

Martin Strunden, Ministerialrat im Sächsischen Staatsministerium des Innern

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Verbesserung der Rechte von international Schutzberechtigten und ausländischen Arbeitnehmern, BR-Drucksache 97/13

Der Gesetzentwurf enthält eine Vielzahl von unterschiedlichen Regelungen. In vielen Fällen geht es dabei um redaktionelle Anpassungen, die mit der vorliegenden Stellungnahme nicht kommentiert werden. Andere Änderungsvorschläge setzen EU Recht effektiv in Bundesrecht um. Die Gesetzesvorlage legt es nahe, mit der Stellungnahme schwerpunktartig auf ausgesuchte Regelungsvorschläge einzugehen. Dabei findet die Stellungnahme des Bundesrates Berücksichtigung.

1. Änderungsvorschläge im Bereich der Arbeits- und Erwerbsmigration

§ 18c AufenthG: Erweiterung der Arbeitssuche (Nr. 3 der Stellungnahme des Bundesrats)

Die Regelung bezieht sich auf den neu geschaffenen Titel zur Arbeitssuche. In Absatz 3 wird ein Satz angefügt. Die Änderung des Bundesrates zielt darauf, die Anwendungsschranke in Absatz 3 für einen definierten Bereich zu öffnen. Faktisch geht es darum, den Aufenthalt zur Arbeitssuche nicht nur für diejenigen Drittstaatler zu gewähren, die sich zum Zeitpunkt der Antragstellung im Ausland aufhalten, sondern auch für diejenigen, die sich im Inland aufhalten. Die Öffnung ist aus praktischer Sicht überfällig und aus Sicht des Gesetzgebers als Klarstellung geboten. In der Stellungnahme des Innenausschusses des Bundestages zur Einführung von § 18c heißt es als Begründung für die Anwendungsschranke: „Mit Absatz 3 werden Inhaber eines Aufenthaltstitels von dem Erwerb dieses Aufenthaltstitels ausgeschlossen, da diese bereits während ihres erlaubten Aufenthalts die Möglichkeit zur Arbeitsplatzsuche besitzen.“ (BT-Drucksache -17(4)471-)Der Gesetzgeber ist davon ausgegangen, dass in der Zeit des Arbeitsaufenthaltes die Möglichkeit zur Arbeitssuche gegeben ist. Das ist aber jedenfalls immer dann nicht gegeben, wenn das Arbeitsverhältnis für den Arbeitnehmer überraschend oder vorfristig endet. Etwa wegen Insolvenz oder strukturellen Veränderungen des Unternehmens. Grundsätzlich geht auch in diesen Fällen nach geltender Rechtslage mit dem unvorhergesehenen Ende des Arbeitsverhältnisses das Ende der Aufenthaltsberechtigung einher. Es besteht dann entgegen der Annahme des Gesetzgebers keine Zeit zur Arbeitssuche zum Verbleib in Deutschland. Diese Fallkonstellation ist von der geltenden Rechtslage nicht erfasst, aber mutmaßlich vom Willen des Gesetzgebers auch nicht bewusst ausgeschlossen worden. Denn die mit der Einführung der Blue Card beschlossenen

Änderungen des Aufenthaltsgesetzes verfolgen einerseits das Ziel, Zuwanderung zu erleichtern, aber andererseits auch bestehende Aufenthaltsverhältnisse zu verfestigen. Integrationspolitisch kommt letzterem Ziel eine hohe Bedeutung zu. Denn der begonnene Integrationsprozess kann fortgesetzt werden und wird nicht durch Ausreise und Wiedereinreise nach sechs Monaten unterbrochen. Auch aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten ist es angeraten, in Deutschland lebenden, freigewordenen ausländischen Fachkräften am Standort Deutschland die Möglichkeit zur Arbeitssuche zu geben. Die Bundesregierung sollte den Gesetzesvorschlag des Bundesrates aufgreifen.

§ 27 AufenthG: Arbeiterlaubnis für Familienangehörige (Art. 1 Nr. 14, GE der Bundesregierung)

Der neu einzufügende Absatz 5 bewirkt eine grundsätzliche und generelle Freigabe der Erwerbstätigkeit von Familienangehörigen. Die neue Liberalisierung ist geeignet, um Qualifikationspotentiale des ausländischen Bevölkerungsteils zu gewinnen. Die Erweiterung ist auch integrationspolitisch sinnvoll, weil damit die integrative Kraft eines Arbeitsverhältnisses für alle erwerbsfähigen Familienmitglieder wirken kann. Rechtlich wird mit der äquivalenten Streichung von § 29 Absatz 5 eine unbedingt notwendige Klarstellung geschaffen. Denn die alte Regelung verursachte durch die nicht eindeutige „Insoweit-Regelung“ in der Rechtsanwendung vielfältige Unsicherheiten und auch regionale Inhomogenität. Aus den genannten Gründen ist der Gesetzesvorschlag zu begrüßen.

§ 38a: Beschäftigungserleichterung für in EU Staaten Dauerberechtigte (Art. 1 Nr. 19, GE d. BReg)

Die Rechtsänderung dient wie die zuvor kommentierte Änderung der Klarstellung der Erwerbsmöglichkeiten für Drittstaatler. Zunächst ist die mit der neuen Regelung einhergehende Vereinfachung für die Rechtsanwendung für sich genommen ein Vorteil, der ebenfalls der Homogenität in der Verwaltungspraxis dient. Zudem hebt die Vorschrift für den Personenkreis der in anderen EU Staaten dauerberechtigten Drittstaatler ein relevantes Beschäftigungshindernis auf. Das Aufenthaltsrecht sollte Zurückhaltung zeigen bei der Frage, auf Grundlage welcher Qualifikation Beschäftigungsverhältnisse zustande kommen. Das ist in erster Linie eine Frage der das Arbeitsverhältnis begründenden privaten Parteien. Die Gesetzänderung ist aus diesem Grund zu begrüßen.

2. Änderungen in ordnungspolitischen Regelungen des Ausländerrechts

AZRG DurchführungsVO Erfassung von Duldungsgründen (Nr. 6, Stellungnahme des BR)

Die Änderungsvorschläge des Bundesrates zielen darauf ab, im AZR ein differenzierteres Bild der Gruppe der Geduldeten darzustellen. Das ist ausdrücklich zu begrüßen. Wiederkehrende und politisch polarisierende Debatten werden über den Umgang mit den Inhabern einer ordnungsrechtlich nicht als Aufenthaltstitel anzusehenden Duldung geführt. Tatsächlich werden unter dem rechtsdogmatischen Kunstgriff der Duldung sehr unterschiedliche Lebenssachverhalte zusammengetragen. Völlig unberücksichtigt bleibt bei der statistischen Erfassung die integrationspolitisch wichtige Frage der Mitwirkung. Ob nämlich die Duldung eine humanitär gebotene Antwort des Staates auf unzumutbare und vom Antragsteller nicht zu verantwortende

Umstände ist. Oder ob die Duldung eine faktisch durch Nichtverhalten des abgewiesenen Asylbewerbers erzwungene Kapitulation der Ausländerbehörde zum Ausdruck bringt. Die politische Relevanz der über diese Frage geführten Debatten fordert eine differenzierte Faktenlage, die das AZR derzeit nicht bietet. Eine entsprechende Auswertung der Ausländerbehörden im Freistaat Sachsen im Jahr 2009 hat ergeben, dass bei 77% der Geduldeten fehlende Reisedokumente die Ursache für den Status waren. Ebenso hat die Auswertung ergeben, dass 45% der Geduldeten die Mitwirkung bei der für die Rückführung notwendigen Identitätsfeststellung verweigern. Es ist mit den Grundsätzen des Rechtsstaats nur schwer vereinbar, dass individuelles Verhalten einen dem Grunde nach nicht rechtmäßigen Zustand faktisch erzwingt. Solange die Rechtslage humanitär gebotene Duldungen und ordnungsrechtlich fragwürdige Duldungen unter ein und derselben rechtlichen Adresse subsumiert, sollte zumindest die statistische Erfassung klar differenzieren. Der Änderungsvorschlag des Bundesrates wird das ändern und sollte von der Bundesregierung aufgegriffen werden.

§ 14 AufenthG: erschlichene Titel (Art. 1 Nr. 8, GE der Bundesregierung)

Die vorgesehene Einfügung schließt eine bestehende Regelungslücke in Bezug auf die Kompetenzen der Bundespolizei bei Zurückschiebungen und Abschiebungen an der Grenze. Grundsätzlich ist die Bundespolizei zuständig für Rückführungen nach unerlaubter Einreise. Nach geltender Rechtslage sind Einreisen mit erschlichenen Titeln allerdings nicht als unerlaubt zu qualifizieren. Mit der Folge, dass für alle Rückführungsmaßnahmen in Folge von erschlichenen Titeln die örtlichen Ausländerbehörden zuständig sind. Die Ergänzung in § 14 AufenthG ist rechtsdogmatisch eine notwendige Gleichstellung zu § 95, in dem die unerlaubte Einreise strafbewährt wird. Aus der Sicht der Verwaltungspraxis ist in der Ergänzung eine erwartete Erleichterung zu sehen. Die bislang formal fehlende Zuständigkeit der Bundespolizei bei Abschiebung nach Einreise mit erschlichenem Titel hat zu einer erheblichen Belastung vor allem bei den Ausländerbehörden mit örtlicher Zuständigkeit an der östlichen Grenze der Bundesrepublik geführt. Tatsächlich sind Ausländerbehörden auf Zurückschiebungen in den erforderlichen Größenordnungen direkt an der Grenze strukturell nicht ausgerichtet. Die neue Regelung wird deshalb einen wesentlichen Beitrag leisten, um unerlaubte Einreisen in die Bundesrepublik effizienter abzuwehren. Der Vorschlag der Bundesregierung ist zu begrüßen.

§ 81 AufenthG: Für Schengen Visa keine Fortgeltungsfiktion (Nr. 5, Stellungnahme des BR)

Der Ergänzungsvorschlag des Bundesrates bewirkt, dass Schengen-Visa von der Fortgeltungsfiktion ausgeschlossen sind. Aufgrund der bestehenden Rechtslage können auch Inhaber von Schengen-Visa eine Fortgeltungsfiktion für sich in Anspruch nehmen. Sinn und Zweck der Fortgeltungsfiktion ist es aber, langfristig Aufenthaltsberechtigten Härten zu ersparen, die am Ende der Aufenthaltsfrist bei Titelverlängerung durch Verfahrensdauer entstehen können. Es geht darum, den bestehenden längerfristigen Aufenthalt zu perpetuieren und rechtlich abzusichern. Eine solche Situation ist beim Schengen-Visum dem Grunde nach nicht gegeben. Das Schengen-Visum ist seiner Natur nach ein vorübergehendes Aufenthaltsrecht. Den vorübergehenden Charakter hat der Gesetzgeber durch die Befristung auf drei Monate und einen grundsätzlichen Ausschluss der Verlängerung, die nur in Ausnahmefällen ausgesprochen werden darf, festgelegt. Damit das Schengen-Visum seine Rechtsnatur eines einmaligen, kurzfristigen und nicht verlängerbaren Aufenthaltsrechts behält, sollte der Anwendungsbereich

der Fortgeltungsfiktion ausgeschlossen werden. Die Anwendung der Fortgeltungsfiktion für das Schengen-Visum bedeutet eine staatliche Handreichung zum over-stay und stünde damit im Widerspruch zu allen sicherheitspolitischen Bemühungen auch auf EU Ebene im Bereich der Visa-Warndatei. Daher ist der Vorschlag des Bundesrates zu begrüßen und sollte von der Bundesregierung aufgegriffen werden.

§ 2 AufenthG: Inanspruchnahme öffentlicher Mittel (Art. 1 Nr. 2, GE der Bundesregierung)

Der Gesetzesvorschlag fasst die sprachliche Darstellung der Regelung durch nummerierte Aufzählung übersichtlicher. Zudem werden in materieller Hinsicht die Leistungen des sogenannten Bildungs- und Teilhabe-Paktes zum Katalog der Mittel hinzugefügt, die nicht als Inanspruchnahme öffentlicher Mittel gelten. Die materielle Ergänzung ist aus dem gesetzgeberischen Motiv, mit denen die Leistung für Bildung und Teilhabe gewährt werden zu begrüßen. Ziel dieser besonderen öffentlichen Leistungen ist nicht Existenzsicherung, sondern kulturelle und bildungspolitische Förderung. Daraus ergibt sich konsequenterweise die Unbeachtlichkeit beim ordnungspolitischen Grundsatz der Lebensunterhaltssicherung im Ausländerrecht. Anders verhält es sich mit dem Wohngeld, das keinen ausschließlich fördernden Charakter hat. Der Gesetzgeber gewährt Wohngeld auch als Existenz sichernde Leistung. Daher sollte das Wohngeld einerseits nicht in den Katalog derjenigen Leistungen aufgenommen werden, die nicht als Bezug von öffentlichen Mitteln zu betrachten sind. Andererseits wäre es aber auch überflüssig einen Satz in das Gesetz aufzunehmen, der den Bezug von Wohngeld für unschädlich erklärt, wenn der Lebensunterhalt ohne Wohngeld gesichert ist. Letzteres ist geradezu tautologisch und daher überflüssig.

3. Änderungen im Bereich Integration und kulturelle Verständigung

§ 28 AufenthG: Sprachkenntnisse bei Familiennachzug zu Deutschen (Art. 1 Nr. 15, GE der BReg)

Der Gesetzesvorschlag der Bundesregierung sieht vor, den gesetzlichen Anspruch auf eine Niederlassungserlaubnis im Falle des Familiennachzug zu deutschen Staatsangehörigen von höheren Anforderungen an die Sprachkenntnisse abhängig zu machen. Das originäre Recht zum Familiennachzug wird davon nicht betroffen. Konkret soll der Anspruch auf Niederlassungserlaubnis auf Tatbestandsseite neben dreijährigem Aufenthalt in Deutschland auch Sprechkenntnisse nunmehr auf dem Niveau B1 des europäischen Referenzrahmens voraussetzen. Die erhöhten Anforderungen sind integrationspolitisch zu begrüßen und rechtssystematisch richtig. Tatsächlich bewirkt die neue Regelung keine Einschränkung des Rechts auf Familiennachzug im eigentlichen Sinne. Der Gesetzgeber zielt auf den Anspruch auf Niederlassungserlaubnis, der aus dem vorausgegangenen Familiennachzug resultiert. Faktisch wird die Privilegierung beim Erwerb der Niederlassungserlaubnis nach Familiennachzug zu einem Deutschen auf die zeitliche Verkürzung reduziert. Das Privileg der verringerten Sprachanforderungen gegenüber den allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen für eine Niederlassungserlaubnis wird aufgehoben. Die gesteigerten Ansprüche artikulieren nicht nur eine integrative Erwartungshaltung gegenüber dem nachgezogenen Familienmitglied, sondern auch gegenüber dem Deutschen, zu dem der Nachzug stattgefunden hat. Angesichts der

unzweifelhaft zentralen Bedeutung der Sprache für die Integration gibt es keinen erkennbaren Grund nach dreijährigem Aufenthalt in Deutschland in fortbestehender Lebensgemeinschaft mit einem Deutschen bei den Sprachfertigkeiten des Nachgezogenen Erleichterungen zu gewähren. Der Regelungsvorschlag der Bundesregierung ist zu befürworten.

§ 16 AufenthG: Schüleraustausch (Art. 1, Nr. 9, GE der Bundesregierung)

Mit der Änderung wird die Titelerteilung zum Schüleraustausch vom Ausnahmetatbestand zum Normalfall erhoben. Die bislang bestehende Restriktion des Aufenthaltsgesetzes an dieser Stelle bleibt aus Perspektive einer uneingeschränkt anzustrebenden Völkerverständigung vollkommen unverständlich. Die Änderung hebt eine unbegründet suspektive Regelung im Aufenthaltsrecht auf und ist überfällig.

Martin Strunden, Dresden, den 21. April 2013.