

12.03.13**Empfehlungen
der Ausschüsse**In - AS - FS - Fzzu **Punkt ...** der 908.. Sitzung des Bundesrates am 22. März 2013

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rechte von international Schutzberechtigten und ausländischen Arbeitnehmern

A.

Der federführende **Ausschuss für Innere Angelegenheiten** (In), und der **Ausschuss für Familie und Senioren** (FS)

empfehlen dem Bundesrat, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

In 1. Zu Artikel 1 Nummer 2 Buchstabe a Doppelbuchstabe bb - neu - (§ 2 Absatz 3 Satz 2a - neu - AufenthG)

Artikel 1 Nummer 2 Buchstabe a ist wie folgt zu fassen:

'a) Absatz 3 wird wie folgt geändert:

aa) Satz 2 wird wie folgt gefasst:

"... <weiter wie Regierungsvorlage> ..."

bb) Nach Satz 2 wird folgender Satz eingefügt:

"Sofern der Lebensunterhalt gesichert ist, ist der zusätzliche Bezug von Wohngeld unschädlich."

Begründung:

Nach Nummer 2.3.1.3 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum AufenthG liegt auch dann eine Sicherung des Lebensunterhalts nicht vor, wenn Wohngeld tatsächlich bezogen wird. Vielfach wird aber Wohngeld auch dann gewährt, wenn der Lebensunterhalt des Ausländers im Sinne von § 2 Absatz 3 Satz 1 AufenthG ohne Einbeziehung dieser Leistung gesichert ist.

Dies führt u. a. dazu, dass dem Ausländer keine Niederlassungserlaubnis nach § 9 AufenthG erteilt werden darf. Zur Vermeidung derartiger aufenthaltsrechtlicher Nachteile verzichten viele Ausländer auf die Gewährung von Wohngeld, obwohl ihnen diese Leistung zusteht. Mit der Ergänzung soll klargestellt werden, dass in den Fällen, in denen der Lebensunterhalt bereits durch eigene Einkünfte im Sinne des § 2 Absatz 3 Satz 1 AufenthG gesichert wird, der Bezug von Wohngeld unschädlich ist.

**In 2. Zu Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe c Doppelbuchstabe bb - neu - (§ 4 Absatz 5
Satz 3 - neu - AufenthG)**

Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe c ist wie folgt zu fassen:

'c) Absatz 5 wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 1 wird ...<weiter wie Regierungsvorlage> ...

bb) Folgender Satz wird angefügt:

'Liegen die Voraussetzungen eines Daueraufenthaltsrechts nach Artikel 6 Absatz 1 dritter Spiegelstrich oder Artikel 7 des Beschlusses Nr. 1/80 des Assoziationsrates EWG/Türkei über die Entwicklung der Assoziation vor, ist die Aufenthaltserlaubnis mit einer Gültigkeitsdauer von mindestens fünf Jahren zu erteilen und mit dem Hinweis "Daueraufenthaltsrecht" unter Angabe der Rechtsgrundlage nach dem Assoziationsabkommen EWG/Türkei zu versehen.'

Begründung:

Die Ergänzung dient der Anpassung an die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts. Dieses hat am 22. Mai 2012 festgestellt, dass bei einem nach Artikel 7 Satz 1 zweiter Spiegelstrich des Assoziationsratsbeschlusses Nr. 1/80 EWG/Türkei (ARB 1/80) bestehenden Daueraufenthaltsrecht die deklaratorische Aufenthaltserlaubnis eine Gültigkeitsdauer von mindestens fünf Jahren haben und einen textlich eindeutigen Hinweis auf das Daueraufenthaltsrecht nebst Rechtsgrundlage enthalten muss (Urteil vom 22. Mai 2012, 1 C 6.11).

Diese erforderliche Klarstellung soll nicht nur für den vom Bundesverwaltungsgericht entschiedenen Fall der assoziationsberechtigten Familienangehörigen nach Artikel 7 Satz 1 zweiter Spiegelstrich ARB 1/80 gelten, sondern für

alle Fallkonstellationen des Artikel 7 ARB 1/80. Diese Gleichbehandlung ist geboten, da die erworbenen Rechte nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes nur unter denselben Voraussetzungen entfallen können (Ausweisungen nach Artikel 14 ARB 1/80 oder ein Verlassen des Bundesgebiets für einen nicht unerheblichen Zeitraum ohne berechtigte Gründe; Urteil C 467/02 vom 11. November 2004; Cetinkaya, Rdnr. 38).

In die Regelung einbezogen werden auch Arbeitnehmer, die ein Recht nach Artikel 6 Absatz 1 dritter Spiegelstrich ARB 1/80 erworben haben, da beide assoziationsrechtliche Regelungen dieselbe Rechtsfolge enthalten und daher eine Gleichbehandlung geboten ist.

In 3. Zu Artikel 1 Nummer 10 (§ 18c Absatz 1, 2 und 3 Satz 2 - neu - AufenthG)

Artikel 1 Nummer 10 ist wie folgt zu fassen:

'10. § 18c wird wie folgt geändert:

- a) In der Überschrift wird ... <weiter wie Regierungsvorlage>
- b) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Satz 1 werden die Wörter "ein Aufenthaltstitel" durch die Wörter "eine Aufenthaltserlaubnis" ersetzt.
 - bb) In Satz 2 werden die Wörter "Der Aufenthaltstitel" durch die Wörter "Die Aufenthaltserlaubnis" ersetzt.
- c) Absatz 2 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Satz 1 werden die Wörter "des Aufenthaltstitels" durch die Wörter "der Aufenthaltserlaubnis" ersetzt.
 - bb) In Satz 2 werden die Wörter "Ein Aufenthaltstitel" durch die Wörter "Eine Aufenthaltserlaubnis" und die Wörter "eines Aufenthalts-titels" durch die Wörter "einer Aufenthaltserlaubnis" ersetzt.
- d) Dem Absatz 3 wird folgender Satz angefügt:

"Satz 1 findet keine Anwendung, wenn der Ausländer einen Aufenthaltstitel nach Abschnitt 4 besitzt."

Folgeänderung:

In Artikel 1 Nummer 1 ist Buchstabe b zu streichen.

...

Begründung:

Die Änderungen durch das Gesetz zur Umsetzung der Hochqualifiziertenrichtlinie der Europäischen Union vom 1. Juni 2012 mit dem auch § 18c AufenthG ins Gesetz aufgenommen wurde, sind durch zwei Prinzipien gekennzeichnet. Dies sind eine erleichterte Anwerbung neuer Fachkräfte aus dem Ausland und die Verfestigung bereits im Land lebender Fachkräfte. Es würde dem wichtigen Leitgedanken der Aufenthaltsverfestigung zuwiderlaufen, wenn in Deutschland lebende qualifizierte Ausländer nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses ausreisen müssen.

Nach bisheriger Rechtslage ist die Erteilung eines neuen Aufenthaltstitels zur Arbeitsplatzsuche nicht möglich, wenn sich der Ausländer zu einem anderen Zweck in Deutschland aufhält. Davon ist auch der Aufenthalt zur Beschäftigung umfasst. De facto ist damit die Arbeitssuche im Anschluss an eine Beschäftigung ausgeschlossen. Ein Ausländer, der unvorhergesehen arbeitslos wird, verliert damit sein Aufenthaltsrecht und müsste ausreisen, um vom Ausland aus, einen Aufenthaltstitel nach § 18c AufenthG zu beantragen. In der Praxis behilft sich die Ausländerbehörde über Ermessensspielräume zur Verkürzung des ursprünglichen Aufenthaltstitels zur Beschäftigung. So steht ein Anspruch auf Arbeitslosengeld I beispielsweise einer nachträglichen Verkürzung des ursprünglichen Aufenthaltstitels nach § 7 Absatz 2 Satz 2 AufenthG entgegen. Das Ausweichen in solche Hilfskonstruktionen hilft aber nur bedingt. So verbietet sich diese Möglichkeit, wenn der Aufenthaltstitel aus einem anderen Grund ausläuft und eigentlich verlängert werden müsste. Auch lassen solche Lösungen die erforderliche Rechtsklarheit für den Betroffenen vermissen.

Lediglich die Blaue Karte EU (§ 19a AufenthG) sieht aufgrund der Richtlinienvorgaben vor, dass eine dreimonatige Arbeitslosigkeit nicht zum Verlust des Aufenthaltsrechts führt. Hier wird also der Inhaber einer Blauen Karte gegenüber Inhabern anderer befristeter Aufenthaltstitel, privilegiert. Es ist jedoch nicht nachvollziehbar, warum anderen qualifizierten Fachkräften, die Aufenthaltstitel außerhalb des § 19a AufenthG besitzen, z. B. Forscher, dieses Recht nicht eingeräumt wird. Eine Anwendung des § 18c AufenthG schafft hier Abhilfe.

Die Ausnahme wird auf die Aufenthaltstitel zum Zweck der Beschäftigung beschränkt, um dem mit der Regelung ursprünglich verfolgten Zweck, eine Flucht in die Arbeitssuche zu verhindern, gerecht zu werden. Die Gefahr der Belastung inländischer Sozialsysteme ist gering, weil eine Aufenthalterlaubnis nach § 18c AufenthG die Sicherung des Lebensunterhaltes voraussetzt. Ebenso ist der Anwendungsbereich auf Akademiker beschränkt. Ein akademischer Abschluss erhöht die Chancen auf ein neues Arbeitsverhältnis. Durch die begrenzte Gültigkeit des Aufenthaltstitels nach § 18c AufenthG ist auch in zeitlicher Hinsicht einem Missbrauch Einhalt geboten.

Durch die Änderung der Terminologie von "Aufenthaltstitel" zur "Aufenthalterlaubnis" wird deutlich, dass es sich um eine Aufenthalterlaubnis im Sinne des § 7 AufenthG handelt. Damit wird der Rechtscharakter des § 18c AufenthG klargestellt. Durch die Änderungen in § 18c AufenthG wird die Änderung des Inhaltsverzeichnisses obsolet.

FS 4. Zu Artikel 1 Nummer 15 Buchstabe a (§ 28 Absatz 2 AufenthG)

In Artikel 1 Nummer 15 ist Buchstabe a zu streichen.

Begründung:

Mit der in Artikel 1 Nummer 15 Buchstabe a vorgesehenen Neuregelung des § 28 Absatz 2 AufenthG werden die Anforderungen an die Deutschkenntnisse von Familienangehörigen von Deutschen für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis erhöht: Anstelle der bisher verlangten Niveaustufe A1 (einfache Sprachkenntnisse) soll nunmehr die Stufe B1 (ausreichende Sprachkenntnisse) nachgewiesen werden. Damit würde sich der auf Familien lastende Erfolgsdruck im Hinblick auf eine dauerhafte Aufenthaltsperspektive erhöhen und sich deren Rahmenbedingungen verschlechtern.

Die Änderung steht nicht im Zusammenhang mit der Umsetzung der EU-Richtlinien. Sie vermag auch nicht in Gänze die Widersprüchlichkeit zu anderen Regelungen im Aufenthaltsgesetz hinsichtlich der Anforderungen für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis aufzuheben (vgl. zum Beispiel § 19, § 21 AufenthG). Zudem führt sie angesichts der Familienangehörigen von EU-Bürgern sowie der Familienangehörigen von Deutschen, die in der Vergangenheit bereits ihr Daueraufenthaltsrecht erworben haben, zu einer Ungleichbehandlung.

Gerade bei ausländischen Familienangehörigen von Deutschen war und ist von einer positiven Integrationsprognose auszugehen. Gegenteiliges lässt sich auch der Gesetzesbegründung nicht entnehmen. Im Übrigen besteht gemäß § 44a Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe b AufenthG bereits jetzt die Möglichkeit, Ehegatten eines Deutschen im Rahmen der Erteilung eines Aufenthaltstitels zur Teilnahme an einem Integrationskurs zu verpflichten, wenn dieser sich nicht mindestens auf einfache Art in deutscher Sprache verständigen kann, und somit auf den Spracherwerb dieser Personengruppe Einfluss zu nehmen.

In 5. Zu Artikel 1 Nummer 26 (§ 75 Nummer 7 AufenthG)

- Bei An- nahme entfällt Ziffer 6
- In Artikel 1 Nummer 26 § 75 ist Nummer 7 wie folgt zu fassen:
"7. Koordinierung der Programme und Mitwirkung an Projekten zur Förderung der freiwilligen Rückkehr sowie Auszahlung hierfür bewilligter Mittel;".

Begründung:

Die Formulierung von § 75 Nummer 7 AufenthG-E wird abgelehnt. Aktuell hat das BAMF nach § 75 Nummer 7 AufenthG lediglich die "Gewährung der Auszahlungen der nach den Programmen zur Förderung der freiwilligen Rückkehr bewilligten Mittel" als Aufgabe. Die beabsichtigte Neufassung sieht dagegen die "Durchführung der Programme zur Förderung der freiwilligen Rückkehr" vor.

Zur Begründung wird ausgeführt, dass das BAMF zusammen mit der IOM das Bund-Länder-Rückkehrförderprogramm REAG/GARP durchführt und daher zur Klarstellung der Aufgabe eine redaktionelle Anpassung erforderlich ist.

Nach dem eindeutigen Wortlaut handelt es sich jedoch nicht um eine Klarstellung, sondern um eine Aufgabenerweiterung, die außerdem in nicht zulässiger Weise festlegen würde, dass allein das BAMF für die Durchführung der Programme zuständig wäre (Inhalt und Umsetzung). Akteure der Rückkehrförderung finden sich jedoch nicht nur auf Bundesebene, sondern bei den Ländern, Kommunen, zwischenstaatlichen und nichtstaatlichen Organisationen.

Tatsächlich hat sich das Aufgabengebiet des Bundesamtes in den letzten Jahren durch verstärkte Anstrengungen im nationalen Bereich sowie auf EU-Ebene geändert, wobei die politischen und inhaltlichen Grundsatzentscheidungen durch das Bundesministerium des Innern und den Innenressorts der Länder getroffen werden.

Das BAMF verwaltet und zahlt inzwischen nicht nur Fördermittel aus, sondern wirkt in diesem Sinne an diversen Projekten mit und hat eine von den Ländern durchaus erwünschte Koordinierungsfunktion übernommen. Dementsprechend ist eine gesetzliche Anpassung erforderlich.

In 6. Hilfsempfehlung zu Ziffer 5:

Zu Artikel 1 Nummer 26 (§ 75 Nummer 7 AufenthG)

In Artikel 1 Nummer 26 § 75 ist Nummer 7 wie folgt zu fassen:

"7. Durchführung des REAG/GARP-Programms (Förderung der freiwilligen Rückkehr);"

Begründung:

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung gibt zur Begründung an, dass das BAMF in Zusammenarbeit mit der Internationalen Organisation für Migration (IOM) das Bund-Länder-Rückkehrförderprogramm REAG/GARP durchführen und es zur Klarstellung dieser Aufgabe erforderlich sei, in § 75 AufenthG den Aufgaben des BAMF die "Durchführung der Programme zur Förderung der freiwilligen Rückkehr" hinzuzufügen.

Die von der Bundesregierung vorgeschlagene Neufassung von § 75 Nummer 7 AufenthG-E wäre zu weitgehend, da sie dem BAMF die Durchführung aller Programme der Förderung der freiwilligen Rückkehr übertragen würde. Ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfs geht es jedoch nur um das spezifische Programm REAG/GARP.

Die Kompetenz der Länder zur Durchführung von Rückkehrförderprogrammen ergibt sich demgegenüber bereits aus Artikel 30 des Grundgesetzes.

In 7. Zu Artikel 1 Nummer 27a - neu - (§ 81 Absatz 3 Satz 1a - neu - AufenthG)

Nach Nummer 27 ist folgende Nummer einzufügen:

'27a. Nach § 81 Absatz 4 Satz 1 wird folgender Satz eingefügt:

"Dies gilt nicht für ein Visum nach § 6 Absatz 1."

Begründung:

In der Rechtsprechung wird die Auffassung vertreten, dass auch ein Schengen-Visum nach § 6 Absatz 1 AufenthG die Fortgeltungsfiktion des § 81 Absatz 4 AufenthG auslösen kann (siehe OVG Lüneburg, Beschluss vom 31. Oktober 2011, 11 ME 315/11). Dies entspricht auch dem Wortlaut des § 4 Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 AufenthG. Die in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum AufenthG vorgesehene - einzig sachlich richtige - Beschränkung der Fortgeltungsfiktion auf nationale Visa nach § 6 Absatz 3 AufenthG ist damit nicht mehr durchsetzbar. Daher ist eine gesetzliche Klarstellung erforderlich.

In 8. Zu Artikel 6 Absatz 2 Nummer 1 Buchstabe a₀ - neu - (Nummer 6 Spalte A
Buchstabe b₁ - neu - der Anlage AZRG-DV),
Buchstabe a₀₁ - neu - (Nummer 9 Spalte A
Buchstabe c der Anlage AZRG-DV),
Buchstabe a Doppelbuchstabe aa
Dreifachbuchstabe aaa - neu -,
Doppelbuchstabe bb - neu -
(Nummer 10 Spalte A
Buchstabe b Doppelbuchstabe aa₀ - neu -,
Buchstabe d Doppelbuchstabe cc der
Anlage AZRG-DV),
Buchstabe b Doppelbuchstabe bb
(Nummer 11 Spalte A Buchstabe p₁ - neu -
der Anlage AZRG-DV),
Buchstabe c₁ - neu - (Nummer 17 Buch-
stabe b Spalte A der Anlage AZRG-DV)

Artikel 6 Absatz 2 Nummer 1 ist wie folgt zu ändern:

- a) Dem Buchstaben a sind folgende Buchstaben voranzustellen:

...

'a₀) In Nummer 6 Spalte A wird nach Buchstabe b folgender Buchstabe eingefügt:

"b₁) Zuzug von unbekannt am"

a₀₁) In Nummer 9 Spalte A Buchstabe c werden die Wörter "widerrufen/erloschen am" durch die Wörter

"zurückgenommen am"

widerrufen am

erloschen am" ersetzt.'

b) Buchstabe a ist wie folgt zu fassen:

'a) Nummer 10 wird wie folgt geändert:

aa) Buchstabe b wird wie folgt geändert:

aaa) In Spalte A wird Doppelbuchstabe aa folgender Doppelbuchstabe vorangestellt:

"aa₀) § 18 Abs. 2 AufenthG

erteilt am

befristet bis"

bbb) Nach dem Doppelbuchstaben ii werden die Spalten A und B wie folgt gefasst:

" ... <weiter wie Regierungsvorlage> ..."

bb) In Buchstabe d Doppelbuchstabe cc wird die Angabe ", Satz 2" gestrichen.'

c) In Buchstabe b Doppelbuchstabe bb Nummer 11 Spalte A ist nach Buchstabe p folgender Buchstabe einzufügen:

"p₁) Bescheinigung nach § 51 Abs. 2 Satz 3

ausgestellt am

befristet bis"

- d) Nach Buchstaben c ist folgender Buchstabe einzufügen:
- 'c₁) In Nummer 17 Buchstabe b Spalte A werden nach der Angabe "§ 60a Abs. 2 Satz 1 AufenthG" die Wörter
- "1. wegen fehlender Reisedokumente,
 2. aus medizinischen Gründen,
 3. Familienmitglied zu einem Duldungsinhaber nach Ziffer 1 oder 2,
 4. Sonstiges." eingefügt.'

Folgeänderung:

Artikel 2 ist wie folgt zu fassen:

'Artikel 2

Änderung des AZR-Gesetzes

Das AZR-Gesetzes vom 2. September 1994 (BGBl. I S. 2265), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Dezember 2012 (BGBl. I S. 2745) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

- a) In § 3 Nummer 7 wird die Angabe "§ 2 Abs. 2 Nr. 4 bis 8" durch "§ 2 Absatz 2 Nummer 3 bis 8" ersetzt
- b) In § 29 Absatz 1 Nummer 6 werden die Wörter ... <weiter wie Regierungsvorlage>....'

Begründung:

Zu Buchstabe b:

Der Speichersachverhalt sollte geschaffen werden, damit die Ausländerbehörden eine Bescheinigung nach § 51 Absatz 2 Satz 3 AufenthG im AZR vermerken können und somit die automatische Löschung des Datensatzes nach zehn Jahren im AZR verhindert wird.

Zu Buchstabe d:

Um einen Überblick über die bestehenden Abschiebungshindernisse zu bekommen, ist die Erfassung der häufigsten Duldungsgründe im Bereich der rechtlichen und tatsächlichen Unmöglichkeit der Abschiebung (§ 60a Absatz 2 Satz 1 AufenthG) erforderlich.

...

Die restlichen Änderungen bestehen aus redaktionellen Anpassungen oder betreffen bislang fehlende Speichersachverhalte, die für die Ausländerbehörden dringend erforderlich sind, um die Validität des AZR zu gewährleisten.

Bei der Änderung des Artikels 2 handelt es sich um eine redaktionelle Anpassung auf Grund der Änderung AZRG-DV Anlage Nummer 17 hinsichtlich der Aufnahme der Duldungsgründe.

In 9. Zu Artikel 6 Absatz 3 Nummer 01 - neu - (§ 4 Absatz 3 IntV)

Artikel 6 Absatz 3 Nummer 1 ist folgende Nummer voranzustellen:

'01. In § 4 Absatz 3 wird nach dem Wort "wenn" das Wort "sich" gestrichen und die Wörter "nicht auf einfache Art in deutscher Sprache verständigen kann" werden durch die Wörter "nicht über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache verfügt" ersetzt.'

Begründung:

Das Aufenthaltsgesetz verlangt für länger im Bundesgebiet aufhältige Ausländer fast durchgängig ausreichende deutsche Sprachkenntnisse (Sprachniveau B 1, vgl. § 9 Absatz 2 Satz 1 Nummer 7, § 43 Absatz 3 Satz 1 AufenthG). Mit der Änderung des § 28 Absatz 2 Satz 1 AufenthG soll dies künftig auch für den Familiennachzug zu Deutschen gelten.

Mit dem Antrag soll das unter Integrationsaspekten unabdingbare Sprachniveau B 1 zudem auf § 4 Absatz 3 IntV übertragen werden. Damit wird es den Ausländerbehörden ermöglicht, Ausländer auch dann wegen besonderer Integrationsbedürftigkeit zur Teilnahme an einem Integrationskurs zu verpflichten (vgl. § 44a Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 AufenthG), wenn sie das Sprachniveau A 1, nicht aber B 1 erfüllen. Damit könnten die Bildungschancen von Kindern aus Migrantenfamilien, die statistisch schlechtere schulische Leistungen erzielen, verbessert werden.

B.

10. Der **Ausschuss für Arbeit und Sozialpolitik** und der **Finanzausschuss** empfehlen dem Bundesrat, gegen den Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes keine Einwendungen zu erheben.