

Innenausschuss
A-Drs. 16(4)209

Deutscher
Gewerkschaftsbund

Bundesvorstand

Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)

Stellungnahme zum Entwurf des Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union, beschlossen vom Bundeskabinett am 28. März 2007

Berlin, 15. Mai 2007

Deutscher Gewerkschaftsbund Bundesvorstand

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin
Telefon: 030-240 60-342
Fax: 030-240 60-276

Redaktion:
Volker Roßocha, DGB-Bundesvorstand,
Bereich Migrations- und Antirassismuspolitik

Inhalt:

I.	Einleitung	3
II.	Zusammenfassende Bewertung des vorliegenden Ministeriumsentwurfs	4
	⇒ Erwerbstätigenzuwanderung – Änderung im Einzelfall statt Vorschlag für eine umfassende Regelung	5
	⇒ Aufenthaltserlaubnis für Forscher – ein Fremdkörper im Aufenthaltsgesetz	6
	⇒ Verschärfungen bei der Familienzusammenführung – wenig zielgerichtet und unverhältnismäßig	7
	⇒ Vom Angebot zur Verpflichtung – das Leit(d)bild der künftigen Integrationspolitik	8
	⇒ Einbürgerung – „Schlussstein“ einer abgeschlossenen Integration statt Verleihung von Bürgerrechten	9
III.	Bewertungen zu ausgewählten Artikeln	11
	Artikel 1 Änderung des Aufenthaltsgesetzes	11
	Artikel 2 Änderung des Freizügigkeitsgesetzes / EU	30
	Artikel 5 Änderung des Staatsangehörigkeitsrechts	32
	Artikel 6 Änderung sonstiger Gesetze	37
	Artikel 7 Änderung von Verordnungen	37

I. Einleitung

Das Bundeskabinett hat am 28. März 2007 den Entwurf für ein „Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union“ verabschiedet. Ziel des Gesetzgebungsvorhabens ist

- die Umsetzung von elf Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft im Bereich des Ausländer- und Asylrechts sowie zum Aufenthaltsrecht von EU-Bürgern¹,
- Änderungen des Aufenthaltsrechts, auf Grundlage sicherheitspolitischer Erkenntnisse, nach den versuchten Kofferbombenattentaten,
- Änderungen, die wegen der Förderalismusreform erforderlich sind,
- Änderungen, die im Rahmen der Evaluierung des Zuwanderungsgesetzes entwickelt wurden.

¹ 1. Richtlinie 2002/90/EG des Rates vom 28. November 2002 zur Definition der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt (ABl. EG Nr. L 328 S. 17),
2. Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung („Richtlinie Familiennachzug“ ABl. EU Nr. L 251, S. 12),
3. Richtlinie 2003/110/EG des Rates vom 25. November 2003 über die Unterstützung bei der Durchbeförderung im Rahmen von Rückführungsmaßnahmen auf dem Luftweg (ABl. EU Nr. L 321, S. 26),
4. Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen („Richtlinie langfristig Aufenthaltsberechtigte“ ABl. EU 2004 Nr. L 16, S. 44),
5. Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten der Europäischen Union frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/380/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG („Freizügigkeitsrichtlinie“ ABl. EU Nr. L 229, S. 35),
6. Richtlinie 2004/81/EG vom 29. April 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren („Opferschutzrichtlinie“ ABl. EU Nr. L 261, S. 19),
7. Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union („Richtlinie Aufnahmebedingungen“ ABl. EU Nr. L 31, S. 18),
8. Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes („Qualifikationsrichtlinie“ ABl. EU Nr. L 304, S. 12),
9. Richtlinie 2004/114/EG des Rates vom 13. Dezember 2004 über die Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zwecks Absolvierung eines Studiums oder Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst („Studentenrichtlinie“, ABl. EU Nr. L 375, S. 12),
10. Richtlinie 2005/71/EG des Rates vom 12. Oktober 2005 über ein besonderes Zulassungsverfahren für Drittstaatsangehörige zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung („Forscherrichtlinie“ ABl. EU Nr. L 289, S. 15),
11. Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft („Verfahrensrichtlinie“ ABl. EU Nr. L 326, S. 13).

In seiner Stellungnahme konzentriert sich der DGB auf wenige Bereiche des Gesetzentwurfes. Ausgewählt wurden solche Veränderungen, die insbesondere für die Mitglieder der Gewerkschaften mit Migrationshintergrund und deren Aufenthaltsrechte von Bedeutung sind. Einbezogen werden auch Veränderungen, die unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten relevant sind.

II. Zusammenfassende Bewertung des vorliegenden Ministeriumsentwurfs

Rund zwei Jahre nach dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes legt die Bundesregierung ein umfassendes Paket zur Veränderung des Aufenthaltsgesetzes, des Freizügigkeitsgesetzes, des Staatsangehörigkeitsrechts und weiterer zahlreicher Gesetze und Verordnungen vor. Dabei bezieht sie neben den elf aufenthalts- und asylrechtlichen Richtlinien, deren Umsetzungsfristen teilweise bereits abgelaufen sind, die Ergebnisse der Evaluation der Anwendungspraxis des Zuwanderungsgesetzes mit ein. Ebenfalls einbezogen werden die Vereinbarungen der Innenministerkonferenz vom November 2006 zum Staatsangehörigkeitsrecht und die – auch im Koalitionsvertrag angesprochene – Problematik der Kettenduldungen.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund hält – angesichts der Entwicklung des Migrationsgeschehens in Deutschland, der Fortentwicklung des europäischen Rechts und der Erfahrungen mit der Umsetzung des 2004 als Kompromiss verabschiedeten Zuwanderungsgesetzes – eine grundlegende Reform des Ausländerrechts für erforderlich.

Die vorgeschlagenen Änderungen im Aufenthaltsgesetz und in den weiteren Gesetzen enthalten zum Teil deutliche Verschärfungen gegenüber der geltenden Rechtslage, die weder europarechtlich geboten, noch politisch und gesellschaftlich sinnvoll sind. Insbesondere die Verschärfungen im Bereich des Familiennachzugs oder im Staatsangehörigkeitsrecht tragen dazu bei, dass Migrantinnen und Migranten mit Misstrauen begegnet wird, statt die rechtlichen Voraussetzungen für eine gleichberechtigte Teilhabe der Migrantinnen und Migranten zu schaffen.

Angesichts der deutschen Präsidentschaft wäre zu erwarten gewesen, dass die Bundesrepublik Deutschland ein positives Beispiel für die Weiterentwicklung einer gemeinsamen europäischen Migrations- und Integrationspolitik bietet und einen Beitrag zur Herstellung der Chancengleichheit leistet. Die vorgelegten Änderungen des Aufenthaltsrechts weisen in eine deutlich andere Richtung. Sie sind geprägt von einer restriktiven Auslegung der von der Europäischen Union beschlossenen Richtlinien.

Der DGB ist überzeugt, dass die geplanten Verschärfungen im Bereich der Integrationsförderung im Widerspruch stehen, zu den Zielen der von der Bundeskanzlerin am 14. Juli 2006 eröffneten Integrationsdebatte. Sie konterkarieren den Ansatz einer nachhaltigen Integrationsförderung²; sie begünstigen eher eine Abwendung von der deutschen

² In ihrem Abschlussbericht hat die Arbeitsgruppe 3 „Gute Bildung und Ausbildung sichern, Arbeitsmarktchancen erhöhen“ zur Entwicklung eines Nationalen Integrationsplans festgestellt:
„Menschen mit Migrationshintergrund sind mit allen Kräften in Bildung, Ausbildung und Arbeitsmarkt zu integrieren, keinem Kind und Jugendlichen dürfen wegen seines aufenthaltsrechtlichen Status Bildungs-
chancen verweigert werden. Eine umfassende Integrationspolitik bedarf auch eines entsprechenden

Gesellschaft und sind geeignet, als Legitimation für rassistische und antisemitische Einstellungen zu dienen.

Der DGB hatte erwartet, dass die Reform des Zuwanderungsgesetzes verbunden wird mit einer grundlegenden Änderung der Regelungen zur Erwerbstätigenzuwanderung. Damit folgt die Bundesregierung nicht den im Evaluierungsprozess geforderten Maßnahmen. Notwendig gewesen wäre, über die Veränderungen zur Aufenthaltserlaubnis von Selbständigen hinaus, die Einführung eines Systems der Steuerung der Erwerbstätigenzuwanderung über ein Punktesystem. Mit einer moderaten Öffnung des Arbeitsmarktes wären zugleich ein Schritt auf dem Weg zur Herstellung der bislang beschränkten Arbeitnehmerfreizügigkeit und ein positives Signal an die neuen EU-Länder verbunden gewesen.

Der DGB erkennt ausdrücklich an, dass die Bundesregierung, mit den Regelungen zum Aufenthaltsrecht für bislang geduldete Flüchtlinge, einen wichtigen Schritt hin zu einer Bleiberechtsregelung gegangen ist. Gleichwohl kritisiert er, dass an dem System der Kettenduldungen festgehalten wird. Ob ein Großteil der bislang Geduldeten von den Regelungen zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis auf Probe profitieren kann, ist angesichts der in § 104 a AufenthG geforderten Voraussetzungen fraglich. Der DGB hält daher an seiner Forderung fest, langfristig geduldeten Flüchtlingen, unabhängig von der Sicherung des Lebensunterhalts einen befristeten Aufenthaltsstatus, inklusive einer Arbeitsberechtigung, zu erteilen. Positiv bewertet der DGB die Abschaffung der Vorrangprüfung beim Arbeitsmarktzugang für längerfristig Geduldete.

Nach Auffassung des DGB sollte allen in Deutschland legal lebenden Menschen die Sicherung des Lebensunterhalts durch eigene Erwerbstätigkeit ermöglicht und eine dauerhafte Aufenthaltsperspektive gegeben werden. Daher lehnt er es ab, dass die durch die Aufenthaltserlaubnis nach § 104 a AufenthG erworbenen Aufenthaltszeiten bei der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nicht berücksichtigt werden.

⇒ **Erwerbstätigenzuwanderung – Änderung im Einzelfall statt Vorschlag für eine umfassende Regelung**

Selbständige, die sich in Deutschland niederlassen wollen, müssen nach bisherigem Recht hohe Hürden überspringen. Soweit sie eine Aufenthaltserlaubnis für Selbständige erhalten wollen, müssen eine Million Euro investiert und zehn Arbeitsplätze geschaffen werden.

Mit der vorgeschlagenen Änderung sollen die Voraussetzungen zur Investitionssumme und Arbeitsplatzschaffung verringert werden. Diese Maßnahme ist zu begrüßen, obgleich sich damit die Zahl der Selbständigen wohl kaum wesentlich erhöhen lässt.

Gleichzeitig erhalten Freiberufler die Möglichkeit zum Erhalt einer Aufenthaltserlaubnis in Deutschland. Aus Sicht des DGB bestehen Bedenken gegen die Ausgestaltung dieser Regelung. Gerade die Erfahrungen in einzelnen Branchen und der Bericht der Task Force zur Bekämpfung des Missbrauchs der Dienstleistungs- und Niederlassungs-

rechtlich-organisatorischen Rahmens; ausländer- und sozialrechtliche Hürden, die die Realisierung von Maßnahmen des Nationalen Integrationsplans erschweren oder verhindern, werden zu überprüfen sein. Die ökonomischen und kulturellen Potenziale von Zuwanderung sowie die differenzierten Kompetenzen und Leistungen der Migrantinnen und Migranten sind anzuerkennen.“

freiheit³ weisen auf die Zunahme der Scheinselbständigkeit hin. Nach Auffassung des DGB sollte zumindest eine Überprüfung der Regelung nach zwei Jahren durchgeführt und die Zahl der erteilten Aufenthaltserlaubnisse gesondert ausgewiesen werden.

Darüber hinaus sind, außer der Regelung zur Anwerbung von Forschern, keine weiteren Erleichterungen bei der Erwerbstätigenzuwanderung vorgesehen. Notwendig gewesen wären, nach Auffassung des DGB,

- eine Herabsetzung der Gehaltsschwelle für Hochqualifizierte,
- Verbesserungen bei den Bedingungen für den Erhalt einer langfristigen Aufenthaltserlaubnis für Studienabsolventen und
- eine Erleichterung der Zuwanderung von gut qualifizierten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, z. B. über ein Punktesystem.

Aus Sicht des DGB scheint die Bundesregierung die Ergebnisse der Evaluation des Zuwanderungsgesetzes in diesem Punkt aufzuschieben, statt die anstehende grundlegende Veränderung des Aufenthaltsgesetzes für eine umfassende Neuregelung der Erwerbstätigenzuwanderung zu nutzen.

⇒ **Aufenthaltserlaubnis für Forscher – ein Fremdkörper im Aufenthaltsgesetz**

Der Rat der Europäischen Gemeinschaft hat mit der Verabschiedung der „Forscherrichtlinie“ einen Wirtschaftsbereich für die Aufnahme von drittstaatsangehörigen Erwerbstätigen geöffnet, nachdem der Versuch einer grundlegenden Harmonisierung der Zuwanderung zu Erwerbszwecken gescheitert ist⁴.

Mit der Forscherrichtlinie wird das Ziel⁵ verfolgt, einen bestehenden Mangel an Forschern in der europäischen Union durch eine Erleichterung bei der Erteilung eines Aufenthaltstitels und den Verzicht auf eine individuelle Arbeitsmarktprüfung auszugleichen.

Die Richtlinie selbst sieht verpflichtende Vorgaben, z. B. für die Zulassung vor, die in nationales Recht umgesetzt werden müssen. Gleichzeitig eröffnet sie in Artikel 4 den Mitgliedstaaten die Möglichkeit günstigere Bestimmungen beizubehalten oder einzuführen. Insofern muss zunächst die Frage nach möglicherweise bestehenden Regelungen beantwortet werden.

Bereits nach geltendem Recht besteht die Möglichkeit der Anwerbung von Forschern über § 18 in Verbindung mit § 5 Beschäftigungsverordnung, ohne dass eine Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit erforderlich ist.

Das Bundesministerium des Innern kommt bei seiner Prüfung zum Schluss, dass die Umsetzung der Forscherrichtlinie in nationales Recht die Schaffung eines besonderen Tatbestandes zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis im Aufenthaltsgesetz und eines

³ Gemeinsamer Bericht des BMAS und des BMF zu den Aktivitäten zur Bekämpfung des Missbrauchs der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit, Oktober 2006

⁴ Zunächst konnte sich der Rat nicht auf die von der Kommission in 2001 vorgelegte Richtlinie über die Arbeitskräftezuwanderung einigen, im Anschluss versuchte die Kommission mit Hilfe von Mitteilungen und einem Grünbuch auf die Notwendigkeit der arbeitsmarktorientierten Zuwanderung aufmerksam zu machen.

⁵ Empfehlung des Rates vom 12. Oktober 2005, Abl. L 289 vom 3.11.2005, Seite 28.

neuen Zulassungsverfahrens (in der Aufenthaltsverordnung) erforderlich macht. In der Folge wird ein neuer Titel „Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Forschung“ geschaffen.

Gleichzeitig wird, neben dem bewährten Verfahren zu den zustimmungsfreien und zustimmungspflichtigen Beschäftigungen in den Beschäftigungsverordnungen, in §§ 38 a ff Aufenthaltsverordnung ein neues zentrales Zulassungsverfahren eingeführt, das die Forschungseinrichtungen in die ausländerrechtliche Verantwortung nimmt.

Der DGB ist der Auffassung, dass

- **sich das Verfahren in der beabsichtigten Form nicht in die bestehenden Regelungen zur Arbeitsmigration einfügt und**
- **die Umsetzung ein kompliziertes Verfahren erfordert, welches nicht dem Zweck der Richtlinie gerecht wird, Forscherinnen und Forschern schnell und unbürokratisch Zugang zum europäischen Arbeitsmarkt zu gewähren.**

Nach Ansicht des DGB sollte die Berufsgruppe der Forscher in das bestehende System der Zulassung zum Arbeitsmarkt integriert werden. Der DGB vertritt daher die Auffassung, dass eine Umsetzung zweckmäßiger durch eine Ergänzung der bereits bestehenden §§ 18 und 19 AufenthG erfolgen könnte. Auch bei der Gruppe der Forscher ist es wichtig zu unterscheiden, ob diese sich lediglich für ein kurzfristiges Forschungsprojekt in Deutschland aufhalten oder mit einer langfristigen Perspektive nach Deutschland kommen. Dieser zweiten Gruppe sollte eine Niederlassungserlaubnis nach § 9 AufenthG erteilt werden. Art. 4 Abs. 2 der Richtlinie lässt ausdrücklich günstigere Bestimmungen zu. Der DGB ist der Auffassung, dass es nur gelingen kann, hochqualifizierte Forscher zu einem Aufenthalt in Deutschland zu bewegen, wenn diesen eine langfristige Aufenthaltsperspektive geboten wird.

Die Bestimmungen der Forscherrichtlinie führen bei ihrer Umsetzung zu einer Reihe von Zusätzen in unterschiedlichen Abschnitten des Aufenthaltsgesetzes, die im Zusammenhang mit den entsprechenden Paragraphen bewertet werden.

⇒ **Verschärfungen bei der Familienzusammenführung – wenig zielgerichtet und unverhältnismäßig**

Ein zentrales Anliegen der Bundesregierung ist die Bekämpfung von Zwangsverheiratungen. Schon im Koalitionsvertrag⁶ wird in diesem Zusammenhang erläutert, dass, neben der Prüfung der geeigneten rechtlichen Instrumente, die Rechtsstellung der Betroffenen verbessert, Betreuungs- und spezifische Hilfsangebote ausgebaut werden.

Zwangsverheiratungen stellen aus Sicht des DGB eine Einschränkung des grundgesetzlich geschützten Persönlichkeitsrechts dar. Daher ist der DGB mit den Koalitionsparteien einig, dass Zwangsverheiratungen verhindert werden müssen. Die im Koalitionsvertrag angekündigten Maßnahmen zum Ausbau der Betreuungs-, Beratungs- und spezifischer Hilfsangebote sowie die Verbesserung der Rechtsstellung der Betroffenen weisen in die richtige Richtung.

Die Vorschläge zur Veränderung des Aufenthaltsgesetzes verfolgen demgegenüber einen anderen Ansatz. Als Mittel zur Verhinderung von Zwangsverheiratungen sollen die Möglichkeiten zur Familien- und insbesondere zum Ehegattennachzug eingeschränkt

⁶ Koalitionsvertrag vom 11. November 2005, Seiten 119/120

werden. So wird bereits in § 27 (Grundsatz des Familiennachzugs) formuliert, dass die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis ausgeschlossen ist, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme einer Nötigung zur Ehe begründen. Ebenfalls zur Verhinderung von Zwangsverheiratungen dienen soll die Einführung eines Mindestalters und die Voraussetzung des Vorhandenseins von Deutschkenntnissen für den Ehegattennachzug zu deutschen und ausländischen Staatsangehörigen.

Die vorgesehenen Verschärfungen beim Ehegattennachzug sind – aus Sicht des DGB – nicht zielführend und greifen erheblich in den grundgesetzlich garantierten Schutz von Ehe und Familie ein.

Die eingesetzten Mittel stehen aus Sicht des DGB in keinem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Ziel.

1. Es ist zweifelhaft, ob mit der Einführung einer Mindestaltersgrenze Zwangsverheiratungen verhindert werden können, da sie nur zu einer Wartefrist für die Einreise führen.
2. Die Einführung einer Mindestaltersgrenze führt zu einer ungerechtfertigten Benachteiligung von Familien, deren Ehen selbstbestimmt geschlossen wurden.

Gleiches gilt für die Bindung der Erteilung eines Aufenthaltstitels an das Vorhandensein von Kenntnissen der deutschen Sprache. Zwar erlaubt die Familiennachzugsrichtlinie in Art. 7 Abs. 2 die Einführung einer Verpflichtung der nachziehenden Familienangehörigen zur Teilnahme an einem Integrationskurs, die Schaffung einer Voraussetzung für den Nachzug lässt sich daraus nur schwerlich ableiten. Praktisch umsetzbar ist diese Einschränkung ebenfalls nicht, denn sie erfordert ein System zur Sprachausbildung in den jeweiligen Herkunftsländern, dass in den meisten Ländern nicht oder nur unter erheblichem finanziellen Aufwand erreichbar ist.

Der DGB fordert,

- **die Streichung des Mindestnachzugsalters und der Sprachanforderung,**
- **die Umsetzung der im Koalitionsvertrag enthaltenen Maßnahmen, insbesondere zur Verbesserung der Rechtsstellung der Betroffenen und zur Schaffung niederschwelliger Hilfs- und Beratungsangebote.**

⇒ **Vom Angebot zur Verpflichtung – das Leit(d)bild der künftigen Integrationspolitik**

An unterschiedlichen Stellen des Gesetzentwurfs wird die Veränderung des Grundgedankens bisheriger Integrationsförderung deutlich. Bereits aus der Zielsetzung des Gesetzes werden die Wörter „Förderung der“ herausgestrichen. Gleiches gilt für die Überschrift des Kapitels 3. Mit der Streichung werde deutlich, so die Begründung, dass die Vorschriften nicht ausschließlich der Integrationsförderung dienen. In eine ähnliche Richtung zielt die Einführung der Forderung nach Integration in § 43 Abs. 1.

Allen pädagogischen Erkenntnissen und den Erfahrungen in den ersten Jahren der Durchführung der Integrationskurse zum Trotz soll – aus Sicht des DGB – gegenüber den ausländischen Staatsangehörigen angezeigt werden, dass künftig nicht die Angebote, sondern die Sanktionen in den Vordergrund der Maßnahmen gestellt werden.

Eine zweite grundlegende Veränderung bezieht sich auf die Zielsetzung der Integrationskurse. Gemäß den Änderungen in §§ 8 und 43 AufenthG wird nicht mehr die Teilnahme am Kurs als Ziel definiert, sondern der erfolgreiche Abschluss.

Statt einer verstärkten Konzentration auf einen erfolgreichen Abschluss sollte die Bundesregierung stärker als bislang bei der Durchführung der Kurse die unterschiedlichen Bildungsvoraussetzungen und die soziale Herkunft der Teilnehmenden berücksichtigen.

Dass ausländerrechtliche und nicht pädagogische Fragen im Vordergrund der Veränderungen stehen, wird deutlich bei den Gruppen, die künftig einen Anspruch auf die Teilnahme haben bzw. zur Teilnahme verpflichtet sind. Den EU-Richtlinien folgend, wird denjenigen, die nach § 38a AufenthG eine Aufenthaltserlaubnis besitzen, ein Teilnahmeanspruch eingeräumt. Keinen Anspruch dagegen haben bislang Geduldete, die über die Altfallregelung nach § 104a eine Aufenthaltserlaubnis erhalten. Gleichzeitig werden Ehegatten von deutschen und ausländischen Staatsangehörigen, auch wenn sie sich auf einfache Art in deutscher Sprache verständigen können, zur Teilnahme verpflichtet.

Der DGB sieht in der Teilnahmeverpflichtung für Ehegatten eine nicht zu akzeptierende Benachteiligung, sowohl gegenüber anderen nicht verpflichteten Drittstaatsangehörigen und gegenüber den Stammberechtigten, die möglicherweise nur über einfache Kenntnisse der deutschen Sprache verfügen. Kurios und nicht begründet ist zudem, dass nunmehr auch deutsche Staatsangehörige in die Sprachförderung für ausländische Staatsangehörige einbezogen werden.

Das künftige Leitbild deutscher Integrationspolitik zeigt sich auch bei den erweiterten Möglichkeiten zur Ermessensausweisung. Danach kann ausgewiesen werden, wer auf Kinder und Jugendliche einwirkt, um Hass gegenüber anderen ethnischen Minderheiten zu erzeugen, eine andere Person von der Teilnahme am wirtschaftlichen, kulturellen und gesellschaftlichem Leben abhält oder eine andere Person zur Ehe nötigt.

Der DGB ist überzeugt, dass die Möglichkeit zur Ermessensausweisung denkbar ungeeignet ist, rassistische Verhaltensweisen, häusliche Gewalt und Zwangsverheiratungen zu bekämpfen. Möglicherweise will die Bundesregierung mit diesen Verschärfungen gegenüber der nichtgewanderten Öffentlichkeit ihre Handlungsfähigkeit deutlich machen. Dies kann aber – wie aus der Vorurteilsforschung bekannt – auch einen gegenteiligen Effekt haben und fremdenfeindliche Vorurteile und Vorbehalte legitimieren.

⇒ **Einbürgerung – „Schlussstein“ einer abgeschlossenen Integration statt Verleihung von Bürgerrechten**

Die geplanten Änderungen im Staatsangehörigkeitsrecht (Artikel 5) beruhen im Wesentlichen auf Anregungen der ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) vom 5. Mai 2006. Diese wurden von der Innenministerkonferenz im November weiter ausformuliert und sind inzwischen als Gesetzesvorschlag vom Bundesrat (Drs. 137/07) beschlossen worden.

Die von der Bundesregierung vorgelegten Vorschläge erhöhen deutlich die Anforderungen an die Anspruchseinbürgerung. Gerechtfertigt werden sie damit, dass das geltende Recht nicht in ausreichendem Maße sicherstelle, dass nur derjenige eingebürgert werde, der auch tatsächlich integriert ist und die Rechts- und Gesellschafts-

ordnung anerkenne, so die Begründung für den Gesetzesantrag des Bundesrats vom 23. Februar 2007.

Der DGB kritisiert den mit den Änderungen verbundenen Kurswechsel im Staatsangehörigkeitsrecht, die die Einbürgerung fast ausschließlich als Endpunkt einer erfolgreichen Integration betrachtet. Die Bundesregierung verkennt in ihren Vorschlägen dabei die Bedeutung der Verleihung der deutschen Staatsangehörigkeit für den Integrationsprozess. Und sie schließt mit der Erhöhung der Voraussetzungen für die Einbürgerung Teile der ausländischen Bevölkerung auf Dauer von der politischen Partizipation aus.

Der DGB fordert die Rücknahme der Verschärfungen und die Abkehr vom Grundsatz der Vermeidung der Mehrstaatigkeit.

III. Bewertungen zu ausgewählten Artikeln

Artikel 1 Änderung des Aufenthaltsgesetzes

Kapitel 1 Allgemeine Bestimmungen

§ 1 Zweck des Gesetzes; Anwendungsbereich

In § 1 Abs. 1 Satz 3 ist vorgesehen, die Wörter „die Förderung“ zu streichen. Zur Begründung wird angeführt, dass es sich um eine Klarstellung handele, da sich die Regelungen nicht allein auf die Förderung der Integration beziehen würden.

Nach Auffassung des DGB spiegelt die Streichung der beiden Wörter den neuen Charakter der insbesondere im Kapitel 3 „Integration“ (bislang „Förderung der Integration“) vorgeschlagenen Änderungen wider. Die dort vorgesehenen Änderungen zielen weniger auf die Förderung der Integration, sondern vielmehr auf die mit Sanktionen bewehrte Verpflichtung zur Integration ab.

Der DGB fordert die Beibehaltung der bisherigen Formulierung.

Mit dem Aufenthaltsgesetz können zwar aufenthaltsrechtliche Rahmenbedingungen und Vorgaben für die Durchführung der Integrationsförderung vorgenommen werden. Eine nachhaltige Integration kann aber nicht durch das Aufenthaltsgesetz geregelt werden, sie bedarf der Herstellung der ökonomischen und sozialen Chancengleichheit und der Verbesserung der Partizipationsmöglichkeiten.

§ 2 Begriffsbestimmungen

In § 2 Abs. 3 werden – der Studenten- und der Forscherrichtlinie folgend – Regelungen für Mindestbeträge zur Unterhaltssicherung als Voraussetzung für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis aufgenommen. Für die Studierenden wird der BAföG-Satz zu Grunde gelegt. Für Forscher wird als Mindestbetrag, ohne Berücksichtigung der Kosten für die Rückführung und eines ausreichenden Krankenversicherungsschutzes, 2/3 der Bezugsgröße aus dem Rentenversicherungsrecht in Ansatz gebracht. Dem zufolge entspräche der Mindestbetrag für Forscher für das Jahr 2007 in Westdeutschland einer monatlichen Summe von 1.633 Euro (Ostdeutschland: 1.400 Euro), zuzügl. Krankenversicherung.

Der DGB stellt fest, dass ausschließlich für Studierende (§ 16 AufenthG) und für die Forscher nach § 20 AufenthG eine feste Mindestsumme festgelegt wird; die Aufenthaltserlaubnis für andere Gruppen – z. B. auch Forscher nach der Beschäftigungsverordnung – sehen vor, dass sich der Lebensunterhalt nach dem jeweiligen Bedarf bemisst.

Die Festsetzung eines Mindestbetrages, der einerseits an den Lebensunterhalt gebunden ist und andererseits als Gehaltsuntergrenze verstanden werden muss, steht im Widerspruch zu den grundsätzlichen Vorgaben des Aufenthaltsrechts hinsichtlich des Lebensunterhalts. Zweifelhaft ist darüber hinaus, ob mit dem Mindestbetrag ohne Inanspruchnahme öffentlicher Mittel der Lebensunterhalt einer vierköpfigen Familie gesichert werden kann.

Der DGB fordert,

- in § 2 auf die Festlegung eines Mindestbetrages für den Lebensunterhalt zu verzichten,
- die Vorgaben des Art. 6 der Forscherrichtlinie in Form einer Voraussetzung, ähnlich wie bei den Hochqualifizierten, in § 20 AufenthG zu regeln.

Kapitel 2 Einreise und Aufenthalt

Abschnitt 1 Allgemeines

§ 4 Abs. 3 Erfordernis eines Aufenthaltstitels - Prüfpflichten

In § 4 Abs. 3 wird die bereits bestehende Verpflichtung, dass ausländische Staatsangehörige einer unselbständigen oder selbständigen Tätigkeit nur nachgehen dürfen, sofern sie über einen entsprechenden Aufenthaltstitel verfügen und der Tätigkeitenkatalog auf Dienst- und Werkleistungen ausgeweitet. Darüber hinaus wird eine Prüfpflicht für den Arbeitgeber eingeführt.

Aus Sicht des DGB ist die vorgesehene Regelung, wonach Arbeitgeber verpflichtet sind, die Rechtmäßigkeit der Aufnahme einer Beschäftigung zu überprüfen, nur auf den ersten Blick überzeugend. Zwar stimmt der DGB der Notwendigkeit einer Erweiterung der Prüfpflicht des Arbeitgebers auch bei besonderen Arbeitsverhältnissen zu, dennoch führt die Formulierung bei Arbeitgebern und Arbeitnehmern eher zu Verunsicherung. Rechtsunkundige Arbeitgeber könnten von allen ausländischen Staatsangehörigen – auch von Freizügigkeitsberechtigten – einen Aufenthaltstitel verlangen. Eine Verpflichtung zur Beibringung eines Aufenthaltstitels für freizügigkeitsberechtigte EU-Staatsangehörige ist nach dem Freizügigkeitsgesetz nicht erforderlich und auch nicht rechtmäßig.

In Satz 4 des Absatzes 3 wird eine Ausnahme von der Prüfpflicht für besondere Beschäftigungsverhältnisse formuliert. Die Prüfpflicht besteht nur, sofern die Beauftragung sich auf eine „nachhaltige“ Dienst- oder Werkleistung bezieht und „die der Ausländer auf Gewinnerzielung gerichtet ausübt“. Damit unterliegen – entsprechend der Begründung – gelegentliche Hilfeleistungen, Beauftragungen, die kein oder ein geringes Entgelt vorsehen und auch die Nachbarschaftshilfe keiner Prüfpflicht.

Sofern keine Überprüfung bei der Vergabe von Dienst- oder Werkaufträgen stattfindet kann darüber hinaus noch der Tatbestand der Ordnungswidrigkeit nach § 98 Abs. 2 a AufenthG gegeben sein. Die Regelung an dieser Stelle führt nicht zu Klarstellung, sondern zu verstärkter Rechtsunsicherheit.

Aus Sicht des DGB ist diese Klarstellung im Rahmen des Aufenthaltsgesetzes entbehrlich. Die eindeutigere Regelung ist im Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz vorhanden.

§ 8 Abs. 3 Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis – Verletzung der Integrationsverpflichtung

Nach geltendem Recht kann die Ausländerbehörde eine Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis ablehnen, sofern eine Verletzung der Integrationsverpflichtung nach § 44 Abs. 1 vorliegt und kein Verlängerungsanspruch besteht. Mit der Neufassung wird vorgegeben, dass bei „wiederholter und gröblicher Verletzung“ eine Verlängerung versagt werden soll,

sofern kein Anspruch auf Verlängerung vorliegt. Darüber hinaus kann trotz Vorhandenseins eines Verlängerungsanspruchs dieser versagt werden, sofern der ausländische Staatsangehörige nicht eine anderweitige Integration nachweisen kann.

Nach Auffassung des DGB wird durch die Differenzierung zunächst eine Eingrenzung der Ermessensentscheidung bei der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis vorgenommen. Die Umwandlung der Ermessensentscheidung in eine „Soll-Vorschrift“ verhindert die Möglichkeit der Ausländerbehörden, zum Beispiel eine verkürzte Verlängerungszeit als Sanktionsmittel einzusetzen. Darüber hinaus werden neue Sanktionsmöglichkeiten gegenüber Personen, die ansonsten einen Anspruch auf Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis besitzen eingeführt.

Der DGB lehnt die Verschärfung der Bestimmungen für die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis ab.

Der im Gesetz enthaltene Rechtsanspruch auf die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis wird ausgehöhlt und in das Ermessen der Ausländerbehörde gestellt. Darüber hinaus ist der mit den Verschärfungen verbundene Ansatz integrationspolitisch verfehlt. Es entsteht ein aufenthaltsrechtlich relevanter Zwang zum erfolgreichen Abschluss eines Integrationskurses, unabhängig von dessen Qualität und der Berücksichtigung persönlicher Faktoren.

§ 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 Niederlassungserlaubnis – Ausschluss aus Gründen der öffentlichen Sicherheit

Die Neufassung der Nr. 4 setzt beim Ausschluss der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nicht mehr an einer Verurteilung wegen einer Straftat an, sondern übernimmt aus der „Daueraufenthalt-Richtlinie“ die Möglichkeit zum Versagen des Aufenthaltsstatus aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung.

Der DGB lehnt die Veränderung ab.

Nicht allein die strafrechtliche Verurteilung führt zu einem Ausschluss, sondern bereits die präventive Annahme einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung.

§§ 9 a bis c Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG

Mit der Neueinführung der §§ 9 a bis c soll die Richtlinie 2003/109/EG umgesetzt werden.

Der DGB begrüßt, dass der Gesetzgeber entgegen dem ersten Referentenentwurf vom 3. Januar 2006 die Regelungen der Richtlinie nicht mehr unmittelbar mit den Bestimmungen zur Niederlassungserlaubnis verknüpft.

§ 9 c Lebensunterhalt

§ 9 c definiert die Voraussetzungen zur Lebensunterhaltssicherung. Danach liegen „feste und regelmäßige Einkünfte“ vor, wenn

- a) der Ausländer seine steuerlichen Verpflichtungen erfüllt hat,
- b) der Ausländer für sich und seinen Ehegatten Beiträge für eine angemessene Alterssicherung geleistet hat,
- c) der Ausländer sich und seine Angehörigen gegen das Risiko der Krankheit und der Pflegebedürftigkeit versichert hat und

d) der Ausländer zur Erwerbstätigkeit berechtigt ist.

Nach Auffassung des DGB entsprechen die Anforderungen zu den steuerlichen Verpflichtungen und zur Erwerbsberechtigung den Vorgaben der Richtlinie 2003/109/EG.

Zweifel bestehen allerdings, ob eine Prognose hinsichtlich einer zu erwartenden angemessenen Alterssicherung bzw. eine wünschenswerte Anforderung zur fortlaufenden Leistung von Beiträgen zur Altersvorsorge, aufgrund der Formulierung in Art. 5 Abs. 1 a), zulässig ist.

Zweifel bestehen ebenfalls im Hinblick auf die Zulässigkeit der geforderten Absicherung eines Pflegerisikos. Die Richtlinie verlangt nach Art. 5 Abs. 1 b) lediglich eine Krankenversicherung, nicht aber eine ausreichende Absicherung eines Pflegerisikos.

Abschnitt 3 Aufenthalt zum Zweck der Ausbildung

§ 16 Abs. 1 und 4 Studium; Sprachkurse; Schulbesuch

Mit den Änderungen in Abs. 1 und 1 a wird eine klarstellende Trennung zwischen der Aufenthaltserlaubnis zum Zweck eines Studiums und zum Zweck einer Studienbewerbung vorgenommen.

Die Aufenthaltsdauer in Abs. 1 wird von bislang zwei Jahren verringert: Sie beträgt für die Ersterteilung und die Verlängerung für ein Studium mindestens ein Jahr „und soll bei Studium und studienvorbereitenden Maßnahmen zwei Jahre nicht überschreiten“. In Abs. 1 a wird festgelegt, dass die Aufenthaltserlaubnis zur Studienbewerbung neun Monate nicht überschreiten darf.

Darüber hinaus wird in Abs. 4 angefügt, dass eine Beschäftigung von Absolventen von 90 Tagen oder 180 halben Tagen ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit erlaubt ist.

Der DGB lehnt die in Abs. 1 vorgenommene Verringerung der Aufenthaltsdauer zu Studienzwecken ab.

Schon die bisherige Regelung berücksichtigte die Regelstudienzeit nicht bei der Dauer der Aufenthaltserlaubnis, dennoch – so die Anwendungshinweise des Bundesinnenministeriums – ist sie grundsätzlich um jeweils zwei Jahre zu verlängern, wenn ein ordnungsgemäßes Studium, d. h. die durchschnittliche Studiendauer nicht um mehr als drei Semester überschreitet. Mit dieser Regelung ist gesichert, dass der Aufenthalt – unter Berücksichtigung der sonstigen Voraussetzungen, aber ohne großen Prüfaufwand durch die Ausländerbehörde – bis zum Ende der Regelstudienzeit gewährleistet ist. Die Reduzierung ist auch unter Berücksichtigung der sukzessiven Einführung gestufter Studiengänge mit den Abschlüssen Bachelor und Master nicht geboten. Denn ein Bachelor-Abschluss erfordert eine mindestens dreijährige Studienzeit und der Masterabschluss, sofern er unabhängig von einem weiteren Studiengang abgelegt wird, mindestens ein, in der Regel aber zwei Jahre. Hinzu kommt noch die Zeit zur Studienvorbereitung.

Der in der Begründung vorgenommene Verweis auf die neue sicherheitspolitische Lage ist nicht nachvollziehbar. Offensichtlich soll bei jeder Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis eine umfassende Sicherheitsüberprüfung durchgeführt werden. Eine solche, möglicherweise jährlich vorzunehmende, Überprüfung führt eher zu einem erhöhten Aufwand bei den Ausländer- und Sicherheitsbehörden, als dass sie aus Gründen der

inneren Sicherheit erforderlich wäre. Studierende, von denen tatsächlich eine Gefährdung der inneren Sicherheit ausgeht, können schon bisher nach § 54 ausgewiesen werden.

Der DGB fordert, die Dauer einer Aufenthaltserlaubnis grundsätzlich von der Regelstudienzeit abhängig zu machen, das bedeutet bei einem Bachelor-Studium eine Aufenthaltszeit von drei Jahren.

Der DGB fordert die Streichung der Einfügung in Abs. 4.

Er sieht keine Notwendigkeit für die Anwendung der Regelung zur studentischen Nebentätigkeit bzw. zur Beschäftigung während des Studiums auf die Studienabsolventen. Eine derartige Beschäftigung, die zumeist in wenig qualifizierten Tätigkeiten stattfindet, führt eher zur Verringerung der Möglichkeiten, eine dem Abschluss entsprechende Beschäftigung aufzunehmen.

Abschnitt 4 Aufenthalt zum Zweck der Erwerbstätigkeit

§ 20 Forschung

In § 20 werden besondere Regelungen zur Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen an Forscher geregelt. Weitere Bestimmungen und Voraussetzungen für die Erteilung finden sich in § 2, 5, 9 AufenthG und in der Aufenthaltsverordnung. Nach § 20 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG muss sich die Forschungseinrichtung schriftlich zur Übernahme der Kosten verpflichten, die den öffentlichen Stellen dadurch entstehen, dass der Forscher nach Beendigung der Aufnahmevereinbarung die Bundesrepublik nicht verlässt. Dies umfasst die Kosten für den Lebensunterhalt und eventuelle Abschiebekosten. Die Forschungseinrichtungen werden damit in die ausländerrechtliche Verantwortung genommen.

Der DGB ist – wie bereits beschrieben – grundsätzlich der Ansicht, dass die Voraussetzungen, unter denen Forschern ein Aufenthaltstitel erteilt wird, nicht in einem gesonderten Paragraphen geregelt werden sollten. Die §§ 18 und 19 AufenthG sollten vielmehr durch entsprechende Absätze ergänzt werden. Dies würde es ermöglichen, grundsätzlich zwischen Drittstaatsangehörigen zu unterscheiden, die für ein kurzfristiges Forschungsprojekt und solchen, die mit einer langfristigen Perspektive nach Deutschland kommen.

Eine Umsetzung könnte dergestalt erfolgen, dass die §§ 18, 19 AufenthG durch Absätze ergänzt werden, die Voraussetzungen festlegen, unter denen Forschern eine Aufenthaltserlaubnis bzw. eine Niederlassungserlaubnis erteilt werden soll. Die Ermessensvorschriften der §§ 18, 19 AufenthG bleiben daneben erhalten. In den neuen Absätzen wird ein Anspruch der Forscher auf Erteilung eines Aufenthaltstitels begründet. Aus Systematikgründen sollte zudem das Zulassungsverfahren in der Beschäftigungsverordnung geregelt werden.

Nach Ansicht des DGB widerspricht sich die Verpflichtung von Forschungseinrichtungen, die Kosten für die Rückführung von Forschern zu übernehmen, mit dem Hintergrund der Richtlinie, Forschern den Zugang zum europäischen Arbeitsmarkt zu erleichtern.

Es ist zudem ein falsches Signal, wenn es darum geht, qualifizierten Forschern einen Anreiz zu geben, nach Deutschland zu kommen. Die Verpflichtungserklärung impliziert,

dass die Forscher Deutschland kurz- oder mittelfristig wieder verlassen sollen. Den Forschern wird keine langfristige Perspektive in Deutschland geboten.

§ 21 Selbständige Tätigkeit

Mit der in Abs. 1 vorgenommenen Änderung werden die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis verringert. Eine Aufenthaltserlaubnis kann danach bei einer Investitionssumme von 500.000 Euro und der Schaffung von fünf Arbeitsplätzen erteilt werden.

Darüber hinaus werden zwei neue Absätze aufgenommen:

Nach Abs. 5 kann eine Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer freiberuflichen Tätigkeit erteilt werden. Die Erteilung bedarf der Prüfung durch die zuständigen Gewerbebehörden. Die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach Abs. 4 ist ausgeschlossen.

Nach Abs. 6 kann bereits im Inland ansässigen ausländischen Staatsangehörigen, die eine Aufenthaltserlaubnis zu einem anderen Zweck besitzen, die Ausübung einer selbständigen Tätigkeit erlaubt werden.

Der DGB begrüßt die Halbierung der Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für Selbständige.

Hinsichtlich Einführung der Aufenthaltserteilung für Freiberufler sieht er die Gefahr einer weiteren Zunahme der Scheinselbständigkeit. Diese wird auch nicht durch eine vorgesehene Prüfung durch die Gewerbebehörden verringert.

Der DGB fordert, neben einer gesonderten Erfassung der Zahl der Aufenthaltserlaubnisse für eine freiberufliche Tätigkeit, die Überprüfung der Wirkung dieser Regelung auf den Arbeitsmarkt nach einer Laufzeit von zwei Jahren.

Die in Abs. 6 vorgenommene Klarstellung wird begrüßt.

Abschnitt 6 Aufenthalt aus familiären Gründen

§ 27 Abs. 1a Grundsatz des Familiennachzugs – Ausschluss einer Aufenthaltserlaubnis

Der bisher geltende Grundsatz zum Familiennachzug folgt dem grundgesetzlich verankerten Schutz von Ehe und Familie und ist in Abs. 1 festgeschrieben. Mit der Einführung des Absatzes 1a werden Ausschussgründe für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis eingeführt, die sowohl den Zuzug zu deutschen Staatsangehörigen als auch den Zuzug zu ausländischen Staatsangehörigen betreffen. Danach ist die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis ausgeschlossen, wenn

1. die Ehe oder das Verwandtschaftsverhältnis nur geschlossen wurde, um die Einreise oder den Aufenthalt in Deutschland zu ermöglichen oder
2. tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme einer Nötigung zur Ehe begründen.

Mit der Einfügung des Abs. 1 a entfällt, so die Begründung, „der Anreiz, Zwangsehen zu schließen oder Zweckadoptionen vorzunehmen“.

Nach Auffassung des DGB leisten die Ausschlussgründe in Abs. 1 a keinen tatsächlichen Beitrag zur notwendigen Verhinderung von Zwangsverheiratungen. In der Begründung zu Abs. 1 a Nr. 1 unterstellt die Bundesregierung, dass der Familiennachzug zu deutschen

und ausländischen Staatsangehörigen einen Anreiz zur Zwangsverheiratung darstelle. Diese Behauptung wird aber nicht mit belastbaren Hinweisen oder Daten untermauert.

Mit der Formulierung in Abs. 1 a Nr. 2, wonach „tatsächliche Anhaltspunkte“ für die Zwangsverheiratung erforderlich sind, um einen Ehegattennachzug auszuschließen, macht die Bundesregierung den Versuch, unter Hinweis auf § 240 StGB, eine Unterscheidung zwischen Zwangsverheiratungen und arrangierten Ehen, vorzunehmen. Eine Beurteilung dieser Unterscheidung setzt voraus, dass im Einzelfall Kenntnisse über die Gründe für die im Ausland vorgenommene Eheschließung und deren Vorgeschichte vorhanden sind. Ob die Ausländerbehörden in der Lage sind, eine sachgerechte Beurteilung vorzunehmen, ist angesichts des Aufenthalts des möglicherweise betroffenen Ehegatten im Ausland fraglich.

§ 27 Abs. 3 Grundsatz des Familiennachzugs – Lebensunterhaltssicherung

Nach geltendem Recht kann die Aufenthaltserlaubnis zum Familiennachzug versagt werden, wenn der Stammberechtigte zur Lebensunterhaltssicherung von anderen **ausländischen** Familienangehörigen auf Leistungen des Zweiten oder Zwölften Buches Sozialgesetzbuch angewiesen ist. Die vorgeschlagene Änderung sieht die Streichung des Wortes „ausländischen“ vor.

Der DGB lehnt die vorgenommene Änderung ab.

Die Regelung trifft insbesondere binationale Ehen und Partnerschaften, die auf ALG-II-Leistungen angewiesen sind, auch in den Fällen, in denen ergänzende Leistungen gewährt werden.

§ 28 Familiennachzug zu Deutschen

Das geltende Recht stellt das Recht auf den Ehegattennachzug zu einem deutschen Staatsangehörigen über das Erfordernis der Lebensunterhaltssicherung. § 28 Abs. 1 gibt vor, dass einem Ehegatten, abweichend von § 5 Abs. 1 Nr. 1 (Lebensunterhaltssicherung), eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen **ist**.

Die Neuregelung sieht zunächst eine Streichung der generellen Ausnahme vor und formuliert in Abs. 1 Satz 3, dass eine Aufenthaltserlaubnis in der Regel abweichend von § 5 Abs. 1 Nr. 1 erteilt werden soll. In der Begründung wird erläutert, dass die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für den Ehegatten von Deutschen von besonderen Umständen abhängig gemacht werden könne. Insbesondere Doppelstaatler oder deutsche Staatsangehörige, die geraume Zeit im Herkunftsland des Ehegatten gelebt hätten, könne zugemutet werden die Lebensgemeinschaft auch im Ausland zu begründen. Darüber hinaus sei die Regelung im Bezug auf eingebürgerte Deutsche auch integrationspolitisch geboten, so die Begründung weiter, denn sie biete einen Anreiz zur Integration.

Eine zweite weitreichende Änderung des geltenden Rechts sieht der neu eingeführte letzte Satz des Absatzes 1 vor. Danach wird – wie bei dem Zuzug zu Drittstaatsangehörigen auch – ein Mindestlebensalter und das Vorhandensein einfacher Deutschsprachkenntnisse zur Voraussetzung für den Ehegattennachzug gemacht.

Der DGB sieht keine Veranlassung für die geplante Verschärfung hinsichtlich der Lebensunterhaltssicherung sowie zum Mindestalter und den Sprachvoraussetzungen.

1. Die Änderung zur Lebensunterhaltssicherung führt zu einer unzulässigen Ungleichbehandlung von Eingebürgerten, Doppelstaatlern und Deutschen, die lange im Ausland gelebt haben, gegenüber anderen deutschen Staatsangehörigen. Damit wird eine Gruppe von deutschen Staatsangehörigen minderen Rechts geschaffen. Dies widerspricht dem Gleichheitsgebot und dem grundgesetzlichen Auftrag des Staates, Ehe und Familie zu schützen.
2. Die Neueinführung der Voraussetzungen zum Mindestalter und zu erforderlichen Sprachkenntnissen zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis von Ehegatten von deutschen Staatsangehörigen ist weder zur Verhinderung von Zwangsverheiratungen geboten noch integrationspolitisch förderlich. Sie führt zu einer nicht zu akzeptierenden Einschränkung des Rechts auf Familienleben in Deutschland. Zudem führt sie gegenüber EU-Bürgern zu einer Inländerdiskriminierung.

Der DGB fordert, die Verschärfungen beim Ehegattennachzug zu deutschen Staatsangehörigen zu streichen.

§ 30 Ehegattennachzug

Voraussetzung für den Ehegattennachzug ist, nach Abs. 1 Satz 1 Nr. 3, dass der Ausländer zu dem zugezogen wird,

- a) eine Niederlassungserlaubnis besitzt,
- b) eine Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG besitzt,
- c) eine Aufenthaltserlaubnis für Forscher oder nach § 25 Abs. 1 oder Abs. 2 besitzt,
- d) seit zwei Jahren eine Aufenthaltserlaubnis besitzt, die nicht vorübergehend ist oder deren Verlängerung nicht ausgeschlossen ist oder die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nicht ausgeschlossen ist,
- e) eine Aufenthaltserlaubnis besitzt und die Ehe bei deren Erteilung bereits bestand und die Dauer des Aufenthalts voraussichtlich noch mehr als ein Jahr beträgt oder
- f) eine Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG besitzt und die Ehe bereits in dem EU-Land bestand, in dem der Ausländer die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten innehat.

Als weitere Voraussetzung sieht § 30 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 vor, dass beide Ehegatten das 18. Lebensjahr vollendet haben müssen und dass sich der nachziehende Ehegatte „zumindest auf einfache Art in deutscher Sprache verständigen kann“ (Abs. 1 Satz 1 Nr. 2).

Von den Voraussetzungen an das Lebensalter und die Sprachkenntnisse ausgenommen ist, gemäß Abs. 1 Satz 2, der Zuzug zu

1. Hochqualifizierten (§ 19 AufenthG), Forschern (§ 20 AufenthG) und Selbständigen (§ 21 AufenthG), sofern die Ehe bereits vor der Einreise des Stammberechtigten bestand,
2. zu Ausländern, die eine Niederlassungserlaubnis oder eine Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG besitzen, sofern sie unmittelbar vor der Erteilung des jeweiligen Aufenthaltstitels eine Aufenthaltserlaubnis als Forscher hatten, oder
3. zu Ausländern, die eine Aufenthaltserlaubnis „Daueraufenthalt-EG“ besitzen, sofern die eheliche Lebensgemeinschaft bereits vor der Einreise in die Bundesrepublik bestand.

Von der Voraussetzung an die Sprachkenntnisse ausgenommen sind, gemäß Abs. 1 Satz 3,

1. der Zuzug zu Ausländern, die einen Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 1 oder Abs. 2 oder § 26 Abs. 3 besitzen und die Ehe bereits vor der Einreise bestand,
2. nachziehende Ehegatten, wenn sie wegen einer Krankheit oder Behinderung nicht in der Lage sind, einfache Kenntnisse der deutschen Sprache nachzuweisen,
3. nachziehende Ehegatten mit erkennbar geringem Integrationsbedarf oder
4. der Zuzug zu Ausländern, die wegen ihrer Staatsangehörigkeit sich visumsfrei in Deutschland aufhalten dürfen (kein Kurzaufenthalt)⁷.

Darüber hinaus kann, entsprechend Abs. 2, zur Vermeidung besonderer Härten eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn die Ehegatten das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben.

Neu eingeführt wird in Abs. 4 eine Regelung, die den Nachzug von Ehegatten ausschließt, sofern der in Deutschland lebende Ausländer gleichzeitig mit mehreren Ehegatten verheiratet ist und er bereits mit einem Ehegatten in Deutschland lebt.

Nach Auffassung des DGB sind mit den vorgeschlagenen Änderungen zum Mindestalter und zu der Voraussetzung des Vorhandenseins von Sprachkenntnissen weitreichende, nicht zu akzeptierende Verschärfungen für die in Deutschland lebenden Drittstaatsangehörigen verbunden.

Unbestritten ist die Notwendigkeit von Deutschkenntnissen für ein selbstbestimmtes Leben in Deutschland und für die Integration in Wirtschaft und Gesellschaft. Daher besteht, auf Basis der geltenden Rechtslage, ein Anspruch und die Verpflichtung zur Teilnahme an einem Integrations-(sprach)kurs, sofern der Ehegatte nicht über einfache Kenntnisse der deutschen Sprache verfügt. Das Erlernen der deutschen Sprache setzt aber nicht nur ein Sprachkursangebot voraus, sondern auch, dass die erlernten Fähigkeiten eingesetzt werden können. Von daher ist die Vorverlegung des ersten Spracherwerbs aus pädagogischen Gesichtspunkten wenig zielführend.

Wenn nun von den Ehegatten bereits vor dem Nachzug Deutschsprachkenntnisse verlangt werden, so wäre erstens ein weltweites Netz an Sprachkursträgern und -angeboten erforderlich. Da aber nicht davon ausgegangen werden kann, dass die Bundesrepublik Deutschland ein solches Netz aufbauen kann, zumal Deutschland nicht in allen Ländern Vertretungen unterhält oder Goethe-Institute⁸ vorhanden sind, wird der Ehegattennachzug aus bestimmten Ländern unzumutbar erschwert.

Aber selbst in den Ländern, in denen Institute vorhanden sind, ist die physische Zugänglichkeit zu den Angeboten beschränkt, denn Sprachkurse werden in der Regel nur in den Zentren oder Hauptstädten angeboten. Im Gegensatz zur Auffassung der Bundesregierung, hält der DGB die Teilnahme an den Kursen in weit entfernten Regionen nicht für zumutbar. Sie würde wegen der Anreise-, Unterbringungs- und Kursgebühren die finanzielle Leistungsfähigkeit vieler – gerade in ländlichen Regionen lebenden – Menschen übersteigen. Der Nachweis von Deutschkenntnissen vor der Einreise als Familienangehöriger führt zu sozialer Selektion, die nicht zu akzeptieren ist.

⁷ Unter Bezug auf § 41 Aufenthaltsverordnung ist der Zuzug von Staatsangehörigen von Australien, Israel, Japan, Kanada, Republik Korea, Neuseeland, USA, Andorra, Honduras, Monaco und San Marino ohne Sprachanforderung erlaubt.

⁸ In 58 der betroffenen Staaten bestehen Goethe-Institute oder Goethe-Zentren.

Wenn gleichzeitig mit der Regelung des Satzes 3 Nr. 4 Staatsangehörige bestimmter Länder, mit denen die Bundesrepublik enge wirtschaftliche Beziehungen unterhält, wie es in der Begründung heißt, von dem Spracherfordernis ausgenommen sind, so stellt dies gegenüber den Staatsangehörigen anderer Drittstaaten eine unzulässige Bevorzugung dar.

Gleiches gilt für die Ausnahmeregelung nach Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 bis 3. Begründet wird die Regelung mit einem besonderen migrationspolitischen Interesse der Bundesrepublik Deutschland an der Zuwanderung der dort genannten Gruppen sowie mit den Verpflichtungen aus der Familiennachzugsrichtlinie. Der DGB erkennt hier eine unzulässige Benachteiligung, gerade auch der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die bereits lange in Deutschland leben und zur wirtschaftlichen Entwicklung beigetragen haben.

§ 35 Abs. 3 Eigenständiges, unbefristetes Aufenthaltsrecht der Kinder

Die Neufassung in Abs. 3 Nr. 2 sieht vor, dass ein Anspruch auf Erteilung nicht besteht, sofern der Ausländer zu einer Jugendstrafe von mindestens sechs oder einer Freiheitsstrafe von mindestens drei Monaten oder einer Geldstrafe von mindestens 90 Tagesstrafen verurteilt worden ist.

Nach Auffassung des DGB ist eine Absenkung des Strafmaßes (Freiheitsstrafe, Geldstrafe) unbegründet, zumal nur Jugendliche und junge Erwachsene ein eigenständiges Aufenthaltsrecht erhalten, die weitgehend in Deutschland integriert sind.

Kapitel 3 Integration

Überschrift des Kapitels 3

In der Überschrift gestrichen werden sollen die Wörter „Förderung der“. Die Änderung diene der Klarstellung, heißt es in der Begründung. Damit werde deutlich, dass die Vorschriften nicht ausschließlich der Integrationsförderung dienen.

Der DGB ist der Auffassung, dass – wie bei § 1 AufenthG – auch in dieser Überschrift der Charakter der Veränderungen im Kapitel 3 deutlich werden. Damit verbunden ist eine Verschiebung der grundlegenden Ziele der Integration hin zu verschärften Verpflichtungen und Sanktionen.

Der DGB fordert, die Streichung zurückzunehmen.

§ 43 Integrationskurs

Zunächst wird in Abs. 1 die Integrationsförderung ergänzt um die Forderung nach Integration.

In Abs. 2 Satz 2 werden die Inhalte und die Zielsetzung des Integrationskurses verändert. Bislang sollte der Integrationskurs an die Sprache, Rechtsordnung, Kultur und Geschichte heranführen, nunmehr wird als Ziel definiert, die erfolgreiche Vermittlung von Sprache, Rechtsordnung, Kultur und Geschichte in Deutschland.

Darüber hinaus wird in Abs. 3 die Regelung zur Bescheinigung einer erfolgreichen Teilnahme gestrichen. Stattdessen wird in Abs. 4 die Ermächtigung der Bundesregierung zur Regelung von Einzelheiten erweitert. Die Bundesregierung soll nun die

Rahmenbedingungen für eine „ordnungsgemäße und erfolgreiche Teilnahme und ihre Bescheinigung“ festlegen.

Der DGB lehnt die Einfügung der Wörter „und gefordert“ in Abs. 1 ab.

Die Teilnahme an einem Integrationskurs – auch bei einem erfolgreichen Abschluss – kann nicht mit der Eingliederung in das kulturelle und gesellschaftliche Leben in der Bundesrepublik Deutschland gleichgesetzt werden. Zwar kann der Gesetzgeber eine konkrete Verpflichtung zur Teilnahme an einem Integrationskurs – wie bisher schon in § 44a enthalten – aussprechen. Eine unspezifische Forderung nach Integration führt dagegen zu Unsicherheiten bei den Betroffenen und Behörden und birgt die Gefahr der Rechtsunsicherheit. Zudem fordert der Gesetzgeber, wie in der Begründung ausgeführt – über die Teilnahme an einem Integrationskurs hinaus – eigene weitergehende Anstrengungen zur Eingliederung. Die Forderung nach eigenen Anstrengungen zur Integration unter der Überschrift „Integrationskurs“ zu verankern, ist aufgrund rechtssystematischer Überlegungen falsch gewählt.

Der DGB ist überzeugt, dass bereits die Teilnahme an einem Integrationskurs ein wichtiger Beitrag zur Eingliederung in das Lebensumfeld darstellt, dies auch, wenn der Kurs – aufgrund des Bildungsstandes – nicht erfolgreich abgeschlossen werden kann. Eine erfolgreiche Teilnahme an einem Integrations-(sprach)kurs setzt voraus, dass die Träger in der Lage sind, Sprachkurse anzubieten, die die verschiedenen Lernniveaus der Teilnehmer berücksichtigen. Offensichtlich gelingt dies nicht in allen Fällen, wie der Evaluationsbericht aus Dezember 2006 feststellt. Wenn aufgrund mangelnder Differenziertheit oder wegen eines geringen Bildungsstandes der Abschlusstest nicht erfolgreich absolviert werden kann, so dürfen aufenthaltsrechtliche Konsequenzen nicht den Betroffenen angelastet werden.

Der DGB lehnt daher die Konzentration des Kurses auf den Abschlusstest ab und fordert, auf die Veränderung in Abs. 2 zu verzichten.

Gleichzeitig muss aber auch die Möglichkeit geschaffen werden, Zertifikate unterhalb des Niveaus B 1 auszustellen, die gleichermaßen eine positive aufenthaltsrechtliche Wirkung bei der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis entfalten.

§ 44 Abs. 1 Berechtigung zur Teilnahme an einem Integrationskurs

In § 44 Abs. 1 wird eine Erweiterung des teilnahmeberechtigten Personenkreises vorgenommen. Künftig sollen auch Personen ein Teilnahmerecht erhalten, die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 38 a AufenthG (Aufenthaltserlaubnis für in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union langfristig Aufenthaltsberechtigte) besitzen.

Darüber hinaus soll mit der Änderung in Abs. 4 erreicht werden, dass auch deutsche Staatsangehörige, sofern „sie nicht über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache verfügen und in besonderer Weise integrationsbedürftig sind“, im Rahmen verfügbarer Kursplätze zur Teilnahme zugelassen werden.

Der DGB begrüßt die Aufnahme der nach § 38 a Aufenthaltsberechtigten in den Kreis der Teilnahmeberechtigten.

Der DGB hätte erwartet, dass auch Personen, die nach § 23 Abs. 1 und nach § 104 a eine Aufenthaltserlaubnis besitzen, ein Teilnahmeanspruch eingeräumt wird.

Die Zulassung deutscher Staatsangehöriger zur freiwilligen Teilnahme an einem Integrations-(sprach)kurs mag – aus Sicht des DGB – für einzelne deutsche Staats-

angehörige sinnvoll sein. Eine Verankerung des Teilnahmerechts im Aufenthaltsgesetz allerdings macht keinen Sinn, denn mit der Teilnahmeberechtigung ist gleichzeitig eine Verpflichtung, gemäß § 44 a, verbunden, die aber für deutsche Staatsangehörige nicht gelten kann.

Daher lehnt der DGB die vorgeschlagene Ergänzung des § 44 AufenthG ab.
Nichts einzuwenden gäbe es gegen eine Verankerung im Sozialgesetzbuch.

§ 44 a Abs. 1 Verpflichtung zur Teilnahme an einem Integrationskurs

Die Änderung in Abs. 1 zielt zunächst auf eine Harmonisierung der aufenthalts- und sozialrechtlichen Verpflichtung und ermöglicht, laut Begründung, ein „Ineingreifen der Sanktionsmechanismen in den Fällen einer Verletzung der Teilnahmepflicht“.

In Abs. 1 wird die Teilnahmeverpflichtung für ausländische Staatsangehörige erweitert. Nach Abs. 1 Satz Nr. 1 sind Ausländer zur Teilnahme verpflichtet, die nach § 44 einen Anspruch zur Teilnahme haben und

- a) sich nicht **zumindest** auf einfache Art in deutscher Sprache verständigen können oder
- b) eine Aufenthaltserlaubnis besitzen, als
 - Ausländer, die aufgrund politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland eine Niederlassungserlaubnis erhalten (§ 23 Abs. 2),
 - Ehegatten von deutschen Staatsangehörigen (§ 28 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1) oder
 - Ehegatten von ausländischen Staatsangehörigen (§ 30)sofern sie **nicht über ausreichende** Deutschsprachkenntnisse verfügen.

Verpflichtet sind ebenfalls, nach Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, ausländische Bezieher von Leistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch, sofern die Teilnahme in einer Eingliederungsvereinbarung vorgesehen ist. Verpflichtet nach Nr. 3 sind Ausländer, die in besonderer Weise integrationsbedürftig sind und von der Ausländerbehörde zur Teilnahme aufgefordert werden.

In den Sätzen 2 ff. werden die Zuständigkeiten für die Teilnahmeverpflichtung geregelt.

Der DGB lehnt die spezifische Teilnahmeverpflichtung für den in Abs. 1 Nr. 1 b genannten Personenkreis ab.

Die betroffenen Personenkreise werden in nicht zu akzeptierender Weise gegenüber anderen Drittstaatsangehörigen benachteiligt. Die Bundesregierung erläutert im Übrigen nicht, warum gerade an Ehegatten von deutschen und ausländischen Staatsangehörigen höhere Ansprüche an die Sprachkompetenz gestellt werden. Während der Stammberechtigte möglicherweise nur über einfache Sprachkenntnisse verfügt und nicht zur Teilnahme verpflichtet ist, wird der Ehegatte zur Teilnahme verpflichtet.

Nach Auffassung des DGB können die Regelungen zur Zuständigkeit für eine Teilnahmeverpflichtung zu Abstimmungsschwierigkeiten zwischen den Trägern, den Ausländerbehörden und den Trägern der Grundsicherung für Arbeitslose führen. Zunächst richtig ist, dass der Träger die Verpflichtung ausspricht, sofern die Person Leistungen nach SGB II bezieht und der Integrationskurs Bestandteil der Eingliederungsvereinbarung ist. Hier bedarf es keiner weiteren Verpflichtung durch die Ausländerbehörde. In den anderen in Nr. 1 und 3 beschriebenen Fallkonstellationen spricht die Ausländerbehörde die Teilnahmeverpflichtung aus und der Träger hat in der Regel die Entscheidung mit in die Eingliederungsvereinbarung aufzunehmen. Damit wird – aus

Sicht des DGB – der Verhandlungsspielraum des Trägers der Grundsicherung bei der Entwicklung und Aushandlung der Eingliederungsvereinbarung eingeschränkt. Ist aber der Träger überzeugt, dass eine Verpflichtung nicht ausgesprochen werden sollte, so hat die Ausländerbehörde diese zu widerrufen. Durch dieses Verfahren entsteht bei den Ausländerbehörden, den Trägern und vor allem bei den Betroffenen eine Phase der Unsicherheit. Die Frage, die für viele Betroffene auftritt, lautet: Muss ich mich nach der Entscheidung der Ausländerbehörde um die Aufnahme in einen Integrationskurs kümmern, oder soll ich die Verhandlung über die Eingliederungsvereinbarung abwarten?

Der DGB ist überzeugt, dass die Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende sehr wohl beurteilen können, ob ein Integrations-(sprach)kurs für die (Wieder)Eingliederung in den Arbeitsmarkt erforderlich ist oder besser ein berufs- oder tätigkeitsbezogener Sprachkurs. Hierzu dient auch ein ausgefeiltes Instrumentarium zur Kompetenzfeststellung, das den Ausländerbehörden fehlt.

Der DGB fordert, dass Bezieher der Grundsicherung für Arbeitssuchende ausschließlich über die Eingliederungsvereinbarung zur Teilnahme an einem Integrationskurs verpflichtet werden dürfen.

§ 44 a Abs. 2 a Verpflichtung zur Teilnahme an einem Integrationskurs – Ausnahmeregelung für Orientierungskurs

Gemäß dem Vorschlag zu Abs. 2 a werden ausländische Staatsangehörige von der Verpflichtung zur Teilnahme an einem Orientierungskurs ausgenommen, sofern sie über eine Aufenthaltserlaubnis nach § 38 a AufenthG verfügen und bereits in einem anderen Mitgliedstaat der EU an einem Integrationskurs teilgenommen haben, der der Erlangung der langfristigen Aufenthaltsberechtigung im Sinne der Daueraufenthalt-Richtlinie dient.

Nach Auffassung des DGB ist die vorgesehene Ausnahmeregelung wegen Art. 15 Daueraufenthaltsrichtlinie erforderlich.

§ 44 a Abs. 3 Verpflichtung zur Teilnahme an einem Integrationskurs – Sanktionen bei der Verletzung der Teilnahmepflicht

Nach geltendem Recht, Abs. 3 Satz 1, hat die Ausländerbehörde den Ausländer, der seiner Teilnahmepflicht (am Integrationskurs) aus selbst verschuldeten Gründen nicht nachkommt, auf die Auswirkungen (Aufenthaltsrecht) hinzuweisen. Neu aufgenommen wird in Satz 1 eine Hinweispflicht auch bei einem nicht erfolgreich abgelegten Abschlusstest.

Nach dem neuen Satz 2 kann die Ausländerbehörde mit dem Mittel des Verwaltungszwangs den Ausländer zur Teilnahme anhalten.

Nach Überzeugung des DGB waren schon die bislang möglichen Hinweis- und Sanktionsmöglichkeiten der Ausländerbehörden überflüssig, da die freiwillige Teilnahme bei weitem die Erwartungen überstieg.

§ 45 Integrationsprogramm

Die bisherige Kann-Vorschrift zur Ergänzung des Integrationskurses durch weitere Integrationsangebote wird durch eine Soll-Vorschrift ersetzt.

Der DGB begrüßt die Änderung.

Kapitel 5 Beendigung des Aufenthalts

Abschnitt 1 Begründung der Ausreisepflicht

§ 52 Abs. 4 Widerruf – Aufenthaltserlaubnis nach § 20

§ 52 Abs. 4 regelt die Voraussetzungen, nach denen eine nach § 20 AufenthG (Aufenthalt zu Forschungszwecken) erteilte Aufenthaltserlaubnis widerrufen werden kann. § 52 sieht u. a. vor, dass die Aufenthaltserlaubnis widerrufen werden kann, wenn die Forschungseinrichtung ihre Anerkennung verliert, und der Forscher an einer Handlung beteiligt war, die zum Verlust der Anerkennung geführt hat. Ferner kann die Aufenthaltserlaubnis widerrufen werden, wenn der Forscher bei der Forschungseinrichtung keine Forschung mehr betreibt oder betreiben darf.

Der DGB hält es grundsätzlich für bedenklich, den Aufenthaltstitel des Forschers mit der Anerkennung der Forschungseinrichtung zu koppeln. Insbesondere ist fraglich, wann ein Forscher an einer Handlung beteiligt ist, die zum Verlust der Anerkennung geführt hat. Es wäre beispielsweise völlig unzumutbar, wenn eine Aufenthaltsgenehmigung widerrufen wird, weil die Forschungseinrichtung eine unzureichende Aufnahmevereinbarung abgeschlossen hat (§ 38 b Abs. 2 AufenthV). Dies würde die Verantwortung von der Forschungseinrichtung auf den Forscher abwälzen und setzt voraus, dass der Forscher über die komplizierten Einzelheiten der AufenthV informiert ist. Ungeklärt ist zudem die Folgewirkung eines Widerrufs der Anerkennung der Forschungseinrichtung auf den Aufenthaltsstatus, da Lebensunterhaltssicherung und Rückführung in den Verantwortungsbereich der Forschungseinrichtung fällt.

§ 55 Abs. 2 Nr. 9 bis 11 Ermessensausweisung

Mit der Einführung in Nr. 9 soll eine Ausweisung von ausländischen Staatsangehörigen ermöglicht werden, auf Kinder und Jugendliche einwirken, um Hass gegenüber Angehörigen anderer ethnischer Minderheiten zu erzeugen oder zu verstärken.

Nach Nr. 10 wird eine Ermessensausweisung ermöglicht, für Personen, die andere Personen „in verwerflicher Weise“ davon abhalten, am wirtschaftlichen, kulturellen und gesellschaftlichen Leben teilzuhaben.

Ziel der Einführung von Nr. 11 ist, eine Person ausweisen zu können, die eine andere Person zur „Eingehung der Ehe nötigt oder dies versucht“.

Entsprechend der Begründung knüpfen die in Abs. 1 Nr. 9 bis 11 neu aufgenommenen Regelbeispiele an Handlungen an, die die Integration anderer Personen in schwerwiegender Weise beeinträchtigen und damit einen besonders integrationsfeindlichen Charakter aufweisen.

Nach Auffassung des DGB kommt der Erziehung zu Demokratie, Toleranz und Gleichberechtigung besondere Bedeutung im Hinblick auf die Gestaltung einer demokratischen Gesellschaft zu. Gleiches gilt für die Bekämpfung von Rassismus und Antisemitismus sowie für die Gleichstellung von Männern und Frauen, die Bekämpfung sexueller Belästigung und die Beseitigung von Diskriminierungen aus den im AGG genannten Gründen.

Der DGB hat daher die von der Bundesregierung verabschiedeten Programme zur Bekämpfung von Rechtsextremismus, Rassismus und Antisemitismus⁹ begrüßt. Er ist der Auffassung, dass die im Koalitionsvertrag vereinbarten Maßnahmen zur Verhinderung von Zwangsverheiratungen sinnvoll und richtig sind. Gerade die in der Arbeitsgruppe 4 (Nationaler Integrationsplan – NIP) „Lebenssituation von Frauen und Mädchen verbessern, Gleichberechtigung verwirklichen“ gemachten Vorschläge zur Sensibilisierung und Beratung können dazu beitragen, die Situation von Frauen und Mädchen zu verbessern.

Der DGB ist überzeugt, dass mit der Möglichkeit zur Ermessensausweisung ein falscher Weg zur Bekämpfung rassistischer Handlungen, häuslicher Gewalt und Zwangsverheiratung gewählt wird. Darüber hinaus bleibt – trotz der Erläuterungen in der Begründung – weitgehend unklar, wann die Tatbestandsvoraussetzungen für die Einleitung einer Ermessensausweisung erfüllt sind. Daher fordert der DGB die Streichung der Nr. 9 bis 11 in § 55 Abs. 2.

1. Auch unter Berücksichtigung der Begründung zu **Nr. 9**, nach der nur solche Handlungen relevant sein sollen, die objektiv geeignet sind, Hass zu erzeugen, bleibt der Gesetzestext schwammig. Einerseits ist der Nachweis solcher objektiven Handlungen schwierig, da sie gegenüber Kindern und Jugendlichen vollzogen werden müssten. In keinem Fall kann aus dem Verhalten der Kinder und Jugendlichen oder ihren Äußerungen im Schulunterricht auf solche Handlungen geschlossen werden. Auch die einfache Teilnahme der Eltern an einer Demonstration, z. B. einer als extremistisch eingestuften Partei oder Gruppierung, können zur Begründung der Ermessensausweisung herangezogen werden. Sofern es sich um ein aktives Werben für eine extremistische oder terroristische Organisation handelt, besteht hierbei schon ein eigener Ausweisungstatbestand nach § 54 AufenthG.
2. Die Ausweisungsmöglichkeit nach Nr. 10 setzt das Vorhandensein einer vom Charakter her nötigen Verhaltensweise voraus. Der DGB sieht keine Notwendigkeit zu einer über den § 240 StGB hinausgehenden Sanktionsmöglichkeit, da danach bereits die Androhung von Gewalt mit Freiheitsentzug von bis zu drei Jahren bestraft werden kann und damit eine zwingende Ausweisung nach § 53 bzw. die Ausweisung im Regelfall nach § 54 AufenthG möglich ist.
3. Die Einführung einer Ermessensausweisung über Abs. 2 Nr. 11 ist ebenfalls überflüssig, da die Nötigung zur Ehe nach § 240 Abs. 4 StGB mit einer Freiheitsstrafe von bis zu fünf Jahren bestraft und damit ebenfalls die Ausweisungsmöglichkeiten nach §§ 53 und 54 greifen.

Darüber hinaus mangelt es zur Begründung der vorgeschlagenen Maßnahmen an verlässlichen Daten. Der Sicherheitsbericht der Bundesregierung vom November 2006 mahnt beispielsweise im Zusammenhang mit der Problematik des Opferrisikos der ausländischen Bevölkerung weitere Forschung an. Über das Ausmaß an Zwangsverheiratungen liegen – wie im Bericht der AG 4 NIP ausgeführt – ebenfalls keine gesicherten Daten vor. Insofern liegt der Schluss nahe, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen eher symbolischen Charakter haben, die aber geeignet sind, Vorurteile und Vorbehalte gegenüber ausländischen Staatsangehörigen zu verstärken.

⁹ Programm „Jugend für Vielfalt, Toleranz und Demokratie – gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus“ (Start 1. Januar 2007) und das geplante Programm zur Förderung mobiler Beratung (geplanter Start: 1. Juli)

Kapitel 7 Verwaltungsvorschriften

Abschnitt 4 Datenübermittlung und Datenschutz

§ 87 Übermittlung an Ausländerbehörden – Daten zur Integrationsbedürftigkeit

Nach der vorgesehenen Ergänzung des § 87 Abs. 2 sollen öffentliche Stellen unverzüglich die zuständige Ausländerbehörde unterrichten, wenn sie im Zusammenhang mit der Erfüllung ihrer Aufgaben Kenntnis von einer besonderen Integrationsbedürftigkeit erlangen.

Mit der vorgeschlagenen Übermittlungsvorschrift soll – so die Begründung – § 87 Abs. 1 ergänzt werden, um damit den Ausländerbehörden die Möglichkeit zu geben, integrationsbedürftigen Ausländern, „die die Ausländerbehörde gar nicht im Blick hat“ zur Teilnahme an einem Integrationskurs zu verpflichten.

Der DGB lehnt diese Soll-Vorschrift zur Übermittlung von Daten zur „Integrationsbedürftigkeit“ öffentlicher Stellen an die Ausländerbehörden ab.

1. Es besteht, aufgrund der zahlreichen freiwilligen Teilnahme von langjährig aufenthaltsberechtigten ausländischen Staatsangehörigen an den Integrationskursen, keine Veranlassung für diese Regelung.
2. Die Anforderung zur Übermittlung von Daten setzt voraus, dass die öffentlichen Stellen beurteilen müssen, ob ein ausländischer Staatsangehöriger integrationsbedürftig ist. Fraglich ist, ob öffentliche Stellen (z. B. Meldebehörden, Jugendämter) beurteilen können, ob der Ausländer die Anforderungen sich auf einfache Art mündlich zu verständigen zu können, erfüllt oder nicht.
3. Zudem hebt die Begründung nicht nur auf das Vorhandensein direkter Kontakte ab, wie sie beispielsweise zwischen Job-Centern und Arbeitssuchenden bestehen, sondern auch auf mittelbare Kontakte. Auch bei Erkenntnissen über eine mögliche Integrationsbedürftigkeit von Eltern ausländischer Kinder wären beispielsweise Kindergärten und Schulen aufgefordert, zu den Sprachkompetenzen der Eltern Stellung zu beziehen. Damit würden die Bildungseinrichtungen zum Erfüllungsgehilfen der Ausländerbehörden. Voraussetzung für eine gute Kooperation zwischen Lehrern und Eltern ist aber das Vorhandensein von Vertrauen. Dieses wird mit der Regelung in nicht zu akzeptierender Weise beschädigt.

Kapitel 10 Verordnungsermächtigungen; Übergangs- und Schlussvorschriften

§ 104 a Altfallregelung

Mit der Einführung einer einheitlichen bundesgesetzlichen Altfallregelung wird die von den Bundesländern beschlossene Altfallregelung (IMK-Beschluss vom 17. November 2006) ergänzt.

Nach Abs. 1 soll geduldeten Ausländern, die zum Stichtag 1. Juli 2007 länger als acht Jahre ununterbrochen geduldet, gestattet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen leben eine Aufenthaltserlaubnis, abweichend vom Erfordernis der Sicherung des Lebensunterhalts und des Nichtvorliegen eines Ausweisungsgrundes eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Für geduldete Ausländer, die zusammen mit einem oder mehreren minderjährigen Kindern leben, gilt eine Aufenthaltszeit von sechs Jahren. Zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach Abs. 1 muss der Ausländer weitere Anforderungen erfüllen, z. B. über ausreichenden Wohnraum verfügen, hinreichende Deutschsprachkenntnisse besitzen, den tatsächlichen Schulbesuch von schulpflichtigen Kindern nachweisen.

Nach Abs. 4 berechtigt die Aufenthaltserlaubnis, die gemäß Abs. 5 mit einer Gültigkeit bis zum 31. Dezember 2009 erteilt wird, zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit.

Von der Sprachvoraussetzung kann bis zum 1. Juli 2008 abgesehen werden. Von ihr ist abzusehen, wenn sie aufgrund von Krankheit oder Behinderung oder wegen des Alters nicht zu erfüllen ist. Versagt wird die Erteilung für alle Familienmitglieder, nach Abs. 3, sofern ein Familienmitglied wegen einer Straftat zu einer Geldstrafe von insgesamt 50 Tagessätzen (bei Straftaten gegen das Aufenthalts- oder Asylverfahrensgesetz: 90 Tagessätze) verurteilt worden ist. Ausgenommen sind Straftaten eines Ehegatten, sofern die anderen Anforderungen erfüllt sind und ein weiterer Aufenthalt zur Vermeidung besonderer Härten erforderlich ist.

Für volljährige Kinder von Geduldeten besteht eine Sonderregelung gemäß Abs. 2. Danach kann eine Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 Satz 1 erteilt werden, wenn er acht bzw. sechs Jahre ununterbrochen geduldet, sich im Bundesgebiet aufgehalten hat, er bei der Einreise minderjährig war und eine Einfügung in die Lebensverhältnisse gewährleistet erscheint. Gleiches gilt auch für den Fall, bei denen der Ausländer als unbegleiteter Minderjähriger eingereist ist.

Nach Abs. 5 soll die bis Aufenthaltserlaubnis um weitere zwei Jahre als Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 Satz 1 verlängert werden, sofern der Lebensunterhalt bis zum 31. Dezember 2009 überwiegend durch eigenständige Erwerbstätigkeit gesichert war oder wenn er seit dem 1. April 2009 seinen Lebensunterhalt nicht nur vorübergehend eigenständig sichert.

Absatz 6 sieht Ausnahmen bei der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Vermeidung besonderer Härten vor.

Nach Abs. 7 dürfen die Bundesländer eine Aufenthaltserlaubnis nach Abs. 1 und 2, aus Gründen der öffentlichen Sicherheit, Staatsangehörigen bestimmter Staaten versagen.

Im Zusammenhang mit der Altfallregelung nach § 104 a AufenthG ist die Einfügung eines § 70 „Übergangsregelung zum Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union“ von Bedeutung. Danach kann durch Landesgesetz bestimmt werden, dass Ausländer, die am 1. März 2007 nach § 1 Abs. 1 des

Asylbewerberleistungsgesetzes leistungsberechtigt waren und Sachleistungen erhalten haben, auch weiterhin ausschließlich Sachleistungen erhalten.

Der DGB begrüßt grundsätzlich die vorgesehene Altfallregelung, auch wenn er weiterhin der Auffassung ist, dass eine generelle Bleibrechtsregelung erforderlich ist.

Er ist überzeugt, dass mit der gefundenen Altfallregelung zumindest einem Teil der bislang geduldeten ausländischen Staatsangehörigen eine Aufenthaltsperspektive gegeben wird. Wegen der bisherigen Behandlung von Geduldeten durch die Ausländerbehörden und der geplanten Regelung in § 70 SGB II ist allerdings zu befürchten, dass ein Teil der Geduldeten die hohen Anforderungen zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nicht erfüllen kann.

1. Nach Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes führte der im Wortlaut gleich gebliebene § 11 Beschäftigungsverordnung zu einer Reihe von Arbeitsverboten, die durch die Ausländerbehörden ausgesprochen wurden. In der Folge musste Geduldeten, die einer unbefristeten Beschäftigung nachgingen, gekündigt werden. Auch eine Klarstellung des Bundesministeriums des Innern aus März 2005 führte nicht zu einer gewünschten Veränderung in einigen Ausländerbehörden.

Fraglich ist, ob angesichts der Verunsicherung der Arbeitgeber im Bezug auf die ausländerrechtlichen Bestimmungen über den Zugang zum Arbeitsmarkt, verbunden mit den neuen Prüfpflichten aus dem AufenthG, und angesichts der immer noch schwierigen Lage auf dem Arbeitsmarkt, eine große Zahl von erwerbsfähigen Geduldeten ihren Lebensunterhalt nachhaltig durch eigene Erwerbstätigkeit sichern kann.

Zu befürchten ist darüber hinaus, dass einzelne Ausländerbehörden die Anforderung nach § 104 a Abs. 1 Nr. 4 zum Anlass nehmen, die Aufenthaltserlaubnis zu versagen.

2. Die Einführung des § 70 SGB II führt dazu, dass Geduldete, wie in Bayern, auch weiterhin in Aufnahmeeinrichtungen untergebracht werden und nur Sachleistungen erhalten. Unverständlich ist, warum gerade die bayrische Landesregierung auf diese Regelung beharrte, zumal die Unterbringung in Einrichtungen erhebliche Kosten verursacht, die von den Bundesländern finanziert werden muss.

In der Folge dieser Regelung ist zu bezweifeln, dass die in Einrichtungen untergebrachten oder auf Sachleistungen angewiesenen Geduldeten die Anforderungen zur Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis, gemäß § 104 a Abs. 5 erfüllen können. Schon die Bewerbung für eine Stelle setzt voraus, dass der Geduldete über ausreichende finanzielle Mittel für die Erstellung der Bewerbungsunterlagen und zur Anreise zum Bewerbungsgespräch verfügt. Gleiches gilt für die notwendigen Fahrtkosten zum Arbeitsplatz. Sofern zunächst, wie bei vielen jungen Erwachsenen eine unbezahlte Probezeit vereinbart wird, ist eine ausreichende Versorgung mit Lebensmitteln nicht gesichert, wenn er oder sie in einer Einrichtung untergebracht ist und in ihr die täglichen Mahlzeiten angeboten werden.

3. Da bei der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis über den 31. Dezember 2009 hinaus der Lebensunterhalt durch eigene Erwerbstätigkeit, ohne Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen gesichert werden muss, werden Geduldete, die im Niedriglohnbereich beschäftigt und auf ergänzende Leistungen des SGB II angewiesen sind, von der Verlängerung ausgeschlossen.

Klar gestellt werden muss die Regelung in Abs. 5 hinsichtlich der befristeten Beschäftigung. Vielfach werden die Arbeitsverträge von neu eingestellten Beschäftigten zunächst befristet. Außerdem steigt die Zahl der ausländischen Staatsangehörigen in der Zeitarbeit. Auch hier besteht ein Bedarf an einer eindeutigen Regelung, die Geduldeten in der Zeitarbeit eine Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis ermöglicht.

§ 104 b Aufenthaltsrecht von integrierten Kindern von geduldeten Ausländern

Entsprechend dem neu eingeführten § 104 b kann einem minderjährigen Kind, abweichend von § 5 Abs. 1 Nr. 1 (Lebensunterhaltssicherung), Abs. 2 (Einreise mit erforderlichem Visum) und § 10 Abs. 3 Satz 1 (Aufenthaltstitel bei Asylantrag) eine eigenständige Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Die Erteilung nach Abs. 1 setzt die Ausreise seiner Eltern oder des allein sorgeberechtigten Elternteils, denen eine Aufenthaltserlaubnis nach § 104 a nicht erteilt wurde, voraus. Als weitere Bedingungen werden formuliert, dass das minderjährige ledige Kind

1. am 1. Juli 2007 das 14. Lebensjahr vollendet hat,
2. sich seit mindestens sechs Jahren rechtmäßig oder geduldet in Deutschland aufhält,
3. die deutsche Sprache beherrscht,
4. sich auf Grund seiner bisherigen Schulausbildung und Lebensführung in die Lebensverhältnisse eingefügt hat und künftig einfügen wird und
5. seine Personensorge sichergestellt ist.

Nach Auffassung des DGB ist der, in der Begründung formulierte, Ansatz richtig, Kindern das Verhalten der Eltern nicht zuzurechnen. Die gefundene Regelung ist aber rechtsstaatlich fragwürdig, denn sie setzt die Ausreise der Eltern voraus.

Daher fordert der DGB eine Erteilung auch in den Fällen, in denen zwar die Aufenthaltserlaubnis nach § 104 a nicht erteilt wurde, eine Ausreise aber aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht zumutbar ist.

Artikel 2 Änderung des Freizügigkeitsgesetzes / EU

§ 2 Abs. 4 Satz 1 Recht auf Einreise und Aufenthalt – Zugang zur Erwerbstätigkeit

In Absatz 4 wird geregelt, dass Unionsbürger zur Einreise kein Visum und zum Aufenthalt keinen Aufenthaltstitel benötigen.

Der DGB ist der Auffassung, dass – unter anderem wegen der erweiterten Prüfpflichten nach § 4 Abs. 3 und der damit verbundenen möglichen Verunsicherung der Arbeitgeber und Auftraggeber von Dienstleistungen – klargestellt werden sollte, dass Unionsbürger auch keines Titels zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit bedürfen.

Der DGB empfiehlt, in Abs. 4 Satz 1 nach „für den Aufenthalt“ die Wörter „und Erwerbstätigkeit“ einzufügen.

§ 2 Abs. 5 Recht auf Einreise und Aufenthalt – Dauer des unbeschränkten Aufenthalts

Mit dem neu gefassten Absatz 5 Satz 1 wird für Unionsbürger ein voraussetzungsloses Aufenthaltsrecht für die Dauer von drei Monaten eingeführt. Das Aufenthaltsrecht wird lediglich an das Vorhandensein gültiger Ausweisdokumente geknüpft.

Nach Auffassung des DGB wird durch Satz 1 die Einreise zur Arbeitssuche auf die Dauer von drei Monaten beschränkt.

Diese Regelung ist sowohl in der Richtlinie wie im Gesetzentwurf missverständlich, da arbeitslose Arbeitnehmer sich zur Arbeitssuche für einen längeren Zeitraum im Inland aufhalten dürfen. Der Europäische Gerichtshof legte in einer früheren Entscheidung dar, dass eine Frist von drei Monaten für die Arbeitssuche zu kurz sei. Eine Protokoll-Erklärung des Rats könne zur Einschränkung des Rechts zur Arbeitssuche nicht herangezogen werden, denn: „Eine solche Erklärung kann jedoch nicht zur Auslegung abgeleiteten Rechts herangezogen werden, *wenn der Inhalt der Erklärung wie im vorliegenden Fall in der fraglichen Bestimmung keinen Ausdruck gefunden* und somit keine rechtliche Bedeutung hat.“

EuGH, U. v. 26.2.1991 – Rs. C-292/89 -, Slg. 1991, I-745 [Antonissen]

Mittlerweile hat sich als allgemeine Richtschnur eine zeitliche Obergrenze für die Arbeitssuche von sechs Monaten herausgebildet.

Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, InfAusIR 1997, 192

Der Gemeinschaftsgesetzgeber hat diese zeitliche Obergrenze in Art. 2 Abs. 1 des Anhangs I zum Freizügigkeitsabkommens mit der Schweiz anerkannt. Es wäre absurd, Arbeitssuchende aus der EU schlechter zu stellen als diejenigen aus der Schweiz. Unverhältnismäßig wäre eine Beschränkung des Aufenthaltsrechts auch, wenn der Arbeitssuchende den Nachweis führen kann, dass er nach Ablauf des allgemein für die Arbeitssuche eingeräumten Zeitraums weiterhin und mit begründeter Aussicht auf Erfolg Arbeit sucht.

EuGH, U. v. 23.3.2004 – Rs. C-138/02 -, InfAusIR 2004, 375 [Collins]

Der DGB fordert, diese Rechte klarstellend zu bestätigen.

§ 7 Abs. 1 Ausreisepflicht

Nach geltendem Recht besteht eine Ausreisepflicht, für Unionsbürger, sofern die Ausländerbehörde unanfechtbar festgestellt hat, dass ein Recht auf Einreise und Aufenthalt nicht mehr besteht. Mit der Streichung des Wortes „unanfechtbar“ wird die Ausreisepflicht vorverlagert und kann, sofern dagegen keine Rechtsmittel eingelegt wurden, sofort vollzogen werden. Die Feststellung erfolgt auf Grundlage der in § 6 festgelegten Bestimmungen.

Nach Auffassung des DGB steht die Änderung im Widerspruch zu Art. 12 EG.

Bürger der Europäischen Union werden verfahrensrechtlich schlechter behandelt als Inhaber von Niederlassungserlaubnissen (§ 9 AufenthG) oder Aufenthaltserlaubnissen-EG (§ 9 a AufenthG). Bei diesen muss ggf. die sofortige Vollziehung gesondert angeordnet und begründet werden.

Artikel 5 Änderung des Staatsangehörigkeitsrechts

§ 3 Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit

Mit der Einfügung des neuen Absatzes 2 werden die Erwerbsgründe ergänzt. Wer mindestens zwölf Jahre von deutschen Stellen als deutscher Staatsangehöriger behandelt wurde, sofern der Betroffene dies nicht zu vertreten hat, erwirbt die deutsche Staatsangehörigkeit. Erfasst werden sollen Fälle, insbesondere wenn kriegsbedingt Dokumente verloren oder nicht auffindbar sind oder die Umstände früherer Sammel-einbürgerungen von deutschen Volkszugehörigen nicht mehr eindeutig aufgeklärt werden können.

Auf diese Regelung nicht berufen können sich Personen, die wegen einer Täuschung oder des Verschweigens relevanter Tatsachen (z. B. Rückerwerb der früheren Staatsangehörigkeit ohne Beibehaltungsgenehmigung gemäß § 25 Abs. 2 StAG) als Deutsche behandelt wurden.

Nach Auffassung des DGB dient diese Änderung der Rechtssicherheit insbesondere in den Bereichen, in denen die deutsche Staatsangehörigkeit vorausgesetzt wird (Wahlrecht, Beamtenrecht etc.). Kein Verständnis hat der DGB für die – gegenüber dem Referentenentwurf aus Januar 2006 vorgenommene – Verlängerung des Zeitraumes der Behandlung als Deutscher von zehn auf zwölf Jahre.

Der DGB begrüßt die Klarstellung, dass sich diese Regelung auch auf Abkömmlinge der Betroffenen erstreckt.

§ 9 Einbürgerung von Ehegatten

Mit der Änderung in § 9 Abs. 1 wird die bisherige Privilegierung von Ehegatten und Lebenspartnern deutscher Staatsangehöriger gegenüber den übrigen Einbürgerungsbewerberinnen und -bewerbern aufgehoben. Nach der Neuregelung müssen sie ebenfalls über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache (§ 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 und Abs. 4) verfügen.

Der DGB lehnt diese Verschärfung der Einbürgerungsvoraussetzungen für Ehegatten deutscher Staatsangehöriger ab. Sie ist – wie auch die Verschärfung der Voraussetzungen für den Nachzug – weder integrationspolitisch geboten noch sinnvoll und führt zu unterschiedlichen Rechtsstellungen in der Familie.

§ 10 Anspruch auf Einbürgerung

a) Loyalitätserklärung, Abs. 1 S. 1 Nr. 1

Die Vorschrift zur Loyalitätsänderung soll zur besseren Lesbarkeit redaktionell verändert werden.

Der DGB begrüßt diese redaktionelle Änderung.

b) Erforderlicher Aufenthaltstitel

Von der Anspruchseinbürgerung ausgeschlossen werden zusätzlich zu dem bislang genannten Personenkreis auch Drittstaatsangehörige, die eine Aufenthaltserlaubnis als Forscher nach § 20 AufenthG besitzen.

Angesichts der Bedeutung von Innovation und Forschung für die wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands sollten – aus Sicht des DGB – Forscher weder vom Daueraufenthaltsrecht (§ 9 AufenthG) noch von der Möglichkeit zur Einbürgerung ausgeschlossen werden.

c) Unterhaltsfähigkeit

Mit der Änderung in § 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 wird die bisherige Erleichterung für junge Einbürgerungsbewerberinnen und -bewerber, die das 23. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, aufgehoben. Damit gilt auch für diesen Personenkreis, dass der Lebensunterhalt für sich und seine unterhaltsberechtigten Familienangehörigen ohne Inanspruchnahme von Leistungen des Zweiten oder Zwölften Buches Sozialgesetzbuch gesichert sein muss. Ausgeschlossen werden sollen, so die Begründung, junge Erwachsene von der Anspruchseinbürgerung, die sich nicht um Ausbildung oder Beschäftigung bemüht haben. In der Begründung heißt es weiter, dass Personen dieser Altersgruppe weiterhin den Anspruch auf Einbürgerung behalten, „wenn sie wegen mangelndem Ausbildungs- oder Arbeitsplatzangebot oder schwieriger beruflicher Situation den Bezug von staatlichen Leistungen nicht zu vertreten haben“.

Aus Sicht des DGB ist die Streichung der erleichterten Einbürgerung für junge Erwachsene ein integrationspolitisch falsches Signal. Der Versuch der in der Begründung vorgenommen Eingrenzung auf einen bestimmten Personenkreis ist nicht ausreichend für eine Klarstellung, enthält sie doch einen erheblichen Bewertungs- und Beurteilungsspielraum.

Der DGB lehnt die Veränderung ab, hilfsweise ist eine Klarstellung in § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 zu integrieren, die die in der Begründung vorgenommene Erläuterung aufgreift.

d) Sprachkenntnisse

Mit der Aufnahme des Erfordernisses „ausreichender Sprachkenntnisse“ in § 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 wird eine rechtssystematische Änderung vorgenommen. Bislang war das Nichtvorhandensein ausreichender Deutschsprachkenntnisse ein Ausschlussgrund nach § 11.

Eine inhaltliche Änderung der bisherigen Einbürgerungsvoraussetzung sieht § 10 Abs. 4 vor, in dem ein bundeseinheitlicher Maßstab für das Vorhandensein ausreichender Kenntnisse der deutschen Sprache definiert wird. Danach sind die Voraussetzungen erfüllt, wenn der ausländische Staatsangehörige die Anforderungen der Sprachprüfung zum Zertifikat Deutsch (B 1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens) in mündlicher und schriftlicher Form erfüllt. Bei der Einbürgerung von Jugendlichen, die das 16. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, sind die Voraussetzungen bei einer altersgemäßen Sprachentwicklung erfüllt. Im Falle körperlicher, geistiger und seelischer Krankheiten oder einer Behinderung wird, gemäß Abs. 6, von dieser Anforderung abgesehen.

Gegenüber dem bisherigen Recht werden mit dieser Änderung die Anforderungen an die Deutschsprachkenntnisse erhöht. Gemäß den Erläuterungen zum Staatsangehörigkeitsrecht des Bundes liegen ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache vor, wenn sich der Einbürgerungsbewerber oder die Einbürgerungsbewerberin im alltäglichen Leben, einschließlich der üblichen Kontakte mit Behörden, in seiner deutschen Umgebung sprachlich zurecht finden und mit ihm seinem Alter und Bildungsstand entsprechend ein Gespräch geführt werden kann. Dies beinhaltet auch die Fähigkeit,

einen deutschsprachigen Text des alltäglichen Lebens zu lesen, zu verstehen und die wesentlichen Inhalte mündlich wiederzugeben. Nicht ausreichend war nach geltendem Recht die Fähigkeit, sich auf einfache Art mündlich verständigen zu können.

In der Verwaltungspraxis der Bundesländer wird die Prüfung der Deutschsprachkenntnisse in unterschiedlicher Weise vorgenommen. Dies reicht vom reinen Lesetest bei der Behörde bis hin zu einem schriftlichen Test bei der Volkshochschule.

Der DGB ist der Auffassung, dass, angesichts der unterschiedlichen Praxis der Einbürgerungsbehörden in den verschiedenen Bundesländern, eine Vereinheitlichung der Sprachanforderungen erforderlich ist. Eine bundeseinheitliche Regelung ist allein schon wegen des Erfordernisses der Chancengleichheit zu begrüßen. Gleichwohl kritisiert der DGB, dass die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts vom 20. Oktober 2005 nicht als Basis für die Vereinheitlichung, sondern ausschließlich die Vorschläge der IMK genutzt worden sind.

Die Anforderung des Zertifikats Deutsch (Stufe 1 des GER) ist für Einbürgerungsbewerberinnen und -bewerber, die in Deutschland keine Schule durchlaufen haben, nur schwer zu erreichen. Die Erfahrungen mit den Integrationskursen nach § 43 AufenthG zeigen zudem, dass nur ein Teil der langjährig in Deutschland lebenden ausländischen Staatsangehörigen und der Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler, vor allem wegen des allgemeinen Bildungsstandes, die entsprechende Abschlussprüfung erfolgreich besteht. Darüber trifft die vorgesehene Änderung auch Kinder der Einbürgerungswilligen, da viele Staaten minderjährige Kinder nur im Familienverband aus der Staatsangehörigkeit entlassen.

Der DGB lehnt daher die vorgesehenen Verschärfungen bei den sprachlichen Voraussetzungen ab.

e) Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung

Als Voraussetzung für die Einbürgerung neu aufgenommen werden Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung. Entsprechend Abs. 5 dient in der Regel ein erfolgreich bestandener Einbürgerungstest als Nachweis. Zur Vorbereitung des Einbürgerungstests werden Einbürgerungskurse angeboten, deren Teilnahme nicht verpflichtend ist. Das Bundesministerium des Innern wird, gemäß Abs. 7, ermächtigt, die Prüfungs- und Nachweismodalitäten des Einbürgerungstests und die Grundstruktur sowie die Lerninhalte des Einbürgerungskurses durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, festzulegen.

Die geforderten Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung können auch auf andere Weise – etwa durch eine Schulausbildung in Deutschland (Hauptschule) – nachgewiesen werden.

Die Anforderung sei – so die Begründung – zur Wahrung der integrationspolitischen Stufigkeit notwendig. Während zur Erlangung einer Niederlassungserlaubnis nach § 9 AufenthG nur Grundkenntnisse verlangt würden, seien zur Einbürgerung weitergehende Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung erforderlich.

Der DGB begrüßt das Angebot zur Teilnahme an einem Kurs, der staatsbürgerliche Kenntnisse vermittelt. Er ist überzeugt, dass ein solches Angebot integrationspolitisch sinnvoll ist und zur Verbesserung der Partizipationsmöglichkeiten dienen kann.

Daher sollte das Angebot allen ausländischen Staatsangehörigen und nicht nur den Einbürgerungswilligen offen stehen.

Gleichwohl lehnt der DGB die Anforderung des Vorhandenseins von „Kenntnissen“ und nicht nur von Grundkenntnissen der Rechts- und Gesellschaftsordnung (Voraussetzung für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis) ab.

Gerade für ältere Einbürgerungswillige stellt das Erfordernis einer erfolgreichen Teilnahme an einem Einbürgerungskurs bzw. das Bestehen eines Einbürgerungstests eine zusätzliche Hürde dar.

§ 12 Einbürgerung unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit

Mit der Änderung in Abs. 2 wird die Aufnahme der Staatsangehörigen der Schweiz in die Ausnahmeregelung für EU-Staatsangehörige und Streichung des Begriffs der „Gegenseitigkeit“ vollzogen. Begründet wird die Streichung mit rechtlichen und praktischen Problemen.

Der DGB begrüßt die Änderung.

Gestrichen werden soll Abs. 3; mit dem eine Definition der Begriffe „unverhältnismäßige Schwierigkeiten“ bei der Entlassung aus der bisherigen Staatsangehörigkeit im Hinblick auf die Ableistung des Wehrdienstes vorgenommen wurde. Begründet wird die Streichung mit Anwendungsproblemen.

Der DGB begrüßt die Streichung des Abs. 3.

§ 12 a Einbürgerung trotz Vorstrafen

Die vorgeschlagene Änderung zielt auf eine Absenkung der Schwellenwerte für so genannte Bagatelldelikte, die eine Einbürgerung nicht ausschließen. Bei Geldstrafen erfolgt die Absenkung von bislang 180 auf 90 Tagessätze, bei Freiheitsstrafen von sechs Monaten auf drei Monate auf Bewährung.

Nach Auffassung des DGB ist die Halbierung der Schwellenwerte unverhältnismäßig, zumal nun auch mehrere Strafen zusammengerechnet werden können.

§ 16 Einbürgerungsurkunde

Neu eingeführt werden soll die Verpflichtung zur Abgabe einer feierlichen Erklärung („Ich erkläre, dass ich das Grundgesetz und die Gesetze der Bundesrepublik Deutschland achten und alles unterlassen werde, was ihr schaden könnte“) des/der Einbürgerungswilligen vor der Aushändigung der Einbürgerungsurkunde. Die Einbürgerung wird somit nur nach Abgabe der Erklärung wirksam.

Mit der Einbürgerung verbunden ist die Verleihung der Staatsbürgerrechte. Sie sollte nicht allein als Verwaltungsakt vollzogen werden. Daher ist der DGB der Auffassung, dass die Einbürgerungsurkunde in einem feierlichen Akt übergeben werden sollte. Gleichwohl hält der DGB den im Gesetzentwurf gewählten Weg für verfehlt, zumal die die Formulierung des letzten Halbsatzes ungenau ist und vielfältige Interpretationen zulässt.

§ 25 Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit

In Absatz 1 Satz 1 wird eine gegenstandslose Regelung (Verlust der Staatsangehörigkeit der Ehefrau bei Antrag des Ehemannes) aufgehoben, die infolge Widerspruchs zu Art. 3 Abs. 2 und Art. 117 Abs. 1 GG außer Kraft getreten ist.

Mit Absatz 1 Satz 2 wird eine Regelung getroffen, mit der Deutsche bei Erwerb der Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedstaates, der Staatsangehörigkeit der Schweiz oder eines auf Grund völkerrechtlichen Vertrages gleichgestellten Staates von dem bisherigen Erfordernis einer kostenpflichtigen Beibehaltungsgenehmigung befreit werden. Dies ist eine zu § 12 Abs. 2 und 4 spiegelbildliche Regelung für Deutsche.

Der DGB begrüßt, dass mit der Änderung eine Regelungslücke geschlossen wurde, die durch die Einräumung eines gesetzlichen Anspruchs auf Einbürgerung von Unionsbürgern und Gleichgestellten unter generellem Fortbestehen ihrer bisherigen Staatsangehörigkeit entstanden ist.

Artikel 6 Änderung sonstiger Gesetze

Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes

§ 2 Abs. 1 Leistungen in besonderen Fällen

Nach der Änderung in Abs. 1 tritt ein Anspruch auf Leistungen nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch erst nach einem Aufenthalt von vier Jahren ein.

In der Begründung wird auf den Zusammenhang zur Gewährung eines gleichrangigen Zugangs zur Erwerbstätigkeit (Beschäftigungsverfahrensverordnung) verwiesen. Es solle eine einheitliche Stufung eingeführt werden.

Der DGB lehnt die Regelung ab und fordert die Rücknahme der Änderung.

Der Verweis auf die Regelungen zum gleichrangigen Zugang zum Arbeitsmarkt ist nicht stichhaltig, da Geduldeten bereits nach einem Jahr Wartezeit eine Arbeitserlaubnis erteilt werden kann.

Artikel 7 Änderung von Verordnungen

Änderung der Aufenthaltsverordnung

§ 38 a bis f

Das in der „Forscherrichtlinie“ vorgesehene Verfahren zur Zulassung von Forschungseinrichtungen sowie Einzelheiten der Aufnahmevereinbarung und dem Rechtsverhältnis zwischen Forscher und Forschungseinrichtung soll durch die Einführung eines Abschnitts 3 a (§§ 38 a bis f) in der Aufenthaltsverordnung erfolgen.

Der DGB ist grundsätzlich der Ansicht, dass das in der Forscherrichtlinie vorgesehene Verfahren aus Systematikgründen in der Beschäftigungsverordnung erfolgen sollte.

§ 38 a

§ 38 a AufenthV regelt die Voraussetzungen zur Anerkennung von Forschungseinrichtungen zum Abschluss von Aufnahmevereinbarungen mit ausländischen Forschern (sog. Zertifizierungsverfahren). Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge ist für die Entscheidung über die Anerkennung von Forschungseinrichtungen zuständig.

Der DGB stellt zunächst in Frage, inwieweit das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge die kompetente Behörde für das Zertifizierungsverfahren sein kann. Nach Ansicht des DGB sollte die Entscheidung über die Zulassung von Forschungseinrichtungen eher von einer fachnäheren Behörde durchgeführt werden. In jedem Fall sollte das Bundesministerium für Bildung und Forschung einen Kriterienkatalog für die Zulassung aufstellen.

Der DGB vertritt weiterhin die Auffassung, dass in das Zertifizierungsverfahren der Forschungseinrichtungen Kontrollmechanismen zum Schutz der Rechte der Forscher eingearbeitet werden müssen. Die Forscher stehen aufgrund der Koppelung der Aufnahmevereinbarung an den Aufenthaltstitel in einem starken Abhängigkeitsverhältnis zu ihrer Forschungseinrichtung. Es muss sichergestellt

werden, dass die Forschungseinrichtung die Forscher zu fairen Bedingungen beschäftigt. Es muss insbesondere gewährleistet sein, dass tarif- und arbeitsrechtliche Regelungen eingehalten werden.

§ 38 f

§ 38 f AufenthV regelt die Anforderungen an die Aufnahmevereinbarung, welche das Verhältnis zwischen Forscher und Forschungseinrichtung regelt. Nach § 38 f I Nr. 4 AufenthV muss die Aufnahmevereinbarung Angaben zum wesentlichen Inhalt des Rechtsverhältnisses, das zwischen der Forschungseinrichtung und dem Ausländer nach dessen Zulassung begründet werden soll, insbesondere zum Umfang der Tätigkeit, zum Gehalt, Urlaub, Arbeitszeit und zur Versicherung, enthalten.

Der DGB begrüßt zunächst diese Vorschrift zum Schutze der Forscher. Die Regelung zielt jedoch in erster Linie auf die Rechte von Arbeitnehmern ab. Dabei wird verkannt, dass auch andere Rechtsverhältnisse zwischen Forschungseinrichtungen und Forschern begründet werden können. In Betracht kommen insbesondere Rechtsverhältnisse mit entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und Selbständigen. In diesem Falle sollte zusätzlich geregelt sein, dass Angaben zur Dauer der Entsendung sowie zum Rechtsverhältnis zwischen entsendendem Arbeitgeber und dem Forscher gemacht werden. Bei selbständiger Beschäftigung sind insbesondere Angaben zu Arbeitsbedingungen, Entgelt und Versicherung zu machen.

Änderung der Beschäftigungsverfahrensverordnung

§ 6 a Beschäftigung von Opfern von Straftaten

Durch die Neueinfügung des § 6 a wird Opfern von Straftaten, die eine Aufenthaltserlaubnis für die vorübergehende Anwesenheit nach § 25 Abs. 4 a erteilt wurde, der Zugang zu einer Erwerbstätigkeit ohne Vorrangprüfung nach § 39 Abs. 2 Nr. 1 ermöglicht.

Der DGB begrüßt die Regelung.

§ 9 Beschäftigung bei Vorbeschäftigungszeiten oder längerfristigem Voraufenthalt

Nach geltendem Recht ist die Durchführung der Vorrangprüfung nach einer mindestens dreijährigen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung (Abs. 1. Nr. 1) bzw. nach vierjährigem Aufenthalt (Abs. 1. Nr. 2) nicht mehr erforderlich. Mit der geplanten Änderung in Abs. 1 Nr. 1 wird die Dauer der Vorbeschäftigungszeit von drei auf zwei Jahre verkürzt. In Abs. 1 Nr. 2 die Dauer des Voraufenthalts von vier auf drei Jahre verkürzt.

Der DGB begrüßt die Herabsetzung der Vorbeschäftigungs- bzw. Voraufenthaltszeiten. Die Verkürzung trägt dazu bei, die bislang notwendigen Verfahren zur Verlängerung einer Arbeitserlaubnis zu vereinfachen. Da es die Zustimmung ohne Beschränkungen nach § 13 BeschVerfV erteilt wird, ist auch keine Überprüfung der Arbeitsbedingungen erforderlich. Wegen der bislang unterschiedlichen Auslegung sollte die Bundesagentur für Arbeit gebeten werden, das Nichterfordernis ausdrücklich in die Durchführungsanweisungen mit aufzunehmen.

§ 10 Zulassung von geduldeten Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung – Grundsatz

Nach bislang geltendem Recht dürfen geduldete Ausländer nach Zustimmung durch die Bundesagentur für Arbeit eine Beschäftigung aufnehmen, sofern sie sich seit einem Jahr erlaubt oder geduldet im Bundesgebiet aufgehalten haben. Die Neuregelung sieht vor, dass die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit ohne Prüfung nach § 39 Abs. 2 AufenthG erteilt werden kann, wenn sich der Ausländer seit vier Jahren ununterbrochen im Bundesgebiet aufhält. Darüber hinaus wird die Zustimmung in diesem Fall ohne Beschränkungen nach § 13 BeschVerfV, z. B. auf einen Arbeitgeber, erteilt.

Aus grundsätzlichen Erwägungen hätte sich der DGB im Zusammenhang mit der Diskussion um eine Bleiberechtsregelung gewünscht, dass künftig alle langjährig Geduldeten ein Bleiberecht erhalten. Da dies auch im aktuellen Gesetzentwurf nicht vorgesehen ist, bedarf es – aus Sicht des DGB – eines erleichterten Zugangs von Geduldeten zum Arbeitsmarkt, auch um die Voraussetzungen nach § 104 a zu erfüllen. **Der DGB begrüßt daher, dass Geduldeten mit längerfristigem Aufenthalt ein Arbeitsmarktzugang ohne Vorrangprüfung eingeräumt wird.**