



**Workshop des Gesprächskreises Migration und Integration  
der Friedrich-Ebert-Stiftung  
27. Mai 2002 in Berlin**

**Umsetzung des Zuwanderungs- und  
Integrationsgesetzes**

**Inhalt**

**Begrüßung**

Dr. Ursula Mehrländer

*Leiterin der Abteilung Arbeit und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung*

**Thema 1: Arbeitsmigration**

MR'in Bettina Schattat

*Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung*

**Thema 2: Integration**

Uta Saumweber-Meyer

*Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, Nürnberg*

**Thema 3: Flüchtlinge**

MR Frank Mengel

*Bundesministerium des Innern*

## **Begrüßung**

Dr. Ursula Mehrländer

*Leiterin der Abteilung Arbeit und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung*

Lieber Ludwig Stiegler,  
liebe Abgeordnete des Deutschen Bundestages,  
sehr geehrte Damen und Herren,  
liebe Kolleginnen und Kollegen,

zu unserem heutigen Gesprächskreis Migration und Integration begrüße ich Sie sehr herzlich. Zunächst möchte ich mich bei Ihnen bedanken, dass Sie sich die Zeit genommen haben, zu uns zu kommen, um mit uns zu diskutieren. Wie Sie unserer Einladung entnehmen konnten, haben wir diesmal einen begrenzten Teilnehmerkreis eingeladen. Dass trotzdem so viele von Ihnen den Weg nach Berlin gefunden haben, zeigt uns die hohe Aktualität unseres heutigen Themas.

Wir wollen uns mit der Frage beschäftigen, welche Konsequenzen die Verabschiedung des Zuwanderungs- und Integrationsgesetzes hat. Viele von uns verfolgen seit langem die Ausländer- und Migrationspolitik. Oft genug beklagten wir die schleppe und sehr zögerliche Vorgehensweise bei der Weiterentwicklung unserer Ausländerpolitik hin zu einer modernen Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik. Ich denke, ich spreche auch in Ihrem Namen, wenn ich feststelle, dass diese Entwicklung in den letzten vier Jahre an Dynamik gewonnen hat. Wer hätte damals voraussagen gewagt, dass zum Ende dieser Legislaturperiode ein neues Einwanderungs- und Integrationsgesetz von Bundestag und Bundesrat verabschiedet wird. Die sehr intensiven Diskussionen in den letzten beiden Jahren haben gezeigt, dass in unserer Gesellschaft der Wille verankert ist, in diesem Politikbereich einen Perspektivwechsel herbeizuführen.

Die rot-grüne Bundesregierung, aber auch die sie tragenden Parteien von SPD und Bündnis 90/Die Grünen, haben mit großer Intensität und Ernsthaftigkeit an diesem Projekt gearbeitet. Günther Schultze und ich hatten Gelegenheit, in der Querschnittsarbeitsgruppe der SPD-Bundestagsfraktion unter der Leitung von Ludwig Stiegler mitzuarbeiten. Uns beeindruckte die Dichte der dort erarbeiteten inhaltlichen

Positionen und das Ringen um einen tragfähigen Kompromiss bei auseinanderliegenden Standpunkten. Ich denke, dass die Leitung dieser Arbeitsgruppe durch Ludwig Stiegler wesentlich dazu beigetragen hat, eine solide Arbeitsgrundlage der SPD-Bundestagsfraktion zu diesem Themengebiet zu verabschieden.

Ich muss vor Ihnen nicht im Einzelnen auf die Diskussionen und Entscheidungsprozesse um dieses Gesetz in den letzten Monaten eingehen. Sie alle haben dies verfolgen können. Zur Zeit liegt das Gesetz Bundespräsident Rau zur Unterschrift vor. Er hat zu entscheiden, ob das Gesetzgebungsverfahren dem Grundgesetz entspricht oder nicht. Hierzu gibt es verschiedene Rechtsauffassungen, die zur Zeit geprüft werden. Auch die weitere Vorgehensweise der Opposition ist nicht eindeutig erkennbar. Wird das Zuwanderungs- und Integrationsgesetz zu einem Wahlkampfthema? Geht die Opposition bei Unterschrift durch Bundespräsident Rau vor das Bundesverfassungsgericht?

Nach meiner Einschätzung wird das Thema Zuwanderung und Integration zu einem Wahlkampfthema werden. Damit stellt sich die Frage, wie wir in der Bevölkerung für Akzeptanz für das neue Gesetz werben können. Dies ist keine leichte Aufgabe, und das Zustandekommen der Entscheidung im Bundesrat macht es auch nicht leichter. Außerdem muss bedacht werden, dass die öffentliche Diskussion und die „herrschende Meinung“ in den vergangenen Jahrzehnten vom Paradigma geprägt war „Deutschland ist kein Einwanderungsland“. Neben einer weit verbreiteten Unkenntnis über die tatsächlichen Inhalte des Gesetzes existieren in weiten Teilen der Bevölkerung Ängste gegenüber Einwanderern. Unsicherheiten über die eigene berufliche und soziale Zukunft können zu Ausgrenzungsmechanismen gegenüber Fremden und Zuwanderern führen. Es ist eine schwierige Gratwanderung, einerseits diese Ängste und Sorgen ernst zu nehmen und gleichzeitig für eine neue Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik zu werben.

Die Bezeichnung unserer heutigen Veranstaltung als „Workshop“ trifft genau den Zustand, in dem sich das Projekt „Zuwanderungs- und Integrationsgesetz“ zur Zeit befindet. Nach seiner Verabschiedung im Deutschen Bundestag arbeiten verschiedene Ministerien und Ämter an der Umsetzung des Gesetzes. Der „Schwebezustand“ macht auch den Wohlfahrtsverbänden und weiteren Trägern der sozialen Arbeit Sorge, da ihnen die Planungsgrundlagen für ihre Angebote fehlen.

Wir haben Sie eingeladen, um mit Ihnen über die laufenden Arbeiten zu sprechen. Erwarten Sie bitte deshalb keine fertigen Konzepte. Einiges muss fragmentarisch und

offen bleiben. Falls Bundespräsident Rau das Gesetz unterschreibt, müssen jedoch schnell Handreichungen für die Praxis vorliegen.

Ich darf mich an dieser Stelle sehr herzlich bei den Referentinnen und Referenten bedanken, die uns trotz dieser für die Verwaltungen etwas prekären Situation über den Stand der Arbeiten informieren werden. Mein besonderer Dank gilt Ludwig Stiegler, MdB, Stellv. Fraktionsvorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion, der uns über die aktuelle Situation betr. des Gesetzes informieren wird.

Der Gesprächskreis Migration und Integration der Friedrich-Ebert-Stiftung hat es sich zur Aufgabe gemacht, den Dialog zwischen Politikern, Praktikern und den Experten in Verwaltungen und gesellschaftlichen Organisationen zu unterstützen. Auch unsere heutige Veranstaltung soll diesem Ziel dienen.

Die Moderation des heutigen Workshops übernimmt mein Kollege Günther Schultze. Ich übergebe ihm nun das Wort.

## Baustelle Zuwanderungs- und Integrationsgesetz

### **Thema 1: Arbeitsmigration**

MR'in Bettina Schattat

*Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung*

#### **I. Einordnung**

Ausländische Arbeitskräfte hat es in der Geschichte Deutschlands immer wieder gegeben. Bekanntes Beispiel sind die Polen im Ruhrbergbau im 19. ahrhundert. Es gab sogar eine Phase der Rekrutierung von ausländischen Zwangsarbeitern für die Kriegswirtschaft und schließlich in den 60er Jahren die Anwerbung von Gastarbeitern vor allem aus den Mittelmeerländern.

Der Anwerbestopp 1973 bedeutete keineswegs das Ende einer Anwerbung. Vor allem in den achtziger und neunziger Jahren wurde er gerade von jenen hunderttausendfach durchlöchert, die ihn jetzt in der Auseinandersetzung über das Zuwanderungsgesetz wie eine Monstranz vor sich her tragen.

In der Ära Kohl kamen neben Saisonarbeitskräften für Landwirtschaft und Gastronomie zahlreiche Werkvertragsarbeitnehmer, die zum überwiegenden Teil in der Bauwirtschaft tätig waren. Es kamen auch Monteure, Spezialitätenköche, Schausteller, Au-pairs, Praktikanten, Lehrkräfte, Fachkräfte international tätiger Konzerne, Hausangestellte, Wissenschaftler, Krankenschwestern, Fotomodelle und Dressmen, Künstler und Artisten, ohne dass die Aufzählung abgeschlossen wäre. Und für jeden dieser Ausnahmetatbestände wurde eine neue Ausnahmeregel geschaffen.

Auf diese Weise entstand ein unübersichtliches Geflecht untergesetzlicher Regelwerke wie die „Arbeitsgenehmigungsverordnung“ und die „Anwerbestoppausnahmereverordnung“.

Hinzu kamen als aufenthaltsrechtliche Parallelregelung die „Arbeitsaufenthaltsverordnung“ sowie eine Fülle von Durchführungsverordnungen, Verwaltungsanweisungen und Dienstanweisungen der Bundesanstalt für Arbeit.

Gleichwohl wurde der Anwerbestopp förmlich aufrecht erhalten. Damit wurde auch die Selbsttäuschung verteidigt, wir seien kein Einwanderungsland - jenseits der Re-

alität. Das war Prinzipientreue wider besseres Wissen. Und auch heute sind es unionsregierte Länder, die uns zu neuen Ausnahmen – z. B. für Pflegekräfte - auffordern. Während sie gegen das Zuwanderungsgesetz öffentlich Stimmung machen, setzen sie sich unter der Hand dafür ein, das BMA möge Regelungen daraus vorab in Kraft setzen.

Die Erkenntnis, dass in einer globalisierten Welt längst der Wettbewerb um die besten Köpfe entbrannt war, und die damit verbundene Einführung der Green Card eröffnete einen Bewusstseinswandel. Wir brauchen ein klares Gesetz, das hinreichend flexibel ist. Es muss einfachere Verfahren eröffnen und für die betroffenen Unternehmen und Arbeitskräfte durchschaubar sein. Es muss für Menschen, die wir dringend benötigen, attraktive Bedingungen bieten.

Aber es muss vor allem der Tatsache Rechnung tragen, dass angesichts der hohen Arbeitslosigkeit in Deutschland ein absoluter Vorrang für alle Arbeitssuchenden auf dem inländischen Arbeitsmarkt besteht. Die rechtliche Absicherung dieses Prinzips ist eine zentrale Bestimmung in den neuen Regelungen. Gleichzeitig müssen in der Politik und in der Wirtschaft Maßnahmen im Vordergrund stehen, die dazu beitragen, die hier lebenden Arbeitssuchenden für den Arbeitsmarkt fit zu machen. Dabei geht es um:

- Schnelle Vermittlung
- Qualifizierung der Arbeitslosen, denn etwa die Hälfte von ihnen ist nicht oder unzureichend ausgebildet; (das ist die Erklärung dafür, weshalb trotz der vielen Arbeitslosen die Unternehmen keine Fachkräfte finden)
- Steigerung der Erwerbstätigkeit von Frauen;
- Bereitschaft, auch Ältere weiterzubeschäftigen und einzustellen;
- vorausschauende Aus- und Weiterbildungsanstrengungen der Unternehmen;
- berufsbegleitende Fortbildung im Sinne lebenslangen Lernens;
- Straffung der Ausbildungszeiten.

Hier setzen das Job-AQTIV-Gesetz und die Reform der Bundesanstalt für Arbeit an. Es ist Eile geboten. Denn es gibt schon heute in einigen Bereichen einen dramatischen Fachkräftemangel, der zur Wachstumsbremse wird.

- Vor allem technologie- und wissensintensive Unternehmen haben Probleme, ausreichend Ingenieure, Informatiker und Mathematiker zu finden.

- Kleine Unternehmen leiden verstärkt unter Rekrutierungsschwierigkeiten und werden so in ihren wirtschaftlichen Aktivitäten gehemmt.

Das bedeutet: Jeder Unternehmer, der Fachkräfte händeringend sucht und nicht findet, kann Aufträge nicht annehmen. Innovationen und Investitionen werden behindert. Und wo Stellen nicht besetzt werden, fällt Kaufkraft und die damit verbundene Nachfrage aus.

Die Green Card-Regelung für Computer-Spezialisten hat eines sehr deutlich gezeigt: Wenn Experten zu uns kommen, die von den Unternehmen dringend gesucht werden und im Inland nicht verfügbar sind, dann tragen sie zum Wirtschaftswachstum und zur Schaffung von Arbeitsplätzen bei. Jeder Green Card-Inhaber schuf zwei bis drei zusätzliche Arbeitsplätze, die neu besetzt wurden. Mit jedem neu eingestellten Spezialisten entstanden neue Chancen für inländische Arbeitslose.

Aber wir können nicht für jede Lücke, die sich neu auftut, eine weitere gesonderte Green-Card-Regelung treffen. Das Zuwanderungsgesetz schafft eine allgemeine Regelung, die in solchen Fällen passgenaue Lösungen ermöglicht. Und das Zuwanderungsgesetz ist eine neue Grundlage dafür, dass wir auch dann sachgerecht agieren können, wenn die Bevölkerung und vor allem das Erwerbspersonenpotenzial zurückgeht. Das wird in zehn bis zwölf Jahren mit Sicherheit der Fall sein, selbst wenn wir alle einheimischen Potenziale ausgeschöpft haben.

## **II. Arbeitsmarktrelevante Kernpunkte des Zuwanderungsgesetzes**

Ich möchte einige Kernpunkte des Zuwanderungsgesetzes nennen, die für die Arbeitsmigration wichtig sind.

So wird die Zahl der Aufenthaltstitel auf zwei reduziert. Zukünftig wird es nur noch eine - befristete - Aufenthaltserlaubnis und eine - unbefristete - Niederlassungserlaubnis geben (sie ersetzen die bisherigen fünf Titel: Aufenthaltsbewilligung, Aufenthaltsbefugnis, die befristete oder unbefristete Aufenthaltserlaubnis und die Aufenthaltsberechtigung).

Eine Niederlassungserlaubnis kann frühestens nach 5 Jahren erworben werden und berechtigt zur unbeschränkten Erwerbstätigkeit. § 9 Aufenthaltsgesetz regelt dafür die allgemeinen Voraussetzungen. Für einen Arbeitnehmer ist beispielsweise regelmäßig erforderlich, dass er neben der Lebensunterhaltssicherung 60 Monate Pflichtbeiträge zur Rentenversicherung geleistet hat und über ausreichende Deutschkennt-

nisse verfügt. In bestimmten Fällen kann die Niederlassungserlaubnis auch ohne diese Voraussetzungen erteilt werden, das werde ich gleich noch erläutern.

Zur besseren Verständlichkeit orientiert sich das neue Aufenthaltsrecht nicht mehr an Aufenthaltstiteln sondern an Aufenthaltszwecken. So wird es Aufenthaltserlaubnisse

- zum Zweck der Ausbildung,
- der Erwerbstätigkeit,
- des Familiennachzugs
- oder aus humanitären Gründen geben.

Wichtig ist, dass das bisherige doppelte Genehmigungsverfahren, - wonach jeweils eine gesonderte Genehmigung für den Aufenthalt und die Arbeitsmöglichkeit erforderlich war - durch ein behördeninternes Zustimmungsverfahren ersetzt wird. Das heißt, Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung werden künftig in einem einzigen (Verwaltungs-)Akt als einheitlicher Aufenthaltstitel von den Ausländerämtern erteilt.

Der Ausländer braucht sich nicht mehr selbst um die Arbeitserlaubnis zu kümmern, das regelt das Ausländeramt direkt mit dem Arbeitsamt und holt von dort die Zustimmung ein.

Für den betroffenen ausländischen Antragsteller werden damit jedenfalls mehrere Anträge und Behördengänge erspart. Man nennt dies „one-stop-government“. Das ist eine ganz entscheidende Neuerung. Die bisherige Regelung mit den verschiedenen Aufenthaltstiteln und gesonderten Regelungen für die Arbeitsgenehmigung war nur noch für wenige Fachleute durchschaubar. Es wird daneben auch Fälle geben, in denen eine solche Zustimmung nicht erforderlich ist, etwa weil das Gesetz es schon vorsieht oder weil dies in einer Rechtsverordnung bestimmt wird, die noch vom Arbeitsministerium erlassen werden muss.

Für die Praxis ist dabei wichtig, dass künftig aus dem Aufenthaltstitel, den der Ausländer im Wege des „one-stop-government“ erhält, klar und eindeutig hervorgeht, ob und in welchem Umfang er erwerbstätig sein darf. Das Gesetz sagt hierzu wörtlich: „Jeder Aufenthaltstitel muss erkennen lassen, ob die Ausübung einer Erwerbstätigkeit erlaubt ist.“ (§ 4 Abs. 2 Satz 2 des Aufenthaltsgesetzes).

Insgesamt wird das Zuwanderungsrecht die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit flexibel halten, um der Arbeitsverwaltung alle arbeitsmarktlichen Steuerungsmöglichkeiten einzuräumen. Im Interesse der wirtschaftlichen Entwicklung Deutschlands werden



daher künftig klare rechtliche Rahmenbedingungen geschaffen, die je nach Arbeitsmarktsituation genutzt werden können.

### **III. Zulassung zum Zwecke der Erwerbstätigkeit nach dem neuen Aufenthaltsgesetz**

Ich möchte Ihnen jetzt die Regelungen genauer vorstellen:

Nach Artikel 1 des Zuwanderungsgesetzes, dem neuen Aufenthaltsgesetz, sind grundsätzlich vier mögliche Verfahren der Arbeitsmigration bzw. des Aufenthaltes „zum Zwecke der Erwerbstätigkeit“ zu unterscheiden:

#### **1. Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte**

Einem besonders hoch qualifizierten Ausländer kann sofort eine Niederlassungserlaubnis erteilt werden; er muss hierfür einen konkreten Arbeitsplatz nachweisen. Diesen Personen steht damit von Anfang an das mit der Niederlassungserlaubnis verbundene, umfassende Recht auf jede Art von Erwerbstätigkeit in Deutschland zu. Die Regelung in § 19 Aufenthaltsgesetz für besonders Hochqualifizierte betrifft vor allem Spezialisten, die für die wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands gebraucht werden. Ihnen wird sozusagen ein „roter Teppich“ ausgerollt.

Als Anwendungsbeispiele nennt das Gesetz:

- Wissenschaftler mit besonderen Fachkenntnissen oder Lehrpersonen oder wissenschaftliche Mitarbeiter in herausgehobener Funktion.
- Weiterhin sind Spezialisten und leitende Angestellte mit besonderer Berufserfahrung genannt, die ein Gehalt in Höhe von mindestens dem doppelten der Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Krankenversicherung erhalten, dies sind derzeit rd. 75.000 € Jahreseinkommen.

#### **2. Niederlassungserlaubnis für Zuwanderer über das Auswahlverfahren (sog. Punktesystem)**

Als ein zusätzliches optionales Steuerungsinstrument sieht § 20 des Aufenthaltsgesetzes vor, dass im Bedarfsfall künftig eine begrenzte Zahl besonders geeigneter Zuwanderer über ein Auswahlverfahren im sog. Punktesystem unabhängig von einem konkreten Arbeitsplatzangebot aufgenommen werden kann. Das bedeutet aber

keinesfalls, dass damit Menschen kommen können, die voraussichtlich nur die Zahl der Arbeitslosen vermehren werden.

Wenn die für das Verfahren notwendige Rechtsverordnung erlassen ist und eine konkrete Höchstzahl an Zuwanderern feststeht, müssen die Bewerber sorgfältig ausgewählt werden. Die genauen Voraussetzungen über das Verfahren und die Kriterien werden in der Rechtsverordnung festgelegt. Das Aufenthaltsgesetz selbst nennt im § 20 jedoch bereits Mindestbedingungen für eine solche Aufnahme, dies sind vor allem die Sicherung des Lebensunterhaltes und eine entsprechende Berufsausbildung. Zusätzliche Kriterien werden sein: Alter, Qualifikation, Sprachkenntnisse und Beziehungen zu Deutschland. Dieses optionale Steuerungsinstrument wird voraussichtlich erst im Laufe der nächsten Jahre zur Erprobung angewendet, wenn Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat dies gemeinsam entscheiden, und dann auch nur einer begrenzten Zahl von Zuwanderern offen stehen.

### **3. Regelverfahren für eine befristete Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Erwerbstätigkeit**

Im Rahmen der „normalen“ Zulassung zum Arbeitsmarkt nach § 18 Aufenthaltsgesetz gilt wie bisher die Vorrangprüfung durch die Arbeitsverwaltung. Damit ist klar: Bevor jemand aus dem Ausland für eine Arbeitsaufnahme in Deutschland einreisen kann, haben Inländer Vorrang. D.h. grundsätzlich muss bundesweit vorher geprüft werden, ob ein bevorrechtigter Arbeitnehmer (Deutsche, EU-Bürger oder Drittstaatsangehöriger mit verfestigtem Aufenthaltstitel) für einen Arbeitsplatz zur Verfügung steht. Ist dies nicht der Fall, muss noch festgestellt werden, ob die Arbeitsbedingungen und die Bezahlung dem am Arbeitsmarkt üblichen entsprechen (sonst könnten Ausländer die Bedingungen der Inländer unterbieten). Nur wenn dies eingehalten ist, darf das Arbeitsamt zustimmen. Damit wird Lohndumping begegnet. Wir arbeiten gerade mit Hochdruck an der Verordnung des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung, die hierzu Einzelheiten festlegt.

Neu ist, dass sich der Zugang zum Arbeitsmarkt künftig auch an regionalen Engpässen orientieren kann: So können die Verwaltungsausschüsse der örtlichen Arbeitsämter für einzelne Berufsgruppen oder Wirtschaftszweige feststellen, dass eine Besetzung der offenen Stellen mit ausländischen Bewerbern aus arbeitsmarkt- und integrationspolitischen Gründen in ihrem Bereich prinzipiell verantwortbar ist. Diese Feststellung ersetzt die einzelne Vorrangprüfung. Der Verwaltungsausschuss darf diese Beschlüsse nur treffen, wenn sich u. a. durch die Beschäftigung von Auslän-

dem keine nachteiligen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt ergeben. Das bedeutet zum Beispiel, dass alles versucht wurde, um Arbeitslose aus anderen Regionen - etwa aus den neuen Bundesländern - zu einem Umzug und zur Arbeitsaufnahme zu bewegen. Die Erfahrung zeigt, dass das oft nicht gelingt. Das Landesarbeitsamt muss in die Entscheidung einbezogen werden, um auf überregionale Gesichtspunkte zu achten.

Wichtig ist, dass weiterhin eine „Sperr“ - im Sinne eines grundsätzlichen Zulassungsverbot - für gering qualifizierte Beschäftigte besteht (§ 39 Abs. 4 Aufenthaltsgesetz). Ihrer Beschäftigung im Ausnahmefall wird die Bundesanstalt für Arbeit nur dann zustimmen, wenn dies ausdrücklich durch eine Rechtsverordnung (oder zwischenstaatliche Vereinbarung) vorgesehen ist. Das gilt zum Beispiel für die Saisonarbeitskräfte und Werkvertragsarbeitnehmer. Unter gering Qualifizierten sind solche Personen zu verstehen, die nicht mindestens eine dreijährige Berufsausbildung nachweisen können.

#### **4. Zuwanderung von Selbstständigen mit einer (befristeten) Aufenthaltserlaubnis**

Ausländer können eine Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke einer selbstständigen Tätigkeit gemäß § 21 Aufenthaltsgesetz unter der Voraussetzung erhalten, dass ein „übergeordnetes wirtschaftliches Interesse“ oder ein „besonderes regionales Bedürfnis“ besteht. Die Tätigkeit muss „positive Auswirkungen auf die Wirtschaft erwarten“ lassen und die „Finanzierung zur Umsetzung durch Eigenkapital oder durch eine Kreditzusage gesichert“ sein. § 21 nennt Beispiele, wie beurteilt werden kann ob diese Voraussetzungen vorliegen: dies sind z.B. die Geschäftsidee, die unternehmerischen Erfahrungen des Ausländers, die Höhe des Kapitaleinsatzes, die Auswirkungen auf die Beschäftigungs- und Ausbildungssituation und der Beitrag für Innovation und Forschung. Dabei wird davon ausgegangen, dass ein „wirtschaftliches Interesse“ im Sinne der o.g. Voraussetzung in der Regel dann anzunehmen ist, wenn die Investition mindestens 1 Million € beträgt und mindestens zehn Arbeitsplätze geschaffen werden. Ich erwähne diesen Weg der Vollständigkeit halber, auch wenn er in der Zuständigkeit des Wirtschaftsministeriums liegt. Immerhin haben inzwischen rund 280 Tausend Ausländer Unternehmen gegründet und über 700 Tausend Arbeitsplätze geschaffen - für Ausländer und Deutsche.

**Exkurs und wichtiger Hinweis:**

Das neue Aufenthaltsgesetz unterscheidet grundsätzlich rechtstechnisch nicht mehr zwischen einer Zulassung aus dem Inland oder Ausland. Die beschriebenen Voraussetzungen gelten demnach künftig grundsätzlich sowohl für bereits im Inland lebende Ausländer als auch für solche, die bei den deutschen Auslandsvertretungen eine Einreise nach Deutschland beantragen.

Für gegenwärtig bereits hier lebende Ausländer ist darauf hinzuweisen, dass Fragen des Arbeitsmarktzugangs dann nicht geprüft werden müssen, wenn diese bereits über einen verfestigten Aufenthalt verfügen: Sofern ein Ausländer bei Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes nach bisherigem Recht eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis oder Aufenthaltsberechtigung besitzt, gelten diese Aufenthaltstitel als Niederlassungserlaubnis nach dem neuen Recht weiter (vgl. die Übergangsbestimmungen in § 99 Aufenthaltsgesetz). Damit behalten jetzt in Deutschland lebende Ausländer mit verfestigtem Aufenthalt auch künftig uneingeschränkte Arbeitsmöglichkeiten.

**IV. Zugang zum Arbeitsmarkt für Ausländer, die zu anderen Zwecken in Deutschland zugelassen werden**

Auch Personen, die aus anderen Gründen als zum „Zwecke der Erwerbstätigkeit“ eine Aufenthaltserlaubnis haben, können das Recht erhalten, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Dies ergibt sich zum Teil generell aus den gesetzlichen Bestimmungen; zum Teil ordnet das Gesetz an, dass ein nachrangiger Zugang im Einzelfall möglich ist. In jedem Fall gilt aber die oben beschriebene Regel, wonach aus dem Aufenthaltstitel des Ausländers in jedem Fall hervorgehen muss, in welchem Umfang er erwerbstätig sein darf.

Dazu einige ausgewählte Beispiele:

1. Ausländische Studienabsolventen können nach § 16 Abs. 4 Aufenthaltsgesetz nach Abschluss ihres Studiums eine Aufenthaltserlaubnis für ein Jahr zur Arbeitsplatzsuche erhalten; für den konkreten Zugang zur Erwerbstätigkeit gelten dann die beschriebenen Verfahren.
2. Eine wichtige Gruppe sind die nachziehenden Familienangehörigen. Sie erhalten den gleichen Arbeitsmarktzugang wie die bereits im Inland lebende Bezugsperson (§ 29 Abs. 5 Aufenthaltsgesetz).

Das heißt: zieht ein ausländischer Ehegatte zu einem Ausländer nach, der in Deutschland bereits eine Niederlassungserlaubnis hat, bekommt auch der Ehegatte zwar erst „nur“ einen befristeten Aufenthaltstitel, dieser enthält aber - genauso wie bei einer Niederlassungserlaubnis - von Anfang an einen unbeschränkten Arbeitsmarktzugang. Das ist neu.

Verfügt der in Deutschland lebende Ausländer nur über einen befristeten Aufenthaltstitel und einen durch Vorrangprüfung beschränkten Arbeitsmarktzugang, wird dies auch für den aus dem Ausland im Wege des Familiennachzugs einreisenden Familienangehörigen gelten. Dies ist gegenüber der bisherigen Rechtslage eine deutliche Verbesserung, da bislang regelmäßig nur nachrangiger Arbeitsmarktzugang gewährt wurde und dies teilweise erst nach einer Wartezeit von einem Jahr.

3. Auch im Flüchtlingsbereich gelten neue Bestimmungen:

Bei dem Aufenthalt aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen wird dabei weiterhin nach den verschiedenen Flüchtlingsgruppen unterschieden; die Einzelheiten sind in den §§ 22 bis 26 Aufenthaltsgesetz geregelt. Demnach enthalten nach deutschem Recht unanfechtbar als Asylberechtigte und (andere) anerkannte Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention gem. § 25 Abs. 1 und 2 jeweils zunächst eine (befristete) Aufenthaltserlaubnis mit uneingeschränktem Arbeitsmarktzugang (nach drei Jahren kann dann die Niederlassungserlaubnis erworben werden, § 26 Abs. 3 Aufenthaltsgesetz). Für alle übrigen Flüchtlingsgruppen mit Aufenthaltserlaubnis wird grundsätzlich nur nachrangiger Arbeitsmarktzugang gewährt.

4. Asylbewerber, die sich noch im Asylverfahren befinden, bekommen - wie im bisherigen Recht - nach einer einjährigen Wartezeit nur nachrangigen Arbeitsmarktzugang. Die neue gesetzliche Regelung hierzu befindet sich zukünftig in § 61 Abs. 2 Asylverfahrensgesetz.

## **V. Weitere Verfahren**

Gegenwärtig wird die zur Gestaltung der näheren Bestimmungen für die Arbeitsmigration notwendige Rechtsverordnung vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung vorbereitet. Sie benötigt keine Zustimmung der Länder und muss gleichzeitig mit dem Zuwanderungsgesetz am 1. Januar 2003 in Kraft treten. Wir müssen auch noch gut vorbereiten, wie die Zusammenarbeit zwischen den Ausländerämtern

und der Bundesanstalt für Arbeit im Interesse eines funktionierenden „One-stop-Government“ reibungslos gestaltet werden kann.

**VI. Zusammenfassung:**

1. Künftig wird es anstelle des Vorschriftengestrüpps klare Regelungen für alle geben.
2. Wir erhalten eine gesetzliche Grundlage, die angemessenes Handeln in aufkommenden Problemlagen ermöglicht (z.B. Fachkräftemangel).
3. Wir sind für die Zeit des Bevölkerungsrückgangs vorbereitet.
4. Wir öffnen keine Schleusen für Zuwanderung. Klarer kann man den Vorrang für die einheimische Bevölkerung nicht ins Gesetz schreiben. Aber wir schotten uns auch nicht ab, sondern gestalten und steuern die Arbeitskräftezuwanderung nach den Bedürfnissen des Arbeitsmarkts.

## Baustelle Zuwanderungs- und Integrationsgesetz

### **Thema 2: Integration**

Uta Saumweber-Meyer

*Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, Nürnberg*

#### **1. Gesetzlicher Auftrag**

„Integration als politische Aufgabe zielt darauf ab, Zuwanderern eine gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unter Respektierung kultureller Vielfalt zu ermöglichen“ – so nachzulesen im Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“. Hierzu empfiehlt die Kommission, ein integrationspolitisches Gesamtkonzept anzustreben, das die Bedürfnisse von Aufnahmegesellschaft und Zuwanderern gleichermaßen berücksichtigt.

Der daraufhin vorgelegte Gesetzentwurf vom 01.03.2002, das sog. Zuwanderungsgesetz, sieht die Regelung eines Mindestrahmens staatlicher Integrationsangebote (Sprach- und Orientierungskurse) vor, die unter dem Kapitel „Förderung der Integration“ in den §§ 43 bis 45 AufenthG für Ausländer und im § 9 Abs.5 BVFG für Aussiedler benannt werden.

Darüber hinaus soll vom Bundesministerium des Innern oder die von ihm bestimmte Stelle ein bundesweites Integrationsprogramm entwickelt werden, in dem insbesondere die bestehenden Integrationsangebote von Bund, Ländern, Kommunen und privaten Trägern für Ausländer und Spätaussiedler festgestellt und Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Integrationsangebote vorgelegt werden sollen.

Maßgeblich beteiligt ist per gesetzlich geregelter Zuständigkeit das künftige Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – BAMF. Wie im Namen zum Ausdruck kommt, wird der Kernbereich Asyl und Flüchtlinge auch künftig ein wesentlicher Bestandteil der Behörde bleiben.

## **2. Integrationsmaßnahmen**

Zur Förderung der Integration sind Integrationskurse, bestehend aus Basissprachkurs, Aufbausprachkurs und Orientierungskurs - § 43 Abs. 3 AufenthG für Ausländer und § 9 Abs. 5 BVFG für Spätaussiedler – vorgesehen.

Da Sprachkenntnisse die Schlüsselqualifikation für die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben sowie am schulischen und beruflichen Erfolg bilden, lag und liegt der Schwerpunkt aller Integrationsbemühungen auf der Vermittlung der deutschen Sprache. Insbesondere soll ein Sprachverständnis vermittelt werden, das zum Umgang mit praktischen Alltagssituationen befähigt, ohne dabei die Schwerpunktthemen des Orientierungskurses vorweg zu nehmen.

### **2.1. Basissprachkurse**

Die Entwicklung von Grundstrukturen und Lerninhalten des Basissprachkurses bzw. dessen Koordination und Durchführung obliegt dem BAMF.

Das ursprünglich geplante Gesamtsprachkonzept wird mit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes dahingehend modifiziert, als das neue Gesetz einige vom Gesamtsprachkonzept abweichende Anforderungen festschreibt, z.B. einen Teilnahmeanspruch korrespondierend mit einer Teilnahmeverpflichtung, ein einheitliches Lernziel für Ausländer und Spätaussiedler, Vergünstigungen bei Erreichung des Lernziels sowie ggfs. Sanktionen bei einer Nichtteilnahme.

Die Kursinhalte sollen sich am „Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen“ – GER – orientieren. Die Kurse selbst sollen zielgruppenorientiert mit differenzierten Modulen angeboten werden, um so unterschiedlichen Lernstilen und Lernvoraussetzungen gerecht zu werden.

### **2.2. Aufbausprachkurs**

Im neuen Gesetz ist ein Aufbausprachkurs vorgesehen, dessen Umfang die gleiche Dauer wie der Basissprachkurs haben soll. Voraussetzung für die Teilnahme ist die Absolvierung des Basissprachkurses oder das Vorhandensein dementsprechender Sprachkenntnisse.



Zuständig für die Durchführung der Aufbausprachkurse für Ausländer sind die Länder (§ 43 Abs. 3 Satz 6 i.V.m Satz 4 AufenthG), bei Aussiedlern ist die Kompetenz des BAMF gegeben.

### **2.3. Orientierungskurs**

Der Orientierungskurs zur Vermittlung von Kenntnissen der Rechtsordnung, der Kultur und der Geschichte in Deutschland soll die Integration in das wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Leben fördern. Konkrete Ziele sollen Kenntnisse der gesellschaftlichen Strukturen und Abläufe in der Aufnahmegesellschaft sein. Details werden in den noch zu erlassenden RVO's geregelt.

### **3. Integrationsprogramm**

Neben der Durchführung des Integrationskurses wird das BAMF mit der Entwicklung eines bundesweiten Integrationsprogramms beauftragt.

Im Bereich Integration besteht wie auch der Süßmuth-Bericht festgestellt hat bislang ein Nebeneinander und eine unübersichtliche Fülle an Netzwerken, öffentlichen und privaten Projekten und Initiativen mit den unterschiedlichsten Angeboten und Inhalten. So sollen bestehende Integrationsangebote von Bund, Ländern, Kommunen, Trägern der freien Wohlfahrtspflege und anderen privaten Trägern für Ausländer und Spätaussiedler festgestellt und Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Integrationsangebote vorgelegt werden. Gleichzeitig gilt es, Schnittstellen zu erkennen und Programme aufeinander abzustimmen.

Das Spektrum gestaltet sich hier sehr weitflächig und facettenreich. Es reicht vom Bund-Länder-Programm „Die soziale Stadt“, das auf eine nachhaltige und tragfähige Stadtteilentwicklung setzt, über spezielle Jugend- und Familienhilfeprogramme (da auch erhebliche Integrationsleistungen in Familien ausländischer Herkunft erbracht werden, wie der 6. Familienbericht ausdrücklich feststellt) bis zu Qualifizierungsmaßnahmen im Bereich der Arbeitsförderung und zur interkulturellen Öffnung der Verwaltung und der Regeldienste mit dem Schwerpunkt des Erwerbs interkultureller Kompetenz.

#### **4. Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration**

Ein weisungsunabhängiger Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration hat die Aufgabe, die innerstaatliche Aufnahme und Integrationskapazitäten sowie die aktuelle Entwicklung der Wanderungsbewegungen regelmäßig zu begutachten und daraus resultierend ein jährliches Gutachten zur Migrationslage zu erstatten.

#### **5. Schlussbemerkung**

Im Rahmen der Neugestaltung der Zuwanderung und den Regelungen zur Integration kommen für das BAMF noch weitere Aufgaben hinzu, sei es die fachliche Zuarbeit für die Bundesregierung auf dem Gebiet der Integrationsförderung und der Erstellung von Informationsmaterial über Integrationsangebote von Bund, Ländern und Kommunen für Ausländer und Spätaussiedler, die Durchführung des optionalen Auswahlverfahrens nach § 20 AufenthG-E, die Führung des Ausländerzentralregister oder die Beteiligung bei der ausländerrechtlichen Prüfung über das Vorliegen eines zielstaatsbezogenen Abschiebungsverbots.

**Baustelle Zuwanderungs- und Integrationsgesetz****Thema 3: Flüchtlinge**

MR Frank Mengel

*Bundesministerium des Innern***Angaben zur Person**

Seit Ende Januar 2001 Leiter des Referats für Asylrecht und Asylverfahrensrecht (Referat A 3). Dazu gehört auch die Fachaufsicht über das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge und den Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten.

**Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren (zugleich grobe Übersicht über Änderungen im Flüchtlingsrecht)****Keine Änderung beim Asylgrundrecht nach Art. 16a des Grundgesetzes**

Diverse Forderungen wurden nicht aufgegriffen; das heißt:

- keine Rückkehr zum alten Asylgrundrecht in der Fassung vor dem 1. Juli 1993
- keine Umwandlung des Asylgrundrechts in eine institutionelle Garantie
- keine Einschränkung der Rechtswegegarantie in Art. 19 Abs. 4 Grundgesetz

**Erhebliche Änderungen beim „kleinen Asyl“ (bisher § 51 des Ausländergesetzes, künftig § 60 Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes)**

Insofern lag Federführung bei der eigens im BMI eingerichteten Projektgruppe, die Referat A 3 beteiligt hat

**Änderungen im Asylverfahrensgesetz (Art. 3 des Zuwanderungsgesetzes)**

Hier originäre Zuständigkeit bei Referat A 3

**Überblick über die Schwerpunkte des Vortrags****Änderungen der Voraussetzungen des so genannten „kleinen Asyls“ in § 60 Abs. 1 AufenthG**

- ausdrückliche Erwähnung der geschlechtsspezifischen Verfolgung
- stärkere Berücksichtigung der nichtstaatlichen Verfolgung

**Angleichung des Aufenthaltsstatus beim Asylrecht und beim „kleinen Asyl“**

- Angleichungen beim Aufenthaltstitel
- Angleichungen beim Familiennachzug

**Änderungen im Asylverfahrensgesetz (Auswahl)**

- Abschaffung der Weisungsunabhängigkeit der Einzelentscheider beim Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge und des Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten
- Gewährung von Familienabschiebungsschutz beim „kleinen Asyl“
- keine Berücksichtigung selbst geschaffener (=subjektiver) Nachfluchtstatbestände im Asylverfahren

**Nicht näher behandeln, aber erwähnen möchte ich folgende Punkte:**

- Verbesserungen bei den Abschiebungshindernissen nach § 53 AuslG bzw. – künftig - § 60 Abs. 2 bis 7 AufenthG
- Regelung des vorübergehenden Schutzes in § 24 AufenthG (Umsetzung der EU-Richtlinie vom 20. Juli 2001)
- Änderungen, die den Asylmissbrauch eindämmen sollen (z.B. Sanktionierung der Nichtbefolgung von Weiterleitungsentscheidungen; grundsätzlicher Ausschluss von der Zuwanderung aus Erwerbsgründen, wenn ein erfolgloses Asylverfahren durchlaufen wurde [§ 10 Abs. 3 AufenthG])
- obligatorische Überprüfung der Asylberechtigung und des „kleinen Asyls“ durch das künftige Bundesamt für Migration und Flüchtlinge nach Ablauf von

drei Jahren (§ 73 Abs. 2a AsylVfG); dabei wird vor allem geprüft, ob sich die Verhältnisse im Herkunftsstaat geändert haben; bereits nach geltendem Recht ist die Anerkennung als Asylberechtigter „unverzüglich“ zu widerrufen, wenn die Voraussetzungen für die Anerkennung nicht mehr vorliegen (§ 73 Abs. 1 AsylVfG)

- Beschleunigungseffekte im Asylverfahren durch einen obligatorischen Einzelrichter (§ 76 AsylVfG); die derzeit in der Praxis festzustellenden großen Unterschiede bei den jeweiligen Gerichten zeigen aber, dass es eher auf deren personelle und sachliche Ausstattung ankommt

### **Erläuterung zum Flüchtlingsbegriff im Rahmen des Vortrags**

Der Begriff „Flüchtling“ wird häufig undifferenziert für alle Ausländer verwendet, die - i.d.R. - unerlaubt in die Bundesrepublik Deutschland einreisen und ein Bleiberecht aus humanitären Gründen begehren. „Flüchtling“ im hier verwendeten Sinne ist nicht jeder, der Schutz begehrt, sondern nur, wer auch staatlichen Schutz benötigt. Wesentliches Ziel der Reform war, Schutzbedürftige rechtlich besser zu stellen und bei nicht Schutzbedürftigen u.a. die Aufenthaltsbeendigung zu erleichtern. Ich konzentriere mich auf diejenigen, die staatlichen Schutz benötigen, nicht aber auf Personen, die z.B. aus wirtschaftlichen Gründen Asyl begehren.

### **Änderungen der Voraussetzungen des so genannten „kleinen Asyls“ in § 60 Abs. 1 AufenthG**

Zum Begriff: „Kleines Asyl“ = Rechtsstellung eines Flüchtlings nach der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) = Abschiebungsschutz

### **Ausdrückliche Erwähnung der geschlechtsspezifischen Verfolgung**

#### § 60 Abs. 1 Satz 1 AufenthG:

*In Anwendung des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (BGBl. 1953 II S. 559) darf ein Ausländer nicht in einen Staat abgeschoben werden, in dem sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seines Geschlechts, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht ist.*

Das Merkmal „seines Geschlechts“ ist neu. Gleichwohl handelt es sich hier im Wesentlichen um eine Klarstellung. Bisher war (jedenfalls) der Begriff der „bestimmten sozialen Gruppe“ einschlägig. In einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 25. Juli 2000 (9 C 28/99) heißt es etwa: *„Die - als wahr unterstellten - Maßnahmen haben den Kläger danach in Anknüpfung an seine tamilische Volkszugehörigkeit, sein Alter und sein Geschlecht und somit an für ihn unverfügbare, asylerbliche Merkmale getroffen.“* Bei dem Hauptfall der weiblichen Genitalverstümmelung (in bestimmten afrikanischen Staaten) sind auch keineswegs alle Frauen betroffen, sondern Frauen in einer bestimmten sozialen Situation. Z.B. sind die Stammeszugehörigkeit, die Konfession und insbesondere das Lebensalter von Bedeutung. (Das eigentliche Problem liegt hier darin, dass die Verfolgung nicht vom Staat ausgeht, sondern von privaten Dritten, i.d.R. Familienangehörigen.)

### **Stärkere Berücksichtigung der nichtstaatlichen Verfolgung**

#### § 60 Abs 1 Satz 3 bis 5 AufenthG:

*Die Voraussetzungen des Satzes 1 liegen bei nichtstaatlicher Verfolgung nur vor, wenn es sich um Verfolgung im Sinne des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 handelt. Es ist hierbei zu prüfen, ob der Antragsteller in seinem Herkunftsland Schutz vor drohender Verfolgung erhalten kann. Dabei ist es unerheblich, ob die Verfolgung dem Herkunftsstaat zuzurechnen ist.*

Hier liegt eine Erweiterung des Flüchtlingsbegriffs vor. Bisher setzt die Berücksichtigung der nichtstaatlichen Verfolgung voraus, dass die Verfolgung dem Staat zuzurechnen ist. Die Zurechnung wiederum setzt voraus, dass der Staat überhaupt schutzfähig (aber schutzunwillig) ist. Fälle der absoluten Schutzunfähigkeit des Staates (z.B. in fortgeschrittenen Bürgerkriegssituationen) sind damit bisher nicht von § 51 AuslG, sondern von § 53 Abs. 6 AuslG erfasst. Auf das Merkmal der Zurechenbarkeit wird nun explizit verzichtet.

Diese Erweiterung des Flüchtlingsbegriffs entspricht der ganz überwiegenden europäischen Praxis, nicht auf die Perspektive des Verfolgers, sondern auf die des Verfolgten abzustellen. Dabei ist allerdings stets auch die inländische Fluchtalternative zu prüfen.

Eine „Verfolgung“ durch die Mafia ist hier nicht relevant, da sie aus kriminellen Motiven erfolgt und daher keine Verfolgung im Sinne der GFK darstellt.

**Angleichung des Aufenthaltsstatus beim Asylrecht und beim „kleinen Asyl“**

Im Jahre 2001 wurden vom Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge 5.716 Personen (5,3 % der Antragsteller) als Asylberechtigte (einschließlich des so genannten Familienasyls) anerkannt. 17.003 Personen (15,9 % der Antragsteller) erhielten Abschiebungsschutz nach § 51 Abs. 1 des Ausländergesetzes. Für diesen langfristigen Trend hin zum „kleinen Asyl“ ist vor allem die so genannte Drittstaatenregelung ursächlich, da sie das Asylrecht ausschließt, wenn der Asylbewerber über einen sicheren Drittstaat einreist. Das betrifft alle Fälle der Einreise auf dem Landwege, da Deutschland von sicheren Drittstaaten umgeben ist, sowie etliche Fälle der Einreise auf dem Luftweg.

Die Schutzbedürftigkeit beider Personengruppen ist aber gleich. Da i.d.R. der sichere Drittstaat nicht bestimmt werden kann, z.B. weil der Reiseweg verschleiert wird, kann die Schutzgewährung auch in diesen Fällen nur durch die Bundesrepublik Deutschland erfolgen. Der Gesetzgeber hat sich daher für eine weit gehende Statusangleichung bei Asylberechtigten und Flüchtlingen nach der Genfer Flüchtlingskonvention entschieden. Er geht dabei über die Vorschläge der „Unabhängigen Kommission Zuwanderung“ noch deutlich hinaus.

**Angleichungen beim Aufenthaltstitel**

Die Angleichung betrifft zunächst den Aufenthaltstitel. Bisher erhalten Asylberechtigte grundsätzlich eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis (§ 68 AsylVfG), GFK-Flüchtlinge eine Aufenthaltsbefugnis (§ 70 AsylVfG). Künftig erhalten beide Gruppen zunächst eine (befristete) Aufenthaltserlaubnis (§ 25 Abs. 1 und 2 AufenthG). Nach drei Jahren besteht ein Anspruch auf die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis, wenn das künftige Bundesamt für Migration und Flüchtlinge bescheinigt, dass die Anerkennungsvoraussetzungen noch vorliegen (§ 26 Abs. 3 AufenthG). Das korrespondiert mit der bereits erwähnten Überprüfungspflicht des Bundesamts nach ebenfalls drei Jahren (und entspricht dem Rechtsgedanken des Art. 1 C Nr. 5 GFK).

### **Angleichungen beim Familiennachzug**

Beim Familiennachzug erhalten sowohl Ehegatten (§ 30 AufenthG) als auch minderjährige Kinder (§ 32 AufenthG) einen Anspruch auf die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis, wenn der Lebensunterhalt gesichert ist.

### **Abschaffung der Weisungsunabhängigkeit der Einzelentscheider beim Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge und des Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten**

Nach bisherigem Recht sind die so genannten Einzelentscheider beim Bundesamt weisungsunabhängig, um politische Einflussnahmen auszuschließen. Als notwendiges Korrektiv dient der von Weisungen des Bundesministeriums des Innern abhängige Bundesbeauftragte für Asylangelegenheiten, der zugleich auf die Einheitlichkeit der Rechtsprechung hinzuwirken hat.

Ziele des Gesetzgebers bei der Abschaffung der Weisungsunabhängigkeit der Einzelentscheider sind vor allem die organisatorische Straffung der Asylverfahren, eine größere Zielgenauigkeit der Entscheidungen des Bundesamtes durch die Ermöglichung genereller und Einzelfallweisungen und die Entlastung der Gerichte von der Klagetätigkeit des - dann nicht mehr erforderlichen - Bundesbeauftragten (ca. 5 % der Fälle). Dessen weitere Hauptaufgabe, auf die Einheitlichkeit der Rechtsprechung hinzuwirken, wird vom Bundesamt übernommen.

Künftig wird das Bundesamt, auch unter Einsatz neuer Steuerungsinstrumente - wie Controlling, Benchmarking und Zielvereinbarungen -, die Qualität der getroffenen Asylentscheidungen weiter verbessern. Dazu trägt die umfangreiche Online-Datenbank ASYLIS ebenfalls bei.

### **Gewährung von Familienabschiebungsschutz beim „kleinen Asyl“**

Bisher gibt es nur das so genannte Familienasyl nach Maßgabe von § 26 AsylVfG. Danach stehen Ehegatten und minderjährige Kinder - unter weiteren Voraussetzungen, zu denen u.a. ein fristgebundener Antrag gehört - dem Asylberechtigten gleich, auch wenn sie sich nicht auf eigene Asylgründe berufen können. Damit ist zugleich der Anspruch auf eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis verbunden. In Fällen des „kleinen Asyls“ sind Ehegatten und minderjährige Kinder darauf angewiesen, eigene



Fluchtgründe glaubhaft zu machen, um den Flüchtlingsstatus und die Aufenthaltserlaubnis nach § 70 AsylVfG zu erhalten. Andernfalls steht die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis im Ermessen (§ 31 AuslG), wobei aber in der Praxis der Ausländerbehörden von einer Ermessensreduzierung auf Null ausgegangen wird.

Künftig erhalten Ehegatten und minderjährige Kinder Familienabschiebungsschutz analog dem Familienasyl (§ 26 Abs. 4 AsylVfG), so dass sie auch ohne eigene Fluchtgründe den GFK-Flüchtlingsstatus und den Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis erhalten.

Da bei GFK-Flüchtlings i.d.R. zugleich ein Anspruch auf Familiennachzug besteht, also Ehegatten und minderjährige Kinder ebenfalls eine Aufenthaltserlaubnis erhalten (§§ 30, 32 AufenthG), liegt die eigenständige Bedeutung von § 26 Abs. 4 AsylVfG vor allem darin, dass es hierbei nicht auf die Sicherung des Lebensunterhalts ankommt.

### **Keine Berücksichtigung selbst geschaffener (=subjektiver) Nachfluchttatbestände im Asylverfahren**

Bisher ist nach § 28 AsylVfG nur die Asylanerkennung grundsätzlich ausgeschlossen, wenn der Asylbewerber lediglich selbst geschaffene (=subjektive) Nachfluchtgründe geltend machen kann. Typisch hierfür ist eine politische Betätigung in Deutschland, die nur darauf zielt, die Behörden des Herkunftsstaats zu Verfolgungsmaßnahmen im Falle der Rückkehr zu provozieren.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Beschluss vom 26. November 1986, BVerfGE 74, 51-68) setzt das Asylrecht grundsätzlich einen kausalen Zusammenhang zwischen Verfolgung und Flucht voraus. Eine Ausdehnung des Asyltatbestandes generell auf Nachfluchttatbestände könne auch nicht mit der humanitären Zielsetzung der Asylrechtsgewährung begründet werden. Das Asylrecht würde dadurch zu einem Einwanderungsrecht für jedermann verfremdet. Der Ausländer oder Staatenlose könnte sich durch eine risikolose Verfolgungsprovokation vom gesicherten Ort aus ein grundrechtlich verbürgtes Aufenthaltsrecht in der Bundesrepublik Deutschland erzwingen. Mit einer solchen Erweiterung würde die humanitäre Intention der Asylrechtsgewährung nicht etwa bestätigt oder gefestigt, sondern entleert.

Künftig gelten diese Überlegungen außerdem für das „kleine Asyl“ (§ 28 Abs. 2 AsylVfG). Das ist nur konsequent, da auch ansonsten eine Statusangleichung erfolgt. Im übrigen ist die Regelung sehr moderat, da sie insbesondere voraussetzt, dass der Asylbewerber einen früheren Asylantrag zurückgenommen hat oder dieser unanfechtbar abgelehnt worden ist.

Abschiebungshindernisse nach § 60 Abs. 2 bis 7 AufenthG sind weiterhin zu berücksichtigen (z.B. Gefahr der Folter oder der Todesstrafe), so dass über diese Regelungen eine Aufenthaltserlaubnis erlangt werden kann. Das refoulement-Verbot in Art. 33 Abs. 2 der Genfer Flüchtlingskonvention wird dadurch ebenfalls beachtet.

### **Zusammenfassung**

- **Das Asylgrundrecht nach Art. 16a Grundgesetz wird nicht angetastet. Auch der gerichtliche Rechtsschutz wird nicht verkürzt.**
- **Bei der großen Gruppe der GFK-Flüchtlinge kommt es zu erheblichen Verbesserungen durch die Statusangleichung und die damit verbundene deutliche Stärkung der Rechtsposition von Ehegatten und minderjährigen Kindern.**