

Zuwanderungsgesetz 2005

Was ist neu? Was bleibt?

1. Einleitung

Das Anfang des nächsten Jahres nach über drei quälenden Jahren der Vorbereitung in Kraft tretende Zuwanderungsgesetz enthält mehrere Teile, vor allem das Aufenthaltsgesetz und das Freizügigkeitsgesetz/EU sowie zahlreiche Änderungen des Staatsangehörigkeits-, des Bundesvertriebenen- und des Asylverfahrensgesetzes. Ob die deutsche Ausländerpolitik damit eine historische Zäsur erfährt (wie es der Bundesinnenminister auszudrücken pflegt), kann eher als nebensächlich erscheinen, wenn man die Begleitumstände beim Zustandekommen des Gesetzes im ersten Durchlauf und die Entwicklung auf europäischer Ebene betrachtet. Die damalige Sitzung des Bundesrats war kein Ruhmesblatt und hat dem Ansehen des Bundesrats, der Demokratie und des Föderalismus geschadet, und die europäische Einbettung des deutschen Ausländerrechts wird in den Medien kaum beachtet und in der Öffentlichkeit damit nicht ausreichend wahrgenommen.

Tatsächlich ist die Europapolitik der letzten Jahre seit dem Amsterdamer Vertrag aber durch die zunehmende Vergemeinschaftung des gesamten Ausländer- und Asylrechts gekennzeichnet, die dem nationalen Gesetzgeber nur noch unwesentliche Spielräume lässt. Die EU hat ihre neuen Kompetenzen in dem weiten Feld der Migration von Drittstaatsangehörigen in den letzten Monaten vor der EU-Erweiterung vermehrt wahrgenommen. Familienzusammenführung, Daueraufenthalt, Flüchtlingsanerkennung und Asylverfahren sind nunmehr gemeinschaftsrechtlich geregelt, und außerdem ist die Freizügigkeit der Unionsbürger reformiert (materielle und formelle Vereinfachung). Insgesamt hat Deutschland noch etwa 10 europäische Migrations-Richtlinien umzusetzen. Die Unionsbürger-Richtlinie ist in dem neuen Freizügigkeitsgesetz nicht in vollem Umfang berücksichtigt. Die Nachzugs-Richtlinie muss zumindest noch formell umgesetzt werden. Die Asyl-Qualifikations-Richtlinie hat zwar den Definitionen der nichtstaatlichen und der geschlechtsspezifischen Verfolgung in § 60 AufenthG zugrunde gelegen, sie erfordert aber zusammen mit der Verfahrens-Richtlinie Änderungen des deutschen Asylverfahrensrechts einschließlich der Bestimmungen über sichere Drittstaaten. Schließlich wird die Daueraufenthalts-Richtlinie Anlass geben, das gesamte Stufensystem von der Zulassung zum befristeten Aufenthalt über die Aufenthaltsverfestigungen bis hin zur Einbürgerung neu zu überdenken.

Bei alledem ist zu beachten, dass schon jetzt Einreise und Aufenthalt für weit mehr als die Hälfte der ausländischen Wohnbevölkerung in Deutschland unmittelbar vom Gemeinschaftsrecht bestimmt werden, nämlich für: Unionsbürger (bisherige und neue EU-Staaten), EWR-Staater, Schweizerbürger, assoziationsberechtigte türkische Arbeitnehmer und ihre Familien. Zudem entscheiden die Regeln des Schengener Durchführungsübereinkommens (inzwischen Gemeinschaftsrecht) zusammen mit der EU-Visa-VO schon seit langem auch über Einreise und kurzfristigen Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen.

Damit ist das Aufenthaltsgesetz als das Kernstück des neuen Zuwanderungsrechts in zweifacher Hinsicht in seiner Bedeutung beschränkt: Es betrifft nur eine Minderheit der ausländischen Wohnbevölkerung, und es wird sich als äußerst kurzlebig erweisen. Das Ausländergesetz von 1965 hat ebenso wie seine Vorgängerin, die Ausländerpolizeiverordnung von 1938, das stolze Alter von einem Vierteljahrhundert erreicht. Das noch geltende Ausländergesetz von 1990 besteht noch keine 15 Jahre, und das Aufenthaltsgesetz wird unverändert kaum zwei Jahre überleben. Ob der schon von der Süßmuth-Kommission angemahnte Paradigmenwechsel gelingen wird, hängt aber vor allem von diesem neuen Aufenthaltsgesetz ab. Im Übrigen belegt schon das jetzt in der parlamentarischen Beratung befindliche Erste Gesetz zur Änderung des AufenthG die Unbeständigkeit der neuen Migrationsregelungen. Trotzdem lohnt sich eine Beschäftigung mit dem Gesetzespaket, enthält es doch zumindest einige zukunftstaugliche neue und neuartige Ansatzpunkte.

2. Aufenthaltsgesetz

2.1. Regelungsgegenstände

Das AufenthG enthält wie schon seine Vorgänger, das AuslG von 1965 und das AuslG von 1990, die maßgeblichen Regeln über Einreise, Aufenthalt und Aufenthaltsbeendigung sowie über die dazu gehörenden Verfahren und Behörden. Als Fremdkörper herausgenommen und in das Staatsangehörigkeitsgesetz eingefügt sind die Einbürgerungsvorschriften der §§ 85 bis 91 AuslG. In formeller Hinsicht hinzugekommen ist die Zulassung zum Arbeitsmarkt. Allerdings wirken bei der Erlaubnis für eine Arbeitnehmertätigkeit wie bisher die Arbeitsagenturen mit, wenn auch nicht nach außen, sondern in einem internen Zustimmungsverfahren. Als gänzlich neuer Bereich ist die Integrationsförderung aufgenommen, die bisher nur im Bundesvertriebenengesetz für Spätaussiedler gesetzlich festgelegt war.

2.2. Neue Titel, neue Verfahren, neue Einrichtungen, neue Behörden

Als eine wesentliche Neuerung ist die Reduzierung der Anzahl der Aufenthaltstitel (von sieben auf fünf) hervorzuheben. Künftig gibt es außer der Aufenthaltserlaubnis (AE) als befristeten Titel (§ 7) noch die Niederlassungserlaubnis (NE) als unbefristeten Titel (§ 9) und außerdem das Visum. Letzteres stellt nicht mehr nur eine besondere Form einer Aufenthaltsgenehmigung dar, sondern wird als eigener Aufenthaltstitel geführt (§ 4 I 2). Während Aufenthaltsbefugnis, -bewilligung und -berechtigung entfallen, bleiben Aufenthaltsgestattung und Betretenserlaubnis bestehen. Jeder Titel muss erkennen lassen, ob die Ausübung einer Erwerbstätigkeit erlaubt ist. Der künftige Standardtitel AE wird zu den gesetzlich bestimmten oder „in begründeten Fällen“ auch zu anderen Aufenthaltszwecken erteilt. Diese formellen Vereinfachungen sollten aber – dies werde ich Ihnen gleich begründen können – nicht darüber hinwegtäuschen, dass wir es demnächst in der Sache und auch der Form nach mit mehr als 20 unterschiedlichen Titeln zu tun haben.

Neuartige Verfahren sind für die Erteilung eines Titels zu Erwerbszwecken eingerichtet (One-stop-government). Auslandsvertretung oder Ausländerbehörde entscheiden künftig nicht nur über den Aufenthalt, sondern auch über die Berechtigung zur nichtselbstständigen Erwerbstätigkeit. Letztere ist gestattet, wenn der Titel diese Berechtigung nach dem AufenthG enthält oder die Ausübung einer Erwerbstätigkeit ausdrücklich erlaubt. Hierzu bedarf es der Zustimmung der Arbeitsagentur, falls diese nicht aufgrund einer Rechtsverordnung entbehrlich ist. Jede Beschränkung der Zustimmung ist nach Gegenstand, Umfang und Grundlage in dem Titel zu vermerken. So gesehen gibt es eine Vielzahl von AE allein zu Erwerbszwecken, die jeweils auf gesonderten Antrag und ggf. nach Durchführung des Zustimmungsverfahrens im Pass eingetragen werden müssen. Das bisher auf zwei Behörden verteilte Verfahren (i.d.R. schriftliches Verfahren mit dem Arbeitsamt, meist noch vom Arbeitgeber betrieben und unterstützt) wird zwar bei einer Behörde konzentriert, dafür sind aber mehrere persönliche Besuche mit Passvorlage bei der Ausländerbehörde erforderlich – und außerdem die Beantragung eines neuen Passes, wenn dieser nach mehrmaliger Änderung der Bedingungen für die Erwerbstätigkeit (etwa bei einer Reinigungskraft) gefüllt ist.

Eine Besonderheit ist für die Erteilung einer NE für Hochqualifizierte eingeführt. Diese kann von der jeweiligen Landesregierung von der Zustimmung der obersten Landesbehörde oder einer von ihr bestimmten Stelle abhängig gemacht werden (§ 19 I 2) – eine keineswegs unproblematische Regionalisierung. Für Härtefälle ist die Erteilung einer AE von dem Ersuchen einer Härtefallkommission abhängig, die in dem Bundesland von der Landesregierung eingerichtet werden kann, aber nicht unbedingt eingerichtet werden muss (Grundlage und Gestaltung dieses neuen Verfahrens sind weder rechtlich noch politisch bedenkenfrei). Die Aufnahme von Flüchtlingen zum Zwecke des vorübergehenden Schutzes aufgrund eines EU-Ratsbeschlusses erfolgt mittels Verteilung auf die Bundesländer nach

dem Königsteiner Schlüssel (§ 24). Nach denselben Quoten werden Ausländer verteilt, die unerlaubt eingereist sind (§ 15a).

Neuartige Verfahren und Einrichtungen wurden für den Bereich der Aufenthaltsbeendigung geschaffen. Mit einer sofort vollziehbaren Abschiebungsanordnung kann die oberste Landesbehörde oder das Bundesinnenministerium einen Ausländer außer Landes schaffen (§ 58a). Hierzu bedarf es einer auf Tatsachen gestützten Gefahrenprognose zur Feststellung einer besonderen Gefahr für die Sicherheit der BR Deutschland oder einer terroristischen Gefahr, nicht erforderlich ist aber eine vorhergehende Ausweisung. Rechtsschutz wird nur durch das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) gewährt. Nach einer vollziehbaren Ausweisungsverfügung setzt ständige Überwachung mit mindestens wöchentlicher Meldepflicht ein, in bestimmten Fällen kraft Gesetzes und sonst auf behördliche Anordnung (§ 54a). Die Länder können Ausreisezentren einrichten, um dort ausreisepflichtige Ausländer zu betreuen und zu beraten und für eine Abschiebung bereit zu haben.

Das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge ist nicht nur in Bundesamt für Migration und Flüchtlinge umbenannt, sondern hat auch so viele neuartige Aufgaben erhalten, dass dies einer Neugründung nahe kommt. Es ist künftig (außerhalb seiner ursprünglichen Aufgabe der Asylverfahren) nicht nur für die Entwicklung und Durchführung der Integrationskurse und die fachliche Beratung der Bundesregierung auf dem Gebiete der Integrationsförderung zuständig, sondern auch für die Koordinierung der Informationen über den Erwerbsaufenthalt. Hinzu kommen die Führung des Registers über den vorläufigen Schutz, die Auszahlung von Rückkehrhilfen und die Verteilung der jüdischen Zuwanderer sowie die wissenschaftliche Forschung über Migrationsfragen (§ 75). Zwar sind beim BAMF entgegen den ursprünglichen Plänen weder ein Zuwanderungsrat noch ein Bundesinstitut für Bevölkerungs- und Migrationsforschung eingerichtet, der vom Bundesinnenminister durch Erlass geschaffene Zuwanderungsrat bleibt aber bestehen und hat in diesem Herbst erstmalig einen Bericht über die Entwicklung der Wanderungsbewegungen sowie die Aufnahme- und Integrationskapazitäten erstattet. Dieses Gutachten soll und kann Politik nicht ersetzen. Die dort vorgeschlagene Anwerbung von 25 000 Engpassarbeitskräften im Jahre 2005 sollte aber ernsthaft erwogen werden. Es könnte mit Hilfe der neuen Regeln verwirklicht und für eine Belebung des deutschen Arbeitsmarkts genutzt werden (auch und gerade durch Aufnahme von qualifizierten Arbeitnehmern aus den neuen EU-Staaten).

2.3. Zuwanderungswege und Aufenthaltszwecke

Die Zuwanderungswege und Aufenthaltszwecke haben sich im Grundsatz nicht geändert. Sie ergeben sich zwangsläufig aus den (historisch konstanten) Arten der Migrationsbewegungen und aus der Zusammensetzung der Migrantengruppen. Daher besteht hier auch eine sehr große Übereinstimmung mit dem europäischen Migrationssystem. Teilweise verändert worden sind aber Art und Gewichtung der in Betracht kommenden Interessen und die Ausgestaltung im Einzelnen.

Das AufenthG weist den Aufenthaltszwecken eine größere Bedeutung zu, indem es ihnen jeweils einen Abschnitt widmet und dabei die Ausbildung voranstellt und der Familieneinheit den vierten Platz zuweist. Materiell gesehen bleibt es aber hauptsächlich bei den folgenden Zuwanderungsgründen oder -zwecken: Ausbildung, Erwerbstätigkeit, Familienzusammenführung und Flüchtlingsschutz.

Wie bisher sind Aufenthalte für Schulbesuch, Sprachkurs und Studium sowie sonstige Ausbildungen möglich (§§ 16, 17). Neu ist dabei vor allem die Zulassung von Studenten nach erfolgreichem Studienabschluss für ein Jahr zur Suche eines diesem Abschluss angemessenen Arbeitsplatzes (Abkehr von der bisherigen entwicklungspolitisch motivierten Abschottungspolitik). Ob dann tatsächlich eine Arbeit aufgenommen werden darf, richtet sich allerdings nach Kriterien, die vom Verordnungsgeber und der Bundesagentur für Arbeit

festgelegt werden und die deshalb derzeit noch nicht bekannt sind. Hier kommt deutlich zum Ausdruck, dass der Gesetzgeber die Zuwanderung von Erwerbstätigen zwar konkreter geregelt hat als im geltenden Recht, dass die Ausgestaltung im Einzelnen aber nach wie vor in vollem Umfang dem Bundesarbeitsminister und (teilweise) dem Bundesrat überlassen bleibt (Entwürfe liegen vor).

Bei den *Erwerbstätigen* werden nunmehr einzelne Gruppen ausdrücklich genannt: Arbeitnehmer mit und ohne qualifizierte Berufsausbildung (§ 18), Hochqualifizierte (§ 19) und Selbstständige (§ 20). Genau bezeichnet sind auch die allgemeinen Ziele, an denen sich die Zulassung von Arbeitnehmern auszurichten hat: Erfordernis des Wirtschaftsstandorts Deutschland, Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt und wirksame Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (§ 18 I). Über alledem stehen ohnehin die Aufnahme- und Integrationskapazität sowie die wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Interessen Deutschlands (§ 1 I). Damit ist der generelle Anwerbestopp ebenso aufrechterhalten wie die Möglichkeit, hiervon allgemein Ausnahmen für bestimmte Beschäftigungen, Berufsgruppen, Tätigkeiten und Nationalitäten zuzulassen (§ 42 I).

Die als Einstieg in eine zukunftsgerichtete Anwerbepolitik aus ökonomischen wie aus demografischen Gründen geplante Zulassung von Arbeitskräften in einem Auswahlverfahren aufgrund eines Punktesystems (§ 20 AufenthG-E) ist am Widerstand der CDU/CSU-Opposition gescheitert und nicht Gesetz geworden. Hochqualifizierte können anders als jetzt nach den IT-Verordnungen für jede Branche zugelassen werden, es muss sich aber um besonders qualifizierte Wissenschaftler, Lehrpersonen oder Spezialisten handeln, deren Unterhalt und Integration auf eigene Kosten gesichert sind. Selbstständige müssen anders als bisher in aller Regel mindestens zehn Arbeitsplätze mit einer Investition von mindestens einer Million Euro schaffen und eine solide Altersvorsorge nachweisen, falls sie älter als 45 Jahre sind. Insoweit sind die Zugangsbedingungen tendenziell verschlechtert und die Chancen in dem „Kampf um die besten Köpfe in der Welt“ nicht gerade verbessert.

Die *Familienzusammenführung* ist einfacher gestaltet als bisher. Bestehen geblieben sind die Ausrichtung an dem grundrechtlichen Schutz von Ehe und Familie (§ 27) und die Unterscheidungen zwischen dem Zuzug zu Deutschen (§ 28) und zu Ausländern (§ 29) sowie zwischen Ehegatten (§§ 30, 31), Kindern (§ 32 bis 35) und sonstigen Familienmitgliedern (§ 36). Vorab ist daran zu erinnern, dass der Nachzugsbegriff grundsätzlich auch die Geburt eines Kindes im Inland und den weiteren Aufenthalt eines Ausländers im Familienverband umfasst, der bereits in Deutschland lebt.

Der Zuzug zu Deutschen ist wie bisher Ehegatten, minderjährigen ledigen Kindern, Elternteilen mit Personensorgerecht und sonstigen Angehörigen in Fällen außergewöhnlicher Härte zu gestatten. Bei Ehegatten wird nicht mehr zwischen den Angehörigen der ersten und der zweiten Generation unterschieden. Der Kindernachzug ist hinsichtlich der „Halbfamilien“ und auch insoweit erleichtert, als 16- und 17-Jährigen der Nachzug zu gestatten ist, wenn sie die deutsche Sprache beherrschen oder sich sonst eindeutig als integrationsfähig darstellen. Dem nicht sorgeberechtigten Elternteil kann eine AE nur erteilt werden, wenn die familiäre Lebensgemeinschaft bereits im Bundesgebiet gelebt wird. In anderen Fällen muss im Lichte des Art. 6 Abs. 1 und 2 GG nach einer verfassungskonformen Lösung gesucht werden, weil sich der Gesetzgeber hierzu nicht bereit gefunden hat.

Bemerkenswerte Neuerungen finden sich im Bereich der *humanitären Aufnahme*. Neben der Aufnahme aus dem Ausland aufgrund eines EU-Beschlusses bei einem Massenzustrom von Flüchtlingen (§ 24) und aus völkerrechtlichen oder dringenden humanitären Gründen (§ 22) ist erstmals die Zuwanderung von Juden aus den Gebieten der ehemaligen Sowjetunion durch eine ausreichende Rechtsgrundlage mit einer NE abgedeckt (§ 23 II). Außerdem ist nunmehr den obersten Landesbehörden die Aufnahme aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen möglich und außerdem in Härtefällen die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis auf Empfehlung einer Härtekommission (§§ 23 I, 24). Außerdem sind politisch Verfolgte, wenn sie entweder als Asylberechtigte oder als Konventionsflüchtlinge

anerkannt sind, künftig aufenthaltsrechtlich gleichgestellt: Beide Personenkreise erhalten eine befristete AE mit der sofortigen Berechtigung zu einer selbstständigen oder nichtselbstständigen Erwerbstätigkeit (§§ 25 I, II, 60 I). Darüber hinaus soll eine AE auch solchen Personen erteilt werden, deren Abschiebung wegen der Gefahr der Folter, der Todesstrafe, sonstiger schwerer Menschenrechtsverletzungen oder existenzieller Beeinträchtigungen (§§ 25 III, 60 II, III, V, VII) ausgeschlossen ist und die bisher meist nur eine Duldung und selten eine Aufenthaltsbefugnis erhalten können. Der Aufenthaltstitel darf allerdings bei fehlender Kooperationsbereitschaft nicht erteilt werden, vor allem dann, wenn die Ausreise (Unterschied zur Abschiebung!) in einen anderen Staat möglich und zumutbar ist. Eine weitere Erleichterung ist dadurch geschaffen, dass eine AE einem kooperationswilligen Ausreisepflichtigen auch dann erteilt werden soll, wenn die Abschiebung seit 18 Monaten (bisher zwei Jahre) ausgesetzt ist (§ 25 V). Im Übrigen ist die Duldung als Instrument des Verwaltungsvollzugs entgegen den anfänglichen Plänen aus guten Gründen erhalten geblieben (vgl. § 60a).

Über diese Fortschritte bei der Festlegung des Status und den Aufenthaltsbedingungen für Flüchtlinge hinaus sind auch die materiellen Voraussetzungen für die formelle Anerkennung von Verfolgten bis zu einem gewissen Grad geklärt und verbessert worden. Hierzu sei aber zunächst daran erinnert, dass politisch Verfolgte in Deutschland sowohl nach Art. 16a GG als Asylberechtigte als auch nach § 51 I AuslG als Flüchtlinge (im Sinne von Art. 1 V, 33 GK) anerkannt werden, wobei die Asylanerkennung infolge der absoluten Drittstaatenklausel des Art. 16a II GG praktisch ausgeschlossen, da auf wenige Fälle der Einreise auf dem Luftweg beschränkt ist. An diesem Grundsatz hat das ZuwG nichts geändert. Verdeutlicht worden sind durch die komplizierten Formulierungen des § 60 I AufenthG nur die Voraussetzungen für die Anerkennung nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung. Damit ist aber der verfassungsrechtliche Begriff des politisch Verfolgten nicht verändert worden, sondern wie bisher der authentischen Auslegung durch das Bundesverfassungsgericht anheim gestellt. Außerdem ist die Kontroverse zwischen dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) und dem BVerwG über das Erfordernis der Staatlichkeit der Maßnahmen im Rahmen von Art. 3 EMRK nicht bereinigt (vgl. § 60 II, V, VII). Schließlich hat sich der Gesetzgeber nicht zu der verfassungskonformen Auslegung des Abschiebungsverbots bei existenziellen Gefährdungen geäußert, die einer ganzen Gruppe von Menschen drohen, aber nicht zum Anlass eines allgemeinen Abschiebungsstopps genommen werden (vgl. §§ 60 VII, 60a I).

Besondere Aufenthaltsrechte sind für zwei Personengruppen vorgesehen: Wiederkehrer wie bisher für Minderjährige und Rentner (AE nach § 37) und ehemalige Deutsche (AE oder NE nach § 38). Wer nach Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit, unter anderem aufgrund des Erklärungsverfahrens im Anschluss an einen Ius-soli-Erwerb, im Ausland lebt, muss über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache verfügen. Dieselben Rechte stehen demjenigen zu, der aus von ihm nicht zu vertretenden Gründen bisher von deutschen Stellen als Deutscher behandelt wurde.

2.4. Steuerungsmittel

Für die Zulassung von Erwerbstätigen ist nicht nur der Anwerberstopp aufrechterhalten, sondern im Grundsatz sind auch die Steuerungsinstrumente nicht verändert worden. Allerdings hat der Gesetzgeber anders als noch in den Ausländergesetzen von 1965 und 1990 wichtige Eckpunkte selbst gesetzt und den Rahmen für einzelne Personengruppen vorgegeben. Damit ist der Spielraum für den Ordnungsgeber bei der Zulassung von Ausnahmen vom Anwerbestopp aber nicht wirksam begrenzt. Im Grunde genommen kann dieser seine Anwerbestoppausnahmepolitik der letzten drei Jahrzehnte unverändert weiterverfolgen. Dabei ist es ihm nicht verwehrt, außer ökonomischen auch demografische Faktoren zu berücksichtigen und die Gewichte neu zu verteilen. Bei geschickter Vorgehensweise dürfte es auch nicht ausgeschlossen sein, die mit dem Punktesystem

angepeilten Ziele einzubeziehen und auch (wie jetzt vom Zuwanderungsrat empfohlen) Engpässe in einzelnen Sektoren am Arbeitsmarkt besonders zu bedienen. Ob der Verordnungsgeber hiervon Gebrauch machen wird, bleibt abzuwarten. Immerhin benötigt er hierzu die Zustimmung des als eher anwerbefeindlich bekannten Bundesrats. Im Übrigen war auch dem Entwurf einer Beschäftigungsverordnung aus dem Jahre 2001 schon keine grundlegende neue Struktur mit neuen Zielsetzungen zu entnehmen.

Auch in sonstiger Beziehung kann nicht festgestellt werden, dass sich der Gesetzgeber neue Möglichkeiten der Migrationssteuerung erschlossen hat. Die materiellen Voraussetzungen für den Zugang zum Bundesgebiet und zur Gestaltung des anschließenden Aufenthalts sind durch Völker-, Gemeinschafts- und Verfassungsrecht weitgehend vorgegeben. In formeller Hinsicht wird sich die Konzentration der Aufenthalts- und Arbeitsmarktzulassung bei den Ausländerbehörden („One-stop-government“) erst praktisch bewähren müssen; wenig spricht dafür, dass Deutschland damit für ausländische Spitzenkräfte attraktiver wird und die Verfahren wesentlich beschleunigt und vereinfacht werden können.

Aussagekräftige („belastbare“) statistische Grundlagen für eine gestalterische Migrationspolitik stehen weiterhin nur begrenzt zur Verfügung. Mit der Einbürgerungsstatistik (§ 37 StAG) werden nur Einbürgerungsfälle und keine sonstigen Erwerbsvorgänge erfasst; außerdem werden Einbürgerungen nur statisch gezählt und nicht weiterverfolgt. Daher können zum Beispiel weder die *ius soli*-Erwerbe noch die Mehrstaaterfälle für einen bestimmten Zeitpunkt ermittelt werden. Zudem erlauben die vom Statistischen Bundesamt gesammelten und ausgewerteten Aufenthaltsdaten keine Beurteilung der Entwicklung von Personengruppen („Kohorten“). Außerdem können genaue Angaben über die Familienzusammenführung nicht gemacht werden, weil die Visastatistik des Auswärtigen Amts nur einen bestimmten Ausschnitt des Nachzugs wiedergibt und zum Beispiel weder die Geburten noch die Eheschließungen im Inland erfasst. Schließlich hat der Gesetzgeber darauf verzichtet, sich durch ein eigenes Forschungsinstitut und einen eigenständigen Zuwanderungsrat beim Bundesamt spezielle Instrumente für die Ermittlung wichtiger Grundlagen einer gezielten Migrationspolitik zu schaffen.

2.5. Integrationsförderung

Der Einstieg in eine koordinierte Integrationsförderung durch Bund, Länder und Gemeinden sowie Verbände ist mit den Integrationskursen begonnen (§§ 43 bis 45). Bisher sind allerdings noch viele Fragen offen, zum Beispiel nach Lerninhalten, Kursprogrammen, der Eignung der Lehrkräfte und der Kursträger sowie dem Ziel der Sprachkurse. Von dem vorgegebenen Ausbildungsziel hängen schließlich die Maßstäbe für den erfolgreichen Abschlusstest und dessen Rechtsfolgen ab. Wie zweifelhaft aber schon die Auslegung der in dem Sprachkurs zu vermittelnden „ausreichenden Sprachkenntnissen“ (§ 43 III 1) ist, erhellt der Vergleich der unterschiedlichen gesetzlichen Anforderungen an die Deutschkenntnisse von Migranten in Deutschland:

Bei Spätaussiedlern wurden Deutschkenntnisse zunächst lediglich als eines der Anzeichen und Bestätigungsmerkmale für die deutsche Volkszugehörigkeit verlangt. Aktuelle Kenntnisse waren nicht unbedingt erforderlich (§ 6 BVFG). Die Sprache konnte zudem durch einen in dem Siedlungsgebiet gesprochenen Dialekt geprägt sein. Seit September 2001 verlangt das Gesetz dagegen als Bestätigung des Bekenntnisses zum deutschen Volkstum aktuelle und familiär vermittelte Deutschkenntnisse. Diese dürfen also nicht allein in einem Sprachkurs erworben sein. Es genügt indes die Fähigkeit zur Führung eines einfachen Gesprächs auf Deutsch (Dialekt). Andere Anforderungen gelten künftig für nichtdeutsche Familienangehörige, die dann Grundkenntnisse der deutschen Sprache aufweisen müssen (§ 27 I 2 BVFG), was jedenfalls mehr bedeutet als die Fähigkeit zum einfachen Sprechen und Verstehen und zur Verständigung mit dem in dem betreffenden Siedlungsgebiet gesprochenen Dialekt.

Bei der Einbürgerung waren früher die Einzelheiten in Verwaltungsvorschriften niedergelegt. Seit 2001 führt das Fehlen ausreichender deutscher Sprachkenntnisse zwingend zum Ausschluss von der Einbürgerung. Bei einbürgerungswilligen Ehegatten Deutscher genügt nach wie vor die Fähigkeit, sich ohne nennenswerte Schwierigkeiten in deutscher Sprache ausdrücken zu können. Falls eine Sprachprüfung durch die Einbürgerungsbehörde notwendig wird, gibt es hierfür keine vollständigen bundesweiten Verwaltungsvorschriften. Dies führt dazu, dass in einigen Bundesländern lediglich mündliche Sprachkenntnisse und allenfalls einfache Lesefähigkeiten verlangt werden, in anderen aber auch die Fähigkeit, ein Diktat und einen einfachen eigenen Text zu schreiben.

Für Einreise und Aufenthalt von Ausländern sind bislang Sprachkenntnisse nur in wenigen Fällen ausdrücklich verlangt. Insbesondere ist der Zuzug von Ehegatten und minderjährigen Kindern grundsätzlich nicht von Sprachkenntnissen abhängig. Nur nachzugswillige Kinder über 16 Jahren müssen die deutsche Sprache beherrschen. Dagegen genügt es bei einem nachgezogenen Kind für die unbefristete Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis, wenn es über ausreichende Deutschkenntnisse verfügt. Noch weniger wird für die unbefristete Verlängerung bei nachgezogenen Ehegatten verlangt: Sie müssen sich nur auf einfache Art in deutscher Sprache mündlich verständigen können.

Im künftigen Zuwanderungsrecht werden ausreichende Deutschkenntnisse nicht erst bei der Einbürgerung verlangt, sondern bereits bei Erteilung der NE. Die AE setzt dagegen keine besonderen Sprachkenntnisse voraus, auch nicht bei deren Verlängerung. Wenn künftig das Erlernen der deutschen Sprache nicht nur wie bisher z.B. bei Spätaussiedlern und Asylberechtigten staatlich unterstützt und gefördert, sondern darüber hinaus allgemein bei neu zuziehenden und teilweise auch bei bereits in Deutschland lebenden Ausländern, wäre eine Einigung auf feste Sprachstandards nicht nur zweckmäßig, sondern eigentlich unerlässlich. So könnte man sich für den Nachweis ausreichender Deutschkenntnisse etwa auf eine bestimmte Stufe der europäischen Sprachenskala einigen. Die bisweilen genannte Stufe B 1 erfordert aber auch das Schreiben eines selbstständig formulierten eigenen Textes und nicht nur das Lesen und die mündliche Wiedergabe eines fremden Textes.

3. Ausblick

Dieser Überblick ist notgedrungen unvollständig und gedrängt. Er wäre aber missverständlich, wenn er den Eindruck erweckte, der mit dem ZuwG erreichte Rechtszustand sei abschließend. Das Gegenteil ist richtig: In fast allen Bereichen und damit auch für Einreise und Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen sind weitere Änderungen entweder in kurzer Zeit zwingend durch Gemeinschaftsrecht vorgezeichnet oder der Sache nach geboten. Im Einzelnen und zusammengefasst:

- Die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts muss fortgeführt und vollendet werden.
- Der Zuzug von Spätaussiedlern muss mit einem Kriegsfolgenschlussgesetz unter Abänderung von Art. 116 I GG einem Ende zugeführt werden.
- Das Freizügigkeitsgesetz muss hinsichtlich des Aufenthaltsrechts der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen bis Ende April 2006 der EU-Unionsbürger-Richtlinie angepasst werden.
- Die Vorschriften über den Familienaufenthalt von Drittstaatsangehörigen müssen bis 3. Oktober 2005 entsprechend der EU-Familienzusammenführungs-Richtlinie erneut geändert werden.
- Das Aufenthaltsrecht der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen muss bis 23. Januar 2006 der EU-Daueraufenthalts-Richtlinie angepasst werden, wobei das deutsche System der stufenweisen Verfestigung insgesamt zu überprüfen ist.

- Das Asylverfahrensgesetz ist erneut zu ändern, sobald die bereits verabschiedeten EU-Richtlinien über die Asylanerkennung und über das Asylverfahren erlassen sind.

Arbeitsmittel und Informationsquellen:

Allgemeine Informationen unter:

www.bmi.bund.de, www.bamf.de, www.integrationsbeauftragte.de, www.unhcr.de, www.uni-konstanz.de (Prof. Dr. Hailbronner)

Umfangreiche und aktuelle Informationen (auch für Nichtjuristen) werden neuerdings auch unter www.migrationsrecht.net angeboten.

Einschlägige Aufsätze und Berichte erscheinen vor allem in der **Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik** (Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden), in den letzten Monaten unter anderem:

Heft 1/2004

Rita Süßmuth, Das Kopftuchverbot für Lehrerinnen in Schulen S. 3
Annette Schavan, Das Kopftuch ist ein politisches Symbol S. 5
Ulf Häußler, Leitkultur oder Laizismus? S. 6
Johannes Rux, Kleiderordnung, Gesetzesvorbehalt und Gemeinschaftsschule S. 14
Ansgar Fehrenbacher, Die Freizügigkeitsregelungen im Rahmen der EU-Erweiterung und ihre ausländerrechtlichen Folgen S. 22
Hubert Heinhold, Die Aufenthaltsbefugnis nach § 30 Abs. 3 und 4 AuslG im System des Ausländerrechts S. 27

Heft 2/2004

Robert Leicht, Von der Bürde und Würde eines Amtes S. 43
Kay Hailbronner, Die Stillhalteklauseln des Assoziationsrechts EWG/Türkei S. 45
Albrecht Weber, Religiöse Symbole in der Einwanderungsgesellschaft S. 53
Alexandra Borrmann, Rechte drittstaatsangehöriger Ehegatten wandernder Unionsbürger S. 61
Michael Ton, Der Gegenstandswert und die Rechtsanwaltsvergütung im Asylverfahren S. 68
Michael Trauthig, Neue Chancen für Christen in der Türkei? S. 73

Heft 3/2004

Christoph Hauschild, Strukturen zur Integrationsförderung S. 83
Bertold Huber, Die geplante ausländerrechtliche Pflicht zur Teilnahme an Integrationskursen S. 86
Esther Weizsäcker, Jüdische Migranten im geltenden deutschen Staatsangehörigkeits- und Ausländerrecht S. 93
Volker Stiebig, Ein »altes« Thema neu belebt: Kirchenasyl S.101
Hans-Ingo von Pollern, Die Entwicklung der Asylbewerberzahlen im Jahre 2003 S. 107

Heft 4/2004

Kees Groenendijk, Rechtliche Konzepte der Integration im EG-Migrationsrecht S. 123
Günter Renner, Deutsche Staatsangehörigkeit und Religionszugehörigkeit S. 130
Jan Bergmann, Vom Umgang des deutschen Rechtsstaats mit dem Islam S. 135
Felix Ekardt, Würde und Existenzminimum – nur eingeschränkt für Asylbewerber? S. 142
Heike Hagedorn, Der zweite Migrationsbericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration S. 146
Martin Riemer, Freiheit, Gleichheit, Völkerverständigung S. 148

Heft 5/6

Kay Hailbronner, Langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige S. 163
Cornelia Draganova, Liberalisierung des Personen- und Dienstleistungsverkehrs mit Bulgarien S. 168
Günter Renner, Das Staatsangehörigkeitsrecht – nach der Reform reformbedürftig? S. 176
Hubert Heinhold, Aktuelle Rechtsprechung zur Abschiebungshaft S. 185
Johannes Rux, Ring frei für die nächste Runde: »Kopftuchgesetz« in Baden-Württemberg verabschiedet S. 188
Mathias Hermann; Martin Keicher, »Migration And Terrorism: US and European Perspectives« – Konferenzbericht S. 191
Günter Renner, Arbeitnehmer aus den neuen Unionsstaaten S. 203

Heft 7

Stefanie Schmahl, Internationaler Terrorismus aus der Sicht des deutschen Ausländerrechts S. 217
Michael Silagi, Art. 11 GG und § 3 a WoZuG – zur Festschreibung der Einschränkung der Freizügigkeit im Wohnortzuweisungsgesetz durch das Bundesverfassungsgericht S. 225
Ulrike Davy, Einwanderung und Integrationspfade S. 231
Elke Tießler-Marenda, Das GKV-Modernisierungsgesetz und seine Auswirkungen auf Migranten S. 237
Ansgar Fehrenbacher, Übergangsregelungen bei der EU-Erweiterung und deren Auswirkungen im Ausländerrecht S. 240

Heft 8

Kay Hailbronner, Neue Richtlinie zur Freizügigkeit der Unionsbürger S. 259
Günter Renner, Vom Ausländerrecht zum Zuwanderungsrecht S. 266
Reinhard Marx, Terrorismusvorbehalte des Zuwanderungsgesetzes S. 275
Klaus Sieveking, Zur Bedeutung des Arbeitslosengelds II für Ausländer S. 283
a????µ?? ta???dµ??, Paradigmenwechsel wohin? S. 291

Heft 9

Kay Hailbronner, Die Unionsbürgerrichtlinie und der ordre public S. 299
Günter Renner, Asylverfahrensrichtlinie S. 305
Jörg Alt, Illegale Migration: Von Grüner und Blauer Grenze zur »Embedded Migration« S. 310
Claire Saas, Der neue Laizismus in Frankreich und das Verbot des Kopftuchs in öffentlichen Lehranstalten S. 315
Erwin Schindler/Harald Ryfisch, Sprachförderung S. 319
Klaus Deibel, Die Neuregelung des Asylbewerberleistungsrechts 2005 S. 321

Heft 10

Julia Duchrow, Flüchtlingsrecht und Zuwanderungsgesetz unter Berücksichtigung der sog. Qualifikationsrichtlinie S. 339
Axel Kreienbrink, Migrationspolitik am Mittelmeer – Beispiel Marokko S. 346
Klaus Schönenbroicher, Rechtsstaat auf Abwegen? – Die neue »Härtefallklausel« des Ausländerrechts S. 351
Markus Babo, Abschiebungshaft – Eine Herausforderung für den Rechtsstaat S. 359
Michael Ton, Zur Beendigung der Flüchtlingseigenschaft bei Rückkehrgefährdung S. 367

In Heft 11/12 werden unter anderem die folgenden Beiträge erscheinen:

Jürgen Haberland, Das Jahresgutachten des Sachverständigenrats für Zuwanderung und Integration
Machiel Salomos/Constantin Hruschka, Zu Auslegung und Inhalt des Art. 1 C (5) 1 Genfer Konvention
Klaus Dienelt, Freizügigkeit für Familienangehörige nach der EU-Osterweiterung
Monika Lüke, Humanitäre Bleiberechte außerhalb des Flüchtlingsschutzes im Rahmen des Aufenthaltsgesetzes
Jörg Raabe, Rechtswidrige Verwaltungspraxis bei der Zuwanderung jüdischer Emigranten aus der ehemaligen Sowjetunion?
Dirk Halm/Martina Sauer, Freiwilliges Engagement von Türkinnen und Türken in Deutschland