

Das Zuwanderungsgesetz oder hat nach jahrelangen Geburtswehen noch irgend jemand mit einem Prachtexemplar gerechnet ?

Nun haben sich die Herren Schily, Beckstein und Müller im Frühsommer doch noch auf *ein Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern* geeinigt (so der genaue amtliche Titel). Damit wird das Zuwanderungsgesetz am 1. Januar 2005 in Kraft treten.

Um es gleich vorweg zu nehmen: Das aus Sicht der Nichtregierungsorganisationen schon mit vielen Mängeln behaftete Gesetz aus dem Jahre 2002 ist im Vermittlungsausschuss noch einmal kräftig unter die Räder gekommen. Der Versuch, das Gesetz „objektiv“ zu beurteilen, scheitert an dem Problem, dass das ein oder andere besser und einiges bis vieles schlechter geworden ist; ein ausgewogenes Gesamteresümee käme der Quadratur des Kreises gleich.

Das Zuwanderungsgesetz ist ein sogenanntes Artikelgesetz, mit dem zwei Gesetze neu geschaffen und einige andere geändert werden. Das *Ausländergesetz* wird komplett von einem *Aufenthaltsgesetz* abgelöst, auch das Freizügigkeitsgesetz/EU ist neu konzipiert, nur geändert werden z.B. das Asylverfahrens-, das Staatsangehörigkeits- und das Bundesvertriebenengesetz. Zum ersten Mal enthält ein Gesetz Vorgaben für die Integration.

Da das Gesetz nun einmal so verabschiedet ist und die Lebenswirklichkeit von Migrantinnen und Migranten entscheidend mitbestimmen wird, sollen die wichtigsten konkreten Veränderungen dargestellt werden (wobei die Auswahl zwangsläufig subjektiv geprägt ist).

Zweck des Gesetzes

Die Tatsache, dass die „Begrenzung des Zuzugs“ als Ziel des Gesetzes definiert ist und die „Berücksichtigung der Aufnahme- und Integrationsfähigkeit“ angemahnt wird, kann in vielen Einzelfällen negative Auswirkungen mit sich bringen. Wenn sie möchten, können die Sachbearbeiter in den Ausländerbehörden diese Zielbestimmung bei Ermessensentscheidungen nutzen, um ablehnende Bescheide zu erlassen. Dass das Gesetz zugleich „der Erfüllung der humanitären Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland dient“, ist da nur ein geringer Trost.

Arbeitsmigration

Die von der Regierungskoalition aus demographischen Erwägungen gewollte Einwanderung nach einem Punktesystem ist weggefallen. Wie von Anfang an vorgesehen sollen Hochqualifizierte nach Deutschland gelockt werden, deshalb wird ihnen gleich eine Niederlassungserlaubnis gewährt. Personen, denen bei Engpässen auf dem Arbeitsmarkt die Einreise zur Arbeitsaufnahme ermöglicht wird, erhalten dagegen nur eine befristete Aufenthaltserlaubnis; deren Verlängerung ist abzulehnen, wenn ihre Arbeitskraft nicht mehr benötigt wird.

Erfreulich ist, dass Studierende nach erfolgreichem Studienabschluss bis zu einem Jahr in Deutschland bleiben können, um einen „angemessenen“ Arbeitsplatz zu finden.

Aufenthaltstitel

In Zukunft wird es als rechtmäßige Aufenthaltstitel nur noch die (befristete) Aufenthalts- und die Niederlassungserlaubnis geben. Der einzige Vorteil besteht darin, dass jeder rechtmäßige Aufenthalt bei der Verfestigung mitgezählt wird. Ansonsten entpuppt sich diese so hoch gelobte Vereinfachung und Verbesserung bei näherem Hinsehen als reine Augenwischerei: Denn die Aufenthaltserlaubnis wird im Pass mit dem jeweiligen Aufenthaltsgrund versehen und daran sind dann auch verschiedene Rechtsfolgen geknüpft – z. B. im Hinblick auf Familiennachzug und Sozialleistungen. Bisher ist es so, dass alle Personen mit Aufenthaltserlaubnis Kinder- und Erziehungsgeld erhalten; dies wird sich jetzt ändern, denn es kommt auf den Grund des Aufenthalts an. Im Ergebnis bleibt damit (fast) alles so wie es ist (Studenten und Personen mit Abschiebeschutz nach dem bisherigen § 53 Ausländergesetz gehen leer aus) – es ist nur komplizierter geworden ist.

Möglicherweise wird es sich als Fortschritt herausstellen, dass die Arbeitsgenehmigung nicht in einem eigenen Verfahren erteilt wird, sondern bei der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis diese Frage gleich mitentschieden wird (internes Zustimmungsverfahren).

Aufenthaltsverfestigung und Kindernachzug

Das einzig unbefristete Aufenthaltsrecht, die Niederlassungserlaubnis, setzt u.a. ausreichende Sprachkenntnisse (entspricht dem bei der Einbürgerung geforderten Niveau) und mindestens 60 Monate lang die Einzahlung von Beiträgen in die gesetzliche Rentenversicherung voraus; diese erhöhten Anforderungen im Vergleich zur unbefristeten Aufenthaltserlaubnis werden dadurch etwas ausgeglichen, dass sie dank einer Übergangsvorschrift bei Personen, die vor dem 1. 1. 2005 schon im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis oder -befugnis waren, nicht gelten. Beim Kindernachzug hat sich gegenüber dem gescheiterten Gesetz aus dem Jahre 2002 die Situation verbessert (wohl dank europäischer Richtlinien): Es bleibt bei der generellen Möglichkeit, bis zum 16. Lebensjahr zu den Eltern zu ziehen, bei bestimmten Gruppen (Asylberechtigten und Konventionsflüchtlingen) und bei Einreise im Familienverbund bildet das 18. Lebensjahr die Grenze.

Ausweisungstatbestände

In Deutschland geborene bzw. aufgewachsene Jugendliche und Heranwachsende ohne deutschen Pass können bei Straffälligkeit weiter abgeschoben werden. Ein eindeutiges Zeichen, dass sie ohne Vorbehalte zu dieser Gesellschaft gehören, ist damit nicht erfolgt.

Dafür wurden nach den Anschlägen von Madrid im März 2004 Verschärfungen aus „Sicherheitsgründen“ in die Ausweisungstatbestände aufgenommen. Es wird zu beobachten sein, dass dadurch rechtsstaatliche Garantien für in Deutschland lebende Migranten nicht zurückgeschraubt werden.

Integration

Positiv zu bewerten ist, dass erstmals Integration als staatliche Aufgabe gesetzlich verankert wird; kritisiert werden muss, dass nur Neuzuwanderer einen Anspruch auf Integration erwerben und Bezieher von Arbeitslosengeld II im Rahmen verfügbarer Kapazitäten zur Teilnahme an Integrationskursen verpflichtet werden können. Auch die in § 44a vorgesehenen Repressalien lassen keine Aufbruchstimmung für ein neues Zeitalter der Integration aufkommen. Ob die vorgesehenen Mittel für die Sprach- und Orientierungskurse (188 Millionen für Neuzuwanderer und 76 Millionen für bereits in Deutschland lebende Ausländer) so kalkuliert sind, dass die Qualität der Integrationskurse garantiert ist, darf bezweifelt werden.

Die in § 45 ins Auge gefasste „Entwicklung eines bundesweiten Integrationsprogramms“ bietet dann Chancen, wenn eine geeignete Stelle damit betraut wird und die erforderlichen Gelder zur Verfügung gestellt werden.

Flüchtlinge

\ Nichtstaatliche und geschlechtsspezifische Verfolgung

Mit der Einigung über die EU-Richtlinie zum Flüchtlingsschutz am 30. März 2004 ist die Anerkennung nicht-staatlicher Verfolgung in der EU verpflichtend als Mindeststandard eingeführt worden. Diese Vorgabe erfüllt das Zuwanderungsgesetz, denn die Verfolgung kann ab 1. Januar 2005 auch von nicht-staatlichen Akteuren ausgehen, wenn im Herkunftsland der Staat bzw. die herrschenden Parteien oder Organisationen und auch internationale Organisationen nicht schutzfähig oder -willig sind; allerdings darf eine innerstaatliche Fluchtalternative nicht bestehen.

Mit der Anerkennung geschlechtsspezifischer Verfolgung wird der EU-Richtlinie ebenfalls Genüge getan. In den Fällen nicht-staatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung wird der Status als Flüchtling nach der Genfer Konvention zugesprochen.

) Gleichstellung von Konventionsflüchtlings mit Asylberechtigten

Die Konventionsflüchtlinge (also die, die bisher den Status nach § 51 AuslG hatten) werden den Asylberechtigten gleichgestellt: mit eingereiste Ehegatten und minderjährige Kinder erhalten den gleichen Status wie das Familienoberhaupt; unter bestimmten Voraussetzungen (z.B. Sicherung des Lebensunterhalts) besteht ein Anspruch auf Ehegatten- und Kindernachzug; als Aufenthaltstitel wird eine auf drei Jahre befristete Aufenthaltserlaubnis erteilt. Für Asylberechtigte bedeutet dies gegenüber dem jetzigen Rechtszustand eine Verschlechterung, da sie zur Zeit eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis erhalten.

Nach Ablauf von drei Jahren wird die Feststellung der Asylberechtigung und der Flüchtlings-eigenschaft automatisch durch das Bundesamt erneut überprüft, die Aufenthaltserlaubnis wird unter Umständen nicht mehr verlängert. Anerkannte Flüchtlinge werden so im Ungewissen gehalten, dies verhindert Integration statt sie zu fördern.

) Aufenthaltserlaubnis oder Duldung ?

Personen, denen nach dem bisherigen § 53 Ausländergesetz im Asylverfahren Abschiebe-schutz gewährt wird, *soll* eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Was bei tatsächlicher oder rechtlicher Unmöglichkeit der Ausreise geschehen wird, unterliegt einer so komplizierten Regelung, dass eine Prognose gewagt wäre (und zudem den Platz sprengen würde). Häufig werden voraussichtlich wieder (Ketten-)Duldungen die integrationshemmende Antwort sein.

) Bleiberechts- und/oder Härtefallregelung

Die dringend notwendige Bleiberechtsregelung für Personen mit langjährigem Aufenthalt in der Bundesrepublik war im Gesetzgebungsverfahren offensichtlich chancenlos. Dafür hat die Härtefallregelung den Vermittlungsausschuss überstanden, allerdings leicht lädiert (so können subjektive Rechte aus ihr nicht abgeleitet werden). Es dürfte sich schwierig gestalten, in der Härtefallregelung einen halbwegs passablen Ersatz für die fehlende Bleiberechtsregelung zu finden.

Der Gesetzgeber überlässt es den Bundesländern, ob sie zur Aufenthaltsgewährung in Härte-fällen durch Rechtsverordnung eine Härtefallkommission einrichten. An dieser Stelle sei schon jetzt an Innenminister Walter Zuber appelliert, eine Rechtsverordnung zu erlassen, die der Härtefallkommission auch tatsächlich Spielräume für Ersuchen aus dringenden humanitären oder persönlichen Gründen eröffnet. Die Wohlfahrtsverbände, Kirchen, Ausländerbeiräte und Initiativgruppen werden Ende August ihre Vorstellungen abstimmen – in der Hoffnung, dass die Anregungen von der Landesregierung weitgehend übernommen werden.

) Aufenthaltsverfestigung bei jungen Flüchtlingen

Kaum wahrgenommen und schon gar nicht diskutiert wird die vielleicht erfreulichste Vor-schrift im Aufenthaltsgesetz: Nach § 26 IV 4 *können* die Ausländerbehörden Kindern und Jugendlichen aus Flüchtlingsfamilien unter bestimmten Voraussetzungen (5 Jahre Aufent-halt/Ausbildung/keine Straftaten) eine Niederlassungserlaubnis erteilen, ohne dass der Le-bensunterhalt gesichert sein muss.

Spätaussiedler

Es wird neu eingeführt, dass Familienangehörige von Spätaussiedlern als Voraussetzung für die Einbeziehung in den Aufnahmebescheid Sprachkenntnisse nachweisen müssen. Damit wird der Zuzug dieser Personengruppe nach Expertenmeinung gravierend zurückgehen.