

Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)

# **Stellungnahme zum Entwurf für ein „Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von EU-Bürgern und Ausländern“ (Zuwanderungsgesetz)**

**(Gesetzentwurf der Bundesregierung)**

Berlin, 9. Januar 2002

## **Deutscher Gewerkschaftsbund Bundesvorstand**

Heinz Putzhammer  
Mitglied im Geschäftsführenden DGB-Bundesvorstand

Redaktion:  
Abteilung für internationale und europäische  
Gewerkschaftspolitik  
Referat Migrationspolitik  
Volker Roßocha

Henriette-Herz-Platz 2  
10178 Berlin  
Tele.: 030-240 60-342  
Fax: 030-240 60-408

## **I. Zusammenfassende Bewertung**

Die Bundesregierung hat am 7. November 2001 einen Entwurf für ein „Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern“ ([Zuwanderungsgesetz](#)) verabschiedet. Mit dem Zuwanderungsgesetz soll nach Auffassung der Bundesregierung das Ziel erreicht werden, „die Zuwanderung zum Zweck der Erwerbstätigkeit soll erleichtert, die Steuerung und Begrenzung des Zuzugs von Ausländern und die Integration dauerhaft aufhältiger Ausländer verbessert

und das Aufenthaltsrecht von Unionsbürgern vereinfacht werden. Die Durchführung des Asylverfahrens soll gestrafft und beschleunigt und dem Missbrauch von Asylverfahren entgegengewirkt werden“<sup>1</sup>.

Der Entwurf für das Zuwanderungsgesetz (ZuwandG-E) enthält als zentrale Bestandteile ein „Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet“ (Aufenthaltsgesetz – AufenthG) und ein „Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (Freizügigkeitsgesetz/EU – FreizügG/EU). Außerdem enthält es Änderungen u.a. der Asylgesetze, des Staatsangehörigkeits- und des Bundesvertriebenengesetzes und des Sozialgesetzbuches III. Daneben werden weitere Gesetze und Verordnungen verändert. Mit dem Aufenthaltsgesetz soll das bisherige Ausländergesetz (AuslG) abgelöst werden.

Der vorgeschlagene Entwurf der Bundesregierung nimmt Veränderungen des Ausländerrechts auf, die in dem ebenfalls von der Bundesregierung am 7. November 2001 beschlossenen Entwurf für das Sicherheitspaket II enthalten sind. Hierbei geht es vor allen Dingen um Veränderungen zur Feststellung der Identität und um die Möglichkeiten, Ausländern, die terroristische Organisationen unterstützen, leichter die Aufenthaltserlaubnis zu entziehen sowie einfacher abschieben zu können.

## **1. Generelle Einschätzungen**

Der Deutsche Gewerkschaftsbund begrüßt das politische Vorhaben der Bundesregierung und der Koalitionsfraktionen, noch in dieser Legislaturperiode ein Zuwanderungsgesetz zu verabschieden. Er ist von der Notwendigkeit eines generellen Perspektivenwechsels in der Migrationspolitik überzeugt. Die Einwanderungs- und Ausländerpolitik der vergangenen Jahrzehnte war von dem Dogma „Deutschland ist kein Einwanderungsland“ geprägt. Das Festhalten an diesem Dogma hatte schwerwiegende negative Auswirkungen für die gesellschaftliche Akzeptanz der Einwanderung einerseits und für die Integration andererseits. Darüber hinaus führte es – im Bereich der Einwanderung von Arbeitnehmern – zu immer undurchschaubareren Ausnahmeregelungen sowie zu bürokratischen und ineffizienten Verfahrensweisen. Trotz vielfältiger Forderungen von Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und Nichtregierungsorganisationen sowie der Vorschläge von Fraktionen des Deutschen Bundestages war die alte Regierung zu einer Veränderung ihrer Haltung nicht bereit.

Erst mit der Koalitionsvereinbarung hat die Rot-Grüne Bundesregierung anerkannt, dass Einwanderung nach Deutschland stattgefunden hat und unumkehrbar geworden ist. Sie hat mit dem IT-Sofortprogramm und der Einrichtung der Unabhängigen Kommission Zuwanderung wichtige Schritte für eine Veränderung der Migrationspolitik eingeleitet.

Die Zuwanderungskommission machte auf die Notwendigkeit einer gestaltenden Einwanderungspolitik, aber auch auf die bürokratischen Verfahren und Fehlentwicklungen aufmerksam. Sie entwickelte Vorschläge und Empfehlungen für eine neue Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik, die nach Überzeugung des DGB stärker in der derzeitigen

---

<sup>1</sup> Generelle Zielsetzung für den Gesetzentwurf, Seite 1

Debatte berücksichtigt werden müssten. Gleiches gilt im übrigen auch für die Vorschläge der von Peter Müller geleiteten Kommission der CDU.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund erkennt ausdrücklich an, dass der Kabinettsentwurf wesentliche Verbesserungen gegenüber dem ersten vom BMI vorgelegten Entwurf beinhaltet. Positive Entwicklungen sind im Bereich des Schutzes vor nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung und im Bereich der Übergangsregelungen sichtbar. Konkretisierungen wurden im Kapitel Integration vorgenommen. Zu diesen Änderungen haben sicherlich, neben den kritischen Stellungnahmen von Nichtregierungsorganisationen und Sozialpartnern, auch die intensiven Verhandlungen zwischen den Ressorts und mit den Fraktionen der Koalitionsparteien beigetragen. Für die Bewertung des vom Kabinettsentwurf vorgelegten Entwurfes für ein Zuwanderungsgesetz ist aber maßgeblich, ob der Entwurf den Anforderungen an ein modernes Einwanderungsrecht, dessen Inhalte sowohl im Bericht der Zuwanderungskommission und im Vorschlag des DGB zur Gestaltung der Einwanderung beschrieben sind, entspricht und ob der Entwurf Verbesserungen gegenüber der bisherigen Rechtslage beinhaltet und die derzeit geltenden Regelungen vereinfacht.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund sieht gegenüber dem bisherigen Recht Verbesserungen beim Flüchtlingsschutz, insbesondere beim Aufenthaltsstatus für Konventionsflüchtlinge und beim Schutz vor geschlechtsspezifischer und nichtstaatlicher Verfolgung. Positiv bewertet wird auch der Wegfall der Aufenthaltserlaubnis für EU-Bürger.

Mit dem Aufenthaltsgesetz sollen Möglichkeiten für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus Drittstaaten eröffnet werden, zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit nach Deutschland zu kommen. Damit wird erstmals eine generelle Abkehr vom Anwerbestopp aus dem Jahre 1973 deutlich, auch wenn bereits in den letzten Jahren durch Ausnahmeregelungen und das IT-Sofortprogramm eine Zuwanderung für einzelne Tätigkeiten und Sektoren möglich war.

Positiv zu bewerten ist auch, dass im Gegensatz zum geltenden Ausländergesetz für Studienabsolventen die Möglichkeit eröffnet wird, ohne vorhergehende Ausreise eine Beschäftigung zu suchen und eine Aufenthaltserlaubnis zu erhalten. Von grundsätzlicher Bedeutung für die Gestaltung des Einwanderungslandes Deutschland ist die Aufnahme der Integration in das Aufenthaltsgesetz sowie die Gewährung eines Rechtsanspruchs auf eine Teilnahme an den Kursen für bestimmte Gruppen.

Trotz der vorgeschlagenen Verbesserungen gegenüber dem geltenden Recht und dem ersten Entwurf des Bundesinnenministeriums ist der vom Deutschen Gewerkschaftsbund und seinen Gewerkschaften geforderte Perspektivenwechsel in der Migrationspolitik erst in Ansätzen erkennbar. Der Entwurf für ein Zuwanderungsgesetz erfüllt – insbesondere wegen seiner Konzentration auf die aufenthaltsrechtlichen Fragen – nicht die Anforderungen an ein modernes Einwanderungsrecht.

Nach Auffassung des Deutschen Gewerkschaftsbundes sollte die Klärung der Situation von Migranten ohne rechtmäßigen Aufenthaltsstatus Bestandteil eines modernen Einwanderungsrechts sein. Der DGB

weist dabei besonders auf die illegalen und ausbeuterischen Beschäftigungsverhältnisse hin. Sie verursachen einen unübersehbaren volkswirtschaftlichen Schaden in Branchen wie der Bauwirtschaft, dem Transportgewerbe und bei den privaten Dienstleistungen. Die einzelnen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer befinden sich in einer besonders prekären Situation, ihnen wird häufig der Lohn vorenthalten bzw. sie haben keinen Zugang zum Gesundheitsschutz. Bei Arbeitsunfällen werden sie häufig nur notdürftig behandelt.

Der DGB ist mit dem Wirtschafts- und Sozialausschuss der Europäischen Gemeinschaft<sup>2</sup> der Auffassung, dass die Bekämpfung von Schwarzarbeit und der Ausbeutung von Einwanderern durch eine Regularisierung erleichtert würde. Dabei sind außerordentliche Verfahren (Amnestie) nicht erforderlich, sondern sie kann schrittweise unter bestimmten Bedingungen erfolgen. Der DGB hält gemeinsam mit der Zuwanderungskommission eine Klarstellung für erforderlich, eine Klarstellung, hinsichtlich der Meldung durch öffentliche Einrichtungen und der Strafbewährung bei humanitärer und nicht kommerzieller Unterstützung. Zur Bekämpfung ausbeuterischer Arbeitsverhältnisse sind insbesondere die Kontrollen in den Betrieben zu verstärken und die durch Einschleusung und illegale Beschäftigung erzielten Gewinne abzuschöpfen. Zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung haben auch die Ausländerbehörden alle erforderlichen Daten zur Verfügung zu stellen. Außerdem sollten Betriebe, die eine illegale Beschäftigung zulassen generell von der „Ausländerbeschäftigung“ ausgeschlossen werden. Darüber hinaus ist auch die aufenthaltsrechtliche Situation zu verbessern. Er hält es für erforderlich, Personen die zur Aufklärung illegaler Praktiken beitragen und bei besonderen Härten einen Aufenthaltstitel zu gewähren.

Aus Sicht des DGB muss ein Zuwanderungsgesetz und die Debatte über dessen Verabschiedung in ein Gesamtkonzept zur Gestaltung der Einwanderung und zum Abbau der Arbeitslosigkeit eingebettet werden. Notwendig ist die Umsetzung bildungs- und beschäftigungspolitischer Strategien, mit denen Jugendlichen – insbesondere auch Migrantenjugendlichen – eine qualifizierte Ausbildung angeboten wird, Arbeitslose weiterqualifiziert und ein Wiedereinstieg in eine Beschäftigung erreicht wird. Notwendig sind auch Maßnahmen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, u.a. durch Kinderbetreuungseinrichtungen und eine Veränderung der Arbeitszeitorganisation in den Betrieben und Unternehmen. Darüber hinaus muss sicher gestellt werden, dass auch Tarif- und Sozialstandards eingehalten werden. Dies erfordert insbesondere eine stärkere Betrachtung der Folgen der Dienstleistungsfreiheit und der Gestaltung der EU-Erweiterung. Schließlich sind Maßnahmen zum Abbau von Vorurteilen und Fremdenfeindlichkeit und die Verabschiedung eines umfassenden Antidiskriminierungsgesetzes zur Umsetzung der EU-Richtlinien zur Gleichbehandlung und Initiativen zur Steigerung der Akzeptanz sowie zur Aufklärung über die Notwendigkeit von Einwanderung erforderlich.

---

<sup>2</sup> Siehe Stellungnahme des WSA vom 12. Juli 2001 zu der „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft“.

## **2. Bewertung der arbeitsmarktbezogenen Einwanderung, der Integration und zu den Regelungen für bereits in Deutschland lebende Migranten**

Der Deutsche Gewerkschaftsbund konzentriert sich in seiner Stellungnahme, aufgrund seiner Funktion als Interessenvertretung für deutsche und ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf Bereiche, die unmittelbar oder mittelbar mit seinen Aufgaben in Verbindung stehen. Dabei gilt sein Interesse zunächst Lebens- und Arbeitssituationen von Einheimischen und Migranten, die bereits in Deutschland leben, aber auch solchen, die künftig in Deutschland arbeiten und leben wollen. Von zentraler Bedeutung ist auch, ob die Regelungen die arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Ziele des DGB unterstützen. Angesichts der immer noch vorhandenen großen Beschäftigungsprobleme für gering qualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer muss sicher gestellt werden, dass die Zuwanderung nicht zu einer Verdrängung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern führt. Daher ist der DGB der Überzeugung, dass derzeit grundsätzlich keine Zuwanderung von gering qualifizierten Zuwanderern erforderlich ist.

Auch wenn nach Auffassung des Deutschen Gewerkschaftsbundes gegenüber dem bisherigen Recht Verbesserungen vorhanden sind, stehen wesentliche Regelungen zur Gestaltung der Arbeitsmigration im Entwurf für ein Aufenthaltsgesetz immer noch im Widerspruch zu den Forderungen des Deutschen Gewerkschaftsbundes und zu den Empfehlungen der Zuwanderungskommission bzw. bleibt hinter ihnen zurück:

- Der DGB begrüßt, dass mit dem Aufenthaltsgesetz die Möglichkeit zur dauerhaften Einwanderung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer über ein Auswahlverfahren (§ 20 AufenthG-E) geschaffen wird. Entgegen der Auffassung der Bundesregierung und der Koalitionsfraktionen ist er der Auffassung, dass einer auf Dauer angelegten Einwanderung der Vorzug vor einer kurzfristigen und befristeten Anwerbung erteilt werden muss. Er fordert daher, die Regelungen des § 20 zum Regelverfahren zu machen.
- Der Deutsche Gewerkschaftsbund hält die für den befristeten Aufenthalt zum Zwecke der Erwerbstätigkeit vorgesehenen Vorschriften der §§ 18 und 39 AufenthG-E für unzureichend bzw. für nicht akzeptabel. Sie führen insgesamt nicht zu mehr Transparenz und zum Abbau von bürokratischen Verwaltungsverfahren. Der DGB unterstützt nachdrücklich die Vorschläge der Zuwanderungskommission, die den quotierten Einsatz von sogenannten Engpassarbeitskräften nach einer Analyse des Arbeitsmarktes in einzelnen Branchen vorsehen. Der Gesetzentwurf sieht dagegen ein individualisiertes Verfahren zur Zustimmung zur Beschäftigung nach § 39 vor.

Aus Sicht des DGB ist aus grundsätzlichen arbeitsmarktpolitischen Erwägungen eine überörtliche Vermittlung von Arbeitslosen und die Förderung der Mobilität notwendig. Daher ist eine Entscheidung der örtlichen Verwaltungsausschüsse über den Bedarf an Zuwanderern nicht akzeptabel.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund lehnt grundsätzlich die Anwerbung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus Drittstaaten für einzelne offene Arbeitsplätze ab.

- Der DGB ist der Überzeugung, dass eine Beschränkung der Aufenthaltserlaubnis nach § 39 Abs. 5 AufenthG-E – unabhängig von der Dauer – kein geeignetes Mittel für die Steuerung der Zuwanderung darstellt. Die generelle Möglichkeit den Aufenthalt auf eine bestimmte berufliche Tätigkeit, auf einen Betrieb oder Bezirk zu beschränken, ist mit den gewerkschaftlichen Positionen nicht vereinbar. Insbesondere die Beschränkung auf einen Betrieb führt in ihrer Konsequenz zu einer formalen Bindung des Aufenthaltstitels an einen Betrieb und erfordert bei einem Arbeitgeberwechsel ein neues Verfahren zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis. Gleiches gilt für die Einschränkung auf eine bestimmte berufliche Tätigkeit, die aus gewerkschaftlicher Sicht die innerbetriebliche Mobilität verhindert.
- Der DGB ist der Auffassung, dass der Begriff der Hochqualifizierten entsprechend § 19 AufenthG-E im Gesetz abschließend geregelt werden muss. Die Formulierungen in § 19 Abs. 2 sind nicht ausreichend.
- Der DGB begrüßt die Konkretisierung der Integrationsmaßnahmen. Er ist der Auffassung, dass die Integration als Gemeinschaftsaufgabe von Bund, Ländern und Kommunen sowie Unternehmen und freien Trägern durchgeführt werden muss. Diese integrationspolitischen Aufgaben dürfen auch mittelfristig keinesfalls der Solidargemeinschaft der Arbeitslosenversicherung aufgebürdet werden.

Der DGB hält es für erforderlich, auch künftig der Beratung einen besonderen Stellenwert zukommen zu lassen. Daher müssen die bisher vom Bund finanzierten Angebote zur „Ausländersozialberatung“ nicht nur erhalten sondern ausgebaut werden.

- Der DGB begrüßt, dass erstmals ein Anspruch zur Teilnahme an Integrationskursen rechtlich abgesichert wird. Entgegen der grundsätzlichen Zielsetzung des Zuwanderungsgesetzes sollen aber Einwanderer, die über das Auswahlsystem eine Niederlassungserlaubnis erhalten von der Teilnahme ausgeschlossen bleiben. Der DGB fordert die Koalitionsfraktionen nachdrücklich auf, künftig allen Gruppen von Einwanderern einen Anspruch auf die Teilnahme einzuräumen. Dies sollte auch für Migranten gelten, die sich bereits lange in Deutschland rechtmäßig aufhalten, aber noch nicht die Möglichkeit zur Teilnahme hatten.
- Der DGB begrüßt, dass die bisher für eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis erforderlichen sprachlichen Anforderungen für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis fortgelten, sofern ein Ausländer bei Inkrafttreten des Gesetzes über eine Aufenthaltserlaubnis oder eine Aufenthaltsbefugnis verfügt. Dennoch ist der DGB grundsätzlich der Auffassung, dass neben der Gewährung eines sicheren und dauerhaften Aufenthaltsstatus, ein möglichst weitgehender und gleichrangiger Zugang zum Arbeitsmarkt für bereits in Deutschland lebende Migranten erforderlich ist. Daher fordert er in einer Schlussstrichregelung:
  - allen länger als fünf Jahre in Deutschland lebenden Ausländern – unabhängig von ihrem derzeitigen Aufenthaltsstatus – eine Nie-

derlassungserlaubnis zu erteilen und dabei auf die Voraussetzungen des § 9 Abs. 2 zu verzichten,

- allen Migranten mit einem rechtmäßigen Aufenthalt von mehr als einem Jahr ist eine Aufenthaltserlaubnis und ein gleichrangiger Zugang zum Arbeitsmarkt zu erteilen; dies gilt insbesondere auch für Bürgerkriegsflüchtlinge und Flüchtlinge, die nur geduldet sind.

### **3. Bewertung der Vorschläge zu den Regelungen im humanitären Bereich**

Der Deutsche Gewerkschaftsbund erkennt im Hinblick auf die Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen erhebliche Fortschritte gegenüber dem Entwurf des Bundesinnenministerium und auch gegenüber dem geltenden Recht. Dennoch sind Verschärfungen in einzelnen Bereichen nicht zu übersehen.

- Der DGB begrüßt die Verbesserungen beim Aufenthaltsstatus für Konventionsflüchtlinge und die Anerkennung geschlechtsspezifischer und nichtstaatlicher Verfolgung als Verfolgungs- und Schutzgründe nach der Genfer Flüchtlingskonvention.
- Der DGB kritisiert die generelle Beschränkung der Schutzgewährung auf 3 Jahre und die Regelüberprüfung der Schutzgründe. Diese Regelung führt zu einer Verschlechterung des Aufenthaltsstatus für Asylberechtigte.
- Der DGB begrüßt die Einführung eines gleichrangigen Zugangs zum Arbeitsmarkt für Flüchtlinge, fordert aber dieses ebenfalls für diejenigen, denen nur ein vorübergehender Schutz gewährt wird.
- Der DGB kritisiert, dass künftig Ausländer, deren Aufenthaltsstatus unanfechtbar abgelehnt wurde in sog. Ausreiseeinrichtungen untergebracht werden sollen. Diese Regelungen – verbunden mit einer Residenzpflicht – führen zu zusätzlichen Härten für die Betroffenen und tragen zu einer Erhöhung der Ausgaben der Bundesländer bei.
- Der DGB kritisiert, dass mit dem Aufenthaltsgesetz keine Harmonisierung der Härtefallregelungen verbunden ist.

### **4. Bewertung der Regelungen zum Familiennachzug**

Der DGB ist der Auffassung, dass eine Harmonisierung der Regelungen zum Familiennachzug auf der europäischen Ebene erforderlich ist. Dabei sind die Standards der europäischen Sozialcharta vollständig zu berücksichtigen. Dies ist auch notwendig, um die bisher vorhandene Inländerdiskriminierung beim Familiennachzug gegenüber freizügigkeitsberechtigten EU-Bürgern zu vermeiden.

- Grundsätzlich ist der DGB der Auffassung, dass allen minderjährigen Kindern – unabhängig vom Aufenthaltsstatus der Eltern und unabhängig von der Frage, ob eine Einreise im Familienverband erfolgt oder ein Nachzug vorliegt – ein Aufenthaltstitel erteilt werden muss.

- Der DGB hält es im Sinne der Integration für notwendig, dass Kinder, deren Eltern lediglich einen befristeten Aufenthaltsstatus besitzen auch die Möglichkeit zur beruflichen Ausbildung eingeräumt wird.

## **5. Bewertung der Regelungen aus dem Terrorismusbekämpfungsgesetz:**

Hinsichtlich des mit dem Zuwanderungsgesetz im Zusammenhang stehenden Entwurfs für ein Terrorismusbekämpfungsgesetz weist der Deutsche Gewerkschaftsbund auf die Kritik des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Stellungnahme des BMJ zum ersten Entwurf hin. Er kritisiert, dass in der Anhörung im Bundestag die Sozialparteien nicht beteiligt waren. Da die Regelungen des Artikels 9 „Änderung des Ausländergesetzes“ auch in den Entwurf für ein Zuwanderungsgesetz übernommen wurden, werden ist eine Bewertung der Vorschläge auch im Zusammenhang mit dem Zuwanderungsgesetz erforderlich.

Grundsätzlich sind folgende Anmerkungen zu machen:

- Die Vorschläge werden nicht nur mit der Bekämpfung des Terrorismus begründet sondern die Verschärfungen des Ausländerrechts werden auch mit einer Verhinderung eines vorgeblichen Missbrauch begründet.

Die Vorschläge treffen nicht nur Ausländer aus sog. Problemstaaten sondern alle neu einreisenden Drittstaatsangehörige und solche, die bereits lange in Deutschland leben. Beispielweise werden Überprüfungen bei der Verlängerung einer Aufenthaltsgenehmigung vorgenommen, die Datenübermittlung wird vereinfacht, biometrische Angaben werden in alle Dokumente, z.B. auch bei der Mitteilung über den Antrag auf Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis eingeführt und ein unkontrollierbarer Datenaustausch ermöglicht. Der verfassungsrechtlich garantierte Rechtsschutz wird durch einen Sofortvollzug bei einer Regelausweisung eingeschränkt.

Letztlich sind auch deutsche Staatsangehörige und Organisationen von den Änderungen des Ausländerrechts betroffen, da unter anderem die Verfahren zur Erteilung eines Visums erheblich verlängert und kompliziert werden und die Daten von Einladern langfristig gespeichert und ausgetauscht werden können.

## **6. Bewertung der Regelungen des Freizügigkeitsgesetzes/EU**

Die Bundesregierung legt ein neues Freizügigkeitsgesetz für EU-Bürger vor. „Vor dem Hintergrund der Weiterentwicklung des Gemeinschaftsrechts und der durch die Europäische Kommission wiederholt angemahnten Anpassung der Rechtsvorschriften für Unionsbürger, ist eine Gesamtrevision erforderlich“, heißt es zur Begründung (S. 133/134). Die bisherigen Regelungen des Aufenthaltsgesetz/EWG, der Freizügigkeitsverordnung/EG und die Regelungen des Ausländergesetzes werden unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des EuGH zusammengefasst und gebündelt.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund begrüßt, dass künftig Unionsbürger von der Aufenthaltsgenehmigungspflicht befreit werden. Die Regelungen führen zu einer Verwaltungsvereinfachung und geben dem Gemeinschaftsrecht einen höheren Stellenwert.

### **III. Bewertung einzelner Regelungen im Aufenthaltsgesetz und Empfehlungen**

Das Aufenthaltsgesetz (AufenthG) ersetzt das bisherige Ausländergesetz (AuslG). Es findet, entsprechend § 1 (AufenthG-E) keine Anwendung auf die Freizügigkeit der Unionsbürger sowie auf Angehörige ausländischer Streitkräfte und auf Ausländer im diplomatischen Dienst.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund begrüßt grundsätzlich eine Aufhebung des bisherigen Ausländergesetzes und die Verabschiedung eines Aufenthaltsgesetzes.

Im Folgenden werden einzelne Regelungen, die im Zusammenhang mit der Interessenvertretung des Deutschen Gewerkschaftsbundes stehen, ausführlich bewertet und entsprechend Empfehlungen ausgesprochen. Auf andere Regelungen wird nur grundsätzlich eingegangen und teilweise auf Stellungnahmen anderer Organisationen verwiesen.

#### **Kapitel 1 „Allgemeine Bestimmungen“**

##### § 2 „Begriffsbestimmungen“

Hinsichtlich des Erfordernisses eines gesicherten Lebensunterhaltes wird auf die Bewertung zu § 5 AufenthG-E verwiesen.

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

##### **Abschnitt 1 „Allgemeines“**

##### § 4 „Erfordernis eines Aufenthaltstitels“

Gemäß Abs. 1 AufenthG-E bedürfen Ausländer für die Einreise und den Aufenthalt eines Aufenthaltstitels, der als Visum, Aufenthaltserlaubnis oder Niederlassungserlaubnis erteilt werden kann.

Der DGB hält eine Reduzierung der Aufenthaltstitel für notwendig. Die geltenden vielfältigen Formen der Aufenthaltsgenehmigungen waren häufig sowohl für die Betroffenen als auch für die Bevölkerung undurchschaubar. Daher begrüßt der DGB das Ziel, die Aufenthaltstitel zu reduzieren. Allerdings wird die Neuregelung diesem Ziel nur unzureichend gerecht, denn die Aufenthaltserlaubnis nach § 7 Abs. 2 wird mit einem Aufenthaltswitzweck, z.B. zur Ausbildung (§§ 16 und 17 AufenthG-E) oder zur Erwerbstätigkeit bzw. mit einem Flüchtlingsstatus verbunden. Aus Sicht des DGB widerspricht die Aufnahme eines Aufenthaltswitzwecks in den Aufenthaltstitel, eine Individualisierung der Aufenthaltstitel, dem Gebot der Transparenz.

Darüber hinaus führt eine Wechsel des Aufenthaltswitzwecks, z.B. von einer abhängigen Beschäftigung zu einer selbständigen Tätigkeit zu einem neuen Verfahren zur Erteilung eines Aufenthaltsstatus. Diese Regelung hat eine Ausweitung der Zahl der Verfahren zur Folge und wirkt bei den Ausländerbehörden kostensteigernd. Insbesondere die Aufnahme möglicher Beschränkungen nach Satz 4 in die Aufenthalts-

erlaubnis erscheint im Sinne des angestrebten Zieles der Verwaltungsvereinfachung fraglich.

Aus Sicht des DGB bedarf es einer generellen Überprüfung der Regelungen in Abs. 2. Außerdem empfiehlt der DGB wegen des gleichen Zusammenhangs bei der Verlängerung eines Aufenthaltstitels auf Beschränkungen zu verzichten (siehe Änderungsvorschläge zu den §§ 7 und 8 AufenthG-E).

#### § 5 „Allgemeine Erteilungsvoraussetzungen“ Abs. 1

Voraussetzung für die Erteilung eines Aufenthaltstitel ist neben der Passpflicht auch ein gesicherter Lebensunterhalt (Abs. 1 Nr. 1). Nach der Begriffsbestimmung in § 2 AufenthG-E ist der Unterhalt gesichert, wenn ein Ausländer den Lebensunterhalt ohne Inanspruchnahme öffentlicher Mittel bestreiten kann. Dabei sind u.a. Mittel außer betracht, die auf Beitragsleistungen beruhen. Da entsprechend § 8 AufenthG-E auf eine Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis die gleichen Vorschriften Anwendung finden, wie auf die Ersterteilung, muss ein Ausländer auch bei einem Antrag auf Verlängerung einen gesicherten Lebensunterhalt nachweisen<sup>3</sup>.

Nach Abs. 4 ist die Erteilung eines Aufenthaltstitels für gewaltbereite Extremisten, Terroristen oder Unterstützer von Terroristen ausgeschlossen.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund begrüßt grundsätzlich die vorgesehene Regelung des § 5. Er ist auch der Auffassung, dass ein gesicherter Lebensunterhalt eine wichtige Voraussetzung für die Erteilung eines Aufenthaltstitels darstellt.

- Da entsprechend § 8 AufenthG-E bei einer Verlängerung des Aufenthaltstitels oder bei der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis die selben Voraussetzungen gelten, wie für die Ersterteilung ergeben sich in Verbindung mit den Begriffsbestimmungen nach § 2 AufenthG-E folgende Probleme, die einer Lösung bzw. der Klarstellung<sup>4</sup> bedürfen:
  1. Nach bisherigem Recht, § 24 AuslG hatte ein Ausländer einen Anspruch auf Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis auch dann, wenn er nicht erwerbstätig ist und noch einen mindestens 6-monatigen Anspruch auf Arbeitslosenhilfe hat. Diese Regelung ist nach wie vor für Arbeitsmigranten, die nach längerer Erwerbstätigkeit längerfristig arbeitslos geworden sind von besonderer Bedeutung. Nach der neuen Begriffsbestimmung des § 2 Abs. 3 AufenthG-E führt der Bezug von Arbeitslosenhilfe zu einem Regelversagensgrund.
  2. Ein ähnliches Problem entsteht, wenn ein Ausländer mit einem niedrigen Arbeitseinkommen allein den Lebensunterhalt der Fa-

---

<sup>3</sup> Die Vorschrift entspricht dem bisherigen Ausländergesetz in § 7 Abs. 2 Nr. 2

<sup>4</sup> In der Begründung zu § 2 Abs. 3 AufenthG-E wird erläutert, dass sich die Definition an der bisher geltenden Auslegung des § 7 Abs. 2 Nr. 2 orientiert. Im Sinne der Transparenz sollte der Gesetzgeber zur Definition nicht eine gerichtliche Auslegung in Anspruch nehmen, sondern die rechtlichen Vorschriften eindeutig und umfassend gestalten.

milie nicht sichern kann und auf ergänzende Sozialhilfe angewiesen ist. Auch hier besteht ein Regelversagensgrund.

3. Fraglich ist außerdem, ob die Inanspruchnahme von Leistungen, entsprechend des Kinder- und Jugendplanes des Bundes, zu einem Versagen der Verlängerung eines Aufenthaltstitels führt.
- Durch die Aufnahme der Gründe für eine Ermessensausweisung aus § 46 Nr. 1 AuslG in den § 5 Abs. 4 Satz 1 AufenthG-E gelten sie generell auch für jede Erteilung oder Verlängerung eines Aufenthaltstitels. Mit dieser Übernahme wird die bisherige Ermessensentscheidung bei der Ausweisung in eine Mussvorschrift bei der Versagung eines Aufenthaltstitels umgewandelt.

Aus Sicht des Deutschen Gewerkschaftsbundes sind von dieser Änderung auch die ca. 1,7 Millionen Menschen mit einem befristeten Aufenthaltsstatus betroffen, obwohl sie zum Teil bereits mehr als 8 Jahre in Deutschland leben. Damit wird – entsprechend der Begründung zu § 5 Abs. 4 eine Überprüfung durch die Sicherheitsbehörden bei jeder Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis oder der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis notwendig. Nach Auffassung des Deutschen Gewerkschaftsbundes stellt diese Überprüfung – zumal sie sich nicht nur auf Staatsangehörige aus Problemstaaten bezieht – alle Drittstaatsangehörigen unter einen Generalverdacht.

Gegenüber dem ersten Entwurf zum Terrorismusbekämpfungsgesetzes vom 12.10.2001 wurden einige Versagensgründe – wie die Beteiligung an extremistischen „Bestrebungen innerhalb oder außerhalb des Bundesgebiets“ – nicht mehr explizit im Gesetzestext aufgeführt. Allerdings finden sie sich in der Begründung wieder. Darüber hinaus wird in der Begründung darauf verwiesen, dass „die von einem Ausländer ausgehende Gefahr entweder gegenwärtig bestehen oder für die Zukunft zu erwarten sein“ muss.

Wenn der Entwurf tatsächlich nur auf mögliche gegenwärtige oder künftige Gefahren bzw. auf die Verhinderung der Einreise von möglichen Terroristen oder extremistischen Gewalttätern zielt, so sollte aus Sicht des DGB die Formulierung der Sätze 2 und 3 der Begründung „Dabei muss die von ... nicht mehr zu erwarten ist.“ in den Gesetzestext aufgenommen werden. Dieses würde mögliche Interpretationsspielräume im Sinne der Rechtsklarheit verringern.

Im übrigen empfiehlt der DGB im Sinne der Verhältnismäßigkeit die Formulierungen im Abs. 5 auf das gewollte Ziel der Bekämpfung des internationalen Terrorismus und die Mitgliedschaft oder die Unterstützung einer terroristischen Vereinigung zu beschränken. Darüber hinaus wird die Beibehaltung der Ausweisungsgründe des § 46 Nr. 1 AuslG in § 65 AufenthG-E empfohlen.

## § 7 „Aufenthaltserlaubnis“

Entsprechend § 7 Abs. 1 ist eine Aufenthaltserlaubnis ein befristeter Aufenthaltstitel, der für einen Aufenthaltszweck, für ein Studium oder zur Ausbildung (§ 16, § 17), zur Ausübung einer Beschäftigung (§ 18 in Verbindung mit § 39 bzw. § 42), zur Ausübung einer selbständigen

Tätigkeit (§ 21) und zum vorübergehenden Schutz (§ 24) oder aus humanitären Gründen (§ 25) erteilt wird.

Entsprechend Abs. 2 ist die Aufenthaltserlaubnis zeitlich zu befristen, kann aber verlängert werden. Die Geltungsdauer kann auch – sofern wesentliche Voraussetzungen für die Erteilung entfallen sind – nachträglich verkürzt werden.

Der DGB begrüßt grundsätzlich, dass künftig unterschiedliche Gruppen von Ausländern, wie Studierende, Erwerbstätige, Flüchtlinge gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention nach Abs. 1 einen gemeinsamen Aufenthaltstitel erhalten können.

- Richtig ist auch, dass eine erstmalige **Einreise** von Drittstaatsangehörigen an bestimmte Bedingungen oder Zwecke gebunden werden kann. Der DGB ist aber, wie bereits bei § 4 erläutert, der Auffassung, dass eine detaillierte Zweckbestimmung bei einer Verlängerung – einschließlich möglicher Beschränkungen – überflüssig ist.

Daher empfiehlt der DGB folgende Änderung in § 7 Abs. 1:

**„... befristeter Aufenthaltstitel. Sie wird bei der erstmaligen Erteilung zu den in den nachfolgenden Abschnitten genannten Aufenthaltszwecken erteilt.“**

- Der DGB lehnt eine nachträgliche Verkürzung der Geltungsdauer einer Aufenthaltserlaubnis ab. Sie führt zu einem unsicheren Status, verhindert eine gesicherte Lebensführung, insbesondere auch für miteinreisende Ehegatten und Kinder. Diese Regelung ist im übrigen integrationshinderlich. Der in der Begründung zu § 7 vorgesehene Ermessensspielraum bietet keinen ausreichenden Schutz oder Sicherheit. Auch der Hinweis auf den § 12 Abs. 2 AuslG reicht als Begründung für eine nachträgliche Befristung nicht aus.

Der DGB ist der Auffassung, dass es grundsätzlich ausreichend ist – bei Wegfall wesentlicher Voraussetzungen – eine Verlängerung zu versagen.

#### § 8 „Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis“

Nach § 8 kann eine Aufenthaltserlaubnis verlängert werden, sofern bei der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis eine Verlängerung nicht ausgeschlossen ist und die für die Erteilung notwendigen Voraussetzungen noch gegeben sind. Außerdem soll, entsprechend Abs. 3 bei der Verlängerung berücksichtigt werden, ob ein Ausländer seiner Verpflichtung zur Teilnahme an einem Integrationskurs nicht nachgekommen ist.

Der DGB begrüßt, dass eine befristete Aufenthaltserlaubnis verlängert werden kann und mit dem Ablauf der Frist keine zwingende und unmittelbar wirkende Beendigung des Aufenthalts in Deutschland verbunden ist. Mit den Regelungen des § 8 wird im übrigen der Weg hin zu einem sicheren Daueraufenthaltsstatus eröffnet.

- Die Regelung nach Abs. 1, nach der für die Verlängerung die gleichen Voraussetzungen gelten, wie für die Ersterteilung führt nach Auffassung des DGB für bereits vor dem Inkrafttreten des Gesetzes in Deutschland lebenden Migranten zu unzumutbaren Härten:

1. Da entsprechend der Überleitungsvorschriften (§ 99 AufenthG) eine befristete Aufenthaltserlaubnis von Migranten<sup>5</sup>, auch wenn sie bereits lange in Deutschland leben, in eine weitere befristete Aufenthaltserlaubnis umgewandelt wird, müssen, mit Ausnahme der Zustimmung zur Beschäftigung, die gleichen Voraussetzungen erfüllt werden, wie bei einer Ersterteilung gemäß § 7.
2. Das gleiche gilt für die Berücksichtigung der Nichterfüllung der Verpflichtung zur Teilnahme an einem Integrationskurs.

Der DGB hält eine Klarstellung des Aufenthaltstatus für Migranten, die bereits lange in Deutschland leben für erforderlich. Er fordert

1. eine Schlussstrichregelung, nach der allen Migranten, die bereits länger als 5 Jahre rechtmäßig in Deutschland leben einen Anspruch auf eine Niederlassungserlaubnis, unabhängig von den Bedingungen des § 9 Abs. 2, zu erteilen;
2. den Verzicht auf eine nachträgliche Einführung eines Aufenthaltzwecks bei der Überleitung der bisherigen befristeten Aufenthaltserlaubnis in eine neue ebenfalls befristete Aufenthaltserlaubnis. Dies kann durch eine Änderung im § 8 oder im § 99 AufenthG-E umgesetzt werden.

- Der DGB kritisiert, dass nach Abs. 2 mehrmalige Befristungen bis zu einer Gesamtdauer von 4 Jahren und 11 Monaten möglich sind, ohne dass sich dadurch ein Anspruch auf einen Dauerstatus ergibt. Im ungünstigsten Fall kann, nach Abs. 2 bei der letzten Verlängerung ein Anspruch auf einen Daueraufenthalt ausgeschlossen werden.

Der DGB empfiehlt eine Regelung, die bei mehrmaliger Verlängerung auf einen Ausschluss einer Verlängerung verzichtet. Dieser Verzicht führt im übrigen nicht zu einem Anspruch auf Verlängerung, da eine Verlängerung generell im Ermessen steht.

- Der DGB ist der Auffassung, dass bei einer mehrmaligen Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis auf die nach § 4 Abs. 2 AufenthG-E möglichen Beschränkungen verzichtet wird. Er fordert daher am Schluss des Abs. 1 folgenden Satz aufzunehmen:  
**„... Erteilung. Eine einmalige oder mehrmalige Verlängerung, die eine Gesamtdauer von mehr als 18 Monate umfasst, darf nur mit einer zeitlichen Beschränkung versehen werden.“**

### § 9 „Niederlassungserlaubnis“

Entsprechend § 9 Abs. 1 ist die Niederlassungserlaubnis ein unbefristeter Aufenthaltstitel, der zeitlich und räumlich unbeschränkt ist und zur Ausübung der Erwerbstätigkeit berechtigt. Sie darf nicht, mit Ausnahme eines möglichen Verbots der politischen Betätigung, entsprechend § 47 AufenthG-E an Nebenbestimmungen gebunden werden.

---

<sup>5</sup> In Deutschland haben derzeit ca. 1,7 Millionen Menschen eine befristete Aufenthaltserlaubnis. Im Bericht zur Lage der Ausländer 2000 kommt die Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen zum Schluss, dass ein Teil zwar einen Anspruch auf eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis, ihn aber bislang – teilweise aus Unkenntnis der Rechtslage oder wegen mangelnder Beratung – nicht beantragt oder erhalten hat.

In Abs. 2 werden die Voraussetzungen zur Erteilung einer Niederlassungserlaubnis aufgeführt.

Der DGB begrüßt die Einführung einer Niederlassungserlaubnis als einzigen unbefristeten Aufenthaltstitel und die Umwandlung der bisherigen unbefristeten Aufenthaltserlaubnis (§ 24 AuslG-A) und der Aufenthaltsberechtigung (§ 27 AuslG-A) in eine Niederlassungserlaubnis.

- Der DGB kritisiert allerdings die gegenüber dem geltenden Recht vorgenommenen Verschärfungen der Voraussetzungen:
  1. Nach Abs. 2 Nr. 2 erfordert die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis einen gesicherten Lebensunterhalt. Entsprechend der Begriffsbestimmung in § 2 AufenthG-E ist ein gesicherter Lebensunterhalt nur dann vorhanden, wenn „er ihn einschließlich ausreichenden Krankenversicherungsschutzes ohne Inanspruchnahme öffentlicher Mittel bestreiten kann. Dabei bleiben das Kindergeld sowie öffentliche Mittel außer Betracht, die auf Beitragsleistungen beruhen ...“. Es besteht somit kein Anspruch auf eine Niederlassungserlaubnis, wenn ein Drittstaatsangehöriger unverschuldet Arbeitslosenhilfe bezieht. Damit ist eine Verschärfung gegenüber den Voraussetzungen des § 24 AuslG-A Abs. 2 Nr. 2<sup>6</sup> gegeben.
  2. Bislang reichte es nach § 24 Abs. 1 Nr. 4 AuslG für einen Anspruch auf Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis aus, wenn ein Ausländer „sich auf einfache Art in deutscher Sprache mündlich verständigen kann“. Nunmehr sind nach Abs. 2 Nr. 7 „ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache“ für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis erforderlich. Damit sieht der Entwurf, hinsichtlich der sprachlichen Erfordernisse die gleichen Voraussetzungen vor wie für den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit<sup>7</sup>.

Im übrigen wird darauf hingewiesen, dass diese Regelung auch mit der Systematik des Gesetzes kollidiert. Denn nach den § 21 sind ausreichende Sprachkenntnisse bei der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis für Selbständige nicht vorgeschrieben.

**Der DGB fordert die Rücknahme dieser Verschärfungen und die Beibehaltung der Voraussetzungen nach § 24 Abs. 2 Nr. 2 sowie nach § 24 Abs. 1 Nr. 4 AuslG.**

- Der DGB stimmt dem Grundgedanken des § 9 Abs. 2 Nr. 8 AufenthG-E zu, dass Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung wichtige Voraussetzungen für ein dauerhaftes Leben in Deutschland und zur Schaffung von Teilhabemöglichkeiten am gesellschaftlichen Leben sind. Er ist allerdings der Auffassung, dass insbesondere bei der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis für

---

<sup>6</sup> Nach § 24 Abs. 2 Nr. 2 ist es für die Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis eines nicht erwerbstätigen Ausländers ausreichend, wenn sein Lebensunterhalt „durch einen Anspruch auf Arbeitslosengeld oder noch für sechs Monate durch einen Anspruch auf Arbeitslosenhilfe“ gesichert ist.

<sup>7</sup> In der Begründung auf der Seite 151 werden wortgleich die Voraussetzungen zu § 86 AuslG aus der „Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Staatsangehörigkeitsrecht“ übernommen.

Ehegatten der Bildungsstand und die soziale Situation berücksichtigt werden muss.

Ebenso stimmt der DGB dem Ziel zu, dass alle neu einreisenden Drittstaatsangehörigen an einem Integrationskurs teilnehmen sollten. Aufgrund der Ausdifferenzierung der Integrationskurse in einen Basissprach- und einen Orientierungskurs sowie einen Aufbaukurs bedarf es aber einer Änderung bzw. einer Klarstellung des letzten Satzes des Abs. 2:

Aus Sicht des DGB ist eine erfolgreiche Teilnahme am gesamten Integrationskurs nicht erforderlich. Ausreichend für den Nachweis sollte die Teilnahme am Basissprach- und Orientierungskurs sein.

Im übrigen ist der DGB der Auffassung, dass auch weiterhin eine Abstufung zwischen der Voraussetzungen für eine Einbürgerung und der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis bestehen bleiben müssen.

- Da die Voraussetzungen für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis auch dann grundsätzlich<sup>8</sup> gelten, wenn Migranten bereits lange in Deutschland leben, aber noch keine unbefristete Aufenthaltserlaubnis oder –berechtigung besitzen, kann diese Regelung für diese Gruppe zu unzumutbaren Härten führen. Der DGB ist der Auffassung, dass auch diese Härten nur durch eine – bereits zu § 8 geforderte – Schlussstrichregelung vermieden werden können.

### **Abschnitt 3 „Aufenthalt zum Zweck der Ausbildung“**

#### § 16 „Studium, Sprachkurse, Schulbesuch“

Entsprechend § 16 Abs. 1 kann einem Ausländer zum Zwecke der Studienbewerbung, der Studienvorbereitung und des Studiums eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Die zeitlich befristete Aufenthaltserlaubnis für ein Studium soll die Regelstudienzeit nicht überschreiten. Mit der Aufenthaltserlaubnis verbunden ist nach Abs. 3 eine Berechtigung zur Beschäftigung von bis zu 90 Tagen im Jahr sowie zur Ausübung studentischer Nebentätigkeiten. Abs. 4 eröffnet die Möglichkeit auch nach Abschluss des Studiums eine Beschäftigung zu suchen.

Aus Sicht des DGB stellt diese Neuregelung eine wesentliche Verbesserung gegenüber dem bisherigen Ausländerrecht dar. Insbesondere die Möglichkeit zur Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis, nach Abschluss des Studiums zur Beschäftigungssuche ist positiv zu bewerten. Ebenfalls wird die Regelung für die Ausübung einer studentischen Nebentätigkeit und die Berechtigung zur Beschäftigung von bis zu 90 Tagen im Jahr als Fortschritt bewertet.

#### § 17 „Sonstige Ausbildungszwecke“

---

<sup>8</sup> Eine Ausnahme bildet die Voraussetzung ausreichender Sprachkenntnisse für Migranten, die vor Inkrafttreten des Gesetzes über eine Aufenthaltserlaubnis verfügen. Siehe § 102 Abs. 2 AufenthG-E.

Nach § 17 können Aufenthaltserlaubnisse auch zum Zweck der beruflichen Aus- und Weiterbildung erteilt werden, sofern die Bundesanstalt für Arbeit zustimmt oder die Zustimmung durch Rechtsverordnung oder zwischenstaatliche Abkommen ersetzt wird.

Nach Auffassung des DGB bietet diese Regelung – gegenüber § 2 ASAV – verbesserte Möglichkeiten für den Auszubildendenaustausch der Betriebe. Darüber hinaus werden für Jugendliche aus Drittstaaten Möglichkeiten eröffnet, in Deutschland eine berufliche Ausbildung zu absolvieren.

- Nach Auffassung des DGB sollte die Möglichkeit zur Aufnahme von Auszubildenden – wegen der immer noch schwierigen Lage auf dem Ausbildungsstellenmarkt, insbesondere für Jugendliche mit Migrationshintergrund zunächst nur in geringem Umfang genutzt werden. Abgelehnt wird die Erteilung der Zustimmung durch die örtliche Arbeitsverwaltung, siehe auch Bemerkungen zur § 39 AufenthG-E.

Der DGB unterstützt den Vorschlag der Unabhängigen Kommission Zuwanderung, für diese Öffnung des Ausbildungsstellenmarktes zu quotieren. Außerdem erscheint die Ersetzung der Zustimmung durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates (§ 42 AufenthG) fraglich. Richtiger wäre es, sowohl den Zuwanderungsrat – einschließlich der Sozialpartner – als auch den Bundesrat bei der Entscheidung über eine Rechtsverordnung zu beteiligen.

#### **Abschnitt 4 „Aufenthalt zum Zweck der Erwerbstätigkeit“**

##### § 18 „Beschäftigung“

Entsprechend § 18 kann eine Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer Beschäftigung erteilt werden, sofern die Bundesanstalt für Arbeit dem zugestimmt hat bzw. die Zustimmung durch Rechtsverordnung oder zwischenstaatliche Abkommen ersetzt wird.

Der DGB begrüßt die grundsätzliche Abkehr vom Anwerbestopp aus dem Jahre 1973. Er ist der Auffassung, dass die Öffnung des Arbeitsmarktes für die Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen sich an den langfristigen Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt orientieren muss. Er ist der Auffassung, dass die Aufenthaltserlaubnis zur unselbständigen Beschäftigung zeitlich beschränkt werden kann.

##### § 19 Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte

Entsprechend § 19 Abs. 1 kann einem hochqualifizierten Drittstaatsangehörigen eine Niederlassungserlaubnis erteilt werden, sofern die Bundesanstalt für Arbeit zugestimmt hat bzw. die Zustimmung durch Rechtsverordnung oder zwischenstaatliche Abkommen ersetzt wurde. Voraussetzung ist die Annahme, dass die Integration ohne weitere staatliche Hilfe gewährleistet ist. In Abs. 2 werden beispielhaft Gruppen von Drittstaatsangehörigen aufgezählt, die als Hochqualifizierte gelten.

Der DGB befürwortet die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte. Damit wird erstmals für einen besonderen Personenkreis von Arbeitskräften die Möglichkeit geschaffen, mit der Einreise einen Daueraufenthaltsstatus zu erhalten. Die Bundesregierung hat mit dieser Regelung auch die Erfahrungen des IT-Programmes mit einbezogen, an dem es insbesondere wegen der zeitlichen Befristung des Aufenthaltsstatus Kritik gab.

- Problematisch erscheint allerdings der den Ausländerbehörden zugewiesene Ermessensspielraum bei der Abschätzung der Annahme, dass die Integration ohne staatliche Hilfe gewährleistet ist. Aus Sicht des DGB reicht der Hinweis auf die Anforderungen entsprechend § 20 AufenthG-E als Entscheidungsgrundlage nicht aus. Im übrigen sollte auch diese Gruppe einen Anspruch auf die Teilnahme an Integrationskursen<sup>9</sup> erhalten.
- Mit der Aufzählung der Regelbeispiele in Abs. 2 Nr. 1 und 2 werden die Gruppen nur unzureichend definiert. Notwendig ist eine abschließende Definition in Anlehnung an die in der AAV § 5 Nr. 1 bzw. ArGV § 9 Nr. 8 aufgeführten Gruppen. Dabei sollte auch für die in Nr. 2 genannten Personen eine Gehaltsgrenze eingeführt werden. Eine Öffnung für weitere Gruppen von Hochqualifizierten, nach Inkrafttreten des Gesetzes bedarf einer Rechtsverordnung auf Vorschlag des Zuwanderungsrates und mit Zustimmung des Bundesrates.
- Eine weitergehende Konkretisierung oder genaue Einordnung für die in Abs. 2 Nr. 3 enthaltene Formulierung (siehe Begründung zu § 19) wird abgelehnt.

#### § 20 „Zuwanderung im Auswahlverfahren“

Der § 20 sieht Regelungen für den Anspruch auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis für Drittstaatsangehörige vor. Danach wird eine Niederlassungserlaubnis erteilt, wenn ein Drittstaatsangehöriger erfolgreich an einem Auswahlverfahren teilgenommen hat.

In Abs. 3 wird die Bundesregierung ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Bedingungen für eine Teilnahme und die allgemeinen Kriterien festzulegen. Aufgeführt werden Mindestvoraussetzungen und Bewertungskriterien.

Abs. 4 enthält einen Vorbehalt für die Durchführung des Auswahlverfahrens. Es soll nur durchgeführt werden, wenn eine Höchstzahl durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und der Bundesanstalt für Arbeit, unter Beteiligung des Zuwanderungsrates eine Höchstzahl festgelegt hat.

---

<sup>9</sup> Bei der Umsetzung des IT-Sofortprogramms gab es keine Anforderung hinsichtlich ausreichender Deutschsprachkenntnisse. Diese sind auch in der Regel für diese Gruppe von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im beruflichen Alltag nicht erforderlich. Wichtig ist aber eine Verständigungsmöglichkeit zur Lebensführung. Daher sollte auf die Einführung einer zwingenden Voraussetzung verzichtet und vielmehr ein Anspruch auf die Teilnahme eingeräumt werden. Siehe auch Bewertung zu § 44 AufenthG-E.

In Abs. 5 und Abs. 6 werden Fristen für die Inanspruchnahme des Anspruches auf eine Niederlassungserlaubnis (1 Jahr) und für einen Wiederholungsantrag (min. 3 Jahre) festgelegt.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund unterstützt eine Anwerbung von gut qualifizierten Fachkräften zur Abmilderung der Folgen des demographischen Wandels. Er stimmt der Zielsetzung zu, dass diesem Personenkreis mit der Einreise ein Daueraufenthalt ermöglicht wird. Auch die besondere Berücksichtigung von Staatsangehörigen aus EU-Beitrittsländern wird unterstützt. Grundsätzlich entsprechen die Regelungen des § 20 Abs. 1 – 3 den Vorschlägen des DGB zur künftigen Gestaltung der Einwanderungspolitik im Hinblick auf die Schaffung von Möglichkeiten zur dauerhaften Einwanderung von Arbeitskräften.

Im Gegensatz zu den Vorstellungen der Bundesregierung ist der DGB – wie bereits beschrieben – aus grundsätzlichen Erwägungen der Auffassung, dass die Steuerung der Einwanderung von Arbeitskräften mit flexiblen, an den langfristigen Entwicklungen des Arbeitsmarktes orientierten Quoten in Verbindung mit einem Auswahlverfahren als **Regelverfahren** eingeführt werden muss.

Im Hinblick auf einzelne Regelungen im § 20 AufenthG-E werden folgende Empfehlungen ausgesprochen:

- Auf das in Abs. 3 Nr. 3 enthaltene Kriterium des Familienstandes sollte verzichtet werden. Es könnte zu einer Ungleichbehandlung von ledigen Zuwanderern gegenüber Verheirateten führen. Gleiches gilt für die mögliche Bewertung der Zahl von Kindern. Aus Sicht des DGB widerspricht dieses Kriterium den Zielen des Art. 13 des Amsterdamer Vertrages und dem Gesetz zur Gleichbehandlung gleichgeschlechtlicher Partnerschaften.
- Die in Abs. 4 festgelegte Höchstzahl sollte – wie auch die Festlegung der Voraussetzungen durch eine Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates festgelegt werden. Dies könnte die Bereitschaft einiger Bundesländer erhöhen, dem Gesetz zuzustimmen.
- Entsprechend Abs. 5 führt die Nichteinhaltung der Frist zu einem Regelversagensgrund. Da mit einer Einwanderung vielfältige persönliche und wirtschaftliche Veränderungen und Herausforderungen verbunden sind, sollte – bei Vorliegen wichtiger persönlicher Gründe – ein Ermessensspielraum eingeführt werden.
- Im Sinne einer verbesserten Transparenz für die Einwanderer und auch zur Sicherung von Integrationsangeboten sollte auch eine Zeitvorgabe für die Entscheidungsverfahren sowohl für den Zeitraum zwischen der Entscheidung über eine Quote und der Antragstellung als auch zwischen dem Antrag auf Einwanderung und der Zustellung der Zuwanderungsmitteilung erwogen werden.
- Im Sinne der Systematik der Verfahrensabläufe wird empfohlen, die Regelungen des Abs. 4 hinter Abs. 2 zu setzen und anschließend die Voraussetzungen und die Kriterien für das Auswahlverfahren des Abs. 3 aufzuführen.

Hinsichtlich der Entscheidung über die Höchstgrenzen der Zuwanderung (Abs. 4) über das Auswahlverfahren wird auch auf die Äußerungen zu §§ 39 und 76 AufenthG-E verwiesen.

## § 21 „Selbständige Tätigkeit“

Entsprechend § 21 kann eine Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer selbständigen Tätigkeit erteilt werden, sofern ein wirtschaftliches oder ein regionales Bedürfnis besteht und die Tätigkeit positive Auswirkungen auf die Wirtschaft erwarten lässt. Außerdem werden in Abs. 1 Regelungen zur Beurteilung der Voraussetzungen beschrieben.

In Abs. 3 wird festgelegt, dass Ausländer, die über 45 Jahre alt sind nur eine Erlaubnis bekommen, wenn eine angemessene Alterssicherung vorliegt.

Abs. 4 regelt die Befristung der Aufenthaltserlaubnis auf 3 Jahre und die Bedingungen für eine Verlängerung in Form einer Niederlassungserlaubnis.

Aus Sicht des DGB entsprechen die Regelungen des § 21 weitgehend den Vorschlägen der Zuwanderungskommission und werden grundsätzlich begrüßt. Zu kritisieren ist allerdings, dass – anders als bei anderen Gruppen – bei der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis, nur die erfolgreiche Verwirklichung der Geschäftsidee und ein sicherer Lebensunterhalt erforderlich sind und in Abweichung zu § 9 Abs. 2 die Straflosigkeit nicht gefordert ist.

### **Abschnitt 5: Aufenthalt aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen**

Im folgenden wird im wesentlichen nur auf die arbeitsmarktpolitischen Aspekte der Regelungen der §§ 22 – 26 AufenthG-E eingegangen und grundsätzliche Bemerkungen dazu gemacht.

#### 1. Aufnahme von Flüchtlingen

Der Deutsche Gewerkschaftsbund begrüßt außerordentlich die Verbesserungen beim Aufenthaltsstatus von Konventionsflüchtlingen. Nach § 25 AufenthG-E erhalten sie zunächst eine Aufenthaltserlaubnis. Gegenüber dem bisherigen Recht ist diese bereits nach 3 Jahren – sofern die Voraussetzungen noch vorliegen – in Niederlassungserlaubnis umzuwandeln.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund begrüßt ebenfalls die Verbesserungen beim Schutz vor nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung. In den Verhandlungen der Koalitionsparteien konnte die längst überfällige Anerkennung als Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention durchgesetzt werden.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund kritisiert die Beschränkung der Aufenthaltserlaubnis für Flüchtlinge auf 3 Jahre und die Einführung einer Regelüberprüfung der Gründe für die Verlängerung. Damit wird – gegenüber dem geltenden Recht – Asylberechtigten lediglich ein befristeter Schutz gewährt. Auch wenn eine Verlängerung möglich ist, so führt diese Regelung zu einer Verunsicherung der Betroffenen und hat negative Folgen für die Eingliederungsbemühungen. Im übrigen führt diese Regelung zu einer Steigerung des Verwaltungsaufwandes.

#### 2. Arbeitsmarktzugang für Flüchtlinge

Aus Sicht des DGB ist zu begrüßen, dass Ausländer, die zur Wahrung der politischen Interessen – entsprechend § 22 Satz 2 – aufgenommen werden, eine uneingeschränkte Arbeitsberechtigung, unabhängig der Zustimmung zur Ausländerbeschäftigung erhalten. Gleiches gilt für Personen, denen aus humanitären Gründen (§ 25 AufenthG) eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird. Der Zugang zur Beschäftigung sollte aber nicht nur für diese Personengruppen eingeräumt werden sondern auch Ausländern, denen ein vorübergehender Schutz gewährt wird. Ein gleichrangiger Zugang zu einer unselbständigen Beschäftigung würde im übrigen auch dazu beitragen, dass der aufgenommene Ausländer in der Lage ist, seinen eigenen Lebensunterhalt zu sichern.

Daher wird eine Klarstellung und Änderung des § 24 Abs. 6 empfohlen. In Satz 1 müsste festgehalten werden, dass eine selbständige Tätigkeit für den Zeitraum des Aufenthalts unabhängig von den Bedingungen des § 21 erlaubt ist. Satz 2 müsste insofern geändert werden, dass unabhängig von den Bestimmungen des § 4 Abs. 2 ein gleichrangiger Zugang zum Arbeitsmarkt gewährleistet wird.

## **Abschnitt 6 Aufenthalt aus familiären Gründen**

Hinsichtlich der Bewertung der §§ 27 – 36 AufenthG-E werden im wesentlichen nur grundsätzliche Bemerkungen gemacht bzw. auf die arbeitsmarktpolitischen Aspekte der Regelungen eingegangen.

### 1. Miteinreise und Nachzug von Kindern

Entsprechend § 32 AufenthG-E wird bei der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für minderjährige Kinder unterschieden, einerseits nach dem Aufenthaltsstatus der Eltern und andererseits nach der Frage, ob ein Kind mit den Eltern einreist oder nachzieht. Im Falle des Vorliegens einer Niederlassungserlaubnis oder einer Aufenthaltserlaubnis für Flüchtlinge bzw. bei der Miteinreise mit den Eltern ist ein Zuzugsalter von bis zum 18. Lebensjahr vorgesehen. Liegt nur eine Aufenthaltserlaubnis (z.B. nach § 18 AufenthG-E) vor so ist ein Nachzug nur bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres vorgesehen. Ein Nachzug bis zum 21. Lebensjahr (§ 3 Freizüg/EU-E) ist möglich, wenn die Eltern als Unionsbürger die Rechte des Freizügigkeitsgesetz/EU in Anspruch genommen haben.

Eine Unterscheidung nach dem Aufenthaltsstatus der Eltern beim Zuzugsalter der Kinder widerspricht den familienpolitischen Vorstellungen des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Er ist der Auffassung, dass allen minderjährigen Kindern – gleich ob sie mit einreisen oder nachziehen – ein Aufenthaltstitel erteilt werden muss.

### 2. Arbeitsmarktzugang von Familienangehörigen

Der Deutsche Gewerkschaftsbund begrüßt, dass Familienangehörigen, die zu einem Deutschen bzw. zu einem Ausländer nachziehen ein Zugang zur Beschäftigung gewährt wird. Im Sinne der Rechtssicherheit wird in Bezug auf den § 28 Abs. 5 empfohlen, in die Formulierung aufzunehmen, dass eine Zustimmung zur Beschäftigung nicht erforderlich ist.

Hinsichtlich des Zuzugs zu einem Ausländer (§ 31) ist es richtig, den Aufenthaltsstatus für Familienangehörige entsprechend dem des Ausländers zu dem der Zuzug erfolgt zu regeln. Entsprechend der Kritik an den Verfahren zur Zulassung von sog. Engpassarbeitskräften und an den Regelungen zur Zustimmung zur Ausländerbeschäftigung (§ 39) sollte auch Familienangehörigen möglicherweise zwar ein befristeter aber gleichrangiger Zugang gewährt werden. Im übrigen wird – in Bezug auf die §§ 33 – 35 auf die Problematik der Aufnahme einer beruflichen Ausbildung hingewiesen, die bislang aufgrund einer möglichen kürzeren Befristung oder Unsicherheiten beim Aufenthaltsstatus der Eltern nicht angetreten wird. Aus Sicht des DGB muss in jedem Fall sicher gestellt werden, dass Jugendliche, die eine berufliche Ausbildung aufgenommen haben, diese auch – unabhängig von einer möglichen Befristung der Aufenthaltserlaubnis abschließen können.

### 3. Sonstige Bestimmungen zum Aufenthalt aus familiären Gründen

Der Deutsche Gewerkschaftsbund hält generell eine Harmonisierung des Familiennachzugs innerhalb der Europäischen Gemeinschaft für notwendig. Daher fordert er die Bundesregierung auf, endlich einer gemeinsamen Richtlinie zuzustimmen.

Aus Sicht des DGB haben die Koalitionsparteien die sog. Inländerdiskriminierung beim Familiennachzug nicht aufgehoben. Nach § 28 AufenthG-E in Verbindung mit § 36 AufenthG-E ist ein Nachzug außerhalb der Kernfamilie nur im Falle außergewöhnlicher Härten möglich. Demgegenüber haben – entsprechend § 3 FreizügG/EU-E – Unionsbürger, die das Recht auf Freizügigkeit in Anspruch nehmen, die Möglichkeit des Familiennachzugs auch für drittstaatsangehörige Familienangehörige in aufsteigender Linie.

## **Abschnitt 8 „Beteiligung der Bundesanstalt für Arbeit“**

### § 39 „Zustimmung zur Ausländerbeschäftigung“

Nach § 39 bedarf ein Aufenthaltstitel, der eine Beschäftigung erlaubt der Zustimmung durch die Bundesanstalt für Arbeit, sofern durch Rechtsverordnung nichts anderes bestimmt ist.

In Abs. 2 werden die Bedingungen festgelegt, nach der die Zustimmung erfolgen kann. Nach Nr. 1 kann zugestimmt werden, wenn sich durch die Beschäftigung keine nachteiligen Auswirkungen für den regionalen Arbeitsmarkt ergeben oder keine bevorrechtigten Arbeitnehmer zur Verfügung stehen. Nach Nr. 2 kann die Zustimmung erteilt werden, wenn der Verwaltungsausschuss nach Prüfung festgestellt hat, dass die Besetzung offener Stellen arbeitsmarkt- und integrationspolitisch verantwortbar ist.

Außerdem ist die Zustimmung daran gebunden, dass ein Ausländer nicht zu ungünstigeren Arbeitsbedingungen beschäftigt wird.

Nach Abs. 3 werden die Kriterien auch auf diejenigen Personen ausgeweitet, die aus anderen als der Erwerbstätigkeit aufgenommen wurden. Mit Abs. 5 wird die Möglichkeit eröffnet, die Zustimmung zu beschränken, auf eine bestimmte Dauer, eine berufliche Tätigkeit, bestimmte Betriebe oder Bezirke.

Entsprechend der Begründung ( S. 182 ff) soll damit die bisherige Arbeitsmarktprüfung gegenüber der geltenden Rechtslage abgewandelt werden und eine neue Zuständigkeit der örtlichen Verwaltungsausschüsse zur Beurteilung der Arbeitsmarktlage und der Beschäftigung von Ausländern geschaffen werden. Damit würde eine flexible und regional angepasste Steuerung der Zulassung von Ausländern zum Arbeitsmarkt erreicht.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund begrüßt aus grundsätzlichen beschäftigungspolitischen Erwägungen die Beteiligung der Bundesanstalt für Arbeit an der Zulassung von Drittstaatsangehörigen zum Arbeitsmarkt.

- Der Deutsche Gewerkschaftsbund hat erhebliche Bedenken an der Ausgestaltung der Zustimmung durch die Bundesanstalt für Arbeit nach Abs. 2. Diese beziehen sich auf zwei Problemfelder:

#### 1. Problemfeld: Steuerung über die örtlichen Verwaltungsausschüsse der Bundesanstalt für Arbeit

Dem örtlichen Verwaltungsausschuss der Bundesanstalt für Arbeit wird die Aufgabe übertragen, unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf den regionalen Arbeitsmarkt, festzustellen, ob für einzelne Berufsgruppen oder Wirtschaftszweige eine Besetzung offener Stellen mit ausländischen Bewerbern arbeitsmarkt- und integrationspolitisch verantwortbar ist.

Die Konsequenz dieser Regelung kann sein, dass der Verwaltungsausschuss im Arbeitsamtsbezirk München – wegen vorhandener offener Stellen – einen Bedarf von 500 Pflegekräften feststellt und eine Zustimmung zur Anwerbung und Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen erteilt, obwohl in anderen Teilen Bayerns Pflegekräfte arbeitslos gemeldet sind. Die Übertragung dieser Aufgabe auf die örtlichen Verwaltungsausschüsse führt zwangsläufig zu einer Einschränkung einer überörtlichen Vermittlungsmöglichkeit von Arbeitslosen und schränkt die Maßnahmen zur Förderung der Mobilität ein.

Der DGB lehnt diese Regionalisierung der Arbeitsmarkt- und Zuwanderungspolitik entschieden ab. Eine Verlagerung der Entscheidung über die Zuwanderungszahlen ist aus seiner Sicht unverantwortlich. Er befindet sich damit auch in Übereinstimmung mit dem Bundesverband der Deutschen Arbeitgeberverbände<sup>10</sup>, die darin zudem eine Verzerrung des Wettbewerbs sehen.

Problematisch ist, dass ein örtlicher Verwaltungsausschuss beurteilen soll, ob die Zuwanderung integrationspolitisch verantwortbar ist. Er müsste damit in die Hoheit der Länder und Kommunen eingreifen und beispielsweise feststellen, ob ein ausreichendes Angebot an Integrationskursen vorhanden ist.

Statt einer örtlichen Entscheidung über die Zulassung sollte eine Öffnung für bestimmte Tätigkeitsbereiche durch eine Rechtsver-

---

<sup>10</sup> Siehe Stellungnahme der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände vom 7. September 2001 zum ersten Entwurf der Bundesinnenministerium.

ordnung, auf Vorschlag des Sachverständigenrates geregelt werden.

## 2. Problemfeld: Vorrang für Arbeitsmarktinländer bei der Beschäftigung

Aus Sicht des DGB kann die bisherige Praxis zur Umsetzung des Vorrangs, entsprechend § 285 SGB III durch eine individuelle Vorrangprüfung bei der Erteilung einer Arbeitserlaubnis, in NRW noch verbunden mit sog. Negativlisten von ausgeschlossenen Tätigkeiten, nicht fortgeschrieben werden. Sie hat nur in Einzelfällen dazu geführt, dass bevorrechtigte Erwerbstätige bei der Einstellung tatsächlich bevorzugt wurden.

Bei einer Fortschreibung des individuellen Verfahrens für Arbeitskräfte, die nach § 18 Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis erhalten sollen würde das Verfahren – wegen der generellen Abkehr vom Anwerbestopp – zu einer Vervielfachung der Verfahren und damit auch des Verwaltungsaufwandes führen.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund ist aus grundsätzlichen Erwägungen der Auffassung, dass Arbeitsmarktinländer bei der Aufnahme einer Beschäftigung gegenüber der Anwerbung von Drittstaatsangehörigen generell bevorzugt werden müssen. Der Gesetzentwurf beschränkt die Umsetzung dieses Ziels – siehe Seite 183 der Begründung – auf eine Beschäftigung von Personen, die nach § 18 eine Aufenthaltserlaubnis beantragen. Bei Personen, die eine Niederlassungserlaubnis nach § 20 und § 21 erhalten, ist keine Vorrangprüfung vorgesehen. Gleiches gilt für die Zulassung zum Arbeitsmarkt für Personen, die als Familienangehörige einreisen oder wegen eines politischen Interesses der Bundesrepublik aufgenommen werden. Somit kann – wie in auf der S. 183 der Begründung ausgeführt – auch der generelle Vorrang nicht mit dem EU-Recht ausreichend begründet werden. Im übrigen hat die Kommission der Europäischen Gemeinschaft zwar einen Vorschlag für eine „Richtlinie des Rates betreffend den Status der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen“ (KOM 2001/127) und einen Vorschlag für eine „Richtlinie des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer unselbständigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit“ (KOM 2001/386) vorgelegt. Beide Richtlinien sind aber noch nicht beschlossen. Folgt man der generellen Linie des Gesetzentwurfes so ist, im Hinblick auf eine mögliche konkurrierende nationale und europäische Rechtssetzung, zu überprüfen, ob das Ziel eines Vorrangs der Beschäftigung von Bevorrechtigten Gruppen gewährleistet werden kann.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund hält im übrigen die nach § 42 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG-E bestehende Möglichkeit durch Rechtsverordnung ein „alternatives Verfahren zur Vorrangprüfung“ zu regeln, im Sinne der Gesetzesklarheit für nicht weiterführend.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund ist aus den beschriebenen Gründen der Auffassung, dass es einer Überarbeitung des Ge-

setzentwurfes im Bereich des Arbeitsmarktzuganges und der Zustimmung zur Beschäftigung nach § 39 AufenthG-E bedarf:

A) Notwendig sind Klarstellungen und Änderungen im Aufenthaltsgesetz für den Bereich des Arbeitsmarktzuganges für Personen, die eine **Niederlassungserlaubnis** erhalten sollen:

1. In § 9 Abs. 1 muss klar gestellt werden, dass mit der Niederlassungserlaubnis ein gleichrangiger Zugang zu einer Erwerbstätigkeit gewährleistet wird.
2. In § 20 Abs. 4 muss sicher gestellt werden, dass nur mit Zustimmung<sup>11</sup> der Bundesanstalt für Arbeit Höchstgrenzen festgelegt werden.
3. In den § 21 Abs. 1 muss klargestellt werden, dass die Tätigkeit nicht nur positive Auswirkungen auf die Wirtschaft sondern auch für den Arbeitsmarkt erwarten lässt<sup>12</sup>.
4. In § 22, Satz 3 muss klar gestellt werden, dass im Fall der Aufnahme zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland ein gleichrangiger Zugang zum Arbeitsmarkt besteht. Gleiches gilt für § 25 Abs. 1 (Aufenthalt aus humanitären Gründen) und § 28 Abs. 6.

B) Notwendig sind auch Änderungen im Bezug auf die Gewährleistung des Vorrangprinzips bei Arbeitskräften, die eine **Aufenthaltserlaubnis** erhalten sollen:

Hier sollte generell der Gesetzgeber dem Vorschlag der Zuwanderungskommission folgen und aufgrund von Engpassanalysen einen Bedarf in einzelnen Branchen feststellen, der durch die Anwerbung von sog. Engpassarbeitskräften ausgeglichen werden kann. Zur Umsetzung eignet sich das Mittel der Rechtsverordnung, die eine Zustimmung zu einer Aufenthaltserlaubnis erübrigt und in der für einzelne Branchen eine Höchstquote festgelegt wird bzw. einer generellen Erteilung der Zustimmung durch die Bundesanstalt für Arbeit nach § 39.

Im Hinblick auf die Besetzung einzelner offener Arbeitsstellen, die nur in Ausnahmefällen gerechtfertigt ist, sollte dem Richtlinienvorschlag KOM 2001/386 der EU-Kommission gefolgt werden. Dort wird vorgeschlagen, als Voraussetzung für eine Zulassung zur Anwerbung eine Meldepflicht gegenüber der Arbeitsverwaltung mehrerer EU-Länder mit einer entsprechenden Frist einzuführen. Für die Umsetzung ist eine Änderung des § 39 AufenthG-E erforderlich. Unter Berücksichtigung der sonstigen – im Zusammenhang mit Abs. 2 gemachten – Anmerkungen wird folgende Änderung empfohlen:

---

<sup>11</sup> Obwohl der § 20 Abs. 4 AufenthG-E eine gemeinsame Entscheidung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge und der Bundesanstalt für Arbeit, nach Beteiligung des Zuwanderungsrates zur Festlegung von Höchstgrenzen für die Zuwanderung vorsieht, und damit ein Einigungszwang besteht, sollte die Entscheidungskompetenz der Bundesanstalt für Arbeit ausgeweitet werden.

<sup>12</sup> Für nicht ausreichend wird erachtet, dass mögliche Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt nach Satz 2 lediglich als Beurteilungskriterien herangezogen werden.

**„(2) Die Bundesanstalt für Arbeit kann bei einem Arbeitskräfteengpass der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer Beschäftigung nach § 18 zustimmen, wenn sich durch die Beschäftigung von Ausländern keine nachteiligen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt ergeben und wenn**

- 1. durch den Sachverständigenrat für bestimmte Tätigkeitsbereiche ein Bedarf an Arbeitskräften festgestellt und eine Höchstgrenze zur Zulassung von Drittstaatsangehörigen festgelegt wurde,**
- 2. trotz Meldung der zu besetzenden Stelle an die Arbeitsverwaltung sowie geeigneter öffentlicher Ausschreibung und einer angemessenen Besetzungsfrist keine bevorrechtigten und geeigneten Bewerber zur Verfügung stehen und**

**der Ausländer nicht zu ungünstigeren Arbeitsbedingungen als vergleichbare deutsche und europäische Arbeitnehmer beschäftigt wird. Der Arbeitgeber hat der Bundesanstalt für Arbeit Auskunft über Arbeitsentgelt, Arbeitszeiten und sonstige Arbeitsbedingungen zu erteilen.“**

- Der Deutsche Gewerkschaftsbund ist der Überzeugung, dass eine Beschränkung der Erwerbstätigkeit nach § 39 Abs. 5 – unabhängig von der Dauer – kein geeignetes Mittel zur Steuerung der Zuwanderung darstellt. Die generelle Möglichkeit den Aufenthalt auf eine berufliche Tätigkeit sowie auf bestimmte Betriebe oder Bezirke zu beschränken ist mit den gewerkschaftlichen Positionen nicht vereinbar. Insbesondere die Beschränkung der Aufenthaltserlaubnis auf einen Betrieb führt in ihrer Konsequenz zu einer formalen Bindung an einen Betrieb und erfordert bei einem Arbeitgeberwechsel ein neues Verfahren zur Erteilung einer Erlaubnis. Gleiches gilt für die Einschränkung auf eine bestimmte berufliche Tätigkeit, die aus gewerkschaftlicher Sicht auch eine innerbetriebliche Mobilität verhindert. Daher wird empfohlen – auch im Sinne der Verhältnismäßigkeit – die Möglichkeit zur Beschränkung wie folgt zu reduzieren:

**„(5) Die Zustimmung zu einer Aufenthaltserlaubnis nach Abs. 2 Nr. 1 kann eine Beschränkung der Dauer und auf bestimmte Tätigkeitsbereiche beinhalten. Wird eine Zustimmung nach Abs. 2 Nr. 2 erteilt, so kann die Zustimmung eine Beschränkung auf einen Arbeitgeber für höchstens 12 Monate enthalten. Ein Arbeitgeberwechsel innerhalb dieser Zeit ist möglich, bedarf aber der Zustimmung durch die Bundesanstalt für Arbeit.“**

#### § 41 „Widerruf der Zustimmung“

Nach § 41 kann eine Zustimmung widerrufen werden, wenn ein Ausländer zu ungünstigeren Bedingungen beschäftigt wird, als ein vergleichbarer deutscher Arbeitnehmer oder Versagensgründe, gemäß § 40 AufenthG-E vorliegen.

Der DGB ist aus grundsätzlichen Erwägungen der Auffassung, dass Ausländer nur zu den gleichen Konditionen beschäftigt werden wie ein vergleichbarer Arbeitnehmer im gleichen Betrieb. Mit der Regelung der

vorliegenden Regelung wird dieses Ziel allerdings nicht erreicht. Im Gegenteil, die Verantwortung für die Beschäftigung unter vergleichbaren Bedingungen wird ausschließlich dem Arbeitnehmer übertragen.

Notwendig ist aus Sicht des DGB eine häufigere und stichprobenartige Überprüfung der Arbeitsbedingungen sowie in schwereren Fällen ein Ausschluss des Arbeitgebers von der Möglichkeit einen Ausländer zu beschäftigen. Im übrigen sind die Bußgeldvorschriften zu verschärfen.

Im Hinblick auf die Folgen für den Aufenthaltstitel greift nach Auffassung des DGB der für § 39 Abs. 5 Änderungsvorschlag.

#### § 42 „Verordnungsermächtigung und Weisungsrecht“

Nach Abs. 1 kann das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung durch Rechtsverordnung die Zustimmung der Bundesanstalt für Arbeit ersetzen oder Verfahren zur Erteilung der Zustimmung bestimmen, worunter auch alternative Verfahren zur Vorrangprüfung fallen. Außerdem können in Rechtsverordnungen Ausnahmen bestimmt werden, die eine weniger qualifizierte Beschäftigung ermöglichen. Letztlich soll über Rechtsverordnung eine Konkretisierung des § 39 Abs. 5 erfolgen. Diese Rechtsverordnungen bedürfen nicht der Zustimmung des Bundesrates.

Abs. 2 regelt die Weisungsbefugnis gegenüber der Bundesanstalt für Arbeit.

Der DGB ist der Auffassung, dass eine vereinfachte Übernahme der Regelungen des § 288 SGB III – wie in der Begründung des AufenthG-E erläutert – einer möglichst breiten Zustimmung zum Zuwanderungsgesetz entgegen steht und Transparenz vermissen lässt. Sofern die Zustimmung der Bundesanstalt für Arbeit durch Rechtsverordnung ersetzt werden soll, hält der DGB eine Zustimmung des Bundesrates für erforderlich. Gleiches gilt für weitere Rechtsverordnungen, nach § 39 Abs. 4 z.B. für den Einsatz von Saisonbeschäftigten und weiteren Ausnahmeregelungen, die bislang durch die ASAV geregelt waren.

### **Kapitel 3 Förderung der Integration**

#### § 43 „Integrationskurs und –programm“

Nach Abs. 1 wird die Integration von rechtmäßig und dauerhaft in Deutschland lebenden Ausländern in das wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Leben gefördert. Abs. 2 enthält ein staatliches Grundangebot (Integrationskurs), mit dem Ausländer an die Sprache, die Rechtsordnung, die Kultur und die Geschichte herangeführt werden sollen. Ziel ist, dass Ausländer ohne Hilfe oder Vermittlung Dritter in allen Angelegenheiten des täglichen Lebens selbständig handeln können.

Abs. 3 beschreibt den Umfang des Integrationskurses, der als Basis-kurs mit 300 Stunden organisiert wird, an den sich bei erfolgreicher Teilnahme ein Aufbaukurs mit ebenfalls 300 Stunden anschließt. Außerdem soll ein Orientierungskurs von bis zu 30 Stunden zur Vermittlung gesellschaftlicher Kenntnisse durchgeführt werden. Im übrigen soll der Integrationskurs – soweit erforderlich – durch eine sozial-

pädagogische Betreuung und durch Kinderbetreuungsangebote ergänzt werden. Ebenfalls in Abs. 3 wird geregelt, dass die Durchführung der Basissprach- und Orientierungskurse für teilnahmeberechtigte Ausländer im Auftrag des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge von privaten oder öffentlichen Trägern durchgeführt wird.

In Abs. 4 wird die Bundesregierung ermächtigt nähere Einzelheiten in einer Rechtsverordnung zu regeln, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

In Abs. 5 wird dem BMI die Aufgabe übertragen, unter Beteiligung der Länder und Kommunen sowie der gesellschaftlichen Gruppen ein Integrationsprogramm zu entwickeln, das auch ergänzende Integrationsangebote, insbesondere ein Beratungsangebot enthalten kann.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund ist der Überzeugung, dass die Integration der Neueinwanderer und die Eingliederung der bereits in Deutschland lebenden Migranten einen der wichtigsten Bausteine eines modernen Zuwanderungsrecht darstellt. Sie trägt dazu bei, ein soziales und ziviles Miteinander von Menschen unterschiedlicher Herkunft zu ermöglichen und muss das Ziel verfolgen, eine gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben und der politischen Willensbildung herzustellen. Daher wird auch die in Abs. 2 enthaltene Zielsetzung unterstützt. Die Basisintegration ist dazu eine wichtige Voraussetzung, der andere, wie z.B. die Gleichbehandlung in Beruf und Gesellschaft<sup>13</sup> sowie die Verbesserung der politischen Partizipationsmöglichkeiten von Migrantenorganisationen<sup>14</sup> folgen müssen.

Der DGB begrüßt außerordentlich, dass erstmals die Rechtsgrundlage für ein umfassendes und zwischen den Ebenen abgestimmtes Integrationsprogramm (Abs. 5) geschaffen werden soll. Dies trägt im übrigen zur Verbesserung der Effizienz der bisherigen Angebote bei.

- Hinsichtlich des Umfangs des Grundangebotes (Abs. 3) werden die Vorschläge der Zuwanderungskommission und des DGB<sup>15</sup> generell berücksichtigt. Eine Trennung in einen Basis- und einen Aufbaukurs hält der DGB für nicht angebracht. Gleiches gilt für die Voraussetzung einer erfolgreichen Teilnahme am Basiskurs zur Berechtigung zur Teilnahme am Aufbaukurs. Zwar wird in der Begründung (S. 186) erläutert, dass Ausländer die bereits über Sprachkenntnisse, entsprechend dem Niveau des Basiskurses verfügen, direkt an dem Aufbaukurs teilnehmen können. Diese Form der Differenzierung wird aber für nicht ausreichend gehalten. Der DGB spricht sich für einen modularen Aufbau des gesamten Integrationskurses aus.

---

<sup>13</sup> Hierzu gehört neben der Umsetzung der Richtlinien der EU zur Nichtdiskriminierung und Gleichbehandlung auch die Umsetzung der Beschlüsse des Bündnisses für Arbeit zur Förderung von Migrantenjugendlichen und der Bekämpfung des Rechtsextremismus.

<sup>14</sup> Hierzu gehören neben Maßnahmen zur Akzeptanz und zur Förderung eigener Organisationen auch die Ratifizierung des Europaratsabkommens SEV 144.

<sup>15</sup> Siehe „Grundsätze des DGB für die Regelung der Einwanderung“, 13. März 2001, Kapitel III 3.1.

Dort wurde vorgeschlagen, einen modular aufgebauten Sprach- und Integrationskurs von 600 Stunden anzubieten, der nach dem Konzept „Deutsch als Zweitsprache“ konzipiert ist und neben der Vermittlung der Sprache auch Informationen über die Gesellschaft sowie das Arbeits- und Wirtschaftsleben enthalten soll.

Damit werden bessere Möglichkeiten für einen differenzierten Einstieg ermöglicht. Außerdem sollten die Inhalte und die Stundenzahl des zusätzlich vorgesehenen Orientierungskurses mit in den Basiskurs integriert werden.

- Die Frage der Durchführung und Finanzierung der Integrationskurse ist zwar in Abs. 3 angesprochen, aber nicht abschließend geregelt. In der Begründung des Zuwanderungsgesetzes (S. 138) wird erläutert, dass der Bund die Kosten für den Basissprachkurs und den Orientierungskurs übernimmt. Die Länder sollen die Kosten für den Aufbausprachkurs übernehmen. Außerdem wird erläutert, dass eine Reduzierung der Kosten durch eine Beteiligung der Kursteilnehmer möglich ist. Demgegenüber wird in der Begründung zu § 44 AufenthG-E erklärt, dass eine Kostenbeteiligung nur für Ausländer, die keinen Anspruch auf eine Teilnahme haben, zur Voraussetzung einer Teilnahme gemacht werden kann.

Im übrigen fehlt jeder Hinweis auf die Finanzierung der möglicherweise notwendigen sozialpädagogischen Begleitung und der Kinderbetreuung entsprechend Abs. 3 Satz 4.

Somit ergibt sich – aus Sicht des DGB – weder aus dem vorgeschlagenen Gesetzestext noch aus der Begründung eine eindeutige Regelung zur Finanzierung der Integrationsmaßnahmen, für die ein Rechtsanspruch besteht.

Der DGB fordert im Sinne der Planungssicherheit für die öffentlichen Haushalte von Bund und Ländern eine abschließende Regelung der Finanzierung der Kosten für die Integrationskurse und die sozialpädagogische Begleitung. In jedem Fall muss ausgeschlossen werden, dass teilnahmeberechtigte Teilnehmer an den Kosten beteiligt werden.

Im übrigen ist der DGB der Auffassung, dass im Falle der Arbeitnehmer nach § 18 AufenthG-E die Unternehmen an den Kosten für die Kurse beteiligt werden sollten und außerdem verpflichtet werden müssen, eine Teilnahme zu ermöglichen.

- Der DGB unterstützt die Regelung, nach der zusätzlich zu der sprachlichen Ausbildung eine sozialpädagogische und Kinderbetreuung vorgesehen ist. Aus Sicht des DGB wäre es auch notwendig, Angebote zur Erstberatung und deren Gestaltung mit aufzunehmen.
- Der DGB ist der Auffassung, dass bei der Klärung der Einzelheiten des Integrationskurses (Abs. 4), neben der Einbeziehung des Bundesrates auch die Erfahrungen der Träger der Integrations- und Eingliederungsmaßnahmen und der gesellschaftlichen Organisationen, einschließlich der Selbstorganisationen berücksichtigt werden müssen.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund ist der Überzeugung, dass die Integration von Neueinwanderern und die Eingliederung von bereits lange in Deutschland lebenden Migranten eine Gemeinschaftsaufgabe von Bund, Ländern und Kommunen sowie den gesellschaftlichen und politischen Einrichtungen ist. Daher ist die vorgesehene

Trennung der Zuständigkeit<sup>16</sup> für Angebote für Neueinwanderer und denen für bereits in Deutschland lebenden Migranten der falsche Weg. Außerdem ist er der Auffassung, dass das bisher von Bund und Ländern finanzierte migrationsspezifische Beratungsangebot (Abs. 5) nicht nur als Ergänzung angeboten sondern als Regelangebot festgeschrieben werden muss.

Die Einbeziehung von Ländern und Kommunen sowie weiterer gesellschaftlicher Gruppen in die Entwicklung eines bundesweiten Integrationsprogramms wird begrüßt. Allerdings bleibt unklar, wie die Beteiligungsstrukturen und die Kompetenzen aussehen sollen.

Daher wird empfohlen, die Absätze 4 und 5 nochmals hinsichtlich der Frage der Beteiligung bei der Ausgestaltung des Integrationskurses und der Entwicklung eines bundesweiten Integrationsprogramms zu überarbeiten. Ziel der Überarbeitung sollte sein:

1. festzuschreiben, dass die Bundesregierung auf Vorschlag des Zuwanderungsrates – der im übrigen in seiner Zusammensetzung ergänzt werden müsste – eine Rechtsverordnung zur Klärung der Inhalte des Integrationskurses erlassen kann und
2. festzuschreiben, dass Bund – nicht nur das BMI sondern auch das BMA und die Bundesanstalt für Arbeit - und Länder gemeinsam mit den gesellschaftlichen Organisationen ein Integrationsprogramm entwickeln, in dass neben dem Integrationskurs auch die migrationsspezifische Beratung, die sozialpädagogische Betreuung usw. einbezogen wird.

#### § 44 „Berechtigung zur Teilnahme an einem Integrationskurs“

Nach Abs. 1 erhalten alle Ausländer einen Anspruch auf Teilnahme an einem Integrationskurs, die eine Aufenthaltserlaubnis zu Erwerbszwecken (§§ 18, 21), zum Zwecke des Familiennachzugs (§§ 28, 29, 30, 32, 36), aus humanitären Gründen (§ 25 Abs. 1 oder 2) oder eine Aufenthaltserlaubnis nach § 7 Abs. 1 Satz 2 bzw. eine Niederlassungserlaubnis nach § 23 Abs. 2 besitzen und bei denen von einem dauerhaften Aufenthalt auszugehen ist.

Abs. 2 regelt das Erlöschen bzw. den Wegfall des Anspruches.

In Abs. 3 ist die Gestattung einer Teilnahme für Ausländer geregelt, die eine Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen besitzen. Darüber hinaus können – im Rahmen vorhandener Kursplätze – auch Ausländer, die einen Anspruch nicht oder nicht mehr besitzen teilnehmen. Für diese Gruppe kann eine Kostenbeteiligung vorgesehen werden.

Der DGB begrüßt, dass erstmals ein Anspruch für bestimmte Gruppen (Abs. 1) auf die Teilnahme an einem Integrationskurs festgeschrieben wird.

- Nach Auffassung des Deutschen Gewerkschaftsbundes ist es für die Teilhabe am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben erforderlich, dass Einwanderern eine Möglichkeit und ein Anspruch zur Teilnahme an einem Integrationskurs eingeräumt wird. Er be-

---

<sup>16</sup> In Abs. 3 Satz 5 wird festgeschrieben, dass das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge die Kurse ausschließlich für Ausländer durchführt, die erstmals eine Aufenthalts- oder Niederlassungserlaubnis erhalten.

fürwortet daher ausdrücklich, einen Anspruch auf die Teilnahme an Integrationsmaßnahmen für Arbeitskräfte, die nach § 18 AufenthG-E eine befristete Aufenthaltserlaubnis erhalten, vorzusehen. Gleiches gilt auch für Erwerbstätige, die eine selbständige Tätigkeit ausüben. Gerade diese Gruppe ist auf ausreichende Sprachkenntnisse angewiesen – will sie mit Kunden in Kontakt treten. Außerdem wird positiv bewertet, dass auch Unionsbürger und ihre Familienangehörigen, entsprechend § 11 FreizügG/EU-E einen Anspruch auf die Teilnahme an einem Integrationskurs erhalten.

- Nach Auffassung des DGB ist es eine nicht zu akzeptierende Fehlentscheidung des Kabinetts und der Koalitionsfraktionen, wenn sie Arbeitskräfte, die nach den Kriterien des § 20 AufenthG-E einwandern dürfen, von der Teilnahme an einem Integrationskurs ausschließen. Die Verweigerung eines Anspruchs auf die Teilnahme an einem Integrationskurs widerspricht der grundsätzlichen Zielsetzung des Gesetzentwurfs, der der Integration und den ausreichenden Kenntnissen der deutschen Sprache eine herausgehobene Bedeutung für die Integration zumisst. Sie ist weder mit den von der SPD-Bundestagsfraktion verabschiedeten Eckpunkten („Die neue Politik der Zuwanderung – Steuerung, Integration, innerer Friede“) noch mit den Grundsätzen des von der FDP vorgelegten Gesetzentwurfes vereinbar und widerspricht den auf dem kleinen Parteitag der CDU verabschiedeten Positionen.

Die Nichtgewährung widerspricht auch der Systematik des Gesetzentwurfes. Auch ein Hinweis darauf, dass Kenntnisse der deutschen Sprache bei den Auswahlkriterien nach § 20 berücksichtigt werden taugt zur Begründung nicht. Gleiches gilt im übrigen auch für den Hinweis, dass diese Arbeitskräfte mit der Einreise eine Niederlassungserlaubnis erhalten und bei den Kriterien dafür ausreichende Deutschkenntnisse eine Voraussetzung sind.

1. Die Hinweise hätten zur Konsequenz, dass die Kenntnisse der deutschen Sprache in § 20 nicht als Bewertungskriterien gelten würden, sondern eine Voraussetzung für die Einwanderung darstellen, was aber ebenfalls vom DGB abgelehnt würde. Kenntnisse der deutschen Sprache sind aus Sicht des DGB neben anderen, wie der allgemeinen und beruflichen Ausbildung wichtige Kriterien; das Fehlen darf aber nicht zum Ausschluss führen.
2. Zu Recht wird der Anspruch auf die Teilnahme an einem Integrationskurs selbständig tätiger Ausländer (§ 21) eingeräumt. Dennoch erhalten sie, auch wenn sie nicht an einem Kurs teilgenommen haben und sich nur auf einfache Art in deutscher Sprache mündlich verständigen können nach 3 Jahren eine Niederlassungserlaubnis.

Der DGB fordert daher, den § 44 Abs. 1 zu ändern und Einwanderern, die nach den §§ 20 und 19 eine Niederlassungserlaubnis erhalten einen Anspruch auf die Teilnahme an einem Integrationskurs zu gewähren.

- Aus Sicht des DGB ist positiv zu bewerten, dass auch Ausländer, die bereits vor Inkrafttreten des Gesetzes eine Aufenthaltserlaubnis (Abs. 2, Satz 2) besitzen einen Anspruch auf die Teilnahme erhalten sollen. Hinsichtlich der Frist wird empfohlen, sie mindestens auf 5 Jahre auszudehnen. Generell wäre es wünschenswert, dass allen Ausländern, die bereits bei Inkrafttreten des Gesetzes einen dauer-

haften Status besitzen ebenfalls ein Anspruch eingeräumt wird. Hinsichtlich der Frist zum Erlöschen des Anspruches (Abs. 2, Satz 1) wird eine flexiblere Handhabung für die Fälle empfohlen, in denen es einem Ausländer aus nicht von ihm zu vertretenden Gründen unmöglich war, an einem Integrationskurs teilzunehmen.

- Positiv ist zu bewerten, dass auch Ausländer, die nach § 23 Abs. 2 aufgenommen werden einen Anspruch auf die Teilnahme erhalten. Kritisch im Sinne der Integration wird bewertet, dass allen anderen Ausländern, die aus humanitären Gründen aufgenommen werden eine Teilnahme lediglich gestattet wird, obwohl ein Großteil – trotz der Einschränkungen in § 26 Abs. 1 AufenthG-E – die Kriterien des Absatzes 1 Satz 2 erfüllt. Gerade wegen der Vorbehalte in der Öffentlichkeit gegenüber Flüchtlingen sollten auch sie einen Anspruch zur Teilnahme erhalten.

#### § 45 „Verpflichtung zur Teilnahme an einem Integrationskurs“

Nach Abs. 1 sind alle zur Teilnahme anspruchsberechtigten Ausländer zur Teilnahme an einem Integrationskurs verpflichtet, sofern sie sich nicht auf einfache Art in deutscher Sprache verständlich machen können und eine Aufenthaltserlaubnis seit weniger als 5 Jahren besitzen. Nach Abs. 2 hat die Ausländerbehörde die Aufgabe eine Teilnahmeverpflichtung festzustellen. In Abs. 3 werden Gründe für die Befreiung von der Verpflichtung geregelt. In Abs. 4 werden mögliche Sanktionen bei einer Nichteilnahme beschrieben.

- Generell ist der DGB der Auffassung, dass alle Neueinwanderer die Angebote zur Integration wahrnehmen sollten. Er hält es für notwendig, dass eine Verpflichtung zur Teilnahme an einem Beratungsgespräch bestehen sollte. Eine Unterrichtung über die Verpflichtung zur Teilnahme, wie in der Begründung zu Abs. 2 beschrieben reicht aus Sicht des DGB nicht aus. Vielmehr ist – zusätzlich zu Unterrichtung durch die Ausländerbehörden – eine kompetente und sachkundige Beratung notwendig. Hier wird auf das Beispiel der Niederlande verwiesen. Sie muss auch in der Lage sein, zu beurteilen, ob eine Teilnahme an einem Integrationskurs erforderlich und notwendig ist. Aus Sicht des DGB ist eine generelle Teilnahmeverpflichtung an einem Integrationskurs mit der Problematik der rechtlichen Durchsetzung verbunden. Außerdem kann sie wegen einer möglichen emotionalen Ablehnung den Erfolg gefährden.
- Hinsichtlich der in Abs. 1 aufgeführten Frist von 5 Jahren wird auf einen Widerspruch zu § 44 Abs. Satz 2 hingewiesen. In der Konsequenz führt diese Regelung dazu, dass ein Ausländer, der eine Aufenthaltserlaubnis 23 Monate vor Inkrafttreten des Gesetzes erhalten hat, zwar zur Teilnahme verpflichtet ist, aber keinen Anspruch auf eine Teilnahme besitzt. Es wird empfohlen, den Anspruch auf eine Teilnahme auch auf 5 Jahre auszuweiten.

### **Kapitel 4 Ordnungsrechtliche Vorschriften**

#### § 49 „Feststellung und Sicherung der Identität“

Der Inhalt des § 49 entspricht dem Änderungsvorschlag zu § 41 AuslG-E, der im Zusammenhang mit dem Entwurf für ein Terrorismusbekämpfungsgesetz gemacht wurde.

Nach Abs. 1 ist ein Ausländer verpflichtet, gegenüber den zuständigen Behörden richtige und vollständige Angaben zu seiner Identität und seiner Staatsangehörigkeit zu machen. Entsprechend Abs. 2 sind bei Zweifeln erforderliche Maßnahmen zu treffen für den Fall, dass ein Aufenthaltstitel erteilt werden soll oder sie zur Durchführung des Gesetzes erforderlich sind. In Abs. 3 werden die entsprechenden Tatbestände aufgeführt.

Abs. 4 beschreibt Maßnahmen und ihre Zulässigkeit.

Nach Abs. 5 kann zur Bestimmung des Herkunftsstaates auch das gesprochene Wort aufgezeichnet werden sofern er darüber in Kenntnis gesetzt wurde.

Nach Abs. 6 und 7 besteht die Möglichkeit zur Abnahme von Fingerabdrücken, falls ein über 14 jähriger Ausländer unerlaubt eingereist ist oder Anhaltspunkte vorliegen, dass er bereits einen Asylantrag in einem anderen EU-Land gestellt hat.

Abs. 8 ermöglicht die Durchsuchung der mitgeführten Sachen. Entsprechend Abs. 9 hat der Ausländer die Maßnahmen zu erdulden.

- Unabhängig von der Frage, wie unter welchen Voraussetzungen ein Zweifel an der Identität begründet werden muss, ist aus Sicht des Deutschen Gewerkschaftsbundes fraglich, ob die Maßnahmen insgesamt – insbesondere auch im Zusammenhang mit der Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis – dem Gebot der Verhältnismäßigkeit entsprechen. Fraglich ist auch ob sie insgesamt und die Aufzeichnung des gesprochenen Wortes im Besonderen tatsächlich geeignet sind, die Identität eines Antragstellers zweifelsfrei festzustellen.

Hinsichtlich der Aufzeichnung des gesprochenen Wortes muss aus Sicht des DGB in jedem Fall gewährleistet werden, dass der Betroffene auch tatsächlich Kenntnis von der Maßnahme und seinen Gründen erhält und er über die Folgen informiert wird.

- Ob eine Abnahme von Fingerabdrücken und sonstigen Maßnahmen zur erkennungsdienstlichen Behandlung bei positiver Feststellung eines Versagensgrundes nach § 5 Abs. 4 AufenthG-E und der damit verbundenen zwingenden Abschiebung – unabhängig von der Feststellung der Identität – auch dann verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden kann, wenn der Ausländer eine im Ausland tätige Organisation, die zu einem gewalttätigen Sturz einer Diktatur aufruft und keine aktuelle Gefährdung der Sicherheit und Ordnung der Bundesrepublik oder ein entsprechender konkreter Verdacht vorliegt, müsste geprüft werden.

## **Kapitel 7 „Verfahrensvorschriften“**

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

## § 75 „Aufgaben“

Nach Abs. 1 obliegen dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge u.a. folgende Aufgaben:

- Entscheidung und Durchführung des Auswahlverfahrens nach § 20
- Koordinierung der Information über den Aufenthalt zum Zwecke der Erwerbstätigkeit
- Durchführung des Integrationskurses
- fachliche Zuarbeit für die Bundesregierung
- Zusammenarbeit mit den Verwaltungsbehörden anderer EU-Staaten nach Richtlinie 2001/55 als nationale Kontaktstelle.

Ferner hat es die Aufgabe, das Asylverfahren durchzuführen, die Führung des Ausländerzentralregisters, die Abwicklung der Rückkehrförderprogramme, und die Verteilung der nach § 23 Abs. 2 aufgenommenen Personen auf die Bundesländer.

Nach Abs. 2 erstellt das Bundesamt einen jährlichen Bericht.

Entsprechend Abs. 3 wird beim Bundesamt ein unabhängiges wissenschaftliches Institut eingerichtet.

Grundsätzlich teilt der DGB die Auffassung, dass eine Veränderung der Behördenstrukturen zur Umsetzung der Inhalte des Zuwanderungsgesetzes notwendig ist. Ob allerdings das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge neben den administrativen, die Aufgaben für einen generellen Perspektivwechsel erfüllen kann bleibt zweifelhaft<sup>17</sup>, da es einerseits auf die vorhandenen Strukturen des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge aufbaut und als nachgeordnete Behörde dem Bundesministerium des Innern untersteht.

## § 76 „Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration“

Entsprechend Abs. 1 wird beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge ein weisungsunabhängiger Sachverständigenrat eingerichtet. Er hat die Aufgabe die innerstaatlichen Aufnahme- und Integrationskapazitäten sowie die Wanderungsbewegungen zu begutachten.

Abs. 2 regelt die Zusammensetzung des Rates; danach soll er aus sieben vom BMI berufenen Mitgliedern bestehen. Entsprechend der Begründung (S. 208) sollen auch die Bundesländer mit einem Vertreter berücksichtigt werden.

In Abs. 3 werden die Aufgaben hinsichtlich eines jährlichen Gutachtens konkretisiert. U.a. sollen auch Aussagen zum Erfordernis der Zuwanderung im Auswahlverfahren enthalten sein, sowie eine Empfehlung zur Höchstzahl. In Abs. 4 wird bestimmt, dass das Gutachten jeweils zum 15. Juni dem BMI vorgelegt werden soll.

Der DGB begrüßt die Einrichtung eines Zuwanderungsrates. Hinsichtlich der Funktion und Zusammensetzung bestehen allerdings noch Fragen und erheblicher Nachbesserungsbedarf:

1. Entsprechend § 43 Abs. 5 AufenthG-E sollen die gesellschaftlichen Gruppen bei der Entwicklung eines bundesweiten Integrationspro-

---

<sup>17</sup> Zwar hat die Zuwanderungskommission ebenfalls den Ausbau des BAFI zu einem Bundesamt für Zuwanderung vorgeschlagen. Dennoch finden sich im Bericht etliche Kritikpunkte, die einen Zweifel begründen.

- gramms beteiligt werden. Diese Beteiligung müsste – wegen der Zuständigkeit des BAMF für die Integration – geregelt werden. Es müsste die Frage beantwortet werden, ob über den Zuwanderungsrat eine Beteiligung gewährleistet werden soll?
2. Nach Abs. 2 besteht der Zuwanderungsrat nur aus 7 Personen, die vom Bundesminister des Innern berufen werden. Darin enthalten sein soll – laut Begründung – ein Vertreter der Bundesländer. Der DGB hält es für notwendig, dass auch die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände im Zuwanderungsrat berücksichtigt und explizit im Abs. 2 genannt werden.
  3. Nach Abs. 3 soll der Zuwanderungsrat zwar die Entwicklung der Aufnahme aus humanitären Gründen begutachten. Im Bezug auf die Inhalte des Gutachtens wird die Möglichkeit Empfehlungen abzugeben eingeschränkt. Der DGB ist der Auffassung, dass die Aufgaben des Zuwanderungsrates ausgeweitet und präzisiert werden müssen. Der DGB empfiehlt dem Zuwanderungsrat erstens eine generelle Beratungskompetenz für alle Aufgaben des Bundesamtes einzuräumen und zweitens die Abgabe von entsprechenden Empfehlungen zu ermöglichen.
  4. Die Ernennung der Mitglieder des Sachverständigenrates sollte durch das Bundeskabinett vorgenommen werden.

### **Abschnitt 3 „Verwaltungsverfahren“**

#### § 78 „Vordrucke für Aufenthaltstitel, Ausweisersatz und Bescheinigungen“

Die Regelungen des § 78 entsprechen den Vorschlägen des – im Rahmen des Sicherheitspaket II vorgeschlagenen Änderungen des Ausländerrechts im § 5.

Entsprechend § 78 wird der Aufenthaltstitel nach einem einheitlichen Vordruckmuster ausgestellt, das neben Angaben zur Person (Abs. 1), weiteren Informationsfeldern (Abs. 2) eine Zone für das automatische Lesen (Abs. 4) enthält. Zusätzlich können nach Abs. 3 neben dem Lichtbild und der Unterschrift auch weitere biometrische Merkmale von Fingern, Händen oder Gesicht aufgenommen werden. Diese Daten dürfen auch in verschlüsselter Form eingebracht werden.

Abs. 5 eröffnet für öffentliche Stellen die Möglichkeit, die Daten der Zone für das automatische Lesen zu speichern, zu übermitteln und zu nutzen.

Abs. 6 enthält entsprechende Regelungen für die Ausstellung von Ausweisersatzpapieren und Abs. 7 solche für die Bescheinigungen nach § 60 Abs. 11 und § 81 Abs. 3.

- Der Deutsche Gewerkschaftsbund hat sich bereits in der Vergangenheit dafür ausgesprochen, dass Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig und über einen längeren Zeitraum in Deutschland aufhalten eine Identitätskarte erhalten. Mit einer solchen Karte könnten langwierige polizeiliche Kontrollen – auch im Sinne der Betroffenen – vermieden und die Verfahren zur Wiedereinreise und ein Grenzübertritt innerhalb der EU erleichtert werden. Eine solche Identitätskarte sollte für die gesamte EU einheitlich gestaltet werden. Daher wird grundsätzlich der Vorschlag der Kommission der Europäischen

Gemeinschaft zur einheitlichen Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatsangehörige KOM (2001) 157 unterstützt.

Auch wenn die Entscheidung über eine einheitlich gestaltete, euweit geltende Identitätskarte sich möglicherweise noch verzögert, ist nicht ersichtlich, warum das BMI – zwar in der Begründung auf diesen Vorschlag hinweist – aber den Vorschlag dennoch nicht konsequent aufgreift und statt dessen sowohl für die Aufenthaltsgenehmigung als auch für Ersatzpapiere und bei der Bescheinigung einer Duldung unterschiedliche identitätsbezogene Daten aufgenommen werden sollen.

- Erhebliche Bedenken hat der Deutsche Gewerkschaftsbund auf die unterschiedliche Behandlung von ausländischen Staatsangehörigen – einschließlich der EU-Bürger – und deutschen Staatsangehörigen im Hinblick auf die Entscheidung ob und welche Daten in die Aufenthaltsgenehmigung aufgenommen werden sollen. Während bei der Aufnahme weiterer biometrischer Daten in den Personalausweis (Artikel 6 des Terrorismusbekämpfungsgesetzes) eine Entscheidung des Gesetzgebers notwendig ist, soll mit der Änderung des Ausländergesetzes die Aufnahme weiterer biometrischer Daten (von Fingern, Händen oder Gesicht) – ohne weitere Diskussion über die Form und Art – in die Aufenthaltsgenehmigung ermöglicht werden.

#### § 84 „Wirkungen von Widerspruch und Klage“

Nach Abs. 1 hat ein Widerspruch oder eine Klage gegen eine Ablehnung der Erteilung oder Verlängerung eines Aufenthaltstitels bzw. gegen eine Ausweisungsentscheidung entsprechend § 53 „Zwingende Ausweisung“ und § 54 „Ausweisung im Regelfall“ keine aufschiebende Wirkung.

Aus Sicht des DGB liegt auch im Hinblick auf die Bekämpfung des internationalen Terrorismus kein hinreichender Grund vor, den verfassungsrechtlich garantierten Rechtsschutz einzuschränken. Die Regelung ist insbesondere bedenklich, da trotz Klage eine Möglichkeit zum Sofortvollzug geschaffen wird, auch wenn Abschiebehindernisse vorliegen oder ein besonderer Ausweisungsschutz<sup>18</sup> besteht. Im übrigen begründet der Hinweis auf ein öffentliches Interesse an einer unverzüglichen Ausweisung extremistischer Ausländer diese Einschränkung nicht, da es sich unter anderem bei den in § 53 und § 54 AufenthG-E genannten Personen nicht zwingend um terroristische Straftäter handelt.

Mit der Veränderung des § 84 AufenthG-E wird die Möglichkeit geschaffen, alle Ausländer, die wegen einer Straftat verurteilt worden sind, gegen das Betäubungsmittelgesetz verstoßen oder sich an einer verbotenen Demonstration beteiligt haben ohne weitere Hindernisse sofort abschieben zu können. In Verbindung mit der Ergänzung des § 54 Nr. 6 AufenthG-E wird die aufschiebende Wirkung einer Klage auch

---

<sup>18</sup> In Verbindung mit den Änderungen in den §§ 53 und 54 AufenthG-E liegt auch eine Verschärfung gegenüber dem bisherigen Recht vor. Bislang konnten beispielsweise Jugendliche, die zu einer Jugendstrafe von mehr als 2 Jahren verurteilt wurden und bei denen ein erhöhter Ausweisungsschutz vorliegt, nur nach Ermessen ausgewiesen werden.

für Personen abgeschafft, die im Asylverfahren einen früheren Aufenthalt nicht angegeben haben.

Unabhängig von einer grundsätzlichen Auseinandersetzung, ob eine unterschiedliche Behandlung bei der gesellschaftlichen Wiedereingliederung von Ausländern, die eine Strafe verbüßt haben mit den Grundsätzen der Verfassung übereinstimmen, beschneidet die Neuregelung, aber auch die bisherige Regelung des § 72 AuslG, die Möglichkeiten einer gerichtlichen Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen.

## **Kapitel 10 „Verordnungsermächtigungen, Übergangs- und Schlussvorschriften“**

§ 99 „Fortgeltung bisheriger Aufenthaltsrechte“

§ 102 „Übergangsregelungen“

§ 103 „Fortgeltung von Arbeitsgenehmigungen“

Nach § 99 Abs. 1 gelten eine Aufenthaltsberechtigung und eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis fort als Niederlassungserlaubnis entsprechend dem bei ihrer Erteilung zugrunde liegenden Aufenthaltswitz und Sachverhalt. Nach Abs. 2 gelten alle übrigen Aufenthaltsgenehmigungen fort als Aufenthaltserlaubnisse entsprechend dem bei ihrer Erteilung zugrunde liegenden Aufenthaltswitz und Sachverhalt.

Entsprechend § 102 Abs. 1 gilt für die Entscheidung bei Anträgen auf eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis und eine Aufenthaltsberechtigung, die vor dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes gestellt wurden, das bisherige Recht fort. Bei positiver Entscheidung erhalten die Antragsteller eine Niederlassungserlaubnis. Nach Abs. 2 reicht es zur Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach Inkrafttreten aus, wenn sprachliche Kenntnisse eine mündliche Verständigung auf einfache Art ermöglichen, sofern vor Inkrafttreten des Gesetzes eine Aufenthaltserlaubnis oder Aufenthaltsbefugnis erteilt wurde. Außerdem sind die nach § 9 Abs. 2 Nr. 3 AufenthG-E geforderten 60 Monatsbeiträge zur Rentenversicherung und Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung (§ 9 Abs. 2 Nr. 8) nicht erforderlich.

Nach § 103 Abs. 1 behält eine erteilte Arbeitserlaubnis ihre Gültigkeit, auch wenn ein Aufenthaltstitel nach dem Zuwanderungsgesetz erteilt wird. Eine neue Zustimmung der Bundesanstalt für Arbeit nach § 39 AufenthG-E ist nicht erforderlich. Mögliche Beschränkungen in der bereits erteilten Arbeitserlaubnis werden übernommen. Nach Abs. 2 gilt eine vor Inkrafttreten erteilte Arbeitsberechtigung als uneingeschränkte Zustimmung fort.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund begrüßt die vorgeschlagenen Regelungen im Sinne der Rechtssicherheit für einen Großteil der bereits in Deutschland lebende Migranten. Insbesondere ist positiv zu bewerten, dass – gegenüber dem ersten Entwurf des Bundesinnenministeriums – die sprachlichen Anforderungen zur Erteilung einer Niederlassungserlaubnis entschärft worden sind. Ebenso positiv ist zu bewerten, dass auch die vor Inkrafttreten erteilten Arbeitserlaubnisse ihre Gültigkeit behalten.

- Fragwürdig und in ihren Konsequenzen noch nicht endgültig abzuschätzen ist aber die Regelung, dass eine Niederlassungs- und ei-

ne Aufenthaltserlaubnis mit einer Zweckbestimmung verbunden wird. Dabei ist insbesondere nach der Wirkung für einen Wechsel von einer unselbständigen zu einer selbständigen Tätigkeit zu fragen.

- Außerdem muss an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass – wegen der Änderung des Ausländergesetzes im Rahmen des Terrorismusbekämpfungsgesetzes, das vor dem Zuwanderungsgesetz in Kraft treten soll – bei einer Entscheidung über einen bereits gestellten Antrag die entsprechenden Änderungen nach § 8 Abs. 1 Nr. 5 AufenthG-E Berücksichtigung finden.