

## Das neue Zuwanderungsgesetz

### Gesetzliche Grundlagen

Kernstück des Zuwanderungsgesetzes ist eine umfassende Neuregelung des Ausländerrechts. Das geltende Ausländergesetz wird durch ein neues Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz) ersetzt. In dem neuen Gesetz werden auch die wichtigsten Bestimmungen des Arbeits-erlaubnisrechts aufgenommen. Zum ersten Mal werden damit die entscheidenden Bestimmungen des Aufenthaltsrechts und des Arbeitserlaubnisrechts für Ausländer in **einem** Gesetz zusammengefasst.

### Übersicht über die wichtigsten Änderungen gegenüber dem geltenden Recht

- Die neue **arbeitsmarktorientierte Zuwanderung** und ihre Steuerung wird im Interesse unserer wirtschaftlichen Entwicklung künftig klare rechtliche Rahmenbedingungen haben. Der „Instrumentenkasten“ ist aufgebaut. Wir sehen für die nächsten Jahre allerdings nur einen Zuwanderungsbedarf für Höchstqualifizierte.
- **Die Zahl der Aufenthaltstitel wird auf zwei reduziert.** An Stelle der Aufenthaltsbefugnis, der Aufenthaltserlaubnis, der befristeten und der unbefristeten Aufenthaltserlaubnis und der Aufenthaltsberechtigung sind nunmehr nur noch zwei Aufenthaltstitel vorgesehen: **eine (befristete) Aufenthaltserlaubnis** und **eine (unbefristete) Niederlassungserlaubnis**.
- Zur besseren Verständlichkeit orientiert sich das neue Aufenthaltsrecht nicht mehr an Aufenthaltstiteln, sondern an den **Aufenthaltszwecken** (Ausbildung, Erwerbstätigkeit, Familiennachzug, humanitäre Gründe).
- **Die Internationalisierung der Hochschulen wird vorangetrieben:** Künftig finden ausländische Studentinnen und Studenten für ihr Studium in Deutschland weitaus **attraktivere Rahmenbedingungen** als bisher vor (siehe Punkt 3.3).

### Steuerung durch die neue arbeitsmarktorientierte Zuwanderung

Das neue Recht schafft im Bereich der Arbeitsmigration das rechtliche Instrumentarium für die Begründung eines Aufenthaltsrechts zur Erwerbstätigkeit. Es löst die bisher geltenden Ausnahmeregelungen (in Form von Rechtsverordnungen) ab.

Neuregelungen im Einzelnen:

- Das Recht der **Zuwanderung zur Arbeitsaufnahme im Regelverfahren** (Art. 1, § 18 Aufenthaltsgesetz) ist offen und flexibel gehalten, um der Arbeitsverwaltung alle Steuerungsmöglichkeiten einzuräumen.

Dabei wird das bisherige doppelte Genehmigungsverfahren (jeweils gesonderte Genehmigungen für das Arbeits- bzw. Aufenthaltsrecht) durch ein **behördeninternes Zustimmungsverfahren** ersetzt. Die Arbeitsgenehmigung wird in einem (einigen) Akt mit der Aufenthaltserlaubnis erteilt, sofern die Arbeitsverwaltung intern zugestimmt hat. Die Zustimmung wird erteilt, wenn eine Arbeitsstelle in Deutschland nicht mit einem Deutschen,

einem EU-Bürger oder einem anderen bevorrechtigten Arbeitnehmer besetzt werden kann (**Vorrangprüfung**). Den Schlüssel zum Arbeitsmarkt behält also die Bundesanstalt für Arbeit; der „umfassende“ Aufenthaltstitel wird jedoch insgesamt von der Ausländerbehörde ausgestellt. Dem Betroffenen werden damit mehrere Anträge und Behördengänge erspart (sog. „one-stop-government“).

Ausserdem wird das Verfahren künftig zusätzlich flexibilisiert und erleichtert: Die bei den Arbeitsämtern bestehenden Verwaltungsausschüsse können künftig unter Berücksichtigung möglicher Auswirkungen auf dem Arbeitsmarkt die Prüfung für einzelne Berufsgruppen und Wirtschaftszweige vorwegnehmen und feststellen, dass die Besetzung offener Stellen in diesen Berufsgruppen mit ausländischen Bewerbern arbeitsmarkt- und integrationspolitisch verantwortbar ist. Eine individuelle Arbeitsmarktprüfung muss also dann nicht mehr stattfinden und die Ausländerbehörde kann die Zuwanderung genehmigen (Artikel 1, § 39 Aufenthaltsgesetz).

Mit Blick auf den notwendigen **Kompromiss** haben wir die zunächst vorgesehene regionalisierte Arbeitsmarktprüfung gestrichen und eingefügt, dass die Landesarbeitsämter bei der Arbeitsmarktprüfung – insbesondere bei der **Vorrangprüfung** – einbezogen werden müssen (sog. „Stolpe-Punkt“).

- Für besonders **Hochqualifizierte** (Wissenschaftler mit besonderen Fachkenntnissen, Lehrpersonal oder wissenschaftliche Mitarbeiter in herausgehobenen Funktionen und Spezialisten sowie leitende Angestellte mit besonderer Berufserfahrung) wird die Möglichkeit einer Niederlassungserlaubnis, die das Recht auf Erwerbstätigkeit umfasst, von Anfang an vorgesehen. Es geht dabei vor allem um Spezialisten, um die wir uns bewerben, weil wir sie für die gute wirtschaftliche Entwicklung brauchen. (Artikel 1, § 19 in Verbindung § 39 Absatz 6 Aufenthaltsgesetz)
- Ergänzend werden die Voraussetzungen geschaffen, im Bedarfsfall eine begrenzte Zahl besonders geeigneter **Zuwanderer über ein Auswahlverfahren** (sog. Punktesystem) aufzunehmen. Hierfür müssen nach Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes Kriterien für das Auswahlverfahren durch **Rechtsverordnung** der Bundesregierung unter **Beteiligung von Bundesrat und Bundestag** festgelegt werden.

**Das Auswahlverfahren ist also ein zusätzliches optionales Steuerungsinstrument.**

Voraussetzung ist die sorgfältige Auswahl der Bewerber. Mindestbedingungen sind die Sicherung des Lebensunterhalts und eine Berufsausbildung. Zusätzliche Kriterien im Rahmen des Punktesystems sind: Alter, Qualifikation, Sprachkenntnisse, Beziehungen zu Deutschland sowie das Herkunftsland. In Anlehnung an die Erklärungen der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten werden die künftigen Unionsbürger bei der Öffnung der nationalen Arbeitsmärkte gegenüber anderen Drittausländern privilegiert, allerdings eingeschränkt auf die Länder, mit denen die Beitrittsverhandlungen bereits eröffnet wurden.

Das Auswahlverfahren wird durch das neue Bundesamt für Migration und Flüchtlinge als zentrale Behörde durchgeführt. Voraussetzung ist, dass zunächst Bundesamt und Bundesanstalt für Arbeit nach Beteiligung des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration eine jährliche Höchstzahl für die Zuwanderung im Auswahlverfahren festgesetzt haben. (Artikel 1, § 20 Aufenthaltsgesetz)

- Die Aufenthaltserlaubnis zu **Studienzwecken** wird nunmehr jeweils für zwei Jahre erteilt. Darüberhinaus schaffen wir – wie schon ausgeführt – mit unseren neuen Regelungen künftig weitaus **attraktivere Rahmenbedingungen** als bisher (Art. 1, § 16 Aufenthaltsgesetz):

Die Aufenthaltserlaubnis zu Studienzwecken wird jeweils für zwei Jahre erteilt. Nach Abschluss des Studiums kann die Aufenthaltserlaubnis um bis zu einem Jahr zur Arbeitsplatzsuche verlängert werden mit der Möglichkeit, im Rahmen der Verfahren zur Arbeitsmigration einen Arbeitsplatz zu suchen

Die studienbegleitenden Arbeitsmöglichkeiten wurden deutlich verbessert. Durften Studentinnen und Studenten bislang nur bis zu 90 Tagen im Jahr studentische Nebentätigkeiten ausüben (wobei jeder Tag auch dann als vollständiger Tag angerechnet wurde, an dem nur studienweise gearbeitet wurde), sieht die Neuregelung vor, dass die Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer Beschäftigung von insgesamt 90 Tagen oder 180 halben Tagen im Jahr berechtigen. Die stundenweise ausgeübte Tätigkeit kann verrechnet oder Mehrfachbeschäftigungen können addiert werden.

Klargestellt wurde auch, dass künftig die von vielen Studentenwerken angebotenen sogenannten „**Service-Pakete**“ bei der Beantragung eines Studentenvisums als Nachweis der Unterhaltssicherung anerkannt werden.

- Eine Reihe wichtiger Aufgaben wird einem **neuen Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** zugeordnet, das aus dem bisherigen Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFI) hervorgehen wird (siehe Punkt 3.9 „Neue Behördenstrukturen“).
- Wir regeln erstmals ausdrücklich die Zuwanderung von **Selbständigen**. Als Kompromiss an den Bundesrat (**sog. „Müller-Punkt“**) haben wir die Voraussetzungen für eine Zuwanderungserlaubnis verschärft.: Nur bei einem **übergeordneten** wirtschaftlichen Interesse, d.h. bei einer **Investition von mindestens 1 Million Euro und der Schaffung von mindestens 10 Arbeitsplätzen**, bei besonderen regionalen Bedürfnissen oder die Erwartung positiver Auswirkungen auf die Wirtschaft wird eine Aufenthaltserlaubnis für längstens drei Jahre erteilt. Nach drei Jahren besteht der Anspruch auf eine Niederlassungserlaubnis dann, wenn die geplante Tätigkeit erfolgreich verwirklicht wurde und der Lebensunterhalt gesichert ist. (Artikel 1, § 21 Aufenthaltsgesetz).

### **Vorrangige Ausschöpfung des heimischen Arbeitskräftepotentials!**

Viele befürchten, dass die Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte sich zu Lasten der mehr als vier Millionen Arbeitslosen auswirken könnte. Für solche Befürchtungen gibt es jedoch keinen Anlaß: **Arbeitsmigration wird nur stattfinden, wenn unabweisbarer Bedarf besteht**. Unsere Regelungen sehen vor, dass ein Bedarf nur besteht, wenn ein Arbeitsplatz dauerhaft nicht mit einem Deutschen oder Unionsbürger besetzt werden kann.

Die Green Card-Initiative hat zweierlei verdeutlicht:

- Es gibt einige Tätigkeitsbereiche, in denen ein großer Teil der insgesamt 1,5 Millionen offenen Stellen nicht besetzt werden kann. Insbesondere technologie- und wissensintensive Unternehmen des Dienstleistungsbereichs sind oft mangels geeigneter inländischer Bewerber nicht in der Lage, offene Stellen für Ingenieure, Informatiker und Mathematiker zu besetzen. Das beeinträchtigt vor allem die wirtschaftliche Situation kleinerer Unternehmen.
- Die hochqualifizierten Arbeitskräfte, die auf Grund der Green Card-Initiative zu uns gekommen sind und künftig in einer Größenordnung von höchstens einigen Tausend zu uns kommen können, treten jedoch nicht in Konkurrenz zu hier etwa vorhandenen Arbeitslosen, auch nicht zu arbeitslosen Fachkräften. Sie schaffen für Arbeitssuchende in Deutschland neue Arbeitsplätze und tragen damit nicht zu einer Erhöhung sondern im Gegenteil zu einer Senkung der Arbeitslosigkeit bei.

## **Der demographische Effekt**

Wir wissen darüberhinaus, dass in den nächsten Jahren der demographische Effekt<sup>1</sup> zwar noch durch bedarfsgerechte Weiterbildung Arbeitsloser und verstärkte Erwerbstätigkeit von Frauen und älteren Menschen kompensiert werden kann. Mittelfristig wird jedoch die Zahl der Menschen im erwerbsfähigen Alter wegen niedriger Geburtenraten in Deutschland abnehmen. Spätestens **ab dem Jahr 2010** wird nach heutiger Kenntnis auch die Zuwanderung jüngerer und gut ausgebildeter Menschen notwendig sein, wenn Deutschland seine Wachstumschancen auch langfristig ausschöpfen will.

Alle belastbaren Arbeitsmarktprognosen sagen aber aus, dass in den nächsten Jahren der Bedarf an zusätzlichen Arbeitskräften sehr gering sein wird. Hinzu kommt, dass wir erst diejenigen qualifizieren und in den Arbeitsmarkt integrieren wollen, die schon hier sind.

## **Eine vorausschauende Politik darf die absehbare Entwicklung nicht ignorieren.**

Wenn wir heute nach einer Lösung suchen, haben wir die Chance, unser Konzept in einzelnen Schritten umzusetzen, beginnend etwa mit einer kleineren Zahl von Zuwanderinnen und Zuwanderern. So können wir sehen, wo noch Verbesserungen möglich oder nötig sind und erreichen am Ende ein System von Regelungen, die helfen, den Wohlstand und die Zukunftsfähigkeit Deutschlands zu sichern.

**Fazit:** Die gesteuerte, qualifizierte Zuwanderung von Fachkräften, die trotz aller Bemühungen nicht verfügbar sind, geht nicht zulasten inländischer Beschäftigter und Arbeitssuchender. Das Gegenteil ist richtig: Sie schafft – wie die Green-Card-Regelung beweist – weitere Arbeitsplätze, weil die Unternehmen gestärkt, die wirtschaftliche Dynamik erhöht und damit zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden können.

## **Humanitäre Verbesserungen**

- Schutz vor nichtstaatlicher und insbesondere geschlechtsspezifischer Verfolgung (§ 60 Abs. 1 i.V.m § 25 Abs. 2 AufenthG)  
Viele Asylbewerber kommen aus Ländern, in denen keine staatlichen Strukturen mehr existieren (z.B. Bürgerkrieg) oder in denen die staatlichen Organe nicht mehr in der Lage sind, vor Verfolgung zu schützen.

Mit unserem Gesetzentwurf verbessern wir die rechtliche Stellung dieser Menschen und ermöglichen ihnen eine Lebensplanung. Statt wie bisher bloß eine Duldung (die als solche abgeschafft werden soll) zu erhalten, sollen die Opfer nichtstaatlicher und insbesondere geschlechtsspezifischer Verfolgung das sogenannte „kleine Asyl“, d.h. eine befristete Aufenthaltserlaubnis, Zugang zum Arbeitsmarkt und die Möglichkeit zum legalen Daueraufenthalt bekommen. Das entlastet auch die Kommunen.

- Gleichstellung von Konventionsflüchtlings mit Asylberechtigten (§25 Abs. 2 AufenthG. § 26 Abs. 4 AsylVerfG)  
Die rechtliche Gleichstellung von Ausländern, die als Flüchtlinge gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt wurden (Inhaber des „kleinen Asyls“) mit anerkannten Asylberechtigten gemäß Artikel 16 a Grundgesetz, führt dazu, dass diese betroffene Personengruppe wie auch den Opfer geschlechtsspezifischer und / oder nicht-

---

<sup>1</sup> Das Statistische Bundesamt geht im Rahmen der Bevölkerungsvorausberechnung davon aus, dass die Bevölkerung in 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. Kommen derzeit auf zehn Menschen im Alter zwischen 0 und 60 Jahren vier Personen im Rentenalter, werden dies 2050 acht Personen sein.

staatlicher Verfolgung zusätzliche Rechte erhalten (z.B. Familiennachzug, Aufenthaltserlaubnis für den Ehepartner und die Kinder und sofortiger unbeschränkter Arbeitsmarktzugang).

Wir alle wissen, dass die Union gegen diesen Punkt bereits heftigen Widerstand angekündigt hat und ihn zum Anlass nehmen will, dem Entwurf nicht zuzustimmen. Allerdings hat der Vorsitzende der CDU-Zuwanderungskommission, Peter Müller, eingeräumt, dass eine solche Regelung Sinn macht. Denn: Wenn die Betroffenen ohnehin nicht abgeschoben werden dürfen, ist es vernünftig, ihnen zur besseren Integration einen dauerhaften Aufenthalt zu geben.

- Statusverbesserung für ehemals geduldete Ausländer (§ 60 Abs. 2-7 iVm. § 25 Abs. 3, 4 und 5 AufenthG)

Ausländer, die bisher aus rechtlichen (z.B. weil die Europäische Menschenrechtskonvention die Abschiebung verbietet) oder tatsächlichen Gründen (z.B. weil der Zielflughafen nicht angefliegen werden kann) eine Duldung erhielten, werden nunmehr besser gestellt.

Diejenigen Ausländer, bei denen **rechtliche** Abschiebungshindernisse vorliegen, **sollen künftig eine Aufenthaltserlaubnis erhalten**; diejenigen Ausländer, bei denen **tatsächliche** Abschiebungshindernisse vorliegen, **können** künftig eine Aufenthaltserlaubnis erhalten.

(Anmerkung: Dies ist deshalb ein großer Schritt, weil bislang die Duldung nur die Aussetzung der Vollstreckung der Abschiebung bedeutete. Sie begründete keinen rechtmäßigen Aufenthalt, wie dies fälschlicherweise oft dargestellt wird, sondern hielt rechtstechnisch die Rechtswidrigkeit des Aufenthalts aufrecht; der weitere Aufenthalts wurde insofern immer nur befristet geduldet.

- Schnellere Aufenthaltsverfestigung in humanitären Fällen  
Während bislang bei humanitären Aufenthalten eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis frühestens nach acht Jahren erteilt werden konnte, ist eine Niederlassungserlaubnis (entspricht der bisherigen Aufenthaltsberechtigung) nunmehr nach fünf Jahren möglich (§ 9 Abs.1 AufenthG).
- Abschaffung der Aufenthaltsgenehmigungspflicht für Unionsbürger (Art. 2 Freizügigkeitsgesetz/EU)  
Zur Verwirklichung der Freizügigkeit in der Europäischen Union wird die Aufenthaltserlaubnis für die Unionsbürger abgeschafft. Künftig reicht – wie bei Deutschen – die Anmeldung bei den Meldebehörden.
- Visumverstoß kann leichter geheilt werden  
Entgegen bisheriger Rechtslage kann ein Aufenthaltstitel ohne Durchführung des Visumverfahrens erteilt werden, wenn es nicht zumutbar ist, das Visumverfahren nachzuholen. Dies ist eine erhebliche Verbesserung, weil bislang die Betroffenen vor der Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung entweder in ihr Heimatland zurückkehren oder durch umständliche Absprachen mit unseren Nachbarländern zu einer grenznahen Auslandsvertretung reisen mussten.
- Verbesserter Arbeitsmarktzugang beim Familiennachzug  
Als neuer Grundsatz gilt: Nachziehende Familienangehörige erhalten den gleichen Arbeitsmarktzugang wie die Bezugsperson im Inland. Dies ist gegenüber der geltenden Rechtslage eine deutliche Verbesserung (bislang: regelmäßig nur nachrangiger Arbeitsmarktzugang und teilweise Wartezeit von einem Jahr).

- Gibt es ein Kirchenasyl?  
Von Seiten der Kirchen wurde die Möglichkeit eines sogenannten „Kirchenasyls“ kritisiert. Tatsächlich sieht der Entwurf keine rechtliche Normierung des Kirchenasyls vor, handelt es sich doch hierbei um die Frage eines Bleiberechts für abgelehnte Asylbewerber. Vielmehr soll humanitären Interessen künftig dadurch Rechnung getragen werden, dass ein befristetes Aufenthaltsrecht für Personen gewährt werden kann, wenn die damit verbundenen Kosten von international tätigen Körperschaften, wie z.B. Kirchen, übernommen werden (§ 23 Abs. 1 AufenthG). Die Gewährung des Schutzes verfolgter Flüchtlinge bleibt weiterhin Aufgabe des Staates.
- Härtefallregelung (§ 25 Abs. 4 a AufenthG)

Mit der nun eingeführten sog. Härtefallregelung wurde dem Wunsch einiger Bundesländer im Bundesrat (z.B. Saarland) sowie einem Bedürfnis der Praxis entsprochen. Nach der neuen Regelung kann auf Ersuchen einer von der jeweiligen Landesregierung zu bestimmenden Stelle (Härtefallkommission) in Ausnahmefällen aus dringenden humanitären oder persönlichen Gründen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt oder verlängert werden. Die Feststellung eines Härtefalls ist nicht justiziabel. Es ist nicht zu erwarten, dass damit der Verfahren erheblich verlängert werden. Härtefallkommissionen gibt es bereits in einigen Ländern, hier sind signifikante Verlängerungen der Verfahrensdauer nicht bekannt.

## **Allgemeines Asylverfahren und Flüchtlingsaufnahme**

Der Entwurf unterscheidet bei humanitären Bleiberechten deutlich zwischen Menschen, die nicht zurückkehren können und solchen, die nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren wollen.

Weil wir

- ➔ Zuwanderung steuern und begrenzen sowie
- ➔ Menschen, die aus Gründen nicht zurückkehren können, die sie nicht selbst zu verantworten haben, ein befristetes Aufenthaltsrecht zuerkennen wollen,

müssen wir Vorkehrungen treffen, um illegale Zuwanderung zu verhindern und jene, die keine Aussicht auf ein Bleiberecht haben, zurückzuführen. Ansonsten laufen wir Gefahr, die öffentliche Akzeptanz für ein solches Gesetz zu gefährden.

## **Wie steuern wir im Flüchtlingsrecht?**

Indem wir schärfer differenzieren zwischen Personen, die nicht zurückkehren können, und solchen, die nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren möchten, machen wir deutlich, dass wir unsere humanitären Verpflichtungen ernst nehmen und dabei ein zielgerichtetes und effizienteres Vorgehen bei der Durchsetzung der Ausreisepflicht durchsetzen wollen:

Bei denjenigen, die versuchen, sich ihrer Ausreisepflicht zu entziehen (z.B. Vernichtung von Ausweispapieren, Verschleiern der eigenen Identität, mangelnde bis gar keine Mitwirkung im Verfahren), soll in Zukunft ein Aufenthaltstitel nicht gewährt und die Rückführung wo immer möglich strikter durchgesetzt werden.

Dazu sieht der Entwurf vor, den Aufenthalt von ausreisepflichtigen Menschen räumlich zu beschränken. Es ist den Ländern freigestellt, Ausreisereinrichtungen zu schaffen, in denen durch Betreuung und Beratung die Bereitschaft zur freiwilligen Ausreise gefördert werden soll.

Gleichzeitig sollen Ausreisepflichtige, die die lange Dauer ihres Aufenthalts selbst herbeigeführt und zu verantworten haben, nicht wie bisher nach drei Jahren **Sozialleistungen** nach dem Bundessozialhilfegesetz erhalten, sondern auch weiterhin abgesenkte Leistungen nach den Bestimmungen des Asylbewerberleistungsgesetzes (§ 2 Abs. 1 AsylbLG).

Um solche langen Verfahrensabläufe etwa aufgrund von Unklarheiten über die Identität der jeweils Betroffenen gar nicht erst entstehen zu lassen, sollen bereits bei der Visumantragung von Angehörigen bestimmter „Problemstaaten“ Lichtbilder und Fingerabdrücke festgehalten werden können.

Ein solches System kann selbstverständlich nicht flächendeckend angewandt werden. Aber der Identitäts- und Staatsangehörigkeitsnachweis ist die Grundlage für eine mögliche Aufenthaltsbeendigung; das gilt im Hinblick auf die einzelnen Betroffenen wie im Hinblick auf gewisse Staaten, die sich entweder bei der Rücknahme ihrer Bürger unkooperativ verhalten oder aber ihre Bürger nicht als Staatsangehörige anerkennen.

### **Familiennachzug ( § 32 AufenthG)**

Die Ausgestaltung eines ausländer- und asylrechtlichen Regelungssystems zum Familiennachzug zählt mit zu den umstrittensten Themen. Denn dabei muß eine Abwägung zwischen dem verfassungsrechtlich geschützten Interesse des Ausländers am Zusammenleben mit seiner Familie in Deutschland und den Belangen der Allgemeinheit getroffen werden. Das heißt, dass auch die Frage der Integrationskraft der Aufnahmegesellschaft und damit das politische Interesse an einer aktiven Steuerungsmöglichkeit berücksichtigt wird.

Nach bisheriger Rechtslage konnten die Kinder eines bereits im Bundesgebiet lebenden Ausländers grundsätzlich bis zur Vollendung des 16. Lebensjahres nachziehen.

Künftig ist ein Anspruch auf Nachzug von Kindern **bis zum 18. Lebensjahr** bei Asylberechtigten, Konventionsflüchtlingen, Hochqualifizierten und bei Einreise im **Familienverband** vorgesehen. Dies wird bei der Kritik an der Neuregelung oft übersehen.

Bei der Einreise **außerhalb des Familienverbands** soll ein **Nachzugsanspruch** bis zum 12. Lebensjahr bestehen (sog. „**Stolpe-Punkt**“). Darüber hinaus ist ein **Nachzug nach Ermessen** unter Berücksichtigung des Kindeswohls und der familiären Situation möglich. Dabei ist auch die Integrationserwartung, z.B. wegen vorhandener deutscher Sprachkenntnisse, zu berücksichtigen.

Ziel dieser Differenzierung ist es, eine möglichst frühzeitige Integration der Kinder in Deutschland sicherzustellen. Die Praxis, Kinder außerhalb der Familie im Herkunftsland aufwachsen zu lassen und sie kurz vor Ablauf des regulären Nachzugsalters (zur Zeit 16 Jahre) nach Deutschland zu holen, halten wir für integrationshinderlich.

Dieser 12-Jahre-Regelung stehen wir zwar kritisch gegenüber, weil wir in unserer SPD-Querschnittsarbeitsgruppe – ebenso wie die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ – die Heraufsetzung des Nachzugsalters auf 18 Jahre favorisiert hatten, die im übrigen auch Praxis in fast allen EU-Mitgliedstaaten ist. Wir wußten jedoch, dass die Frage des Nachzugsalters für die Opposition ein sehr harter Punkt war und wir für unseren Vorschlag keine Mehrheit im Bundesrat gefunden hätten.

### **Wie steuern wir den Spätaussiedlerzuzug?**

Die Tatsache, dass inzwischen mehr als 73 Prozent der Einreisenden (nach den Zugangszahlen der Jahre 2000 und 2001) Familienangehörige von Spätaussiedlern sind, die ihre Aufnahmeberechtigung ausschließlich über ihre Verwandtschaftsbeziehung ableiten und im allgemeinen über keine bzw. keine hinreichenden Deutschkenntnisse verfügen,

macht deutlich, dass auch für diesen Personenkreis ausreichende deutsche Sprachkenntnisse gefordert werden müssen. Wir wollen mit unseren Neuregelungen dafür sorgen, dass Aussiedler künftig nicht mehr wegen des Fehlens deutscher Sprachkenntnisse ins soziale Abseits geraten. Für uns geht es in erster Linie darum, die bestehenden Integrationsprobleme – insbesondere bei den nichtdeutschen Familienangehörigen – für die Zukunft zu vermeiden und damit die Akzeptanz des Spätaussiedlerzuzugs zu erhöhen, die in den vergangenen Jahren zunehmend belastet worden ist.

Wir haben daher bei der Änderung des Bundesvertriebenengesetzes in Artikel 6 unseres Gesetzes folgende ausgewogene Regelungen vorgesehen, die eine **Benachteiligung** von Spätaussiedlern und ihrer Ehegatten bzw. Angehörigen gegenüber Ausländern **ausschließen**:

- Ehegatten oder Abkömmlinge von Spätaussiedlerbewerbern, die selbst keine Spätaussiedler sind, können nur noch bei Vorliegen ausreichender Deutschkenntnisse in den Aufnahmebescheid einbezogen werden. Eine solche Regelung liegt im wohlverstandenen Interesse der Spätaussiedler und ihrer in den Aufnahmebescheid einbeziehenden Familienangehörigen, weil er für die Betroffenen einen wirksamen Anreiz darstellt, sich bereits vor der Aussiedlung die notwendigen Deutschkenntnisse anzueignen.

Diese Regelung baut keine unüberwindlichen Hürden auf: Die Möglichkeit, Deutschkenntnisse im Aussiedlungsgebiet zu erwerben, ist gegeben (z.B. durch flächendeckendes Angebot von Deutschkursen der Deutschen Welle in den GUS- und MOE-Staaten mit kostenloser Verteilung von Lehrmaterial; durch kostenlose außerschulische Sprachkurse in und durch Begegnungsstätten an etwa 1.200 Orten in den Herkunftsgebieten der Russlanddeutschen in Russland und Kasachstan; durch höher qualifizierende Kurse der Goethe-Institute und den von der Bundesregierung in Angriff genommene verstärkte Einsatz moderner audio-visueller Medien zum Spracherwerb, die von Interessierten abgerufen werden können).

- Zur Konkretisierung der „ausreichenden Deutschkenntnisse“ wird in der Begründung zum geänderten § 15 Bundesvertriebenengesetz auf die Allgemeine Verwaltungsvorschrift vom 13.12.2000 zum Staatsangehörigkeitsgesetz verwiesen, wonach unter anderem Alter und Bildungsstand der Betroffenen zu berücksichtigen sind. Im übrigen ist der **Sprachtest**, in dem ausreichende deutsche Sprachkenntnisse nachgewiesen werden müssen, **im Aussiedlungsgebiet wiederholt möglich**, wenn der vorangegangene Versuch nicht erfolgreich war.
- Demgegenüber kann das in § 6 Abs. 2 Satz 3 BVFG vorgesehene einfache Gespräch in deutscher Sprache zur Statusfeststellung als Spätaussiedler, in dem festgestellt wird, ob dem Spätaussiedlerbewerber familiär Deutschkenntnisse vermittelt worden sind, naturgemäß **nicht** wiederholt werden. Denn hier geht es um die Feststellung eines gesetzlichen Tatbestandsmerkmals durch die zuständige Verwaltungsbehörde zur Feststellung der Volksdeutscheigenschaft als wesentlicher Voraussetzung für die Anerkennung als Spätaussiedler. Ist der Antragsteller aufgrund seiner augenblicklichen Verfassung nicht in der Lage, dieses Gespräch zu führen, besteht natürlich die Möglichkeit und auch die Notwendigkeit, es abubrechen und zu einem späteren Zeitpunkt zu führen.

Der Vergleich mit sprachlichen Anforderungen bei der Einbürgerung von Ausländern ist verfehlt, weil es im Rahmen der Statusfeststellung für Spätaussiedler um die Feststellung der deutschen Volkszugehörigkeit geht, die familiär (bereits) vermittelte Deutschkenntnisse voraussetzt. Im übrigen ist das Anforderungsniveau auch geringer.

Um lange Reisewege zu vermeiden, wird die Durchführung dieser „Sprachtests“ zu-

nehmend dezentralisiert. Bei langer oder teurer Anreise oder hohem Alter kann dieser selbstverständlich auch bei der Visaerteilung nachgeholt werden.

Im Ergebnis stellen unsere Regelungen im Zuwanderungsgesetz für den Spätaussiedlerzuzug klar:

- Wir halten an der **historischen Verantwortung** gegenüber den Russlandsdeutschen fest, die am längsten an den Folgen des Zweiten Weltkrieges gelitten haben und noch heute die Folgen der Benachteiligungen aus der kommunistischen Zeit spüren.
- Wir erhöhen die **Akzeptanz des Spätaussiedlerzuzugs** und verbessern die Integrationschancen von Spätaussiedlern, indem wir ausreichende Sprachkenntnisse auch für den Kreis einreisender nichtdeutscher Familienangehörige fordern.
- Wir **privilegieren** auch für die Zukunft Spätaussiedler und ihre Familienangehörigen gegenüber Ausländern, weil die im Aufnahmebescheid benannten nichtdeutschen Verwandten nicht nur in jedem Fall mit ihnen einreisen, sondern nach ihrer Aufnahme in Deutschland die deutsche Staatsangehörigkeit erwerben können.

## Integration

Die SPD-Bundestagsfraktion hat von Anfang an auf die Schlüsselrolle hingewiesen, die die Integrationsbereitschaft der Bevölkerung in einer vorausschauenden Zuwanderungspolitik hat. Gelungene Integration erhöht die Akzeptanz von Migration und dient dem Inneren Frieden. Uns war bei Forderung nach einem „**Jahrzehnt der Integration**“ klar, dass eine umfassende Neugestaltung des Zuwanderungs- und Ausländerrechts nicht ohne maßgebliche Konkretisierungen von Integrationspolitik auskommen würde.

Zu lange wurde die Integration der bei uns lebenden Menschen dem Zufall oder dem dankenswerten Engagement einzelner Behörden, Verbände oder Initiativen überlassen. Integration als staatliche Aufgabe – dieser Gedanke hat sich erst in den vergangenen vier, fünf Jahren durchgesetzt.

Erstmals ist nun im Entwurf ein **Mindestrahmen staatlicher Integrationsangebote** errichtet worden. Ein Angebot, das vor allem Sprachkurse, Orientierungskurse zur Einführung in die Rechtsordnung, die Kultur und Geschichte in Deutschland umfasst. Also Wissen, das die Türen zu einer gleichberechtigten Teilhabe in der Gesellschaft und im Wirtschaftsleben öffnet.

Ausländer, deren Aufenthalt auf Dauer angelegt ist, sollen einen **Anspruch** auf Teilnahme an den Integrationskursen (**Basis- und Aufbausprachkurs** sowie einen **Orientierungskurs**) bekommen. Für EU-Ausländer und Ausländer, die bereits langjährig in Deutschland leben, besteht eine Teilnahmemöglichkeit im Rahmen der zur Verfügung stehenden Plätze. Dauer und Inhalte der Integrationskurse werden durch eine **Rechtsverordnung** noch festgelegt. Dabei ist davon auszugehen, dass der Umfang des Sprachkurses grundsätzlich für den Basis – und Aufbaukurs jeweils 300 Unterrichtsstunden betragen wird.

Ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache sowie Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet sind in Zukunft Voraussetzungen für den Erwerb eines dauerhaften Aufenthaltsrechts – der neuen Niederlassungserlaubnis. Wer darüber hinaus erfolgreich an Integrationskursen teilgenommen hat, für den oder die **verkürzt sich die Frist bis zur Einbürgerung** von acht auf sieben Jahre ( § 10 Abs. 3 StaG).

Bei fehlenden oder mangelhaften Deutschkenntnissen besteht für den Ausländer eine **Teilnahmepflicht**. Eine Nichtteilnahme soll bei der Entscheidung über eine Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis berücksichtigt werden.

Bei den Sprachkursen soll die mit dem **Gesamtsprachenkonzept** des Bundes verfolgte Zielsetzung, die Integration von Spätaussiedlern und Ausländern künftig zu harmonisieren, weitergeführt werden. Ziel ist die Entwicklung eines Kurssystems, an dem Ausländer und Spätaussiedler gemeinsam teilnehmen können. Neben der integrativen Wirkung kommen dabei vor allem auch Synergieeffekte des früher zersplitterten Sprachfördersystems zum Tragen – ein wichtiger Kostenfaktor! Kinderbetreuungsangebote sollen sicherstellen, dass Mütter und Väter tatsächlich an Integrationskursen teilnehmen können.

Wir alle wissen um die Spar- und Konsolidierungszwänge der öffentlichen Haushalte. Doch darf nicht vergessen werden: Was immer wir am Anfang an Integrationsmaßnahmen unterlassen, kommt letztlich später allen Beteiligten um ein Vielfaches teurer zu stehen.

Nach der Aufgabenverteilung des Grundgesetzes ist die Durchführung und Finanzierung von Integrationsmaßnahmen Sache der Bundesländer. Der Bund hat aber nicht vor, sich deshalb aus der Verantwortung herauszuziehen und die Länder bei der Bewältigung dieser umfangreichen und wichtigen Aufgabe alleine zu lassen.

Vorgesehen ist, die Sprachkurse in einen Basis- und in einen Aufbaukurs zu unterteilen, mit folgender **Kostenteilung**:

<b>Bund:</b>	Finanzierung der Basissprachkurse und Orientierungskurse für alle Neuzuwanderer;
<b>Länder:</b>	Finanzierung der Aufbausprachkurse

Für den Bereich der Aussiedler bleibt es bei einer Vollfinanzierung der Integrationsmaßnahmen durch den Bund.

Die Teilnehmer werden zukünftig entsprechend ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit zu einem angemessenen Kostenbeitrag an den Integrationskursen herangezogen (§ 43 Abs. 3 Satz 7,8 AufenthG).

Um die bereits beschriebene Teilnahmepflicht der Ausländer durchzusetzen und den Ansprüchen gerecht werden zu können, muss ein ausreichendes Angebot an Kursen vorhanden sein – und finanziert werden.

Integration findet in erster Linie „vor Ort“ statt. Es sind die Städte und Gemeinden, die die finanziellen Folgen und sozialen Verwerfungen fehlender oder fehlgeleiteter Integrationsbemühungen schon in der Vergangenheit zu spüren bekommen haben. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund hat in der Vergangenheit immer wieder auf den „sozialen Sprengstoff“ hingewiesen, der aus den Mängeln bestehender Integrationsprozesse entsteht. Zur Sicherung des sozialen Friedens wurde nachdrücklich ein einheitliches Integrationskonzept gefordert. Dieser Forderung kommen wir mit unserem Entwurf nach.

Auch wenn es in Zeiten knapper Kassen immer schwieriger wird – die Länder und Gemeinden werden sich wie der Bund dieser Aufgabe stellen müssen und auch stellen können. Denn absehbar ist, dass durch die verbesserte Integration mit geringeren Belastungen der Sozialhaushalte und niedrigeren Folgekosten durch Integrationsdefizite zu rechnen sein wird. Länder und Kommunen werden sehr bald merken, dass den anfallenden Integrationskosten erhebliche Einsparungen z.B. im Bereich der Sozialleistungen gegenüberstehen.

## Neue Behördenstrukturen

Das bisherige Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFI) in Nürnberg wird zu einer **modernen Zuwanderungsbehörde** mit umfassenden Kompetenzen **umgestaltet**. Im **neuen Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF)** werden künftig eine Reihe zentraler Aufgaben gebündelt, die bislang auf verschiedene Bundesbehörden verteilt sind. Mit dieser Bündelung von Kompetenzen erreichen wir:

- Vereinheitlichung des Gesetzesvollzugs,
- Flexibilisierung des Personaleinsatzes
- Synergieeffekte
- zentrale Erfassung und Auswertung aller migrationspolitisch relevanten statistischen Aufgaben.

Im neuen BAMF werden folgende **Aufgabenbereiche** zugeordnet:

- Koordinierung der Informationen über die Arbeitsmigration zwischen Ausländerbehörden, der Arbeitsverwaltung und den deutschen Auslandsvertretungen;
- Durchführung eines optionalen Auswahlverfahrens im Punktesystem;
- Entwicklung eines bundesweiten Integrationsprogramms sowie
- Information über Integrationsangebote für Ausländer;
- Führung des Ausländerzentralregisters;
- Umsetzung von Maßnahmen zur Förderung der freiwilligen Rückkehr.

Darüber hinaus wird mit dem neuen Bundesamt das **Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung** als unabhängige wissenschaftliche Forschungseinrichtung organisatorisch verbunden.

Beim neuen Bundesamt wird ferner ein **weisungsunabhängiger Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration** eingerichtet. Er hat die Aufgabe, die innerstaatlichen Aufnahme- und Integrationskapazitäten sowie die aktuelle Entwicklung der Wanderungsbewegungen regelmäßig zu begutachten. Er soll ein jährliches Gutachten zur Migrationslage erstellen. Das Gutachten soll auch Aussagen über die Notwendigkeit von Zuwanderung im Auswahlverfahren und gegebenenfalls eine Empfehlung zur Höchstzahl enthalten.

Im Interesse der Betroffenen schaffen wir die Weisungsunabhängigkeit der Einzelentscheider und des Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten ab. Damit wollen wir die Verfahren beschleunigen und die Entscheidungspraxis vereinheitlichen. Gerade durch den Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten sind in der Vergangenheit oftmals jahrelange Prozesse gegen Asylanerkennungen geführt worden.

## Übergangsregelungen

Zum Abschluss ein Hinweis an die ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürger, die schon seit Jahren und Jahrzehnten in Deutschland leben.

Der Gesetzentwurf sieht umfangreiche Übergangsregelungen vor, die grundsätzlich niemanden schlechter stellen werden.

Vor dem Inkrafttreten des Gesetzes am 1. Januar 2003 erteilte Arbeitsgenehmigungen gelten weiter.

Vor dem Inkrafttreten erteilte Aufenthaltsberechtigungen und unbefristete Aufenthaltserlaubnisse gelten als Niederlassungserlaubnis weiter; alle übrigen Aufenthaltsgenehmigungen werden in eine Aufenthaltserlaubnis entsprechend dem ihrer Erteilung zugrunde liegenden Aufenthaltzweck und Sachverhalt überführt.