANDERUNGSGESETZ UND FLÜCHTLINGSSCHUTZ	8
AUFENTHALTSTITEL, FAMILIENZUSAMMENFÜHRUNG UND ÄNDERUNGEN IM ASYLVERFAHRENSGESETZ	13
INTEGRATION AUCH FÜR FLÜCHTLINGE?	24
DIE ÜBERGANGSVORSCHRIFTEN	29

Zuwanderungsgesetz und Flüchtlingsschutz

Stefan Keßler

Inhalt dieses Beitrages sind die Auswirkungen der Neuregelungen im Zuwanderungsgesetz auf den Flüchtlingsschutz im engeren Sinne, d. h. die geänderten materiellen Grundlagen für die Flüchtlingsanerkennung und die Feststellung von Abschiebungshindernissen sowie die Änderungen im Asylverfahren. Außerdem soll das Thema „Härtefallkommission“ angesprochen werden. Zweck ist die kursorische Beschreibung der geänderten Rechtslage und ihrer Auswirkungen auf die praktische Arbeit, nicht die vertiefte kommentierende Auseinandersetzung.

Die Kürze des Beitrages zwingt zur Beschränkung auf Stichworte, zumal viele Fragen, die durch die neuen Vorschriften entstehen, noch offen sind und erst im Laufe der Zeit durch Verordnungen bzw. die Rechtsprechung geklärt werden können.

Außerdem handelt es sich hier um eine reine *Darstellung* und keine Kommentierung der neuen Rechtslage. So werden die zahlreichen kritischen Fragen an die neuen Vorschriften, die sich jetzt schon stellen (auch nach der Vereinbarkeit einiger Regelungen mit der Genfer Flüchtlingskonvention oder den europäischen Richtlinien), hier nicht erörtert.

1. Das Zuwanderungsgesetz im Überblick

Das *Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern* (Zuwanderungsgesetz) ist ein sogenanntes „Artikelgesetz“: Mit einem und demselben Gesetz werden

- das uns so sehr ans Herz gewachsene Ausländergesetz abgeschafft und durch das Aufenthaltsgesetz ersetzt;
- das Asylverfahrensgesetz geändert
- und verschiedene weitere Vorschriften neu geschaffen, geändert oder abgeschafft.

Für die Flüchtlingsarbeit relevant sind vor allem das neue Aufenthaltsgesetz (Artikel 1 des Zuwanderungsgesetzes) sowie die Änderungen des Asylverfahrensgesetzes.

Die meisten Regelungen des Zuwanderungsgesetzes treten zum 1. Januar 2005 in Kraft.

Das mit dem Zuwanderungsgesetz geschaffene Aufenthaltsgesetz begründet eine neue Systematik der Aufenthaltstitel. An die Stelle der bisher in § 5 AuslG aufgezählten Aufenthaltsgenehmigungen treten nun die zeitlich unbefristete *Niederlassungserlaubnis* und die zeitlich beschränkte *Aufenthaltserlaubnis*. Das Verhältnis der alten Aufenthaltsgenehmigungen zu den neuen Aufenthaltstiteln lässt wie folgt grob zusammenfassen:

alt	neu
Aufenthaltsberechtigung	Niederlassungserlaubnis
unbefristete Aufenthaltserlaubnis	Niederlassungserlaubnis
befristete Aufenthaltserlaubnis	Aufenthaltserlaubnis
Aufenthaltsbewilligung	Aufenthaltserlaubnis Studium (§§ 16, 17)
Aufenthaltsbefugnis	Aufenthaltserlaubnis
- familiäre Gründe (§§ 27 ff.)	- humanitäre Gründe (§§ 22 ff.)
-	Visum (für Transit)
Aufenthaltsgestattung	Aufenthaltsgestattung

Essen, den 05.11.04

Vorwort

Das am 01.01.05 in Kraft tretende Zuwanderungsgesetz führt zu vielen Änderungen vor allem im Ausländer- und Asylrecht. Mit unserem Heft versuchen wir, einen Überblick über die aus unserer Sicht wichtigsten Neuregelungen zu vermitteln, der allerdings bei weitem nicht den Anspruch der Vollständigkeit erheben kann.

Die Darstellung des Zuwanderungsgesetzes in diesem Heft entspricht den auf der außerordentlichen Mitgliederversammlung des Flüchtlingsrates Nordrhein-Westfalen am 25.09.04 gehaltenen (überarbeiteten) Referaten von Prof. Dr. Peter Kühne, Stefan Keßler und Michael Gödde. Eine Neuauflage ist beabsichtigt, sobald die in Kürze zu erwartenden Änderungen des Zuwanderungsgesetzes selbst bekannt sind sowie Rechtsverordnungen verabschiedet wurden. Für Anregungen und Verbesserungsvorschläge sind wir dankbar.

Flüchtlingsrat Nordrhein-Westfalen

Aufenthaltserlaubnis ist aber nicht gleich Aufenthaltserlaubnis. Vor allem bei den Folgerechten (zum Beispiel Zugang zum Arbeitsmarkt, Ansprüche auf Leistungen wie Kindergeld, Erziehungsgeld) werden große Unterschiede gemacht, je nachdem auf Grund welcher Regelung eine Aufenthaltserlaubnis erteilt worden ist. Details hierzu werden sich vor allem aus den noch vom Bundeskabinett – zum Teil unter Mitwirkung des Bundesrates – zu verabschiedenden Rechtsverordnungen über den Zugang zum Arbeitsmarkt („Beschäftigungsverordnungen“) ergeben.

Neben den Aufenthaltstiteln gibt es – entgegen ursprünglichen Ankündigungen – weiterhin die *Duldung*, die aber wie bisher kein Aufenthaltsrecht vermittelt, sondern nur die Aussetzung der Abschiebung dokumentiert.

2. Der neue Flüchtlingsbegriff im Aufenthaltsgesetz

Das deutsche Recht kennt gegenwärtig zwei Formen der Flüchtlingsanerkennung:

- a) die Anerkennung als asylberechtigter politisch Verfolgter nach Artikel 16a Abs. 1 des Grundgesetzes („großes Asyl“)
- b) die Zuerkennung von Abschiebungsschutz wegen drohender politischer Verfolgung nach § 51 Abs. 1 des Ausländergesetzes („kleines Asyl“); Inhaber dieses Abschiebungsschutzes genießen gleichzeitig die Rechtsstellung eines Flüchtlings nach der Genfer Flüchtlingskonvention.

In beiden Fällen ist gegenwärtig Voraussetzung, dass die erlittene oder im Falle der Rückkehr drohende Verfolgung von einem Staat ausgeht oder ihm zuzurechnen ist. Entweder sind somit Polizisten, Militärs oder andere Staatsorgane die Verfolger, oder „private“ Akteure (wie Milizen) handeln im staatlichen Auftrag bzw. zumindest mit dessen (stillschweigender) Billigung. „Staat“ muss dabei nicht eine völkerrechtlich anerkannte Regierung sein, sondern kann auch eine „quasi-staatliche“ Entität sein, die faktisch Hoheitsgewalt ausübt (zum Beispiel die Palästinensische Autonomiebehörde oder lange die UNITA in Teilen Angolas), wobei die Kriterien dafür, wann eine Entität schon als „Staat“ oder zumindest „Quasi-Staat“ zu betrachten ist, fließend und umstritten sind.

Opfer nichtstaatlicher Verfolgung, also etwa der Somali, der vor den Nachstellungen eines Warlords fliehen musste, werden in Deutschland somit zur Zeit nicht als Flüchtlinge anerkannt. Dasselbe gilt für die Frau, die vor der drohenden Tötung durch ihre Familie im Rahmen so genannter „Ehrenmorde“ geflohen ist.

Opfer nichtstaatlicher Verfolgung sollen nach § 60 Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) künftig als Flüchtlinge anerkannt werden und damit einen sicheren Schutz erhalten. Zwar bleiben sie weiterhin von der Anerkennung als Asylberechtigte nach Art. 16a Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) ausgeschlossen. Aber § 60 Absatz 1 AufenthG stellt klar, dass auch Menschen, die nicht durch einen Staat und seine Organe – mittelbar oder unmittelbar – verfolgt werden, sondern etwa durch paramilitärische Organisationen, lokale Machthaber in einem Bürgerkrieg oder auch mächtige Familienclans, als so genannte Konventionsflüchtlinge (d. h. als Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention) Abschiebungsschutz genießen sollen.

Das – restriktive – Konzept der *politischen* Verfolgung, wie es für Art. 16a Abs. 1 GG entwickelt worden ist, kann nun nicht mehr auf das „kleine Asyl“ nach § 60 Abs. 1 AufenthG übertragen werden, denn im Gegensatz zu § 51 AuslG ist hier ausdrücklich nicht mehr die Rede von „politischer“ Verfolgung, sondern stattdessen von der „Anwendung“ des Verfolgungsbegriffs aus der Genfer Flüchtlingskonvention.

Voraussetzungen für die Flüchtlingsanerkennung nach dieser neuen Vorschrift sind nunmehr, dass

- die Verfolgung an eines der in der Genfer Flüchtlingskonvention genannten Merkmale des Opfers anknüpft (siehe dazu gleich weiter unten), und
- regionale Machtstrukturen (Staat, quasi-staatliche Entitäten oder auch das jeweilige Gebiet kontrollierende internationale Organisationen) »erwiesenermaßen nicht in der Lage oder nicht willens sind, Schutz vor der Verfolgung zu bieten, und dies unabhängig davon, ob in dem Land eine staatliche Herrschaftsmacht vorhanden ist oder nicht« (§ 60 Abs. 1 Satz 4 Buchstabe c AufenthG),
- keine innerstaatliche Fluchtalternative besteht.

Die Verfolgung muss an eines der in der Genfer Flüchtlingskonvention genannten Merkmale des Opfers anknüpfen, d. h. an seine

- politische Überzeugung,
- Religion,
- „Rasse“ = ethnische oder Volkszugehörigkeit/Hautfarbe,
- Staatsangehörigkeit
- oder seine Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe.

Wichtig ist, dass § 60 Abs. 1 Satz 3 AufenthG ausdrücklich festhält: »Eine Verfolgung wegen der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe kann auch dann vorliegen, wenn die Bedrohung des Lebens, der körperlichen Unversehrtheit oder der Freiheit allein an das *Geschlecht* anknüpft.« Mithin fällt künftig auch *geschlechtsspezifische Verfolgung* unter den Flüchtlingsbegriff nach § 60 Abs. 1 AufenthG und ihre Opfer können nunmehr den Status eines Konventionsflüchtlings erlangen. Das gilt in Deutschland besonders für Frauen und Mädchen, etwa wenn sie vor der Beschneidung geflohen sind oder im Falle der Rückkehr die Ermordung durch die eigene Familie befürchten müssen („Ehrenmorde“).

3. Die anderweitigen Abschiebungshindernisse

Die bisherigen Regelungen im § 53 AuslG finden sich nun ebenfalls in § 60 AufenthG und dort in den Absätzen 2 bis 7. Bei der Durchsicht dieser Absätze muss man dauernd den Hut ziehen, weil man alte Bekannte wieder trifft. So hat sich beim Abschiebungsverbot wegen drohender Folter nichts geändert, ebenso wenig bei der Bestimmung über die Todesstrafe als Abschiebungshindernis oder bei der Regelung über die Anwendung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Die Abschiebung während eines laufenden Auslieferungsverfahrens ist etwas vereinfacht worden, dies dürfte in der Praxis der Beratungsstellen jedoch kaum eine Rolle spielen.

Geblichen ist auch die „Auffangbestimmung“, nach der sonstige erhebliche konkrete Gefahren für Leib, Leben oder Freiheit einer Abschiebung entgegen stehen. Positiv ist am nunmehrigen § 60 Abs. 7 Satz 1 AufenthG zu vermerken, dass die Ausländerbehörde in diesen Fällen nicht mehr nur die Abschiebung aussetzen *kann*, sondern sie aussetzen *soll*. Damit ist ihr Ermessensspielraum eingeschränkt.

Leider wiederholt jedoch der darauffolgende Satz die Sperrklausel, die wir bereits aus § 53 Abs. 6 Satz 2 AuslG kennen: Gefahren, die einer Bevölkerung insgesamt oder einer Bevölkerungsgruppe drohen – zum Beispiel Krieg, Bürgerkrieg, Naturkatastrophen – sollen weiterhin im Rahmen der

Einzelfallprüfung unberücksichtigt bleiben und allenfalls zu einem Gruppenerlass der Innenminister und –senatoren der Bundesländer führen können.

Zur Verdeutlichung die Abschiebungsschutzregelungen hier noch einmal in der Tabelle:

Tatbestand	alte Vorschrift	neue Vorschrift	Veränderung
Gefahr der Folter	§ 53 Abs. 1 AuslG	§ 60 Abs. 2 AufenthG	keine
Gefahr der Todesstrafe	§ 53 Abs. 2 AuslG	§ 60 Abs. 3 AufenthG	keine
Abschiebung und Auslieferungsverfahren	§ 53 Abs. 3 AuslG	§ 60 Abs. 4 AufenthG	Erleichterung der Abschiebung
drohende Verletzung von Rechten aus der EMRK	§ 53 Abs. 4 AuslG	§ 60 Abs. 5 AufenthG	keine
sonstige individuelle, konkrete, erhebliche Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit	§ 53 Abs. 6 AuslG	§ 60 Abs. 7 AufenthG	aus <i>kann</i> wird <i>soll</i> ; die Sperrklausel bei den allgemeinen Gefahren bleibt

4. Wichtige Änderungen im Asylverfahrensrecht

Das Asylverfahrensgesetz bleibt erhalten, wird aber durch das Zuwanderungsgesetz an einigen Stellen geändert. Drei dieser Neuregelungen, die auf die Beratungspraxis einen großen Einfluss haben können, sollen hier genannt werden:

Folgeantrag und Nachfluchtgründe: Nach der neuen Fassung des § 28 Abs. 2 AsylVfG können „selbstgeschaffene“ Nachfluchtgründe, vor allem exilpolitische Aktivitäten, im Rahmen eines Folgeverfahrens nicht mehr zur Zuerkennung des Flüchtlingsstatus (weder nach Art. 16a Abs. 1 GG noch nach § 60 Abs. 1 AufenthG) geltend gemacht werden. Begründet also ein Flüchtling nach negativem Abschluss seines ersten Asylverfahrens einen Folgeantrag damit, dass er etwa wegen seiner Tätigkeit für eine Exilorganisation einer Oppositionspartei bei der Rückkehr in den Herkunftsstaat in Verfolgungsgefahr sei, kann er damit nicht mehr die Anerkennung als Flüchtling, sondern allenfalls die Feststellung anderweitiger Abschiebungshindernisse (§ 60 Abs. 2 bis 7 AufenthG) erreichen. Wohlgemerkt: Dies gilt nur für den Vortrag im Rahmen des *Folgeverfahrens* – im Rahmen des *Erstverfahrens* können auch Nachfluchtgründe weiterhin vollumfänglich geltend gemacht werden.

Nicht rechtzeitige Meldung bei der Aufnahmeeinrichtung: Ein Ausländer, der sich bei einer Ausländerbehörde, Polizeistation oder einer anderen Dienststelle meldet und dort um Asyl nachsucht, ist zur förmlichen Asylantragstellung an die zuständige Aufnahmeeinrichtung und die mit dieser verbundenen Außenstelle des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge zu verweisen. Der Asylsuchende hat die Pflicht, sich unverzüglich bzw. innerhalb einer ihm gesetzten Frist bei der Aufnahmestelle zu melden. Eine *vorsätzliche* oder *grob fahrlässige* Verletzung dieser Pflicht führt dazu, dass der Asylantrag als Folgeantrag behandelt wird (§ 20 Abs. 2 AsylVfG) mit allen Konsequenzen: Berücksichtigung nur von Umständen und Beweismitteln, die nicht älter als drei Monate sind; verkürzte Rechtsmittelmöglichkeiten. Der Ausländer ist allerdings über seine Pflicht zur unverzüglichen Meldung und über die Folgen einer Pflichtverletzung ausdrücklich zu belehren.

Folgen einer Ablehnung als „offensichtlich unbegründet“: Bei einer Ablehnung des Asylantrages als „offensichtlich unbegründet“ darf nach § 10 Abs. 3 Satz 2 AufenthG vor der Ausreise des Ausländers kein Aufenthaltstitel auf dem Ermessensweg erteilt werden. Dies gilt allerdings nicht, wenn ein Anspruch auf den Aufenthaltstitel besteht (also etwa auf Grund einer Heirat mit einer/einem

Deutschen). In der Regel wird aber weiterhin ein erfolgloser Asylantragsteller allenfalls auf dem Ermessensweg einen Aufenthaltstitel erreichen können. Damit wird die – in den letzten Jahren vom Bundesamt geradezu inflationär betriebene - Ablehnung eines Asylantrages als „offensichtlich unbegründet“ in ihren Folgen für den Betroffenen noch gefährlicher als bisher.

5. Asylanträge von Kindern

In bezug auf Kinder bleibt es bei der Fiktion, dass sie ab dem Alter von 16 Jahren „verfahrensmündig“ sein, das komplizierte Asylverfahren also selbständig durchführen können sollen.

Bei Kindern unterhalb von 16 Jahren, die zusammen mit ihrer Familie einreisen, sieht § 14a AsylVfG nun die verfahrensrechtliche „Familieneinheit“ vor: Asylanträge der Eltern sollen sich automatisch auch auf die Kinder mitbeziehen. Das hat zur Folge, dass die Entscheidungen über die Asylanträge der Eltern auch die Kinder mitbetreffen und diese nicht ein gesondertes Asylverfahren durchführen dürfen.

Nach § 14a Abs. 3 AsylVfG kann der gesetzliche Vertreter eines Kindes unter 16 Jahren erklären, dass für dieses Kind keine politische Verfolgung zu befürchten sei und deshalb kein Asylverfahren durchgeführt werden solle. Eine solche Erklärung kann unter Umständen auch der (Amts-) Vormund für einen unbegleiteten Minderjährigen abgeben. Mit solchen Erklärungen sollte man aber äußerst vorsichtig sein. Denn erklärt der Jugendliche mit Erreichen der „Verfahrensmündigkeit“ von 16 Jahren, er sei sehr wohl in Gefahr der politischen Verfolgung, gilt dies nach § 71 Abs. 1 Satz 2 AsylVfG als *Folgeantrag*, obwohl in seinem Fall noch nie die Verfolgungsgefahr geprüft worden ist!

6. Die Härtefallkommissionen

Zum ersten Mal werden die Härtefallkommissionen, wie es sie bereits in Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein gibt, auf eine bundesgesetzliche Grundlage gestellt. § 23a AufenthG stellt es allerdings den Landesregierungen frei, ob sie eine solche Härtefallkommission einrichten wollen oder nicht. Eine wichtige Änderung bedeutet auch, dass die Härtefallkommissionen nicht wie bisher nur Lücken im geltenden *Recht* suchen müssen, um einen Härtefall vor der Abschiebung zu schützen, sondern ausdrücklich „*abweichend*“ von den in diesem Gesetz festgelegten Erteilungs- und Verlängerungsvoraussetzungen“ die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis empfehlen können. Es bleibt allerdings beim Empfehlungscharakter der Kommissionsentscheidungen. Auf ihrer Grundlage entscheidet das jeweilige Landesinnenministerium (oder, wenn dies in der vom Land zu erlassenen Rechtsverordnung so geregelt ist, die zuständige Ausländerbehörde), ob die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis im konkreten Fall angeordnet werden soll.

An die Härtefallkommissionen neuen Typs sollen, und das ist für Nordrhein-Westfalen neu, in der Regel betroffene Ausländer oder dritte Personen *keine Anträge* stellen dürfen. Vielmehr regeln § 23a Abs. 2 Sätze 2 und 3: „Die Härtefallkommissionen werden ausschließlich im Wege der *Selbstbefassung* tätig. Dritte können nicht verlangen, dass eine Härtefallkommission sich mit einem bestimmten Einzelfall befasst oder eine bestimmte Entscheidung trifft.“ Ein Ausländer wird also unter Umständen künftig darauf angewiesen sein, dass er ein Mitglied der Härtefallkommission für seinen Fall interessieren und zur Einbringung als Antrag in die Kommission bewegen kann. Gegenwärtig ist noch nicht abzusehen, wie dies in Nordrhein-Westfalen praktisch funktionieren soll. § 23a AufenthG ist eigentümlicherweise mit einer Art „Verfallsdatum“ versehen. Nach Art. 15 Abs. 4 ZugV soll die Vorschrift zusammen mit den auf dieser Grundlage erlassenen landesrechtlichen Regelungen automatisch mit Ablauf des 31.12.2009 außer Kraft treten.

Aufenthaltstitel, Familienzusammenführung und Änderungen im Asylverfahrensgesetz

Michael Gödde

Alle ohne Gesetzesbezeichnung aufgeführten §§ sind solche des Gesetzes über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (AufenthG, Artikel 1 des zum 01.01.05 in Kraft tretenden Zuwanderungsgesetzes).

I. Aufenthaltstitel und Duldung; Berechtigung zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit

1) Aufenthaltstitel

Gem. § 4 gibt es zukünftig nur noch drei Aufenthaltstitel, nämlich das Visum, die Aufenthaltserlaubnis (AE) und die Niederlassungserlaubnis (NE). Ein Aufenthaltstitel wird in der Regel nur erteilt, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind (§ 5); dazu gehört insbesondere, dass der Lebensunterhalt gesichert ist und kein Ausweisungsgrund vorliegt. Der Lebensunterhalt ist dann gesichert, wenn er einschließlich ausreichenden Krankenversicherungsschutzes ohne Inanspruchnahme öffentlicher Mittel bestritten wird, wobei Kindergeld, Erziehungsgeld und auf Beitragsleistungen beruhende öffentliche Mittel außer Betracht bleiben (§ 2 III 1).

Neu – gegenüber dem Zuwanderungsgesetz in der vom Bundesverfassungsgericht verworfenen Fassung vom 20.06.02 – ist § 5 I Nr. 1 a: Identität und ggf. Staatsangehörigkeit müssen geklärt sein; sonst wird kein Aufenthaltstitel erteilt. Außerdem ist ein Aufenthaltstitel zwingend zu versagen, wenn einer der Ausweisungsgründe nach § 54 Nr. 5, Nr. 5a (Terrorismusverdacht bzw. Gefährdung der fdGO oder der Sicherheit der BRD) vorliegt.

a) Visum (§ 6)

Es dient als Schengen-Visum der Durchreise oder dem kurzfristigen Aufenthalt im Bundesgebiet. Der Aufenthaltszeitraum darf drei Monate ab Einreise nicht überschreiten, allerdings darf das Visum gleich für mehrere kurzfristige Aufenthalte (bis zu jeweils drei Monaten innerhalb einer Frist von sechs Monaten von dem Tag der ersten Einreise an) mit einem Gesamtgültigkeitszeitraum von bis zu fünf Jahren erteilt werden (§ 6 II). Nur in seltenen Ausnahmefällen ist eine Verlängerung des Visums bis zu sechs Monaten möglich (§ 6 III 3).

Für längerfristige Aufenthalte ist ein (nationales) Visum für das Bundesgebiet erforderlich. Die Dauer des rechtmäßigen Aufenthalts mit einem nationalen Visum wird auf die Zeiten des Besitzes einer AE oder NE angerechnet. Das ist von Bedeutung für viele Fälle, in denen es für den Erwerb/Fortbestand eines Aufenthaltstitels auf die Dauer des erlaubten Aufenthalts ankommt.

b) Aufenthaltserlaubnis (§ 7)

Die AE ist ein befristeter Aufenthaltstitel (eine unbefristete AE gibt es zukünftig nicht mehr) und wird zu verschiedenen Aufenthaltszwecken erteilt, nämlich zum Zweck der Ausbildung (Studium, Sprachkurse, Schulbesuch, § 16; berufliche Bildung, § 17), der Erwerbstätigkeit (mit Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit, BAA, § 18; für Hochqualifizierte mit Zustimmung der BAA, § 19), der Ausübung einer selbstständigen Tätigkeit (§ 21), der Aufnahme aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen (§§ 22 bis 26) und des Familiennachzugs (§§ 27 – 36). Es steht deshalb sehr in Frage, ob das Gesetz seinem Anspruch, durch die Reduzierung der Aufenthaltstitel auf nur noch 3 (Befugnis und Bewilligung fallen weg) eine Vereinfachung herbeizuführen, gerecht wird. Da Anspruchsvoraussetzungen und Rechtsfolgen einer AE davon abhängen, zu welchem Zweck sie erteilt wird oder wurde, ist anzunehmen, dass die Rechtsanwendung auf diesem Feld eher unübersichtlich wird.

Auf die Verlängerung der AE finden dieselben Vorschriften Anwendung wie auf die Erteilung (§ 8 I); bei Verletzung der Pflicht zur ordnungsgemäßen Teilnahme an einem Integrationskurs (§ 44 a I 1 Nr. 1) ist dies bei der Entscheidung über die Verlängerung der AE zu berücksichtigen (§ 8 III).

c) Niederlassungserlaubnis (§ 9)

Die NE ist ein unbefristeter Aufenthaltstitel und ersetzt die bisherigen Aufenthaltstitel der unbefristeten AE und der Aufenthaltsberechtigung (AB). Sie kombiniert die Erteilungsvoraussetzungen dieser beiden bisherigen Aufenthaltstitel mit folgender Maßgabe:

Schon nach fünfjährigem Besitz einer AE (also wie bisher bei der unbefristeten AE, während die Erteilung einer AB nach bisher geltendem Recht 8 Jahre voraussetzt) kann eine NE erteilt werden; dieser Verbesserung steht als Verschärfung gegenüber, dass sie außerdem voraussetzt, dass 60 Monate Beitragsleistungen zur gesetzlichen Rentenversicherung (oder vergleichbare Aufwendungen zur privaten Altersvorsorge) erfüllt wurden, was bisher nur für die AB, nicht für die unbefristete AE verlangt wird. Neu sind die Voraussetzungen, über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache – nicht mehr, wie nach § 24 I Nr. 4 AuslG, auf die mündliche Verständigung beschränkt – und über Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet verfügen zu müssen (§ 9 II Nr. 7, Nr. 8). Von dieser Voraussetzung sowie der ausreichender Kenntnisse der deutschen Sprache kann unter bestimmten Voraussetzungen, etwa im Fall von Krankheit oder Behinderung, abgesehen werden (§ 9 II). Bei Ehegatten genügt es, wenn bestimmte Voraussetzungen (Pflichtbeiträge zur Rentenversicherung; Arbeitserlaubnis) durch einen Ehegatten erfüllt werden.

Eine erhebliche Verschärfung enthält § 10 III. Danach darf bei Ablehnung eines Asylantrags als offensichtlich unbegründet vor der Ausreise kein Aufenthaltstitel erteilt werden. Diese Vorschrift passt nicht zu § 25 III, wonach eine AE erteilt werden soll, wenn das Vorliegen eines Abschiebungshindernisses nach § 60 II –VII (§ 53 I – VI AuslG) festgestellt wurde; das kann auch bei der Ablehnung der Anträge auf Asylanerkennung und Abschiebungsschutz gem. § 60 I (§ 51 I AuslG) als offensichtlich unbegründet der Fall sein. Hier wird von der Rechtsprechung klarzustellen sein, dass jedenfalls in derartigen Fällen (wo ein Abschiebungshindernis festgestellt wurde) die Rückkehr in den Heimatstaat zwecks Durchführung eines Visumsverfahrens nicht zugemutet werden darf.

2) Aufenthaltszwecke

a) Studium; Sprachkurse; Schulbesuch (§ 16)

Nach bisher geltendem Recht (§ 28 AuslG) war hierfür die Aufenthaltsbewilligung vorgesehen; nach § 28 III AuslG kann eine Aufenthaltsbewilligung nicht für einen anderen Aufenthaltswitzweck erneut erteilt oder verlängert werden.

Hier enthält § 16 IV eine Verbesserung. Danach kann nach erfolgreichem Abschluss des Studiums die AE bis zu einem Jahr zur Suche eines diesem Abschluss angemessenen Arbeitsplatzes verlängert werden.

b) Erwerbstätigkeit (§18)

Die Zulassung ausländischer Beschäftigter orientiert sich an den Erfordernissen des Wirtschaftsstandortes Deutschland unter Berücksichtigung der Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt und dem Erfordernis, die Arbeitslosigkeit wirksam zu bekämpfen. Internationale Verträge bleiben unberührt (§ 18 I). Zur Ausübung einer Beschäftigung kann ein Aufenthaltstitel nur erteilt werden, wenn die Bundesagentur für Arbeit nach § 39 zugestimmt hat oder eine Rechtsverordnung nach § 42 dies vorsieht oder eine zwischenstaatliche Vereinbarung dies bestimmt (§ 18 II – V).

Die Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte ist in § 19 geregelt. Dagegen wurde die ursprünglich in § 20 vorgesehene Zuwanderung im Auswahlverfahren ersatzlos gestrichen.

Die Erteilung einer AE zur Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit richtet sich nach § 21. Danach kann eine Aufenthaltserlaubnis erhalten, wer eine schlappe Million Euro investiert und 10 Arbeitsplätze schafft. Sie wird auf längstens drei Jahre befristet. Schon nach drei Jahren (statt der üblichen fünf Jahre, vgl. § 9 II) kann eine NE erteilt werden.

c) Aufenthalt aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen (§§ 22- 26)

§ 22 Aufnahme aus dem Ausland

Diese Vorschrift erinnert an § 30 I AuslG. Sie gilt nicht für Ausländer, die sich bereits im Bundesgebiet aufhalten, sondern nur für Ausländer, die aus dem Ausland aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen aufgenommen werden sollen.

§ 23 Aufenthaltsgewährung durch die obersten Landesbehörden

Es bleibt abzuwarten, ob diese Vorschrift – anders als ihre Vorgängernorm (§ 32 AuslG) – in der Praxis Anwendung findet. Im Unterschied zu § 32 AuslG ist die Möglichkeit vorgesehen, dass eine Anordnung durch die oberste Landesbehörde unter der Maßgabe erfolgt, dass eine Verpflichtungserklärung nach § 68 (früher § 84 AuslG) abgegeben wird. Wie bisher ist das Einvernehmen des BMI erforderlich. Anstatt der Erteilung einer Befugnis ist nach neuem Recht die Erteilung einer AE – oder bei besonders gelagerten politischen Interessen der BRD (§ 23 II) – die Erteilung einer NE vorgesehen.

§ 23 a Aufenthaltsgewährung in Härtefällen

Danach darf der Landesinnenminister anordnen, dass einem vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländer **abweichend vom Gesetz** eine AE erteilt wird, **wenn** eine von der Landesregierung eingerichtete Härtefallkommission (HFK), die in NW bereits besteht, darum ersucht (**Härtefallersuchen**). Diese Anordnung kann davon abhängig gemacht werden, ob der Lebensunterhalt gesichert ist oder eine Verpflichtungserklärung nach § 68 (§ 84 AuslG) abgegeben wird. Allerdings wird klargestellt, dass die Befugnis zur Aufenthaltsgewährung **ausschließlich im öffentlichen Interesse** steht und **keine eigenen Rechte** des Ausländers begründet, ferner dass die HFK **ausschließlich im Wege der Selbstbefassung** tätig wird und nach den Feststellungen der HFK **dringende humanitäre oder persönliche Gründe** die weitere Anwesenheit des Ausländers im Bundesgebiet rechtfertigen.

Wichtig ist außerdem, dass die Härtefallregelung des **§ 23a am 31.12.09 außer Kraft** tritt (vgl. Artikel 15 IV ZuWG).

§ 24 Aufenthaltsgewährung zum vorübergehenden Schutz

Diese Vorschrift regelt Aufnahme, Verteilung und Ausübung einer Beschäftigung von im Rahmen der Richtlinie 01/55/EG aufgenommenen Flüchtlingen.

§ 25 Aufenthalt aus humanitären Gründen

§ 25 I enthält eine massive Verschlechterung für Asylberechtigte. Ihnen wird nur noch eine (befristete) AE erteilt – statt der bisherigen unbefristeten AE nach § 68 AsylVfG. (Durch das Zuwanderungsgesetz werden §§ 68-70 AsylVfG aufgehoben.) Die AE für Asylberechtigte kann für jeweils längstens drei Jahre erteilt und verlängert werden (§ 26 I). Erst nach dreijährigem Besitz einer AE nach § 25 I ist Asylberechtigten eine NE zu erteilen, wenn das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge gem. - dem durch das Zuwanderungsgesetz neu eingefügten - § 73 IIa AsylVfG mitgeteilt hat, dass die Voraussetzungen für den Widerruf oder die Rücknahme der Anerkennung nicht vorliegen.

Konventionsflüchtlinge werden zukünftig mit Asylberechtigten gleich behandelt (vgl. §§ 25 II, 26 I, III). Das ist einerseits eine Verbesserung, weil sie nicht mehr – wie nach bisher geltendem Recht – zunächst nur eine Befugnis und nach achtjährigem Besitz der Befugnis (unter Anrechnung bestimmter Zeiten unter bestimmten Voraussetzungen gem. § 35 AuslG) eine unbefristete AE, sondern - bereits drei Jahre nach der Anerkennung, s.o. - eine NE erhalten. Auch ist die Erfüllung der sonstigen Voraussetzungen für die Erteilung einer NE (§ 9 II Nr. 2 – Nr. 9) nicht erforderlich. Andererseits schwebt über den Konventionsflüchtlingen wie über den Asylberechtigten noch drei Jahre lang das Damoklesschwert des drohenden Widerrufs der Anerkennung, bevor die NE erteilt wird.

§ 25 III sieht die Erteilung einer AE („soll“) vor, wenn Abschiebungshindernisse nach § 60 II - VII (§ 53 I – VI AuslG) vorliegen. Nach bisherigem Recht (§ 55 II AuslG) wird beim Vorliegen eines Abschiebungshindernisses nach § 53 VI AuslG nur eine Duldung erteilt (bei Vorliegen weiterer, in einem Erlass geregelter Voraussetzungen allerdings auch eine Aufenthaltsbefugnis).

Von erheblicher Bedeutung ist § 25 V. Danach kann einem vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländer eine AE erteilt werden, wenn seine Ausreise (nicht Abschiebung!) aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist und mit dem Wegfall der Ausreisehindernisse (nicht Abschiebehindernisse!) in absehbarer Zeit nicht zu rechnen ist. Die AE soll erteilt werden, wenn die Abschiebung seit 18 Monaten ausgesetzt ist. Allerdings heißt es unmittelbar anschließend, eine AE dürfe nur erteilt werden, wenn der Ausländer „unverschuldet an der Ausreise gehindert“ ist. Es ist absehbar, dass sich an der Frage, ob unverschuldete Ausreisehindernisse vorliegen, mancher Streit mit den ABHen entzünden wird.

§ 26 regelt die Dauer der AE bei Aufenthaltsgewährung aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen. Sie kann für jeweils längstens drei Jahre erteilt und verlängert werden (in den Fällen des § 25 IV 1, V bei rechtmäßigem Aufenthalt von weniger als 18 Monaten für längstens sechs Monate). Eine Verlängerung der AE scheidet aus, wenn das Ausreisehindernis entfallen ist. Asylberechtigten und Konventionsflüchtlingen, die seit drei Jahren im Besitz einer AE sind, ist eine NE zu erteilen, wenn das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) nach der obligatorischen Prüfung (§ 73 II a AsylVfG) mitgeteilt hat, dass die Voraussetzungen für einen Widerruf oder eine Rücknahme der Anerkennung nicht vorliegen.

§ 26 IV entspricht teilweise dem bisherigen § 35 AuslG. Eine Verbesserung ist, dass die vorausgesetzte Zeitdauer für die Erteilung einer NE (bisher einer unbefristeten AE) von 8 auf 7 Jahre verkürzt wird. Dem steht allerdings die erhebliche Verschlechterung gegenüber, dass in der Regel die verschärfte Voraussetzungen für die Erteilung einer NE gem. § 9 II Nr. 2 – 9 erfüllt sein müssen. Außerdem sind nur noch die Zeiten des vorangegangenen Asylverfahrens anrechnungsfähig, nicht mehr Duldungszeiten. Es wird also zukünftig erheblich schwerer werden, über § 26 IV eine NE zu erhalten, als dies in der Vergangenheit über § 35 der Fall war. Zu beachten sind hier allerdings auch die Übergangsregelungen des § 104, nach denen während des Übergangs zum neuen Recht die besseren bisherigen Regelungen unter bestimmten Voraussetzungen fortgelten. Von Bedeutung kann die Vorschrift des § 26 IV für Asylberechtigte und Konventionsflüchtlinge sein, deren Anerkennung widerrufen wurde. Nach siebenjährigem anrechenbarem Aufenthalt und bei Erfüllung der sonstigen Voraussetzungen für die Erteilung einer NE können sie trotz des Verlustes ihres Flüchtlingsstatus eine NE erhalten.

d) Aufenthalt aus familiären Gründen (§§ 27 – 36)

Entgegen allen Verlautbarungen im Gesetzgebungsverfahren ist es nicht zu einer Herabsetzung der Altersgrenze für den Kindernachzug gekommen. Es bleibt bei der generellen Altersgrenze von 16 Jahren; der Personenkreis, für den schon bisher die Altersgrenze von 18 Jahren gilt, wird zum 01.01.05 noch erweitert.

§ 27 I, der das Ziel des Familiennachzugs vorgibt („zur Herstellung und Wahrung der familiären Lebensgemeinschaft“), entspricht § 17 I AuslG (wobei die neue Vorschrift „wird“ statt „kann“ formuliert). § 27 II (Lebenspartnerschaftliche Gemeinschaft) entspricht weitgehend § 27 a AuslG.

Erleichterungen für den Familiennachzug gibt es bezüglich der Sicherung des Lebensunterhalts des nachziehenden Familienangehörigen. Sie ist nicht mehr wie in § 17 II Nr. 3 AuslG zwingende Voraussetzung, sondern nach § 5 I Nr. 1 Regelvoraussetzung. Außerdem werden im Gegensatz zum bisherigen Recht (vgl. § 17 II Nr. 3 AuslG, der diese Möglichkeit nur zur Vermeidung einer

besonderen Härte vorsieht) auch schon bei der Erteilung einer AE zum Familiennachzug Beiträge der Familienangehörigen zum Haushaltseinkommen berücksichtigt (§ 2 III).

Auch die Voraussetzungen, unter denen ein Anspruch auf Ehegattennachzug besteht, wurden im Vergleich zum bisherigen Recht verbessert. § 30 I erweitert den Personenkreis eines Anspruchsfalles im Vergleich zu § 18 AuslG auf Ehegatten auch von Konventionsflüchtlingen (wie bisher schon von Asylberechtigten) und von Ausländern, die seit fünf Jahren eine AE besitzen. Damit ist der Ehegattennachzug auch zu Ausländern gewährleistet, die noch keine 60 Monate Pflichtbeiträge geleistet und deshalb noch keine NE (§ 9) erhalten haben. Auch beim Kindernachzug gilt nach § 32 I Nr. 1 für Konventionsflüchtlinge nunmehr die gleiche Regelung wie bisher schon für Asylberechtigte. Grundsätzlich ist die Altersgrenze für den Kindernachzug wie bisher (§ 20 II Nr. 2 AuslG) 16 Jahre (§ 32 III). In folgenden Fällen ist die Altersgrenze bei 18 Jahren:

- § 32 I Nr. 1: Nachzug zu Asylberechtigten (wie bisher § 20 I AuslG) und zu Konventionsflüchtlingen (neu)
- § 32 I Nr. 2: Wenn beide Eltern oder der allein personensorgeberechtigte Elternteil eine AE oder NE besitzen und das Kind seinen Lebensmittelpunkt zusammen mit seinen Eltern oder dem allein personensorgeberechtigten Elternteil in das Bundesgebiet verlegt (neu)
- § 32 II: Wenn das Kind die deutsche Sprache beherrscht oder gewährleistet erscheint, dass es sich aufgrund seiner bisherigen Ausbildung und Lebensverhältnisse in die Lebensverhältnisse in der BRD einfügen kann, und beide Eltern oder der allein personensorgeberechtigte Elternteil eine AE oder NE besitzen (ähnlich wie § 20 IV Nr. 1 AuslG, der allerdings eine Kannbestimmung ist und nicht den Aufenthalt beider Elternteile voraussetzt)
- § 32 IV: Zur Vermeidung einer besonderen Härte, wobei (anders als nach § 20 IV AuslG, der zudem nur eine Kannbestimmung ist) das Kindeswohl und die familiäre Situation als zu berücksichtigenden besonders aufgeführt werden

Eine Verschlechterung ist es, dass eine § 20 V AuslG entsprechende Regelung im neuen Recht fehlt. (Bisher kann dem minderjährigen ledigen Kind eines Ausländers, der im Bundesgebiet geboren oder als Minderjähriger eingereist ist, die AE abweichend von § 17 II Nr. 3 AuslG erteilt werden, wenn der Lebensunterhalt ohne Inanspruchnahme öffentlicher Mittel gesichert ist.)

§ 30 I Nr 4 setzt – anders als § 18 I Nr. 3 AuslG – voraus, dass die Ehe bereits bei Erteilung der AE (bislang: im Zeitpunkt der Einreise) bestand und die Dauer des weiteren Aufenthalts voraussichtlich über ein Jahr betragen wird; von den zusätzlichen Voraussetzungen kann bei Besitz einer AE abgesehen werden. Die Regelung des § 18 I Nr. 4 AuslG entfällt; dieser Personenkreis dürfte aber durch § 30 I Nr. 3 geschützt sein.

§ 30 III sieht wie bisher § 18 IV AuslG die Möglichkeit der Verlängerung der AE bei nicht ausreichendem Wohnraum und fehlender Sicherung des Lebensunterhalts vor.

Wichtig ist, dass nach § 29 III ein Familiennachzug zu einem Ausländer, der eine AE nach §§ 22, 23 I (aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen) oder § 25 III (Abschiebungshindernis nach § 60 II – VII, bisher § 53 I – VI AuslG, festgestellt) besitzt, nur aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der BRD erteilt werden darf. Ausgeschlossen

sen ist danach ein Familiennachzug in den Fällen des § 25 IV (zu einem Ausländer, dessen vorübergehende weitere Anwesenheit in der BRD dringende humanitäre oder persönliche Gründe oder erhebliche öffentliche Interessen erfordern) und des § 25 V (zu einem vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländer).

Nach § 29 IV wird dagegen dem Ehegatten und dem ledigen Kind (bis zu 18 Jahren) eines Ausländers (oder seines Ehegatten) abweichend von § 5 I (fehlende Sicherung des Lebensunterhalts) und § 27 III (Sozialhilfebedürftigkeit von Angehörigen) eine AE erteilt, wenn dem Ausländer vorübergehender Schutz nach § 24 I (Richtlinie 01/55/EG) gewährt wurde, die familiäre Lebensgemeinschaft im Herkunftsland durch die Fluchtsituation aufgehoben wurde und der Familienangehörige aus einem anderen EU – Staat übernommen wird oder sich außerhalb der EU befindet und schutzbedürftig ist.

§ 31 Eigenständiges Aufenthaltsrecht der Ehegatten

Es entspricht weitgehend § 19 AuslG. Während bisher jedoch die Härteregelung nicht angewandt werden kann, wenn für den Ausländer die Erteilung einer unbefristeten AE ausgeschlossen ist, ist zukünftig die Härteregelung nur dann unanwendbar, wenn für den Ausländer die Verlängerung der AE ausgeschlossen ist.

§ 35 Eigenständiges, unbefristetes Aufenthaltsrecht der Kinder

Diese Vorschrift entspricht weitgehend § 26 AuslG. Die zeitliche Voraussetzung für die Erteilung einer NE beträgt allerdings nur noch fünf Jahre Besitz einer AE (im Zeitpunkt der Vollendung des 16. Lebensjahres) statt der nach § 26 AuslG geforderten 8 Jahre. Beim im Übrigen wortgleichen § 35 fehlt im Vergleich zu § 26 AuslG der letzte Satz.

§ 36 Nachzug sonstiger Familienangehöriger

Diese Vorschrift entspricht § 22 AuslG.

§ 37 Recht auf Wiederkehr

Diese Vorschrift entspricht § 16 AuslG.

3) Übergang vom alten zum neuen Recht

a) Fortgeltung bisheriger Aufenthaltsrechte (§ 101)

Eine nach altem Recht erteilte Aufenthaltsberechtigung oder unbefristete AE gilt fort als NE. Das trifft auch für eine nach dem Gesetz über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge erteilte unbefristete AE bzw. anschließend erteilte Aufenthaltsberechtigung zu.

Alle übrigen bisherigen Aufenthaltsgenehmigungen (befristete AE, Befugnis, Bewilligung) gelten fort als AE – allerdings entsprechend dem ihrer Erteilung zugrunde liegenden Aufenthaltswort und Sachverhalt.

b) § 104 Übergangsregelungen

§ 104 I:

Über nach altem Recht gestellte Anträge auf Erteilung einer unbefristeten AE oder einer Aufenthaltsberechtigung ist nach altem Recht zu entscheiden. Eine Person, die seit fünf Jahren im Besitz einer (befristeten) AE ist und die 60 Beitragsmonate (Altersvorsorge) noch nicht erfüllt hat, sollte möglichst vor dem 01.01.05 eine unbefristete AE beantragen. Sie erhält dann – bei Vorliegen der übrigen Voraussetzungen – ab dem 01.01.05 eine NE. Wird der Antrag dagegen erst ab dem 01.01.05 gestellt, kann die NE erst erteilt werden, wenn 60 Beitragsmonate erfüllt sind.

§ 104 II:

Wer vor dem 01.01.05 im Besitz einer AE oder Befugnis ist, braucht bei der Entscheidung über die Erteilung einer NE sich nur auf einfache Art in deutscher Sprache mündlich verständigen zu können; für diesen Personenkreis finden die verschärften Voraussetzungen des § 9 II Nr. 7, Nr. 8 (ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache ohne Beschränkung auf „mündlich“; Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung) keine Anwendung.

§ 104 III:

Für den Kindernachzug gilt bei Ausländern, die sich vor Inkrafttreten des neuen Rechts bereits rechtmäßig hier aufhalten, das Günstigkeitsprinzip: Soweit § 20 AuslG günstiger ist als das neue Recht, gilt er fort.

§ 104 IV:

Dem volljährigen ledigen Kind eines Ausländers, bei dem vor dem 01.01.05 unanfechtbar das Vorliegen der Voraussetzungen des § 51 I AuslG festgestellt wurde, wird in entsprechender Anwendung des § 25 II eine AE erteilt, wenn dieses jetzt volljährige Kind zum Zeitpunkt der Asylantragstellung des Elternteils minderjährig war und sich mindestens seit der Unanfechtbarkeit der Feststellung der Voraussetzungen des § 51 I AuslG im Bundesgebiet aufhält und seine Integration zu erwarten ist. Bei Straffälligkeit (Jugend- oder Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten oder Geldstrafe von mindestens 180 Tagessätzen wegen vorsätzlicher Straftat innerhalb der letzten drei Jahre) kann allerdings die Erteilung der AE versagt werden.

4) Duldung

Der von den Urhebern des Zuwanderungsgesetzes erhobene Anspruch, die Duldungen abzuschaffen, wurde nicht eingelöst. Gegenüber dem Entwurf vom 20.06.02 wurde als zusätzliche Vorschrift § 60 a – „Vorübergehende Aussetzung der Abschiebung (Duldung)“ – ins Gesetz aufgenommen. Nach § 60 a kann – wie bisher nach § 54 AuslG – die oberste Landesbehörde aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der BRD anordnen, dass die Abschiebung von Ausländern aus bestimmten Staaten oder von in sonstiger Weise bestimmten Ausländergruppen allgemein oder in bestimmte Staaten für längstens sechs Monate ausgesetzt wird. § 54 S. 2 AuslG, der zur Wahrung der Bundeseinheitlichkeit das Einvernehmen mit dem BMI vorschreibt, wenn die Abschiebung länger als sechs Monate ausgesetzt werden soll, findet sich ähnlich in § 23 I wieder – allerdings mit der Maßgabe, dass diese Vorschrift unter den gleichen Voraussetzungen die Erteilung einer AE vorsieht.

§ 60 a II, wonach die Abschiebung eines Ausländers auszusetzen ist, solange die Abschiebung aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen unmöglich ist und keine AE erteilt wird, erinnert an § 55 II

AuslG, der allerdings nur die Erteilung einer Duldung vorsieht, wenn eine Abschiebung nach § 53 VI AuslG oder § 54 AuslG ausgesetzt werden soll, während nach den entsprechenden Vorschriften des neuen Rechts eine AE erteilt werden kann (§ 23 I) bzw. werden soll (§ 25 III). § 60a III, wonach die Ausreisepflicht eines Ausländers, dessen Abschiebung ausgesetzt ist, unberührt bleibt, entspricht § 56 I AuslG. Nach § 60 a IV ist über die Aussetzung der Abschiebung eine Bescheinigung auszustellen (vgl. § 56 a AuslG). § 60 a V entspricht § 56 IV – VI AuslG; insbesondere gilt weiterhin, dass die Abschiebung mindestens einen Monat vorher anzukündigen ist, wenn der Aufenthalt länger als ein Jahr geduldet ist.

5) Berechtigung zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit

Nach § 4 II berechtigt ein Aufenthaltstitel zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit, sofern es nach dem Aufenthaltsgesetz bestimmt ist oder der Aufenthaltstitel die Ausübung der Erwerbstätigkeit ausdrücklich erlaubt; jeder Aufenthaltstitel muss erkennen lassen, ob die Ausübung einer Erwerbstätigkeit erlaubt ist.

Die NE berechtigt zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit (§ 9 I 2); ein Zusatz, dass sie die Ausübung der Erwerbstätigkeit erlaubt, ist also nicht notwendig.

Die einem Asylberechtigten oder Konventionsflüchtling erteilte AE berechtigt ebenfalls zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit (§ 25 I, II), auch wenn noch nicht eine NE nach § 26 III (nach der nach §73 II a AsylVfG ab dem 01.01.05 obligatorischen Überprüfung von Widerruf oder Rücknahme) erteilt wurde. Das gilt nicht für Ausländer, denen lediglich Abschiebungshindernisse nach § 60 II-VII zuerkannt wurden; bei ihnen richtet sich die Berechtigung zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit nach § 4 II. Das gilt auch für die Ausübung einer Beschäftigung der zum vorübergehenden Schutz aufgenommenen Ausländer (§ 24 VI 2).

II. Ausweisung

Das System der Ausweisung – Zwingende Ausweisung (§ 53), Ausweisung im Regelfall (§ 54), Ermessensausweisung (§ 55) – folgt dem bisherigen Recht (§ 47 I, II, § 45 AuslG). Bemerkenswert ist, dass als neuer Tatbestand für eine zwingende Ausweisung eine rechtskräftige Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe ohne Bewährung wegen Einschleusens von Ausländern eingeführt wird. Dieses Verhalten wird in seiner ausländerrechtlichen Bewertung also auf eine Stufe gestellt mit Verbrechenstatbeständen, die zu Freiheitsstrafen von mindestens drei Jahren führen (§ 53 Nr. 1). Ähnlich ist es bei der Regelausweisung, wofür die rechtskräftige Verurteilung (auch zu Geldstrafe!) wegen Einschleusens von Ausländern ausreicht und somit ausländerrechtlich so behandelt wird wie die rechtskräftige Verurteilung zu einer Jugendstrafe von mindestens 2 Jahren oder zu einer Freiheitsstrafe ohne Strafaussetzung zur Bewährung. Da § 96 I Nr. 2 (wie § 92 a I Nr. 2 AuslG) auch das uneigennützig (unentgeltliche) Einschleusen von mehreren Ausländern unter Strafe stellt, wird also etwa ein Familienvater, der seine Frau und Kinder einschleust und deshalb verurteilt wird, im Regelfall ausgewiesen (bzw. zwingend, wenn eine Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe ohne Bewährung erfolgt). Der besondere Ausweisungsschutz (§ 56), der § 48 AuslG entspricht, wird wenig nützen, da dessen Voraussetzungen in der Regel nicht erfüllt sein werden.

§ 55 II Nr. 8 sieht die Ermessensausweisung des „Hasspredigers“ (auch ohne strafrechtliche Verurteilung) vor.

Abschiebungsanordnung (§ 58 a)

Diese nachträglich ins neue Gesetz eingefügte Vorschrift gibt dem Landesinnenminister das Recht, gegen einen Ausländer aufgrund einer auf Tatsachen gestützten Prognose zur Abwehr einer besonderen Gefahr für die Sicherheit der BRD oder einer terroristischen Gefahr ohne vorhergehende Ausweisung eine Abschiebungsanordnung zu erlassen. Diese ist sofort vollziehbar, es bedarf keine Abschiebungsandrohung. Der BMI kann sich für zuständig erklären, wenn ein besonderes Interesse des Bundes besteht. Eine Abschiebungsanordnung darf jedoch nicht vollzogen werden, wenn die Voraussetzungen für ein Abschiebungsverbot nach § 60 I bis VIII (Abschiebungsschutz bzw. Abschiebungshindernisse) gegeben sind. Allerdings obliegt die Prüfung der über die Abschiebungsanordnung entscheidenden Behörde (also LMI oder BMI), die nicht an hierzu getroffene Feststellungen aus anderen Verfahren gebunden ist. Dagegen kann die betroffene Person innerhalb von sieben Tagen die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes beantragen.

Nachträglich eingefügt wurde auch § 54 a (Überwachung ausgewiesener Ausländer aus Gründen der inneren Sicherheit), der neben einer Meldepflicht (mindestens einmal wöchentlich) die Beschränkung des Aufenthalts auf den Bezirk der ABH und auch die Wohnsitznahme in einer bestimmten Unterkunft sowie das Verbot der Benutzung bestimmter Kommunikationsmittel vorsieht.

III. Änderungen des Asylverfahrensgesetzes durch das Zuwanderungsgesetz

Alle unter III. ohne Gesetzesbezeichnung aufgeführten §§ sind solche des Asylverfahrensgesetzes, die durch Artikel 3 des Zuwanderungsgesetzes geändert wurden.

Das BAFl heißt zukünftig BAMF (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, § 3).

Der Bube (Bundesbeauftragter für Asylangelegenheiten) fällt weg. § 6 wird aufgehoben. Das korreliert mit dem Wegfall der Weisungsungebundenheit der Einzelentscheider. § 5 II fällt weg.

§ 11 a Vorübergehende Aussetzung von Entscheidungen

Das BMI kann Entscheidungen des BAMF zu bestimmten Herkunftsländern für die Dauer von sechs Monaten (diese Frist kann verlängert werden) vorübergehend aussetzen, wenn die Beurteilung der asyl- und abschiebungsrelevanten Lage besonderer Aufklärung bedarf. Damit segnet der Gesetzgeber allerdings nur ab, was bisher schon häufige Behördenpraxis war.

§ 14 a Familieneinheit

Unter diesem euphemistischen Begriff verbirgt sich, dass für jedes ledige Kind unter 16 Jahren ein Asylantrag fingiert wird, wenn ein Elternteil Asyl beantragt hat. Das gilt für ein Kind, das sich bereits im Bundesgebiet aufhält – aber auch für ein nachziehendes oder später hier geborenes Kind, sobald der Nachzug bzw. die Geburt dem BAMF angezeigt wurden (wozu sowohl die Eltern als auch die ABH verpflichtet sind). Zwar können die Eltern auf die Durchführung eines Asylverfahrens für das Kind verzichten – mit der Folge allerdings, dass ein später erstmals für das Kind gestellter Asylantrag gleich als Folgeantrag gilt.

§ 20 Weiterleitung an eine Aufnahmeeinrichtung

Diese Vorschrift wurde dahin verschärft, dass bei einem Ausländer, der der Weiterleitung vorsätzlich oder grob fahrlässig nicht folgt, ein später gestellter Asylantrag als Folgeantrag gilt.

§ 23 Antragstellung bei der Außenstelle

Auch hier gilt die zu § 20 beschriebene Rechtsfolge, wenn der Ausländer vorsätzlich oder grob fahrlässig der Verpflichtung nicht nachkommt, bei der Außenstelle des BAMF persönlich zu erscheinen.

§ 26 Familienasyl und Familienabschiebungsschutz

Im neu eingefügten § 26 IV wird das bisherige Familienasyl auch auf den Abschiebungsschutz nach § 60 I Aufenthaltsgesetz (§ 51 I AuslG) erstreckt. § 26 II wird dahin ergänzt, dass Familienasyl (und Familienabschiebungsschutz) nur gewährt werden kann, wenn die Anerkennung des Stammberechtigten unanfechtbar ist und die Anerkennung nicht zu widerrufen oder zurückzunehmen ist.

§ 28 Nachfluchtatbestände

Durch den neu eingefügten § 28 II werden nach der Flucht aus dem Herkunftsland entstandene Verfolgungsgründe (wie oppositionelle politische Betätigung im Bundesgebiet) in der Regel nicht mehr gem. § 60 I Aufenthaltsgesetz (§ 51 I AuslG) anerkannt, wenn sie nach Beendigung des Erstverfahrens entstanden sind. Solche Nachfluchtatbestände können regelmäßig also nur eine Flüchtlingsanerkennung begründen, wenn sie während des ersten Asylverfahrens entstanden sind. Allerdings steht dieser weitgehende Ausschluss von Nachfluchtgründen ihrer Anerkennung als Abschiebungshindernis nach § 60 II – VII Aufenthaltsgesetz (§ 53 I – VI AuslG) nicht entgegen.

§ 71 Folgeantrag

In § 71 V 1 werden die Wörter „innerhalb von zwei Jahren“ gestrichen. Hinter dieser harmlosen Formulierung verbirgt sich der neue Tatbestand, dass eine in einem früheren Asylverfahren ergangene Abschiebungsandrohung für immer wirksam bleibt, so dass aus ihr, auch wenn der Folgeantrag etliche Jahre später gestellt wird, noch vollstreckt werden kann, ohne dass es einer neuen Abschiebungsandrohung, die gerichtlich anfechtbar wäre, bedarf.

§ 73 Widerruf und Rücknahme

Nach dem neu eingefügten § 73 II a hat bei jedem Asylberechtigten bzw. Konventionsflüchtling spätestens nach Ablauf von drei Jahren nach Unanfechtbarkeit der anerkennenden Entscheidung eine Prüfung zu erfolgen, ob die Voraussetzungen für einen Widerruf oder eine Rücknahme vorliegen. Das BAMF ist verpflichtet, diese Prüfung durchzuführen. Es hat das Ergebnis seiner Prüfung der ABH mitzuteilen. Ein späteres Widerrufs- oder Rücknahmeverfahren (wie bisher schon in § 73 I, II, für Abschiebungshindernisse in § 73 III geregelt) steht im Ermessen des BAMF. Bis zur Bestandskraft des Widerrufs oder der Rücknahme entfällt für Einbürgerungsverfahren die Verbindlichkeit der Entscheidung über den Asylantrag

Integration auch für Flüchtlinge?

– Anmerkungen zum integrationspolitischen Teil des Aufenthaltsgesetzes¹ –

Prof. Dr. Peter Kühne

Im Folgenden wird Bezug genommen zunächst auf Kapitel 3 des Aufenthaltsgesetzes, um zu sehen, was hier explizit unter Integration bzw. Integrationsangeboten verstanden wird.

In einem zweiten Abschnitt wird auf solche Gesetzespassagen eingegangen, in denen nicht ausdrücklich von „Integration“ die Rede ist, die aber dennoch von besonderer integrationspolitischer Bedeutung sind. Fragen des Arbeitsmarktzugangs stehen im Mittelpunkt der Betrachtung. Heranzuziehen ist hier der inzwischen vorliegende Referentenentwurf einer Rechtsverordnung, die die bisherige Arbeitsgenehmigungsverordnung ersetzt, die so genannte Inländerbeschäftigungsverordnung (Stand 16.8.2004).

In einem dritten Abschnitt werden – ergänzend – einige integrationspolitische Aspekte des novellierten Asylbewerberleistungsgesetzes² sowie des Sozialgesetzbuches II, also der so genannten Hartz-IV-Reform, dargestellt.

1. Zum Begriff „Integration“ im Aufenthaltsgesetz

Der Begriff „Integration“ erscheint bereits im Titel dieses Gesetzes. Daraus lässt sich entnehmen, dass Aspekten der Integration vonseiten des Gesetzgebers besonderes Gewicht zubemessen wird. Auch in Teilen der öffentlichen Resonanz auf das Gesetz wird hier das eigentlich Neue, Innovative des Gesetzes gesehen: ein Paradigmenwechsel weg von einer bloß ordnungsrechtlichen Behandlung bzw. Regulierung des Aufenthalts von Ausländern hin zu dessen inhaltlich-perspektivischer Ausgestaltung. Ob der Gesetzestext diesen Erwartungen tatsächlich gerecht wird, ist eine ganz andere Frage, der im Folgenden nachgegangen werden soll.

Abgesehen von § 1, in dem der Zweck des Aufenthaltsgesetzes verdeutlicht wird, erscheint der Begriff „Integration“ im Gesetzestext erst relativ spät, nämlich in den §§ 43-45 (Kap. 3). Dieses Kapitel ist zugleich eines der kürzesten des Gesetzes.

§ 43 Abs. 1 liefert zunächst eine sehr weit gefasste Definition von „Integration“, nämlich als Eingliederung im Bundesgebiet lebender Ausländer in das wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Leben. Zugleich blitzt eine erste Einschränkung auf, auf die später (unter § 44) näher einzugehen sein wird: nicht allen hier lebenden Ausländern wird eine derartige Eingliederungsperspektive zubilligt, sondern nur denjenigen, deren Aufenthalt zum einen als „rechtmäßig“ und zum anderen als „auf Dauer“ angelegt gilt.

Diese Einschränkung könnte Sinn machen im Hinblick auf Touristen, Saisonarbeiter oder auch Werkvertragsarbeitnehmer, die sich in der Regel nur zu einem kurzen Aufenthalt im Bundesgebiet aufhalten. Im Hinblick auf eine Mehrheit solcher Flüchtlinge, die sich seit Jahren legal in der Bun-

¹ Das Aufenthaltsgesetz (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet) ist Artikel 1 des Zuwanderungsgesetzes (Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern) vom 1.7.2004.

² Das Asylbewerberleistungsgesetz ist Artikel 8 des Zuwanderungsgesetzes.

desrepublik aufhalten und dringend einer Aufenthaltsperspektive bedürfen, deutet sich hier erneut ein verhängnisvoller rechtspolitischer Irrweg an.

§ 43 Abs. 2 erkennt immerhin an, dass Ausländer sich ihrerseits um Eingliederung bemühen. Dies soll durch ein „Grundangebot“ des Aufnahmelandes „unterstützt“ werden.

Unter „Grundangebot“ könnte man sich ein ganzes Bündel von Maßnahmen vorstellen. Es wird aber von vornherein verkürzt auf einen „Kurs“, einen so genannten „Integrationskurs“, der im Wesentlichen als Sprachkurs umgesetzt werden soll.

§ 43 Abs. 3 gliedert den Integrationskurs in einen zweiteiligen Sprachkurs (Basis- bzw. Aufbau-sprachkurs) und einen Orientierungskurs zur Vermittlung rechtlicher und soziokultureller Kenntnisse.

Der Sprachkurs, so der aktuelle Diskussionsstand, soll 600 Stunden, der Orientierungskurs nur 30 Stunden umfassen.

600 Stunden reichen in der Regel nicht aus, eine Fremdsprache zu erlernen. Zugleich wird mit der Stundenzahl 30 dokumentiert, dass dem Orientierungskurs nur beiläufige Bedeutung zubemessen wird. Völlig entfallen sollen die zunächst im Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgesehene sozialpädagogische Betreuung der Kursteilnehmer und Angebote zur Kinderbetreuung.

Es bleibt somit schleierhaft, wie Ausländer bei einer derartigen Anlage von Kursen in die Lage versetzt werden können, „ohne Hilfe oder Vermittlung dritter in allen Angelegenheiten des täglichen Lebens selbständig handeln zu können“ (§ 43 Abs. 2).

Hintergrund für ein derart verkürztes Kursangebot ist der Streit zwischen Bund und Ländern um die Finanzierung. Im Vermittlungsverfahren zwischen Bundestag und Bundesrat setzten sich schließlich die Länder gegen den Bund durch: er allein wird die Kurse finanzieren und mithilfe des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) konzipieren, organisieren und umsetzen.³ Im Haushaltsjahr 2005 stehen hierfür 208 Mio. Euro zur Verfügung. Die Sprachkursträger erhalten 2,05 Euro pro Teilnehmer und Stunde. Von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern sollen außerdem Gebühren „in angemessenem Umfang“ erhoben werden, die von den Sprachkursträgern allerdings an den Bund abzuführen sind. In der Diskussion ist zurzeit ein Euro pro Unterrichtsstunde. Für Ausländer mit erkennbar geringem Integrationsbedarf erhöht sich der Betrag auf 2,05 Euro. § 43 Abs. 4 kündigt eine derartige Einzelheiten regelnde Rechtsverordnung an, die nunmehr im Entwurf vorliegt.⁴

Der folgende § 44 macht Angaben dazu, wer zur Teilnahme an einem Integrationskurs berechtigt ist.

Hauptzielgruppe sind Ausländer, die erstmals eine Aufenthaltserlaubnis erhalten (vgl. § 44 Abs. 1 Nr. 1). Der Teilnahmeanspruch erlischt zwei Jahre nach Erteilung des den Anspruch begründenden Aufenthaltstitels (vgl. § 44 Abs. 2). Als weitere Zielgruppe werden diejenigen genannt, die eine Niederlassungserlaubnis beantragt haben (vgl. § 44 Abs. 1 Nr. 1). Bei Bedarf sollen Integrationskurse auch für andere Zielgruppen aus dem Kreis der so genannten Bestandsausländer angeboten

³ Vgl. neuerdings ein vom BAMF vorgelegtes „Konzept für einen bundesweiten Integrationskurs“, über den die Frankfurter Rundschau am 28. Oktober 2004 berichtet („Deutschland für Anfänger“).

⁴ Entwurf einer Verordnung über die Durchführung von Integrationskursen für Ausländer und Spätaussiedler (Integrationskursverordnung) vom 4.10.2004. Zur Kritik dieses Verordnungsentwurfs vgl. eine Stellungnahme des Deutschen Volkshochschulverbandes vom 5.10.2004.

werden, z. B. für nicht mehr Schulpflichtige, die das 28. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, zur Vorbereitung auf den Besuch weiterführender Schulen oder für diejenigen, die aus familiären oder kulturellen Gründen keinen allgemeinen Integrationskurs besuchen können (z. B. Frauenintegrationskurse) sowie für diejenigen, die in lateinischer Schrift nicht oder nicht ausreichend lesen und schreiben können (Integrationskurs mit Alphabetisierung). Die Behörden haben des Weiteren die Möglichkeit, solche Ausländer zur Teilnahme an einem Integrationskurs zu verpflichten, die Arbeitslosengeld II erhalten oder bei denen ein besonderer Integrationsbedarf festgestellt wurde. Dies kann gemäß § 44 Abs. 4 geschehen, sofern nämlich Kursplätze Anspruchsberechtigter frei geblieben sind.

Was unsere Zielgruppe, die Zuwanderer aus humanitären Gründen, angeht, sind nur anerkannte Flüchtlinge gemäß § 25 Abs. 1 oder 2 teilnahmeberechtigt (vgl. § 44 Abs. 1 Nr. 1c). Damit ist allerdings klargestellt, dass – neben den Asylberechtigten gemäß Grundgesetz – Konventionsflüchtlinge anspruchsberechtigt sind.

Ergänzend geschützte Flüchtlinge werden, wenn überhaupt, nur im Rahmen von § 44 Abs. 4 eine Chance erhalten.

§ 44a unterstreicht die Teilnahmeverpflichtung der Teilnahmeberechtigten und eröffnet den Behörden Sanktionsmöglichkeiten bei Nicht-Teilnahme: Nicht-Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis und/oder Leistungskürzungen bis zu 10 v. H.

§ 45 enthält eine abschließende Option auf ein umfassendes Integrationsprogramm, das insbesondere die bereits bestehenden Integrationsangebote von Bund, Ländern, Kommunen und privaten Trägern feststellt und Empfehlungen zu deren Weiterentwicklung ausspricht. Als Bestandteil eines solchen Programms werden auch migrationsspezifische Beratungsangebote angesehen.

An der Formulierung eines solchen Programms durch das BAMF sollen Länder, Kommunen, die Ausländerbeauftragten, Religionsgemeinschaften, Sozialpartner, Träger der freien Wohlfahrtspflege sowie sonstige Interessenverbände beteiligt werden.

2. Arbeitsmarktzugang

Von größter integrationspolitischer Bedeutung ist die Möglichkeit, für den eigenen Lebensunterhalt selbst aufkommen zu können, also Zugang zum Arbeitsmarkt zu finden. Diese Möglichkeit wird auch nach Maßgabe des neuen Gesetzes durch ein staatliches Regulativ rigide eingeschränkt. Auch wenn im Aufenthaltsgesetz die Tendenz zu erkennen ist, die Zahl der Duldungen bzw. Kettenduldungen zu begrenzen und durch Erteilung eines Aufenthaltstitels möglichst bald zu ersetzen (vgl. § 60 a i. V. m. § 25 Abs. 5): in arbeitsgenehmigungsrechtlicher Hinsicht ändert sich für die Betroffenen nichts, insofern sämtliche ergänzend schützenden Aufenthaltstitel einen nur nachrangigen Zugang zum Arbeitsmarkt beinhalten. Nachrangigkeit bedeutet aber nach den bisherigen Erfahrungen in der Mehrzahl der Fälle: Ausschluss vom Arbeitsmarkt.

Ein Blick auf § 4 Abs. 2 u. 3 zeigt zunächst, dass es Aufenthaltstitel mit und ohne Erlaubnis zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit gibt. Die Paragraphen 22, 23, 24 und 25 konkretisieren, was dies für Flüchtlinge bedeutet. Wie bereits nach dem alten Recht erhalten nur die bisherigen Kontingentflüchtlinge (§ 22), die Asylberechtigten sowie Konventionsflüchtlinge (§ 25 Abs. 1 bzw. 2) mit der Aufenthaltserlaubnis die Berechtigung zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit. Für die Gesamtheit aller ergänzend geschützten Flüchtlinge (§§ 23, 24 und 25 Abs. 3, 4 und 5) gilt dies nicht. Es gilt erst recht nicht für Asylbewerber im Verfahren, die im ersten Jahr ihres Aufenthaltes hier zusätz-

lich einem vollständigen Arbeitsverbot unterliegen und es gilt nicht für die auch in Zukunft bloß Geduldeten gemäß § 60a AufenthG. Sie alle bedürfen zur Ausübung einer Beschäftigung der Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit gem. § 4 i. V. m. § 39 AufenthG, also nach Vorrangprüfung⁵ – so jedenfalls die Paragraphen 1 und 2 des Referentenentwurfs einer Inländerbeschäftigungsverordnung vom 16.8.2004, die die bisherige Arbeitsgenehmigungsverordnung ersetzen soll. Die Zustimmung kann ohne Vorrangprüfung erteilt werden, „wenn der Ausländer seine Beschäftigung nach Ablauf der Geltungsdauer einer für mindestens ein Jahr erteilten Zustimmung bei demselben Arbeitgeber fortsetzt“ (§ 4 InlBeschV). Personen mit Aufenthaltserlaubnis kann die Zustimmung ohne Vorrangprüfung erteilt werden, wenn sie bereits „fünf Jahre rechtmäßig eine versicherungspflichtige Beschäftigung im Bundesgebiet ausgeübt haben“ oder „sich seit fünf Jahren im Bundesgebiet ununterbrochen rechtmäßig aufhalten“ (§ 7 InlBeschV).

Das Gleiche gilt für diejenigen Personen – häufig Jugendliche und junge Erwachsene – die vor Vollendung des 18. Lebensjahres eingereist sind, den Schulabschluss einer allgemeinbildenden Schule vorweisen oder an einer schulischen oder sonstigen berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme teilgenommen haben (§ 6 InlBeschV).

Ein Kabinettsbeschluss zum Referentenentwurf war für den 22.9.2004 vorgesehen, wurde aber durch ein Veto des Bundesinnenministers noch in der Kabinettsitzung verhindert. Offenbar strebt Schily ein generelles Arbeitsverbot für Asylbewerber und Geduldete an.⁶

3. Anmerkungen zur Neufassung des Asylbewerberleistungsgesetzes und zum Sozialgesetzbuch II

Auch die beiden sozialpolitischen Gesetzesnovellen sind von integrationspolitischer Brisanz, weshalb sie in aller Kürze angesprochen werden sollen.

Zunächst: Das Asylbewerberleistungsgesetz sieht vor, dass selbst solche Gruppen von Flüchtlingen, die über einen Aufenthaltstitel gem. §§ 23 Abs. 1; 24 oder 25 Abs. 4 oder 5 (AufenthG) verfügen, Leistungen nicht mehr nach dem XII. Sozialgesetzbuch, sondern nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalten sollen.

Sodann: Das Sozialgesetzbuch II formuliert verschärfte Zumutbarkeitsanforderungen an registrierte Langzeitarbeitslose (vgl. z. B. die §§ 2 und 10 SGB II). Dies hat zur Folge, dass zahlreiche, als unattraktiv geltende Jobs von diesen in Zukunft wahrgenommen werden. Damit verstärkt sich der Konkurrenzdruck auf diejenigen Ausländer, die über einen nur nachrangigen Zugang zum Arbeitsmarkt verfügen, dennoch aber bisher in dieser oder jener Nische unattraktiver Arbeitsverhältnisse unterkommen konnten.

Doch damit nicht genug: § 7 Abs. 1 Nr. 4 SGB II schreibt vor, dass Leistungsberechtigte nach § 1 AsylbLG von der so genannten Grundsicherung gem. SGB II (Arbeitslosengeld II) ausgeschlossen sind.

Von dieser Regelung sind – entsprechend der novellierten Fassung von § 1 AsylbLG u. a. folgende Personengruppen betroffen:

⁵ § 39 AufenthG übernimmt komplett den Paragraphen 285 Abs. 1 des bisherigen SGB III. Er eröffnet zusätzlich die Möglichkeit, für einzelne Berufsgruppen oder Wirtschaftszweige festzustellen, „dass die Besetzung der offenen Stellen mit ausländischen Bewerbern arbeitsmarkt- und integrationspolitisch verantwortlich ist.“

⁶ Vgl. Frankfurter Rundschau, 28.9.2004: „Schily blockiert Zugang zum Arbeitsmarkt“.

- Asylbewerber im Verfahren
- Geduldete gem. § 60a AufenthG
- Ausländer mit Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1, § 24 oder § 25 Abs. 4 und 5 AufenthG
- Ausländer, die vollziehbar ausreisepflichtig sind, auch wenn eine Abschiebungsandrohung noch nicht oder nicht mehr vollziehbar ist
- Ehegatten oder minderjährige Kinder der genannten Personengruppen
- Ausländer, die einen Folgeantrag gem. § 71 AsylVG oder einen Zweitantrag gem. § 71a AsylVG stellen.

Diese Personengruppen erhielten nach bisherigem Recht Arbeitslosenhilfe. Nun aber werden sie, obgleich erwerbsfähig, auf Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz verwiesen. Die getroffene Regelung bedeutet eine erhebliche finanzielle Verschlechterung. Auch können die Behörden statt Bargeld die Ausgaben von Wertgutscheinen oder Sachleistungen anordnen.

Hinzu kommt Folgendes: Wer keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld II hat, ist von Förderungsmaßnahmen zur Arbeitsmarktintegration ausgeschlossen. Die Integration bzw. Reintegration in den Arbeitsmarkt ist damit erheblich erschwert. Dies wiederum hat Konsequenzen für eine – ohnehin nur langfristig erreichbare – Verfestigung des aufenthaltsrechtlichen Status.⁷

⁷ So ist die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis gem. § 9 AufenthG an die Sicherung des Lebensunterhalts geknüpft. Vorausgesetzt wird des Weiteren die Zahlung einer mindestens 60monatigen Beitragszahlung zur Rentenversicherung.

Die Übergangsvorschriften

Stefan Keßler

In diesen Wochen stellt sich in der Beratungspraxis natürlich immer wieder die Frage, was mit denjenigen geschieht, die schon in Deutschland leben und am 1.1.2005 sich auch weiterhin hier aufhalten werden. Solche Fragen werden in den Übergangsvorschriften am Ende des Aufenthaltsgesetzes geregelt (§§ 101 ff. AufenthG). Dieser Beitrag geht nicht auf alle diese Vorschriften ein, sondern nur auf einige wenige, die besonders die Behandlung von Flüchtlingen betreffen.

Fortgeltung von Aufenthaltsrechten: Wer gegenwärtig eine Aufenthaltsgenehmigung nach dem Ausländergesetz besitzt, muss nicht am ersten Arbeitstag des neuen Jahres sofort zur Ausländerbehörde rennen, um sich einen Aufenthaltstitel nach dem Aufenthaltsgesetz ausstellen zu lassen. Seine Aufenthaltsgenehmigung gilt kraft Gesetzes als Aufenthaltstitel „entsprechend dem ihrer Erteilung zu Grunde liegenden Aufenthaltswitz und Sachverhalt“ (§ 101 AufenthG) fort. Das bedeutet:

- Aufenthaltsberechtigung und unbefristete Aufenthaltserlaubnis gelten ohne weiteres als Niederlassungserlaubnis fort;
- die befristete Aufenthaltserlaubnis, die Aufenthaltsbewilligung und die Aufenthaltsbefugnis gelten weiter als Aufenthaltserlaubnis.

Die Aufenthaltsgestattung (für Asylsuchende im laufenden Verfahren) bleibt die Aufenthaltsgestattung. Auch die Duldungen werden nicht ungültig.

Fortgeltung ausländerrechtlicher Maßnahmen: Nach § 102 Abs. 1 AufenthG bleiben vor dem 1.1.2005 getroffene

- belastende Maßnahmen (zum Beispiel zeitliche oder räumliche Beschränkungen, Auflagen, Abschiebungsandrohungen)
- begünstigende Maßnahmen (zum Beispiel Anerkennungen von Passpapieren)
- Entscheidungen über Kosten, Gebühren und Sicherheitsleistungen

wirksam. Ebenso bleiben bei vor dem 1.1.2005 gestellten Anträgen

- die Duldungsfiktion nach § 69 Abs. 2 Satz 1 AuslG
- die Erlaubnisfiktion nach § 69 Abs. 3 Sätze 1 und 2 AuslG

bestehen.

Fortgeltung von Arbeitsgenehmigungen: Wer jetzt eine Arbeitserlaubnis besitzt, die über den 1.1.2005 hinaus gültig ist, kann bis zum Ablauf der Gültigkeitsdauer seinen Arbeitsplatz behalten. § 105 AufenthG legt des weiteren fest, dass die vor dem 1.1.2005 erteilte Arbeitserlaubnis als Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zu werten ist, wenn es um die Frage geht, ob nach Ablauf der alten Arbeitsgenehmigung nunmehr ein Aufenthaltstitel mit Zugangsmöglichkeit zum Arbeitsmarkt erteilt werden soll.

Eine vor dem 1.1.2005 erteilte Arbeitsberechtigung gilt als uneingeschränkte Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit.

Anrechnung von Aufenthaltszeiten: Nach § 26 Abs. 4 AufenthG kann einem Ausländer, der nicht als Flüchtling anerkannt worden ist, aber aus humanitären Gründen – zum Beispiel wegen der

Feststellung von Abschiebungshindernissen – eine Aufenthaltserlaubnis erhalten hat, nach sieben Jahren Besitz dieser Aufenthaltserlaubnis eine Niederlassungserlaubnis erteilt werden, wenn er bestimmte weitere Voraussetzungen (Sicherung des Lebensunterhaltes, fünf Jahre versicherungspflichtige Erwerbstätigkeit u. a. – siehe § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 bis 9 AufenthG –) erfüllt. Auf diese sieben Jahre sind die Zeiten des Asylverfahrens ausnahmsweise anrechenbar (§ 26 Abs. 4 Satz 3 AufenthG). Darüber hinaus sind nach § 102 Abs. 2 AufenthG aus der Zeit vor dem 1.1.2005 anrechenbar die Zeiten des Besitzes einer *Aufenthaltsbefugnis* oder einer *Duldung*.

Inhaber einer *befristeten Aufenthaltserlaubnis* oder einer *Aufenthaltsbefugnis* genießen darüber hinaus einen weiteren Vorteil: Ihnen kann bereits nach fünf Jahren Besitz einer Aufenthaltserlaubnis, auf die die Zeiten des Besitzes einer befristeten Aufenthaltserlaubnis oder Aufenthaltsbefugnis angerechnet werden, eine Niederlassungserlaubnis erteilt werden. Sie müssen außerdem *nicht* bereits fünf Jahre versicherungspflichtig beschäftigt gewesen sein und brauchen keine Kenntnisse über die deutsche Rechts- und Gesellschaftsordnung aufzuweisen. Bei ihnen reichen des weiteren einfache Deutschkenntnisse.

Das bedeutet: Wer jetzt noch eine Duldung hat, aber möglicherweise eine Aufenthaltsbefugnis nach § 30 AuslG erhalten könnte, sollte möglichst umgehend einen entsprechenden Antrag stellen!

Rechtsstellung volljährig gewordener Kinder politisch Verfolgter (§ 104 Abs. 4 AufenthG): In den Fällen, in denen

- der „Stammberechtigte“ (Mutter oder Vater) vor dem 1.1.2005 als Flüchtling nach § 51 Abs. 1 AuslG anerkannt worden ist
- UND das Kind inzwischen volljährig, aber noch ledig ist
- UND das Kind bei der Asylantragstellung des „Stammberechtigten“ noch minderjährig war
- UND das Kind sich mindestens seit dem Tag in Deutschland aufhält, an dem die Flüchtlingsanerkennung des „Stammberechtigten“ unanfechtbar wurde
- UND mit der Integration des Kindes in die deutsche Gesellschaft zu rechnen ist
- UND das Kind in den letzten drei Jahren straffrei geblieben ist,

DANN wird dem Kind *ohne Durchführung eines eigenen Asylverfahrens* eine Aufenthaltserlaubnis als politisch Verfolgter (§ 25 Abs. 2 AufenthG) erteilt.



Die Drucklegung konnte realisiert werden
durch den Europäischen Flüchtlingsfonds der Europäischen Union