

# Begründung

## Gliederungsübersicht

	Seite
A. Allgemeiner Teil	108
I. Ausgangslage und Problem	108
II. Lösung	114
1. Überblick	114
2. Erfordernis einer Neuregelung	116
3. Einzelne Regelungsvorschläge	117
a) Aufenthaltstitel	117
b) Zuwanderung zu Erwerbszwecken	117
c) Integration	120
d) Humanitäre Aufnahme und Bleiberechte	120
e) Beendigung des Aufenthalts	122
f) Bündelung von Kompetenzen	122
g) Unionsbürger / Europäische Harmonisierung	123
h) Beschleunigung der Asylverfahren	124
i) Bekämpfung der unerlaubten Einreise	125
III. Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes	125
IV. Kosten und Preise	126
a) Kosten der öffentlichen Haushalte	126
b) Sonstige Kosten	128
c) Preise	128
B. Besonderer Teil	
I. Erläuterungen zu den Vorschriften des Artikels 1	129
II. Erläuterungen zu den Vorschriften der Artikel 2 bis 15	190

## **A. Allgemeiner Teil**

### **I. Ausgangslage**

Die Bundesrepublik Deutschland steht ähnlich wie andere hochindustrialisierte Staaten vor der Situation, in einigen Bereichen der Wirtschaft, insbesondere in der Biotechnologie und der Informations- und Kommunikationstechnologie, einen gestiegenen Bedarf an qualifizierten Fach- und Führungskräften über die nationalen Arbeitsmärkte nicht decken zu können. Auch in einer Reihe anderer Branchen erfordern der steigende Wettbewerbsdruck und der sich beschleunigende Wandel in der Arbeitswelt hochqualifizierte Arbeitskräfte, um die internationale Konkurrenzfähigkeit der deutschen Wirtschaft zu erhalten. Es entwickelt sich deshalb ein zunehmender internationaler Wettbewerb um die besten Kräfte, der sich auch zur Sicherung und zum Ausbau der Leistungsfähigkeit von Wissenschaft und Forschung auf die Gewinnung hochqualifizierter Forscher, Dozenten und des wissenschaftlichen Nachwuchses erstreckt.

Zwar kann angesichts einer Arbeitslosigkeit von 3,7 Millionen Menschen von einem allgemeinen Arbeitskräftemangel in Deutschland keine Rede sein, dennoch gibt es einige Tätigkeitsbereiche, in denen ein großer Anteil der insgesamt 1,5 Millionen offenen Stellen nicht besetzt werden kann. Insbesondere technologie- und wissensintensive Unternehmen des Dienstleistungsbereichs sind oft nicht in der Lage, offene Stellen für Ingenieure, Informatiker und Mathematiker mangels geeigneter inländischer Bewerber zu besetzen. Die fehlende Möglichkeit, ausreichend hochqualifizierte Bewerber zu finden, beeinträchtigt besonders die wirtschaftliche Situation kleinerer Unternehmen.

Es ist notwendig, die Politik der systematischen Qualifizierung und Ausschöpfung des in Deutschland verfügbaren Potenzials an Erwerbspersonen intensiv weiter zu verfolgen. Dazu gehört die Erhöhung der Zahl der Weiterbildungsmaßnahmen ebenso wie die Einlösung der von der Wirtschaft eingegangenen Verpflichtung, weitere Ausbildungsplätze zur Verfügung zu stellen. Alle diese Anstrengungen werden ihre Wirkung allerdings nicht kurzfristig entfalten können. Bereits heute ist absehbar, dass der künftige Arbeitskräftebedarf weder durch verstärkte Anstrengungen im Bereich der Aus- und Weiterbildung noch durch eine intensivere Aktivierung des inländischen Arbeitskräftepotenzials in ausreichendem Maße gedeckt werden kann.

Hinzu kommen die Auswirkungen einer ungünstigen demographischen Entwicklung. Die Geburtenrate in Deutschland ist in den vergangenen Jahrzehnten sehr stark zurückgegangen und liegt inzwischen im europäischen Vergleich mit etwa 1,3 Kindern pro Frau nahe der unteren Grenze. Das bestehende Geburtendefizit wird sich in der Zukunft weiter vergrößern und zu einer Schrumpfung der Bevölkerung führen. Neben einer Überalterung der Gesellschaft führt dies zu einer weiteren Reduzierung des Erwerbspersonenpotentials.

Das Statistische Bundesamt geht im Rahmen der Bevölkerungsvorausberechnung davon aus, dass die Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland ohne weitere Zuwanderung und bei unverändertem Geburtenverhalten von derzeit 82 Millionen bis zum Jahr 2050 auf weniger als 60 Millionen sinken würde. Die Zahl der Erwerbspersonen würde von 41 Millionen auf 26 Millionen abnehmen. Selbst bei moderater Zuwanderung von etwa 100 000 Personen jährlich wird sich der Altenquotient (Verhältnis der Bevölkerung im Rentenalter zu derjenigen im Erwerbsalter) in diesem Zeitraum etwa verdoppeln. Auf zehn Menschen im Alter zwischen 20 und 60 Jahren kommen derzeit vier Personen im Rentenalter, 2050 werden dies acht Personen sein.

Die Zuwanderung von jungen und gut qualifizierten Menschen, für die auch aus demografischer Sicht ein erkennbarer Bedarf besteht, kann die dargestellte Entwicklung zwar nicht verhindern oder vollständig ausgleichen, allerdings kann sie zu einer Abmilderung der sonst zu erwartenden Überalterung beitragen.

Bereits in den vergangenen Jahrzehnten hat sich die Zusammensetzung der Bevölkerung aufgrund von Wanderungsbewegungen in Deutschland ganz erheblich verändert. In der Folge des Zweiten Weltkriegs kamen deutsche Staatsangehörige und deutsche Volkszugehörige ins Bundesgebiet. Auch heute noch stellen die Spätaussiedler insbesondere aus den Nachfolgestaaten der früheren Sowjetunion einen großen Teil der Zuwanderer.

Zum Jahresende 2000 lebten etwa 2,3 Millionen Menschen in Deutschland, die als Aussiedler oder Spätaussiedler zugewandert sind. Insgesamt sind seit 1983 etwa 10,5 Millionen Ausländer ins Bundesgebiet eingereist und etwa 7,4 Millionen ausge-reist. Damit ergibt sich im Ergebnis ein Wanderungsgewinn von etwa 3,1 Millionen Menschen. Fast zwölf Prozent der heute in Deutschland lebenden Bevölkerung sind im Rahmen von Zuwanderung hierher gekommen und integriert worden.

Während 1950 in der Bundesrepublik Deutschland nur knapp 570.000 Ausländer lebten, hat sich deren Anzahl seitdem stetig vergrößert. Sie liegt seit einigen Jahren bei ca. 7,3 Millionen. Das entspricht einem Bevölkerungsanteil von etwa 9 v. H.

Bei den ausländischen Zuwanderern sind mehrere Gruppen zu unterscheiden:

- Deutschland hat von Mitte der fünfziger Jahre bis November 1973 ausländische Arbeitnehmer im wesentlichen aus dem Mittelmeerraum angeworben, deren Aufenthalt zunächst als zeitlich begrenzt angesehen wurde, die sich jedoch tatsächlich zum großen Teil dauerhaft in Deutschland niedergelassen haben.
- 1,8 Millionen Staatsangehörige aus den Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben sich auf der Grundlage der in Europa bestehenden Freizügigkeit in Deutschland niedergelassen. Damit ist jeder vierte in Deutschland lebende Ausländer EU-Bürger.
- Aus allen Teilen der Welt wurden politisch Verfolgte und – um ihnen temporären Schutz zu gewähren – Bürgerkriegsflüchtlinge aus Krisenregionen aufgenommen. Die Zahl der Asylbewerber erreichte 1992 mit über 438 000 ihren Höchststand und ging bis zum Jahr 2000 auf 78 564 Personen zurück. Von den in den neunziger Jahren insgesamt 345 000 im Bundesgebiet aufgenommenen Bürgerkriegsflüchtlingen aus Bosnien-Herzegowina sind bis zum Frühjahr etwa 317 000 Personen wieder ausgewandert. Die Gesamtzahl der in Deutschland lebenden Flüchtlinge, Asylberechtigten und Asylbewerbern liegt bei etwa 1,2 Millionen Personen.
- Aus der ehemaligen Sowjetunion kamen seit Mitte 1990 über 130.000 jüdische Immigranten. Sie haben sich für eine Zukunft in Deutschland entschieden und stärken das Leben der hiesigen jüdischen Gemeinden.
- Im Rahmen des auf den Artikel 6 des Grundgesetzes („Ehe und Familie stehen unter dem besonderen Schutze der staatlichen Ordnung“) gestützten Familiennachzugs sind Ausländer zu ihren in Deutschland lebenden Familienangehörigen nachgezogen. Dabei findet heute über die Hälfte der Familiennachzüge zu deutschen Ehepartnern statt und die übrigen Nachzüge zu einem ausländischen Ehepartner. Die Statistik weist aus, dass auf diesem Wege allein im Jahr 2000 knapp 76 000 Personen nach Deutschland gekommen sind.

Die Globalisierung der Wirtschaft ist in immer stärkerem Maß durch die gleichzeitig wachsende Mobilität ihrer Mitarbeiter gekennzeichnet. Ein permanenter weltweiter Austausch auf der Ebene der Führungskräfte wird selbstverständlich werden. Die Attraktivität eines Landes wird auch danach beurteilt werden, unter welchen rechtlichen Rahmenbedingungen ein vorübergehender oder dauerhafter Aufenthalt dort möglich ist und wie die zu beachtenden Verfahren gestaltet sind.

Den gesteigerten Anforderungen an die Mobilität werden die hierfür geltenden Vorschriften nicht gerecht. Die aufenthalts- und arbeitserlaubnisrechtlichen Vorschriften bilden mit verstreuten Zuständigkeiten ein sehr komplexes und undurchsichtiges Rechtsgebiet und sind nur unzureichend aufeinander abgestimmt.

Das Ausländer- und Arbeitserlaubnisrecht gehen von den Grundsätzen der einseitigen Zuwanderungsbegrenzung und des Anwerbstopps aus. Das grundsätzliche Verbot, zur Arbeitsaufnahme nach Deutschland zu kommen, wirkt sich auch auf Ermessensentscheidungen negativ aus, da eine Auslegung von Vorschriften generell restriktiv zu erfolgen hat. Eine an den Erfordernissen des sich wandelnden Arbeitsmarkts orientierte flexible Steuerung der Zuwanderung ist mit den geltenden Rechtsvorschriften daher nur eingeschränkt möglich.

Die Praxis hat gezeigt, dass die Verfahrens- und Aufenthaltsbedingungen in Deutschland für dringend benötigte qualifizierte Fachkräfte unattraktiv sind. Die Zuständigkeit verschiedener Behörden mit unterschiedlichen Rechtsgrundlagen führt häufig zu langer Verfahrensdauer und zu Reibungsverlusten. Unübersichtliche Regelungen führen zudem zur Verunsicherung der betroffenen Arbeitgeber und der ausländischen Arbeitnehmer.

Auch die Gewährung eines Daueraufenthaltsrechts für Erwerbstätige von Anfang an ist im geltenden Recht bisher nicht vorgesehen. Für die Gewinnung insbesondere von höchstqualifizierten ausländischen Experten kann dies im Hinblick auf ihre weitere Lebensplanung eine entscheidende Voraussetzung darstellen.

Ausländische Studenten müssen derzeit nach Abschluss ihres Studiums Deutschland regelmäßig wieder verlassen. Danach können sie frühestens nach Ablauf eines Jahres eine Aufenthaltserlaubnis erhalten und stehen damit auch im Falle eines vorliegenden konkreten Bedarfs für eine Tätigkeit im Bundesgebiet nicht zur Verfügung.

Erfolgreiche Zuwanderung setzt gegenseitige Akzeptanz und die Eingliederung der Zuwanderer in das wirtschaftliche, gesellschaftliche und kulturelle Leben voraus.

Im geltenden, auf Zuwanderungsbegrenzung ausgerichteten Ausländerrecht sind konkrete staatliche Integrationsangebote und –hilfen nur vereinzelt geregelt. Der Bund ist bisher nur in Teilbereichen der Integrationsförderung aktiv und konzentriert seine Fördermaßnahmen vor allem auf die Sprachförderung, die Spätaussiedlern und Ausländern bisher nach unterschiedlichen Modalitäten angeboten wird.

Das geltende Ausländergesetz sieht keine Integrationsmaßnahmen vor. Nach dem Willen des Gesetzgebers wurde als ausreichend erachtet, dem legal zugewanderten Ausländer hinsichtlich seines weiteren Aufenthalts im Bundesgebiet Rechtssicherheit zu verschaffen. Die Notwendigkeit einer systematischen Förderung der Integration von Ausländern zeigt sich vor allem an Defiziten in der sprachlichen Verständigung, die zugleich zu einem beschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt und damit oft zu entsprechenden sozialen Folgekosten führt.

Der Gesetzgeber hat das geltende Ausländerrecht starr durchnormiert. Das System der Aufenthaltstitel und die Voraussetzungen für deren Erteilung ist für die betroffenen Personen oftmals unverständlich und für die Rechtsanwender nach wie vor schwer handhabbar. Neben fünf Aufenthaltstitel tritt die Aufenthaltsgestattung des Asylverfahrensgesetzes. In der Praxis kommt zusätzlich noch der Duldung eine aufenthaltssichernde Funktion zu. Diese hat zugleich dazu geführt, dass die Duldung fälschlicherweise als „Aufenthaltstitel“ angesehen und missbraucht wurde. Die mangelnde Flexibilität führt insbesondere bei Ausnahme- und Härtefällen zu unbefriedigenden Ergebnissen. Darüber hinaus bedingt der Vollzug der komplexen Regelungen einen hohen zeitlichen und administrativen Aufwand.

Die aufenthaltsrechtliche Situation ehemaliger Deutscher, die aufgrund des Staatsangehörigkeitsgesetzes im Inland ihre deutsche Staatsangehörigkeit verlieren, bedarf der Regelung.

Trotz weitreichender Gleichstellung von Unionsbürgern mit Deutschen wird noch immer eine Aufenthaltsgenehmigung verlangt, der jedoch nur deklaratorische Bedeutung zukommt. Das geltende Recht der Aufenthaltsbeendigung für Unionsbürger entspricht nicht den Anforderungen des Gemeinschaftsrechts und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes und bedarf daher einer entsprechenden Ausgestaltung.

Die grundlegenden Entscheidungen in der Zuwanderungs- und Asylpolitik werden in Zukunft nicht mehr in der ausschließlichen Kompetenz der einzelnen Staaten liegen, sondern ganz oder teilweise auf europäischer Ebene getroffen. Über die jetzt bereits

für die nationale Gesetzgebung geltenden europarechtlichen Vorgaben hinaus, werden künftig Mindestnormen für alle wesentlichen Bereiche der Asyl- und Flüchtlingspolitik auf der Grundlage des Amsterdamer Vertrages geschaffen. Die EU-Kommission hat in diesem Zusammenhang bereits eine Reihe von Richtlinien –Entwürfen zur Diskussion gestellt und eine Richtlinie zu Mindestnormen für die Gewährung von vorübergehendem Schutz erlassen. Das geltende Recht muss den auf dieser Grundlage geänderten europäischen Rahmenbedingungen angepasst werden.

Die Zuständigkeiten in den Bereichen Einwanderung, Asyl und Rückkehr von Ausländern sind auf mehrere Behörden verteilt. Die Koordinierung der für die Migrationssteuerung erforderlichen Maßnahmen wird hierdurch erschwert.

Eine effektive Flüchtlingspolitik setzt voraus, dass durch ein faires und effizientes Prüfungsverfahren der tatsächliche Schutz von Schutzbedürftigen gewährleistet wird. Durch eine zu lange Dauer der Anerkennungsverfahren und einen zu langen Aufenthalt einer größeren Zahl von im Ergebnis nicht schutzbedürftigen Personen darf die Akzeptanz der einheimischen Bevölkerung nicht strapaziert und ihre Aufnahmebereitschaft nicht belastet werden. Die überlange, häufig mehrjährige Dauer der Asylverfahren, die insbesondere durch die langen Verfahrenszeiten bei den erstinstanzlichen Verwaltungsgerichten verursacht wird, stellt ein erhebliches Problem dar. Die Entscheidung über die unter Berufung auf das Asylrecht stattfindende Zuwanderung bedarf vor diesem Hintergrund und im Interesse einer verbesserten Rechtssicherheit eines noch effizienteren und rascheren Verfahrens.

Seit ihrem Höchststand im Jahre 1992 sind die Asylbewerberzugänge in der Bundesrepublik infolge der im Asylkompromiss im Jahre 1993 vorgenommenen Grundgesetzänderung und der gesetzlichen Verfahrensänderungen fast kontinuierlich rückläufig gewesen, haben sich allerdings in den letzten Jahren unter 100 000 pro Jahr stabilisiert. Sie stiegen erstmals im Jahr 2001 wieder an. So kamen in den ersten sieben Monaten 15 % mehr Asylbewerber als in dem entsprechenden Zeitraum des Vorjahres. Im übrigen verzeichnet das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge trotz dieses Rückganges nach wie vor einen erheblichen Entscheidungsrückstau.

Darüber hinaus sind ca. 134 000 Klageverfahren rechtshängig, deren nach Bundesland unterschiedliche Verfahrensdauer auf abweichende organisatorische Rahmenbedingungen schließen lässt. Dies zeigt, dass die bisherigen legislativen Maßnahmen zwar nachhaltig die Zugangszahlen zum Asylverfahren gesenkt haben, es belegt aber auch, dass weiterer gesetzgeberischer Handlungsbedarf zur Beschleunigung

gung der Asylverfahren und der verwaltungsgerichtlichen Verfahren besteht. Insbesondere erscheint erforderlich, die Tätigkeit der Gerichte auf die Kontrolle der Verwaltungsentscheidung zu konzentrieren und korrespondierend dazu die Sachverhaltsaufklärung durch die Verwaltungsebene und die Qualität ihrer Entscheidungen zu verbessern.

Über die Notwendigkeit zur Schaffung eines modernen aufenthaltsrechtlichen Instrumentariums, das alle Erscheinungsformen der Migration erfasst und einer differenzierten, zielorientierten Steuerung zugänglich macht, besteht ein breiter gesellschaftlicher Konsens, wie die in jüngster Zeit von verschiedenen Parteien und gesellschaftlichen Gruppen hierzu gefassten Beschlüsse deutlich machen. Dieser Konsens erstreckt sich insbesondere auf die erforderliche Einbettung der unterschiedlichen Zuwanderungstatbestände in einen überschaubaren aufenthaltsrechtlichen Rahmen. Auf den legislativen Handlungsbedarf hat auch die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ der Bundesregierung in ihrem am 4. Juli 2001 vorgelegten Bericht zu den verschiedenen Bereichen nachdrücklich hingewiesen.

## **II. Lösung**

### **1. Überblick**

In einem neuen Aufenthaltsgesetz werden die bestehenden Aufenthaltstitel auf zwei reduziert: die (befristete) Aufenthaltserlaubnis und die (unbefristete) Niederlassungserlaubnis. Im Bereich der hochqualifizierten Arbeitszuwanderung kann von Anfang an eine Niederlassungserlaubnis erteilt werden. Der Aufbau des Gesetzes orientiert sich nicht mehr an Aufenthaltstiteln, sondern an Aufenthaltszwecken (Erwerbstätigkeit, Ausbildung, Familiennachzug, Humanitäre Gründe).

Im Bereich der Arbeitsmigration wird das doppelte Genehmigungsverfahren (Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigung) durch ein Zustimmungsverfahren (mehrstufigen Verwaltungsakt) ersetzt; es erfolgt eine interne Beteiligung der Arbeitsverwaltung durch die Ausländerbehörde. Die alleinige Entscheidungskompetenz über den Arbeitsmarktzugang obliegt weiterhin der Arbeitsverwaltung. Die Steuerung des Verfahrens erfolgt bedarfsorientiert über den Nachweis eines konkreten Arbeitsplatzes. Ergänzend wird die Möglichkeit zur Aufnahme einer begrenzten Zahl besonders geeigneter Zuwanderer über ein Auswahlverfahren ohne feste Arbeitsplatzzusage geschaffen (angebotsorientiertes Verfahren). Studenten kann ohne vorherige Ausreise die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nach Abschluss des Studiums gestattet werden.

Ein Mindestrahmen staatlicher Integrationsangebote (Sprachkurse, Einführungen in die Lebensverhältnisse) wird aufenthaltsgesetzlich geregelt. Auf die Durchführung der Integrationsmaßnahmen besteht ein gesetzlicher Anspruch. Bei fehlenden Sprachkenntnissen besteht auch eine Verpflichtung zur Teilnahme, deren Nichterfüllung bei der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis berücksichtigt wird. Eine erfolgreiche Teilnahme wird durch die Möglichkeit einer früheren Einbürgerung honoriert. Auch der übrige Regelungsrahmen orientiert sich z.B. bei der Erteilung der Niederlassungserlaubnis am jeweils erreichten Fortschritt der Integration.

Die humanitären Bleiberechte werden neu strukturiert, die Duldung wird abgeschafft. Personen, die Rückkehrhindernisse nicht zu vertreten haben, kann eine befristete Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Die Möglichkeiten zur Durchsetzung der Ausreisepflicht für Personen, die Rückkehrhindernisse selbst zu vertreten und z. B. ihre Identität verschleiert oder ihre Pässe vernichtet haben, werden verbessert.

Die beschlossenen Richtlinien des Rates zur Gewährung von vorübergehendem Schutz und zur gegenseitigen Anerkennung von Rückführungsentscheidungen werden in nationales Recht umgesetzt.

Unionsbürger unterfallen grundsätzlich nicht mehr dem Anwendungsbereich des Aufenthaltsgesetzes. Die noch notwendigen Regelungen werden unter Aufhebung der Freizügigkeitsverordnung/EG in einem neuen Freizügigkeitsgesetz/EU zusammengefasst.

Neben dem Asylverfahren werden eine Reihe von Koordinierungsaufgaben sowie die Datenerfassung und -übermittlung beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge gebündelt. Die Behörde trifft die Einzelentscheidungen über die Zuwanderung im angebotsorientierten Verfahren. Sie geht aus dem Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge hervor.

Zur Verbesserung der Entscheidungsgrundlagen für die migrationspolitische Steuerung wird ein Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration eingerichtet. Er wird jährlich ein Gutachten zur Migrationslage und zu deren absehbarer Entwicklung erstatten. Das Gutachten kann eine Empfehlung zur Höchstzahl der Zuwanderung im Auswahlverfahren enthalten.

Der aufenthaltsrechtliche Status von Asylberechtigten und Ausländern, die die Rechtsstellung ausländischer Flüchtlinge nach § 51 Ausländergesetz genießen, wird angeglichen.

Die Asylverfahren werden durch die Abschaffung des Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten und der Weisungsunabhängigkeit der Einzelentscheider beschleunigt. Im verwaltungsgerichtlichen Verfahren erfolgt die Entscheidung durch den Einzelrichter.

Die Bekämpfung der unerlaubten Einreise wird durch eine verbesserte Datenerfassung und -übermittlung intensiviert.

## **2. Erfordernis einer Neuregelung**

Die Änderungen eröffnen Gestaltungsspielräume für eine gesteuerte Zuwanderung.

Zur Umsetzung der Änderungen wird den geltenden Rechtsvorschriften nicht ein weiteres Gesetz zur Regelung erweiterter Zuwanderungsmöglichkeiten hinzugefügt. Das Ausländergesetz wird neugefasst und in Gesetz über den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz) umbenannt.

Die Neufassung ist im Hinblick auf die umfangreichen Änderungen bei der Rechts- und Verfahrensvereinfachung und wegen der Neustrukturierung der Kompetenzen erforderlich. Das geltende Ausländergesetz bestimmt ausgehend von den Aufenthaltstiteln den Aufenthaltswert. Die Neufassung geht vom jeweiligen Aufenthaltswert aus; die Zahl der Aufenthaltstitel wird auf zwei reduziert. Die hiermit verbundene Änderung der Gesamtsystematik bedingt eine grundlegende Neustrukturierung des Aufenthaltsrechts. Um eine an den Erfordernissen des Arbeitsmarkts orientierte flexible Steuerung der Zuwanderung aus Erwerbsgründen zu ermöglichen, wird in diesem Bereich auch der dem gesamten Ausländerrecht zugrundeliegende Grundsatz der einseitigen Zuwanderungsbegrenzung aufgegeben.

Die Neufassung erleichtert die Rechts- und Verwaltungsvereinfachung. Neben der Straffung einzelner Vorschriften werden drei Gesetze (Ausländergesetz, Aufenthaltsgesetz / EWG, Gesetz über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge) und Gesetze Verordnungen (Freizügigkeitsverordnung / EG, Arbeitsaufenthalteverordnung, Anwerbestoppausnahmereverordnung) aufgehoben.

Ausgelöst durch die sogenannte Green-Card-Initiative des Bundeskanzlers, die in die Verordnungen der Bundesregierung über Aufenthaltserlaubnisse und Arbeitsgeneh-

migungen für hoch qualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie (IT-AV und IT- ArGV) vom Juli 2001 mündete, hat eine breite öffentliche Diskussion die Bereiche des legislativen Handlungsbedarfs in der Zuwanderungspolitik deutlich gemacht. Der Anpassungsbedarf wird auch in dem Bericht der durch den Bundesminister des Innern eingesetzten Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ eingehend analysiert.

Dieser Gesetzentwurf trägt sowohl den Empfehlungen der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ als auch den von Parteigremien der SPD und der CDU erhobenen Forderungen zur Schaffung eines umfassenden Instrumentariums zur zielorientierten Steuerung künftiger Zuwanderung und zur Vereinfachung und Flexibilisierung der ausländerrechtlichen Bestimmungen dieses Gesetzes in erheblichem Umfang Rechnung.

### **3. Einzelne Regelungsvorschläge**

#### **a) Aufenthaltstitel**

Das bestehende System der Aufenthaltstitel (Aufenthaltsberechtigung, befristete / unbefristete Aufenthaltserlaubnis, Aufenthaltsbewilligung, Aufenthaltsbefugnis) wird durch zwei Aufenthaltstitel abgelöst: die (befristete) Aufenthaltserlaubnis (§ 7 Aufenthaltsgesetz) und die (unbefristete) Niederlassungserlaubnis (§ 9 Aufenthaltsgesetz). Das Aufenthaltsgesetz orientiert sich nicht mehr an Aufenthaltstiteln, sondern an den Aufenthaltswegen (Erwerbstätigkeit, Ausbildung, Familiennachzug, Humanitäre Gründe). Der Übergang von der befristeten Aufenthaltserlaubnis zur unbefristeten Niederlassungserlaubnis ist grundsätzlich möglich. Gewünschte Modalitäten können durch Nebenbestimmungen (Auflage, Bedingung) zum Aufenthaltstitel erreicht werden.

#### **b) Zuwanderung zu Ausbildungs- und Erwerbszwecken**

Angesichts der Arbeitslosigkeit in Deutschland hat eine vorausschauende Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik für die Bundesregierung eine herausragende Bedeutung. Demgegenüber erfordern der steigende Wettbewerbsdruck auf den Märkten und der sich beschleunigende Wandel in der Arbeitswelt den Zuzug und länderübergreifenden Austausch hochqualifizierte Arbeitskräfte. Zur Förderung des Wissenschafts-

und Hochschulstandorts Deutschland müssen die Bedingungen für innovative Fachkräfte und Studenten aus dem Ausland attraktiv werden. Engpässe am Arbeitsmarkt müssen durch die Möglichkeit flexibler Arbeitsmigration beseitigt werden können.

Vor diesem Hintergrund wird der heute geltende Anwerbestopp für ausländische Arbeitnehmer aufgehoben und durch ein vielschichtiges Instrumentarium ersetzt, mit dem auch in Zukunft auf gewandelte Verhältnisse angemessen reagiert werden kann:

Zur Behebung von Engpässen am Arbeitsmarkt können Ausländer eine befristete Aufenthaltserlaubnis erhalten (§ 18 Aufenthaltsgesetz), wenn ein unabweisbarer Bedarf besteht und bevorrechtigte inländische Arbeitnehmer nicht zur Verfügung stehen. Die Feststellung des Bedarfs erfolgt nicht mehr durch eine breit angelegte, statische Arbeitsmarktprüfung, sondern durch die Berücksichtigung der regionalen Gegebenheiten. Zusätzlich kann der mit den Sozialpartnern und Gemeinden paritätisch besetzte Verwaltungsausschuss des Arbeitsamtes die Arbeitsmarktzulassung ausländischer Bewerber empfehlen (§ 39 Aufenthaltsgesetz).

Hochqualifizierte Spitzenkräfte der Wirtschaft und Wissenschaftler, die ein entsprechendes Arbeitsplatzangebot haben, werden ohne Arbeitsmarktprüfung zum Arbeitsmarkt zugelassen. Sie können von Anfang an eine Niederlassungserlaubnis erhalten, wenn die Integration in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland gewährleistet ist (§ 19 Aufenthaltsgesetz).

Ergänzend wird die Möglichkeit zur Aufnahme einer begrenzten Zahl besonders geeigneter Zuwanderer, von denen ein Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung unseres Landes zu erwarten ist, nach Teilnahme an einem Auswahlverfahren (Punktesystem) geschaffen (§ 20 Aufenthaltsgesetz). Sie erhalten eine Niederlassungserlaubnis. Das Auswahlverfahren nach einem Punktesystem zielt auf qualifizierte Ausländer der unterschiedlichsten Berufe unabhängig von einem konkreten Arbeitsplatzangebot. Einzelheiten und insbesondere die Kriterien der Auswahl legt die Bundesregierung durch Rechtsverordnung fest. Die Zuwanderung über das Punktesystem ist als optionales Modell angelegt. Die Durchführung ist davon abhängig, dass das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und die Bundesanstalt für Arbeit nach Beteiligung des Zuwanderungsrates gemeinsam eine Höchstzahl für die Zuwanderung in diesem Verfahren festgelegt haben.

Zur Förderung des Studien- und Wissenschaftsstandortes Deutschland erhalten Studenten attraktivere Aufenthaltsbedingungen (§ 16 Aufenthaltsgesetz). Im Gegensatz zur geltenden Rechtslage können sie nach erfolgreichem Abschluss des Studiums zu Erwerbszwecken in Deutschland bleiben und ihren Aufenthalt als Hochqualifizierte, über das Punktesystem oder allgemeine Regelungen verfestigen. Aufenthalte zu sonstigen Aus- und Weiterbildungszwecken werden ermöglicht (§ 17 Aufenthaltsgesetz). Der genaue Umfang wird durch Rechtsverordnung des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung festgelegt (§ 42 Aufenthaltsgesetz).

Die Zuwanderung Selbständiger erhält eine eigenständige Rechtsgrundlage (§ 21 Aufenthaltsgesetz) und ist erwünscht, wenn ihre Geschäftsideen positive Auswirkungen auf Wirtschaft und Beschäftigung erwarten lässt.

Zur Vereinfachung der oft beklagten bürokratischen Hemmnisse wird das doppelte Genehmigungsverfahren (Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigung) durch ein Zustimmungsverfahren (mehrstufiger Verwaltungsakt) ersetzt; es erfolgt eine interne Beteiligung der Arbeitsverwaltung durch die Ausländerbehörde (§§ 17, 18, 19, 39 Aufenthaltsgesetz). Durch Nebenbestimmungen kann eine spätere Aufenthaltsverfestigung ausgeschlossen werden. Erfolgt dies nicht, besteht die Möglichkeit einer Verfestigung.

Die Zustimmung der Arbeitsverwaltung basiert auf einer eigenständigen Rechtsprüfung (inkongruente Prüfungscompetenz). Die Zustimmung ist daher ein eigenständiger Verwaltungsakt, gegen den im Fall einer Ablehnung der Rechtsweg vor den Sozialgerichten eröffnet ist (§ 51 I SGG).

Die Regelungen über den Arbeitsmarktzugang von Ausländern, die sich nicht zu Erwerbszwecken, sondern aus anderen Gründen (Familiennachzug, Humanitäre Gründe) rechtmäßig im Bundesgebiet aufhalten, werden übersichtlich und transparent ins Aufenthaltsgesetz eingegliedert. Dabei wird der Arbeitsmarktzugang von Ausländern teilweise erleichtert. So werden die Familienangehörigen eines Ausländers im Falle des Familiennachzugs beim Arbeitsmarktzugang dem Ausländer gleichgestellt, zu dem der Nachzug erfolgt (§ 29 Abs. 5 Aufenthaltsgesetz) und die Wartezeit entfällt. Ausländern, denen Schutz im Rahmen des „Kleinen Asyls“ gewährt wurde, erhalten ebenso wie anerkannte Asylberechtigte unbeschränkten Arbeitsmarktzugang (§ 25 Abs. 2 Aufenthaltsgesetz).

### c) Integration

Der gesamte rechtliche Regelungsrahmen ist darauf angelegt, für die Integration der Zuwanderer und der auf Dauer in der Bundesrepublik Deutschland aufhältigen Ausländer günstige Bedingungen zu schaffen und ihre Eingliederung in die Gesellschaft zu fördern. Zur Vermittlung der notwendigen Kenntnisse, die für den Integrationserfolg eine grundlegende Voraussetzung bilden, werden in Kapitel 3 des Aufenthaltsgesetzes die Rahmenbedingungen für konkrete Maßnahmen zur Eingliederung von Ausländern formuliert.

Ein Ausländer, der zu Erwerbszwecken, im Rahmen des Familiennachzugs, als Flüchtling nach der Genfer Konvention oder ohne Bindung an einen Aufenthaltzweck neu zuwandert oder sich bereits rechtmäßig im Bundesgebiet aufhält, erhält einen Anspruch auf Teilnahme an einem Integrationskurs. Diesem Anspruch entspricht eine Teilnahmeverpflichtung, sofern er noch keine sechs Jahre eine Aufenthaltserlaubnis besitzt und sich nicht auf einfache Art in deutscher Sprache verständigen kann. Die Nichtbeachtung der Teilnahmeverpflichtung soll bei der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis Berücksichtigung finden. Schüler, Auszubildende und Personen, die vergleichbare Angebote wahrnehmen, sind von der Teilnahme befreit; dies gilt auch, soweit die Teilnahme unzumutbar ist.

Bei erfolgreicher Teilnahme am Integrationskurs wird die gesetzliche Frist für die Einbürgerung auf sieben Jahre verkürzt (§ 10 Abs. 3 Staatsangehörigkeitsgesetz). Die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis wird von ausreichenden Kenntnissen der deutschen Sprache sowie von Grundkenntnissen der Lebensverhältnisse und der Rechts- und Gesellschaftsordnung abhängig gemacht, die auch durch die erfolgreiche Teilnahme an einem Integrationskurs nachgewiesen werden können (§ 9 Abs.2 Nr.7 und 8).

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge entwickelt ein bundesweites Integrationsprogramm und informiert über die Integrationsangebote von Bund und Ländern (§ 74 Aufenthaltsgesetz).

### d) Humanitäre Aufnahme und Bleiberechte

Die in §§ 30 und 32 bis 33 Ausländergesetz enthaltenen Regelungen zur Aufnahme und zur Gewährung von Bleiberechten aus humanitären Gründen werden neu

strukturiert (Kapitel 2, Abschnitt 5 Aufenthaltsgesetz). Angehörige des betroffenen Personenkreises können eine (befristete) Aufenthaltserlaubnis erhalten.

Das Gesetz über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge (Kontingentflüchtlingengesetz) wird aufgehoben. Bereits nach geltender Rechtslage besteht für das Gesetz in seiner ursprünglich konzipierten Form kein Anwendungsbedarf mehr. Zur Zeit erfolgt lediglich die Aufnahme jüdischer Immigranten aus der ehemaligen Sowjetunion in entsprechender Anwendung des Kontingentflüchtlingengesetzes. Dies ist keine ausreichende Rechtsgrundlage. Nunmehr wird für diesen Personenkreis bei besonders gelagerten politischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland die Möglichkeit geschaffen, eine Niederlassungserlaubnis von Anfang an zu erteilen (§ 23 Abs. 2 Aufenthaltsgesetz).

§ 24 Aufenthaltsgesetz setzt als zentrale Vorschrift zur Gewährung von vorübergehendem Schutz die europäischen Vorgaben in nationales Recht um.

In § 25 Aufenthaltsgesetz werden auch die bislang im Bereich der Durchsetzung der Ausreisepflicht (§§ 51 bis 55 Ausländergesetz) normierten Bestimmungen über Abschiebungshindernisse aufgenommen. Den betroffenen Personen wird nunmehr eine (befristete) Aufenthaltserlaubnis erteilt. Die aufenthaltsrechtliche Stellung der bislang durch §§ 51 und 53 AuslG geschützten Personen wird dadurch verbessert. Deutlicher als bisher wird geregelt, dass die Gewährung eines Aufenthaltstitels nicht in Betracht kommt, wenn die Ausreise in einen anderen Staat möglich und zumutbar ist (§ 25 Absatz 3 Satz 2 Aufenthaltsgesetz) oder wenn der Ausländer die Ausreisehindernisse selbst zu vertreten hat (§ 25 Absatz 5 Aufenthaltsgesetz). Die Aufenthaltserlaubnis kann mit Auflagen, Beschränkungen und Befristungen versehen werden; hierdurch wird eine flexible, den Erfordernissen des Einzelfalls Rechnung tragende Gesetzesanwendung ermöglicht.

Die Duldung (§ 56 Ausländergesetz) wird abgeschafft. Die bislang verbreitete Praxis, die Duldung nicht als Instrument der Verwaltungsvollstreckung, sondern als „zweitklassigen Aufenthaltstitel“ einzusetzen, wird damit aufgehoben. Die mit der Duldung eigentlich erfasste Aussetzung der Abschiebung wird auf diese Weise auf ihren eigentlichen Rechtscharakter einer Verwaltungsvollstreckungsmaßnahme zurückgeführt.

Die Änderungen erlauben eine bessere aufenthaltsrechtliche Differenzierung zwischen schutzbedürftigen Personen und denjenigen, die ihrer Ausreisepflicht rechtsmissbräuchlich nicht nachkommen.

## **e) Beendigung des Aufenthalts**

Die aufenthaltsrechtliche Besserstellung für schutzbedürftige Personen entlastet das Vollstreckungsverfahren (Abschiebung). Dies stellt sicher, dass sich die Maßnahmen zur Durchsetzung der Aufenthaltsbeendigung auf die Personen konzentrieren, die vorwerfbar ihrer Ausreisepflicht nicht nachkommen. Insbesondere gegenüber den Personen, die Ausreisehindernisse selbst zu vertreten haben (z.B. durch Verschleierung von Identität und Staatsangehörigkeit) werden die Möglichkeiten zur Durchsetzung der Ausreisepflicht erweitert.

Die Länder können vorsehen, dass vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer verpflichtet werden, in einer Ausreiseeinrichtung zu wohnen (§ 58 Aufenthaltsgesetz). Hierdurch wird eine intensive Beratung über die Förderung der freiwilligen Ausreise und eine zielgerichtete Betreuung für die Beschaffung von Heimreisedokumenten ermöglicht. Dies stellt gegenüber der Abschiebungshaft ein milderes Mittel dar.

§ 93 Satz 1 Nr. 9 Aufenthaltsgesetz ermächtigt die Bundesregierung, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Staaten zu bestimmen, für deren Staatsangehörige durch das neu eingerichtete Bundesamt für Migration und Flüchtlinge die Beschaffung von Heimreisedokumenten zentral erfolgt. Hierdurch wird die Effizienz bei der Beschaffung von Heimreisedokumenten für Staatsangehörige aus sogenannten Problemstaaten erhöht.

Zur Sicherung der Identität können bei der Beantragung eines Visums Lichtbilder und Fingerabdrücke gefertigt werden (§ 45 Abs. 2 Aufenthaltsgesetz). Die Speicherung und Weiterleitung an die zuständigen Ausländerbehörden wird gesondert geregelt. Hiermit wird die Identifizierung von Personen erleichtert, die nach Ihrer Einreise die Reisedokumente verstecken oder vernichten.

## **f) Bündelung von Kompetenzen**

Einem neuen Bundesamt für Migration und Flüchtlinge werden unter anderem die Entscheidung über die Zuwanderung im Auswahlverfahren nach § 20 Aufenthaltsgesetz, die Koordinierung der Informationen über die Zuwanderung zum Zweck der Erwerbstätigkeit, die Entwicklung eines bundesweiten Integrationsprogramms sowie die Information über Integrationsangebote von Bund und Ländern übertragen. Die Behörde baut auf den vorhandenen Strukturen des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge auf (§ 74 Aufenthaltsgesetz).

Beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge wird ein Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration eingerichtet, dessen Mitglieder über besondere Kenntnisse im Bereich der Bevölkerungswissenschaft, der Migration oder der Integration verfügen. Der Zuwanderungsrat legt der Bundesregierung jährlich ein Gutachten zur Migrationslage in der Bundesrepublik Deutschland und zu deren absehbarer Entwicklung vor, das auch Empfehlungen zur Höchstzahl der Zuwanderer im Auswahlverfahren enthalten kann (§ 75 Aufenthaltsgesetz).

### **g) Unionsbürger / Europäische Harmonisierung**

Die Änderungen im Aufenthaltsrecht tragen auch den geänderten europäischen Rahmenbedingungen Rechnung.

Das Aufenthaltsrecht für Unionsbürger ist größtenteils gemeinschaftsrechtlich geregelt. Es ist gekennzeichnet durch den Vorrang des Gemeinschaftsrechts und durch darauf abgestellte mitgliedstaatliche Regelungen. Insgesamt bilden die Rechtsregeln für nach Deutschland zuziehende und hier lebende Unionsbürger eine vom allgemeinen Ausländerrecht zu trennende eigene Rechtsmaterie mit weitreichenden Garantien für einen gesicherten Aufenthalt und eine Inländergleichbehandlung in allen Bereichen.

Vor dem Hintergrund der Weiterentwicklung des Gemeinschaftsrechts und der durch die Europäische Kommission wiederholt angemahnten Anpassung der Rechtsvorschriften für Unionsbürger, ist eine Gesamtrevision erforderlich. Die Rechtsstellung der Unionsbürger wird deshalb unter Aufhebung der Freizügigkeitsverordnung / EG in einem Freizügigkeitsgesetz / EU zusammengefasst und neu geregelt.

Die Neugestaltung bedeutet auch eine Annäherung an die Regelungen anderer Mitgliedstaaten. Aufgrund einer von Deutschland vorgetragenen Initiative im Rahmen des Informellen Rates Justiz und Inneres im Juli 2000 haben die Innenminister von Deutschland, Frankreich, Spanien und Italien vereinbart, nicht nur erwerbstätige und verbleibeberechtigte Unionsbürger und Erbringer und Empfänger von Dienstleistungen und ihre Familienangehörigen von der Aufenthaltserlaubnispflicht zu befreien, sondern auch Studenten und ihre Familienangehörigen mit der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der EU.

In Anpassung an das Gemeinschaftsrecht wird das Visum als eigener Titel benannt (§ 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und § 6 Aufenthaltsgesetz). Bislang ist ein Visum nach § 3 Abs. 3 Satz 1 Ausländergesetz nur eine besondere Form der Aufenthaltsgenehmigung. Die Neuregelung berücksichtigt die eigenständigen Verfahrens- und Aufenthaltsregelungen des Schengener Durchführungsübereinkommens. Die Frage der Visumfreiheit für Aufenthalte bis zu drei Monaten ist nunmehr durch die EU-Visum-Verordnung geregelt. Sie hat unmittelbaren Geltungsvorrang und ist neben dem Aufenthaltsgesetz wesentlicher Bestandteil der Einreiseregulungen für Kurzaufenthalte. Die Ausnahmen, die die EU-Visum-Verordnung noch zulässt (Artikel 4 Abs. 1, Abs. 3), werden durch die Einschränkung in § 6 Abs. 1 Aufenthaltsgesetz (Verbot der Erwerbstätigkeit) und die zusätzlichen Befreiungen in der Durchführungsverordnung zum Aufenthaltsgesetz ausgeschöpft.

Staatsangehörige assoziierter Staaten, denen nach Gemeinschaftsrecht ein Aufenthaltsrecht zusteht, erhalten nach § 4 Abs. 3 Aufenthaltsgesetz einen deklaratorischen Aufenthaltstitel.

#### **h) Beschleunigung der Asylverfahren**

Die Änderungen im Asylverfahrensgesetz gewährleisten eine verbesserte Steuerung der Annerkennungsverfahren und zielen zugleich auf eine Reduzierung und raschere Erledigung der Klageverfahren.

Die Weisungsunabhängigkeit der Einzelentscheider und das hierzu korrelierende Amt des Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten werden im Interesse der Verfahrensstraffung und Beschleunigung abgeschafft. Hierdurch wird eine einheitliche Entscheidungspraxis des Bundesamtes gewährleistet und die Verwaltungsgerichtsbarkeit entlastet.

Zur Verfahrensbeschleunigung trägt auch die Verweisung auf das Asylfolgeverfahren bei, wenn Antragsteller nach Stellung eines Asylgesuches bei Grenzbehörden, Ausländerbehörden oder den Polizeien ihren Mitwirkungspflichten (Vorstellung bei einer Aufnahmeeinrichtung bzw. einer Außenstelle des Bundesamtes) nicht nachkommen und somit durch Unterlassen einer förmlichen Asylantragstellung bzw. Untertauchen die Aufenthaltsdauer selbst bestimmen.

Darüber hinaus wird Antragstellern, die im Asylfolgeverfahren selbstgeschaffene Nachfluchtgründe vorbringen, kein Flüchtlingsstatus nach der Genfer Flüchtlingskon-

vention zugebilligt. Bei Folgeantragstellung wird vom Erlass einer erneuten Abschiebungsandrohung bzw. -anordnung abgesehen.

In den Kreis der Empfänger abgesenkter Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz werden alle Asylbewerber, Folgeantragsteller, alle Personen, deren Asylantrag als offensichtlich unbegründet abgelehnt wurde und alle vollziehbar ausreisepflichtigen Personen aufgenommen.

Die anerkennende Entscheidung wird nach Ablauf von drei Jahren einer Prüfung unterzogen, inwieweit die generellen Voraussetzungen im Herkunftsstaat eine Korrektur der Entscheidung erforderlich machen.

Bei Asylrechtsstreitigkeiten erfolgt im erstinstanzlichen Klageverfahren die Entscheidung obligatorisch durch den Einzelrichter.

#### **i) Bekämpfung der unerlaubten Einreise**

Zur besseren Bekämpfung der unerlaubten Einreise wird künftig die Speicherung von Verurteilungen im Zusammenhang mit der Erteilung von Aufenthaltstiteln oder dem Einschleusen von Ausländern ebenso wie die Vorlage ge- oder verfälschter Dokumente bei der Visumsbeantragung im Ausländerzentralregister gespeichert. Die Übermittlung der Daten an die Träger der Sozialhilfe wird vorgesehen.

Neben notwendigen Anpassungen im AZR-Gesetz an die Neustrukturierung der Aufenthaltstitel durch das Aufenthaltsgesetz werden auch überfällige Anpassungen des bereichsspezifischen Datenschutzrechts an die Datenschutzrichtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 24. Oktober 1995 sowie Änderungen wegen der Anpassung des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG) vorgenommen. Die Zentralisierung von Aufgaben beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, das als zuständige Registerbehörde künftig auch den ausländerrechtlich relevanten Datenbestand führt, dient der Effizienzsteigerung.

### **III. Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes**

Die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes ergibt sich aus Artikel 73 Nr. 3 GG (Einwanderung) sowie Artikel 74 Abs. 1 Nr. 1 GG (Strafrecht, gerichtliches Verfahren), Artikel 74 Abs. 1 Nr. 4 GG (Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der

Ausländer), Artikel 74 Abs. 1 Nr. 6 GG (Angelegenheiten der Flüchtlinge und Vertriebenen), Artikel 74 Abs. 1 Nr. 7 GG (öffentliche Fürsorge), Artikel 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft), Artikel 74 Abs. 1 Nr. 12 GG (Arbeitsrecht), Artikel 74 Abs. 1 Nr. 13 GG (Regelung der Ausbildungsbeihilfen) und Artikel 74 Abs. 1 Nr. 19 GG (Zulassung zu ärztlichen und anderen Heilberufen, Verkehr mit Arzneien) jeweils in Verbindung mit Artikel 72 Abs. 2 GG. Die bundesgesetzliche Regelung ist zur Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich. Ohne eine bundeseinheitliche Regelung sind erhebliche Schwierigkeiten bei Einreise und Aufenthalt von Ausländern zu erwarten. Die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für die redaktionellen Folgeänderungen folgt aus der den jeweiligen Gesetzen zugrunde liegenden Kompetenz. Das Gesetz enthält eine Reihe von Regelungen, die das Verwaltungsverfahren der Länder im Sinne des Artikels 84 Abs. 1 GG betreffen, es ist deshalb zustimmungspflichtig.

#### **IV. Kosten und Preise**

##### **a) Kosten der öffentlichen Haushalte**

Die vorgeschlagenen Regelungen werden zu Entlastungen und zu Belastungen der öffentlichen Haushalte führen, deren Höhe nicht bezifferbar ist.

Die Verminderung der Zahl der Aufenthaltstitel kann zu Mindereinnahmen bei den Gebühren führen. Dem stehen Einsparungen beim Erwerb der Vordrucke sowie bei der personellen und sachlichen Ausstattung der zuständigen Behörden gegenüber. Da die Ausstellung der Aufenthaltstitel bislang nicht kostendeckend erfolgt, ist davon auszugehen, dass die Neuregelung zu Kosteneinsparungen bei den Ländern und Kommunen führt. Die Umstellung auf neue Vordrucke kann zu geringen Mehrbelastungen führen, die Übergangsfrist bis zum Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes ermöglicht jedoch den zuständigen Behörden den Verbrauch der vorhandenen Bestände.

Ein erheblicher Teil des erforderlichen personellen und finanziellen Mehrbedarfs für die Wahrnehmung der Aufgaben durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge erfolgt kostenneutral. Die Kosten im Zusammenhang mit der Führung des Ausländerzentralregisters, der Beschaffung von Heimreisedokumenten, der Förderung der freiwilligen Rückkehr und der wissenschaftlichen Forschung werden durch Umschichtungen innerhalb der Bundesbehörden gedeckt. Durch die Zusammenführung der bislang auf Bundesebene durch unterschiedliche Behörden wahrgenommenen

Aufgaben bei einer Behörde sind Einsparungen in nicht bezifferbarer Höhe zu erwarten. Diese ergeben sich insbesondere aufgrund der verbesserten Möglichkeit eines flexiblen Personaleinsatzes und aufgrund von Synergieeffekten (z.B. sind eingehende Kenntnisse über den Herkunftsstaat sowohl bei Beurteilung von Asyl-, als auch von Rückführungsfragen erforderlich).

Der Bedarf an Personal und an Sachmitteln für die Durchführung des Auswahlverfahrens im Bereich der Arbeitsmigration kann nicht abschließend beurteilt werden. Sofern dieses Verfahren durchgeführt wird, entstehen zusätzliche Kosten (Personal und Sachmittel) beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und den Auslandsvertretungen.

Die erforderlichen Mehrkosten durch die Einrichtung des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration sind ebenfalls vom Bund zu tragen.

Die mit der Durchführung von Integrationsprogrammen verbundenen Kosten können nicht genau beziffert werden. Die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ geht in ihrem Bericht von jährlichen Gesamtkosten für die öffentliche Hand von mindestens 615 Millionen DM aus, wobei Kosten für Maßnahmen zugunsten bereits in Deutschland lebender Ausländer nicht berücksichtigt sind. Eine gesetzliche Regelung zur Aufteilung der Gesamtkosten enthält der vorliegende Entwurf nicht.

Für die Durchführung Identitätssichernder Maßnahmen im Visumverfahren entstehen Kosten bei den deutschen Auslandsvertretungen in nicht bezifferbarer Höhe. Dem stehen bei den Kommunen erhebliche nicht bezifferbare Einsparungen im Bereich der Sozialleistungen gegenüber.

Sofern die Länder Ausreisezentren einrichten, wird deren Betrieb zu nicht bezifferbaren Mehrbelastungen führen, die jedoch aufgrund der frühzeitigeren Beendigung unrechtmäßigen Aufenthalts und der Erhöhung der Zielgenauigkeit staatlicher Leistungen bei Ländern und Kommunen zu erheblichen Entlastungen führen.

Die beabsichtigte Abschaffung des Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten führt zu Einsparungen. Die Abschaffung der Weisungsungebundenheit der Einzentscheider im Asylverfahren ermöglicht eine kohärentere und raschere Aufgabenerledigung. Die hierdurch möglichen Einsparungen können ebenso wie die sonstigen Einsparungen durch die Verkürzung der Asylverfahren nicht beziffert werden.

Die Aufhebung der zeitlichen Einschränkung bei der Reduzierung der Leistungen nach dem AsylbLG wird zu einer Entlastung der Kommunen führen.

**b) Sonstige Kosten**

Keine

**c) Preise**

Auswirkungen auf das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau sind nicht zu erwarten.

## **B. Besonderer Teil**

### **I. Zu Artikel 1**

#### **Kapitel 1 Allgemeine Bestimmungen**

##### **Zu § 1**

Die Vorschrift enthält den Zweck und den Anwendungsbereich des Aufenthaltsgesetzes.

Absatz 1 umschreibt den wesentlichen Gesetzesinhalt. Das Aufenthaltsgesetz und die damit im Zusammenhang stehenden ausländerrechtlichen Bestimmungen regeln die Einreise, den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Förderung der Integration von Ausländern im Bundesgebiet. Damit ist klargestellt, dass das Aufenthaltsgesetz nicht die Summe der Rechtsvorschriften enthält, denen der Ausländer im Unterschied zu Deutschen insgesamt unterworfen ist. Die Vorschrift besagt auch, dass ein Recht zur Einreise und zum Aufenthalt von der Anwendung ausländerrechtlicher Vorschriften abhängig ist.

Im Gegensatz zum geltenden Ausländergesetz wird die Erwerbstätigkeit von Ausländern in den Anwendungsbereich des Gesetzes aufgenommen, um die wesentlichen Aufenthalts- und Zuwanderungstatbestände vollständig und übersichtlich zusammenzufassen. Das Gleiche gilt für das übergeordnete ausländerpolitische Ziel der Integrationsförderung, das als wesentlicher Gesetzeszweck im Rahmen der verfassungsrechtlichen Kompetenzen Berücksichtigung findet und damit zu einer Handlungsmaxime für die mit den ausländerrechtlichen Entscheidungen betrauten Behörden wird.

Entsprechend der Regelung in § 1 Abs. 1 AuslG genießen speziellere Vorschriften in § 1 Abs. 1 AuslG genießen speziellere Vorschriften in anderen Gesetzen (z.B. Freizügigkeitsgesetz/EU, Asylverfahrensgesetz, Gesetz über die Rechtsstellung heimatloser Ausländer im Bundesgebiet, Streitkräfteaufenthaltsgesetz) Vorrang.

Absatz 2 bestimmt im Wesentlichen den personellen Anwendungsbereich des Gesetzes. Auf Grund der fortschreitenden Einigung Europas und der weitreichenden Sonderstellung des Freizügigkeitsrechts werden Unionsbürger grundsätzlich aus

dem Anwendungsbereich des Gesetzes ausgenommen. Eine Anwendung kommt nur in Betracht, wenn ein anderes Bundesgesetz Vorschriften dieses Gesetzes ausdrücklich für anwendbar erklärt. Die Vorschrift setzt ferner die bereits nach allgemeinem Völkerrecht gebotene Freistellung der Exterritorialen und der Konsuln von der Anwendung ausländerrechtlicher Vorschriften um und übernimmt insoweit die derzeit in § 2 Abs. 1 AuslG enthaltene Regelung.

## **Zu § 2**

Die Vorschrift enthält Begriffsbestimmungen zum Aufenthaltsgesetz, die Allgemeingültigkeit für die Rechtsanwendung besitzen. Durch die zentrale Benennung werden bislang im geltenden Ausländergesetz vorhandene Wiederholungen überflüssig.

Nummer 1 legt den Ausländerbegriff fest und regelt gleichzeitig einen Teil des persönlichen Anwendungsbereich des Gesetzes (vgl. § 1 Abs. 2).

Nummer 2 definiert den Begriff der Erwerbstätigkeit in Anlehnung an § 7 SGB IV als selbständige Tätigkeit und nichtselbständige Arbeit (Beschäftigung), um eine einheitliche Begrifflichkeit zu gewährleisten.

Nummer 3 bestimmt den für das Ausländerrecht zentralen Begriff der Lebensunterhaltssicherung. Dabei orientiert sich die Definition an der bisher geltenden Auslegung des § 7 Abs. 2 Nr. 2 AuslG.

Nummer 4 definiert den durch das Schengener Übereinkommen eingeführten einheitlichen Sichtvermerk, der im Aufenthaltsgesetz erstmalig als eigenständiger Aufenthaltstitel benannt wird (§ 4 Abs. 1 Nr. 1).

Nummer 5 definiert den Aufenthaltstitel ebenfalls nach Maßgabe des Schengener Übereinkommens.

Nummer 6 legt fest, dass sich die Verwendung des Begriffs „vorübergehender Schutz“ auf die Anwendung der genannten Richtlinie bezieht.

## **Kapitel 2 Einreise und Aufenthalt im Bundesgebiet**

### **Abschnitt 1 Allgemeines**

#### **Zu § 3**

Die Vorschrift fasst passrechtliche Bestimmungen des in der jetzigen Fassung geltenden Ausländergesetzes zur besseren Übersichtlichkeit und Systematik zusammen.

Absatz 1 beinhaltet die allgemeine Passpflicht des Ausländers. Die Passpflicht ist von den ausweisrechtlichen Bestimmungen des § 48 zu unterscheiden. Sie ist grundlegende Voraussetzung für die Einreise und den rechtmäßigen Aufenthalt im Bundesgebiet (§ 14 Abs. 1 Nr. 1). Ihre Erfüllung ist gleichzeitig allgemeine Voraussetzung für die Erteilung eines Aufenthaltstitels (§ 5 Abs. 1). Die in der Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung nach der geltenden Vorschrift des § 4 Abs. 2 AuslG vorgesehenen Ausnahmen werden in den Umfang der Passpflicht aufgenommen. Die Ermächtigung zum Erlass der entsprechenden Rechtsverordnung findet sich in § 96 Nr. 4.

Absatz 2 enthält die gegenwärtig in § 9 Abs. 2 AuslG vorgesehene Möglichkeit zu einer Ausnahme von der Passpflicht im Einzelfall. Für die bislang zusätzlich vorgesehene Ausnahmeregelung bei ungeklärter Identität und ungeklärter Staatsangehörigkeit (§ 9 Abs. 2 i.V.m. § 8 Abs. 1 Nr. 4 AuslG) hat sich in der ausländerrechtlichen Praxis kein Anwendungsfall ergeben, so dass die Regelung entfallen kann.

#### **Zu § 4**

Durch Absatz 1 wird in Übereinstimmung mit dem geltenden Recht (§ 1 Abs. 1, § 3 Abs. 1 Satz 1 AuslG) und der internationalen Rechtspraxis der Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet unter Erlaubnisvorbehalt gestellt. Das Erfordernis einer Erlaubnis für den Aufenthalt im Bundesgebiet ist eines der wesentlichen Instrumentarien für die Zuwanderungssteuerung. Es lässt die Frage, ob ein Aufenthaltsrecht im Bundesgebiet besteht, unberührt. Ebenso wie das geltende Ausländergesetz (§ 3 Abs. 1 Satz 1 AuslG) sieht der Entwurf Einreise und Aufenthalt als Einheit.

Zur Erleichterung des internationalen Reiseverkehrs bestehen Ausnahmen vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels. Satz 1 weist auf Sonderregelungen durch Rechts-

verordnung hin, die auf Grund der Ermächtigung in § 96 Nr. 1 entsprechende Befreiungen vorsehen kann. Dies entspricht der geltenden Rechtslage (§ 3 Abs. 1 Satz 2 AuslG). Es ist vorgesehen, die bestehenden Befreiungstatbestände der geltenden Durchführungsverordnung zum Ausländergesetz zusammenzufassen und entsprechend der Systematik gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben anzupassen. Daneben sind Befreiungen von der Visumpflicht in unmittelbar anwendbaren Regelungen des Gemeinschaftsrechts enthalten (Verordnung des Rates der Europäischen Union Nr. 539/2001 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie in der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind). Ausländer, die nach dem Assoziierungsabkommen EWG/Türkei und den dazu ergangenen Assoziationsratsbeschlüssen ein Aufenthaltsrecht besitzen, sind vom Erfordernis eines konstituierenden Aufenthaltstitels befreit. Dazu korrespondierend besteht die Pflicht des begünstigten Personenkreises, sich das bestehende Aufenthaltsrecht durch die Ausstellung eines Aufenthaltstitels bestätigen zu lassen (Absatz 4).

Der sprachlich geläufigere Begriff des Aufenthaltstitels ersetzt den Begriff der Aufenthaltsgenehmigung. Er verdeutlicht zugleich besser, dass es sich um einen übergeordneten Sammelbegriff handelt. Die nach dem geltenden Ausländergesetz (einschließlich der Unterscheidung befristete/unbefristete Aufenthaltserlaubnis) vorgesehenen fünf Aufenthaltsgenehmigungen werden durch zwei Aufenthaltstitel, eine (befristete) Aufenthaltserlaubnis und eine (unbefristete) Niederlassungserlaubnis ersetzt. Zusätzlich wird in Anlehnung an die gemeinschaftsrechtlichen Regelungen das Visum als eigenständiger Aufenthaltstitel benannt. Die bisherige Umdeutung des Visums in eine entsprechende Aufenthaltsgenehmigung (§ 3 Abs. 3 AuslG) wird den gemeinschaftsrechtlichen Visumregelungen und der Visumerteilungspraxis nicht gerecht.

Absatz 2: Nach bisherigem Recht konnte durch Auflagen zur Aufenthaltsgenehmigung die Ausübung einer selbständigen oder unselbständigen Erwerbstätigkeit ausgeschlossen oder gestattet werden. Die eigentliche Entscheidung über den Arbeitsmarktzugang richtet sich jedoch nach den arbeitsgenehmigungsrechtlichen Vorschriften der §§ 284 f. SGB III oder den besonderen Genehmigungen für die Ausübung eines Gewerbes oder freier Berufe. Durch die Änderung des § 284 SGB III steht die Berechtigung zur Ausübung einer Beschäftigung nunmehr unter dem Genehmigungsvorbehalt durch einen entsprechenden Aufenthaltstitel. Die Entscheidung über den Aufenthalt und die Ausübung einer Erwerbstätigkeit ergeht gegenüber dem Ausländer nunmehr einheitlich. Satz 1 legt vor diesem Hintergrund fest, dass ein Aufenthaltstitel zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt, wenn es gesetzlich

vorgesehen ist (§§ 9 Abs. 1, 16 Abs. 3, 22 Satz 3, 25 Abs. 1 und 2, 28 Abs. 6, 29 Abs. 5, 37 Abs. 1) oder durch den Aufenthaltstitel ausdrücklich erlaubt wird. Während bei der ersten Alternative die Niederlassungserlaubnis ohnehin unbeschränkten Arbeitsmarktzugang vermittelt (§ 9 Abs.1 Satz 2), ist bei der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis die Berechtigung zur Erwerbstätigkeit lediglich deklaratorisch zu vermerken (16 Abs. 3, 22 Satz 3, 25 Abs. 1 und 2, 28 Abs. 6, 29 Abs. 5, 37 Abs. 1, 38 Abs. 1 Nr. 2).

In der zweiten Alternative ist der Aufenthaltstitel mit der Erlaubnis zur Erwerbstätigkeit konstitutiv und betrifft überwiegend die Fälle des Aufenthalts zum Zweck der Erwerbstätigkeit (§§ 17, 18). Die Erteilung eines Aufenthaltstitels bedarf daher der Zustimmung der Bundesanstalt für Arbeit (§§ 17, 18, 39).

Satz 2 bestimmt ergänzend, dass in den Fällen des Aufenthalts zu anderen Zwecken (Humanitärer Gründe, Familiennachzug), in denen die Erwerbstätigkeit nicht von Gesetzes wegen zugelassen ist, der Aufenthaltstitel die Erwerbstätigkeit (durch entsprechende Nebenbestimmung) nur erlauben darf, wenn die Bundesanstalt für Arbeit zugestimmt hat oder die Ausübung der Beschäftigung nach Maßgabe einer Rechtsverordnung ohne ausdrückliche Zustimmung zulässig ist.

Absatz 3: In Übereinstimmung mit der gegenwärtigen Rechtslage (§ 3 Abs. 2 AuslG) sollen die auf deutschen Schiffen beschäftigten ausländischen Seeleute der Verpflichtung aus Absatz 1 unterworfen bleiben.

Absatz 4 trägt der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zum Assoziationsabkommen EWG/Türkei Rechnung. Da das geltende Ausländergesetz nur konstituierende Aufenthaltsgenehmigungen kennt, gibt es keine Verpflichtung zur Beantragung deklaratorischer Aufenthaltstitel bei nach höherrangigem Recht bestehenden Aufenthaltsrechten. Die bislang ungerechtfertigte Besserstellung gegenüber Unionsbürgern wird mit dieser Vorschrift ausgeräumt.

## **Zu § 5**

Die Vorschrift enthält die grundlegenden Voraussetzungen für die Erteilung eines Aufenthaltstitels. Die Vorschrift fasst für die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern die Grundentscheidungen der Erteilungs- und Versagungsvorschriften der §§ 6 bis 9 AuslG in vereinfachter Form zusammen. Die geltenden Regelungen haben in der ausländerrechtlichen Praxis zu Anwendungsschwierigkeiten geführt.

Die Vorschrift unterscheidet nicht mehr, ob ein Rechtsanspruch auf Erteilung eines Aufenthaltstitels besteht oder nach Ermessen entschieden werden kann. In § 5 wer-

den die Erteilungsvoraussetzungen von grundlegendem staatlichen Interesse festgelegt. Abweichende Regelungen finden sich in den speziellen Erteilungsvorschriften.

Absatz 1 benennt drei Regel-Erteilungsvoraussetzungen für einen Aufenthaltstitel, von denen nur bei besonders gelagerten Einzelfällen abgewichen werden kann.

Nummer 1 beinhaltet mit der Lebensunterhaltssicherung die wichtigste Voraussetzung, um die Inanspruchnahme öffentlicher Mittel zu verhindern. Die Definition der Lebensunterhaltssicherung findet sich als Begriffsbestimmung in § 2 Nr. 2.

Nach Nummer 2 steht das Vorliegen eines Ausweisungsgrundes der Erteilung eines Aufenthaltstitels entgegen.

Nummer 3 übernimmt den derzeit geltenden Versagungsgrund des § 7 Abs. 2 Nr. 3 AuslG. Zu den öffentlichen Interessen gehören im Gegensatz zum geltenden Ausländergesetz nicht länger eine übergeordnete ausländerpolitische einseitige Grundentscheidung der Zuwanderungsbegrenzung oder der Anwerbstopp. Stattdessen ist Ziel der Anwendung der ausländerrechtlichen Instrumentarien eine flexible und bedarfsorientierte Zuwanderungssteuerung. Dabei können je nach bestehender Zuwanderungs- und Integrationssituation Interessen der Zuwanderungsbegrenzung wie auch der gezielten Zuwanderung im Vordergrund stehen. Um die notwendige Flexibilität zu erhalten, erfolgt abgesehen von dem Interesse an Zuwanderungssteuerung keine übergeordnete Festlegung.

Absatz 2 bestimmt als weitere Voraussetzung für die Erteilung der längerfristigen oder dauerhaften Aufenthaltstitel, dass das Visumverfahren nicht nur ordnungsgemäß, sondern auch unter vollständiger Angabe insbesondere des Aufenthaltszwecks durchgeführt worden ist. Auf diese Weise soll die Einhaltung des Visumverfahrens als wichtiges Steuerungsinstrument der Zuwanderung gewährleistet werden.

Ausnahmen kommen wie bisher in Betracht, wenn ein Anspruch auf Erteilung des Aufenthaltstitels besteht. Ferner kann in besonders gelagerten Einzelfällen auf die Nachholung des Visumverfahrens verzichtet werden, in denen bisher eine grenznahe Auslandsvertretung zur Visumerteilung ermächtigt wurde.

Absatz 3: In den Fällen der Aufenthaltsgewährung aus völkerrechtlichen, humanitären und politischen Gründen kann die Erteilung eines Aufenthaltstitels typischerweise nicht von der Einhaltung aller Voraussetzungen des § 5 abhängig gemacht werden. Absatz 3 trifft daher für diese Fälle eine zusammenfassende Sonderregelung. Soweit

in anderen Fällen abweichend von § 5 ein Aufenthaltstitel erteilt werden kann, ist dies in der Erteilungsnorm angegeben.

## **Zu § 6**

Die Vorschrift regelt die Erteilung von Visa. Sie resultiert aus der Einordnung des Visums als selbständiger Aufenthaltstitel (§ 4 Abs. 1). Die Systematik des geltenden Ausländergesetzes, die das Visum als eine Form der jeweiligen Aufenthaltsgenehmigung begreift, entspricht nicht mehr der Rechtswirklichkeit, in der sich auf der Grundlage von Gemeinschaftsrecht ein eigenständiges Visaregime insbesondere für Aufenthalte bis zu drei Monaten herausgebildet hat.

Es wird daher zwischen Schengen-Visa für kurzfristige Aufenthalte bis zu drei Monaten (§ 2 Nr. 4) und einem nationalen Visum für längerfristige Aufenthalte unterschieden (Absatz 3). Die Einordnung entspricht Gemeinschaftsrecht. Das Gemeinschaftsrecht sieht zwar Regelungen über die Ausgestaltung und Rechtsfolgen eines Visums vor (Art. 10 f. Schengener Durchführungsübereinkommen), bestimmt jedoch nicht die Voraussetzungen für die Erteilung.

Absatz 1 regelt die Erteilung der im Schengenraum gängigen Visa. Die Erteilung des in Absatz 1 Nr. 3 bezeichneten Schengen-Visums ist nicht von einem konkret benannten Aufenthaltswitzweck abhängig. Die wesentliche Einschränkung ergibt sich aus der geplanten Kurzfristigkeit des Aufenthalts. Die Erteilung eines nationalen Visums für längerfristige Aufenthalte ist nicht durch Gemeinschaftsrecht determiniert, sie richtet sich nach Absatz 3.

Absatz 2 regelt die Erteilung von Visa für mehrere Aufenthalte.

Absatz 3 legt in Anlehnung an Art. 18 SDÜ fest, dass für längerfristige Aufenthalte ein nationales Visum erforderlich ist. Die Erteilung des Visums richtet sich nach den für die Aufenthalts- und Niederlassungserlaubnis geltenden Vorschriften. Um spätere Unklarheiten bei der Berechnung von Fristen zu vermeiden, enthält Satz 4 eine entsprechende Anrechnungsbestimmung.

## **Zu § 7**

Die Vorschrift regelt die Grundsätze zur Aufenthaltserlaubnis. Die Aufenthaltserlaubnis ist der befristete Aufenthaltstitel und ersetzt die Aufenthaltsbewilligung, die Aufenthaltsbefugnis und die befristete Aufenthaltserlaubnis nach geltendem Recht.

Absatz 1: Die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis richtet sich grundsätzlich nach den besonderen Erteilungsvorschriften der Abschnitte 3 bis 7. Angesichts der bestehenden Unklarheiten über das Bestehen und den Umfang einer allgemeinen Ermächtigungsgrundlage für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach §§ 7, 15 AuslG stellt Satz 3 klar, dass eine Aufenthaltserlaubnis außerhalb der vom Gesetz erfassten und speziell geregelten Aufenthaltszwecke erteilt werden kann.

Absatz 2 beinhaltet die wesentlichen Grundregeln für die Befristung der Aufenthaltserlaubnis. Mit der Maßgabe, die Aufenthaltserlaubnis unter Berücksichtigung des beabsichtigten Aufenthaltszwecks zu befristen, hat die zuständige Behörde ausreichenden Spielraum, eine dem Einzelfall angemessene Frist festzulegen. Die Frist muss sich nicht auf die gesamte Dauer des beabsichtigten Aufenthalts erstrecken. Sie kann unter dem Gesichtspunkt der Überprüfung der Voraussetzungen auch vorzeitig enden. Nach Satz 2 kann die Frist unter den dort genannten Voraussetzungen nachträglich verkürzt werden. Die Regelung entspricht § 12 Abs. 2 Satz 2 AuslG. Neben der Befristung der Aufenthaltserlaubnis verbleibt nach § 12 die Möglichkeit, die Aufenthaltserlaubnis mit weiteren Nebenbestimmungen zu versehen.

## **Zu § 8**

Absatz 1 entspricht inhaltlich der geltenden Regelung in § 13 Abs. 1 AuslG. Der Begriff der Aufenthaltsgenehmigung wird durch den der Aufenthaltserlaubnis ersetzt.

Absatz 2 eröffnet der zuständigen Behörde die Möglichkeit, die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis durch eine Nebenbestimmung auszuschließen. Auf diese Weise kann sie von Anfang an Klarheit über die Perspektive der Aufenthaltsdauer im Bundesgebiet schaffen. Die Rechtsfolge der Nichtverlängerbarkeit tritt kraft Gesetzes ein. Das geltende Recht schließt eine Aufenthaltsverfestigung für ganze Personengruppen (z.B. Studenten) aus (§ 28 Abs. 3 AuslG). Diese Regelung ist unflexibel und führt in der Praxis zu unbilligen Ergebnissen. Um aber zu verhindern, dass sich der Ausländer durch Verlängerungen der Aufenthaltserlaubnis auf Vertrauensschutz berufen kann, wird mit Absatz 2 ein variables Instrumentarium für Bedarfsfälle eingeführt.

Absatz 3 gibt der Behörde auf, im Rahmen ihrer Entscheidung über die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis den Umstand zu berücksichtigen, dass der Ausländer seine Pflicht zur Teilnahme an einem Integrationskurs nach § 45 verletzt. Dies kann z. B. durch die Festlegung einer kürzeren Verlängerungsfrist geschehen, um alsbald eine erneute Gelegenheit zur Überprüfung zu erhalten. Soweit die Verlängerung im Ermessen der Behörde steht, kann insbesondere eine beharrliche Verweigerung der Teilnahme eine Ablehnung der Verlängerung rechtfertigen.

## **Zu § 9**

Absatz 1: Die Niederlassungserlaubnis ersetzt die Aufenthaltsberechtigung und die unbefristete Aufenthaltserlaubnis nach dem geltenden Ausländergesetz, zwischen denen nur ein geringer Unterschied besteht. Die Niederlassungserlaubnis ist der Daueraufenthaltstitel, der den Aufenthalt des Ausländers im Bundesgebiet am stärksten verfestigt und sichert. Dies wird auch durch den Begriff selbst unterstrichen. Sie gewährt besonderen Ausweisungsschutz. Satz 2 bestimmt in Anlehnung an die bisherige genehmigungsfreie Beschäftigung für Inhaber einer Aufenthaltsberechtigung und unbefristeten Aufenthaltserlaubnis (§ 284 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2) und der bisherigen Praxis bei der selbständigen Tätigkeit (Nr. 10.3.3.2.1 VwV) die Berechtigung zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit. Wie die Aufenthaltsberechtigung im geltenden Recht, kann die Niederlassungserlaubnis nicht mit Nebenbestimmungen versehen werden. Ihre Erteilung ist nur bei Vorliegen besonderer Voraussetzungen vorgesehen.

Absatz 2 regelt den Anspruch auf eine Niederlassungserlaubnis für Ausländer, die auf Grund der Dauer des Aufenthalts und ihrer persönlichen Lebensumstände in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland integriert sind. Dies wird durch die Voraussetzungen der Nummern 1 bis 9 sichergestellt. Sie entsprechen im Wesentlichen den Voraussetzungen, die für die Erteilung einer Aufenthaltsberechtigung nach den geltenden § 27 Abs. 2, § 24 Abs. 1 Nr. 2 bis 5 AuslG vorgesehen sind. Absatz 2 Nr. 4 hindert die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis auch dann, wenn die Jugend- oder Freiheitsstrafe zur Bewährung ausgesetzt ist. Es ist nicht erforderlich, dass die Verurteilung bereits rechtskräftig ist.

Die bisherige Voraussetzung, sich auf einfache Art in deutscher Sprache mündlich verständigen zu können, wird durch ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache ersetzt (Nummer 7), um dem Erfordernis der Sprachkenntnisse als wesentlicher

Integrationsvoraussetzung und als Voraussetzung für die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben größere Bedeutung zu verschaffen. Hinzukommen müssen Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet (Nummer 8).

Absatz 3 entspricht § 27 Abs. 4 und Abs. 4a AuslG.

Absatz 4 Nr. 1 regelt, dass die einmal erreichte Integration in die deutschen Lebensverhältnisse unter bestimmten Voraussetzungen auch nach dem Erlöschen des Aufenthaltstitels berücksichtigt wird. Ein Ausländer, der bei seiner Ausreise bereits im Besitz einer Niederlassungserlaubnis war und dem nach einer zum Erlöschen des Titels führenden Ausreise aufgrund der allgemeinen Voraussetzungen nach diesem Gesetz wieder eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird, soll – abhängig von der Länge des Inlandsaufenthalts und des dazwischenliegenden Auslandsaufenthalts – schneller eine Niederlassungserlaubnis erhalten können als ein Ausländer, der vorher noch nicht im Bundesgebiet gelebt hat.

Absatz 4 Nr. 2 entspricht § 44 Abs. 4 AuslG. Es wird klargestellt, dass bei der Berechnung der Aufenthaltszeiten sechs Monate für jeden Fall eines Aufenthalts außerhalb des Bundesgebiets von mehr als sechs Monaten angerechnet werden, es sei denn, die Aufenthaltserlaubnis ist zwischenzeitlich erloschen.

## **Zu § 10**

Die Vorschrift soll verhindern, dass ein Asylbewerber während der Durchführung eines Asylverfahrens einen Aufenthaltstitel zu einem anderen Zweck im Bundesgebiet erlangen kann. § 10 Abs. 1 und 2 entspricht inhaltlich § 11 AuslG.

Absatz 3 legt in Anlehnung an die geltende Regelung in § 30 Abs. 5 AuslG fest, dass unanfechtbar abgelehnte Asylbewerber nur noch eingeschränkt die Möglichkeit haben, einen Aufenthaltstitel zu erlangen. Wenn einer der in § 30 Abs. 3 AsylVfG genannten Sachverhalte vorliegt (Gründe, die zu offensichtlichen Unbegründetheit eines Asylantrages führen, insbesondere in Falle der Täuschung), darf außer im Fall eines Anspruchs – zum Beispiel bei deutschverheirateten Ausländern - keine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden.

## **Zu § 11**

Die Vorschrift entspricht inhaltlich § 8 Abs. 2 AuslG und der korrespondierenden Ausnahmeregelung in § 9 Abs. 3 AuslG. Sie regelt zusammen mit § 10 besondere Versagungsgründe bei der Beantragung eines Aufenthaltstitels. Auf das Antragserfordernis bei der Befristung der Einreisesperre nach Absatz 1 soll künftig nach Maßgabe der besonderen Beratungs- und Auskunftspflicht des § 80 Abs. 3 hingewiesen werden.

Die in § 9 Abs. 4 AuslG enthaltene Verordnungsermächtigung für Ausnahmen von § 7 Abs. 2 und § 8 Abs. 2 und AuslG ist mangels völkerrechtlicher Verpflichtungen entbehrlich. Die Vorschrift war ursprünglich für die Umsetzung von Vorgaben aus dem Schengener Durchführungsübereinkommen vorgesehen, die nunmehr unmittelbar gelten.

## **Zu § 12**

In der Vorschrift sind die wesentlichen Nebenbestimmungen zu einem Aufenthaltstitel zusammengefasst, die bisher in §§ 12, 14 AuslG geregelt waren.

## **Abschnitt 2 Einreise (§§ 13 bis 15)**

Die bisher im fünften Abschnitts des Ausländergesetzes über den Grenzübertritt enthaltenen Regelungen über unerlaubte Einreise, Ausnahmevisa, den Grenzübertritt und die Zurückweisung (§§ 58 bis 60) werden in dem Entwurf aus systematischen Gründen an den Anfang des Gesetzes gestellt.

## **Zu § 13**

Die Vorschrift entspricht inhaltlich § 59 AuslG.

## **Zu § 14**

Die Vorschrift entspricht im Wesentlichen § 58 AuslG.

Absatz 1: Durch den Verweis in Nummer 2 auf die Erforderlichkeit des Aufenthaltstitels nach § 4 soll angesichts der unterschiedlichen Auffassung in Rechtsprechung und Lehre klargestellt werden, dass sich die Erforderlichkeit des Aufenthaltstitels nach objektiven Kriterien und nicht nach dem beabsichtigten Aufenthaltszweck bemisst. Die in § 58 Abs. 1 Nr. 3 AuslG enthaltene Ausnahme durch Rechtsverordnung ist entbehrlich (vgl. Begründung zu § 11).

In Absatz 2 wird das Ermächtigungserfordernis durch das Bundesministerium des Innern in § 58 Abs. 2 AuslG für die Erteilung eines Ausnahmevisums an der Grenze nicht wieder aufgenommen. Die ausländerrechtliche Praxis hat gezeigt, dass die ausdrückliche Ermächtigung durch das Bundesministerium des Innern angesichts der Sachkompetenz der Grenzbeamten nicht erforderlich ist.

## **Zu § 15**

Die Vorschrift entspricht inhaltlich § 60 AuslG. Sie wurde klarstellend durch einen Hinweis auf das Schengener Durchführungsübereinkommen ergänzt.

## **Abschnitt 3 Aufenthalt zum Zweck der Ausbildung (§§ 16, 17)**

### **Zu § 16**

Die Vorschrift soll der Bedeutung des Studienstandortes Deutschland im internationalen Vergleich Rechnung tragen und es im Gegensatz zur geltenden Rechtslage ermöglichen, ausländische Studenten und Studienbewerber unter erleichterten Bedingungen und besseren Perspektiven für einen Aufenthalt im Bundesgebiet zu gewinnen. Hierzu regelt die Vorschrift die wesentlichen Voraussetzungen.

Absatz 1 beinhaltet die Erteilungsnorm für Studienbewerber und Studenten einschließlich der studienvorbereitenden Maßnahmen. Eine feste Höchstgrenze für die Befristung ist im Gegensatz zur geltenden Rechtslage (§ 28 Abs. 2 AuslG) nicht vorgesehen. Sie kann bis zur Grenze der Regelstudienzeit festgelegt werden, soweit dies sachlich gerechtfertigt ist. Eine gegebenenfalls erforderliche Kontrolle, ob dem angegebenen Aufenthaltszweck Studium tatsächlich nachgegangen wird, kann durch entsprechende Auflagen über die Beibringung von Nachweisen erfolgen. Die Fristen

für den Aufenthalt von Studienbewerbern und für studienvorbereitende Maßnahmen werden entsprechend der ausländerrechtlichen Praxis festgelegt.

Sofern aus entwicklungspolitischen Gründen nach Abschluss des Studiums die Rückkehr des Absolventen in sein Heimatland gewollt ist, kann nach § 9 Abs. 2 die Verlängerungsmöglichkeit der Aufenthaltserlaubnis ausgeschlossen werden.

Durch Absatz 2 wird der Wechsel des Aufenthaltszwecks im Grundsatz ausgeschlossen. Es soll sichergestellt werden, dass nur Studien-, und keine anderen Aufenthaltszwecke verfolgt werden. Inhaltlich ist die Vorschrift an die geltende Regelung des § 28 Abs. 2 AuslG angelehnt.

Absatz 3 regelt den Arbeitsmarktzugang ausländischer Studenten während des Studiums. Studenten haben derzeit die Möglichkeit, bis zu drei Monaten im Jahr arbeitsgenehmigungsfrei zu arbeiten (§ 9 Nr. 9 der Arbeitsgenehmigungsverordnung). Diese Möglichkeit bleibt erhalten, wird aber an die gegenwärtige Praxis der Zulassung von 90 Tagen Arbeit neben dem Studium angepasst. Neu ermöglicht wird künftig die Ausübung studentischer Nebentätigkeiten, etwa in Instituten der Universität oder in der Bibliothek, ohne zeitliche Einschränkung. Die Erlaubnis zu diesen Tätigkeiten ist kraft Gesetzes von der Aufenthaltserlaubnis mit erfasst. Eine separate Genehmigung des Arbeitsamtes ist nicht erforderlich. Die Tätigkeiten dürfen jedoch den Zweck "Studium" nicht gefährden. Die Hochschulen, die eine Liberalisierung der Erwerbsmöglichkeiten für ausländische Studenten gefordert haben, sind gehalten, für die ordnungsgemäße Durchführung des Studiums mit Sorge zu tragen.

Absatz 4 eröffnet neben den Möglichkeiten eines sich anschließenden Aufenthalts zum Zweck der Erwerbstätigkeit nach §§ 18 bis 21 die Option, dem Studienabsolventen durch Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis ausreichend Zeit für die Arbeitsplatzsuche einzuräumen. Auf diese Weise hat er die Möglichkeit, einen seiner Qualifikation angemessenen Arbeitsplatz zu finden. Die ausreichende Lebensunterhaltssicherung nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 muss gewährleistet sein.

Absatz 5 regelt die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für die Teilnahme an Sprachkursen und für den Schulbesuch, der angesichts des allgemeinen und kostenlosen Zugangs zu öffentlichen Schulen - wie bisher - auf Ausnahmefälle beschränkt wird.

## **Zu § 17**

Die Vorschrift regelt die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Aus- und Weiterbildung. Die Erteilung ist von der Zustimmung der Bundesanstalt für Arbeit abhängig (vgl. Begründung zu § 39). Die genaue Ausgestaltung der Fälle, in denen die Zustimmung durch die Bundesanstalt für Arbeit erteilt werden kann, erfolgt nach Maßgabe einer Rechtsverordnung des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung (§ 42) Inhaltlich sollen zumindest die Fälle des § 2 Arbeitsaufenthaltsverordnung und des § 2 Anwerbestoppausnahmegesetz erfasst werden.

## **Abschnitt 4 Aufenthalt zum Zweck der Erwerbstätigkeit (§§ 18 bis 21)**

### **Zu § 18**

Die Vorschrift eröffnet die Möglichkeit, einem Ausländer im Ermessenswege zur Ausübung einer Beschäftigung (§ 2 Nr. 2) eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen. Die Aufenthaltserlaubnis beinhaltet gleichzeitig die Berechtigung zur Ausübung der jeweils erlaubten Erwerbstätigkeit (§ 284 SGB III, § 4 Abs. 2 Satz 1).

Die Vorschrift gilt für jede Beschäftigung im Bundesgebiet. Sie schreibt im Grundsatz fest, dass für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Aufnahme einer Beschäftigung die Zustimmung der Bundesanstalt für Arbeit erforderlich ist. Die Vorschrift ist im Gegensatz zu den Regelungen des § 10 AuslG und der Arbeitsaufenthaltsverordnung, die den seit 1973 geltenden Anwerbestopp ausländischer Arbeitnehmer ausländerrechtlich umsetzen, erwerbspolitisch neutral. Die Beurteilung einer Beschäftigungsmöglichkeit oder -notwendigkeit für einen Ausländer obliegt ausschließlich der Arbeitsverwaltung. Dies wird durch das Erfordernis der Zustimmung sichergestellt. Die Ausländerbehörde hat die allgemeinen ausländerrechtlichen Voraussetzungen zu prüfen und gegebenenfalls allgemeine Migrationsgesichtspunkte im Rahmen ihres Ermessens zu bewerten. Ist die Ausländerbehörde nach den allgemeinen ausländerrechtlichen Erwägungen bereit, eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, hat sie die erforderliche Zustimmung der Bundesanstalt für Arbeit einzuholen. Liegt die Zustimmung der Arbeitsverwaltung vor, so ist das Ermessen der Ausländerbehörde im weiteren intendiert. Sie sollte nunmehr die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nur noch versagen, wenn zwischenzeitlich eine allgemeine Erteilungsvoraussetzung nach § 5 entfallen ist.

Die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis kann ohne die Zustimmung der Bundesanstalt für Arbeit erfolgen, sofern dies durch Rechtsverordnung vorgesehen ist. Die Rechtsverordnung wird durch das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung auf der Grundlage von § 42 Abs. 1 erlassen. Auf diese Weise kann die Systematik der bisher arbeitsgenehmigungsfreien Erwerbstätigkeit je nach Bedarf beibehalten werden.

Durch das Zustimmungserfordernis wird das Verfahren bei einer Behörde konzentriert. Das umständliche Wechselverhältnis zwischen Aufenthaltsgenehmigung und Arbeitsgenehmigung entfällt.

Nach Satz 2 ist Ausländerbehörde bei der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis an die mit der Zustimmung verbundenen Vorgaben (Befristung, bestimmter Betrieb etc., § 39 Abs. 3) der Bundesanstalt für Arbeit gebunden.

## **Zu § 19**

Die Erfahrung mit der Green Card hat gezeigt, dass international inzwischen längst ein Wettbewerb um die Hochqualifizierten entbrannt ist. Sie lösen Wachstumsbremsen in der Wirtschaft und schaffen zusätzliche Arbeitsplätze für Arbeitnehmer mit einfachen, mittleren und gehobenen Qualifikationen. So wurden nach den Feststellungen des ersten Berichts „Monitoring des IT-Sofortprogramms“ vom 2. Juli 2001 im Umfeld jedes Green Card-Inhabers im Durchschnitt weitere 2,5 zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen.

Im Rahmen der Green Card-Diskussion wurde von vielen Seiten darauf hingewiesen, dass eine auf fünf Jahre begrenzte Aufenthaltserlaubnis wie bei der Green Card-Regelung im Wettbewerb um die besten Köpfe möglicherweise nur begrenzt wettbewerbsfähig ist. Daher ermöglicht es die Vorschrift erstmals, hochqualifizierten Arbeitskräften, an deren Aufenthalt im Bundesgebiet ein besonderes wirtschaftliches und gesellschaftliches Interesse besteht, von Anfang an einen Daueraufenthaltstitel in Form der Niederlassungserlaubnis zu erteilen. Damit wird den hochqualifizierten Fachkräften die für ihre Aufenthaltsentscheidung notwendige Planungssicherheit geboten. Die Vorschrift zielt auf Spitzenkräfte der Wirtschaft und Wissenschaft. Die Erteilung erfolgt nach Ermessen und ist damit hinreichend flexibel. Sie ist wie bei § 18 von der Zustimmung der Arbeitsverwaltung abhängig. Die genaue Einordnung, welche Personen als hochqualifizierte Arbeitskräfte einzuordnen sind, erfolgt durch Rechtsverordnung des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung auf der Grundlage von § 42 Abs. 1. Da sich bei der Green Card die Abgrenzung des Personenkreises der Hochqualifizierten durch Ausbildung und Bezahlung bewährt hat, spricht viel dafür, sich auch in Zukunft nach diesen Kriterien zu orientieren.

Die Ausländerbehörde hat vor der Erteilung der Niederlassungserlaubnis eine Prognoseentscheidung über die Integrationsfähigkeit des Betroffenen zu treffen, um von Anfang an erkennbare Schwierigkeiten bei der Eingliederung in die Gesellschaftsordnung zu vermeiden. Hierbei kann sie die besonderen Anforderungen in ihre Entscheidung einstellen, wie sie auch bei dem Auswahlverfahren nach § 20 gefordert werden (z.B.: guter Leumund).

Mit der Niederlassungserlaubnis ist langfristig besonderer Ausweisungsschutz verbunden, der jedoch einen dreijährigen Aufenthalt im Bundesgebiet voraussetzt (§ 52 Abs. 1 Nr. 1), um zu vermeiden, dass der nach dieser Vorschrift Begünstigte zu Beginn seines Aufenthaltes ohne Folgen Ausweisungstatbestände verwirklichen kann.

## **Zu § 20**

Absatz 1 regelt die Möglichkeit, Ausländern, die durch ein besonderes Auswahlverfahren ihre Qualifikation und Integrationsfähigkeit als dauerhafte Zuwanderer nachgewiesen haben, von Anfang an eine Niederlassungserlaubnis zu erteilen. Die Erteilung dient der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, kann aber unabhängig von einem konkreten Arbeitsplatzangebot erfolgen. Die Durchführung des Auswahlverfahrens erfolgt nach Satz 3 und gemäß § 74 Abs. 1 Nr. 1 durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge nach Maßgabe der Rechtsverordnung nach Absatz 3. Die erfolgreiche Teilnahme am Auswahlverfahren wird dem Bewerber durch einen Zuwanderungsbescheid mitgeteilt (Absatz 5). Auf der Grundlage des Zuwanderungsbescheides erteilt die Auslandsvertretung das erforderliche Visum (§ 6 Abs. 3) und die Ausländerbehörde die Niederlassungserlaubnis, sofern im Zeitpunkt der Beantragung die allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen nach § 5 vorliegen. Die Versagung eines positiven Zuwanderungsbescheides ist unanfechtbar (§ 81).

Durch Satz 2 wird Ausländern, die sich bereits rechtmäßig im Bundesgebiet aufhalten, die Möglichkeit eingeräumt, neben § 9 Absatz 2 und § 19 eine Niederlassungserlaubnis über das Auswahlverfahren zu erhalten.

Absatz 2 stellt klar, dass die Zuwanderung im Auswahlverfahren im Interesse der Bundesrepublik Deutschland erfolgt und keinen Individualinteressen dient. Entsprechend wird in § 81 die Rechtsschutzmöglichkeit gegen ablehnende Entscheidungen über die Durchführung des Auswahlverfahrens ausgeschlossen. Die Auswahl der Zuwanderungsbewerber erfolgt wie in klassischen Einwanderungsländern durch ein Punktesystem. Satz 2 bestimmt in Anlehnung an die Erklärungen der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit den Beitrittsverhandlungen,

dass den Beitrittsländern bei der Öffnung der nationalen Arbeitsmärkte eine „*préférence communautaire*“ einzuräumen ist.

Absatz 3: Die Kriterien für das Auswahlverfahren werden durch Rechtsverordnung der Bundesregierung ohne Zustimmung des Bundesrates festgelegt. Die Festlegung erfolgt in einer Rechtsverordnung, damit die Bundesregierung nach den ersten Erfahrungen notwendige Anpassungen vornehmen, flexibel auf die Entwicklungen des Arbeitsmarktes reagieren und die Anforderungen an die Zuwanderer zeitnah verändern kann. In der Ermächtigung werden Inhalt und Ausmaß der Verordnung festgelegt. So muss die Verordnung neben den Mindestbedingungen, die den Zuwanderungsbeerber zur Teilnahme berechtigen, ein Minimum an Auswahlkriterien enthalten und eine entsprechende Bewertung vornehmen. Insbesondere Ausbildung, Berufserfahrung, Alter und Sprachkenntnisse sind zu berücksichtigen. Bezüge zu Deutschland fallen besonders ins Gewicht, etwa frühere Berufstätigkeit oder Verwandtschaft in Deutschland, deutsche Abstammung, Studium oder Ausbildung in Deutschland. Ausländische Absolventen deutscher Hochschulen haben damit gute Chancen, zuwandern zu können. Ein konkretes Arbeitsplatzangebot und vorhandenes Vermögen könnten ebenfalls positiv ins Gewicht fallen, sind aber nicht ausdrücklich erwähnt. Durch die Auswahl soll vermieden werden, dass Menschen zuwandern, die den Gegebenheiten des sich ständig wandelnden Arbeitsmarktes nicht gerecht werden.

Absatz 4 verlangt als unabdingbare Voraussetzung für eine Durchführung des Auswahlverfahrens, dass das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und die Bundesanstalt für Arbeit nach Beteiligung des Zuwanderungsrates (§ 75) gemeinsam eine Höchstzahl festgesetzt haben. Erst dann kann mit dem Verfahren begonnen werden. Nach Erreichen der Höchstzahl ist das Verfahren einzustellen. Sind nicht genügend geeignete Bewerber vorhanden, so bleibt die vorgesehene Höchstzahl unausgeschöpft.

Absatz 5 stellt sicher, dass der Zuwanderungsbescheid, der die erfolgreiche Teilnahme am Auswahlverfahren bestätigt und die Grundlage für die Erteilung der Niederlassungserlaubnis bzw. des Visums ist, nicht unbeschränkt gilt, sondern in einer unter Berücksichtigung der Interessen des Zuwanderers angemessenen Frist zur Beantragung des Visums bzw. der Niederlassungserlaubnis nach Absatz 1 vorgelegt wird. Satz 2 regelt ein entsprechendes Erteilungsverbot.

Absatz 6 soll verhindern, dass erfolglose Bewerbungen periodisch eingereicht werden und das Verwaltungsverfahren unnötig belasten.

## Zu § 21

Die Vorschrift regelt die Zuwanderung zur Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit. Im Gegensatz zum geltenden Ausländergesetz wird damit erstmals eine eigenständige Rechtsgrundlage geschaffen, die der Bedeutung dieses Zuwanderungstatbestandes angemessen Rechnung trägt. Mit der Vorschrift soll insbesondere die dauerhafte Investition ausländischer Unternehmer mit einer tragfähigen Geschäftsidee und gesicherter Finanzierung im Bundesgebiet erleichtert werden.

Absatz 1: Die Grunderteilungsnorm ist flexibel ausgestaltet und grundsätzlich an keine Tatbestandsmerkmale gebunden. Damit hat die zuständige Ausländerbehörde ausreichenden Spielraum. Begünstigt sind nicht nur Unternehmensgründer oder Einzelunternehmer, sondern auch Geschäftsführer und gesetzliche Vertreter von Personen- und Kapitalgesellschaften. Satz 2 legt hinsichtlich beabsichtigter Unternehmensgründungen bzw. für die Umsetzung von Geschäftsideen Mindestvoraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis fest. Nach Satz 3 sind zur Beurteilung der Geschäftsidee und zur Vorbereitung der Entscheidung der Ausländerbehörde die regionalen Gewerbebehörden sowie die öffentlich-rechtlichen Berufsvertretungen wie die Industrie- und Handelskammer oder die Handwerkskammer zu beteiligen.

Absatz 2 trägt besonderen völkerrechtlichen Vereinbarungen Rechnung, wie sie insbesondere in den Europaabkommen der Europäischen Union mit den Mittel- und Osteuropäischen Staaten ihren Niederschlag gefunden haben.

Absatz 3 verlangt bei Personen über 45 Jahren im öffentlichen Interesse eine ausreichende Alterssicherung.

Absatz 4: Die Zuwanderung Selbständiger ist wie die Zuwanderung qualifizierter Arbeitnehmer nach dem Auswahlverfahren auf Dauer angelegt. Dennoch erhalten Selbständige die Niederlassungserlaubnis nicht sofort, sondern erst nach drei Jahren. Die Niederlassungserlaubnis würde auch zur Aufnahme einer unselbständigen Tätigkeit berechtigen. Ein Ausländer, der als Selbständiger kommt, soll aber unter Beweis stellen, dass er auch als Selbständiger tätig sein kann, damit die Anforderungen des Auswahlverfahrens und sonstiger Vorschriften nicht unterlaufen werden können. Wenn der Ausländer nach drei Jahren seine Geschäftsidee erfolgreich verwirklicht hat, erhält er eine Niederlassungserlaubnis abweichend von § 9 Abs. 2, wenn der Lebensunterhalt weiterhin gesichert ist. Damit hat der zuwandernde Selbst-

ständige von Anfang an die Gewissheit, dass er in Deutschland bleiben kann, wenn er mit seinem Unternehmen erfolgreich ist.

### **Abschnitt 5 Aufenthalt aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen (§§ 22 bis 26)**

Im Bereich des humanitären Aufenthalts berechtigt die Aufenthaltserlaubnis nach § 22 Satz 2 und § 25 Abs. 1 und 2 zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit.

Asylberechtigte und der Personenkreis des §§ 33 AuslG (jetzt: § 22 Satz 2) werden beim Arbeitsmarktzugang wie bisher behandelt (Asylberechtigte : § 284 Abs. 1 Nr. 2 SGB III, Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis nach § 33 AuslG : § 2 Abs. 1 Nr. 3 Arbeitsgenehmigungsverordnung).

Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 2, die bislang nachrangigen Arbeitsmarktzugang hatten, werden diesen gleich gestellt.

In allen übrigen Fällen gelten die allgemeinen Beschäftigungsregelungen nach § 4 Abs. 2 i.V.m. § 39.

#### **Zu § 22**

Die Vorschrift regelt die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für Personen, die sich zum Zeitpunkt der Aufenthaltsgewährung noch nicht im Bundesgebiet aufhalten. Die Regelung betrifft Einzelfälle; die Aufnahme von Gruppen von Ausländern richtet sich nach den Vorschriften der §§ 23 und 24. Die Entscheidung über die Aufnahme ist Ausdruck autonomer Ausübung staatlicher Souveränität. Die Vorschrift gewährt Ausländern deshalb keinen Anspruch auf die Erklärung der Aufnahme.

Völkerrechtliche Gründe für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis liegen insbesondere vor, wenn die Aufnahme auf Grund internationaler Verpflichtungen erfolgt. Humanitäre Gründe liegen vor, wenn die Aufnahme im Hinblick auf eine Sondersituation gegenüber anderen Ausländern gerechtfertigt ist. Die bisherige Differenzierung zwischen „dringenden humanitären Gründen“ in § 30 Abs. 1 AuslG und „humanitären Gründen“ in § 33 AuslG wird aufgegeben, es wird nur auf die „humanitären Gründe“ abgestellt. Die Differenzierung war bislang in der Praxis angesichts des im Übrigen weitgefassten Inhalts beider Regelungen bedeutungslos.

Von den allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen des § 5 kann - wie in § 5 Abs. 3 geregelt - abgesehen werden; dies schließt jedoch nicht aus, das Vorliegen der Erteilungsvoraussetzungen bei der Ausübung des Ermessens zu berücksichtigen.

Satz 2 verpflichtet zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis, wenn der Bund die Aufnahme zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland erklärt hat. Die Vorschrift dient insbesondere der Wahrung des außenpolitischen Handlungsspielraums; die Entscheidung über das Vorliegen politischer Interessen ist deshalb dem Bund vorbehalten.

### **Zu § 23**

Die Regelung des Absatzes 1 entspricht weitgehend der des § 32 AuslG. Sie eröffnet den obersten Landesbehörden die Möglichkeit anzuordnen, dass für bestimmte Ausländergruppen aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird. Im Gegensatz zu § 22 Satz 1 kann die Anordnung der obersten Landesbehörde auch zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik erfolgen. Die Wahrung der Bundesinteressen erfolgt in den Fällen der Gruppenaufnahme durch die Einholung des Einvernehmens des Bundesministeriums des Innern (Satz 3).

Die Anordnung kann sich sowohl auf Personen beziehen, die sich noch nicht im Bundesgebiet aufhalten als auch auf bereits Aufhältige. Die Anordnung kann auch die Aufnahme von Personen aus Kriegs- oder Bürgerkriegsgebieten durch eigenständige nationale Entscheidung betreffen; die Gewährung von vorübergehendem Schutz durch eine vorhergehende Entscheidung auf EU-Ebene richtet sich dagegen nach § 24.

In Satz 2 wurde die Möglichkeit aufgenommen, die Anordnung von der Übernahme der mit der Aufnahme verbundenen Kosten abhängig zu machen. Hiermit soll insbesondere den humanitären Interessen international tätiger Körperschaften, beispielsweise der Kirchen, Rechnung getragen werden können.

Die Entscheidung über die Gruppenaufnahme hat erhebliche Auswirkungen auch auf die anderen Länder, sie bedarf zur Wahrung der Bundeseinheitlichkeit daher des Einvernehmens des Bundesministeriums des Innern. Eine gesonderte Regelung der Verlängerung (§ 32 Satz 1 AuslG) ist nicht erforderlich, da nach § 8 Abs. 1 auf die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis dieselben Vorschriften Anwendung finden, wie auf deren Erteilung.

Absatz 2 wird an Stelle des aufzuhebenden Gesetzes über Maßnahmen für im Rahmen humanitäre Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge (Kontingentflüchtlingengesetz) aufgenommen. Hierdurch bleibt die Möglichkeit zur Gewährung eines Daueraufenthaltsrechts in besonders gelagerten Fällen, beispielsweise bei der Aufnahme

jüdischer Immigranten aus der ehemaligen Sowjetunion, erhalten. Das Kontingentflüchtlingsgesetz findet seit nahezu zwanzig Jahren keine Anwendung. Bislang einziger größerer Anwendungsfall war die Aufnahme von ca. 35.000 vietnamesischen „boat people“ Anfang der 80er Jahre. In einigen Fällen wurden darüber hinaus Personen aus Chile, Argentinien, Kuba und dem Irak übernommen. Die Aufnahme jüdischer Immigranten aus der ehemaligen Sowjetunion seit 1991 (insgesamt bisher über 130.000 Personen) erfolgt bislang lediglich in entsprechender Anwendung des Kontingentflüchtlingsgesetzes (Ergebnis der Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefs der Länder vom 9. Januar 1991). Die neue Vorschrift schafft für derartige Fälle nunmehr eine sichere Rechtsgrundlage. Die in § 1 Abs. 1 Kontingentflüchtlingsgesetz vorgesehene Gewährung der Rechtsstellung nach den Artikeln 2 bis 34 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (Genfer Flüchtlingskonvention) ist im Hinblick auf die Gewährung einer Niederlassungserlaubnis nicht erforderlich. Darüber hinaus sind eine Reihe der sich aus der Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention ergebenden Rechtsfolgen (z.B. Erlöschen der Rechtsstellung, wenn die Person sich freiwillig oder durch Annahme oder Erneuerung eines Nationalpasses erneut in den Schutz des Staates, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, begibt, § 2a Abs. 1 Nummer 1 Kontingentflüchtlingsgesetz) der Stellung aufgenommener jüdischer Immigranten nicht angemessen.

Absatz 3: Nach Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie zur Gewährung von vorübergehendem Schutz bleibt es den Mitgliedsstaaten unbenommen, vorübergehendem Schutz gemäß der Richtlinie weiteren Gruppen von Vertriebenen zu gewähren. Absatz 3 setzt diese Bestimmung in nationales Recht um. Auf die Aufnahmebedingungen nach § 24 kann jedoch auch ganz oder teilweise verwiesen werden, wenn auf nationaler Ebene ohne eine Aufnahmeaktion aufgrund eines Ratsbeschlusses Ausländer aufgenommen werden. Insoweit enthält Absatz 3 einen klarstellenden Hinweis.

## **Zu § 24**

Die Vorschrift trägt den geänderten europäischen Rahmenbedingungen für die Aufnahme von Personen aus Kriegs- oder Bürgerkriegsgebieten Rechnung und setzt die wesentlichen Bestimmungen der Richtlinie 001/...../EG des Rates vom xx.xx.xxxx über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und über Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbundenen Belastungen auf die Mitgliedsstaaten (ABl. EG Nr. S. ) in nationales Recht um. Die Regelung verdeutlicht die gewachsene Bedeutung der

europäischen Harmonisierung bei der Aufnahme und der Schutzgewährung für Flüchtlinge. Sie ersetzt als zentrale Regelung zur Aufnahme dieses Personenkreises den bisherigen § 32a AuslG.

Absatz 1 setzt das in Artikel 25 der Richtlinie postulierte Prinzip der doppelten Freiwilligkeit um; der jeweilige Mitgliedsstaat und die betroffenen Personen müssen ihre Bereitschaft zur Aufnahme erklärt haben. Zuvor wird die nach Konsultationen mit den Bundesländern durch die Bundesregierung festgelegte Aufnahmekapazität dem Rat und der Kommission mitgeteilt. Nach Artikel 4 der Richtlinie beträgt die Dauer des vorübergehenden Schutzes ein Jahr. Der vorübergehende Schutz verlängert sich zweimal automatisch um jeweils sechs Monate sofern der Rat keinen Beschluss zu seiner Beendigung fasst. Der Rat kann im Anschluss mit qualifizierter Mehrheit den vorübergehenden Schutz nochmals um bis zu einem Jahr verlängern. Die Aufenthaltserlaubnis ist entsprechend diesen Fristen zu erteilen.

Nach Artikel 10 der Richtlinie ist ein Register über die aufgenommenen Personen zu führen. Das Register enthält z.T. Angaben (die zur Feststellung der familiären Bande wesentlichen Informationen), die über die im Ausländerzentralregister zu speichernden Sachverhalte hinausgehen. Die Führung des Registers wird dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge übertragen. Das Bundesamt ist nach § 74 Abs. 1 Nr. 4 auch Kontaktstelle für die Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten.

Absatz 2 stellt klar, dass kein vorübergehender Schutz gewährt wird und die Aufenthaltserlaubnis zu versagen ist, wenn die Voraussetzungen für eine Ausnahme vom Abschiebungsverbot vorliegen. Wird der Betroffene einer schweren nichtpolitischen Straftat außerhalb des Aufnahmelandes verdächtigt, ist gemäß Artikel 28 der Richtlinie bei der Entscheidung über die Aussetzung oder die Durchführung der Abschiebung die Schwere der zu erwartenden Verfolgung gegen die Art der Straftat, derer der Betroffene verdächtigt wird, abzuwägen. Ferner müssen die Gründe für den Ausschluss vom vorübergehenden Schutz nach Artikel 28 der Richtlinie auf dem persönlichen Verhalten des Betroffenen beruhen.

Absatz 3 regelt in Anlehnung an § 32a Abs. 10 und 11 AuslG die Verteilung der aufgenommenen Personen auf die Bundesländer. Die Verteilung erfolgt durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Das Bundesamt ist die nach seinem Aufgabenzuschnitt die geeignete Behörde. Im bislang einzigen Fall einer Aufnahme nach § 32 a AuslG (Aufnahme aus Mazedonien evakuierter Kosovo-Albaner) wurde das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, der Rechtsvorgänger des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, als zentrale Verteilungsstelle bestimmt.

Einzelheiten der Anrechnung auf bereits aufhältige Ausländer können die Länder im Einzelfall vereinbaren; die gesonderte Erwähnung dieser Möglichkeit im Gesetz (§ 32a Abs. 10 Sätze 2 und 3 sowie Abs. 11 Satz 4 AuslG) ist nicht erforderlich.

Absatz 4 regelt entsprechend § 32a Abs. 12 AuslG die Zuständigkeit für den Erlass der Zuweisungsentscheidung bei der länderübergreifenden Verteilung und enthält eine Verordnungsermächtigung für die Verteilung innerhalb der Länder. Um die zügige Verteilung der betroffenen Personen sicherzustellen, ist der Widerspruch gegen die Zuweisungsentscheidung ausgeschlossen, eine Klage hat keine aufschiebende Wirkung.

Absatz 5: die Vorschrift entspricht § 32a Abs. 5 AuslG. Die gesetzliche Bestimmung der Einzelheiten der Ausgestaltung der räumlichen Beschränkung des Aufenthalts und der Wohnsitzauflage (§ 32a Abs. 5 Satz 2 und 3 AuslG) ist entbehrlich. Sie sind nunmehr (zwingend) in der Nebenbestimmung zu regeln (Satz 2). Die ausdrückliche Erwähnung der Möglichkeit, dass die Ausländerbehörde eines anderen Landes dem Ausländer in begründeten Ausnahmefällen erlauben kann, den Wohnsitz in ihrem Bezirk zu nehmen, ist ebenfalls überflüssig. Eine Änderung der Wohnsitzauflage mit Zustimmung der betroffenen Ausländerbehörde ist nach § 72 Abs. 3 möglich.

Absatz 6 setzt die in Artikel 12 der Richtlinie zur Gewährung von vorübergehendem Schutz geregelte Möglichkeit der Ausübung einer abhängigen oder selbständigen Tätigkeit um. Bereits nach geltendem Recht (§ 32a Abs. 6 AuslG) darf die Ausübung einer unselbständigen Tätigkeit nicht ausgeschlossen werden.

Absatz 7 stellt die nach Artikel 9 der Richtlinie zur Gewährung von vorübergehendem Schutz erforderliche Information der aufgenommenen Personen sicher.

## **Zu § 25**

In dieser Vorschrift werden die bislang im Bereich der Durchsetzung der Ausreisepflicht (§§ 51 bis 55 AuslG) normierten Bestimmungen über Abschiebungshindernisse zusammengefasst. Den betroffenen Personen wird nunmehr eine (befristete) Aufenthaltserlaubnis erteilt. Die bisher als Abschiebungsverbot oder Abschiebungshindernis normierten Kriterien werden nunmehr als Erteilungsvoraussetzung für die Aufenthaltserlaubnis geregelt. Die Aufenthaltserlaubnis kann mit Auflagen, Beschränkungen und Befristungen versehen werden; hierdurch wird eine flexible, den Erfordernissen des Einzelfalls Rechnung tragende Gesetzesanwendung ermöglicht.

Insbesondere die aufenthaltsrechtliche Stellung der bislang durch §§ 51 und 53 AuslG geschützten Personen wird dadurch verbessert, sofern nicht die Ausreise in einen anderen Staat möglich und zumutbar ist oder sofern nicht der Ausländer die Ausreisehindernisse selbst zu vertreten hat.

Die Duldung (§ 56 AuslG) wird abgeschafft. Der bislang verbreiteten Praxis, die Duldung nicht als Instrument der Verwaltungsvollstreckung, sondern als „zweitklassigen Aufenthaltstitel“ - häufig in Form von sog. Kettenduldungen - einzusetzen, wird damit entgegengetreten. Zur Zeit sind knapp 260.000 Personen im Besitz einer Duldung, ca. 25 % davon wurde die Duldung bereits 1997 oder früher ausgestellt.

Absatz 1 regelt die Aufenthaltsgewährung für die bislang in § 70 AsylVfG und § 51 Abs. 2 Nr. 1 und Abs. 3 AuslG geregelten Fälle.

In Absatz 2 wird die Aufenthaltsgewährung für die bislang in § 51 Abs. 1, 2 Nr. 2 und Abs. 3 AuslG genannten Fälle geregelt.

Absatz 3 Satz 1 regelt die Aufenthaltsgewährung für die bislang in § 53 AuslG genannten Fälle. Satz 2 stellt sicher, dass kein Aufenthaltstitel erteilt wird, wenn die Ausreise in einen anderen Staat möglich und zumutbar ist.

Absatz 4 regelt die Aufenthaltsgewährung für die bislang in § 55 Absatz 3 AuslG geregelten Fälle der Gewährung einer Duldung. Satz 2 schafft eine Ausnahmemöglichkeit für Fälle, in denen das Verlassen des Bundesgebietes für den Ausländer eine außergewöhnliche Härte bedeuten würde. Die Regelung entspricht inhaltlich § 30 Abs. 2 AuslG.

Absatz 5 regelt die Aufenthaltsgewährung für die bislang in § 30 Abs. 3 und § 55 Abs. 2 AuslG geregelten Fälle. Satz 2 stellt sicher, dass eine Aufenthaltserlaubnis nicht erteilt wird, wenn der Ausländer die Ausreisehindernisse selbst zu vertreten hat, insbesondere bei Täuschung über seine Identität oder Nationalität oder wenn er zumutbare Anforderungen zur Beseitigung der Ausreisehindernisse, beispielsweise die Mitwirkung bei der Beschaffung von Heimreisedokumenten, nicht erfüllt. Anstelle des bislang verwendeten Begriffs der Abschiebungshindernisse wird auf das Vorliegen von Ausreisehindernissen abgestellt. Diese liegen dann nicht vor, wenn zwar eine Abschiebung nicht möglich ist, z.B. weil eine Begleitung durch Sicherheitsbeamte nicht durchführbar ist, eine freiwillige Ausreise jedoch möglich und zumutbar ist.

## **Zu § 26**

Absatz 1: Die Befristung der Aufenthaltserlaubnis auf drei Jahre korrespondiert mit der in § 73 Abs. 3a AsylVfG geregelten Frist zur Überprüfung der Voraussetzungen der Anerkennungsentscheidung.

Absatz 2 entspricht § 34 Abs. 2 AuslG. Er verdeutlicht, dass der Aufenthalt aus humanitären Gründen vom Grundsatz des temporären Schutzes ausgeht. Wie in § 25 Abs. 5 Satz 2 wird nicht mehr auf das Vorliegen von Abschiebehindernissen, sondern auf das Vorliegen von Ausreisehindernissen abgestellt.

Absatz 3 sieht vor, dass Asylberechtigten und sonstigen Personen, die die Rechtsstellung ausländischer Flüchtlinge genießen, nach drei Jahren eine Niederlassungserlaubnis erteilt wird, sofern das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge nicht mitgeteilt hat, dass die Voraussetzungen für die Anerkennung entfallen sind. Den betroffenen Personen wird damit die Perspektive für eine dauerhafte Lebensplanung in Deutschland eröffnet.

Absatz 4 entspricht § 35 Abs. 1 AuslG. Die Wartezeit wird von acht Jahren auf sieben Jahre verkürzt, um den unter dem Ausländergesetz bestehenden Wertungswiderspruch zu den Einbürgerungsvorschriften zu vermeiden: Nach § 35 Abs. 1 AuslG kann dem Ausländer, der seit acht Jahren eine Aufenthaltsbefugnis besitzt, eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis erteilt werden; als Inhaber einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis hat er dann – bei Vorliegen der übrigen Voraussetzungen - unmittelbar einen Einbürgerungsanspruch nach § 85 Abs. 1 AuslG.

## **Abschnitt 6 Aufenthalt aus familiären Gründen (§§ 27 bis 36)**

Im Bereich des Familiennachzugs berechtigt die Aufenthaltserlaubnis beim Nachzug zu Deutschen (§ 28) zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit. Dies entspricht inhaltlich der geltenden Rechtslage im Arbeitsgenehmigungsrecht.

Beim Familiennachzug zu Ausländern entfällt die Wartezeitregelung. Der nachziehende Familienangehörige erhält den gleichen Arbeitsmarktzugang wie der bereits im Bundesgebiet aufhältige Ausländer (§ 29 Abs. 5).

In allen übrigen Fällen gelten die allgemeinen Beschäftigungsregelungen nach § 4 Abs. 2 i.V.m. § 39.

## **Zu § 27**

Absatz 1 entspricht inhaltlich § 17 Abs. 1 AuslG. Die Vorschrift regelt die für den Familiennachzug generell geltende Zweckbestimmung der Aufenthaltserlaubnis, die ausländischen Familienangehörigen von Deutschen oder von Ausländern mit Aufenthaltserlaubnis oder Niederlassungserlaubnis zur Herstellung und Wahrung der familiären Lebensgemeinschaft erteilt wird. Dadurch kommt auch zum Ausdruck, dass die Akzessorietät der Aufenthaltserlaubnis bis zur Erlangung eines eigenständigen Aufenthaltstitels bestehen bleibt. Unabhängig vom Aufenthaltstitel des im Bundesgebiet lebenden Ausländers wird dem Familienangehörigen zunächst eine Aufenthaltserlaubnis als befristeter Aufenthaltstitel erteilt.

Absatz 2 entspricht inhaltlich § 27a AuslG. Die Anwendung der Regelungen des Familiennachzugs erstreckt sich auch auf Paare gleichen Geschlechts, deren lebenspartnerschaftliche Gemeinschaft durch einen staatlichen Akt anerkannt sein muss. Für die Anwendung der Härtefallregelung des § 30 Abs. 2 besteht bei diesem Personenkreis kein Bedarf.

Absatz 3: Durch den Zuzug soll die Sicherung des Lebensunterhalts auch für die Personen nicht in Frage gestellt werden, denen der Unterhaltsverpflichtete, zu dem der Familiennachzug stattfindet, bisher Unterhalt geleistet hat. Dies gilt z.B. soweit beim Nachzug von Familienangehörigen aus einer späteren Ehe die aus einer früheren Ehe unterhaltsberechtigten Personen nicht mehr ohne Inanspruchnahme von Sozialhilfe mit ausreichendem Unterhalt rechnen können, weil der Unterhalt vorrangig den hinzukommenden Familienangehörigen gewährt wird. Wie im bisherigen Recht kommt es nur auf das Bestehen des Anspruchs auf Sozialhilfe, d.h. das Vorliegen der Voraussetzungen, nicht auf die tatsächliche Inanspruchnahme an.

## **Zu § 28**

Diese Vorschrift entspricht weitgehend § 23 AuslG.

Absatz 1 bis 3: Der Anspruch auf Erteilung und Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis eines ausländischen Familienangehörigen eines Deutschen wird zur Herstellung und Wahrung der familiären Lebensgemeinschaft im Bundesgebiet gewährt und ist daher an den gewöhnlichen Aufenthalt des Deutschen im Bundesgebiet geknüpft. Die Regelung berücksichtigt, dass dem Deutschen das Grundrecht auf

Freizügigkeit im Bundesgebiet zusteht und sein Interesse an der Herstellung der familiären Lebensgemeinschaft im Bundesgebiet besonders geschützt ist.

Absatz 4: Die Verweisung auf §§ 31 und 35 stellt die Familienangehörigen von Deutschen denen der im Bundesgebiet lebenden Ausländer hinsichtlich des eigenständigen Aufenthaltsrechts gleich. Wenn ihr Aufenthaltsrecht nicht länger vom Bestand der familiären Lebensgemeinschaft mit einem Deutschen abhängt, sondern zu einem eigenständigen und verfestigten Aufenthaltsrecht wird, besteht kein Bedarf einer Differenzierung danach, ob der Familiennachzug zu einem Deutschen oder zu einem aufenthaltsberechtigten Ausländer stattgefunden hatte.

Absatz 5: Aus der Verweisung auf § 36 folgt, dass anderen als den in Absatz 1 genannten Familienangehörigen von Deutschen nur in Härtefällen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden kann. Dies entspricht der bisherigen ausländerrechtlichen Regelung (§ 23 Abs. 4 AuslG).

## **Zu § 29**

Absatz 1: Die Vorschrift entspricht inhaltlich im Wesentlichen § 17 Abs. 2 AuslG. Das Erfordernis des ausreichenden Lebensunterhalts ist bereits in § 5 enthalten und wird daher an dieser Stelle, anders als in § 17 Abs. 2 AuslG, nicht mehr erwähnt.

Absatz 2: Asylberechtigten steht das in Artikel 16a Abs.1 GG gewährte Grundrecht zu, sich im Bundesgebiet aufzuhalten. Eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck des Schutzes erhalten auch die in § 25 Abs. 2 genannten Personen, die ohne Asylberechtigte zu sein, vergleichbare Voraussetzungen erfüllen. Angesichts des besonderen Status bzw. der vergleichbaren Situation dieser Personengruppen ist es angemessen, dass ein Familiennachzug auch zugelassen werden kann, wenn der Lebensunterhalt der Familie noch nicht gesichert ist.

Absatz 3: Ein genereller Anspruch auf Familiennachzug zu aus humanitären Gründen aufgenommenen Ausländern würde die Möglichkeiten der Bundesrepublik Deutschland zur humanitären Aufnahme unvertretbar festlegen und einschränken. Nicht familiäre Bindungen allein, sondern alle Umstände, die eine humanitäre Dringlichkeit begründen, sind für die Entscheidung maßgeblich, ob und wann welche Ausländer aus humanitären Gründen aufgenommen und ihnen der Aufenthalt im Bundesgebiet erlaubt werden soll.

Der Familiennachzug zu Ausländern mit einer Aufenthaltserlaubnis nach §§ 22, 23 Abs. 1 oder § 25 Abs. 3 ist daher nur für Personen möglich, die selbst die Voraussetzungen für die Aufnahme aus dem Ausland aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen erfüllen. Ein dringender humanitärer Grund liegt insbesondere vor, wenn die Familieneinheit auf absehbare Zeit nur im Bundesgebiet hergestellt werden kann.

Absatz 4 dient der Umsetzung der Richtlinie zur Gewährung von vorübergehendem Schutz. Ehegatten, minderjährige Kinder sowie andere enge Angehörige der auf der Basis eines Ratsbeschlusses aufgenommenen Personen haben Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zum Zweck des Familiennachzugs unter den in der Richtlinie festgelegten Voraussetzungen. Der Nachzug muss entweder der Zusammenführung von in verschiedenen EU - Mitgliedstaaten aufgenommenen Personen oder bei Aufnahme von außerhalb der Europäischen Union der Schutzgewährung des Nachziehenden dienen. Dabei muss die Trennung der Familienangehörigen in jedem Fall durch die Fluchtsituation selbst verursacht worden sein.

Die vom Familiennachzug nach § 36 erfassten Personen unterfallen ebenfalls der Richtlinie zur Gewährung von vorübergehendem Schutz und damit zugleich unmittelbar dem Anwendungsbereich des § 24.

### **Zu § 30**

Absatz 1 regelt die über die allgemeinen Voraussetzungen des Familiennachzugs hinaus erforderlichen Voraussetzungen für einen Rechtsanspruch auf den Nachzug des Ehegatten. Dabei betreffen die Nummern 1-3 auch die Fälle, in denen ein bereits in Deutschland lebender Ausländer die Ehe mit einer Person geschlossen hat, die zur Zeit der Eheschließung im Ausland lebte. Nr. 4 betrifft dagegen nur den Fall, dass die Ehe im Zeitpunkt des Zuzugs des Ausländers nach Deutschland bereits bestanden hatte.

Nummer 1: Ehegatten von Ausländern mit einer Niederlassungserlaubnis erhalten im Hinblick auf die besondere Qualität dieses Aufenthaltstitels einen Rechtsanspruch.

Nummer 2: Ehegatten von Asylberechtigten wird unverändert im Hinblick auf diesen Status das Recht auf Nachzug eingeräumt. Den gleichen Anspruch erhalten Ehegatten von Ausländern mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 2, die ohne Asylberechtigte zu sein, im übrigen vergleichbare Voraussetzungen erfüllen.

Nummer 3: Personen, die sich seit fünf Jahren im Bundesgebiet aufhalten, erreichen damit die für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis erforderliche Mindestaufenthaltsdauer. Ihren Ehegatten soll im Hinblick auf den Familiennachzug daher gleichermaßen ein Rechtsanspruch eingeräumt werden.

Nummer 4: Ein Rechtsanspruch ist in diesen Fällen gerechtfertigt, weil die Aufrechterhaltung einer bereits bestehende Familiengemeinschaft einen stärkeren aufenthaltsrechtlichen Schutz verlangt als der Fall, dass die eheliche Lebensgemeinschaft erstmals durch den Nachzug des Ehegatten begründet werden soll.

Absatz 2: In Übereinstimmung mit dem bisher geltenden Recht (§ 18 Abs. 2 AuslG) soll künftig nach Ermessen ein Ehegattennachzug auch dann zugelassen werden können, wenn die Ehe erst nach der Einreise geschlossen wird.

Absatz 3: Dem Gesichtspunkt der Aufrechterhaltung der familiären Lebensgemeinschaft, die rechtmäßig im Bundesgebiet geführt wird, kommt ein besonderes Gewicht zu. Daher wird die Möglichkeit der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis eingeräumt, auch soweit die Voraussetzungen ausreichenden Wohnraums oder des gesicherten Lebensunterhalts nicht mehr erfüllt sind.

## **Zu § 31**

Die Vorschrift orientiert sich an der bereits bisher geltenden Regelung in § 19 AuslG.

Absatz 1: Nachgezogene Ehegatten erhalten bei Scheitern der Ehe einen vorzeitigen Rechtsanspruch auf ein eigenständiges Aufenthaltsrecht. Die Verselbständigung des Aufenthaltsrechts erfordert, dass die eheliche Lebensgemeinschaft im Bundesgebiet mindestens zwei Jahre bestanden hat.

Bei Tod des Ausländers und unter den Voraussetzungen des Absatzes 2 bedarf es dieser Mindestbestandszeit der Ehe nicht.

Absatz 2 sieht vor, dass ein eigenständiges Aufenthaltsrecht zu erteilen ist, wenn eine besondere Härte vorliegt. Es ist klargestellt, dass ein eigenständiges Aufenthaltsrecht bereits dann zu erteilen ist, wenn der Ehegatte durch die Rückkehr ins Herkunftsland ungleich härter getroffen wird als andere Ausländer, die nach kurzen Aufenthaltszeiten Deutschland verlassen müssen. Eine Straftat des Ausländers, welche die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis an den Ausländer ausschließt und damit

auch für den Ehegatten die Entstehung eines eigenständigen Aufenthaltsrechts verhindert, führt dann nicht zu einem aufenthaltsrechtlichen Nachteil für den Ehegatten, wenn sich die Tat gegen ihn selbst gerichtet hat. Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis und ihre Verlängerung sollte Alleinerziehenden nicht deshalb versagt werden, weil sie wegen der Betreuungsbedürftigkeit minderjähriger Kinder auf den Bezug von Sozialhilfe angewiesen sind. Die Härtefallregelung findet nach § 27 Abs. 2 auf gleichgeschlechtliche Lebenspartnerschaften keine Anwendung.

Absatz 3: Soweit auch nach der Aufhebung der ehelichen Lebensgemeinschaft für den nachgezogenen Ehegatten der Unterhalt durch Unterhaltsansprüche gegen seinen ehemaligen Ehegatten gesichert ist, der eine Niederlassungserlaubnis besitzt, erhält auch der Nachgezogene diesen Aufenthaltstitel.

Absatz 4: Auf erstmalige Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis besteht der in Absatz 1 eingeräumte Rechtsanspruch auch, soweit nach dem Eintritt der Voraussetzungen für die Verselbständigung des Aufenthaltsrechts noch Sozialhilfebedürftigkeit gegeben ist. Da die Notwendigkeit einer eigenständigen Sicherung des Lebensunterhalts regelmäßig erst nach dem Scheitern einer Ehe entsteht, sollen die Ehegatten zunächst die Gelegenheit haben, sich ohne Gefährdung ihres Aufenthaltsrechts eine eigene wirtschaftliche Existenz zu schaffen. Die nach Ablauf der erstmalig eigenständig erteilten Aufenthaltserlaubnis erforderliche Verlängerung richtet sich nach den allgemeinen Voraussetzungen.

## **Zu § 32**

Nach Absatz 1 Nr. 1 erhalten minderjährige Kinder von Asylberechtigten und von Ausländern mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 2 einen Rechtsanspruch auf Familiennachzug bis zum 18. Lebensjahr.

Nummer 2: Ein Rechtsanspruch besteht ebenso für die Kinder der Zuwanderer, die im Hinblick auf ihre hohe Qualifikation von Anfang an eine Niederlassungserlaubnis erhalten.

Nummer 3: Lebt nur einer von beiden sorgeberechtigten Elternteilen in Deutschland, besteht kein Anspruch auf Nachzug des Kindes zu diesem. Der Nachzug eines Kindes in eine fremde Umgebung, die Trennung von dem bisher erziehenden Elternteil und die Betreuung durch den anderen Elternteil, der zugleich für den Lebensunterhalt sorgen muss, könnte in vielen Fällen nachteilige Auswirkungen auf die Kindes-

entwicklung, die Integration in die Lebensverhältnisse in Deutschland und dadurch letztlich auch für die Bundesrepublik Deutschland haben. Eine nur teilweise Verlagerung des Aufenthalts der Familienmitglieder würde auch nicht dem Zweck der Herstellung der familiären Lebensgemeinschaft dienen. Dies rechtfertigt es, den Kinder nachzug zu nur einem im Bundesgebiet lebenden Elternteil grundsätzlich auszuschließen. Ein Anspruch besteht gleichwohl, wenn der Ausländer die Personensorge allein ausübt.

Wenn die gesamte Familie zusammen zuwandert und damit der Lebensmittelpunkt der Kinder gemeinsam mit den Eltern oder im zeitlichen Zusammenhang mit der Zuwanderung der Eltern ins Bundesgebiet verlagert wird, ist es gerechtfertigt, den Nachzugsanspruch allen minderjährigen Kindern einzuräumen.

Zu Absatz 2: Die Begrenzung des Nachzugsalters auf zwölf Jahre trägt der gesteigerten Integrationsfähigkeit im frühen Lebensalter Rechnung. Die Integration soll nach Möglichkeit im Familienverband erfolgen und der notwendige Bildungs- und Spracherwerb durch das schulische Angebot gewährleistet werden. Ausländische Eltern sollten so früh wie möglich entscheiden, ob sie auch für ihre Kinder die Entwicklung einer dauerhaften Lebensperspektive im Bundesgebiet vorsehen. Spätestens bis zur Vollendung des 12. Lebensjahres der Kinder muss die Entscheidung über den Familiennachzug getroffen sein.

Absatz 3: Besteht nach Absatz 1 kein Nachzugsanspruch, wird über den Nachzug eines minderjährigen Kindes nach Ermessen entschieden. Insbesondere, wenn minderjährige ledige Kind bereits vor seiner Einreise über ausreichende deutsche Sprachkenntnisse verfügt, bestehen damit gute Aussichten für eine erfolgreiche Integration in die deutschen Lebensverhältnisse. Daher kann in diesen Fällen der Nachzug auch über das 12. Lebensjahr hinaus gewährt werden.

### **Zu § 33**

Die Vorschrift trägt dem besonderen Sachverhalt der Geburt im Bundesgebiet Rechnung und regelt den Anspruch des Kindes auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis, soweit nicht die weiter gehenden Voraussetzungen für den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit nach § 4 StAG vorliegen. Auch wenn sich die Mutter visumfrei oder auf der Grundlage eines Visums rechtmäßig im Bundesgebiet aufhält, nimmt das Kind an diesem erlaubten Aufenthalt teil.

## **Zu § 34**

Absatz 1 macht die Verlängerung der einem Kind erteilten Aufenthaltserlaubnis generell nur von der Fortführung der familiären Lebensgemeinschaft mit mindestens einem sorgeberechtigten Elternteil abhängig, der selbst über eine Aufenthaltserlaubnis oder Niederlassungserlaubnis verfügt. Der hohe Stellenwert der familiären Lebensgemeinschaft gebietet es, an die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis ebenso wie bei nachgezogenen Ehegatten einen weiteren Maßstab als bei der Erteilung anzulegen.

Unabhängig von sonstigen Voraussetzungen erfolgt die Verlängerung auch, soweit das Kind selbst bereits die Voraussetzungen des Rechts auf Wiederkehr nach § 37 erfüllt. Insoweit gewährt § 37 nicht nur ein Recht auf Wiederkehr, sondern auch ein Bleiberecht.

Absatz 2 entspricht § 21 Abs. 3 AuslG. Er fasst die Fälle zusammen, in denen die Aufenthaltserlaubnis der Kinder zu einem eigenständigen Aufenthaltsrecht erstarkt.

Absatz 3 entspricht § 21 Abs. 4 AuslG. Über die Verlängerung dieser eigenständigen Aufenthaltserlaubnis wird jeweils nach Ermessen entschieden.

## **Zu § 35**

Diese Vorschrift entspricht weitgehend § 26 AuslG.

Absatz 1: Bei ausländischen Kindern, die mit 16 Jahren seit mindestens fünf Jahren im Bundesgebiet leben, kann regelmäßig davon ausgegangen werden, dass sie sich bereits sehr weitgehend in die rechtliche, wirtschaftliche und soziale Ordnung der Bundesrepublik eingefügt haben. Die geforderte Frist von fünf Jahren orientiert sich an der Frist, die auch sonst für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis vorausgesetzt wird.

Auch als Kinder nachgezogene volljährige Ausländer, die seit fünf Jahren eine Aufenthaltserlaubnis besitzen, erhalten unabhängig vom Einreisalter einen Rechtsanspruch auf die Niederlassungserlaubnis, soweit sie zusätzlich über ausreichende Deutschkenntnisse verfügen und der Lebensunterhalt gesichert ist oder sie sich in der Ausbildung befinden.

Absatz 2: Es wäre nicht gerechtfertigt, die Jahre einer schulischen Erziehung im Ausland auf die für eine Aufenthaltsverfestigung erforderliche Aufenthaltsdauer von fünf Jahren anzurechnen. Im Einzelfall können aber Ausnahmen gerechtfertigt sein, etwa bei Besuch einer deutschsprachigen Schule im Ausland.

Absatz 3 regelt, unter welchen Voraussetzungen kein gesetzlicher Anspruch auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis besteht und die Erteilung damit einer Ermessensentscheidung bedarf.

Satz 1:

Nummer 1 regelt, dass bei Kindern mit einem familienbedingten Aufenthalt im Unterschied zu anderen Ausländern nur ein auf dem persönlichen Verhalten beruhender Ausweisungsgrund den Anspruch verhindert.

Nummer 2 stellt klar, dass die Begehung einer vorsätzlichen Straftat einen Anspruch auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis ausschließt.

Nummer 3: Die Sozialhilfebedürftigkeit eines ausländischen Jugendlichen, der sich weder in einer schulischen noch in einer beruflichen Ausbildung befindet, ist geeignet, Zweifel an den Erfolgsaussichten der beruflichen Eingliederung zu begründen. Diese Zweifel schließen einen Anspruch auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis aus.

Absatz 3 Satz 2 macht deutlich, dass die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis als Aufenthaltsverfestigung trotz des nicht bestehenden Rechtsanspruchs möglich ist. Auch bei negativer Entscheidung über die Niederlassungserlaubnis ist eine weitere Aufenthaltsgewährung nicht ausgeschlossen. Sobald der den Anspruch hindernde Umstand entfallen ist, ist die Niederlassungserlaubnis zu erteilen.

Satz 3 stellt sicher, dass Jugendverfehlungen und vereinzelte leichtere Straftaten, die lediglich mit Jugend- oder Freiheitsstrafe mit Bewährung geahndet wurden, nicht zu einer Aufenthaltsbeendigung führen.

Absatz 4 entspricht § 26 Abs. 4 AuslG.

## **Zu § 36**

Bereits das bisher geltende Recht (§ 22 AuslG) hat den Familiennachzug generell auf Ehegatten und minderjährige Kinder beschränkt. Im Hinblick auf die hohe Zahl der in Deutschland lebenden Ausländer wird an dieser Zuwanderungsbegrenzung festgehalten. Anderen Familienangehörigen als Ehegatten und minderjährigen Kindern wird eine Aufenthaltserlaubnis daher nur in Härtefällen erteilt.

Aus Gründen der Zweckmäßigkeit werden für sonstige Familienangehörige keine weiteren Bestimmungen getroffen. Aufenthaltsrechtlich werden deshalb sonstige Familienangehörige, die volljährig sind, Ehegatten gleichgestellt und sonstige minderjährige Familienangehörige wie nachgezogene Kinder behandelt.

## **Abschnitt 7 Besondere Aufenthaltsrechte**

Im Bereich der besonderen Aufenthaltsrechte berechtigen die Aufenthaltserlaubnis nach § 37 Abs. 1 und § 38 Abs. 1 Nr. 2 zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit.

## **Zu § 37**

Die Vorschrift entspricht dem bisherigen § 16 AuslG .

## **Zu § 38**

Die Vorschrift ist notwendig, da durch den Wegfall der sog. Inlandsklausel in § 25 StAG und durch die Erklärung zu Gunsten der ausländischen Staatsangehörigkeit nach § 29 StAG der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit auch bei gewöhnlichem Aufenthalt im Inland eintreten kann. Die Vorschrift setzt im Grundsatz die Aufenthaltszeiten als Deutscher im Inland den Zeiten des rechtmäßigen Aufenthalts als Ausländer gleich.

Nummer 1 ermöglicht den Erwerb einer Niederlassungserlaubnis abweichend von den allgemeinen Voraussetzungen des § 9 Abs. 2, wenn der ehemalige Deutsche bei Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit seit fünf Jahren seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Bundesgebiet hatte. Allerdings ist Voraussetzung, dass der Antragsteller - auch als Deutscher - nicht zu einer Jugend- oder Freiheitsstrafe oder

Geldstrafe über der Schwelle des § 9 Abs. 2 Nr. 4 verurteilt worden ist und sich seit fünf Jahren als Deutscher im Bundesgebiet aufgehalten hat. Die letztgenannte Voraussetzung ist notwendig, um keine Anreize zu schaffen, die deutsche Staatsangehörigkeit unter den erleichterten Einbürgerungsvoraussetzungen des § 9 StAG nur zu erlangen, um anschließend trotz des Rückerwerbs einer anderen Staatsangehörigkeit im Inland in den Genuss des verfestigten Aufenthaltstitels der Niederlassungserlaubnis zu gelangen.

Nummer 2 ist ein Auffangtatbestand unbeschadet der Möglichkeit, eine Aufenthaltserlaubnis nach den sonstigen Vorschriften des Gesetzes zu erteilen.

Absatz 2 verpflichtet den Ausländer, die Aufenthaltserlaubnis alsbald nach Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit zu beantragen.

Absatz 3 stellt klar, dass die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis nach einem Jahr nur nach Maßgabe der sonstigen Vorschriften für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis in Betracht kommt.

## **Abschnitt 8 Zustimmung der Bundesanstalt für Arbeit**

Der Abschnitt beinhaltet die wesentlichen Regelungen über die Zustimmung der Bundesanstalt für Arbeit und seiner Dienststellen gegenüber den Ausländerbehörden, wenn einem Ausländer die Ausübung einer Beschäftigung im Bundesgebiet erlaubt werden soll. Zentrale Vorschrift ist § 39 mit der gegenüber der geltenden Rechtslage abgewandelten Arbeitsmarktprüfung und der neu eingeführten Zuständigkeit der Verwaltungsausschüsse der Arbeitsämter zur Beurteilung der Arbeitsmarktlage für die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer. Beide Komponenten führen weg von einer breit angelegten, statischen Arbeitsmarktprüfung hin zu einer flexiblen und regional angepassten Steuerung der Arbeitsmarktzulassung von Ausländern.

### **Zu § 39**

Absatz 1 bestätigt den Grundsatz, dass einem Ausländer eine Beschäftigung im Bundesgebiet durch Erteilung eines Aufenthaltstitels nur mit Zustimmung der Bundesanstalt für Arbeit erlaubt werden kann. Satz 2 bestimmt, dass die Zustimmung zur Ausübung einer Beschäftigung nach Maßgabe gesetzlicher Bestimmungen oder auf

Grund zwischenstaatlicher Vereinbarungen durch die Bundesanstalt für Arbeit erteilt werden kann.

Absatz 2 beinhaltet die für die Arbeitsmarktzulassung von Ausländern allgemein geltende Arbeitsmarkt- und Vorrangprüfung.

Dabei wird zwischen einer allgemeinen Arbeitsmarkt- und Vorrangprüfung in Nummer 1 unterschieden, wie sie in Teilen der geltenden Rechtslage in § 285 Abs. 1 Satz 1 SGB III entspricht und der Arbeitsmarktbeurteilung durch den Verwaltungsausschuss in Nummer 2, der gleichzeitig die Vorrangprüfung beinhaltet.

Nummer 1 a fasst die bisherige Arbeitsmarktprüfung allgemeiner mit Bezug auf die Region. In Nummer 1 b bleibt die auch europarechtlich notwendige individuelle Vorrangprüfung erhalten.

Alternativ zu Nummer 1 kann nach Nummer 2 der Verwaltungsausschuss des Arbeitsamtes (Arbeitgeber, Arbeitnehmer, Kommunalbehörden) feststellen, dass die Besetzung offener Stellen mit ausländischen Bewerbern arbeitsmarkt- und integrationspolitisch in der Region und in einzelnen Berufen verantwortbar ist. Durch die Einbindung der Verwaltungsausschüsse als Selbstverwaltungskörperschaft in die Arbeitsämter ist sicher gestellt, dass auch überregionale Arbeitsmarktbelange berücksichtigt werden. Zudem handelt es sich um Empfehlungen; die Zustimmung der Bundesanstalt für Arbeit ist in jedem Einzelfall erforderlich.

Die Zulassung von Ausländern darf nicht zu Lohndumping führen. Deshalb muss der Ausländer zu gleichen Arbeitsbedingungen wie vergleichbare inländische Arbeitnehmer beschäftigt werden.

Absatz 3 entspricht inhaltlich § 285 Abs. 2 SGB III.

Absatz 4 entspricht inhaltlich § 285 Abs. 5 SGB III.

## **Zu § 40**

Die Vorschrift entspricht in Absatz 1 und 2 den bisherigen Versagungsgründen in § 6 der Arbeitsgenehmigungsverordnung.

Absatz 3 stellt klar, dass die Versagung der Zustimmung des Arbeitsamtes gegenüber der Ausländerbehörde nach Bekanntgabe gegenüber dem Ausländer selbständig als Verwaltungsakt anfechtbar ist und Rechtsschutz (wie bisher) vor den Sozialgerichten und nicht vor den Verwaltungsgerichten besteht.

## **Zu § 41**

Die Vorschrift entspricht inhaltlich den Widerrufsgründen für eine Arbeitserlaubnis nach § 7 der Arbeitsgenehmigungsverordnung. Sie ermächtigt die Arbeitsverwaltung entgegen § 52 und entgegen dem actus contrarius-Gedanken einen Aufenthaltstitel, der widerrechtlich zur Ausübung einer Beschäftigung benutzt wird (Abs. 1) oder aus Gründen der Arbeitsmarktlage (Abs. 2) ganz oder teilweise zu widerrufen.

## **Zu § 42**

Die Vorschrift ersetzt in vereinfachter Form die Verordnungsermächtigung des § 288 SGB III und regelt in Absatz 2 der Regelung in § 303 SGB III entsprechend das Weisungsrecht der Bundesanstalt für Arbeit.

## **Kapitel 3 Förderung der Integration (§§ 43 bis 45)**

### **Zu § 43**

Absatz 1 normiert erstmals im Aufenthaltsrecht den Grundsatz der Integration. Damit wird die Tatsache anerkannt, dass in den vergangenen Jahrzehnten viele Ausländer rechtmäßig ihren Lebensmittelpunkt auf Dauer in der Bundesrepublik Deutschland gefunden haben. Auch künftig werden qualifizierte Zuwanderer und ihre Familien die dazu geschaffenen Möglichkeiten nutzen, im Bundesgebiet eine dauerhafte wirtschaftliche Existenz aufzubauen. Die Eingliederung der dauerhaft im Bundesgebiet lebenden Ausländer und ihre aktive Teilnahme in allen Bereichen des Lebens wird ermutigt und staatlich gefördert.

Integration beruht auf dem Prinzip der Gegenseitigkeit und des Austauschs zwischen dem zuziehenden Ausländer und der ihn aufnehmenden Gesellschaft. Der Zuzug aus dem Ausland führt nicht nur für den Ausländer zur Notwendigkeit, sich in einer neuen und ungewohnten Umgebung einzuleben, sondern stellt auch an die Gesellschaft neue Anforderungen zur Orientierungshilfe. Die Nutzung der verfügbaren Bildungsangebote ist ein notwendiger, aktiver Eigenbeitrag zur Integration.

Absatz 2: Das Angebot der gezielten Förderung wird durch ein staatliches Grundangebot zur Integration realisiert. Die in diesem Rahmen angebotenen Kursinhalte sollen im Sinne eines Basisangebots ein Minimum an erforderlicher Integration gewährleisten. Der Integrationskurs fördert vor allem den zur Kommunikation und zur täglichen Verständigung unverzichtbaren Erwerb deutscher Sprachkenntnisse und umfasst auch grundlegende Angebote zum Verständnis der Rechtsordnung, der Kultur, der Geschichte und der Lebensverhältnisse in Deutschland. Wesentlich ist auch die Vermittlung von Grundkenntnissen über Rechte und Pflichten der Bürger, die den Umgang mit Behörden und anderen Verwaltungseinrichtungen erleichtern und jedem Ausländer die eigenständige Orientierung in allen Lebensbereichen ermöglichen sollen.

Absatz 3 und 4: In der Bundesrepublik Deutschland besteht seit Jahren auf den Ebenen des Bundes, der Länder und der Kommunen ein breites Angebot zur Förderung der verschiedenen Aspekte der Integration. Die einzelnen Förderangebote der verschiedenen staatlichen Einrichtungen und der freien Träger sind bisher allenfalls in Teilbereichen aufeinander abgestimmt. Durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge soll deshalb in Form eines Integrationsprogramms und unter Nutzung bereits bestehender Konzepte, wie z.B. des Gesamtsprachenkonzepts des Bundes, eine sinnvolle Grundstruktur für die Integrationskurse im Sinne eines Mindeststandards für die Anfangsorientierung der Ausländer definiert werden. Die bei Ländern und Kommunen sowie bei den Ausländerbeauftragten bestehenden Erfahrungen im Bereich der Integrationsförderung sollen in dieses Integrationsprogramm ebenso einfließen wie die umfangreichen Erfahrungen der sonstigen gesellschaftlichen und privaten Träger.

#### **Zu § 44**

Absatz 1: Die Integrationskurse umfassen vor allem Sprachkursangebote als Grundlage der Verständigung sowie solche Lehrinhalte, die eine grundlegende, bedarfsgerechte Orientierung im Rechts- und Verwaltungssystem, in der Gesellschaftsordnung und in den allgemeinen Lebensverhältnissen im Bundesgebiet vermitteln und das Einleben erleichtern sollen.

Der Anspruch auf die Teilnahme an dem Integrationskurs ist an die absehbare oder bereits erreichte Dauerhaftigkeit des rechtmäßigen Aufenthalts geknüpft. Anspruchsberechtigt sind Ausländer, die eine Niederlassungserlaubnis besitzen oder die im Zuge der Arbeitsmigration, aus familiären Gründen, als Asylbewerber oder Flüchtling nach der Genfer Flüchtlingskonvention oder ohne Bindung an einen Aufenthalts-

zweck in das Bundesgebiet einreisen oder sich bereits darin aufhalten. Für Ausländer, deren Aufenthalt nur vorübergehender Natur ist oder dessen Ende bereits abzusehen ist, besteht kein Anspruch. Gleiches gilt für Ausländer, deren Aufenthalt regelmäßig Sprachkenntnisse voraussetzt, wie z.B. bei Studenten. Beim Aufenthalt aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen kann, auch soweit kein Anspruch besteht, eine Teilnahme im Einzelfall gerechtfertigt sein

Absatz 2: Die Nichtinanspruchnahme über einen Zeitraum von zwei Jahren rechtfertigt es, den Teilnahmeanspruch entfallen zu lassen und wie bei anderen Ausländern, die nicht über einen Anspruch verfügen, die Einräumung einer Teilnahmemöglichkeit von noch vorhandenen Kurskapazitäten abhängig zu machen.

Absatz 3: Der Zweck der Integrationsförderung wird am besten erreicht, wenn das Kursangebot so früh wie möglich genutzt wird. Daher ist ein Beginn des Integrationskurses binnen sechs Monaten nach der Einreise vorgesehen. Bereits in Deutschland lebende Ausländer sollen die Erteilung oder Verlängerung ihres Aufenthaltstitels zum Anlass nehmen, das Angebot binnen des gleichen Zeitraums in Anspruch zu nehmen.

## **Zu § 45**

Absatz 1: Dem Anspruch des Ausländers auf die Teilnahme am Integrationskurs entspricht dann eine Teilnahmeverpflichtung, wenn die Mindestvoraussetzung für eine erfolgreiche Integration, nämlich eine Verständigung auf einfache Art in deutscher Sprache nicht vorliegt. An der einfachen sprachlichen Verständigungsmöglichkeit mit allen auf Dauer in Deutschland lebenden Ausländern besteht ein besonders hohes staatliches und gesellschaftliches Interesse. Der Vermeidung bzw. dem Abbau von Sprachbarrieren und der Vorbeugung gegen Tendenzen zur Segregation innerhalb der Bevölkerung wegen mangelnder Sprachkompetenz kommt eine hohe Bedeutung zu. Dies rechtfertigt in den Fällen, in denen die Möglichkeit der sprachlichen Verständigung noch nicht besteht und der Ausländer die Aufenthaltserlaubnis noch nicht länger als sechs Jahre besitzt, die Begründung einer Teilnahmeverpflichtung. Für den Inhaber einer Niederlassungserlaubnis kommt eine Verpflichtung zur Teilnahme auch dann nicht in Betracht, wenn die Niederlassungserlaubnis in Abweichung von den Voraussetzungen des § 9 Abs.2 erteilt wurde..

Absatz 2 regelt die Befreiungstatbestände von der Verpflichtung zur Kursteilnahme nach Absatz 1. In Fällen, in denen vergleichbare Qualifikationen durch Angebote an-

derer Bildungseinrichtungen, z.B. öffentliche oder private Schulen, Berufsschulen oder private Kursangebote der Arbeitgeber oder anderer Träger, erworben werden, bedarf es keiner Verpflichtung zur Teilnahme am Integrationskurs. Zudem ist der besonderen Situation von Ausländern Rechnung zu tragen, denen etwa aufgrund besonderer familiärer oder persönlicher Umstände eine Teilnahme auf Dauer nicht zumutbar ist, etwa bei eigener Behinderung oder der Pflege behinderter Familienangehöriger. Die bloße Erziehung eigener Kinder führt dagegen nicht ohne weiteres zur Unzumutbarkeit der Kursteilnahme, dies gilt insbesondere bei der Möglichkeit kursergänzender Kinderbetreuung.

Absatz 3 Das hohe Interesse an der Integration der im Bundesgebiet lebenden Ausländer rechtfertigt es im Falle seiner Nichtteilnahme, ihn in einem besonderen Termin bei der Ausländerbehörde auf seine Teilnahmeverpflichtung an dem Integrationskurs mit Nachdruck hinzuweisen und ihn insbesondere auf die möglichen Folgen seines Verhaltens im Rahmen der Verlängerung seiner Aufenthaltserlaubnis nach § 8 Abs. 3 aufmerksam zu machen.

## **Kapitel 4 Ordnungsrechtliche Vorschriften**

### **Zu § 46**

Die Vorschrift ist eine Ermächtigungsgrundlage für allgemeine Ordnungsverfügungen zur Durchsetzung und Einhaltung der Bestimmungen nach diesem Entwurf, soweit die Befugnisse der zuständigen Behörden nicht gesondert geregelt sind.

In der Vergangenheit ist es vorgekommen, dass das AuslG zwar eine Verpflichtung des Ausländers regelte (z.B. die Pflicht, einen gültigen Pass oder Passersatz zu besitzen), jedoch keine Ermächtigungsgrundlage enthielt, aufgrund derer die Ausländerbehörde dem Ausländer konkrete Maßnahmen zur Erfüllung dieser Verpflichtung aufgeben konnte (z.B. Vorsprache bei der Botschaft seines Herkunftslandes zum Zweck der Passbeschaffung). Die Beschränkung auf wenige, im Gesetz explizit geregelte Standardmaßnahmen wäre nicht ausreichend, um der Vielzahl der möglichen Fallkonstellationen Rechnung zu tragen. Ähnlich wie in anderen ordnungsrechtlichen Gesetzen bedarf es daher einer Generalklausel.

Die Absätze 2 und 3 stellen sicher, dass die angeordneten Maßnahmen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen.

## **Zu § 47**

Die Vorschrift entspricht § 37 AuslG.

## **Zu § 48**

In § 48 werden die ausweisrechtlichen Pflichten nach § 39 Abs. 1 und § 40 Abs. 1 AuslG zusammengefasst. In Absatz 3 wurde die Pflicht des Ausländers, bei der Beschaffung eines Identitätspapiers mitzuwirken, neu aufgenommen. Der Verstoß gegen diese Pflicht ist bußgeldbewehrt (§ 92 Abs. 2 Nr. 1)

Absatz 4 enthält die bereits im geltenden Recht normierte Untersagung der Ausreise des § 62 Abs. 2 und 3 AuslG.

## **Zu § 49**

Die Vorschrift fasst die Bestimmungen zur Sicherung und Feststellung der Identität von Ausländern zusammen (§§ 41, 41a AuslG).

In Absatz 1 ist die Pflicht der Ausländer geregelt, richtige Angaben über die Identität und Staatsangehörigkeit zu machen. Hieran knüpft die Strafvorschrift in § 93 Abs. 1 Nr. 5 an.

Absatz 2 entspricht § 41 Abs. 1 AuslG.

Absatz 3 fasst die in § 41 Abs. 3 und § 41a Abs. 1 AuslG bezeichneten Tatbestände zusammen. In Nummer 5 ist die Möglichkeit vorgesehen, bei der Visumbeantragung Lichtbilder und Fingerabdrücke zur Identitätssicherung zu fertigen. Hierdurch wird die Identifizierung und Rückführung von Personen aus Staaten, mit denen Rückführungsschwierigkeiten bestehen, erleichtert. Insbesondere sollen die Rückführungsmöglichkeiten von Personen, die nach Erteilung eines Visums oder nach erfolgloser Visumantragstellung in das Bundesgebiet eingereist sind und anschließend die Identitätsdokumente den Behörden vorenthalten, verbessert werden.

Absatz 4 enthält die nach § 81 b der Strafprozeßordnung möglichen und zulässigen Maßnahmen.

Absatz 5: Alternativ zur Durchführung erkennungsdienstlicher Maßnahmen kommt die Durchsuchung in Betracht. Diese greift jedenfalls nicht mehr in die Rechte des Ausländers ein als die erkennungsdienstliche Behandlung und verhilft unter Umständen zu einer schnelleren Identifizierung.

## **Kapitel 5 Beendigung des Aufenthalts**

### **Abschnitt 1 Begründung der Ausreisepflicht**

#### **Zu § 50**

Absatz 1: Ergänzend zur gegenwärtig geltenden Regelung (§ 42 Abs. 1 AuslG) wird klargestellt, dass der Ausländer auch bei Wegfall eines Aufenthaltsrechts nach assoziationsrechtlichen Bestimmungen zur Ausreise verpflichtet ist. Der Begriff „Aufenthaltsgenehmigung“ wird ersetzt durch „Aufenthaltstitel“.

Absatz 2 entspricht der gegenwärtig geltenden Regelung (§ 42 Abs. 3 AuslG). In Satz 1 ist das Wort „vollziehbar“ aus sprachlichen Gründen nicht wieder aufgenommen, weil der Ausländer auch schon vor der Vollziehbarkeit der Ausreisepflicht zur Ausreise verpflichtet ist. Satz 3 entfällt abweichend vom geltenden Recht die Befristung der Verlängerung der Ausreisefrist aus sprachlichen Gründen nicht mehr; die Verlängerung einer Frist ist ihrer Natur nach befristet.

Absatz 3 entspricht § 50 Abs. 4 Satz 1 AuslG. Satz 2 ist entbehrlich, da sich die darin enthaltene Aussage bereits aus Satz 1 ergibt.

Absätze 4 bis 6 entsprechen § 42 Abs. 4 bis 6 AuslG.

Absatz 7 entspricht § 42 Abs. 7 AuslG. Anstelle der Verweisung auf § 8 Abs. 2 Satz 1 AuslG wurde zur Klarstellung die Formulierung „ein ausgewiesener oder abgeschobener Ausländer“ aufgenommen.

#### **Zu § 51**

Absatz 1 entspricht § 44 Abs. 1 AuslG. Aus Gründen der Übersichtlichkeit werden die Erlöschenstatbestände enumerativ aufgeführt. Die Rücknahme des Aufenthaltstitels (Nummer 3) wird zur Klarstellung als Erlöschenstatbestand aufgeführt. Auch bislang

wird davon ausgegangen, dass eine Rücknahme des Aufenthaltstitels (z.B. bei Erschleichen eines Aufenthaltstitels mittels falscher Angaben) möglich sei, da § 44 Abs. 1 AuslG keine abschließende Aufzählung enthält. Die Regelung in Nummer 8 korrespondiert mit der Aufhebung des bisher geltenden § 14 Abs. 3 AsylVfG. Hierdurch wird bei Ausländern, die nach Erteilung eines Aufenthaltstitels aus humanitären Gründen einen Asylantrag stellen, anstelle einer statusrechtlichen Einschränkung eine unmittelbare aufenthaltsrechtliche Folge ausgelöst. Der Wechsel von der Aufnahme aus humanitären Gründen in das Asylverfahren soll damit erschwert werden.

Absatz 2 fasst die gegenwärtig geltenden Regelungen (§ 44 Abs. 1a und 1b AuslG) zusammen. In Satz 1 wird die Aufzählung der Einkommensarten zur Beseitigung nicht erforderlicher Überregulierung ersetzt durch die Bezugnahme auf den Begriff des gesicherten Lebensunterhaltes (Definition in § 2 Nr. 3). Der Ehegatte eines begünstigten Ausländers braucht – wie bislang – keinen Voraufenthalt bestimmter Dauer nachzuweisen. Die bisherige Benachteiligung des Ehegatten (keine Berücksichtigung der Unterhaltssicherung durch eigenes Vermögen) wird aufgehoben, da hierfür kein sachlicher Grund besteht.

Absätze 3 bis 6 entsprechen den § 44 Abs. 2, 3, 5 und 6 AuslG.

Absatz 7 ist inhaltsgleich mit der bisher in § 69 AsylVfG enthaltenen Regelung. Die Regelungen über das Aufenthaltsrecht von Asylberechtigten und Flüchtlingen werden aus systematischen Gründen in das Aufenthaltsgesetz übernommen.

## **Zu § 52**

Die Vorschrift entspricht inhaltlich der gegenwärtig geltenden Regelung (§ 43 Abs. 1 AuslG).

In Nummer 4 wird der Verweis auf das in Artikel 15 Nr. 3 aufgehobene Gesetz über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommener Flüchtlinge entbehrlich. Der Widerruf und das Erlöschen der Rechtsstellung der bisher unter die Anwendung dieses Gesetzes fallenden Personen wird nunmehr in § 99 geregelt.

Satz 2 entspricht der gegenwärtig geltenden Regelung in § 43 Abs. 2 AuslG. Das Wort „eigenständiger“ wird zur Klarstellung eingefügt.

## **Zu §§ 53 bis 55**

Die Vorschriften entsprechen inhaltlich den gegenwärtig in §§ 45 bis 47 AuslG normierten Ausweisungstatbeständen. Die Ausweisungstatbestände werden aus Gründen der besseren Übersichtlichkeit neu strukturiert. Nunmehr sind die Voraussetzungen für die zwingende Ausweisung, die Ausweisung im Regelfall und die Ermessensausweisung in jeweils einer Vorschrift zusammengefasst.

§ 53 entspricht § 47 Abs.1 AuslG.

§ 54 Nr. 1, 3 und 4 entspricht § 47 Abs. 2 AuslG. Nummer 2 wurde zusätzlich eingefügt. Die wirksame Bekämpfung des Menschenschuggels erfordert es, dass verurteilte Schleuser in der Regel das Bundesgebiet zu verlassen haben.

§ 55 Abs. 1 entspricht § 45 Abs. 1 AuslG

§ 55 Abs. 2 entspricht § 46 AuslG. Nummer 6 entspricht § 46 Nr. 6 AuslG. Sie wurde lediglich sprachlich gestrafft.

§ 55 Abs. 3: Die Vorschrift entspricht der gegenwärtig geltenden Regelung in § 45 Abs. 2 Nr. 1 und 2 AuslG. Die Regelung in § 45 Abs. 2 Nr. 3 AuslG wird nicht übernommen, weil die Duldung entfällt und die Gründe für die Aussetzung der Abschiebung lediglich die Abschiebung hindern, nicht jedoch die Ausweisung.

## **Zu § 56**

Absatz 1 entspricht weitgehend der gegenwärtig geltenden Regelung (§ 48 Abs. 1 AuslG). Das neu eingefügte Erfordernis des dreijährigen rechtmäßigen Aufenthalts im Bundesgebiet bezieht sich auf die Fälle, in denen von Anfang an eine Niederlassungserlaubnis erteilt wird. Der mit der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis verbundene weitgehende Ausweisungsschutz wird erst nach einer Mindestaufenthaltsdauer von drei Jahren gewährt.

In Nummer 3 erfolgt die Ergänzung „oder lebenspartnerschaftlicher“ aufgrund Art. 3 § 11 Nr. 4 Lebenspartnerschaftsgesetz.

Nummer 6 entspricht im wesentlichen § 48 Abs. 3 Satz 2 AuslG. Die in § 48 Abs. 3 Satz 1 AuslG vorgesehene bedingte Ausweisung ist eine entbehrliche Überregulierung.

Satz 3 und 4 entsprechen der gegenwärtig geltenden Regelung in § 47 Abs. 3 Satz 1 und 2 AuslG. Die Gründe für den besonderen Ausweisungsschutz werden in einer Vorschrift zusammengeführt.

In Absatz 2 Satz 1 wird die gegenwärtig geltende Regelung über den besonderen Ausweisungsschutz für Heranwachsende aus § 47 Abs. 3 Satz 3 AuslG übernommen. Die Regelung in § 48 Abs. 2 Satz 2 AuslG ist nicht aufgenommen, da kein Grund dafür besteht, einen Heranwachsenden, der mit seinen Eltern in häuslicher Gemeinschaft lebt, gegenüber anderen Heranwachsenden zu privilegieren. Dieselbe Regelung gilt für alle Minderjährigen. Die Möglichkeit zur Regelausweisung nach § 47 Abs. 2 Nr. 2 und 3 AuslG wurde in den Katalog der Ermessenstatbestände aufgenommen, da die Folgen nicht abgeurteilter Drogentaten und Gewalttätigkeiten bei Versammlungen für den Betroffenen nicht einschneidender sein können als bei abgeurteilten Taten. Bei den in § 53 genannten schweren Straftaten wird über die Ausweisung ebenfalls nach Ermessen entschieden. Dadurch ist eine den Umständen des Einzelfalles angemessene Abwägung zwischen dem Interesse der Allgemeinheit am Schutz vor gefährlichen Straftätern und dem Schutzbedürfnis Minderjähriger gewährleistet. Satz 2 enthält wie bereits jetzt § 48 Abs. 2 Satz 1 AuslG einen besonderen Ausweisungsschutz von Minderjährigen, deren Eltern oder allein sorgeberechtigter Elternteil sich rechtmäßig im Bundesgebiet aufhalten.

Absatz 3 dient der Umsetzung des Artikels 28 der Richtlinie über die Gewährung von vorübergehendem Schutz. Da die Richtlinie die Ausstellung eines Aufenthaltstitels verlangt, kann der Aufenthaltstitel auch nur in den Fällen durch Ausweisung entzogen werden, in denen die Richtlinie die Versagung des vorübergehenden Schutzes gestattet.

## **Abschnitt 2 Durchsetzung der Ausreisepflicht**

### **Zu § 57**

Die Vorschrift entspricht im Wesentlichen § 61 AuslG. Absatz 1 Satz 2 wurde redaktionell angepasst, um zu verdeutlichen, dass eine Zurückschiebung in diesem Fall auch nach Ablauf der Sechsmonatsfrist in Betracht kommt. Die Wörter „Rückübernahme“ und „Rückübernahmevereinbarung“ wurden durch die präziseren Begriffe „Übernahme“ und „Übernahmevereinbarung“ ersetzt, da entsprechende Übernahmeabkommen nicht notwendigerweise voraussetzen, dass der Ausländer aus dem

anderen Vertragsstaat des Abkommens in das Bundesgebiet eingereist ist. In Absatz 3 wurden die Verweisungen an das Aufenthaltsgesetz angepasst.

## **Zu § 58**

Absatz 1 entspricht § 49 Abs. 1 AuslG.

Absatz 2 Nr. 1 bis 3 entspricht inhaltlich der gegenwärtig geltenden Regelung in § 42 Abs. 2 AuslG. Sie wurde aus systematischen Gründen in die Regelung über die Abschiebung übernommen, da die Vollziehbarkeit der Ausreisepflicht Voraussetzung für die zwangsweise Durchsetzung der Ausreise ist.

Absatz 2: Aus Gründen der Klarstellung wurde Nummer 2 ein Hinweis auf die Fiktionswirkung des § 75 Abs. 2 (bisläng § 69 Abs. 2 und 3 AuslG) und am Ende des Absatzes ein Hinweis auf die Ausreisefrist (§ 42 Abs. 3 AuslG) aufgenommen. Nummer 3 dient der Umsetzung der Richtlinie des Rates über die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen über die Rückführung von Drittstaatsangehörigen (ABl. L 149/34).

Absatz 3 entspricht der bisher geltenden Regelung in § 49 Abs. 2 AuslG. Das neu eingefügte Wort „insbesondere“ stellt klar, dass die Aufzählung nicht abschließend ist.

## **Zu § 59**

Die Vorschrift entspricht im wesentlichen § 50 AuslG.

Absatz 1 entspricht § 50 Abs. 1 Satz 1 AuslG. § 50 Abs. 1 Satz 2 AuslG wird nicht übernommen, da sich der Inhalt bereits aus allgemeinem Verwaltungsverfahrenrecht ergibt.

In Absatz 2 wird das Wort „Rückübernahme“ durch den weiteren Begriff „Übernahme“ ersetzt.

In Absatz 3 entfällt der Verweis auf die Duldungsgründe, anstelle des Verweises auf die Abschiebungshindernisse wird auf die Abschiebungsverbote (§ 60) verwiesen.

Absatz 4 entspricht § 70 Abs. 3 AuslG.

## **Zu § 60**

Absätze 1 bis 7 entsprechen inhaltlich § 51 Abs. 1 und 2, § 53 AuslG. In diesen Fällen wird gemäß § 25 (Aufenthalt aus humanitären Gründen) normalerweise eine (befristete) Aufenthaltserlaubnis erteilt.

Absatz 8 enthält die gegenwärtig geltende Regelung in § 51 Abs. 3 AuslG. Der Text wurde redaktionell gestrafft. In der Androhung sind – ebenso wie im geltenden § 50 Abs. 3 AuslG und in § 55 vorgesehen – die Staaten zu bezeichnen, in die der Ausländer nicht abgeschoben werden darf. Eine einheitliche Handhabung ist sinnvoll. Zusätzlich eingefügt wurde ein Verweis auf Artikel 1 Buchstabe F des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge. Damit wird der bisher bestehende Wertungswiderspruch beseitigt, dass zwar Verurteilungen im Inland zum Ausschluss des Abschiebungsschutzes führen können, nicht aber Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder schwere Verbrechen im Ausland, die im Inland nicht abgeurteilt sind.

Absatz 9 entspricht § 52 AuslG.

Absatz 10 entspricht § 51 Abs. 4 AuslG, jedoch sind in der Androhung – ebenso wie in § 59 Abs. 3 und bereits derzeit in § 50 Abs. 3 AuslG – die Staaten zu bezeichnen, in die der Ausländer nicht abgeschoben werden darf. Für die bisherige unterschiedliche Handhabung gibt es keinen plausiblen Grund..

Absatz 11 stellt klar, dass die Abschiebung bei Vorliegen der in den Absätzen 1 bis 7 genannten Abschiebungsverbote auszusetzen ist, sofern dem Ausländer kein Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 1 bis 3 erteilt wird. Hiermit soll klargestellt werden, dass bei Erteilung eines Aufenthaltstitels die Ausstellung einer Bescheinigung über die Aussetzung der Abschiebung ausgeschlossen ist.

## **Zu § 61**

Absatz 1 ermöglicht es, das Untertauchen eines vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländers zu erschweren und die Erfüllung der Ausreisepflicht besser zu überwachen. Sie ist erforderlich, weil sich zahlreiche Ausländer durch Untertauchen ihrer Ausreisepflicht entziehen. Die Vorschrift dient darüber hinaus der Angleichung der aufenthaltsrechtlichen Folgen von vollziehbar Ausreisepflichtigen gegenüber Asylbewer-

bern. Vollziehbar Ausreisepflichtige sollen gegenüber Asylbewerbern nicht besser gestellt werden.

Absatz 2 ermöglicht es, vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer zu verpflichten in einer Ausreiseeinrichtung zu wohnen. Ausreiseeinrichtungen dienen als offene Einrichtungen der Unterbringung von Personen, die keine oder unzutreffende Angaben zu ihrer Identität und Staatsangehörigkeit machen und / oder die Mitwirkung bei der Beschaffung von Heimreisedokumenten verweigern. Die Unterbringung in einer zentralen Gemeinschaftsunterkunft ermöglicht eine intensive auf eine Lebensperspektive außerhalb des Bundesgebiets gerichtete psycho-soziale Betreuung; sie stellt gegenüber der Abschiebungshaft ein milderes Mittel dar. Die intensive Betreuung trägt zur Förderung der Bereitschaft zur freiwilligen Ausreise oder zur notwendigen Mitwirkung bei der Beschaffung von Heimreisedokumenten bei. Darüber hinaus ist die gezielte Beratung über die bestehenden Programme zur Förderung der freiwilligen Rückkehr möglich. Die Erreichbarkeit für Behörden und Gerichte wird vereinfacht, die Durchführung der Ausreise kann besser sichergestellt werden.

#### **Zu § 62**

Die Vorschrift entspricht § 57 AuslG.

### **Kapitel 6 Haftung und Gebühren (§§ 63 bis 68)**

#### **Zu § 63**

Die Vorschrift entspricht der gegenwärtig geltenden Regelung in § 74 AuslG. Die Erhöhung des Zwangsgeldes in Absatz 2 Satz 2 erfolgt in Umsetzung der Richtlinie des Rates der Europäischen Union Nr.... über die Ergänzung der Vorschriften von Artikel 26 des Schengener Durchführungsübereinkommens vom 14. Juni 1985 (ABl. L ...).

#### **Zu § 64**

Die Vorschrift entspricht § 73 AuslG.

In Absatz 2 werden die in Bezug genommenen Vorschriften an die inhaltlich entsprechenden Paragraphen des Aufenthaltsgesetz angeglichen. Zusätzlich aufgenommen

wurde das Abschiebungshindernis der Todesstrafe, weil es einen vergleichbaren Fall betrifft.

#### **Zu § 65**

Die Vorschrift entspricht § 74a AuslG.

#### **Zu § 66**

Die Vorschrift entspricht inhaltlich § 82 AuslG.

#### **Zu § 67**

Die Vorschrift entspricht § 83 Abs. 1, 2 und 4 Satz 1 und 2 AuslG.

#### **Zu § 68**

Die Vorschrift entspricht § 84 AuslG. Absatz 4 wurde redaktionell gestrafft.

#### **Zu § 69**

Die Absätze 1 und 2 entsprechen § 81 Abs. 1 und 2 AuslG.

Absatz 3: Die Gebührentatbestände werden an das neue System der Aufenthaltstitel angepasst sowie nach den Vorgaben des Gesetzes zur Umstellung von Vorschriften des Dienst-, allgemeinen Verwaltungs-, Sicherheits-, Ausländer- und Staatsangehörigkeitsrechts auf Euro (Sechstes Euro-Einführungsgesetz) vom..., BGBl I auf Euro umgestellt. Dabei entspricht in Nummer 1 die Gebühr für die Aufenthaltserlaubnis der Gebühr für eine befristete Aufenthaltserlaubnis nach § 81 Abs. 3 Nr. 1 AuslG. Der Höchstsatz der Gebühr in Nummer 2 für eine Niederlassungserlaubnis wurde gegenüber der Gebühr für eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis oder Aufenthaltsberechtigung nach dem bisher geltendem § 81 Abs. 3 Nr. 3 AuslG angehoben, um die Möglichkeit zu schaffen, die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis an hochqualifizierte Ausländer unmittelbar nach der Einreise an eine höhere Gebühr zu knüpfen.

Die Absätze 4 bis 6 entsprechen der gegenwärtig geltenden Regelung in § 81 Abs. 4 bis 6 AuslG. Die Geldbeträge werden entsprechend dem Sechsten Euro-Einführungsgesetz auf Euro umgestellt.

## **Zu § 70**

Die Regelungen über die Verjährung werden aus Gründen der Übersichtlichkeit in einer eigenen Vorschrift zusammengefasst. Der Verweis auf das Verwaltungskostengesetz wurde aus Gründen der Klarstellung eingefügt.

Absatz 1 entspricht § 83 Abs. 4 Satz 3 AuslG.

Absatz 2 entspricht § 83 Abs. 3 AuslG.

## **Kapitel 7 Verfahrensvorschriften**

### **Abschnitt 1 Zuständigkeiten (§§ 71 bis 73)**

#### **Zu § 71**

Die Vorschrift entspricht inhaltlich § 63 Abs. 1 und 3 bis 6 AuslG. Die bisher in § 63 Abs. 1 Satz 3 AuslG enthaltene Zuständigkeitsregelung für die Einbürgerung entfällt, weil die Einbürgerung nunmehr im Staatsangehörigkeitsgesetz geregelt wird. In Absatz 4 Satz 2 wurde außerdem die Zuständigkeit der Auslandsvertretungen für die in § 49 Abs. 3 Nr. 5 bezeichneten Maßnahmen neu eingefügt.

Absatz 6 entspricht der derzeitigen Praxis. Diese soll aus Gründen der Rechtsklarheit jetzt im Gesetz verankert werden.

#### **Zu § 72**

Absatz 1 entspricht § 64 Abs. 1 AuslG.

Absatz 2 verpflichtet die Ausländerbehörde, bei Entscheidungen über das Vorliegen von zielstaatsbezogenen Abschiebungshindernissen gemäß § 56 Abs. 7, eine

Stellungnahme des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge einzuholen, um das Einfließen der besonderen Sachkunde hinsichtlich der Verhältnisse in den Herkunftsländern sicherzustellen.

Die Absätze 3 und 4 entsprechen der gegenwärtig geltenden Regelung in § 64 Abs. 2 und 3 AuslG.

In Absatz 5 wird klargestellt, dass § 45 des Achten Buches Sozialgesetzbuch nicht für Ausreiseeinrichtungen gilt. Im Übrigen entspricht die Regelung inhaltlich dem geltenden § 64 Abs. 5 AuslG. Die Aufenthaltsbefugnis und die Duldung werden durch eine Aufenthaltserlaubnis aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen ersetzt..

### **Zu § 73**

Die Vorschrift entspricht im Wesentlichen der gegenwärtig geltenden Regelung in § 65 Abs. 1 und 2 AuslG.

In Absatz 1 entfällt die Nennung der Duldung, da es eine Duldung im Aufenthaltsgesetz nicht mehr gibt. Aus demselben Grund wird der zweite Halbsatz des § 65 Abs. 1 AuslG nicht übernommen.

Absatz 2 wurde an die geänderte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zu Art. 84 GG angepasst (Urteil des BVerfG vom 2. März 1999, Az. 2 BvF 1/94). Danach ist davon auszugehen, dass auch im Fall des Art. 84 Abs. 5 GG nur die Bundesregierung als Kollegium zum Erlass von Einzelweisungen ermächtigt ist

## **Abschnitt 2 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge**

### **Zu § 74**

Dem neuen Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) wird die Entscheidung über die Zuwanderung im Auswahlverfahren nach § 20 übertragen. Das Auswahlverfahren kann seiner Natur nach nur durch eine zentrale Behörde durchgeführt werden.

Dem BAMF obliegt auch die Koordinierung der Informationen über den Aufenthalt zum Zweck der Erwerbstätigkeit zwischen den Ausländerbehörden, der Arbeitsver-

waltung und den deutschen Auslandsvertretungen. Die für politische Entscheidungen im Bereich der Zuwanderung erforderlichen Informationen sollen von einer Stelle ausgewertet und aufbereitet werden können.

Im Hinblick auf die hohe Bedeutung, die der Eingliederung von Ausländern und Spätaussiedlern in die Gesellschaft zukommt, ist das BAMF auch für die Entwicklung eines bundesweiten Integrationsprogramms zuständig.

Das BAMF fungiert ferner als Nationale Kontaktstelle im Rahmen des vorübergehenden Schutzes gemäß Artikel 27 der Richtlinie über die Gewährung von vorübergehendem Schutz. Bei dem BAMF wird auch das Register nach Artikel 10 der Richtlinie geführt.

Darüber hinaus werden beim BAMF folgende bereits auf Bundesebene bestehende Aufgaben zusammengefasst:

- die Durchführung des Asylverfahrens;
- die Führung des Ausländerzentralregisters (bislang zuständig: Bundesverwaltungsamt);
- Abwicklung der Förderung der freiwilligen Rückkehr (bislang zuständig: Bundesverwaltungsamt);
- die Beschaffung von Heimreisedokumenten für Ausländer einzelner Staaten entsprechend einer Rechtsverordnung nach § 92 Nr. 9 (bislang durchgeführt nach § 43b AsylVfG: Bundesgrenzschutz).

Die Bündelung der Aufgaben hat folgende Vorteile:

- Vereinheitlichung des Gesetzesvollzugs;
- Flexibilisierung des Personaleinsatzes (z.Z. in diversen Bundesbehörden tätige Mitarbeiter könnten innerhalb einer Behörde bedarfsgerechter eingesetzt werden);
- Synergieeffekte (z.B. bei der Feststellung der Staatsangehörigkeit im Asylverfahren und bei der Vorbereitung der Rückkehr);
- zentrale Erfassung und Auswertung aller migrationspolitisch relevanten statistischen Angaben.

Auf Grund der großen Bedeutung der Bevölkerungswissenschaft im Bereich Migration wird das bereits bestehende Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung als eine unabhängige wissenschaftliche Einrichtung beim BAMF eingerichtet (Satz 2). Hierdurch werden weitere Synergieeffekte geschaffen. Die unabhängige wissenschaftliche Forschungseinrichtung und das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge können von den im Arbeitsbereich der jeweils anderen Einrichtung anfallenden Erkenntnissen über Migrationsfragen profitieren.

Die Behörde baut auf den vorhandenen Strukturen des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge auf (§ 70), es wird zum zentralen migrationspolitischen Kompetenzzentrum ausgebaut.

Absatz 2: Durch den jährlichen Bericht steht den politischen Entscheidungsträgern umfassendes und aktuelles Datenmaterial über die wesentlichen Aspekte der Zuwanderung und Integration von Ausländern als Grundlage für die Gestaltung der künftigen Zuwanderungspolitik zur Verfügung.

## **Zu § 75**

Absatz 1: Zur Verbesserung der Entscheidungsgrundlagen für die künftige migrationspolitische Steuerung wird ein Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration eingerichtet. Seine Tätigkeit soll sich auf die für die Steuerung wichtigsten Parameter, die innerstaatliche Aufnahme und Integrationskapazität sowie die Entwicklung der Wanderungsbewegungen konzentrieren. Der Zuwanderungsrat wird organisatorisch beim BAMF angesiedelt, um den raschen Zugriff auf das Wissen und die Erfahrung der zentralen Migrationsbehörde auf Bundesebene zu gewährleisten. Der Zuwanderungsrat ist in seiner fachlichen Arbeit an keine Weisungen der Bundesregierung gebunden.

Absatz 2: Die Besetzung des Zuwanderungsrates mit Vertretern der für die Zuwanderung und die Integration wichtigen gesellschaftlichen Gruppen stellt sicher, dass alle für eine fundierte Begutachtung relevanten Umstände Eingang in die Urteilsbildung des Zuwanderungsrates finden. Die Mitglieder müssen über besondere Kenntnisse im Bereich der Bevölkerungswissenschaft, der Migration und der Integration verfügen. Hierdurch wird gewährleistet, dass bei der Tätigkeit die wissenschaftlichen und fachlichen Aspekte im Vordergrund stehen. Politische Entscheidungen zur Steuerung der Zuwanderung bleiben dem Gesetzgeber und der Bundesregierung vorbehalten. Die Ernennung der Mitglieder erfolgt durch das Bundesministerium des Innern als das für die Migrationspolitik federführende Ressort. Die Bestimmungen des Bundesgremienbesetzungsgesetzes werden bei der Ernennung der Mitglieder berücksichtigt.

Absatz 3: Der Zuwanderungsrat wird – ähnlich dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung - jährlich ein Gutachten zur Migrationsslage und zu deren absehbarer Entwicklung erstatten. Das Gutachten soll einen Gesamtüberblick über die Entwicklung aller migrationspolitisch bedeutsamen

Faktoren, einschließlich der Durchführung von Asylverfahren und der Aufnahme von Vertriebenen enthalten. Das Gutachten soll als wissenschaftlich fundierte Grundlage für die Entscheidung des Verordnungsgebers über das Erfordernis der Zuwanderung im Auswahlverfahren nach § 20 dienen. Es soll daher – soweit erforderlich – auch eine Empfehlung zur Höchstzahl der Zuwanderung im Auswahlverfahren enthalten.

Absatz 4: Die Frist ermöglicht dem Zuwanderungsrat die Erfassung der erforderlichen Daten des Vorjahres und deren Bewertung. Die Befassung des Bundestages und die mit der Veröffentlichung als Bundestagsdrucksache einhergehende öffentliche Zugänglichkeit des Berichts ermöglicht eine umfassende öffentliche Diskussion über das Erfordernis und die Höhe der Zuwanderung im Auswahlverfahren.

### **Abschnitt 3 Verwaltungsverfahren (§§ 76 bis 83)**

#### **Zu § 76**

Absatz 1 entspricht im Wesentlichen der § 66 Abs. 1 AuslG. Die Aussetzung der Abschiebung bedarf aus Gründen der Rechtssicherheit ebenfalls der Schriftform.

Absatz 2 entspricht § 66 Abs. 2 AuslG.

#### **Zu § 77**

Die Vorschrift entspricht § 67 AuslG.

#### **Zu § 78**

Die Vorschrift entspricht § 68 AuslG

#### **Zu § 79**

Absatz 1 stellt klar, dass ein Aufenthaltstitel nur auf Antrag erteilt und verlängert wird, soweit nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmt ist (z.B. in § 33 für im Bundesgebiet geborene Kinder).

Absatz 2 entspricht im Wesentlichen § 69 AuslG. Die Aufteilung in Duldungs- und Erlaubnisfiktion ist mit der Abschaffung der Duldung entbehrlich.

## **Zu § 80**

Absatz 1 entspricht § 70 Abs. 1 Sätze 1 bis 3 AuslG.

Absatz 2 entspricht § 70 Abs. 2 AuslG.

Absatz 3: Über § 25 VwVfG und § 70 Abs. 1 Satz 4 AuslG hinausgehend soll der Ausländer nicht nur auf seine Mitwirkungspflichten nach Absatz 1 sondern über seine wesentlichen Rechte und Pflichten nach diesem Gesetz informiert werden. Die Vorschrift trägt dem Umstand Rechnung, dass die Adressaten des Ausländergesetzes häufig aus sprachlichen und sozialen Gründen, mangelnder Vertrautheit mit der deutschen Behördenorganisation sowie der Komplexität der Rechtsmaterie Schwierigkeiten haben, ihre Rechte und Pflichten zu überschauen. Satz 2 entspricht der gegenwärtig geltenden Regelung in § 70 Abs. 1 Satz 5 AuslG.

Absatz 4 entspricht § 70 Abs. 4 AuslG. Zusätzlich aufgenommen wurde die Anordnung der Untersuchung auf die Reisefähigkeit. Insoweit gehört es auch zu den Mitwirkungspflichten des Ausländers, zu der Untersuchung zu erscheinen und die Untersuchung zu dulden. Die Untersuchung kann insbesondere erforderlich zu sein, um die gesundheitlichen Voraussetzungen einer Rückführung auf dem Luftwege zu klären.

Der Verweis auf die Vorschriften des Bundesgrenzschutzgesetzes dient der Schaffung einer Rechtsgrundlage für die zwangsweise Vorführung eines geladenen, aber nicht freiwillig erscheinenden Ausländers. Aus dem Verweis auf die Vorschriften des Bundesgrenzschutzgesetzes folgt keine Zuständigkeit des Bundesgrenzschutzes für entsprechende Maßnahmen.

## **Zu § 81**

Die Unanfechtbarkeit der Versagung eines Visums und eines Passersatzes an der Grenze entspricht § 71 Abs. 1 AuslG. Die Versagung eines Zuwanderungsbescheids nach § 20 und eines touristischen Visums sind unanfechtbar, weil hierbei keine

subjektiven Rechte des Ausländers betroffen sind und auf die Erteilung kein Anspruch besteht.

#### **Zu § 82**

Die Vorschrift entspricht § 72 AuslG.

#### **Zu § 83**

Die Vorschrift entspricht § 97 AuslG. Sie erlaubt es, Unterbrechungen außer Betracht zu lassen, die z.B. bei verspätetem Antrag auf Verlängerung einer Aufenthaltsgenehmigung oder durch Ungültigwerden des Passes entstanden sind.

### **Abschnitt 4 Datenübermittlung und Datenschutz (§§ 84 bis 89)**

#### **Zu § 84**

Satz 1 entspricht der gegenwärtig geltenden Regelung in § 75 Abs. 1 AuslG. Satz 2 dient der Umsetzung von Artikel 8 Abs. 4 der Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (DSRL). Danach können vorbehaltlich angemessener Garantien aus Gründen eines wichtigen öffentlichen Interesses auch die in § 3 Abs. 9 BDSG genannten „sensitiven Daten“ erhoben werden. Dieses wichtige Interesse ist bei der Ausführung des Aufenthaltsgesetzes gegeben. Gesundheitsdaten oder Daten über politische und religiöse Überzeugung bzw. die rassische oder ethnische Herkunft werden zum Beispiel für die Entscheidung über die Gewährung von Aufenthaltstiteln aus humanitären Gründen, über die Aussetzung der Abschiebung oder über die Ausweisung relevant.

#### **Zu § 85**

Die Vorschrift entspricht § 76 Abs. 1 bis 4 AuslG.

## **Zu § 86**

Die Vorschrift entspricht § 77 AuslG.

## **Zu § 87**

Absatz 1: Das Bundeskriminalamt übernimmt die Auswertung und Aufbewahrung der erkennungsdienstlichen Unterlagen in eigener Zuständigkeit statt wie bisher gemäß § 78 Abs. 1 AuslG in Amtshilfe. Bei Einführung der Regelung bestand Unsicherheit darüber, ob für das Bundeskriminalamt die Tätigkeit nach § 78 AuslG einen übermäßig belastenden Umfang annehmen könnte. Für diesen Fall sollte die Amtshilfe ausgesetzt oder abgelehnt werden können. Da diese Befürchtungen sich nicht bestätigt haben, wird nunmehr eine eigene Zuständigkeit des Bundeskriminalamts begründet. Der bisherige § 78 Abs. 2 AuslG wird als zweiter Halbsatz in Absatz 1 aufgenommen.

Die Absätze 2 bis 4 entsprechen weitgehend der gegenwärtig geltenden Regelung in § 78 Abs. 3 und 4 AuslG. § 78 Abs. 3 Satz 2 AuslG wird zum eigenständigen Absatz 4.

## **Zu § 88**

Die Vorschrift entspricht inhaltlich der gegenwärtig geltenden Regelung in § 79 AuslG.

## **Zu § 89**

Die Absätze 1 und 2 entsprechen § 80 Abs. 2 und 3 AuslG.

Absatz 4 schließt den in § 20 Abs. 5 BDSG und in den Datenschutzgesetzen der Länder für bestimmte Fälle vorgesehenen Widerspruch gegen die rechtmäßige Nutzung von Daten aus. Der Ausschluss ist im Ausländerrecht sachlich geboten, weil im Fall des Widerspruchs gegen die Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten die Gefahr erheblicher Verzögerung bei der Ausführung des Ausländer-, Asylverfahrens- und Asylbewerberleistungsgesetzes und ausländerrechtlicher Bestimmungen in anderen Gesetzen bestünde (z.B. bei der gesetzlich vorgese-

henen Übermittlung der Sozial- und Strafverfolgungsbehörden an die Ausländerbehörden).

## **Kapitel 8 Beauftragte für Ausländerfragen (§§ 90 bis 92)**

### **Zu § 90**

Die Vorschrift entspricht inhaltlich § 91a AuslG. Sie wurde sprachlich korrigiert. Die gegenwärtige Fassung besagt, dass es sich bei der Beauftragten in jedem Falle um eine Frau handeln muss, die jedoch ggf. die männliche Amtsbezeichnung tragen kann. Beabsichtigt war jedoch auch bisher lediglich eine geschlechtsneutrale Bezeichnung des Personen beider Geschlechter offenstehenden Amtes.

### **Zu § 91**

Die Vorschrift entspricht § 91b AuslG.

### **Zu § 92**

Die Vorschrift entspricht § 91c Abs. 1 und 2 AuslG.

## **Kapitel 9 Straf- und Bußgeldvorschriften (§§ 93 bis 95)**

### **Zu § 93**

Absatz 1 Nr. 1 bis 4 und 6 bis 8 entsprechen inhaltlich § 92 Abs. 1 AuslG.

Die Einfügung von Nummer 5 ist erforderlich geworden, um der wachsenden Tendenz zur Verschleierung der Identität und Staatsangehörigkeit entgegenzuwirken. Die Folge ist, dass – oftmals über Jahre hinweg - vollziehbare Rückführungsentscheidungen nicht durchgesetzt werden können und in dieser Zeit Sozialleistungen in Anspruch genommen werden.

Die Absätze 2 bis 5 entsprechen § 92 Abs. 2 bis 5 AuslG.

## **Zu § 94**

Die Vorschrift entspricht inhaltlich den §§ 92a und 92b AuslG.

## **Zu § 95**

Die Vorschrift entspricht inhaltlich der gegenwärtig geltenden Regelung in § 93 AuslG. Die Bußgeldbeträge in Absatz 5 wurden nach dem Sechsten Euro-Einführungsgesetz umgestellt.

## **Kapitel 10 Verordnungsermächtigungen, Übergangs- und Schlussvorschriften (§§ 96 bis 101)**

### **Zu § 96**

Zur besseren Übersichtlichkeit werden die meisten Ministerermächtigungen in einer Vorschrift zusammengefasst.

Nummer 1 entspricht der Ermächtigung aus § 3 Abs. 1 AuslG.

Nummer 2 entspricht der Ermächtigung aus § 3 Abs. 3 AuslG.

Nummer 3 entspricht der Ermächtigung aus § 64 Abs. 4 AuslG.

Nummer 4 und 5 entsprechen der Ermächtigung aus § 4 Abs. 2 AuslG, wobei in Nummer 4 jedoch das Wort „Rückübernahme“ durch den weiteren Begriff „Übernahme“ ersetzt wurde, weil diese nicht voraussetzt, dass der Ausländer aus dem übernahmebereiten Staat einreist.

Nummer 6 entspricht der Ermächtigung aus § 38 AuslG.

Nummer 7 entspricht der Ermächtigung aus § 39 Abs. 2 AuslG.

Nummer 8 entspricht der Ermächtigung aus § 40 Abs. 2 AuslG.

Nummer 9: Die Ermächtigung zum Erlass einer Verordnung zur Bestimmung der Staaten, für die das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge als zentrale Stelle die Heimreisedokumente zu beschaffen hat, ist neu in die Regelung aufgenommen.

Nummer 10: Die Verordnung regelt Inhalt und Führung des Registers gemäß Artikel 10 der Richtlinie 001/...../EG des Rates vom xx.xx.xxxx über die Gewährung vorübergehenden Schutzes (ABl. EG Nr. S. ). Dieses enthält insbesondere Angaben, die erforderlich sind, um im Laufe der Flucht auseinandergerissene Familienmitglieder wieder zusammenzuführen. Ferner ist das Verfahren zu regeln, mittels dessen gemäß Artikel 26 der Richtlinie Personen, die unter vorübergehendem Schutz stehen, ihren Wohnsitz von einem Aufnahmemitgliedstaat in einen anderen verlegen können. Dies kann insbesondere zum Zweck der Familienzusammenführung geschehen, aber auch aus anderen Gründen, wenn der Ausländer seiner Verlegung zugestimmt hat. Sowohl die Führung des Registers als auch die Funktion als nationale Kontaktstelle im Rahmen der Durchführung des vorübergehenden Schutzes sollen dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge übertragen werden.

Die Ermächtigung in Nummer 11 ist neu in die Regelung aufgenommen.

Nummer 12 entspricht § 76 Abs. 5 AuslG.

Nummer 13 entspricht § 80 Abs. 1 AuslG.

Satz 2 und 3 entsprechen der gegenwärtig geltenden Regelung in § 3 Abs. 4 AuslG.

## **Zu § 97**

Absatz 1 stellt sicher, dass Ausländer, die bisher einen unbefristeten Aufenthaltstitel innehaben, nach neuem Recht stets eine Niederlassungserlaubnis erhalten. Dies ist erforderlich, um den Verlust bestehender Rechtspositionen zu vermeiden.

Absätze 2 bis 4: Da es im Aufenthaltsgesetz nur einen befristeten Aufenthaltstitel gibt, werden die befristete Aufenthaltserlaubnis, die Aufenthaltsbewilligung und die Aufenthaltsbefugnis in eine Aufenthaltserlaubnis nach dem Aufenthaltsgesetz überführt.

## **Zu § 98**

Die Vorschrift gewährleistet, dass die mit einer Aufenthaltsgenehmigung versehenen Nebenbestimmungen auch nach der Überführung in die Aufenthaltstitel nach dem Aufenthaltsgesetz ebenso erhalten bleiben wie die Wirkungen der Ausweisung und Abschiebung (Einreiseverbot nach § 8 Abs. 2 AuslG). Für Inhaber einer Duldung bleibt die Abschiebung ausgesetzt. Nach Ablauf der Duldung erteilt die Ausländerbehörde eine befristete Aufenthaltserlaubnis, wenn der Ausländer das Ausreisehindernis nicht zu vertreten hat. Hat der Ausländer das Ausreisehindernis selbst zu vertreten, erhält er eine Bescheinigung über die Aussetzung der Abschiebung.

## **Zu § 99**

Mit der Übergangsregelung in § 99 wird sichergestellt, dass mit dem Außerkrafttreten des Gesetzes über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge (Artikel 15 Nr. 3) die speziellen Regelungen für das Erlöschen und den Widerruf der Rechtsstellung weiterhin für den Personenkreis der Kontingentflüchtlinge nach altem Recht Anwendung finden. Für den durch den Wegfall des Status erforderlichen Widerruf des Aufenthaltstitels soll § 48 entsprechend angewendet werden.

## **Zu § 100**

Absatz 1 entspricht dem Zitiergebot des Artikels 19 Abs. 1 Satz 2 GG.

Absatz 2 entspricht § 103 Abs. 2 AuslG.

## **Zu § 101**

Die Vorschrift entspricht der gegenwärtig geltenden Regelung in § 105 AuslG.

## II. Erläuterungen zu den Vorschriften der Artikel 2 bis 15

### Zu Artikel 2

Mit der Neufassung wird die Gesamtrevision des Aufenthaltsrechts der Unionsbürger in Deutschland vollzogen. Die bisher im Aufenthaltsgesetz/EWG, der Freizügigkeitsverordnung/EG und dem Ausländergesetz geregelten Voraussetzungen des Aufenthaltes der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen werden im Freizügigkeitsgesetz/EU zusammengefasst und gebündelt. Das Aufenthaltsgesetz/EWG und die Freizügigkeitsverordnung/EG werden durch Artikel 15 aufgehoben.

Die Gesamtrevision beschränkt sich jedoch nicht auf eine redaktionelle Zusammenfassung der Regelungen zum Aufenthaltsrecht. Das Aufenthaltsrecht der erwerbstätigen und nichterwerbstätigen Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen wird auch inhaltlich umgestaltet und gestärkt, indem die Regelungen der Aufenthaltsbeendigung unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des EuGH präzisiert und ein über die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben noch weiter als bisher hinausgehender Schutz vor Aufenthaltsbeendigung für einen erweiterten Personenkreis sichergestellt wird.

Über den gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts hinausgehend sah bereits das Aufenthaltsgesetz/EWG die Gewährung eines gegen Aufenthaltsbeendigung besonders geschützten Aufenthaltsstatus für Erwerbstätige, Verbleibeberechtigte und die jeweiligen Familienangehörigen vor. Durch das Freizügigkeitsgesetz/EU erhalten nunmehr auch nichterwerbstätige Unionsbürger und ihre Familienangehörigen ein solches, besonders geschütztes Aufenthaltsrecht (§ 5 Absatz 5 in Verbindung mit § 6 Absatz 1 Satz 3).

Freizügigkeitsberechtigte Unionsbürger, die sich während der beruflich aktiven Phase als Arbeitnehmer oder Selbständige in Deutschland niederlassen möchten oder sich vorübergehend zur Erbringung oder zum Empfang von Dienstleistungen in Deutschland aufhalten oder nach Abschluss der beruflich aktiven Phase in Deutschland verbleiben möchten, benötigten bisher die deklaratorische Aufenthaltserlaubnis für Angehörige eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaften (Aufenthaltserlaubnis-EG). Gleiches galt für Studenten und andere nichterwerbstätige Unionsbürger sowie für die Familienangehörigen, die unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit ebenfalls freizügigkeitsberechtigt sind.

Die Aufenthaltserlaubnis-EG wurde von den Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen zunehmend als zeitaufwändiges, bürokratisches Relikt mit fragwürdigem praktischen Nutzen angesehen. Die Abschaffung der Aufenthaltserlaubnispflicht für die meisten Freizügigkeitsberechtigten ist ein nachhaltiges Zeichen fortschreitender Integration und Angleichung der Rechtsstellung der Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union in Deutschland.

Die Abschaffung der Aufenthaltserlaubnis verdeutlicht den hohen Stellenwert des - von bürokratischen Hemmnissen künftig weitgehend befreiten - Freizügigkeitsrechts. Der Wegfall der Aufenthaltserlaubnis führt zu spürbarer Verwaltungsvereinfachung, da hunderttausenden von Unionsbürgern der oftmals zeitaufwändige Weg zur Ausländerbehörde erspart wird.

Anlässlich des Informellen Rates Justiz und Inneres sind die Innenminister von Deutschland, Frankreich, Spanien und Italien am 28. Juli 2000 deshalb überein gekommen, nicht nur die erwerbstätigen und verbleibeberechtigten Unionsbürger sowie die Erbringer und Empfänger von Dienstleistungen und die jeweiligen Familienangehörigen von der Aufenthaltserlaubnispflicht zu befreien, sondern auch die Studenten und ihre Familienangehörigen mit der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der EU.

Über die Gemeinsame Erklärung hinausgehend sollen außer den Studenten auch alle übrigen nichterwerbstätigen Freizügigkeitsberechtigten von der Aufenthaltserlaubnispflicht befreit werden.

Da der Nachweis der Freizügigkeitsberechtigung oftmals für die Inanspruchnahme staatlicher Leistungen des Aufnahmemitgliedstaates erforderlich ist, wird eine Bescheinigung über das Aufenthaltsrecht ausgestellt.

Die Aufenthaltserlaubnis ist auch künftig für Familienangehörige von Unionsbürgern, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedsstaates der Europäischen Union besitzen, vorgesehen. Während Unionsbürger im Regelfall freizügigkeitsberechtigt sind, besteht bei Drittstaatsangehörigen keine Vermutung für eine Freizügigkeitsberechtigung, da sie in den meisten Fällen nicht freizügigkeitsberechtigt sind. Die Erteilung einer deklaratorischen Aufenthaltserlaubnis erleichtert den Familienangehörigen freizügigkeitsberechtigter Unionsbürger den Nachweis des Aufenthaltsrechts.

Für die Regelung des Aufenthaltsrechtes der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen hat der Bund das Gesetzgebungsrecht nach Artikel 72 Abs. 2 in Verbindung mit Artikel 74 Abs. 1 Nr. 4 Grundgesetz. Eine bundesgesetzliche Regelung des Aufenthaltsrechtes von Unionsbürgern ist für die Wahrung der Rechtseinheit im gesamt-

staatlichen Interesse erforderlich, zumal die freizügigkeitsrelevanten primär- und sekundärrechtlichen Regelungen des Gemeinschaftsrechtes einheitlich und mit Wirkung für das gesamte Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten der Europäischen Union umzusetzen sind.

## **Zu § 1**

§ 1 stellt den Regelungszweck des Gesetzes klar, mit dem eine vom allgemeinen Ausländerrecht weitestgehend losgelöste Regelung des Aufenthaltsrechts der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen erreicht wird.

## **Zu § 2**

Absatz 1 benennt die wesentlichen Elemente des gemeinschaftsrechtlichen Freizügigkeitsrechts, nämlich die aufenthalts-erlaubnisfreie Einreise und das Aufenthaltsrecht. Diese Vorschrift gibt damit die wesentlichen Rechtsfolgen der in mehreren EWG-Richtlinien und -Verordnungen für die unterschiedlichen Personengruppen geregelten, gemeinschaftsrechtlichen Freizügigkeit wieder, während Absatz 2 in Übereinstimmung mit dem Gemeinschaftsrecht diese Personengruppen und (ergänzt durch weitere Vorschriften des Gesetzes) die tatbestandlichen Voraussetzungen des Freizügigkeitsrechts definiert. Gemeinschaftsrechtliche Begriffe, wie z.B. der Arbeitnehmerbegriff und die tatbestandlichen Voraussetzungen, die durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes konkretisiert worden sind, werden vom Freizügigkeitsgesetz/EU vorausgesetzt und nicht modifiziert. Absatz 5 enthält demgegenüber ein von den gemeinschaftsrechtlichen (Freizügigkeits-) Voraussetzungen losgelöstes, allein und ausschließlich durch das Freizügigkeitsgesetz/EU begründetes Recht auf Einreise und Aufenthalt, das mit dem gemeinschaftsrechtlich begründeten Freizügigkeitsrecht i.S.d. Absatzes 1 nicht verwechselt werden darf.

Absatz 2 benennt die nach Maßgabe des Gemeinschaftsrechts freizügigkeitsberechtigten Personengruppen. Die bisher in § 6 a AufenthG/EWG deklaratorisch wiedergegebene, gemeinschaftsrechtliche Legaldefinition der Verbleibeberechtigten (Absatz 2 Nr. 5) wurde nicht in die Neufassung des Gesetzes übernommen. Die Vorschrift verweist lediglich auf die gemeinschaftsrechtlichen Grundlagen.

Arbeitnehmer und selbständig erwerbstätige Unionsbürger erwerben das Verbleiberecht, wenn sie zu dem Zeitpunkt, zu dem sie ihre Erwerbstätigkeit aufgeben,

1. das für die Geltendmachung einer Altersrente gesetzlich vorgesehene Alter erreicht oder das 65. Lebensjahr vollendet haben und
2. im Bundesgebiet in den letzten zwölf Monaten ihre Erwerbstätigkeit ausgeübt und sich dort seit mindestens drei Jahren ständig aufgehalten haben.

Das Verbleiberecht kann ferner erworben werden, wenn die Erwerbstätigkeit im Bundesgebiet infolge dauernder Arbeitsunfähigkeit aufgegeben wurde und die Unionsbürger

1. sich seit mindestens zwei Jahren im Bundesgebiet ständig aufgehalten haben, oder
2. die dauernde Arbeitsunfähigkeit durch Arbeitsunfall oder Berufskrankheit eingetreten ist, auf Grund deren ein Anspruch auf Rente entsteht, die ganz oder teilweise zu Lasten eines Trägers im Bundesgebiet geht.

Das Recht nach § 2 Abs. 1 erwerben ferner Erwerbstätige, deren Ehegatten Deutsche im Sinne des Artikels 116 des Grundgesetzes sind oder diese Rechtsstellung durch Eheschließung mit dem Erwerbstätigen bis zum 31. März 1953 verloren haben, auch wenn die Voraussetzungen des ständigen Aufenthaltes von mindestens drei bzw. mindestens zwei Jahren nicht vorliegen.

Das Recht nach § 2 Abs. 1 haben ferner die in § 2 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 genannten Personen, wenn sie nach drei Jahren Erwerbstätigkeit und ständigem Aufenthalt im Geltungsbereich dieses Gesetzes eine Erwerbstätigkeit in einem anderen Mitgliedstaat ausüben, ihren Wohnsitz jedoch im Bundesgebiet beibehalten und in der Regel jeden Tag oder mindestens einmal in der Woche dorthin zurückkehren; die Erwerbstätigkeit im anderen Mitgliedstaat gilt insofern auch als Erwerbstätigkeit im Bundesgebiet nach § 2.

Der ständige Aufenthalt wird weder durch vorübergehende Abwesenheit bis zu insgesamt drei Monaten im Jahr noch durch längere Abwesenheit zur Ableistung des Wehr- oder Zivildienstes berührt.

Als Erwerbstätigkeit gelten

1. Tätigkeitsunterbrechungen infolge Krankheit oder Unfalls,
2. die vom zuständigen Arbeitsamt bestätigten Zeiten unfreiwilliger Arbeitslosigkeit eines Arbeitnehmers und
3. die Zeiten der Einstellung einer selbständigen Tätigkeit infolge von Umständen, auf die der Selbständige keinen Einfluss hatte.

Das Verbleiberecht muss binnen zwei Jahren nach seinem Entstehen ausgeübt werden. Es wird nicht beeinträchtigt, wenn der Verbleibeberechtigte während dieser Frist das Bundesgebiet verlässt.

Absatz 3 stellt klar, dass vorübergehende Arbeitsunfähigkeit infolge Krankheit oder Unfalles sowie unfreiwillige Arbeitslosigkeit das Aufenthaltsrecht der Arbeitnehmer nicht beeinträchtigen. Dasselbe gilt für Unterbrechungen der Tätigkeit von Selbständigen, auf die diese keinen Einfluss haben.

Absatz 4 verdeutlicht, dass Unionsbürger weder eines Visums noch eines Aufenthaltstitels bedürfen. Familienangehörige, die nicht Staatsangehörige eines Mitgliedsstaates der Europäischen Union sind, sind nach Maßgabe der allgemeinen Regelungen visumpflichtig.

Absatz 5 gewährt ein Recht auf Einreise und Aufenthalt nach mindestens fünfjährigem ständigem Aufenthalt im Bundesgebiet unabhängig vom weiteren Vorliegen des gemeinschaftsrechtlichen Aufenthaltsrechts. Das Freizügigkeitsgesetz/EU geht insoweit deutlich über die gegenwärtigen gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben hinaus. Absatz 5 berücksichtigt die mit der Dauer des Aufenthaltes regelmäßig stärker werdenden Bindungen der Kernfamilie im Aufnahmemitgliedstaat. Die zunehmende Integration in Deutschland und die mit Zeitablauf regelmäßig schwächer werdenden Bindungen und Reintegrationsmöglichkeiten im Herkunftstaat erfordern nach längerem, rechtmäßigem Aufenthalt im Bundesgebiet einen gesteigerten Schutz vor Aufenthaltsbeendigung, der nach fünf Jahren nur noch aus besonders schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, nicht jedoch wegen nachträglichen Wegfalls der allgemeinen Voraussetzungen des Aufenthaltsrechts nach § 2 Abs. 1 durchbrochen wird.

Kinder unter 16 Jahren erhalten ein von den gemeinschaftsrechtlichen Voraussetzungen unabhängiges Aufenthaltsrecht nur, wenn mindestens ein Erziehungsberechtigter sich rechtmäßig im Bundesgebiet aufhält. Damit soll eine Betreuung durch die Familie sichergestellt werden.

Absatz 6 bestimmt, dass für die Erteilung der Bescheinigung über das Aufenthaltsrecht, der Aufenthaltserlaubnis-EU und des Visums keine Gebühren erhoben werden.

### **Zu § 3**

Absatz 1 stellt klar, dass die Familienangehörigen von freizügigkeitsberechtigten Arbeitnehmern und selbständigen Erwerbstätigen ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht genießen.

Absatz 2 enthält die Legaldefinition der Familienangehörigen von Erwerbstätigen und Verbleibeberechtigten.

Absatz 3 gibt die gemeinschaftsrechtlichen Entstehungsvoraussetzungen des abgeleiteten Aufenthaltsrechts der Familienangehörigen wieder (Nummer 1 und 2) und regelt den Sonderfall, in dem der überlebende Ehegatte entweder Deutscher im Sinne des Artikel 116 GG ist oder diese Rechtsstellung durch Eheschließung bis zum 31. März 1953 verloren hat.

Absatz 4 regelt die Entstehung des abgeleiteten Verbleiberechts von Familienangehörigen lebender oder verstorbener Verbleibeberechtigter.

Absatz 5 enthält eine gesetzliche Ausschlussfrist für die Geltendmachung der Rechte nach den Absätzen 3 und 4 sowie eine Klarstellung, dass zwischenzeitliche Auslandsaufenthalte während dieser Zweijahresfrist unschädlich sind.

Absatz 6 regelt das Recht auf Einreise und Aufenthalt der Lebenspartner (§ 1 Abs. 1 Satz 1 LPartG) freizügigkeitsberechtigter Unionsbürger, soweit diese Lebenspartner nicht selbst unmittelbar freizügigkeitsberechtigt sind. Der EuGH hat aus Artikel 7 Abs. 2 der Verordnung 1612/68 ein Aufenthaltsrecht für den nichtehelichen Lebenspartner eines freizügigkeitsberechtigten Arbeitnehmers hergeleitet, soweit das Recht des Aufnahmemitgliedstaates dem nichtehelichen Lebenspartner seiner eigenen Staatsangehörigen ein solches Recht einräumt (Urteil des EuGH vom 17.04.1986, Rs. 59/85 – Florence Reed).

### **Zu § 4**

§ 4 knüpft an die gemeinschaftsrechtlichen Voraussetzungen des Freizügigkeitsrechts nichterwerbstätiger Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen an. In Satz 2 und 3 werden die durch die Vorschrift begünstigten Familienangehörigen von Rentnern und weitere nichterwerbstätige Unionsbürger und Studenten definiert.

Voraussetzung des Freizügigkeitsrechts sind eigenständige Existenzsicherung und hinreichender Krankenversicherungsschutz. Diese bisher in den §§ 7 und 8 der FreizügV/EG geregelten Voraussetzungen sind in § 4 in gestraffter Form zusammengefasst. Der Kreis der Familienangehörigen wird dem Gemeinschaftsrecht folgend bei Studenten enger gezogen als bei den übrigen nichterwerbstätigen Freizügigkeitsberechtigten.

Student im Sinne dieses Gesetzes ist eine Person, die eine Zulassung zu einer staatlichen oder nach Landesrecht staatlich anerkannten Universität, Pädagogischen Hochschule, Kunsthochschule, Fachhochschule oder sonstigen anerkannten Lehranstalt, die eine über die Allgemeinbildung hinausgehende berufliche Qualifikation vermittelt, besitzt oder an einer solchen immatrikuliert ist.

Die einschlägigen sekundärrechtlichen Vorgaben (Art 1 der drei sog. „Nichterwerbstätigenrichtlinien“ Nr. 90/364, 90/365 und Nr. 93/96) setzen für die Entstehung des Freizügigkeitsrechts nichterwerbstätiger Unionsbürger die eigenständige Unterhaltsicherung voraus. Die Existenzmittel müssen ab dem Zeitpunkt der Einreise verfügbar sein. Bei gesteigertem Bedarf z. B. wegen Krankheit, Behinderung oder Pflegebedürftigkeit sind zusätzliche Existenzmittel nachzuweisen, um sicherzustellen, dass die Inanspruchnahme der Sozialhilfe ausgeschlossen wird. Die Inanspruchnahme ergänzender Sozialhilfe durch Verbleibeberechtigte führt nicht zum Ausschluss des Freizügigkeitsrechts.

Existenzmittel sind alle gesetzlichen zulässigen Einkommen und Vermögen in Geld oder Geldeswert oder sonstige eigene Mittel, insbesondere Unterhaltsleistungen von Familienangehörigen oder Dritten, Stipendien, Ausbildungs- oder Umschulungsbeihilfen, Arbeitslosengeld, Invaliditäts-, Hinterbliebenen-, Vorruhestands- oder Altersrenten, Renten wegen Arbeitsunfall, Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit oder sonstiger auf einer Beitragsleistung beruhender öffentlicher Mittel.

Nicht übernommen wurde der in § 8 Abs. 3 Satz 1 FreizV/EG als „Orientierungsmarke“ festgelegte sog. Bedarfseckwert für Alleinstehende und Haushaltsvorstände und die hieraus abgeleiteten Bedarfseckwerte für weitere Haushaltsangehörige (§ 8 Abs. 3 Satz 2 ff. FreizügV/EG).

Diese bisherigen, auf der Grundlage der durchschnittlichen Sozialhilfesätze in den alten Bundesländern unter Hinzurechnung eines Sicherheitszuschlages für die Wohnkosten ermittelten Sätze sollten den Ausländerbehörden als einfache Orientierungshilfe für die Feststellung der wirtschaftlichen Voraussetzungen der Nichter-

werbstätigenfreizügigkeit an die Hand gegeben werden. Eine wesentliche Vereinfachung des Verwaltungsverfahrens ist jedoch nicht eingetreten, da in Grenzfällen bei niedrigem Einkommen eine exakte Vergleichsberechnung unter Einbeziehung der regionalen, sozialhilferechtlichen Bedarfssätze durchgeführt werden muss. Bei höheren Einkünften wird der maßgebliche sozialhilferechtliche Bedarf häufig evident überschritten. Der Bedarfseckwert ist als Orientierungsmarke in diesen Fällen nicht erforderlich.

Der notwendige, gemeinschaftsrechtlich vorausgesetzte Krankenversicherungsschutz ist als ausreichend anzusehen, wenn er im Umfang der gesetzlichen Krankenversicherung folgende Leistungen umfasst:

1. ärztliche und zahnärztliche Behandlung,
2. Versorgung mit Arznei-, Verbands-, Heil- und Hilfsmitteln,
3. Krankenhausbehandlung,
4. medizinische Leistungen zur Rehabilitation und
5. Leistungen bei Schwangerschaft und Geburt.

Studenten können die erforderlichen Existenzmittel durch eine Erklärung oder anderer gleichwertige selbstgewählte Mittel glaubhaft machen.

Die Familienangehörigen aller freizügigkeitsberechtigten Unionsbürger haben das unbeschränkte Recht auf Ausübung abhängiger Beschäftigung oder selbständiger Erwerbstätigkeit.

## **Zu § 5**

Freizügigkeitsberechtigten Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen, die ebenfalls Unionsbürger sind, wird künftig eine Bescheinigung über das Aufenthaltsrecht erteilt (Absatz 1). Familienangehörige, die nicht Unionsbürger sind, erhalten eine Aufenthaltserlaubnis-EU (Absatz 2). Die Ausländerbehörde kann die Glaubhaftmachung der aufenthaltsrechtlichen Voraussetzungen verlangen. Unionsbürger und ihre Familienangehörigen können die wesentlichen Informationen z.B. zu ihrem Arbeitnehmerstatus anlässlich der Anmeldung der Meldebehörde mitteilen, die diese Daten außerhalb der Meldedatenübermittlung an die Ausländerbehörde weitergibt. Der häufig zeitaufwändige Weg zur Ausländerbehörde wird damit im Regelfall überflüssig (Absatz 3).

Die Ausländerbehörde kann innerhalb der ersten fünf Jahre des ständigen Aufenthaltes den Fortbestand der Erteilungsvoraussetzungen der Bescheinigung über das Aufenthaltsrecht regelmäßig oder aus besonderem Anlass prüfen (Absatz 4 i.V.m. Absatz 5). Ein solcher besonderer Anlass liegt insbesondere dann vor, wenn nicht-erwerbstätige Unionsbürger Sozialhilfe in Anspruch nehmen.

Die Bescheinigung über das Aufenthaltsrecht kann mit der Angabe eines Gültigkeitszeitraumes versehen werden. Die Eintragung eines auf weniger als fünf Jahre begrenzten Gültigkeitszeitraumes ist insbesondere in den folgenden Fällen möglich:

1. bei Arbeitnehmern, soweit es sich um eine erstmalige Beschäftigung handelt, zum voraussichtlichen Ende des auf weniger als ein Jahr befristeten Arbeitsverhältnisses oder der Dienstleistung,
2. bei Studenten zum Zeitpunkt, in dem die Ausbildung voraussichtlich endet, oder - falls dieser bekannt ist - frühestens zwei Jahre nach der Einreise,
3. bei anderen nichterwerbstätigen Unionsbürgern auf mindestens zwei Jahre ab Einreise.
4. Bei Familienangehörigen kann der Gültigkeitszeitraum entsprechend dem Gültigkeitszeitraum der Bescheinigung des Unionsbürgers festgelegt werden, von dem das Freizügigkeitsrecht akzessorisch abgeleitet wird.

Die Ausländerbehörde prüft von Amts wegen alle für den Fortbestand oder die anderweitige oder erneute Begründung des Freizügigkeitsrechts in Betracht kommenden Rechtsgrundlagen und berät den Unionsbürger und seine Familienangehörigen.

## **Zu § 6**

Die Freizügigkeit von Unionsbürgern und Familienangehörigen, die nicht Unionsbürger sind, kann durch Feststellung des Verlustes des Freizügigkeitsrechts beschränkt werden. Satz 1 stellt insofern unverändert gegenüber dem bisherigen § 12 Abs. 1 Satz 1 AufenthG/EWG klar, dass derartige freizügigkeitsbeschränkende Maßnahmen nur aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit im Sinne des Art. 39 Abs. 3 und Artikel 46 Abs. 1 des EGV zulässig sind. Diese Gründe können nicht nur zur Aufenthaltsbeendigung (§ 6 Absatz 1 Satz 1), sondern bereits zur Verweigerung der Einreise (§ 6 Absatz 2 Satz 2) führen.

Der Verstoß gegen die öffentliche Ordnung muss nach ständiger Rechtsprechung des EuGH eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung darstellen, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt. Freizügigkeitsbeschränkende Maßnahmen

gegenüber Unionsbürgern werden daher auch durch wiederholte Begehung von Ordnungswidrigkeiten und durch wiederholte leichte Kriminalität nicht gerechtfertigt. Auch bei mittelschwerer oder schwererer Delinquenz genügt allein die Tatsache einer strafrechtlichen Verurteilung nicht, um freizügigkeitsbeschränkende Maßnahmen zu begründen.

Sichergestellt und gestärkt werden soll der – schon bisher grundsätzlich vorgesehene, über die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben hinausgehende - besondere Schutz langfristig in Deutschland aufhältiger freizügigkeitsberechtigter Unionsbürger.

Freizügigkeitsbeschränkende Maßnahmen sind gegenüber diesem Personenkreis nur aus besonders schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung zulässig (Absatz 1 Satz 3).

Dies ist insbesondere bei drohender Wiederholung von Verbrechen und besonders schweren Vergehen anzunehmen, wenn der Betroffene wegen eines einzelnen Deliktes rechtskräftig zu einer Freiheitsstrafe von mindestens drei Jahren verurteilt worden und die Strafe nicht zur Bewährung ausgesetzt worden ist.

Erfolgt die Feststellung des Verlustes des Freizügigkeitsrechtes zu Recht, wird weder die anteilige Dauer des zunächst rechtmäßigen Aufenthaltes noch die anschließende Dauer des ausländerbehördlichen bzw. verwaltungsgerichtlichen Verfahrens berücksichtigt.

Im Falle rechtmäßiger Aufenthaltsbeendigung und erneuter Einreise nach Befristung der Wiedereinreisesperre gem. § 7 Abs. 2 Satz 2 wird die "Verfestigungsschwelle" des § 6 Abs. 1 Satz 3 daher erst nach mindestens fünfjährigem ständigem rechtmäßigem Aufenthalt ohne Berücksichtigung früherer Aufenthaltszeiten erreicht.

Absatz 2 konkretisiert die gemeinschaftsrechtlichen, durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes weiter ausgeformten Vorgaben zur Aufenthaltsbeschränkung nach strafrechtlicher Verurteilung. Absatz 2 findet unabhängig von der bisherigen Aufenthaltsdauer Anwendung. Satz 1 greift dabei die Vorgabe des Artikels 3 Abs. 1 der Richtlinie Nr. 64/221/EWG auf, der allein generalpräventiv motivierte Maßnahmen ausschließt und ein die öffentliche Ordnung oder Sicherheit gefährdendes, persönliches Verhalten voraussetzt. Die Tatsache einer strafrechtlichen Verurteilung genügt für sich alleine nicht, um freizügigkeitsbeschränkende Maßnahmen zu begründen (Artikel 3 Abs. 2 der Richtlinie Nr. 64/221/EWG, § 12 Abs. 4 AufenthG/EWG).

Rückschlüsse dürfen insofern nur aus den noch nicht getilgten Eintragungen zu strafrechtlichen Verurteilungen im Bundeszentralregister gezogen werden. § 6 soll damit - besser als der bisherige § 12 AufenthG/EWG - verdeutlichen, dass nicht jede frühere strafrechtliche Verurteilung zum Anlass für eine Aufenthaltsbeendigung genommen werden kann. Tatbestände, die bei Drittausländern die zwingende Ausweisung bzw. die Regelausweisung zur Folge haben, dürfen bei Unionsbürgern nicht zur „quasi-automatischen“ Ausweisung ohne gründliche Gefahrenprognose führen. Die Gefahrenprognose ist zu begründen. Die Entscheidung des Strafgerichts zur Strafaussetzung zur Bewährung ist auch für die Gefahrenprognose der Ausländerbehörde verbindlich.

Bei der Entscheidung über die Aufenthaltsbeendigung sind darüber hinaus die Dauer des rechtmäßigen Aufenthaltes, der Grad der Integration in Deutschland sowie die familiären und sonstigen sozialen Bindungen im Herkunftsstaat zu berücksichtigen.

Absatz 3 greift - inhaltlich unverändert gegenüber dem bisherigen § 12 Abs. 2 AufenthG/EWG - die Vorgabe des Art. 2 Abs. 2 der Richtlinie Nr. 64/221/EWG auf und untersagt die Beschränkung der Freizügigkeit aus wirtschaftlichen Motiven.

Absatz 4 ersetzt den Absatz 5 des § 12 AufenthG/EWG.

Die Ausländerbehörde ist nach Absatz 5 verpflichtet, den Betroffenen vor Erlass aufenthaltsbeschränkender Maßnahmen persönlich anzuhören.

Die durch Verweisung im bisherigen § 12 Abs. 1 Satz 1 AufenthG/EWG eröffnete Möglichkeit zur zeitlichen und räumlichen Beschränkung sowie zur Anordnung von Bedingungen und Auflagen, gegen die schon seit längerem erhebliche, gemeinschaftsrechtlich begründete Bedenken bestanden, ist mit der Gesamtrevision des Aufenthaltsrechtes der Unionsbürger weggefallen.

## **Zu § 7**

§ 7 knüpft die Ausreisepflicht an die unanfechtbare Feststellung des Wegfalles bzw. des anfänglichen Fehlens der Freizügigkeitsberechtigung, die durch feststellenden Verwaltungsakt oder bei Familienangehörigen, die nicht Unionsbürger sind, durch bestandskräftigen Widerruf oder Rücknahme der Aufenthaltserlaubnis EU erfolgt.

Das Wiedereinreiseverbot nach Absatz 2 tritt nur in den Fällen des § 6 ein. Gemeinschaftsrechtliche Bedenken gegen eine stets von Amts wegen zu befristende Wiedereinreisesperre bestehen nicht. Der Europäische Gerichtshof hat deutlich gemacht, dass lediglich eine lebenslängliche, unwiderrufliche und nicht befristbare gesetzliche Wiedereinreisesperre mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar wäre. Bei langfristig fortbestehender Rückfall- bzw. Gefährdungsprognose ist weiterhin ein langfristiger Ausschluss der Wiedereinreise möglich.

Anders als bei Drittausländern ist bei der Aufenthaltsbeendigung von Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen unabhängig von einem entsprechenden Antrag zu prüfen, wie das Wiedereinreiseverbot zu befristen ist. Dabei sind positive Entwicklungen in der Person des Betroffenen von Amts wegen zu berücksichtigen.

### **Zu § 8**

Die Vorschrift regelt die Ausweispflicht der Unionsbürger.

### **Zu § 9**

Bei Verstoß gegen das Wiedereinreiseverbot des § 9 werden Unionsbürger und ihre Familienangehörigen - milder als Drittstaatsangehörige bei entsprechenden Verstößen - mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft.

### **Zu § 10**

§ 12 übernimmt die Regelungen des zuletzt durch das Fünfte Gesetz zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes/EWG geänderten § 12 a Aufenthaltsgesetz/EWG und stellt damit eine inländergleiche, diskriminierungsfreie bußgeldrechtliche Sanktionierung der Pass- und Ausweisverstöße sicher.

### **Zu § 11**

Auf Unionsbürger und ihre Familienangehörigen, die auf Grund des Gemeinschaftsrechts freizügigkeitsberechtigt sind (§ 2 Abs. 1) oder die - unabhängig vom weiteren Vorliegen der gemeinschaftsrechtlichen Voraussetzungen - zum weiteren Aufenthalt

berechtigt sind (§ 2 Abs. 5), finden die Regelungen des Aufenthaltsgesetzes nur insoweit Anwendung, als dies in § 11 Abs. 1 ausdrücklich vorgesehen ist.

## **Zu § 12**

Bereits nach § 15 c Aufenthaltsgesetz/EWG wurde den Staatsangehörigen der EWR-Staaten Einreise und Aufenthalt im selben Umfang wie Unionsbürgern ermöglicht. Die mit dem Freizügigkeitsgesetz/EU eingeführten Verbesserungen sollen daher gleichermaßen auch den EWR-Staatsangehörigen und ihren Familienangehörigen zu Gute kommen.

### Zu Artikel 3

Infolge des Asylkompromisses im Jahr 1993 sind die Asylbewerberzugänge in der Bundesrepublik Deutschland kontinuierlich zurück gegangen. Gegenüber dem Höchststand von 438.191 Personen im Jahr 1992 waren im Jahr 2000 lediglich noch 78.564 Asylbewerberzugänge festzustellen.

Gleichwohl verzeichnet das Bundesamt eine erhebliche Zahl von Personen, über deren Anträge noch nicht entschieden wurde. Ende Juni 2001 betrug diese 55.998 (54.892 Erstanträge und 1.106 durchzuführende Folgeverfahren). Zudem liegen dem Bundesamt 29.962 Asylfolgeanträge vor, bei denen noch nicht entschieden ist, ob ein Folgeverfahren durchgeführt wird (insgesamt liegen beim Bundesamt Ende Juni 2001 damit 85.960 unerledigte Anträge).

Darüber hinaus waren am 31. Dezember 2000 knapp über 134.000 Klageverfahren bei Gericht rechtshängig. Davon sind ca. 3.500 Klagen (hiervon sind etwa 6.000 Personen betroffen) von dem Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten (weniger als 5%) und ca. 127.000 von abgelehnten Asylbewerbern (über 95%) eingelegt worden.

Dies verdeutlicht einerseits, dass die bisher ergriffenen gesetzlichen Maßnahmen zu einer Senkung der Zugangszahlen geführt hat. Andererseits zeigt diese Gegenüberstellung aber auch, dass weiterer gesetzlicher Handlungsbedarf zur Beschleunigung der Asylverwaltungsverfahren und der verwaltungsgerichtlichen Verfahren in Asylsachen besteht:

1. Mit dem Gesetzentwurf soll deshalb die Weisungsunabhängigkeit der Einzelentscheider des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge aufgehoben (§ 5 Abs. 2 Satz 1 AsylVfG) sowie akzessorisch hieran anknüpfend der Bundesbeauftragte für Asylangelegenheiten als organisatorisch verselbständigter Teil des Bundesamtes abgeschafft werden (§ 6 AsylVfG).

Die derzeitige komplizierte Rechtskonstruktion, dem weisungsungebundenen Einzelentscheider (früher: unabhängige Ausschüsse, deren Vorsitzende die Befähigung zum Richteramt haben mussten) beim Bundesamt als Regulativ eine behördliche Stelle gegenüber zu setzen, die staatliche Interessen in das Asylverfahren einzubringen und durchzusetzen vermag, geht auf das Ausländergesetz von 1965 zurück und erweist sich heute zunehmend als unpraktikabel und verfahrensverzögernd.

Mit der ursprünglichen Einführung der Weisungsunabhängigkeit sollte das Asylverfahren von politischen Einflüssen freigehalten werden, welche die Richtigkeit der Asylentscheidung beeinträchtigen oder auch außenpolitische Schwierigkeiten verursachen könnten. Diese vom üblichen Verwaltungsverfahren abweichende Sonderkonstruktion führt in der Praxis auf Grund der Weisungsunabhängigkeit der Einzelentscheider vielfach zu uneinheitlichen Entscheidungen des Bundesamtes bei gleichen oder ähnlichen Sachverhalten. Eine fehlerhafte Entscheidung kann weder vom Bundesamt selbst noch im Wege der Fachaufsicht korrigiert werden. Zur Wahrung der Rechtseinheitlichkeit wird - soweit nicht die Asylbewerber selbst gegen ablehnende Entscheidungen Klage erheben - die Rechtsmittelbarkeit des Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten ausgelöst, was wiederum zu Verfahrensverzögerungen führt und die ohnehin begrenzten Ressourcen der Verwaltungsgerichtsbarkeit zusätzlich belastet.

Die Entscheidung des Gesetzgebers, in das Anerkennungsverfahren eine behördliche Institution mit eigener Rechtsmittelbefugnis einzubauen, ist seinerzeit auf ausdrücklichen Wunsch der Länder erfolgt (vgl. BT-Drs. 4/3013 S. 7): Da das Asylverfahren vor weisungsunabhängigen Entscheidungsorganen stattfindet und die Länder - die für die ausländerrechtlichen und integrativen Folgemaßnahmen zuständig sind - am Verfahren nicht beteiligt sind, fehle es an einem prozessualen Gegner des Antragstellers, der etwaige mit der Rechtslage nicht in Einklang stehende Entscheidungen der weisungsunabhängigen Einzelentscheider mit Rechtsmitteln korrigieren könne.

2. Darüber hinaus enthält der asylverfahrensrechtliche Teil des Gesetzentwurfs weitere Maßnahmen zur Beschleunigung des Asylverfahrens. Dazu gehören insbesondere
  - die künftige Verweisung des Antragstellers in das Asylfolgeverfahren, wenn der Ausländer zwar bei Grenzbehörden, Ausländerbehörden oder den Polizeien der Länder ein Asylgesuch stellt, danach aber seinen Mitwirkungspflichten (persönliches Erscheinen bei einer Aufnahmeeinrichtung bzw. einer Außenstelle des Bundesamtes) nicht nachkommt und durch Unterlassen einer förmlichen Asylantragstellung bzw. Untertauchen den Beginn seines Asylverfahrens und damit seine Aufenthaltsdauer selbst bestimmt (§§ 20, 23 AsylVfG),
  - künftig regelmäßiger Ausschluss auch des sog. Kleinen Asyls (§ 28 AsylVfG), wenn der Ausländer unverfolgt aus seinem Herkunftsland ausreist und erst durch selbstgeschaffene (subjektive) Nachfluchtgründe eine Verfolgung im

Herkunftsland auslöst (z.B. herausgehobene exilpolitische Tätigkeit in der Bundesrepublik),

- die Streichung der im Asylfolgeverfahren bislang enthaltenen Zwei-Jahresfrist (§ 71 Abs. 5 Satz 1 AsylVfG), um künftig in allen Fallkonstellationen, bei denen ohnehin kein Folgeverfahren durchgeführt wird, den lediglich wiederholenden und insoweit verfahrensverzögernden Erlass von erneuten Abschiebungsandrohungen bzw. -anordnungen zu vermeiden,
- Einführung einer obligatorischen Überprüfungspflicht nach Ablauf von drei Jahren im Hinblick auf Widerruf oder Rücknahme (§ 73 Abs. 1 und 2 AsylVfG) einer anerkennenden Entscheidung, um den Vorschriften, die in der Praxis bislang weitgehend leergelaufen sind, mehr Bedeutung zu verleihen (z. B. haben Ausländerbehörden nach einer generellen Überprüfung eines bestimmten Herkunftslandes die Möglichkeit, nach Bestätigung der Anerkennungsentscheidungen das Aufenthaltsrecht durch Erteilung einer Niederlassungserlaubnis zu verfestigen), sowie
- die obligatorische Einführung des Einzelrichters in Asylrechtsstreitigkeiten erster Instanz (§ 76 AsylVfG).

## **Zu Nummer 1**

Die Änderungen in der Inhaltsübersicht vollziehen die in diesem Gesetzentwurf vorgesehene Abschaffung des Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten beim Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge sowie die Aufhebung der Ermächtigung des Bundesministeriums des Innern zum Erlass Allgemeiner Verwaltungsvorschriften sowie redaktionelle Folgeänderungen nach, einschließlich der Einfügung von § 73a [Ausländische Anerkennung als Flüchtling] durch das Gesetz zur Änderung ausländer- und asylverfahrensrechtlicher Vorschriften vom 29. Oktober 1997 (BGBl I S. 2584, 2588).

## **Zu Nummer 2**

Die Änderung in § 1 Abs. 1 dient der redaktionellen Anpassung an das Aufenthaltsgesetz, welches den bisherigen § 51 Abs. 1 AuslG in dem neuen § 60 Abs. 1 AufenthG regelt.

In Absatz 2 wird der Aufhebung des Gesetzes über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge vom 22. Juli 1980 (BGBl: I. S. 1057) Rechnung getragen (vgl. im Übrigen Begründung zu Artikel 1 § 23 Abs. 2 sowie zu Artikel 15 Nr. 3).

### **Zu Nummer 3**

Die Änderung ist wegen der neuen Behördenbezeichnung sowie der redaktionellen Anpassung an das Aufenthaltsgesetz erforderlich.

### **Zu Nummer 4**

Durch die Aufhebung des Absatzes 2 wird die Weisungsungebundenheit bei der Entscheidung über den einzelnen Asylantrag aufgehoben, was die übrigen Regelungen hierzu entbehrlich macht. Die Tätigkeit des Einzelentscheiders beim Bundesamt unterliegt insoweit (wieder) der unmittelbaren Regierungs- und Ressortverantwortung, die bislang lediglich mittelbar über die Rechtsmitteltätigkeit des - an Weisungen des Bundesministeriums des Innern gebundenen - Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten wahrgenommen wurde.

Mit dem Wegfall der Weisungsungebundenheit des Einzelentscheiders ist es künftig in Verwaltungsgerichtsverfahren für den Prozessvertreter des Bundesamtes einfacher, unter dem Eindruck der mündlichen Verhandlung eine (vormals weisungsunabhängig) getroffene Verwaltungsentscheidung abzuändern bzw. den Kläger klaglos zu stellen. Dies trägt zur Entlastung der Verwaltungsgerichte und der Beschleunigung des Asylverfahrens bei.

### **Zu Nummer 5**

Mit der Aufhebung der Weisungsungebundenheit des Einzelentscheiders kann eine einheitliche Entscheidungspraxis des Bundesamtes nunmehr, wie in jeder anderen monokratischen Behördenstruktur auch, hierarchisch sichergestellt werden. Damit entfallen die bisherigen Aufgaben des Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten, so dass diese Behörde aufgelöst werden kann.

## **Zu Nummer 6**

Mit dem neuen Satz 2 des § 7 Abs. 1 soll sichergestellt werden, dass wie bisher sensitive Daten, wie z. B. Angaben zur Ethnie, Rasse oder Religion, als asylrelevante Daten erhoben werden können und vom allgemeinen Erhebungsverbot der EU-Datenschutzrichtlinie ausgeschlossen bleiben.

Im Übrigen gelten die Ausführungen zu der durch die EU-Datenschutzrichtlinie bedingten Ergänzung in § 84 AufenthG entsprechend.

## **Zu Nummer 7**

Die Ergänzungen in § 8 Abs. 3 dienen der redaktionellen Anpassung an das Aufenthaltsgesetz. Der neue Absatz 5 bezweckt den Ausschluss des allgemeinen Widerspruchsrechtes des Betroffenen gegen rechtmäßige Datenverarbeitung, um eine beschleunigte Durchführung des Asylverfahrens zu gewährleisten. Im Übrigen gelten die Ausführungen zu der durch die EU-Datenschutzrichtlinie bedingten Ergänzung in § 84 AufenthG entsprechend.

## **Zu Nummer 8**

Die Vorschrift des § 11a schafft eine klarstellende Rechtsgrundlage für die schon seit längerem praktizierte Aussetzung von Asylverfahren zu bestimmten Herkunftsländern, in denen die Beurteilung der asyl- und abschiebungsrelevanten Lage, beispielsweise auf Grund temporärer Bürgerkriegssituationen, besondere Schwierigkeiten bereitet (zuletzt: Jugoslawien, Afghanistan, Demokratische Republik Kongo, Sierra Leone sowie für tschetschenische Volkszugehörige aus der Russischen Föderation).

Die dem Bundesministerium des Innern vorbehaltene Entscheidung ist auf sechs Monate zu befristen und kann verlängert werden.

Von der Aussetzung nicht umfasst sind entscheidungsvorbereitende Maßnahmen des Bundesamtes, wie z. B. die Durchführung von Anhörungen (§ 25 AsylVfG), um nach Beendigung der Aussetzung die Entscheidungstätigkeit unverzüglich wieder aufnehmen zu können. Ebenso ausgenommen sind Fälle, bei denen es nicht auf die

asyl- und abschiebungsrelevante Lage im Herkunftsland ankommen kann, wie z. B. Drittstaatenfälle, bei denen feststeht, dass die Abschiebung in diesen sicheren Drittstaat durchgeführt werden kann (§ 34a) sowie bei Rücküberstellungsentscheidungen nach dem Dubliner Übereinkommen.

## **Zu Nummer 9**

Die in Artikel 1 neu aufgenommene Regelung des § 10 Abs. 3 AufenthG beschränkt künftig die Erteilung von Aufenthaltstiteln in Fällen, in denen ein Asylantrag zurückgenommen oder unanfechtbar abgelehnt wurde. Auf diese Rechtsfolgen ist der Ausländer bei der (förmlichen) Asylantragstellung gem. § 14 Abs. 1 Satz 2 schriftlich und gegen Empfangsbestätigung hinzuweisen.

Die Aufhebung des § 14 Abs. 3 AsylVfG a. F. (Ausschluss eines Asylantrages bei Aufnahme als Kriegs- oder Bürgerkriegsflüchtling) ist Folge der Umsetzung des Entwurfs einer Richtlinie des Rates über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und über Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbundenen Belastungen auf die Mitgliedstaaten (vgl. BR-Drs. 437/01 vom 8. Juni 2001), hier Art. 17 Abs. 1 des Richtlinienentwurfs

Die übrigen Ergänzungen dienen der redaktionellen Anpassung an das Aufenthaltsgesetz.

## **Zu Nummer 10**

Durch die Fiktion der Asylantragstellung für ledige Kinder bis zum vollendeten 16. Lebensjahr wird verhindert, dass durch sukzessive Asylantragstellung überlange Aufenthaltszeiten in Deutschland ohne aufenthaltsrechtliche Perspektive für die Betroffenen entstehen. Damit würden auch die in der Vergangenheit regelmäßig als notwendig erachteten Altfall- oder Härtefallregelungen weitgehend entfallen können.

Die im dritten Absatz der Vorschrift vorgesehene Verzichtsmöglichkeit wahrt die Dispositionsbefugnis über die Geltendmachung des Asylgrundrechts.

### **Zu Nummer 11**

Die Änderung dient der redaktionellen Anpassung an das Aufenthaltsgesetz, das künftig den Begriff „Aufenthaltsgenehmigung“ durch den Begriff „Aufenthaltstitel“ ersetzt.

### **Zu Nummer 12**

Die Änderungen in den Absätzen 1 und 6 des § 16 dienen der redaktionellen Anpassung an das Aufenthaltsgesetz.

Darüber hinaus wird das Bundeskriminalamt gem. § 16 Abs. 3 Satz 1 künftig die Auswertung der Fingerabdruckblätter zum Zwecke der Identitätssicherung nicht mehr im Rahmen der Amtshilfe, sondern als eigene Aufgabe wahrnehmen.

### **Zu Nummer 13**

Die Änderung ist wegen der redaktionellen Anpassung an das Aufenthaltsgesetz erforderlich.

### **Zu den Nummern 14 und 15**

Nach §§ 18 Abs. 1 und 19 Abs. 1 sind sowohl die Grenzbehörden als auch die Ausländerbehörden und Polizeien der Länder zur Entgegennahme von Asylgesuchen befugt. Zur Durchführung des Asylverfahrens, das erst mit der förmlichen Asylantragstellung bei der zuständigen Außenstelle des Bundesamtes beginnt, werden die Ausländer regelmäßig an die zuständige Aufnahmeeinrichtung weitergeleitet bzw. müssen sich gem. § 22 Abs. 1 dort melden. Die Ausländer sind gem. § 20 darüber hinaus verpflichtet, dieser Weiterleitung unverzüglich Folge zu leisten. Um das Verfahren beim Bundesamt einzuleiten, sind die Ausländer gem. § 23 verpflichtet, entweder unverzüglich oder zu einem näher bestimmten Termin bei der zuständigen Außenstelle des Bundesamtes zu erscheinen, um persönlich einen Asylantrag zu stellen.

In der Praxis häufen sich Fälle, in denen Ausländer, beispielsweise im Zusammenhang mit einer polizeilichen Kontrolle, zwar ein Asylgesuch stellen und hiernach von

den Behörden an die zuständige Aufnahmeeinrichtung weitergeleitet werden, aber im weiteren eine förmliche Asylantragstellung unterlassen und wieder untertauchen. Bei einem erneuten Aufgreifen wird, wenn keine Haft zur Sicherung der Abschiebung angeordnet wird, das skizzierte Verfahren wiederholt, so dass die Betroffenen auf diese Weise den förmlichen Beginn des Asylverfahrens immer weiter verzögern und damit die Aufenthaltsdauer selbst bestimmen.

Mit den Neuregelungen des § 20 und des § 23 Abs. 2 soll dem entgegengewirkt werden, ohne die bewährte Verfahrenskonzentration der Zuständigkeit für die Asylantragstellung beim Bundesamt bzw. seinen Außenstellen in Folge der Asylrechtsreform 1993 zu berühren.

Durch die in § 20 Abs. 2 Satz 3 und § 23 Abs. 2 Satz 3 vorgesehenen schriftlichen Hinweise (gegen Empfangsbestätigung) – nach Möglichkeit in einer dem Ausländer verständlichen Sprache - über die Rechtsfolgen einer eventuellen Säumigkeit nach Stellung eines Asylgesuchs wird die Dispositionsbefugnis über die Geltendmachung des Asylgrundrechtes gewahrt.

Entsprechende Hinweisformulare können in den verschiedenen Sprachen der Hauptherkunftsländer vom Bundesamt den betroffenen Grenz- oder Landesbehörden bzw. den Aufnahmeeinrichtungen im Rahmen der Amtshilfe zur Verfügung gestellt werden, bei Bedarf auch in einem automatisierten Verfahren („online“).

Dem Gesetzgeber ist es im Rahmen der ihm in Bezug auf Organisation und Verfahren eingeräumten weiten Gestaltungsfreiheit unbenommen, dem Asylbewerber besondere Pflichten aufzuerlegen, die der Sicherung seiner Mitwirkung im Asylverfahren zu dienen bestimmt sind (BVerfGE 60, 253, 295; BVerfG DVBl. 1994, 631f.). Die künftige Verweisung auf das Asylfolgeverfahren in Fällen, in denen der Ausländer zwar ein Asylgesuch, aber keinen förmlichen Asylantrag stellt, ist verfassungsrechtlich unbedenklich, wenn der Betroffene auf diese gesetzliche Regelung hingewiesen wird. Diesem Erfordernis wird in aller Regel schon durch die in der ganz überwiegenden Anzahl der Fälle erforderliche Übersetzung der Vorschriften in eine dem Asylbewerber geläufige Sprache genügt werden, weil sich dabei allein aus Gründen der Praktikabilität eine sinngemäße, nicht strikt an juristischen Begrifflichkeiten orientierte Übertragung anbietet (BVerfG DVBl. 1994, 631, 633). Insoweit reicht es allerdings aus, dem Asylbewerber, sofern er des Lesens kundig ist, die erforderlichen Hinweise in schriftlicher Form zugänglich zu machen (BVerfG a.a.O.) und zu Beweis Zwecken den Empfang bestätigen zu lassen.

Ist der Hinweis über die Rechtsfolgen gem. § 20 Abs. 2 Satz 3 nicht möglich, beispielsweise, weil überhaupt keine Verständigung mit dem Asylsuchenden möglich ist, ist der Asylbewerber zu der Aufnahmeeinrichtung zu begleiten (§ 20 Abs. 2 Satz 4). Die Regelung des § 19 Abs. 4 bleibt von alledem unberührt.

Die künftige Verweisung in das Asylfolgeverfahren ist mit der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK; BGBl II 1953, 560 ff.) vereinbar. Wie auch das Asylverfahrensgesetz (z.B. § 13 Abs. 3 Satz 2) geht auch Art. 31 Abs. 1 GFK (§ 92 Abs. 4 AuslG) im Zusammenhang mit dem Bestrafungsverbot davon aus, dass Flüchtlinge sich unverzüglich bei den Behörden melden und Gründe darlegen, die ihre unrechtmäßige Einreise oder ihren unrechtmäßigen Aufenthalt rechtfertigen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 16. Juni 1987, NVwZ 1987, 1068; BayObIG, Beschluss vom 2. Oktober 1998, DÖV 1999, 119, 120 f.).

### **Zu Nummer 16**

Die Änderung in § 24 Abs. 2 dient der redaktionellen Anpassung an das Aufenthaltsgesetz, das die bisherigen Abschiebungshindernisse des § 53 AuslG nunmehr in § 60 Abs. 2 bis 7 AufenthG zusammenfasst.

### **Zu Nummer 17**

Nach § 26 Abs. 1 Nr. 1 AsylVfG – diese Regelung ist mit dem Gesetz zur Änderung ausländer- und asylverfahrensrechtlicher Vorschriften vom 29. Oktober 1997 (BGBl. I S. 2584, 2588) in das AsylVfG eingefügt worden – kann der Ehegatte eines Asylberechtigten nur dann (Familien-)Asyl erhalten, wenn „die Anerkennung des Ausländers als Asylberechtigter unanfechtbar ist“. Bei der seinerzeit erst im Vermittlungsverfahren eingefügten Ergänzung des Absatzes 1 wurde offensichtlich eine entsprechend notwendige Anpassung des Absatzes 2 übersehen, wonach auch für die minderjährigen ledigen Kinder eine Gewährung von (Familien-)Asyl nur bei unanfechtbarer Anerkennung des Stamberechtigten in Betracht kommt.

Die jetzige Ergänzung des Absatzes 2 schließt diese bisherige Regelungslücke und dient insoweit auch der Gleichbehandlung von Ehegatten und minderjährigen ledigen Kindern von Asylberechtigten. Ein sachlicher Grund für eine unterschiedliche Behandlung hinsichtlich der Unanfechtbarkeit der Anerkennung des Stamberechtigten ist nicht erkennbar und war zu keinem Zeitpunkt beabsichtigt. Auch das Bundesver-

waltungsgericht sieht in der bisherigen „verunglückten“ Fassung der Vorschrift eine „Regelungslücke“ des Gesetzgebers (Urteil vom 29. September 1998 – 9 C 31.97 -, NVwZ 1999, 196) und wendet bislang die Regelung des § 26 Abs. 1 Nr. 1 AsylVfG analog auch für minderjährige ledige Kinder an.

## **Zu Nummer 18**

Das Asylgrundrecht ist darauf gerichtet, demjenigen Aufnahme und Schutz zu gewähren, der sich in einer für ihn ausweglosen Lage befindet (BVerfGE 74, 51 [64]). Voraussetzung für die Asylrechtsgewährung ist daher grundsätzlich ein unmittelbarer Kausalzusammenhang zwischen drohender Verfolgung und Flucht (Reihenfolge: Verfolgung - Flucht - Zuflucht); BVerfG NVwZ 1987, 311 ff. Dieser Kausalzusammenhang ist regelmäßig unterbrochen in Fällen, in denen der Ausländer unverfolgt aus seinem Herkunftsland ausreist und erst durch selbstgeschaffene (subjektive) Nachfluchtgründe eine Verfolgung im Herkunftsland auslöst (z.B. herausgehobene exilpolitische Tätigkeit in der Bundesrepublik). Nach der bisherigen Fassung des § 28 AsylVfG wird ein Ausländer regelmäßig nicht als Asylberechtigter anerkannt, wenn er erst nach seiner Flucht Gründe aus eigenem Entschluss geschaffen hat, die eine Verfolgung auslösen. In diesen Fällen wird ihm aber bislang Abschiebungsschutz nach § 51 Abs. 1 AuslG („Kleines Asyl“) zuerkannt, da eine entsprechende Regelung für das Kleine Asyl fehlt.

Mit der Neuregelung in § 28 Abs. 2 AsylVfG wird künftig auch die Zuerkennung des sog. „Kleinen Asyls“ regelmäßig ausgeschlossen, wenn nach unanfechtbarer Ablehnung eines früheren Asylantrages ein Folgeverfahren auf selbstgeschaffene Nachfluchtgründe gestützt wird. Damit wird der bislang bestehende Anreiz genommen, nach unverfolgter Ausreise und abgeschlossenen Asylverfahren auf Grund neugeschaffener Nachfluchtgründe ein Asylverfahren zu betreiben, um damit zu einem dauerhaften Aufenthalt zu gelangen. Auch ist damit zu rechnen, dass durch diese Maßnahme die hohe Anzahl der beim Bundesamt anhängigen (Folge-)Verfahren langfristig reduziert wird.

Eine Schutzlücke entsteht für die Betroffenen auf Grund der Versagung des „Großen“ und „Kleinen“ Asyls nicht, da Art. 16a Abs. 1 GG und § 60 Abs. 1 AufenthG (früher § 51 Abs. 1 AuslG) nicht die alleinigen Rechtsgrundlagen für einen (Schutz-) Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet oder jedenfalls für ihren Schutz vor Abschiebung darstellen. Im Falle konkreter Gefahren kann der erforderliche Schutz im Rahmen der Prüfung von Abschiebungshindernissen durch das Bundesamt (§ 24 Abs. 2,

§ 30 Abs. 3 AsylVfG) gewährleistet werden, ohne den aufenthaltsrechtlichen Status zu verfestigen (vgl. Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 7. März 2000 - 43844/98; ebenso Beschluss des BVerfG – 2 BvR 1989/97 – vom 21. Juni 2000, DVBl. 2000, 1279, (1280), das in Fortsetzung der Rechtsprechung aus BVerfGE 60, 253, 299 f.) darauf hinweist, dass auch die Ausländerbehörde in diesen Fällen verpflichtet ist, eine Ermessensprüfung nach § 53 Abs. 6 Satz 1 AuslG nachzuholen. Auch aus Sicht der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) erscheint dies unbedenklich, da diese von den Vertragsstaaten nicht die (dauerhafte) Aufnahme von Ausländern verlangt, sondern lediglich - bei Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 33 Abs. 1 GFK - einen Abschiebungsschutz für die Dauer der Bedrohung garantiert.

Nach Satz 2 des § 28 Abs. 2 soll auch demjenigen Ausländer die Feststellung nach § 60 Abs. 1 AufenthG in der Regel versagt werden, der nach Stellung eines Asylgesuchs seinen Mitwirkungspflichten nach §§ 20 und 23 nicht nachkommt und einen späteren - als Folgeantrag zu behandelnden - Asylantrag auf Umstände im Sinne des § 28 Abs. 1 stützt, die er aus eigenem Entschluss nach Stellung des Asylgesuchs geschaffen hat.

### **Zu Nummer 19**

Eigene Asylgründe wird ein Kind, das im Bundesgebiet geboren oder unter 16-jährig ins Bundesgebiet eingereist ist und dessen Eltern im Asylverfahren bereits unanfechtbar abgelehnt worden sind, nur in absoluten Ausnahmefällen geltend machen können. Ergibt die Prüfung des Bundesamtes, dass ein solcher Ausnahmefall nicht vorliegt und der Asylantrag unbegründet ist, ist es sachgerecht, ihn aus Gründen der Verfahrensbeschleunigung als offensichtlich unbegründet zurückzuweisen.

Die übrigen Änderungen haben redaktionellen Charakter im Hinblick auf die geänderten Regelungen im Aufenthaltsgesetz.

### **Zu Nummer 20**

Die Änderungen in § 31 vollziehen die Änderungen im Aufenthaltsgesetz nach (der bisherige § 51 Abs. 1 AuslG wird in § 60 Abs. 1 AufenthG sowie der bisherige § 53 AuslG in § 60 Abs. 2 bis 7 AufenthG geregelt).

## **Zu Nummer 21**

Die Ergänzung des § 32 stellt sicher, dass auch im Falle des Verzichts das Bundesamt das Vorliegen der Voraussetzungen für die Aussetzung der Abschiebung in Bezug auf das Kind zeitnahe prüft.

## **Zu Nummer 22**

Die Änderungen in § 32a sind Folge der Umsetzung des Entwurfs einer Richtlinie des Rates über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und über Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbundenen Belastungen auf die Mitgliedstaaten (vgl. BR-Drs. 437/01 vom ....) in § 24 des Aufenthaltsgesetzes. Nach Art. 17 Abs. 1 des Richtlinienentwurfs ist der Zugang zum Asylverfahren für Personen, denen vorübergehender Schutz gewährt wird, jederzeit sicher zu stellen, was das Ruhen des Asylverfahrens nicht ausschließt.

Nach Art. 17 Abs. 2 des Richtlinienentwurfs sind nach Ablauf des vorübergehenden Schutzes noch nicht bearbeitete Asylanträge zu entscheiden.

Die Änderungen in § 32a tragen dem Rechnung.

## **Zu Nummer 23 bis 26**

Die Änderungen sind wegen der redaktionellen Anpassung an das Aufenthaltsgesetz erforderlich.

## **Zu Nummer 27**

Im Falle der Aussetzung einer Abschiebung in einen anderen Staat gemäß § 60 Abs. 7 AufenthG (früher § 53 Abs. 6 Satz 1 AuslG) kann von der Ausländerbehörde eine befristete Aufenthaltserlaubnis erteilt werden (§ 25 Abs. 3 Satz 1 AufenthG), es sei denn, die Ausreise in einen anderen Staat ist möglich und zumutbar (§ 25 Abs. 3 Satz 3 AufenthG).

Die im bisherigen § 41 AsylVfG getroffenen Verfahrensregelungen sind daher entbehrlich. Die Regelung kann im Ganzen aufgehoben werden.

An die Entscheidung des Bundesamtes über ein zielstaatsbezogenes Abschiebungshindernis ist die Ausländerbehörde gem. § 42 Satz 1 AsylVfG auch nach Abschluss eines Asylverfahrens gebunden. Dies gilt nicht in Fällen des § 42 Satz 2 AsylVfG.

Im Übrigen vergleiche Begründung zu § 72 Abs. 2 AufenthG.

### **Zu Nummer 28**

Die Änderungen sind wegen der redaktionellen Anpassung an das Aufenthaltsgesetz erforderlich.

### **Zu Nummer 29**

Die Änderungen sind wegen der redaktionellen Anpassung an das Aufenthaltsgesetz erforderlich. Wegen der Aufhebung des § 43a ist die Regelung des dortigen Absatzes 4 in den § 43 Abs. 3 aufzunehmen.

### **Zu Nummer 30**

Die Regelung des § 43a Abs. 4 wurde aus systematischen Gründen unmittelbar bei § 43 Abs. 3 angefügt. Das Bundesamt wird künftig nur noch über die Aussetzung der Abschiebung entscheiden in Fällen, in denen der Ausländer in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen verpflichtet ist und die gemeinsame Ausreise seiner Familie sichergestellt werden soll.

Im Übrigen ist der Regelungsbedarf entfallen. Die Erteilung eines Aufenthaltstitels während des Asylverfahrens ist abschließend in § 10 AufenthG geregelt.

Die Aufgabe der frühestmöglichen Beschaffung von Heimreisedokumenten für Ausländer, die in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen verpflichtet sind, obliegt nach der bisherigen Konzeption des § 43b AsylVfG dem Bundesministerium des Innern oder einer von ihm bestimmten Stelle. Diese Aufgabe wurde bislang für insgesamt 13 sog. Problemstaaten – auch auf Bitten der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK – Beschluss vom 21. November 1997 und 24. November 2000) - von der Bundesgrenzschutzdirektion im Wege der Amtshilfe

wahrgenommen, da es sich insoweit um notwendige Voraussetzungen für aufenthaltsbeendende Maßnahmen handelt (vgl. § 63 Abs. 4 AuslG, jetzt § 71 Abs. 3 AufenthG).

Entsprechend der Regelungen des § 74 Abs. 1 Nr. 7 i. V. m. § 96 Satz 1 Nr. 9 AufenthG wird künftig das Bundesamt die Beschaffung von Heimreisedokumenten einzelner Staaten, die durch eine Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates bestimmt werden, als eigene Aufgabe wahrnehmen. Das Fehlen entsprechender Heimreisedokumente kann am frühesten durch die zuständige Außenstelle des Bundesamtes festgestellt werden.

### **Zu Nummer 31 bis 33**

Die Änderungen sind, bis auf die Aufhebung der Regelung des § 50 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 (Wegfall des Bundesbeauftragten), wegen der redaktionellen Anpassung an das Aufenthaltsgesetz erforderlich.

### **Zu Nummer 34**

Die Zwischenüberschrift des Vierten Abschnitts musste neugefasst werden, weil die bisherigen Regelungen im Zweiten Unterabschnitt des Vierten Abschnitts (§§ 68 bis 70 AsylVfG) aus systematischen Gründen vollständig in das Aufenthaltsgesetz übernommen worden sind und der Zweite Unterabschnitt aufgehoben worden ist (Nr. 40).

### **Zu Nummer 35**

Die Änderungen in § 55 Abs. 2 sind wegen der redaktionellen Anpassung an das Aufenthaltsgesetz erforderlich. Durch den Wegfall der Duldungsfiktion des § 69 Abs. 2 AuslG ist der bisherige Verweis entbehrlich.

### **Zu Nummer 36**

Die Änderung ist wegen der redaktionellen Anpassung an das Aufenthaltsgesetz erforderlich.

### **Zu Nummer 37**

Die Änderung des § 61 berücksichtigt die Wartezeit-Regelung des § 3 der Arbeitsgenehmigungsverordnung und macht den Arbeitsmarktzugang von der Zustimmung der Bundesanstalt für Arbeit abhängig.

### **Zu Nummer 38 und 39**

Die Änderungen sind wegen der redaktionellen Anpassung an das Aufenthaltsgesetz erforderlich.

### **Zu Nummer 40**

Die bisherigen Regelungen im Zweiten Unterabschnitt des Vierten Abschnitts (§§ 68 bis 70 AsylVfG) werden aus systematischen Gründen vollständig in das Aufenthaltsgesetz übernommen (§ 25 Abs. 1 und 2 sowie § 51 Abs. 7 AufenthG).

### **Zu Nummer 41**

#### **zu a)**

Die Ergänzung des § 71 stellt sicher, dass der Asylantrag eines Kindes, dessen gesetzlicher Vertreter eine Verzichtserklärung gemäß § 14a Abs. 3 abgegeben hatte, als Asylfolgeantrag behandelt wird.

#### **zu b)**

Darüber hinaus wird mit der Änderung die Einschränkung der Folgeantragstellung für Personen, die als Bürgerkriegsflüchtlinge aufgenommen wurden, aufgehoben (vgl. zu Nummer 9).

#### **zu c)**

Bei der Entscheidung über aufenthaltsbeendende Maßnahmen differenziert § 71 hinsichtlich der Notwendigkeit des Erlasses einer Abschiebungsandrohung oder -anordnung zwischen Asylfolgeanträgen, die innerhalb von zwei Jahren, nachdem eine nach Stellung des früheren Asylantrages oder eines früheren Asylfolgeantrages

ergangene Abschiebungsandrohung vollziehbar geworden ist, gestellt werden, und solchen Folgeanträgen, die nach Ablauf von zwei Jahren gestellt werden.

Für eine solche temporäre Differenzierung besteht letztlich kein Regelungsbedürfnis, da nur der vollziehbar ausreisepflichtige Folgeantragsteller von der Abschiebung bedroht ist, bei dem der Folgeantrag nicht zur Durchführung eines weiteren Verfahrens führt (§ 71 Abs. 5 Satz 1). Darüber hinaus darf die Abschiebung nach Satz 2 grundsätzlich erst vollzogen werden, wenn das Bundesamt der zuständigen Ausländerbehörde mitteilt, dass die für die Durchführung eines Folgeverfahrens maßgeblichen Voraussetzungen des § 51 Abs. 1 bis 3 des Verwaltungsverfahrensgesetzes nicht vorliegen.

Mit der vorgesehenen Streichung der Zwei-Jahresfrist entfällt daher künftig der verfahrensverzögernde, weil lediglich wiederholende Erlass von erneuten Abschiebungsandrohungen bzw. -anordnungen in allen Fallkonstellationen, bei denen ohnehin kein Folgeverfahren durchgeführt wird.

**zu d)**

Die Änderung ist wegen der redaktionellen Anpassung an das Aufenthaltsgesetz erforderlich.

**Zu Nummer 42**

**zu a), b) und d)**

Die Änderungen sind wegen der redaktionellen Anpassung an das Aufenthaltsgesetz erforderlich.

**zu c)**

Durch die Einführung einer obligatorischen Überprüfungspflicht wird erreicht, dass die Vorschriften über den Widerruf und die Rücknahme, die in der Praxis bislang weitgehend leergelaufen sind, an Bedeutung gewinnen. Spätestens nach Ablauf von drei Jahren ist vom Bundesamt zu prüfen, ob die ursprünglichen Anerkennungsvoraussetzungen nachträglich weggefallen oder zu Unrecht angenommen worden sind. Diese Überprüfungen sollen generell, anhand der aktuellen Länderberichte des Auswärtigen Amtes erfolgen. Ergibt sich hieraus eine neue Situation, ist das Bundesamt gehalten, die entsprechenden Anerkennungsentscheidungen auf der Grundlage der neuen Länderberichte erneut zu überprüfen. Die Ergebnisse der Prüfung sind der Ausländerbehörde mitzuteilen, damit diese über den Aufenthaltstitel befinden kann. Danach steht die Widerruf- und Rücknahmeentscheidung nach Absatz 1 und 2 im Ermessen des Bundesamtes.

### **Zu Nummer 43**

Nach § 76 Abs. 1 AsylVfG geltender Fassung soll in der Regel die Kammer Asylrechtsstreitigkeiten einem Einzelrichter übertragen, wenn nicht die Sache besondere Schwierigkeiten tatsächlicher oder rechtlicher Art aufweist oder die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat. In Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes entscheidet gem. § 76 Abs. 4 AsylVfG ohnehin ein Einzelrichter.

Mit der nunmehr vorgesehenen obligatorischen Einführung des Einzelrichters auch in Hauptsacheverfahren erster Instanz wird die Justiz entlastet und Gerichtsverfahren werden im Ganzen beschleunigt.

### **Zu Nummer 44**

Die Übergangsvorschrift gewährleistet, dass für die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes anhängigen Gerichtsverfahren, an denen der Bundesbeauftragte für Asylanfragen beteiligt ist, von diesem beendet werden können. Durch die insoweit gem. § 6 Abs. 4 AsylVfG weiterhin bestehende Weisungsgebundenheit des Bundesbeauftragten, die auch die Klaglosstellung mitumfasst, kann das Bundesministerium des Innern mittelbar auch die Dauer der Prozessabwicklung steuern.

### **Zu Nummer 45**

Mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes vom 2. März 1999 - 2 BvF 1/94 - ist klargestellt, dass die Einzelermächtigung eines oder mehrerer Bundesminister zum Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften im Bereich der landeseigenen oder der Auftragsverwaltung im Sinne der Art. 84 Abs. 2 und 85 Abs. 2 Satz 1 GG entsprechend dem Wortlaut der Verfassungsnormen entfällt und allgemeine Verwaltungsvorschriften künftig ausschließlich von der Bundesregierung als Kollegium mit Zustimmung des Bundesrates erlassen werden können. Die Regelung des § 90 ist daher aufzuheben.

### **Zu Nummer 46**

Die Sammeländerungen sind jeweils wegen der redaktionellen Anpassung an das Aufenthaltsgesetz erforderlich.

## **Zu Nummer 47**

Die Sammeländerungen sind jeweils wegen der redaktionellen Anpassung an das Aufenthaltsgesetz erforderlich.

## **Zu Artikel 4**

Die Neuregelungen im Aufenthaltsgesetz (Artikel 1) führen zwangsläufig auch zum Anpassungsbedarf des AZR-Gesetzes vom 02. September 1994. Insbesondere die Neustrukturierung der Aufenthaltstitel führt zu Folgeänderungen in diesem Gesetz. Weitere Änderungen sind zurückzuführen auf die überfällige Anpassung des bereichsspezifischen Datenschutzrechts an die Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (DSRL - ABl. EG L Nr. 281 vom 23. November 1995, S. 31 ff.). Zu berücksichtigen sind auch Änderungen wegen der Anpassung des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG).

Darüber hinaus wird künftig das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zuständige Registerbehörde. Infolge der Zentralisierung von Aufgaben dient die Führung des ausländerrechtlich relevanten Datenbestandes beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge der Effizienzsteigerung bei deren Wahrnehmung.

Weiterhin sollen die Träger der Sozialhilfe und die für die Gewährung von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zuständigen Stellen neben den Grunddaten weitere Daten aus dem AZR erhalten, um die Anspruchsberechtigung vor Leistungsgewährung prüfen zu können und Personen in Anspruch zu nehmen, die Verpflichtungserklärungen abgegeben haben. In der Visadatei sollen künftig nicht nur Visaanträge, sondern auch Visaentscheidungen gespeichert werden, um sofort feststellen zu können, ob eine Person mit Visum eingereist ist.

## **Zu Nummer 1**

Die Ergänzungen des Inhaltsverzeichnisses folgen aus den Änderungen der Zwischenüberschriften des Abschnitts 3 in Kapitel 2, des Unterabschnitts 2 in Kapitel 2, Abschnitt 3, und der Überschriften der §§ 26 und 32 sowie der Einfügung des neuen § 18a.

## **Zu Nummer 2**

Die Aufgaben der Registerbehörde werden vom Bundesverwaltungsamt an das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge übertragen. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge erhält eine Bündelungsfunktion für die Aufgaben des Bundes im Bereich der Zuwanderung und Integration. Alle Bundeszuständigkeiten in diesem Bereich sollen künftig in einer Behörde liegen. Zu den Koordinierungsaufgaben dieser neuen Behörde gehören auch das Sammeln und Auswerten von Daten. Da diese Auswertungen in der Regel auf Daten des Ausländerzentralregisters beruhen, werden diese Aufgaben durch die Zuständigkeit für die Registerbehörde des AZR erleichtert. Die Informationstechnik, über die das AZR betrieben wird, verbleibt dagegen im Bundesverwaltungsamt. Eine Verlagerung ist untunlich, da über diese Informationstechnik zugleich andere Verfahren im Bundesverwaltungsamt abgewickelt werden. Ein Neuaufbau einer Informationstechnik für das AZR im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge ist kurzfristig nicht möglich und aus finanziellen Gründen nicht vertretbar.

## **Zu Nummer 3**

### **zu a) und b)**

Die Änderungen beruhen auf der Neustrukturierung der Aufenthaltstitel im Aufenthaltsgesetz (Artikel 1).

### **zu c)**

Die Umformulierung beruht auf den neuen Vorschriften des Aufenthaltsgesetzes (Artikel 1) zur Erteilung eines Aufenthaltstitels, die nicht mehr - wie das Ausländergesetz - von Regelversagungsgründen ausgehen, sondern allgemeine Erteilungsvoraussetzungen vorsehen.

### **zu d)**

Durch das Verbrechensbekämpfungsgesetz vom 28. Oktober 1994 (BGBl. I S. 3185) wurde § 92 Absatz 1 des Ausländergesetzes verändert. Das AZR-Gesetz hat die Veränderung bislang nicht nachvollzogen, der Verweis auf § 92 Absatz 1 Nr. 8 des Ausländergesetzes ging ins Leere. Durch den Verweis auf § 93 Abs. 1 Nr. 7 des Aufenthaltsgesetzes wird die Vorschrift an die Neuregelungen des Aufenthaltsgesetzes angepasst.

#### **zu e)**

Ausländer, die wegen unerlaubter Einreise, wegen Täuschungshandlungen im Zusammenhang mit der Erteilung von Aufenthaltstiteln oder Einschleusen von Ausländern verurteilt sind, sollen nicht erneut nach Deutschland einreisen dürfen. Die Speicherung dieser Verurteilungen dient dazu, visaerteilende Stellen vor Visaerteilung im Rahmen der AZR-Abfrage über diese Verurteilungen in Kenntnis zu setzen. Mit der Speicherung dieses Sachverhalts wird ein wichtiges Element einer Warndatei realisiert. Insoweit bestehen keine Bedenken hinsichtlich des Eingriffs in das informationelle Selbstbestimmungsrecht.

#### **Zu Nummer 4**

##### **zu a)**

Das Gesetz über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge vom 22. Juli 1980 (BGBl. I S. 1057) tritt durch Artikel 15 Nr. 3 außer Kraft. Dem trägt die Streichung Rechnung.

##### **zu b)**

Die Einfügung der Ziffer 11 beruht auf der Anfügung der neuen Nummer 11 in § 2 Abs. 2.

#### **Zu Nummer 5**

Mit der Einführung des Begriffs „Dritten, an den Daten übermittelt worden sind“ wird Artikel 2 Buchst. g der EG-Datenschutzrichtlinie umgesetzt. Der Begriff des „Empfängers“ kann in diesem Zusammenhang nicht mehr verwendet werden, da dieser nunmehr neben dem Dritten auch den Betroffenen und diejenigen Personen und Stellen, die im Geltungsbereich des Bundesdatenschutzgesetzes personenbezogene Daten im Auftrag verarbeiten oder nutzen, und die verschiedenen Organisationseinheiten innerhalb einer speichernden Stelle umfasst.

## **Zu Nummer 6**

Die Vorschrift regelt eine Übermittlungspflicht der Staatsanwaltschaft für den in § 2 Abs. 2 Nr. 11 vorgesehenen Speichersachverhalt.

## **Zu Nummer 7**

Der Begriff entspricht der Terminologie der EG-Datenschutzrichtlinie.

## **Zu Nummer 8**

### **zu a)**

Im Verkehr mit der Registerbehörde ist die AZR-Nummer unbestritten das eindeutige Identifizierungskriterium. Übermittlungersuchen müssen deshalb, soweit vorhanden, immer unter Angabe der AZR-Nummer erfolgen. Die verfügbaren Grundpersonalien des Betroffenen sind nur dann anzugeben, wenn die AZR-Nummer der ersuchenden Stelle nicht bekannt ist.

### **zu b)**

Bestehen bei einem Übermittlungersuchen Zweifel an der Identität des Betroffenen und erfolgt eine Identifizierung durch die ersuchende Stelle auf der Grundlage der nach § 10 Abs. 3 Satz 1 von der Registerbehörde übermittelten Daten ähnlicher Personen, bedeutet das Fehlen der AZR-Nummer für diejenigen Stellen, die nicht über einen on-line-Anschluss verfügen und deshalb Daten nicht im automatisierten Verfahren abrufen und im Wege der Direkteingabe übermitteln können, ebenso wie für die Registerbehörde eine erhebliche Verwaltungschwierigkeit. Die Registerbehörde soll deshalb berechtigt sein, zusammen mit den Daten ähnlicher Personen auch jeweils die zu den Daten gehörende AZR-Nummer zu übermitteln. Mit der AZR-Nummer kann die ersuchende Stelle dann ihrerseits der Registerbehörde nach der Identifizierung genau angeben, wer der Betroffene ist.

## **Zu Nummer 9**

Die Änderung beruht auf der Neustrukturierung der Aufenthaltstitel im Aufenthaltsgesetz (Artikel 1)

## **Zu Nummer 10**

Wirksame polizeiliche Kontrollen zur Bekämpfung des illegalen Aufenthalts von Ausländern in Deutschland setzen eine bessere Ausschöpfung vorhandener Informationsmöglichkeiten voraus. Die vorgesehenen Änderungen soll die Vollzugspolizei in die Lage versetzen, bei allgemeinen Personenkontrollen nicht nur die Personalien, sondern durch Übermittlung der im AZR gespeicherten Daten zum Aufenthaltsstatus, zu aufenthaltsrechtlichen Maßnahmen und zum Asylverfahren festzustellen, ob sich die kontrollierte Person legal in Deutschland aufhält oder Anhaltspunkte für einen illegalen Aufenthalt vorliegen.

## **Zu Nummer 11**

Die Träger der Sozialhilfe und die für die Gewährung von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zuständigen Stellen sollen im größeren Umfang Daten aus dem Ausländerzentralregister erhalten, um überprüfen zu können, ob der Leistungsempfänger zum Empfang der Leistungen berechtigt ist oder in rechtsmissbräuchlicher Weise Leistungen in Anspruch nimmt. Für die genannten Stellen ist die Kenntnis der in Nummern 1 bis 3 bezeichneten Daten notwendig, um diese Überprüfung durchführen zu können.

## **Zu Nummer 12**

Die Änderung beruht auf der Neustrukturierung der Aufenthaltstitel im Aufenthaltsgesetz (Artikel 1)

## **Zu Nummer 13**

**zu a)**

**zu aa)**

Die vorgesehene Ergänzung soll es den Trägern der Sozialhilfe und den für die Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes zuständigen Stellen ermöglichen, die zur Prüfung der Anspruchsberechtigung und zur Verhinderung rechtswidriger

Inanspruchnahme von Leistungen erforderlichen Daten im automatisierten Verfahren zu erhalten, sofern die genannten Stellen die Voraussetzungen für eine Zulassung zu diesem Verfahren erfüllen.

#### **zu bb) und cc)**

Die Änderungen folgen aus der Einfügung der Sozialbehörden (Nr. 8) in den Kreis der Behörden, die zum automatisierten Abrufverfahren zugelassen werden können.

#### **zu b)**

Die Änderung folgt aus der Einfügung der Sozialbehörden (Nummer 8) in Absatz 1.

#### **Zu Nummer 14**

Die Änderung ist notwendig, da in der Übermittlungsvorschrift des § 26 der Begriff „zwischenstaatliche Stellen“ durch „über - und zwischenstaatliche Stellen“ ersetzt wird.

#### **Zu Nummer 15**

Die Neufassung der Vorschrift trägt zur Vereinheitlichung der datenschutzrechtlichen Vorschriften in der sog. 1. Säule der EU nach dem Amsterdamer Vertrag bei. Für eine eigenständige Regelung im AZR-Gesetz besteht kein Bedürfnis mehr, da die §§ 4b und 4c Bundesdatenschutzgesetz angemessene Abwägungsklauseln enthalten, die insbesondere auch die schutzbedürftigen Interessen des betroffenen Ausländers berücksichtigen. Hinzu kommt, dass für die Regelung in der Vergangenheit kaum praktisches Bedürfnis bestand. Es ging vor allem um Anfragen ausländischer Staaten um statistische Angaben und um Auskünfte zum Verbleib bestimmter Personen. Die Maßgabe, dass das Einvernehmen der datenübermittelnden Stellen, in der Regel der zuständigen Ausländerbehörde, einzuholen ist, entspricht der bestehenden Praxis. Mit der Regelung soll der Verantwortungsteilung zwischen der für die Führung der Zentraldatei zuständigen Stelle und der übermittelnden bzw. dateneingebenden Stelle Rechnung getragen werden. Diese Beteiligung gewährleistet, dass in die Entscheidung über die grenzüberschreitende Übermittlung die individuellen Belange des betroffenen Ausländers einfließen können. Die zuständigen Ausländer-

behörden etwa verfügen über die erforderlichen Informationen und können sich gegebenenfalls an den Betroffenen wenden.

## **Zu Nummer 16**

Der neue Begriff entspricht der Terminologie der EG-Datenschutzrichtlinie.

## **Zu Nummer 17**

### **zu a)**

Zur Bekämpfung des illegalen Aufenthalts von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland ist es notwendig, die Rechtmäßigkeit des Aufenthalts schnell und zuverlässig feststellen zu können. Der Visadatei müssen sich deshalb nicht nur Daten über die Antragstellung, sondern auch darüber entnehmen lassen, ob ein beantragtes Visum erteilt oder abgelehnt worden ist (Nummern 5 bis 7). Auf diese Weise ist bei polizeilichen Kontrollen die Feststellung möglich, ob ein Ausländer ein gefälschtes Visum vorweist. Insbesondere die Speicherung der Nummer eines Visums kann das Erkennen einer Fälschung erleichtern (Nummer 7). Zur Vermeidung von Missverständnissen wird in Abgrenzung dazu das Geschäftszeichen der Registerbehörde von VISA-Nummer in Visadatei-Nummer umbenannt. Auch für das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge ist es für Entscheidungen in Asylverfahren wichtig zu wissen, ob ein Asylbewerber mit Visum eingereist ist.

Bei Erteilung eines Visums soll künftig auch gespeichert werden, ob sich eine dritte Person nach § 68 Abs. 1 oder § 66 Abs. 2 AufenthG verpflichtet hat, gegebenenfalls die Kosten für den Lebensunterhalt eines Ausländers und dessen Ausreise zu tragen. Die aus diesem Anlass künftig von den visaerteilenden Stellen zu übermittelnden Angaben sollen es den Trägern der Sozialhilfe und den für die Gewährung von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zuständigen Stellen erleichtern, falls erforderlich Erstattungsansprüche gegen den Dritten geltend zu machen, der die Verpflichtungserklärung abgegeben hat. In der Visadatei gespeichert wird die Abgabe von Verpflichtungserklärungen eines Dritten nach § 68 Abs. 1 oder § 66 Abs. 2 AufenthG mit einem Hinweis, dem Datum der Verpflichtungserklärung und der Bezeichnung der Stelle, bei der sie vorliegt. Damit ist zugleich klargestellt, dass weitere Daten zu den Verpflichtungserklärungen, wie z. B. Einzelheiten zu Art und Umfang der Verpflichtung und zur Person, die sich verpflichtet hat, nicht gespeichert werden dürfen. Diese Daten sind über die zuständige Ausländerbehörde in Erfahrung zu

bringen, die sich dem Datensatz des Ausländers entnehmen lässt. Die Speicherung weiterer personenbezogener Daten verbietet sich schon deshalb, weil Verpflichtungserklärungen oftmals von Deutschen abgegeben werden, deren Daten im AZR und in der Visadatei keine Aufnahme finden. Für den Fall, dass die Verpflichtungserklärung gegenüber einer Auslandsvertretung abgegeben wird, bleibt deren Verpflichtung, nach § 68 Abs. 3 AufenthG die zuständige Ausländerbehörde unverzüglich über die Verpflichtung nach § 68 Abs. 1 S. 1 AufenthG zu unterrichten, unberührt.

Illegale Einreisen und die international organisierte Schleusungskriminalität stellen eine wachsende Bedrohung für die innere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und der Vertragsstaaten des Schengener Übereinkommens von 1990 dar. Der Hinweis auf die Vorlage ge- oder verfälschter Dokumente( Nummer 9) ist notwendig, um zu verhindern, dass Personen, die mit diesen Dokumenten vergeblich versucht haben, bei einer deutschen Auslandsvertretung oder einer anderen für die Visaerteilung zuständigen Stelle ein Visum zu erschleichen, später eine andere visaerteilende Stelle aufsuchen, um dort erneut zu versuchen, sich unter Vorlage ge- oder verfälschter Dokumente ein Visum erschleichen. Mit der Speicherung dieses Sachverhalts wird ein weiteres wichtiges Element einer Warndatei realisiert. Insoweit bestehen keine Bedenken hinsichtlich des Eingriffs in das informationelle Selbstbestimmungsrecht.

#### **zu b)**

Die ersatzlose Streichung von Absatz 3 folgt aus der Neufassung des Absatzes 1. Diese Vorschrift erfasst jetzt auch die für die Entscheidung über Anträge auf Erteilung von Ausnahmevisa zuständigen Stellen und deren Entscheidungen.

#### **Zu Nummer 18**

Die Neufassung folgt aus der Änderung des § 29 Abs. 1. Darüber hinaus sind nunmehr auch Ausländerbehörden in den Kreis der übermittelnden Stellen aufgenommen worden. Diese entscheiden über die Verlängerung eines Visums. Da die Geltungsdauer eines Visums im Register gespeichert wird, würde in Fällen, in denen ein Ausländer sein Visum bei einer Ausländerbehörde verlängern lässt und er sich damit weiterhin rechtmäßig im Bundesgebiet aufhält, eine Auskunft aus der Visadatei den fälschlichen Eindruck erwecken, der Ausländer halte sich wegen Ablaufs der Gültigkeit des Visums illegal in Deutschland auf.

## **Zu Nummer 19**

**zu a)**

**zu aa)**

Im Verkehr mit der Registerbehörde ist bzgl. der Visdatei die VISA-Nummer (künftig: Visdatei-Nummer) unbestritten das eindeutige Identifizierungskriterium. Übermittlungsersuchen müssen deshalb, soweit vorhanden, immer unter Angabe der Visdatei-Nummer erfolgen. Die verfügbaren Grundpersonalien des Betroffenen sind nur anzugeben, wenn die Visdatei-Nummer der ersuchenden Stelle nicht bekannt ist.

**zu bb)**

Das Fehlen der VISA-Nummer bedeutet vor allem für diejenigen Stellen, die nicht über einen on-line-Anschluss verfügen und deshalb Daten nicht im automatisierten Verfahren abrufen und übermitteln können, ebenso wie für die Registerbehörde eine erhebliche Verwaltungschwierigkeit. Die Änderung ermöglicht es der Registerbehörde, im Rahmen des Ähnlichenservice an die ersuchende öffentliche Stelle auch die Visdateinummer (bisher VISA-Nummer) zu übermitteln. Mit der Visdateinummer kann die ersuchende Stelle ihrerseits der Registerbehörde nach der Identifizierung genau angeben, wer der Betroffene ist.

**zu b)**

Durch die Änderung des Begriffs „VISA-Nummer“ in „Visdatei-Nummer“ (vgl. Nr. 17 a)

## **Zu Nummer 20**

**zu a)**

Der neue Begriff entspricht der Terminologie der EG-Datenschutzrichtlinie.

### **zu b) aa)**

Die Notwendigkeit einer verstärkten und gezielten Bekämpfung des illegalen Aufenthalts von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland setzt wirksamere Kontrollen voraus. Erforderlich ist, auch den Polizeivollzugsbehörden den Zugriff auf die Daten aus der Visadatei zu eröffnen. Die Änderung ermöglicht, dass nicht nur wie bisher das Bundeskriminalamt und die Landeskriminalämter, sondern auch die sonstigen Polizeivollzugsbehörden des Bundes und der Länder in der Lage sind, auf Ersuchen die benötigten Daten zu erhalten. Zugleich erhalten nunmehr auch die Ausländerbehörden die für sie erforderlichen Daten aus der Visadatei. Da Ausländerbehörden über die Verlängerung von Visa zu entscheiden haben, müssen sie durch Abfrage der Visadatei feststellen, ob ein ihnen zur Verlängerung vorgelegtes Visum einer deutschen Auslandsvertretung echt ist. Im Falle der Verlängerung müssen sie ebenfalls auf die Daten der Visadatei zugreifen können, da sie ihre Entscheidung dem bereits zu diesem Visum bestehenden Datensatz zuspeichern müssen. Für die Identifizierung des Betroffenen müssen ihnen zunächst einmal diese Daten übermittelt werden. Um erforderlichenfalls Ansprüche auf Erstattung entstandener Kosten geltend machen zu können, müssen die Träger der Sozialhilfe und die für die Gewährung von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zuständigen Stellen nach Nummer 7 die Möglichkeit erhalten, durch Abfrage der Visadatei festzustellen, ob sich eine dritte Person, deren Daten über die Ausländerbehörde in Erfahrung zu bringen sind, durch Abgabe einer entsprechenden Erklärung nach § 68 Abs. 1 oder § 66 Abs. 2 AufenthG verpflichtet hat, gegebenenfalls die Kosten für den Lebensunterhalt eines Ausländers oder dessen Ausreise zu tragen.

### **zu b) bb) und cc)**

Die Änderungen folgen aus der Einfügung der neuen Nummern 5, 6 und 7

### **Zu Nummer 21**

Die Änderungen beruhen auf Artikel 12, Buchstabe a 1. Spiegelstrich der EG-Datenschutzrichtlinie. Der Umfang des Auskunftsrechts wird um die Information über Empfänger oder Kategorien von Empfängern erweitert.

## **Zu Nummer 22**

Die Änderungen beruhen auf der Umbenennung des Bundesamts für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge in Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

## **Zu Artikel 5**

Artikel 5 enthält die Änderungen des Staatsangehörigkeitsgesetzes (StAG), die sich aus der systematischen Eingliederung der Einbürgerungsvorschriften des bisherigen Ausländergesetzes (AuslG) und der Anpassung an die Begrifflichkeit des neuen Aufenthaltsrechts ergeben. Der Regelungsgehalt der Einbürgerungsvorschriften des bisherigen AuslG bleibt im Wesentlichen bestehen. Im Übrigen enthält Artikel 5 redaktionelle Anpassungen, die sich aus der Streichung überholter, noch aus der Entstehungszeit des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes vom 22. Juli 1913 herrührender Begriffe ergeben. Damit soll einem Gesetzesvorhaben nicht vorgegriffen werden, das die mit dem Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts vom 15. Juli 1999 (BGBl. I S. 1618) eingeleitete Modernisierung durch Zusammenfassung der derzeit noch in verschiedenen Gesetzen geregelten Einbürgerungsvorschriften fortführt.

## **Zu Nummer 1 bis 3**

Redaktionelle Bereinigung durch Streichung der gegenstandslos gewordenen auf das Reich bezogenen Begriffe („Bundesstaat“ und „unmittelbare Reichsangehörigkeit“). Mit der Aufhebung der Gliederung in Abschnitte entfällt die obsolet gewordene Abschnittsüberschrift „unmittelbare Reichsangehörigkeit“, ohne dass die Reihenfolge der Paragraphen beeinträchtigt wird. Mit Streichung der einzigen Paragraphenüberschrift in § 5 wird zum generellen Verzicht auf Paragraphenüberschriften im Staatsangehörigkeitsgesetz zurückgekehrt.

## **Zu Nummer 4**

In § 4 Abs. 2 erfolgt eine redaktionelle Bereinigung überholter Begriffe. In § 4 Absatz 3 wird der als Voraussetzung für den ius soli-Erwerb schon bisher geforderte verfestigte Aufenthaltsstatus an das neue System der Aufenthaltstitel des Aufenthaltsgesetzes angepasst. Bislang musste ein Elternteil neben einem achtjährigen rechtmäßigen gewöhnlichen Aufenthalt im Besitz einer Aufenthaltsberechtigung oder seit drei Jahren im Besitz einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis sein, damit das Kind mit der Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit erwirbt. Diese Funktion einer Sicherstellung eines verfestigten Aufenthalts wird nunmehr durch die Niederlassungserlaubnis übernommen. Ferner werden die Regelungen für Unionsbürger und ihre

Familienangehörigen sowie nach dem Freizügigkeitsgesetz/EU gleichgestellte Personen berücksichtigt.

### **Zu Nummer 5**

Neben einer rein redaktionellen Anpassung (Streichung überholter Begriffe und Regelungen und Umstellung von Verweisungen) sieht Nummer 5 die Aufnahme einer Ermessensregelung in § 8 Abs. 2 vor, die aus Gründen des öffentlichen Interesses oder zur Vermeidung einer unbilligen Härte den Behörden ein Absehen von einzelnen Einbürgerungsvoraussetzungen erlaubt. Im Hinblick auf die bisher in §§ 85 ff. AuslG geregelte und nun in §§ 10 ff. StAG übernommene Anspruchseinbürgerung mit ihren speziellen Voraussetzungen ist auch bei der Ermessenseinbürgerung eine Ausnahmeregelung erforderlich. Damit können Härten vermieden werden, die dadurch entstehen, dass etwa die ausländische Ehefrau aufgrund einer zur Durchführung eines Entlassungsverfahrens erteilten Einbürgerungszusicherung aus ihrer bisherigen Staatsangehörigkeit ausgeschieden ist, nun aber ihrer Einbürgerung - auch bei unverschuldet eingetretener Arbeitslosigkeit ihres deutschen Ehegatten - mangelnde Unterhaltsfähigkeit entgegensteht und sie dadurch staatenlos geworden ist.

### **Zu Nummer 6**

Verweisung auf eine ins Staatsangehörigkeitsgesetz übernommene Regelung des Ausländergesetzes.

### **Zu Nummer 7**

Mit Nummer 7 werden die Vorschriften des siebten Abschnitts des bisherigen Ausländergesetzes über einen Einbürgerungsanspruch für Ausländer mit längerem Aufenthalt im Bundesgebiet in das Staatsangehörigkeitsgesetz eingegliedert. Die bisherigen Vorschriften im Ausländergesetz über die Einbürgerungsgebühr und das Verwaltungsverfahren werden dabei angesichts entsprechender Regelungen in den §§ 37 und 38 StAG entbehrlich.

Der Einbürgerungsanspruch nach § 10 Abs. 1 Nr. 2 setzt den Besitz einer Niederlassungserlaubnis oder einer Aufenthaltserlaubnis voraus. Der Ausschluss von bestimmten, nach der neuen Systematik des Aufenthaltsgesetzes als Aufenthaltser-

laubnis erteilten Titeln dient dazu, den Kreis der nach der bisherigen Regelung in § 85 AuslG Anspruchsberechtigten beizubehalten. Aufenthaltsbewilligung und Aufenthaltsbefugnis reichen bisher für einen Einbürgerungsanspruch nicht aus. Die Regelung berücksichtigt ferner den besonderen Aufenthaltsstatus von Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen sowie von nach dem Freizügigkeitsgesetz/EU gleichgestellten Personen. § 10 Abs. 3 verkürzt die Zeit des für das Entstehen eines Einbürgerungsanspruchs geforderten Mindestaufenthalts von acht auf sieben Jahre, wenn der Ausländer erfolgreich an einem Integrationskurs teilgenommen hat. Dies ist ein statusrechtlicher Anreiz für entsprechende Integrationsbemühungen. Die bisherigen Regelungen zum Verzicht auf die Loyalitätserklärung bei unter 16jährigen (§ 85 Abs. 2 Satz 2 AuslG) und zu Ausnahmen von der Unterhaltspflicht (§ 85 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 AuslG) sind vollinhaltlich in § 10 Abs. 1 Satz 2 und 3 übernommen.

In § 11 Nr. 3 wird eine Verweisung ersetzt und in § 12 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 die Regelung an die Systematik des Aufenthaltsgesetzes angepasst. § 12a übernimmt die bisherige Regelung in § 88 AuslG. § 12b ersetzt den bisherigen § 89 AuslG und übernimmt die bereits beim ius soli-Erwerb praktizierten Regelungen in Nr. 4.3.1.3 der mit Zustimmung des Bundesrates erlassenen Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Staatsangehörigkeitsrecht.

### **Zu Nummer 8 bis 12**

Streichung überholter Begriffe und Aufhebung obsoleter Regelungen.

### **Zu Nummer 13**

Nummer 13 enthält eine notwendige rechtliche Anpassung. Da z.B. weibliche Mehrstaater in fremden Streitkräften dienen können, ohne jedoch nach deutschem Wehrrecht wehrpflichtig zu sein, wird mit der Änderung dem Umstand Rechnung getragen, dass eine Genehmigung nach § 8 des Wehrpflichtgesetzes für sie nicht möglich und stattdessen eine Zustimmung der Staatsangehörigkeitsbehörde einzuholen ist.

### **Zu Nummer 14**

Nummer 14 enthält die Ersetzung einer Verweisung.

### **Zu Nummer 15**

Nummer 15 verweist wie bisher auf die ausländerrechtlichen Vorschriften zur Handlungsfähigkeit Minderjähriger und zur Mitwirkungspflicht des Ausländers, ergänzt um die allgemeine Ermächtigungsgrundlage für Ordnungsverfügungen (§ 46 AufenthG).

### **Zu Nummer 16**

Nummer 16 regelt die Aufhebung einer obsolet gewordenen Zuständigkeitsregelung aus der Entstehungszeit des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes.

### **Zu Nummer 17**

§ 40c übernimmt inhaltlich die Übergangsregelung des § 102a AuslG.

## **Zu Artikel 6**

Durch Artikel 6 sollen in erster Linie die Empfehlungen der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ in ihrem Bericht „Zuwanderung gestalten – Integration fördern“ zur künftigen Gestaltung des Spätaussiedlerzuzugs umgesetzt werden (siehe dort Seite 183 bis 185). Dies betrifft insbesondere eine Modifizierung des durch das Kriegsfolgenbereinigungsgesetz in das Bundesvertriebenengesetz (BVFG) eingefügten Instituts der Einbeziehung für die nichtdeutschen Ehegatten oder Abkömmlinge von Spätaussiedlerbewerbern sowie die Konzentration der Zuständigkeit für das Aufnahme- und Bescheinigungsverfahren beim Bundesverwaltungsamt: Danach soll künftig die Einbeziehung mit der Folge, dass der Einbezogene nach seiner Aufnahme in Deutschland zunächst den Deutschen-Status und mit Ausstellung der Bescheinigung nach § 15 Abs. 2 BVFG die deutsche Staatsangehörigkeit erwirbt, von dem Nachweis ausreichender Deutschkenntnisse abhängig gemacht und das Bescheinigungsverfahren nunmehr von Amts wegen eingeleitet sowie zügig abgeschlossen werden, wobei eine wiederholte Feststellung von Deutschkenntnissen im Rahmen der Statusprüfung für Spätaussiedler verzichtbar wird.

Schließlich werden die Vorschläge zur klarstellenden Änderung des BVFG, die in dem Entwurf eines Spätaussiedlerstatusgesetzes der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen (Drs. 14/6310) enthalten waren, jedoch im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens zurückgestellt wurden (Drs. 14/6573), erneut aufgegriffen. Sie betreffen vor allem Klarstellungen zu dem § 6 Abs. 2 BVFG zu Grunde liegenden Abstammungs-Begriff sowie die Verdeutlichung der akzessorischen Natur des Instituts der Einbeziehung.

## **Zu Nummer 1**

Nach der Begründung des Regierungsentwurfs zum Kriegsfolgenbereinigungsgesetz (KfbG) liegt dem seinerzeit vorgeschlagenen § 6 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 (Artikel 1 Nr. 5 Buchstabe b) des Gesetzentwurfs [Drs. 12/3212] ein enger Abstammungs-Begriff zu Grunde, der „nicht über die Elterngeneration hinaus weist“ (Urteil des VG Köln vom 9. Juni 1998 [9 K 2645/97], Umdruck S. 5, unter Bezugnahme auf S. 23 der Regierungsbegründung zum KfbG; diese Auslegung wurde – ohne nähere Begründung - bestätigt durch das Urteil des OVG Münster vom 17. März 2000 [2 A 888/98], Umdruck S. 28). Die Bundesregierung hält diese Auslegung für zutreffend, den Inhalt der gesetzlichen Regelung jedoch aus Gründen der Rechtssicherheit und –einheit insofern für klarstellungsbedürftig.

Ein Widerspruch zur Regelung in § 6 Abs. 2 Satz 2, wonach Deutschkenntnisse familiär, d.h. nicht notwendigerweise durch die Eltern, vermittelt worden sein müssen, besteht nicht. Vielmehr trägt diese Regelung der Fallkonstellation Rechnung, in der die deutsche Volkszugehörigkeit der Eltern oder eines Elternteils wegen der Ausnahmeregelung in § 6 Abs. 2 Satz 4 trotz Fehlens familiär vermittelter Deutschkenntnisse festgestellt worden ist und diese demzufolge zwar eine deutsche Abstammung, jedoch keine Deutschkenntnisse an ihre Abkömmlinge haben vermitteln können, gleichwohl eine familiäre Vermittlung durch andere Verwandte möglich ist oder war. Ferner besteht kein Sachzusammenhang mit der Wohnsitzregelung in § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3, der einen einheitlich auszulegenden Abstammungs-Begriff im BVFG erforderlich machen würde.

## **Zu Nummer 2**

### **Zu Buchstabe a**

#### **aa)**

Die statusrechtlichen Voraussetzungen für die Anerkennung als Spätaussiedler werden im Aufnahmeverfahren durch das Bundesverwaltungsamt nur vorläufig geprüft. Erst nachdem ein Spätaussiedlerbewerber und seine Familie mit einem aufgrund des Aufnahmebescheides erteilten Visum nach Deutschland eingereist sind, wird gemäß § 15 BVFG im sog. Bescheinigungsverfahren auf Antrag von den zuständigen Behörden der das BVFG insoweit ausführenden Länder mit bindender Wirkung gegenüber den Leistungsbehörden darüber entschieden, ob die rechtlichen Voraussetzungen für die Anerkennung als Spätaussiedler oder als Ehegatte bzw. Abkömmling eines solchen vorliegen.

Kommt hierbei die zuständige Behörde eines Landes zu einem von den Feststellungen im Aufnahmeverfahren abweichenden Ergebnis, wird dies im allgemeinen von den Betroffenen darauf zurückgeführt, dass das geltende Recht von der zuständigen Behörde nicht richtig angewandt worden sei. Die Bundesregierung wird in der Folge mit einer Vielzahl von Petitionen befasst, in denen die vermeintlich unrichtige Anwendung des geltenden Rechts im Bescheinigungsverfahren beanstandet und um Abhilfe gebeten wird. Letzteres ist aufgrund der Kompetenzlage nicht möglich (und auch in der Sache selbst regelmäßig nicht veranlasst).

Wird die Ausstellung einer Bescheinigung nach § 15 BVFG bestands- oder rechtskräftig abgelehnt, steht fest, dass sich der Antragsteller sowie ggfs. sein nichtdeutscher Ehegatte oder seine nichtdeutschen Abkömmlinge als Ausländer in Deutsch-

land aufhalten. Besondere Leistungen, die nach erfolgreich durchlaufenem Aufnahmeverfahren im Interesse einer raschen Integration zunächst aufgrund des Aufnahmebescheides an Spätaussiedler und deren Ehegatten oder Abkömmlinge erbracht worden sind (z.B. Eingliederungshilfe gemäß § 328 Abs. 3 Satz 2 SGB III), müssen dann zurückgefordert werden (wäre der Betroffene ohne die Gewährung von Eingliederungshilfe zum Bezug von Sozialhilfe berechtigt gewesen, beschränkt sich die Rückforderung auf den die Sozialhilfe übersteigenden Teil der Eingliederungshilfe). Dabei war es bereits Ziel des mit dem Aussiedleraufnahmegesetz (AAG) eingeführten Aussiedleraufnahmeverfahrens, durch die Prüfung der Frage, ob ein Antragsteller „zum schutzbedürftigen Personenkreis des Gesetzes“ gehört, vor dessen Aussiedlung, „Belastungen insbesondere für die Kommunen, wie sie durch die Betreuung nichtberechtigter Personen auftreten“, zu vermeiden (vgl. Begründung zum Entwurf eines AAG, Drs. 11/6937, S. 5, 6). Dies wird ohne Beseitigung der zeitlich nicht befristeten Einleitung des Bescheinigungsverfahrens auf Antrag derjenigen, die die Ausstellung einer Bescheinigung nach § 15 Abs. 1 oder 2 begehren, kaum zu erreichen sein.

Der gegenwärtige Zustand ist daher sowohl für die Betroffenen als auch für die Verwaltung unbefriedigend: Deshalb wird vorgeschlagen, die Zuständigkeit für das Aufnahme- und Bescheinigungsverfahren beim Bundesverwaltungsamt zu konzentrieren. (Der Änderungsvorschlag berührt die in § 28 Abs. 2 Satz 1 BVFG vorgesehene Zustimmung des aufnehmenden Landes zu dem vom Bundesverwaltungsamt zu erteilenden Aufnahmebescheid nicht.) Ferner soll die Bescheinigung nach § 15 BVFG von Amts wegen ausgestellt und das Verfahren unmittelbar mit der Registrierung in den Erstaufnahmeeinrichtungen des Bundes von Amts wegen eingeleitet und zügig abgeschlossen werden, um möglichst rasch abschließend über den Status zu entscheiden und Rückforderungen von Integrationsleistungen möglichst zu vermeiden. Eine Wiederholung des in § 6 Abs. 2 Satz 3 vorgesehenen Gesprächs zur Feststellung der deutschen Volkszugehörigkeit im Bescheinigungsverfahren ist entbehrlich, insoweit besitzt der Aufnahmebescheid Tatbestandswirkung für das Bescheinigungsverfahren (dadurch wird ein erstmaliges Gespräch nicht ausgeschlossen, wenn es etwa infolge einer Identitätstäuschung im Aussiedlungsgebiet noch nicht stattgefunden hat). Durch diese Regelung wird eine der häufigsten Petitionsursachen bei der Spätaussiedleraufnahme ausgeräumt (vgl. vorstehend) und für die Betroffenen ein entscheidendes Maß an Sicherheit bei der Aussiedlung hergestellt.

Die abschließende Feststellung der deutschen Volkszugehörigkeit oder gar der Spätaussiedlereigenschaft während des Aufnahmeverfahrens, d.h. solange sich die Antragsteller noch im Aussiedlungsgebiet aufhalten, erscheint indessen nicht emp-

fehlenswert: Art. 116 Abs. 1 GG knüpft den Erwerb des Deutschen-Status an die Aufnahme in Deutschland. Die einfachgesetzliche Regelung in § 4 Abs. 1 in Verbindung mit § 4 Abs. 3 Satz 1 trägt dieser Vorgabe dementsprechend Rechnung, indem der Spätaussiedlerstatus kraft Gesetzes erst mit der Begründung ständigen Aufenthalts in Deutschland entsteht und gleichzeitig zum Erwerb des Deutschen-Status führt. Diese Regelung ist schon deshalb sachlich geboten, weil für den Erwerb des Deutschen-Status vor der Aussiedlung – unbeschadet der Frage der völkerrechtlichen Opportunität - kein hinreichender Grund besteht. So halten sich in den Aussiedlungsgebieten u.a. über 110.000 Personen auf, die seit mehr als einem Jahr einen Aufnahmebescheid besitzen oder in diesen (als nichtdeutsche Ehegatten oder Abkömmlinge) einbezogen worden sind, jedoch keine Aussiedlungsabsichten besitzen. Der Aufnahmebescheid dient ihnen (nur) als „Sicherheitspapier“. Die „Einbürgerung“ dieser Personen wäre in jeder Hinsicht unangemessen.

Darüber hinaus müssen intervenierende Ereignisse wie beispielsweise die Auflösung der Ehe oder das Versterben eines (potentiellen) Spätaussiedlers vor seiner Aussiedlung mit Blick auf die rechtlichen Konsequenzen für die in dessen Aufnahmebescheid einbezogenen nichtdeutschen Verwandten berücksichtigt werden können (vgl. § 27 Abs. 1 Satz 3 sowie Art. 6 Nr. 3 Buchstabe b) dieses Gesetzes).

Schließlich ist das persönliche Erscheinen der Antragsteller in Verbindung mit der Vorlage und Prüfung feststellungserheblicher Dokumente für die Verwaltungspraxis unverzichtbar, um der missbräuchlichen Inanspruchnahme des Anspruchs auf Erteilung eines Aufnahmebescheides aus § 27 Abs. 1 Satz 1 wirkungsvoll begegnen zu können. Eine abschließende Durchführung dieser Prüfung auf fremdem Hoheitsgebiet ist schon aus Kapazitätsgründen allenfalls begrenzt möglich.

Die vorgeschlagene Zuständigkeitskonzentration dürfte in der Regel einen schnellen Abschluss des Bescheinigungsverfahrens erlauben und ferner mit erheblichen Synergieeffekten verbunden sein, die unter Berücksichtigung der veränderten Umstände und Bedeutung der Spätaussiedlung sowie der Schwerpunktverlagerung auf Fragen der Integration die Aufgabenwahrnehmung durch den Bund sinnvoll erscheinen lassen.

## **bb)**

Die Einleitung des Bescheinigungsverfahrens von Amts wegen erfordert im Hinblick auf seine praktische Durchführbarkeit die Anordnung einer Registrierpflicht in einer Erstaufnahmeeinrichtung des Bundes auch für die nichtdeutschen Ehegatten oder Abkömmlinge von Spätaussiedlern, welche für letztere bereits nach § 3a Abs. 1 Satz 1 Wohnortzuweisungsgesetz angeordnet ist.

**cc)**

Redaktionelle Anpassung an die Neufassung von Satz 1.

**dd)**

Der bisherige Satz 4 wird infolge der Zuständigkeitskonzentration beim Bundesverwaltungsamt obsolet.

**Zu Buchstabe b)**

Die Bestimmung soll sog. Umstufungsanträge (Antrag auf Ausstellung einer Bescheinigung nach § 15 Abs. 1 an Stelle einer Bescheinigung nach § 15 Abs. 2) in allen Fällen ausschließen, in denen der Antrag auf Erteilung eines Aufnahmebescheides bereits bestands- oder rechtskräftig abgelehnt worden oder überhaupt unterblieben ist. In diesen Fällen steht fest, dass der durch § 27 Abs. 1 Satz 1 normierte Anspruch nicht besteht oder nicht in der vom Gesetz vorgesehenen Weise geltend gemacht worden ist. Die Betroffenen haben demzufolge die Aussiedlungsgebiete nicht im Wege des Aufnahmeverfahrens im Sinne von § 4 Abs. 1 verlassen. Dies trifft nicht zu, wenn zum Zwecke der beschleunigten gemeinsamen Aussiedlung der Weg über das Institut der Einbeziehung gewählt wird, bevor über den Anspruch auf Erteilung eines Aufnahmebescheides endgültig entschieden worden ist.

**Zu Nummer 3**

**Zu Buchstabe a)**

Klarstellende redaktionelle Anpassung an den Wortlaut des § 4 Abs. 1.

**Zu Buchstabe b)**

Kern der Neuregelung ist der Nachweis von ausreichenden Deutschkenntnissen als gesetzliche Voraussetzung für die Einbeziehung in den Aufnahmebescheid eines Spätaussiedlerbewerbers. Eine entsprechende Empfehlung hat die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ in ihrem Bericht „Zuwanderung gestalten – Integration fördern“ vom 4. Juli 2001 ausgesprochen (aaO S. 183f). Sachlich bedeutet dies eine Annäherung an die Regelung in § 86 Nr. 1 AuslG, wonach die Anspruchseinbürgerung nach § 85 AuslG ausgeschlossen ist, wenn der Einbürgerungsbewerber nicht

über ausreichende Deutschkenntnisse verfügt (vgl. hierzu auch Rdnr. 86.1 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Staatsangehörigkeitsgesetz vom 13. Dezember 2000, GMBI. 52 S. 122). Anlass für diese Regelung ist die von den Annahmen des Kriegsfolgenbereinigungsgesetzes vom 21. Dezember 1992 stark abweichende Entwicklung der Zusammensetzung der aussiedelnden russlanddeutschen Familien, die sich (durchschnittlich) nicht – wie vom Gesetzgeber angenommen worden ist (vgl. Regierungsentwurf zum Kriegsfolgenbereinigungsgesetz [Drs. 12/3212], Begründung zu . Besonderer Teil, Zu Nr. 33) – zum weitaus größten Teil aus Spätaussiedlern zusammensetzen, sondern inzwischen umgekehrt nur zu einem Viertel aus Spätaussiedlern und im übrigen aus nichtdeutschen Familienangehörigen, von denen die in den Aufnahmebescheid Einbezogenen etwa 4/5 ausmachen. Durch die Neuregelung sollen die Betroffenen dazu angeregt werden, sich bereits im Aussiedlungsgebiet ausreichende Deutschkenntnisse anzueignen und dadurch ihre Integration in Deutschland zu erleichtern.

Solange ausreichende Deutschkenntnisse nicht nachgewiesen werden, ist die Einbeziehung ausgeschlossen, eine gemeinsame Aussiedlung kommt dann nur nach Maßgabe der ausländerrechtlichen Vorschriften über den Familiennachzug zu Deutschen in Betracht.

Die Neufassung von Satz 2 soll ferner klarstellend dem durch die Rechtsprechung zuerkannten eigenen Anspruch der nichtdeutschen Ehegatten oder Abkömmlinge von Spätaussiedlern auf Einbeziehung in den Aufnahmebescheid und damit auf Aufnahme in Deutschland und den Erwerb des Deutschen-Status sowie der deutschen Staatsangehörigkeit (vgl. § 7 StAG) begegnen, indem das Rechtsinstitut der Einbeziehung wieder auf seine Funktion zurückgeführt wird: Es soll ein potentiell Aus-siedlungshindernis für den Spätaussiedler zu dessen Gunsten ausräumen, d.h. die Möglichkeit der gemeinsamen Aussiedlung mit dem Spätaussiedler begünstigt des-sen nichtdeutsche Familienangehörige nur mittelbar. Daraus folgt konsequenterwei-se, dass der Antrag auf Einbeziehung nur durch den Spätaussiedler gestellt werden kann, in dessen Aufnahmebescheid die Einbeziehung möglich ist. Dieser Antrag kann bzw. muss in den Fällen bedingt gestellt werden, in denen eine einzubeziehen-de Person in erster Linie ihre Anerkennung als Spätaussiedler verfolgt und dement-sprechend die Erteilung eines Aufnahmebescheides für sich beantragt. Die Neufas-sung verdeutlicht überdies, dass ohne Antrag eine Einbeziehung nicht erfolgen und die Antragstellung in der Verwaltungspraxis nicht unterstellt werden darf.

Aus der Akzessorietät der Einbeziehung folgt ohne weiteres, dass Rechte aus ihr dann nicht mehr hergeleitet werden können, wenn und soweit eine gemeinsame Aussiedlung des Spätaussiedlers mit den in seinem Interesse begünstigten Famili-

enangehörigen nicht mehr möglich ist. In der bisherigen Gesetzesfassung ist dies in § 27 Abs. 1 Satz 3 exemplarisch nur für den Fall der Auflösung der Ehe ausdrücklich geregelt. Deshalb wird durch die Neufassung von Satz 3 diese Regelung ausdrücklich auch auf den Fall des Versterbens der Bezugsperson vor Aufnahme der begünstigten Familienangehörigen in Deutschland ausgedehnt und zugleich verdeutlicht, dass beide Fallgestaltungen lediglich exemplarischen Charakter besitzen.

Sind in den Aufnahmebescheid einbezogene nichtdeutsche Familienangehörige bereits vor dem Spätaussiedlerbewerber selbst ausgesiedelt, so entsteht ihr Status gemäß § 4 Abs. 3 Satz 2 nicht etwa mit ihrer Aufenthaltsnahme in Deutschland, sondern erst dann, wenn – was in der hier angesprochenen Fallkonstellation des vorzeitigen Ablebens der Bezugsperson nicht (mehr) möglich ist – der Spätaussiedlerbewerber gemäß § 4 Abs. 3 Satz 1 kraft Gesetzes den Spätaussiedlerstatus erwirbt. Über die Aufenthaltsberechtigung muss dann nach Ausländerrecht entschieden werden.

#### **Zu Nummer 4**

Die Feststellung ausreichender Deutschkenntnisse im Sinne von Artikel 6 Nr. 3 Buchstabe b) des Entwurfs (§ 27 Abs. 1 Satz 2) im Aussiedlungsgebiet ist wegen des erforderlichen Aufbaus einer entsprechenden Verwaltungsinfrastruktur (auf fremdem Hoheitsgebiet) erst mit der sich aus der vorgeschlagenen Übergangsregelung ergebenden Verzögerung möglich.

## **Zu Artikel 7**

Artikel 7 regelt die erforderlichen redaktionellen Anpassungen des Gesetzes über die Rechtsstellung heimatloser Ausländer im Bundesgebiet an das neue Aufenthaltsgesetz.

### **Zu Nummer 1**

Die Änderung dient der Klarstellung hinsichtlich der Stichtagsregelung.

### **Zu Nummer 2 und 4**

Die Umbenennung der aufenthaltsrechtlichen Titel und die Umstrukturierung der Ausweisungstatbestände sowie Veränderungen bei der Aufenthaltsbeendigung machen in Nummer 2 und 4 redaktionelle Anpassungen erforderlich.

### **Zu Nummer 3 und 5**

Mit den Änderungen werden obsolet gewordene Regelungen aufgehoben.

## **Zu Artikel 8**

Mit der Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes wird der Kreis der Empfänger von abgesenkten Sozialleistungen geändert. Künftig erhalten vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer, Asylbewerber und Folgeantragsteller nicht mehr nach drei Jahren den vollen Leistungsumfang des Bundessozialhilfegesetzes (Nummer 3).

Damit wird der Anreiz zur missbräuchlichen Asylantragstellung weiter eingeschränkt, was letztlich zu einer Reduzierung der Anträge und damit insgesamt zu einer Verfahrensbeschleunigung führen dürfte.

Im Übrigen vollzieht Artikel 8 die erforderlichen redaktionellen Anpassungen des Asylbewerberleistungsgesetzes an das neue Aufenthaltsgesetz nach.

## **Zu Nummer 1**

- a) Die Vorschrift umfasst bisherige Duldungsinhaber sowie den Personenkreis, der bislang eine Aufenthaltsbefugnis nach §§ 32 oder 32a des Ausländergesetzes erhalten hat.
- b) Im Folgeantragsverfahren gelangt der Antragsteller erst nach der Entscheidung des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (künftig Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) über die Durchführung eines weiteren Asylverfahrens in den Besitz der Aufenthaltsgestattung und ist damit leistungsbe-rechtigt nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (§ 1 Abs. 1 Nr. 1). Zur Eingrenzung der missbräuchlichen, häufig mehrfachen Folgeantragstellung ist eine Erweiterung auf den Zeitraum vor der Entscheidung des Bundesamtes erforderlich. Die Folgeantragsteller werden damit Erstantragstellern gleichgestellt.
- c) Die Änderung dient der redaktionellen Anpassung.
- d) Die Änderung berücksichtigt die Umbenennung der Behörde.

## **Zu Nummer 2**

Die Duldung ist im Aufenthaltsgesetz nicht mehr vorgesehen, die Streichung der Verweisung ist auch durch die neue Belegung der Nummer 4 in § 1 Abs. 1 begründet.

### **Zu Nummer 3**

Entsprechend der bisherigen Regelung soll auch künftig Ausländern, die aus humanitären Gründen eine Aufenthaltserlaubnis nach §§ 23, 24 oder 25 Abs. 3 bis 5 AufenthG erhalten, nach Ablauf von drei Jahren der Zugang zu den Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz ermöglicht werden.

Aus dem Anwendungsbereich der Vorschriften sind die vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländer und die Asylbewerber herausgenommen.

### **Zu Nummer 4 und 5**

Die Änderung berücksichtigt die Anpassung von Verweisungen.

## **Zu Artikel 9**

Die Änderungen des Dritten Buches Sozialgesetzbuch sind im wesentlichen Folgeänderungen aus dem neuen Aufenthaltsgesetz.

Die Vorschriften, die durch die Übernahme der Arbeitsgenehmigungsvorschriften in das Aufenthaltsgesetz nicht mehr benötigt werden, werden aufgehoben. Im übrigen enthalten die neuen §§ 284 und 285 die Regelungen des geltenden Rechts, die auch in Zukunft zu einer effektiven Bekämpfung illegaler Beschäftigung erforderlich sind.

Die Erweiterung des Aufgabenbereichs der Verwaltungsausschüsse der Arbeitsämter ist in § 39 Abs. 2 Nr. 2 des Aufenthaltsgesetzes geregelt.

## **Zu Artikel 10**

Artikel 10 regelt die Anpassungen in sozial- und leistungsrechtlichen Gesetzen an das neue Aufenthaltsgesetz. Durch die Umstrukturierung aufenthaltsrechtlicher Titel und einer Differenzierung nach Aufenthaltszwecken ist bei der Festlegung des anspruchsberechtigten Personenkreises in leistungsgewährenden Gesetzen eine Anpassung erforderlich. Im übrigen werden Verweisungen auf das Ausländergesetz durch entsprechende Verweisungen auf das Aufenthaltsgesetz ersetzt.

## **Zu den Nummern 1 und 5**

Anspruchsberechtigt sein sollen weiterhin Personen, die ein Daueraufenthaltsrecht in der Bundesrepublik Deutschland besitzen. Dieses wird durch die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis dokumentiert. Auch leistungsberechtigt sein sollen Personen, die sich zum Zweck der Erwerbstätigkeit, des Familiennachzugs, ohne Bindung an einen Aufenthaltszweck oder als Asylberechtigte im Bundesgebiet aufhalten. Der Zweck des Aufenthalts ist für die zuständigen Leistungsbehörden unmittelbar aus der Aufenthaltserlaubnis des Ausländers zu erkennen.

## **Zu Nummer 2**

§ 120 Absatz 5 Satz 2 dient der gleichmäßigen Lastenverteilung unter den Ländern und Gemeinden bei Sozialhilfebedürftigkeit von in ihrem Zuständigkeitsbereich aufhaltigen Ausländern. Neben einer ausdrücklichen räumlichen Beschränkung, die einen Eingriff in die Freizügigkeit darstellt, ist die Gewährung von reduzierten Leistungen der Sozialhilfe auch bei Inhabern einer Aufenthaltserlaubnis aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen (Abschnitt 5 des Aufenthaltsgesetzes) erforderlich, um den Anstieg von Sozialhilfekosten in Gebieten, die eine höhere Konzentration von Ausländern aufweisen, zu vermeiden. Diese Einschränkung gilt nicht für Asylberechtigte oder Personen, die Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention sind, da hier der Eingriff in die Freizügigkeit nicht mit der Genfer Flüchtlingskonvention in Einklang zu bringen ist.

### **Zu Nummer 3**

Nummer 3 enthält redaktionelle Anpassungen infolge der Aufhebung des Gesetzes über die Rechtsstellung heimatloser Ausländer im Bundesgebiet sowie der Aufhebung des Aufenthaltsgesetzes/EWG.

### **Zu Nummer 4**

Der Personenkreis der Asylberechtigten und der Personen, bei denen das Vorliegen der Voraussetzungen nach dem bisherigen § 51 Abs. 1 AuslG festgestellt wurde, kann hinsichtlich der Leistungsgewährung zusammengefasst werden. Beide Personengruppen haben den gleichen aufenthaltsrechtlichen Status nach dem Aufenthaltsgesetz.

Die für die Berechnung des Bezugszeitraumes nach § 1 Abs. 5 Satz 3 BErzGG maßgebliche Erlaubnisfiktion wurde im Aufenthaltsgesetz angepasst.

### **Zu Nummer 6**

Die Erteilung einer Duldung ist im Aufenthaltsgesetz nicht mehr vorgesehen. Das Vorliegen von völkerrechtlichen, politischen oder humanitären Gründen rechtfertigt künftig die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis.

### **Zu den Nummern 7, 8 und 10**

Die Änderungen beinhalten jeweils redaktionelle Anpassungen von Verweisungen auf Vorschriften des bisher geltenden Ausländergesetzes.

### **Zu Nummer 9**

Der Leistungsbezug nach dem Achten Buch Sozialgesetzbuch orientiert sich am gewöhnlichen Aufenthalt im Inland. Ausländer haben ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Inland, wenn sie sich rechtmäßig im Bundesgebiet aufhalten, d.h. im Besitz eines Aufenthaltstitels sind. In den Fällen der Aussetzung der Abschiebung bei Vorliegen eines Ausreisehindernisses liegt ebenfalls ein gewöhnlicher Aufenthalt im Inland vor.

## **Zu Nummer 11**

Die Voraussetzungen der Duldungserteilung aus humanitären Gründen oder im erheblichen öffentlichen Interesse werden im Aufenthaltsgesetz zu Erteilungsvoraussetzungen einer Aufenthaltserlaubnis im Ermessen der Ausländerbehörde nach § 25 Abs. 4 AufenthG.

Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis begründet den rechtmäßigen Aufenthalt, hierdurch wird die Regelung des § 1 Abs. 5 Satz 2 des Opferentschädigungsgesetzes obsolet.

## **Zu Artikel 11**

Artikel 11 regelt die erforderlichen redaktionellen Anpassungen anderer Gesetze an das neue Aufenthaltsgesetz.

Anpassungen sind insbesondere bei Verweisungen auf das bisher geltende Ausländergesetz erforderlich sowie aufgrund der Umstrukturierung der aufenthaltsrechtlichen Titel, die eine Differenzierung hinsichtlich des Aufenthaltszweckes vorsieht.

## **Zu den Nummern 1 und 2**

Der Verweis auf den künftig im Aufenthaltsgesetz definierten Begriff „Ausländer“ wird angepasst.

## **Zu den Nummern 3 bis 5, 11 bis 14, 16 und 18 bis 20**

Die Änderungen sind ausschließlich redaktioneller Art.

## **Zu den Nummern 6 bis 10**

Das Gesetz über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge wird aufgehoben. Die Privilegierung des Personenkreises, der in das Aufenthaltsgesetz integriert wurde, ist durch einen Verweis auf § 23 Abs. 2 des Aufenthaltsgesetzes auch weiterhin sichergestellt.

## **Zu den Nummern 15 und 17**

Bei den Nummern 15 und 17 ist über den redaktionellen Anpassungsbedarf hinaus eine Abgrenzung des anspruchsberechtigten Personenkreises über die Zweckbestimmung der Aufenthaltserlaubnis erforderlich.

## **Zu Artikel 12**

Artikel 12 regelt die erforderlichen redaktionellen Anpassungen anderer Rechtsverordnungen an das neue Aufenthaltsgesetz.

Notwendig sind insbesondere Änderungen in Bezug auf die Umstrukturierung der ausländerrechtlichen Aufenthaltstitel und infolge der Umbenennung des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge in Bundesamt für Migration und Flüchtlinge sowie die Anpassung von Verweisungen auf das bisher geltende Ausländergesetz.

### **Zu Artikel 13**

Artikel 13 enthält die Entsteinerungsklausel, die den einheitlichen Verordnungsrang für die durch dieses Gesetz geänderten Rechtsverordnungen wieder herstellt.

### **Zu Artikel 14**

Die zahlreichen Änderungen des Asylverfahrensgesetzes, des AZR-Gesetzes und des Staatsangehörigkeitsgesetzes machen eine Neubekanntmachung der Gesetze erforderlich.

### **Zu Artikel 15**

Artikel 15 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes und enthält die Gesetze und Rechtsverordnungen, die mit dem Inkrafttreten des Gesetzes außer Kraft treten.