



Ausarbeitung

**Einwanderung nach Deutschland - Bestandsaufnahme der geltenden
ausländerrechtlichen Regelungen**



Einwanderung nach Deutschland - Bestandsaufnahme der geltenden ausländerrechtlichen Regelungen

Verfasser/in: [REDACTED]
Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 010/15
Abschluss der Arbeit: 29.01.2015
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung
Telefon: + [REDACTED]

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Freizügigkeits- und Aufenthaltsgesetz	4
3.	Unionsbürger	5
3.1.	Aufenthalt/Dauerhaufenthalt	5
3.2.	Familienangehörige	6
3.3.	Assoziationsrecht	6
4.	Drittstaatsangehörige	6
4.1.	Aufenthaltszwecke und Aufenthaltstitel	6
4.2.	Ausbildung	7
4.3.	Erwerbstätigkeit	8
4.4.	Völkerrechtliche, humanitäre oder politische Gründe	9
4.5.	Familiäre Gründe	10
5.	Ausblick	11

1. Einleitung

In der aktuellen politischen Diskussion ist erneut die Forderung nach der Schaffung eines **Einwanderungsgesetzes** gestellt worden. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die geltenden Regelungen zur Einwanderung von Ausländern nach Deutschland nicht bereits ausreichen bzw. ob sie die – je nach politischer Ausrichtung unterschiedlichen – Erwartungen an ein Einwanderungsgesetz konzeptionell bereits erfüllen. Je nach politischer Vorstellung bedarf es in dieser Diskussion also einer Vergewisserung darüber, ob über Begriffe oder über Konzepte gestritten wird. Zu diesem Zweck soll eine – überblicksartige – Bestandsaufnahme der relevanten ausländerrechtlichen Regelungen zur Einwanderung nach Deutschland erfolgen.

Die Frage, unter welchem Leitmotiv die ausländerrechtlichen Regelungen stehen, folgt nicht schon aus der Begriffswahl. So stehen die verschiedenen Begriffe der **Migration**, **Zuwanderung**, **Zuzug** und **Einwanderung** nicht für bestimmte – feststehende – Einwanderungskonzepte und können damit synonym gebraucht werden. Davon unabhängig sind den Begriffen jeweils unterschiedliche Konnotationen inhärent, die in der politischen Auseinandersetzung bedeutsam sind. In diesem Sinne bestehen Vorbehalte, Regelungen zur Einwanderung als Einwanderungsrecht oder Einwanderungsgesetz zu bezeichnen, da dieser Bezeichnung ggf. eine zu positive Haltung zur Einwanderung beigemessen werden könnte (Stichwort: Deutschland ist (k)ein Einwanderungsland).¹ Diese politischen Implikationen sollen für die vorliegende Ausarbeitung außen vor bleiben. Vielmehr wird hier **der Begriff der Einwanderung** in einem **neutralen** Sinn verwendet und als Oberbegriff für **alle Arten des Aufenthalts von Ausländern in Deutschland**, der mit dem **Ziel oder der Möglichkeit eines dauernden Aufenthalts** in Deutschland verbunden ist.²

2. Freizügigkeits- und Aufenthaltsgesetz

Das Einwanderungsrecht in Deutschland bestimmt sich nicht rein national, sondern ist in unions-, europa- und völkerrechtliche Rahmenbedingungen eingebunden.³ Einen besonders großen Einfluss auf das nationale Einwanderungsrecht übt das **Europäische Unionsrecht** aus, und zwar in zweifacher Hinsicht: zum einen bestimmt es die (Ein)-Wanderung von Unionsbürgern sowie ihrer drittstaatsangehörigen Familienangehörigen innerhalb des Unionsgebietes; darüber hinaus ist der Unionsgesetzgeber selbst Einwanderungsgesetzgeber, indem er über Kompetenzen zur Regelung von Einwanderung und Asyl verfügt, vgl. Art. 78 ff. AEUV.⁴

Die unionsrechtlichen Vorgaben prägen die **Grundstruktur** des nationalen Einwanderungsrechts. Die Unterscheidung zwischen (privilegierten) **Unionsbürgern** einerseits und **Drittstaatsangehörigen** andererseits ist grundlegend und kommt in der Trennung der jeweils anzuwendenden Gesetze zum

1 Zum „Signalwort >Einwanderung<“ Bast, Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung (2011), 6 f.

2 Regelungen zu Kurzaufenthalten in Deutschland bleiben im Folgenden daher unberücksichtigt.

3 Die europa- und völkerrechtlichen Vorgaben beziehen sich vor allem auf menschenrechtliche Aspekte der Einwanderung. So ist beispielsweise bei der Frage der Asylgewährung u.a. die Genfer Flüchtlingskonvention zu beachten oder bei der Frage des Familiennachzuges u.a. die Europäische Menschenrechtskonvention. Ausführlich dazu Bast (Fn. 1), 167 ff.

4 Bast (Fn. 1), 140 ff.

Ausdruck. So bestimmt sich die Einwanderung der Unionsbürger nach dem **Freizügigkeitsgesetz/EU** (FreizügG/EU) und die Einwanderung der Drittstaatsangehörigen nach dem **Aufenthaltsgesetz** (AufenthG). Eine weitere Gruppe bilden diejenigen Drittstaatsangehörigen, die aus mit der EU **assoziierten** Staaten kommen und einen privilegierten Status haben.

3. Unionsbürger

Nach Art. 21 Abs. 1 AEUV hat jeder Unionsbürger das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten vorbehaltlich der in den Verträgen und in den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen frei zu bewegen und aufzuhalten.

3.1. Aufenthalt/Dauerhaufenthalt

Das FreizügG/EU⁵ regelt den Aufenthalt und den Daueraufenthalt der Unionsbürger. Weitere Vorschriften über die Berechtigung zur Aufnahme einer abhängigen **Beschäftigung** oder einer **selbständigen Tätigkeit** sind nicht erforderlich, sondern folgen unmittelbar aus dem Unionsrecht (Arbeitnehmerfreizügigkeit, Niederlassungs- und Dienstleitungsfreiheit).

Aufenthaltsberechtigt sind die Unionsbürger nach § 2 Abs. 1 FreizügG/EU, wenn sie nach § 2 Abs. 2 FreizügG/EU freizügigkeitsberechtigt sind. Die **Freizügigkeitsberechtigung** folgt aus § 2 Abs. 2 FreizügG/EU und umfasst unter anderem:

- Nr. 1: Unionsbürger, die sich als Arbeitnehmer oder zur Berufsausbildung aufhalten wollen
- Nr. 1a: Unionsbürger, die sich zur Arbeitsuche aufhalten, für bis zu sechs Monate und darüber hinaus nur, solange sie nachweisen können, dass sie weiterhin Arbeit suchen und begründete Aussicht haben, eingestellt zu werden
- Nr. 2: Unionsbürger, wenn sie zur Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit berechtigt sind
- (...)
- Nr. 5: nicht erwerbstätige Unionsbürger
- (...)

Hervorzuheben ist, dass **nicht erwerbstätige** Unionsbürger dann freizügigkeitsberechtigt sind, wenn sie **über ausreichenden Krankenversicherungsschutz** und **ausreichende Existenzmittel** verfügen, § 4 FreizügG/EU.

Unter bestimmten Voraussetzungen, in der Regel nach fünfjährigem ständigen und rechtmäßigen Aufenthalt im Bundesgebiet, wandelt sich das Aufenthaltsrecht in ein Daueraufenthaltsrecht (§ 4a FreizügG/EU), das das Vorliegen der Freizügigkeitsberechtigung (§ 2 Abs. 2 FreizügG/EU) nicht mehr voraussetzt.

5 Zur Entwicklung des Freizügigkeitsgesetzes Brinkmann, Zehn Jahre Freizügigkeitsgesetz, ZAR 2014, 13 ff.

3.2. Familienangehörige

Die (drittstaatsangehörigen) Familienangehörigen verfügen über kein originäres Freizügigkeitsrecht, aber sie partizipieren am Aufenthaltsstatus des Unionsbürgers.⁶ Nach § 3 FreizügG/EU können Familienangehörige (u.a. Ehegatten, Lebenspartner und Kinder, § 3 Abs. 2 FreizügG/EU) den Unionsbürger begleiten oder ihm nachziehen. Nach in der Regel fünfjährigem gemeinsamem Aufenthalt mit dem Unionsbürger steht ihnen – wie den Unionsbürgern – das Daueraufenthaltsrecht gemäß § 4a Abs. 1 S. 2 FreizügG/EU zu.

Besondere Anforderungen an die soziale Integration bestehen gegenüber Familienangehörigen von Unionsbürgern nicht. § 11 Abs. 1 FreizügG/EU verweist nur auf die Anwendung des § 44 Abs. 4 AufenthG, der eine Teilnahme an einem Integrationskurs bei freien Kapazitäten zulässt, aber nicht zur Teilnahme verpflichtet.

3.3. Assoziationsrecht

Einen den Unionsbürgern gleichgestellten oder angenäherten Status haben die Drittstaatsangehörigen, die aus Staaten kommen, die mit der EU ein Assoziationsabkommen abgeschlossen haben. So sind die Staatsangehörigen der EWR-Staaten (Island, Liechtenstein, Norwegen) sowie ihre Familienangehörigen nach § 12 FreizügG/EU den Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen aufenthaltsrechtlich gleichgestellt. Die Rechte anderer assoziierter Drittstaatsangehöriger folgen aus dem jeweiligen Assoziationsrecht.⁷

4. Drittstaatsangehörige

4.1. Aufenthaltsw Zwecke und Aufenthaltstitel

Die Regelungen des Aufenthaltsg zur Einwanderung von Drittstaatsangehörigen lassen sich nach den aufenthaltsberechtigenden **Zwecken** sowie nach den zu erreichenden **Aufenthaltstiteln** ordnen.

Das Aufenthaltsg sieht im Einzelnen folgende **Aufenthaltszwecke** vor:

- Ausbildung (§ 16 f. AufenthG)
- Erwerbstätigkeit (§ 18 ff. AufenthG)
- völkerrechtliche, humanitäre oder politische Gründe (§§ 22 ff. AufenthG)
- familiäre Gründe (§§ 27 ff. AufenthG).

Insoweit kann man von Arbeits-/Ausbildungs-, Flucht- und Familienmigration sprechen.⁸

6 Vgl. dazu auch die sog. Freizügigkeitsrichtlinie der EU, RL 2003/86/EU.

7 Zum EU-Assoziationsrecht siehe Kurzidem, Aufenthaltsrecht nach EU-Assoziationsrecht, in: Kluth/Hund/Maaßen (Hrsg.), Zuwanderungsrecht (2008), § 7, 578 ff. Zu den Abkommen mit der Schweiz und der Türkei vgl. auch [REDACTED] Erläuterung der verschiedenen Aufenthaltstitel aus dem Aufenthaltsgesetz sowie weiterer Aufenthaltsrechte, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (WD 3 - 3000 - 251/14), 9.

8 Vgl. Bast (Fn. 1), 217.

Die Einteilung nach den **Aufenthaltstiteln** erfasst die **Qualität des Aufenthaltsstatus**. Bezüglich der Aufenthaltstitel ist zwischen **befristeten** Aufenthaltstiteln (Aufenthaltserlaubnis, § 7 AufenthG und Blaue Karte, § 19a AufenthG) und **unbefristeten** Aufenthaltstiteln (Niederlassungserlaubnis, § 9 AufenthG und Daueraufenthalt-EU, § 9a AufenthG) zu unterscheiden, wobei jeweils zu berücksichtigen ist, ob und inwieweit diese Aufenthaltstitel mit **Folgerechten** (Beschäftigungserlaubnis, Familiennachzug) verbunden sind. Besonders wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass die befristeten Aufenthaltstitel keinen starren Charakter haben, sondern eine **Entwicklung** zu einem unbefristeten Aufenthaltsstatus zulassen. Die Regelungen des AufenthG enthalten damit verschiedene „**Einwanderungschancen**“, die letztlich in ein dauerndes und voraussetzungsloses Aufenthaltsrecht münden können.⁹ Voraussetzung für den Statuswechsel und letztlich für eine dauerhafte und voraussetzungslose Einwanderung ist das Gelingen der wirtschaftlichen und sozialen Integration. Das AufenthG knüpft dementsprechend die Verbesserung des Aufenthaltstitels daran, dass bestimmte **Integrationserwartungen** (z.B. Sprachkenntnisse, wirtschaftliche Unabhängigkeit) erfüllt werden, vgl. §§ 9 Abs. 2-4, 9a Abs. 2 AufenthG.¹⁰

Die konkreten Aufenthaltsvoraussetzungen sollen im Folgenden anhand der jeweiligen **Aufenthaltszwecke** dargestellt werden. Dabei werden die jeweils zu erlangenden Aufenthaltstitel einschließlich der Folgerechte berücksichtigt.

4.2. Ausbildung

Nach § 16 AufenthG kann eine **Aufenthaltserlaubnis** zum Zweck des Studiums, zur Teilnahme an Sprachkursen und ausnahmsweise für den Schulbesuch erteilt werden. Die Aufenthaltserlaubnis ist ein befristeter Aufenthaltstitel (§ 7 Abs. 1 AufenthG) und wird im Fall des **Studiums** zunächst für ein oder höchstens zwei Jahre erteilt, § 16 Abs. 1 AufenthG. Die Möglichkeit zur Aufnahme einer – begrenzten – **Beschäftigung** (120 Tage pro Jahr) folgt aus den §§ 4 Abs. 2 S. 1, 16 Abs. 3 AufenthG. Der Aufenthaltsstatus endet aber nicht zwingend mit der Absolvierung des Studiums. Vielmehr besteht die Möglichkeit einer verlängerten Aufenthaltserlaubnis zur **anschließenden Arbeitsplatzsuche**, § 16 Abs. 4 AufenthG. Darin wird das „Eigeninteresse an der Erschließung einer **Rekrutierungsreserve** qualifizierter, in Deutschland ausgebildeter Arbeitnehmer“ gesehen.¹¹ Gelingt die Anschlussbeschäftigung, kommt nach § 18b AufenthG ein dauerhafter Aufenthalt in Form der Niederlassungserlaubnis in Betracht.

In ähnlicher Weise regelt § 17 AufenthG die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der betrieblichen Aus- und Weiterbildung. Insoweit ist die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit erforderlich, § 17 Abs. 1 AufenthG.¹²

9 Ausführlich zu den „gestuften Eröffnung von Einwanderungschancen“ Bast (Fn. 1), 220 ff.

10 Die Angebote zur Unterstützung der Integration sind in den §§ 43 ff. AufenthG geregelt und sind z.T. verpflichtend, § 44a AufenthG.

11 Hailbronner, Ausländerrecht (Loseblatt-Slg., Stand: 2013), Rn. 1 zu § 16 AufenthG (Herv. nicht im Original).

12 Eingehend zum Zustimmungserfordernis und zum Zustimmungsverfahren Breidenbach/Neundorf, Arbeitsmarktzugangsrechte von Drittstaatsangehörigen unter Berücksichtigung von Neuerungen in der Gesetzgebung und Rechtsprechung, ZAR 2014, 227 ff.

4.3. Erwerbstätigkeit

Zur Aufnahme einer **abhängigen** oder **selbständigen** Erwerbstätigkeit können nach den §§ 18 ff. AufenthG **befristete** und **unbefristete** Aufenthaltserlaubnisse erteilt werden. Gesondert geregelt ist der Aufenthalt zu Forschungszwecken nach § 20 AufenthG, der strengen Anforderungen unterliegt, u.a., dass sich die Forschungseinrichtungen zur Übernahme der Lebenshaltungskosten bereit erklären, § 20 Abs. 1 Nr. 2a) AufenthG.

Die Aufnahme einer **selbständigen** Erwerbstätigkeit setzt im Wesentlichen voraus, dass die Tätigkeit im wirtschaftlichen Interesse der Bundesrepublik liegt und finanziell durch Eigenkapital oder eine Kreditzusage abgesichert ist, § 21 Abs. 1 AufenthG. Erleichterte Bedingungen gelten für **qualifizierte** Ausländer, § 20 Abs. 2a AufenthG.

Die weiteren Aufenthaltstitel zur Aufnahme einer **abhängigen** Beschäftigung sind maßgeblich bestimmt durch die **Qualifikation** der Ausländer. Allgemein kann man sagen, je höher die Qualifikation, desto größer sind die Chancen auf den Erhalt eines unbefristeten Aufenthaltstitels. Nach § 19 AufenthG kann beispielsweise einem **hoch qualifizierten Ausländer** (Wissenschaftlicher oder Lehrpersonen in herausgehobener Position) in besonderen Fällen bereits bei der erstmaligen Erteilung eines Aufenthaltstitels eine Niederlassungserlaubnis, also ein unbefristeter Aufenthaltstitel gewährt werden, wenn die Integration und der Lebensunterhalt gesichert sind.¹³ Bei **Fehlen einer qualifizierten** Berufsausbildung darf andererseits eine Aufenthaltserlaubnis nur erteilt werden, wenn „dies durch zwischenstaatliche Vereinbarung bestimmt ist oder wenn auf Grund einer Rechtsverordnung nach § 42 die Erteilung der Zustimmung zu einer Aufenthaltserlaubnis für diese Beschäftigung zulässig ist“, § 18 Abs. 3 AufenthG.¹⁴

Qualifizierten Ausländern kann schon zur **Arbeitsplatzsuche** eine befristete Aufenthaltserlaubnis für bis zu sechs Monate erteilt werden, wenn der Lebensunterhalt gesichert ist, § 18c AufenthG. Dabei berechtigt die Aufenthaltserlaubnis nur zur Suche einer der Qualifikation entsprechenden Tätigkeit, aber nicht schon zur Erwerbstätigkeit selbst.

Die (befristete) Aufenthaltserlaubnis zur Aufnahme der Erwerbstätigkeit setzt sodann voraus, dass die **Bundesagentur für Arbeit der Ausländerbeschäftigung zustimmt**.¹⁵ Vom Zustimmungserfordernis gibt es aber auch durch Rechtsverordnung bestimmte oder aus zwischenstaatlichen Vereinbarungen hervorgehende Ausnahmen, § 18 Abs. 2, 4 AufenthG. Die Aufenthaltserlaubnis darf darüber hinaus nur erteilt werden, wenn ein **konkretes Arbeitsplatzangebot** vorliegt, § 18 Abs. 5 AufenthG.

13 Vgl. Hailbronner, Ausländerrecht (Loseblatt-Slg., Stand: 2013), Rn. 1 ff. zu § 19 AufenthG.

14 Rechtsverordnung in diesem Sinn ist die Verordnung über die Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern vom 6. Juni 2013 (BeschVO).

15 Zu beachten ist dabei, dass die Beschäftigung nur in einer nach der BeschVO zugelassenen Berufsgruppe erfolgen darf, § 18 Abs. 4 S. 1 AufenthG. Zur insoweit relevanten Ausgestaltung der BeschVO siehe Breidenbach/Neundorff (Fn. 12), 227, 234 ff.

Die Bedeutung der **Qualifikation** für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis zeigt sich an zwei weiteren Fallgruppen. Zum einen kann die Qualifikation auch den sog. **Geduldeten** zu einem besseren Aufenthaltsstatus verhelfen. Geduldete verfügen nämlich nicht über einen Aufenthaltstitel, sondern befinden sich lediglich in der Aussetzung ihrer Abschiebung, § 60a AufenthG. Über eine Beschäftigungsaufnahme können qualifizierte Geduldete unter bestimmten Voraussetzungen, u.a. bei ausreichenden Deutschkenntnissen, eine Aufenthaltserlaubnis und damit einen befristeten Aufenthaltstitel erlangen, § 18a AufenthG. Darüber hinaus ist die Qualifikation bedeutend für die Erteilung der **Blauen Karte EU**. Die blaue Karte EU ist eine befristete Aufenthaltserlaubnis, die unter bestimmten Voraussetzungen qualifizierten Ausländern für zunächst vier Jahre gewährt wird, § 19a AufenthG.¹⁶ Die Voraussetzungen für die Erteilung der Blauen Karte sind einerseits strenger als die Voraussetzungen für die Gewährung der Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Beschäftigung nach § 18 AufenthG, z.B. hinsichtlich der Aussicht auf ein bestimmtes Mindesteinkommen, § 19a Abs. 1 Nr. 3 AufenthG, andererseits liegt die Erteilung der Blauen Karte bei Vorliegen der Voraussetzungen - im Gegensatz zu § 18 AufenthG - nicht im Ermessen der Behörde (§ 19a Abs. 1: „...wird...erteilt.“). Zudem erleichtert die Blaue Karte den Zugang zum dauernden Aufenthalt; nach § 19a Abs. 6 AufenthG haben Inhaber einer Blauen Karte unter bestimmten Voraussetzungen schon nach 33 Monaten - und nicht wie bei den §§ 9, 9a AufenthG nach fünf Jahren - einen Anspruch auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis.

4.4. Völkerrechtliche, humanitäre oder politische Gründe

Die §§ 22 ff. AufenthG regeln den Aufenthalt aus völkerrechtlichen, humanitären und politischen Gründen. Der in diesen Fällen durch Aufenthaltserlaubnis zunächst befristet gewährte Aufenthalt (längstens 3 Jahre, § 26 Abs. 1 AufenthG) kann für Asylberechtigte und Flüchtlinge schon nach drei Jahren und ohne weitere Integrationsanforderungen in einen dauernden Aufenthaltstitel, einer Niederlassungserlaubnis, münden, § 26 Abs. 3 AufenthG.¹⁷ Im Übrigen kommt eine Niederlassungserlaubnis nach sieben Jahren in Betracht, § 26 Abs. 4 AufenthG.

Von den aus völkerrechtlichen, humanitären und politischen Gründen aufenthaltsberechtigten Ausländern sind die **Asylberechtigten, Flüchtlinge und subsidiär Schutzbedürftigen** hervorzuheben. Ihnen *muss* im Fall ihrer Anerkennung eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, § 25 Abs. 1 und 2 AufenthG. Diese Aufenthaltserlaubnis berechtigt zur Ausübung einer **Erwerbstätigkeit**.

Komplizierter gestalten sich der Aufenthaltsstatus und eine mögliche Beschäftigungsbefugnis bei den **Asylbewerbern** und bei den sog. **Geduldeten**. Asylbewerber haben den Aufenthaltsstatus der Aufenthaltsgestattung, § 55 Abs. 1 S. 1 AsylVfG, der kein Aufenthaltstitel im Sinne des § 4 Abs. 1 AufenthG darstellt und demzufolge nach § 4 Abs. 3 AufenthG auch keine Beschäftigung zulässt. Abweichend hiervon regelt aber § 61 Abs. 2 AsylVfG, dass die Ausübung einer Beschäftigung erlaubt werden kann, und zwar nach jüngster Gesetzesänderung bereits nach drei Monaten und nicht

16 Insofern wurde die sog. Hochqualifizierten-Richtlinie der EU umgesetzt, RL 2009/50/EG. Siehe dazu auch Sußmann, in: Renner/Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht (10. Auflage 2013), Rn. 4 ff. zu § 19a AufenthG.

17 Durch die Ausnahmeregelung in § 8 Abs. 4 AufenthG entfällt die Pflicht zum Nachweis von Integrationsbemühungen nach § 8 Abs. 3 AufenthG, siehe auch Dienelt, in: Renner/Bergmann/Dienelt (Fn. 16), Rn. 19 zu § 26 AufenthG.

mehr nach neun Monaten Aufenthalt im Bundesgebiet. Die Zustimmungspflicht bzw. die Entbehrlichkeit der Zustimmung durch die Bundesagentur für Arbeit ist in der Beschäftigungsverordnung (BeschVO) geregelt.¹⁸ Eine ähnliche Problematik trifft die geduldeten Ausländer. Auch sie verfügen über keinen Aufenthaltstitel nach § 4 Abs. 1 AufenthG, sondern werden in Aussetzung ihrer Abschiebung geduldet, § 60a AufenthG. Die Ausnahmen vom grundsätzlich fehlenden Zugang zum Arbeitsmarkt sind in der Beschäftigungsverordnung geregelt. Nach § 32 BeschVO kann Geduldeten die Beschäftigung gestattet werden; unter bestimmten näher geregelten Voraussetzungen ist dabei die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit entbehrlich.¹⁹

4.5. Familiäre Gründe

Der Familiennachzug von Drittstaatsangehörigen ist in den §§ 27 ff. AufenthG geregelt. Beim Familiennachzug stellen sich insbesondere Fragen zu den Anforderungen an die **familiäre Bindung**, an die **Art des Aufenthaltstitels** des Ausländers, der zum Familiennachzug berechtigt, sowie die Möglichkeit des nachgezogenen Familienmitglieds, einen **unabhängigen Aufenthaltstitel** zu erlangen. Unproblematisch ist der Zugang zum Arbeitsmarkt. Nach § 27 Abs. 5 AufenthG berechtigen die zum Familiennachzug gewährten Aufenthaltstitel zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit.

Nach § 27 Abs. 1a AufenthG wird ein Familiennachzug in den Fällen der sog. **Scheinehe** (Nr. 1) oder **Zwangsehe** (Nr. 2) nicht zugelassen. In den Fällen der Lebenspartnerschaft ist der Familiennachzug ausdrücklich möglich, § 27 Abs. 2 AufenthG.

Die weiteren Voraussetzungen des Familiennachzugs hängen davon ab, ob der Familiennachzug zu **Deutschen** oder zu **Ausländern** erfolgen soll. Der Familiennachzug zu deutschen Staatsangehörigen richtet sich nach § 28 AufenthG. Nach § 28 Abs. 2 AufenthG ist dem nachgezogenen Ausländer in der Regel nach **drei Jahren** eine Niederlassungserlaubnis, also ein unbefristeter Aufenthaltstitel zu erteilen, wenn die familiäre Lebensgemeinschaft fortbesteht, kein Ausweisungsgrund vorliegt und er über ausreichende Deutschkenntnisse verfügt.

Der Familiennachzug zu Ausländern ist von der **Art und der Dauer** des Aufenthaltstitels des Ausländers abhängig. Grundsätzlich kommen alle befristeten und unbefristeten Aufenthaltstitel des Ausländers für den Familiennachzug in Betracht, § 29 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG (einschließlich der Aufenthaltserlaubnis eines Asylberechtigten). Zu beachten sind aber gesondert geregelte Ausnahmen, z.B. hinsichtlich „nur“ geduldeter Ausländer (§ 29 Abs. 3 S. 3 AufenthG), die einen Familiennachzug ausschließen. Der Familiennachzug wird durch eine Aufenthaltserlaubnis gewährt, deren Befristungsdauer an die Dauer des Aufenthaltstitels des Ausländers gebunden ist, § 27 Abs. 4 AufenthG. Weiterhin setzt der Familiennachzug gewisse **Integrationsanforderungen** voraus. Grundsätzlich müssen sich Ehegatten auf einfache Art in deutscher Sprache verständigen können, § 30 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG; bei minderjährigen Kindern sind Sprachkenntnisse erst erforderlich, wenn sie zum Zeitpunkt des Familiennachzugs bereits das 16. Lebensjahr vollendet haben, § 32 Abs. 2 AufenthG.

18 Ausführlich dazu [REDACTED], Erwerbstätigkeit von Drittstaatsangehörigen in der Bundesrepublik, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (WD 3 - 3000 - 003/15), 8 ff.

19 Vgl. [REDACTED] (Fn. 13), 11 ff.

Die Erlangung eines unbefristeten Aufenthaltstitels richtet sich für Ehegatten nach § 31 AufenthG und für Kinder nach § 35 AufenthG. Die nachgezogenen Kinder von aufenthaltsberechtigten Ausländern können nach § 35 AufenthG eine Niederlassungserlaubnis (§ 9 AufenthG), also einen unbefristeten Aufenthaltstitel erhalten und unterliegen dabei gegenüber den grundsätzlichen Anforderungen aus § 9 Abs. 2 AufenthG - je nach Alter - erleichterten Voraussetzungen, vgl. § 35 Abs. 1 AufenthG. So müssen beispielsweise minderjährige Ausländer lediglich vorweisen, dass sie bis zur Vollendung des 16. Lebensjahres seit fünf Jahren im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis waren. Die Ehegatten hingegen können einen eigenständigen dauerhaften Aufenthaltstitel (Niederlassungserlaubnis) grundsätzlich nur erlangen, wenn sie die allgemeinen Voraussetzungen nach den §§ 5, 9 AufenthG erfüllen. Diese setzen insbesondere die Sicherung des Lebensunterhalts sowie ausreichende Deutschkenntnisse voraus.²⁰

5. Ausblick

Die Einwanderung der **Unionsbürger** und ihrer Familienangehörigen ist unionsrechtlich determiniert und enthält angesichts des Vorrangs des Unionsrechts nur begrenzte Räume für nationale Steuerung. So dürfte sich die Diskussion um mögliche konzeptionelle Änderungen des Einwanderungsrechts primär auf die Einwanderung von **Drittstaatsangehörigen** beziehen. Insofern wären Änderungen/Konkretisierungen der **Einwanderungsziele**²¹ sowie der **Instrumente** der Einwanderungssteuerung denkbar. Für letztere dient nicht selten das sog. kanadische Punktesystem als Vorbild.²² So hat beispielsweise Österreich 2011 die sog. Rot-Weiß-Rot-Karte (RWR-Karte) eingeführt, die Elemente eines Punktesystems enthält.²³ Unabhängig von den jeweils favorisierten Einwanderungszielen und -instrumenten sind auch bei den Regelungen zur Einwanderung von Drittstaatsangehörigen neben den verfassungsrechtlichen Vorgaben die europa- und völkerrechtlichen Rahmenbedingungen zu beachten.

20 Hailbronner, Ausländerrecht (Loseblatt-Slg., Stand: 2011), Rn. 42 zu § 31 AufenthG.

21 Zum Fehlen konkreter Steuerungsziele (z.B. in Form von Quoten oder Immigrationsprofilen) im AufenthG vgl. Bast (Fn.1), 32 f.

22 Vgl. [REDACTED], Das Punktesystem zur Bewertung von Zuwanderungsanträgen in Kanada, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (WD 3 - 3000 - 148/14). Siehe aber auch zur Einwanderung nach Australien und in die USA [REDACTED], Einwanderung und Asyl in den USA, Kanada und Australien, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (WD 3 - 3000 - 011/15).

23 Kreuzhuber, Arbeitsmigration nach Österreich - Eckpunkte und erste Erfahrungen zur Rot-Weiß-Karte, ZAR 2014, 13 ff., beschreibt die RWR-Karte als „Hybridmodell“, in dem humankapitalorientierte (Punktesystem) und arbeitgeberbezogene (Erfordernis Arbeitsplatzangebot) Steuerungselemente kombiniert werden“.