

Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)

1. Stellungnahme zum Entwurf des Bundesministerium des Innern vom 3. Januar 2006 für ein Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union

Berlin, 30. Januar 2006

Deutscher Gewerkschaftsbund Bundesvorstand

Abteilung für internationale und europäische Gewerkschaftspolitik

Henriette-Herz-Platz 2

10178 Berlin

Telefon: 030-240 60-342

Fax: 030-240 60-408

Redaktion:

Volker Roßocha, DGB-Bundesvorstand, Referat Migrationspolitik

Dr. Rolf Gutmann, RA, Stuttgart¹

Semiha Akin, RA, Münster²

¹ Dr. Gutmann erstellte für den DGB-Bundesvorstand ein Gutachten, vornehmlich zu der geplanten Änderung im Freizügigkeitsgesetz/EU, bei der Niederlassungserlaubnis und der geplanten Umsetzung der Forscherrichtlinie. Das Gutachten stellt damit eine wesentliche Grundlage für die Stellungnahme dar. Das Gutachten ist unter www.dgb.de abrufbar.

² Semiha Akin erstellte für den DGB-Bundesvorstand eine Analyse und Bewertung der Änderungen im Staatsangehörigkeitsrecht. Diese Analyse ist in wesentlichen Punkten Bestandteil der vorliegenden Stellungnahme. Die Langfassung ist auch als Datei unter www.dgb.de abrufbar.

I. Einleitung

Das Bundesministerium des Innern hat am 3. Januar 2006 einen Entwurf für ein „Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union“ vorgelegt. Umgesetzt werden sollen elf Richtlinien³ der Europäischen Gemeinschaft, deren Umsetzungsfristen teilweise bereits abgelaufen sind. Der Deutsche Gewerkschaftsbund wurde mit Schreiben des BMI vom gleichen Tage gebeten, eine Stellungnahme bis zum 31. Januar 2006 abzugeben.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund hält den vorgegebenen Zeitraum von etwas mehr als drei Wochen, für eine eingehende Prüfung des Entwurfes, für nicht angemessen. Der DGB behält sich daher vor, im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens ausführlicher Stellung zu beziehen.

Bezugspunkt des Gesetzentwurfes sind die Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft, deren verpflichtende und sonstigen Bestimmungen in unterschiedlicher Weise interpretiert und in die Systematik des Aufenthaltsgesetzes und der weiteren Gesetze und Verordnungen eingepasst werden.

-
- ³
1. Richtlinie 2002/90/EG des Rates vom 28. November 2002 zur Definition der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt (ABl. EG Nr. L 328 S. 17),
 2. Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung („Richtlinie Familiennachzug“ ABl. EU Nr. L 251, S. 12),
 3. Richtlinie 2003/110/EG des Rates vom 25. November 2003 über die Unterstützung bei der Durchbeförderung im Rahmen von Rückführungsmaßnahmen auf dem Luftweg (ABl. EU Nr. L 321, S. 26),
 4. Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen („Richtlinie langfristig Aufenthaltsberechtigte“ ABl. EU 2004 Nr. L 16, S. 44),
 5. Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten der Europäischen Union frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/380/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG („Freizügigkeitsrichtlinie“ ABl. EU Nr. L 229, S. 35),
 6. Richtlinie 2004/81/EG vom 29. April 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren („Opferschutzrichtlinie“ ABl. EU Nr. L 261, S. 19),
 7. Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union („Richtlinie Aufnahmebedingungen“ ABl. EU Nr. L 31, S. 18),
 8. Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes („Qualifikationsrichtlinie“ ABl. EU Nr. L 304, S. 12),
 9. Richtlinie 2004/114/EG des Rates vom 13. Dezember 2004 über die Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zwecks Absolvierung eines Studiums oder Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst („Studentenrichtlinie“, ABl. EU Nr. L 375, S. 12),
 10. Richtlinie 2005/71/EG des Rates vom 12. Oktober 2005 über ein besonderes Zulassungsverfahren für Drittstaatsangehörige zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung („Forscherrichtlinie“ ABl. EU Nr. L 289, S. 15),
 11. Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft („Verfahrensrichtlinie“ ABl. EU Nr. L 326, S. 13).

Der DGB bedauert, dass der Entwurf, die bisher gemachten praktischen Erfahrungen mit der Umsetzung des Zuwanderungsgesetzes nicht einbezieht. Insbesondere die nach wie vor vorhandenen Kettenduldungen und auch die Probleme des Zugangs zu Beschäftigung für geduldete Flüchtlinge hätten Anlass gegeben, Veränderungen und Klarstellungen vorzunehmen. Damit wird die Chance zum Abbau bürokratischer Vorschriften und zur Klarstellung vertan, zumal die Koalitionsparteien sich in ihrem Vertrag nicht nur auf eine umgehende Einbringung eines Richtlinienumsetzungsgesetzes geeinigt haben, sondern auch auf eine Evaluierung der Anwendungspraxis.

In seiner Stellungnahme konzentriert sich der DGB auf wenige Bereiche des Gesetzentwurfes. Ausgewählt wurden solche Veränderungen, die insbesondere für die Mitglieder der Gewerkschaften mit Migrationshintergrund und deren Aufenthaltsrechte von Bedeutung sind. Einbezogen werden auch Veränderungen, die unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten relevant sind.

II. Grundsätzliche Bewertung des vorliegenden Ministeriumsentwurfs

Mit dem „Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union“ werden in elf Artikeln zahlreiche Gesetze und Verordnungen verändert, unter anderem gibt es umfangreiche Änderungen im Aufenthaltsgesetz, im Freizügigkeitsgesetz/EU und im Staatsangehörigkeitsgesetz.

⇒ Niederlassungserlaubnis – Richtlinienumsetzung mit Fallen

Mit den Änderungen und Erweiterungen in § 9 „Niederlassungserlaubnis“ sollen insbesondere die Bestimmungen der „Richtlinie langfristig Aufenthaltsberechtigte“ (RL 2003/109/EG) umgesetzt werden. Dazu wird ein neuer Absatz 3 geschaffen und andere Bestimmungen verändert bzw. angepasst. Geregelt werden die Voraussetzungen für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis ohne Freizügigkeitsrecht und die Bedingungen für eine „Niederlassungserlaubnis – Daueraufenthalt-EG“, die dem Drittstaatsangehörigen die Freizügigkeit erlaubt. Personen, die aus humanitären Gründen eine Aufenthaltserlaubnis besitzen, sind von der Erteilung einer „Niederlassungserlaubnis – Daueraufenthalt-EG“ ausgeschlossen.

Nach Auffassung des DGB ist die Neuregelung der Niederlassungserlaubnis unnötig kompliziert und verwirrend gestaltet. Zunächst wird der Titel von geringerem Gewicht geregelt, für dessen Erteilung künftig höhere Voraussetzungen gelten und danach der gewichtigere Titel mit günstigeren Folgen für die Freizügigkeit, an dessen Erteilung z. B. im Bezug auf die Sicherung des Lebensunterhalts im Alter geringere Anforderungen geknüpft sind.

Fehlende Klarheit besteht bei den Voraussetzungen für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis (ohne

Freizügigkeitsrecht) im Hinblick auf die Sicherung des Lebensunterhalts und bei der Altersversorgung. Während Abs. 2 in Verbindung mit der Begriffsbestimmung in § 2 Abs. 3 vorsieht, dass der Lebensunterhalt zum Zeitpunkt der Erteilung ohne Inanspruchnahme öffentlicher Mittel gesichert sein muss, so sind nach § 9 Abs. 5 feste und regelmäßige Einkünfte erforderlich.

Verwirrend sind die Bestimmungen zur Alterssicherung. Zunächst wird in § 9 Abs. 2 Nr. 3 gefordert, dass mindestens 60 Kalendermonate Pflichtbeiträge nachgewiesen sind und andererseits sollen nach Abs. 5 Nr. 2 Beiträge für eine angemessene Altersversicherung geleistet werden. Beide Voraussetzungen stehen kumulativ nebeneinander. Vermutlich soll aber nicht beides zugleich verlangt werden, sondern die neue Regelung soll über die vorhandenen Regelungen die Möglichkeiten des Art. 5 Abs. 1 a) der RL 2003/109/EG ausschöpfen und daher nur für den neuen Aufenthaltstitel gelten. Ähnliche Unklarheiten bestehen auch bei den Regelungen zum Krankenversicherungsschutz.

Folgt man der Gesetzesbegründung, nach der auch noch eine Niederlassungserlaubnis für einen dauerhaft verfestigten humanitären Aufenthalt erforderlich ist, so kann zukünftig noch eine weitere Verkomplizierung des § 9 erwartet werden.

Der DGB empfiehlt

- 1. die Regelungen zur Erteilung des neuen Aufenthaltstitel „Niederlassungserlaubnis – Daueraufenthalt-EG“ in einem zusätzlichen § 9 a zu regeln,*
- 2. die Voraussetzung der Leistung laufender Beiträge zur Altersvorsorgung für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis – Daueraufenthalt-EG, wegen EU-rechtlicher Bedenken im Bezug auf die Gleichstellung mit deutschen Staatsangehörigen, zu überprüfen,*
- 3. eine Klarstellung zum Krankenversicherungsschutz, nach der die Mitgliedschaft in einer gesetzlichen Krankenversicherung als ausreichend betrachtet wird*
- 4. keine Verschärfungen der Voraussetzungen für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis ohne Freizügigkeitsberechtigung..*

⇒ **Fehlende Übergangsregelungen – eine zusätzliche Belastung für Betroffene und die Behörden**

Bisher gilt: Besitzer von vor dem 1.1.2005 erteilter Aufenthaltserlaubnisse müssen bei der Beantragung einer Niederlassungserlaubnis nach § 9 AufenthG gemäß § 104 Abs. 2 nur nachweisen, dass sie sich auf einfache Art verständlich machen können. Eine entsprechende Regelung fehlt für den neuen Titel.

Der DGB fordert,

- ***diese Übergangsregelung auf die Voraussetzungen für den neuen Aufenthaltstitel zu erstrecken.***

Entsprechend § 101 Abs. 1 AufenthG gelten vor dem 1.1.2005 erteilte Aufenthaltserlaubnisse als Niederlassungserlaubnis fort. Am Gesetzentwurf mangelt es an einer Fortsetzungsregelung.

Der DGB fordert

- ***eine klarstellende Regelung über die Umdeutung bisheriger Daueraufenthaltstitel in die „Niederlassungserlaubnis – Daueraufenthalt-EG“ durch eine Ergänzung des § 101 Abs. 1. Diese kann unter der Voraussetzung der Erfüllung Anforderungen nach Art. 13 RL 2003/109/EG erfolgen. Der Eintrag des neuen Aufenthaltstitels ist damit ohne großen Personalaufwand bei der Erneuerung des Passes möglich.***

⇒ Aufenthaltserlaubnis für Forscher – ein Fremdkörper im Aufenthaltsgesetz

Der Rat der Europäischen Gemeinschaft hat mit der Verabschiedung der „Forscherrichtlinie“ einen Wirtschaftsbereich für die Aufnahme von drittstaatsangehörigen Erwerbstätigen geöffnet, nachdem der Versuch einer Harmonisierung der Zuwanderung zu Erwerbszwecken gescheitert ist. Zunächst konnte sich der Rat nicht auf die von der Kommission in 2001 vorgelegte Richtlinie über die Arbeitskräftezuwanderung⁴ einigen, im Anschluss versuchte die Kommission mit Hilfe von Mitteilungen und einem Grünbuch auf die Notwendigkeit der arbeitsmarktorientierten Zuwanderung aufmerksam zu machen.

Es obliegt den Mitgliedsstaaten Entscheidungen über die Aufnahme von Erwerbstätigen, deren Anzahl und über die Voraussetzungen zu treffen. Auch die Bundesregierung hat im Koalitionsvertrag⁵ eine Regelungskompetenz der Europäischen Union eindeutig verneint. Dennoch haben die Mitgliedsstaaten der Harmonisierung der Zuwanderung von Forschern zugestimmt.

Der DGB ist überzeugt, dass gemeinschaftliche Regelungen über die Erwerbstätigenzuwanderung innerhalb der Europäischen Union geschaffen werden müssen. Er hat dafür – teilweise gemeinsam mit den Arbeitgeberverbänden – transparente und unbürokratische Vorschläge entwickelt und vorgestellt. Die Forscherrichtlinie mag aus seiner Sicht ein Baustein für eine europäische Harmonisierung der Zuwanderungsbedingungen für Erwerbstätige sein, dem weitere folgen müssen⁶.

⁴ 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 endg

⁵ „Die Regelung des Zugangs von Nicht-EU-Bürgern auf den Arbeitsmarkt muss jedoch (Anm. Verfasser: im Gegensatz zur Flüchtlingspolitik) den nationalen Regierungen und Parlamenten vorbehalten bleiben.“ Koalitionsvertrag CDU, CSU, SPD vom 11.11.2005, Seite 118

⁶ Im Dezember 2005 hat die Kommission der Europäischen Gemeinschaft einen strategischen Plan zur legalen Zuwanderung“ (KOM2005/669 vom 21.12.2005) vorgelegt. Die darin vorgeschlagenen Maßnahmen bedürfen – aus Sicht des DGB – einer ausführlichen Debatte, denn sie sind noch geprägt von der Annahme, dass eine Zuwanderungssteuerung anhand konkreter Bedarfe möglich und menschen- und sozialrechtlich einwandfrei gestaltet werden könne.

Mit der Forscherrichtlinie wird das Ziel⁷ verfolgt,

- einen bestehenden Mangel an Forschern in der europäischen Union durch eine Erleichterung bei der Erteilung eines Aufenthaltstitels und den Verzicht auf eine individuelle Arbeitsmarktprüfung auszugleichen,
- die Wahrung der Einheit der Familie des Forschers zu erleichtern,
- Forschungseinrichtungen schrittweise in das Verfahren zur Zulassung von Forschern einzubeziehen.

Die Richtlinie selbst sieht verpflichtende Vorgaben, z.B. für die Zulassung vor, die in nationales Recht umgesetzt werden müssen. Gleichzeitig eröffnet sie in Artikel 4 den Mitgliedsstaaten die Möglichkeit günstigere Bestimmungen beizubehalten oder einzuführen. Insofern muss zunächst die Frage nach möglicherweise bestehenden Regelungen beantwortet werden.

Das Bundesministerium des Innern kommt bei seiner Prüfung zum Schluss, dass die Umsetzung der Forscherrichtlinie in nationales Recht die Schaffung eines besonderen Tatbestandes zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis im Aufenthaltsgesetz und eines neuen Zulassungsverfahrens (in der Aufenthaltsverordnung) erforderlich macht. In der Folge wird neben den bereits vorhandenen Aufenthaltstiteln „Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte“, an den sehr umfangreiche Bedingungen geknüpft sind, und dem Titel „Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke der Beschäftigung“ in Wissenschaft, Forschung und Entwicklung, an den nur geringe Voraussetzungen geknüpft sind, ein neuer Titel „Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Forschung“ geschaffen.

Gleichzeitig wird neben dem bewährten Verfahren zu den zustimmungsfreien und zustimmungspflichtigen Beschäftigungen in §§ 38 Aufenthaltverordnung ein neues zentrales Zulassungsverfahren eingeführt, das die Forschungseinrichtungen in die ausländerrechtliche Verantwortung nimmt.

Der DGB ist überzeugt, dass

- **die Regelungen des § 19 Aufenthaltsgesetz mit der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis für hochqualifizierte Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler vorteilhafte Bedingungen zur Beschäftigung in Deutschland einräumen,**
- **die bestehenden Regelungen der § 5 Beschäftigungsverordnung eine günstigere Bestimmung im Sinne des Artikels 4 der Forscherrichtlinie darstellt, sofern die zuzulassenden Drittstaatsangehörigen einer arbeitsrechtlich unselbstständigen Beschäftigung nachgehen sollen,**
- **die in der Richtlinie bezeichneten Tätigkeiten, Erwerbstätigkeiten im Sinne des § 4 Abs. 1 darstellen, die keine besonderen Erteilungsvoraussetzungen erforderlich machen und daher die notwendigen verfahrensrechtlichen Bestimmungen in der Beschäftigungsverordnung geregelt werden können,**

⁷ Empfehlung des Rates vom 12. Oktober 2005, Abl. L 289 vom 3.11.2005, Seite 28

- **das in der Richtlinie vorgesehene Einbeziehung der Forschungseinrichtungen wesentlich unbürokratischer und flexibler gestaltet werden kann,**
- **sofern zur Beratung des BAMF ein Beirat eingerichtet wird, sind neben den Forschungseinrichtungen und dem BDI auch die Arbeitnehmerseite und die Gewerkschaften zu beteiligen.**

Die Bestimmungen der Forscherrichtlinie führen bei ihrer Umsetzung zu einer Reihe von Zusätzen in unterschiedlichen Abschnitten des Aufenthaltsgesetzes, die im Zusammenhang mit den entsprechenden Paragraphen bewertet werden.

⇒ **Verwendung von Bezeichnungen für Aufenthaltstitel**

Die von den Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft verwendeten Begrifflichkeiten entsprechen nicht denen des Aufenthaltsgesetzes. Von daher ist die Schwierigkeit der Übertragbarkeit in nationales Recht anzuerkennen. Davon betroffen sind insbesondere das Aufenthaltsgesetz und das Freizügigkeitsgesetz/EU.

Im Entwurf werden u. a. verwendet

- in § 9 Aufenthaltsgesetz „Niederlassungserlaubnis – Daueraufenthalt-EG“ statt „langfristige Aufenthaltsberechtigung-EG“
- in § 5 Freizügigkeitsgesetz/EU „Aufenthaltserlaubnis-EU“ statt „Aufenthaltskarte“.

Aus Sicht des DGB ist zu bedauern, dass es dem Bundesministerium des Innern nicht gelungen ist, die Begrifflichkeiten und Bezeichnungen für die Aufenthaltstitel der EU-Richtlinien ausreichend aufzunehmen. Die Verwendung von nur in Deutschland verständlichen Bezeichnungen für bestimmte Aufenthaltstitel steht dem Ziel der Harmonisierung der Aufenthaltsbestimmungen entgegen. Der Gesetzgeber sollte den Versuch unternehmen, unter Berücksichtigung der Bezeichnungen der Richtlinien und der Notwendigkeit, verständlich, in der Systematik der Bezeichnungen des Aufenthaltsgesetzes, bleibende Namen für die zusätzlichen Aufenthaltstitel zu wählen.

⇒ **Verschärfungen beim Familiennachzug – wenig zielgerichtet und unverhältnismäßig**

Das Recht auf den Nachzug von Ehegatten zu deutschen und ausländischen Ehepartnern soll im Bezug auf das Nachzugsalter beschränkt werden. Zunächst wird in § 28 Abs. 1 Satz 2 und § 30 Abs. 1 Nr. 1 das Nachzugsalter auf das vollendete 21. Lebensjahr heraufgesetzt. Zusätzlich wird von nachziehenden Ehegatten von ausländischen Ehepartnern eingefordert, dass sie bereits vor der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis über einfache Kenntnisse der deutschen Sprache verfügen. Begründet werden die Änderungen mit dem Ziel, Zwangsverheiratungen zu verhindern und die Integration zu erleichtern.

Zwangsverheiratungen stellen aus Sicht des DGB eine Einschränkung des grundgesetzlich geschützten Persönlichkeitsrechts dar. Daher ist der DGB mit den Koalitionsparteien einig, dass Zwangsverheiratungen verhindert werden müssen. Die im Koalitionsvertrag angekündigten Maßnahmen zum Ausbau der Betreuungs-, Beratungs- und spezifischer Hilfsangebote sowie den die Verbesserung der Rechtsstellung der Betroffenen⁸ weisen – im Gegensatz zu den Vorschlägen im Gesetzentwurf – in die richtige Richtung.

Gemeinsam mit Organisationen wie dem Verband binationaler Ehen und Partnerschaften lehnt der DGB die vorgesehenen Verschärfungen beim Ehegattennachzug ab. Sie sind nicht zielführend und greifen erheblich in den grundgesetzlich garantierten Schutz von Ehe und Familie ein.

Die eingesetzten Mittel stehen aus Sicht des DGB in keinem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Ziel. Erstens ist zweifelhaft, ob mit der Einführung einer Mindestaltersgrenze Zwangsverheiratungen verhindert werden können, da die Vorschläge sich nur auf die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis beziehen können und somit nur die Einführung einer Wartefrist für die Einreise darstellen. Zweitens führt die Einführung einer Mindestaltersgrenze zu einer ungerechtfertigten Benachteiligung von Familien, deren Ehen selbstbestimmt geschlossen wurden. Und drittens besteht eine ungerechtfertigte Benachteiligung von Deutschen und Drittstaatsangehörigen gegenüber EU-Bürgern, denn der Ehegattennachzug zu freizügigkeitsberechtigten EU-Bürgern erlaubt gemäß EU-Freizügigkeitsrichtlinie⁹ keine Mindestaltersgrenze.

Auch die Bindung der Erteilung eines Aufenthaltstitels an das Vorhandensein von einfachen Kenntnissen der deutschen Sprache ist aus Sicht des DGB wenig zielführend. Zwar erlaubt die Familiennachzugsrichtlinie in Art. 7 Abs. 2 die Einführung einer Verpflichtung der nachziehenden Familienangehörigen zur Teilnahme an einem Integrationskurs, die Schaffung einer Voraussetzung für den Nachzug lässt sich daraus nicht ableiten. Praktisch umsetzbar ist diese Einschränkung ebenfalls nicht, denn sie erfordert ein System zur Sprachausbildung in den jeweiligen Herkunftsländern. Im übrigen stellt die Einschränkung im Hinblick auf den Zuzug zu deutschen Staatsangehörigen und freizügigkeitsberechtigten EU-Bürgern wohl eine Verletzung grundgesetzlich geschützter Rechte bzw. des EU-Rechts dar.

Der DGB fordert,

- **die Streichung des Mindestnachzugsalters und der Sprachanforderung,**
- **die Umsetzung der im Koalitionsvertrag enthaltenen Maßnahmen zur Bekämpfung von Zwangsehen.**

⁸ Koalitionsvertrag vom 11. November 2005, Seiten 119/120

⁹ RL 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedsstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten.

⇒ **Regelungen im Freizügigkeitsgesetz/EU –**

Mit den Änderungen im Freizügigkeitsgesetz/EG sollen die Regelungen der EU-Personenfreizügigkeitsrichtlinie aus dem Jahr 2004 in nationales Recht umgesetzt werden.

Aus Sicht des DGB besteht noch erheblicher Handlungsbedarf für die Überarbeitung im Gesetzgebungsverfahren, denn zum Einen wird rechtsfehlerhaft umgesetzt und zum Anderen bleiben die Regelungen unklar und führen zu erheblichen Verunsicherungen bei den Betroffenen wie bei den Behörden.

⇒ **Änderungen im Staatsangehörigkeitsrecht – keine Neuregelung sondern punktuelle Änderungen**

Der Gesetzgeber beseitigt mit den vorgeschlagenen Änderungen einerseits einige gegenstandslos gewordene Regelungen und greift andererseits einen punktuellen Änderungsbedarf auf.

Der DGB begrüßt

- **den Wegfall der „Gegenseitigkeit“ bei der Hinnahme der Mehrstaatigkeit bei Einbürgerungen von EU-Staatsangehörigen,**
- **den Verzicht auf das Erfordernis einer Beibehaltungsgenehmigung für deutsche Staatsangehörige, die eine weitere EU-Staatsangehörigkeit annehmen wollen;**

sie reduzieren den Aufwand bei der Einbürgerung erheblich.

Nach Überzeugung des DGB hätte jetzt auch die Möglichkeit bestanden, die Mehrstaatigkeit auch im Bezug auf Drittstaaten hinzunehmen. Hier bleibt der Entwurf hinter den Erwartungen zurück.

Problematisch sind aus Sicht des DGB die erhöhten sprachlichen Anforderungen an die Einbürgerungswilligen. Mit der Festsetzung eines Sprachniveaus, das auch für den erfolgreichen Abschluss des Integrationssprachkurses gilt, erfolgt aber zumindest die Schaffung von Rechtsklarheit.

Nicht zuletzt stellt auch die Erweiterung der Ausschlussgründe bei der Ermessenseinbürgerung eine weitere zu kritisierende Verschärfung dar. Aus Sicht des DGB müssen Möglichkeiten zur Einzelfallbeurteilung geschaffen werden, um besondere Lebensumstände berücksichtigen zu können.

III. Bewertungen zu ausgewählten Artikeln

1. Artikel 1 Änderung des Aufenthaltsgesetzes

1.1. § 2 Begriffsbestimmungen

In § 2 Abs. 3 werden – der Studenten- und der Forscherrichtlinie folgend – Regelungen für Mindestbeträge zur Unterhaltssicherung aufgenommen. Für die Studierenden wird der BAFÖG-Satz zu

Grunde gelegt. Für Forscher wird als Mindestbetrag, ohne Berücksichtigung der Kosten für die Rückreise und eines ausreichenden Krankenversicherungsschutzes, 2/3 der Bezugsgröße aus dem Rentenversicherungsrecht in Ansatz gebracht. Dem zufolge entspräche der Mindestbetrag für Forscher für das Jahr 2006 einer monatlichen Summe von 1.633 € zuzügl. Krankenversicherung.

Der DGB stellt fest, dass ausschließlich für Studierende und für die Forscher nach § 20 AufenthG eine feste Mindestsumme festgelegt wird; die Aufenthaltserlaubnis für andere Gruppen – z.B. auch Forscher nach der Beschäftigungsverordnung – sehen vor, dass sich der Lebensunterhalt nach dem jeweiligen Bedarf bemisst.

Die Festsetzung eines Mindestbetrages, die einerseits an den Lebensunterhalt gebunden ist und andererseits als Gehaltsuntergrenze verstanden werden muss, steht im Widerspruch zu den grundsätzlichen Vorgaben des Aufenthaltsrechts hinsichtlich des Lebensunterhalts. Zweifelhaft ist darüber hinaus, ob mit dem Mindestbetrag ohne Inanspruchnahme öffentlicher Mittel der Lebensunterhalt einer vierköpfigen Familie gesichert werden kann.

Im Gegensatz zu den Regelungen zur Erteilung eines Aufenthaltstitel zur Erwerbstätigkeit wird hier der Grundsatz auf vergleichbare Arbeitsbedingungen und vergleichbare Entlohnung aufgegeben. Im übrigen besteht die Gefahr, dass mit der Festsetzung des Mindestbetrages in der Aufnahmevereinbarung – also vor der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis – das Koalitionsrecht der Forscher ausgehöhlt wird.

Der DGB fordert

- ***in § 2 auf die Festlegung eines Mindestbetrages für den Lebensunterhalt zu verzichten,***
- ***die Vorgaben des Art. 6 der Forscherrichtlinie in Form einer Voraussetzung, ähnlich wie bei den Hochqualifizierten in § 20 AufenthG, besser noch in der Beschäftigungsverordnung zu regeln.***

1.2. § 4 Abs. 1 Erfordernis eines Aufenthaltstitels – Aufzählung

In § 4 Abs. 1 Satz 2 werden die Aufenthaltstitel „Visum“, „Aufenthaltserlaubnis“ und „Niederlassungserlaubnis“ aufgezählt.

Nach Auffassung des DGB muss auch der – im Zuge der Umsetzung der RL 2003/109/EG – neu geschaffene Aufenthaltstitel „Niederlassungserlaubnis – Daueraufenthalt-EG“ mit aufgeführt werden. Hinweis: Auch hier gibt es einen Widerspruch zu der Formulierung des Titels in der Richtlinie. Diese sieht die Bezeichnung „langfristige Aufenthaltsberechtigung-EG“ vor.

1.3. § 4 Abs. 3 Erfordernis eines Aufenthaltstitels - Prüfpflichten

In § 4 Abs. 3 wird zusätzlich zu der bereits bestehenden Verpflichtung, dass ausländische Staatsangehörige einer unselbständigen oder selbständigen Tätigkeit nur nachgehen dürfen, sofern sie über einen entsprechenden Aufenthaltstitel verfügen, eine

weitere Prüfpflicht für den Arbeitgeber bei besonderen Dienst- und Werkverträgen eingeführt.

Aus Sicht des DGB ist die in § 4 Abs. 3 Satz 4 vorgesehene Regelung, wonach Arbeitgeber verpflichtet sind, die Rechtmäßigkeit einer Beschäftigung zu überprüfen, nur auf den ersten Blick überzeugend. Zwar stimmt der DGB der Notwendigkeit einer Erweiterung der Prüfpflicht des Arbeitgebers auch bei besonderen Arbeitsverhältnissen zu, dennoch führt die Formulierung bei Arbeitgebern und Arbeitnehmern eher zu Verunsicherung. Rechtsunkundige Arbeitgeber könnten von allen ausländischen Staatsangehörigen – auch von Freizügigkeitsberechtigten – einen Aufenthaltstitel verlangen. Eine Verpflichtung zur Beibringung eines Aufenthaltstitels für freizügigkeitsberechtigte EU-Staatsangehörige ist nach dem Freizügigkeitsgesetz nicht erforderlich und auch nicht rechtmäßig.

Der letzte Satz des Absatzes 3 nimmt die Begrifflichkeit des § 8 Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz auf und formuliert eine Ausnahme von der Prüfpflicht. Sie entfällt bei entgeltlichen Dienst- oder Werkleistungen, die „nicht nachhaltig auf Gewinn gerichtet“ sind. Damit unterliegen – entsprechend der Begründung – gelegentliche Hilfeleistungen, Beauftragungen, die kein oder ein geringes Entgelt vorsehen und auch die Nachbarschaftshilfe keine Prüfpflicht.

Aus Sicht des DGB ist diese Klarstellung im Rahmen des Aufenthaltsgesetzes entbehrlich. Die eindeutigere Regelung ist im Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz vorhanden. Die Regelung an dieser Stelle führt nicht zu Klarheit sondern zu verstärkter Rechtsunsicherheit im Hinblick auf mögliche ausländerrechtliche Überprüfungen.

1.4. § 4 Abs. 5 Erfordernis eines Aufenthaltstitels – Assoziationsabkommen

In § 4 Abs. 5 Satz 2 soll das Wort „ausgestellt“ durch das Wort „erteilt“ ersetzt werden. Die Begründung spricht von einer redaktionellen Änderung.

Der DGB lehnt die Änderung ab.

Das nach Art. 6 f. des Beschlusses Nr. 1/80 des Assoziationsrats EWG-Türkei entstandene Aufenthaltsrecht besteht unabhängig vom Besitz einer Aufenthaltserlaubnis. Es hat deklaratorischen Charakter. Die bisher verwendete Begrifflichkeit, wonach die Aufenthaltserlaubnis in diesen Fällen „ausgestellt“ wird, bringt diesen deklaratorischen Charakter zum Ausdruck. Das Wort „erteilt“ erweckt demgegenüber den Eindruck, als hätte die Aufenthaltserlaubnis in diesen Fällen gerade keine deklaratorische Wirkung, sondern würde die rechtliche Wirkung erst erzeugen.

1.5. § 9 Abs. 2 Niederlassungserlaubnis – Voraussetzungen für die Erteilung

⇒ Regelungen zur Lebensunterhaltssicherung schließen ganze Beschäftigtengruppen vom Anspruch auf eine Niederlassungserlaubnis aus

In § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 erfolgt eine Festlegung zur Beschaffenheit des bereits in § 2 Abs. 3 definierten sicheren Lebensunterhalts. Eingefordert wird, dass der Lebensunterhalt nicht nur ohne Inanspruchnahme öffentlicher Mittel gesichert ist sondern durch „feste und regelmäßige Einkünfte“ finanziert wird. In der Begründung (Seite 137) wird festgehalten, dass damit der Zusammenhang zwischen der Erteilung eines Daueraufenthaltsstatus und der Dauerhaftigkeit und Regelmäßigkeit des Einkommensbezugs besser verdeutlicht werden solle. Verwiesen wird außerdem auf die Bestimmungen der Richtlinie zum Daueraufenthalt-EG. Die Definition der Begrifflichkeit von „festen und regelmäßigen Einkünften“ erfolgt dann im 5. Absatz des § 9.

Aus Sicht des DGB erfolgt mit der Einführung in unzulässiger Weise eine weitere Verschärfung der Voraussetzungen zur Erteilung einer Niederlassungserlaubnis, zumal bereits mit der Verabschiedung des Aufenthaltsgesetzes Empfänger von Arbeitslosengeld II von der Erteilung eines Daueraufenthaltstitels ausgeschlossen wurden.

Die Bestimmung des Charakters der Einkommensquelle wird aufgrund der Veränderung des Beschäftigungssystems zu einem weiteren Ausschluss bestimmter langjährig Aufhältiger führen. Nach Auffassung des DGB besteht die Gefahr, dass nun auch ALG I – Empfänger oder Beschäftigte in witterungsabhängigen Branchen sowie freiberuflich Tätige bzw. befristet Beschäftigte vom Anspruch auf die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis ausgeschlossen werden.

Der DGB erkennt zwar an, dass Artikel 5 der RL 2003/109/EG feste und regelmäßige Einkünfte als Voraussetzung für die Erteilung einer „langfristigen Aufenthaltsberechtigung-EG“ hat und damit für die Erlangung der Freizügigkeit vorschreibt, für eine solche Festlegung, im Bezug auf die nationale Niederlassungserlaubnis, besteht dagegen keine Veranlassung. Dies auch deshalb, weil nach § 2 Abs. 3 bereits eine ausreichende Prüfung vorgesehen ist.

Der DGB fordert,

- **die Verschärfung im Hinblick auf die nationale Niederlassungserlaubnis zu streichen.**
- **Die Voraussetzungen für die EU-Niederlassungserlaubnis sollten – wie bereits erläutert – in einem § 9a aufgenommen werden.**

⇒ Verdeckte Verschärfung für Menschen mit Behinderungen

Der bisherige § 9 Abs. 2 Satz 3 enthält eine Ausnahmeregelung für die Erfüllung der Voraussetzungen nach Abs. 2, z.B. des Nachweises der Mindestversicherungszeiten. Die Übernahme in die Neuregelung ist nicht vorgesehen.

Der DGB stellt fest, dass die geplante Neuregelung in Abs. 2 eine verdeckte Verschlechterung zu Lasten von Kranken und Behinderten enthält. Verfassungsrechtlich geboten ist jedoch, dass sich der Aufenthalt, auch körperlich und geistig nicht voll Leistungsfähiger, mit zunehmender Aufenthaltsdauer verfestigt.

In der Gesetzesbegründung wird behauptet, diese Verschärfung sei durch die RL 2003/109/EG erzwungen. Das trifft indes nur für die langfristige Aufenthaltsberechtigung-EG zu und nicht für die Niederlassungserlaubnis. Die Gesetzesbegründung widerspricht sich hier selbst. Auf Seite 136 der Gesetzesbegründung wird nämlich entgegengesetzt ausgeführt, die Umsetzung der Richtlinie solle nicht zur Folge haben, dass eine Niederlassungserlaubnis nach deutschem Recht unter wesentlich anderen Voraussetzungen als bisher erteilt werden solle. Auch hier zeigt sich die Notwendigkeit, die langfristige Aufenthaltserlaubnis-EG getrennt von der Niederlassungserlaubnis zu regeln.

⇒ Niederlassungserlaubnis erst mit 16 Jahren

§ 9 Abs. 2 Nr. 7 sieht vor, dass eine Niederlassungserlaubnis erst mit der Vollendung des 16. Lebensjahres erteilt werden darf.

Die „Richtlinie langfristig Aufenthaltsberechtigte“ kennt eine solche Untergrenze beim Lebensalter nicht. Der DGB hält eine unterschiedliche Behandlung von Antragstellern für den jeweiligen Daueraufenthaltstitel für nicht sachgerecht.

1.6. § 9 Abs. 4 Anrechenbare Voraufenthaltszeiten

Die Änderung in Abs. 4 Nr. 1 sieht vor, dass bei der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nur Zeiten des Aufenthalts im Ausland angerechnet werden, wenn sie insgesamt 10 Monate nicht überschreiten.

Der DGB sieht darin eine Verschärfung der Voraussetzungen, die nicht einmal begründet wird. Die Regelung belastet insbesondere Arbeitnehmer, die beruflich häufig Auslandsmontagen übernehmen oder zeitlich befristet zur Auftragserledigung in EU-Länder oder Drittstaaten entsandt werden.

Der DGB fordert

- ***die Rücknahme der Verschärfung wegen der ungerechtfertigten Benachteiligung von Arbeitnehmern mit wechselnden Einsatzorten.***

1.7. § 9 Abs. 5 Feste und regelmäßige Einkünfte

Mit der Neufassung des Abs. 5 wird – so die Begründung des Entwurfes, Seite 137 – der Tatbestand der Sicherung des Lebensunterhalts definiert. Mit der Einführung einer Nachweispflicht der steuerlichen Verpflichtungen, nach Satz 1 Nr. 1 und der in die Zukunft weisenden Formulierung der Beiträge für ein Alterssicherungssystem, werden gegenüber dem bisherigen Recht neue Voraussetzungen eingeführt. Diese dienen gemeinsam mit einigen bisher vorhandenen Voraussetzungen, wie ausreichendem Wohnraum oder Zugang zur Beschäftigung der Definition des bereits in Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 eingeführten Voraussetzung der „festen und regelmäßigen Einkünfte“.

Nach Auffassung des DGB führt die Neufassung des Abs. 5 zu erheblicher Rechtsunsicherheit, da eine prognostische Beurteilung der Sicherung des Lebensunterhalts bereits in § 2 Abs. 3, mit einer anderen Definition vorgesehen ist. Außerdem werden hier Beschreibungen – z. B. für den Wohnraum vorgenommen, die mit der Lebensunterhaltssicherung nicht verknüpft werden dürfen. Streiten lässt sich darüber, ob einem Rentenversicherungsempfänger, der über keinen Aufenthaltstitel mit Arbeitsberechtigung verfügt, wohl aber über ausreichende finanzielle Mittel, die Niederlassungserlaubnis – Daueraufenthalt-EG versagt werden kann.

Im Übrigen ist rechtlich zweifelhaft, ob die Richtlinie die wünschenswerte Anforderung der laufenden Leistung von Beiträgen zur Altersversorgung überhaupt zulässt. Die beiden Buchstaben des Art. 5 Abs. 1 der RL 2003/109/EG unterscheiden

sich gerade darin, dass eine Alterssicherung, wie sie in der Regel die eigenen Staatsangehörigen abgeschlossen haben, nicht verlangt wird.

Der DGB fordert

- **eine Neuformulierung – entsprechend der Zielsetzung der Richtlinie und unter Berücksichtigung der tatsächlichen Lebensumstände und des Beschäftigungssystems – die die Möglichkeiten der Beschäftigung von in Deutschland ansässigen Drittstaatsangehörigen in andern EU-Ländern nicht weiter behindert.**

1.8. § 20 Aufenthaltserlaubnis zur Forschung

In § 20 werden besondere Regelungen zur Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen an Forscher geregelt. Weitere Bestimmungen und Voraussetzungen für die Erteilung finden sich in § 2, 5, 9 AufenthG und in der Aufenthaltsverordnung.

Der DGB ist aus grundsätzlichen Erwägungen – wie bereits beschrieben – der Überzeugung, dass die Bestimmungen der Forscherrichtlinie in Ausführung des § 18 AufenthG in der Beschäftigungsverordnung umgesetzt werden sollten. Sofern es sich um eine unselbständige Beschäftigung handelt, sind die Bestimmungen des § 5 Beschäftigungsverordnung günstiger. Auch die Tatsache, dass im Zuge des Vermittlungsverfahrens die Bestimmungen zur Zuwanderung qualifizierter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gestrichen wurde und somit die Stelle frei ist, begründet nicht die Aufnahme von Bestimmungen für die Einreise von Forschern in § 20.

2. Änderung des Freizügigkeitsgesetzes /EU¹⁰

2.1. Änderung des § 2 Freizügigkeitsgesetz/EU

2.1.1. Absatz 4 über die Visumspflicht

Anzuerkennen sind die Änderungen in Absatz 2 und 3 als Anpassung an das Gemeinschaftsrecht. Bedenken begegnet jedoch der Vorschlag für Absatz 3 Satz 2 der Vorschrift. Danach sollen Familienangehörige ohne die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates, die nicht über eine von einem anderen Mitgliedstaat ausgestellte Aufenthaltskarte verfügen, der Visumspflicht unterliegen.

Das entspricht nicht der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs. Dieser hat entschieden, „*dass ein Mitgliedstaat einem mit einem Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats verheirateten Staatsangehörigen eines Drittstaats, der legal in sein Hoheitsgebiet eingereist ist, weder die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis verweigern noch ihm gegenüber eine Maßnahme zur Entfernung aus dem Hoheitsgebiet ergreifen darf, nur weil sein Visum vor Beantragung einer Aufenthaltserlaubnis abgelaufen ist*“.

EuGH, U. v. 25.7.2002 – Rs. C/459/99 -, InfAusIR 2002, 417 (MRAX)

¹⁰ Gutachten von Dr. Rolf Gutmann für den DGB Bundesvorstand

Unter Hinweis auf diese Entscheidung wurde Spanien im Vertragsverletzungsverfahren verurteilt, weil unzulässig „insbesondere die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für Drittstaatsangehörige, die Familienangehörige eines Gemeinschaftsbürgers sind, der von seinem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch gemacht hat, von der Einholung eines Aufenthaltsvisums abhängig gemacht“ wurde.

EuGH, U. v. 14.4.2005 – Rs. C-157/03 -, Slg. 2005, I-2911
(Kommission gg. Spanien)

Denselben rechtlichen Fehler enthält nun der Gesetzentwurf für den Familiennachzug zu Unionsbürgern. Deshalb darf die Einhaltung der Visumpflicht nicht verlangt werden, wenn der drittstaatige Familienangehörige die Voraussetzungen seines Freizügigkeitsrechts nachweisen kann.

Satz 3 des vorgeschlagenen Absatzes 4 ist aus einem weiteren Grund offensichtlich rechtsfehlerhaft. Denn danach wäre der Besitz der Aufenthaltserlaubnis eines anderen Mitgliedstaats entgegen dem Schengener Abkommen unzureichend. Visumpflichtig wären z. B. die Familienangehörigen von Unionsbürgern, die vor Zuwanderung ins Bundesgebiet noch nie gewandert sind, oder aus einem anderen Mitgliedstaat Zuheiratende.

2.1.2. Absatz 5 über die Dauer des unbeschränkten Aufenthalts

Durch Satz 1 wird die Einreise zur Arbeitssuche auf die Dauer von drei Monaten beschränkt. Damit wird die Regelung in Art. 8 RL 2004/38/EG wiederholt.

Diese Regelung ist sowohl in der Richtlinie wie im Gesetzentwurf missverständlich, da arbeitslose Arbeitnehmer sich zur Arbeitssuche für einen längeren Zeitraum im Inland aufhalten dürfen. Der Europäische Gerichtshof legte in einer früheren Entscheidung dar, dass eine Frist von drei Monaten für die Arbeitssuche zu kurz sei. Eine Protokoll-Erklärung des Rats könne zur Einschränkung des Rechts zur Arbeitssuche nicht herangezogen werden, denn: „Eine solche Erklärung kann jedoch nicht zur Auslegung abgeleiteten Rechts herangezogen werden, *wenn der Inhalt der Erklärung wie im vorliegenden Fall in der fraglichen Bestimmung keinen Ausdruck gefunden* und somit keine rechtliche Bedeutung hat.“

EuGH, U. v. 26.2.1991 – Rs. C-292/89 -, Slg. 1991, I-745
[Antonissen]

Mittlerweile hat sich als allgemeine Richtschnur eine zeitliche Obergrenze für die Arbeitssuche von sechs Monaten herausgebildet.

Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, InfAuslR 1997, 192

Der Gemeinschaftsgesetzgeber hat diese zeitliche Obergrenze in Art. 2 Abs. 1 des Anhangs I zum Freizügigkeitsabkommens mit der Schweiz anerkannt. Es wäre absurd, Arbeitssuchende aus der EU schlechter zu stellen als diejenigen aus der Schweiz.

Unverhältnismäßig wäre eine Beschränkung des Aufenthaltsrechts auch, wenn der Arbeitssuchende den Nachweis führen kann, dass er nach Ablauf des allgemein für die Arbeitssuche eingeräumten Zeitraums weiterhin und mit begründeter Aussicht auf Erfolg Arbeit sucht.

Angezeigt wäre, diese Rechte klarstellend zu bestätigen.

2.1.3. Gemeinschaftswidrige Aufhebung der Freizügigkeit

Es fehlt eine Anordnung des Rechts Freizügigkeitsberechtigter und ihrer Familienangehörigen auf freien Zugang zu jeder Beschäftigung. Sie ist schon deshalb erforderlich, weil das Aufenthaltsgesetz jede Erwerbstätigkeit von einer ausländerrechtlichen Genehmigung abhängig macht.

2.2. Änderung des § 3 Freizügigkeitsgesetz/EU

Die Neufassung des § 3 FreizügG/EU gewährleistet, dass Familienangehörige stets auch die über 18-jährigen Familienangehörigen in aufsteigender und absteigender Linie sind einschließlich der Familienangehörigen der Ehegatten.

Die Neufassung des Absatzes 3 will das postmortal abgeleitete Aufenthaltsrecht der Familienangehörigen verstorbener Unionsbürger neu regeln. Die vorgeschlagene Regelung enthält für die Familienangehörigen eine Verschlechterung gegenüber § 31 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG, der keine Mindestaufenthaltsdauer der Familienangehörigen kennt. Damit verstößt sie gegen Art. 12 EG.

Die Aufenthaltsrechte der Familienangehörigen der Unionsbürger, einschließlich ihrer Kinder, werden entsprechend der RL 2004/38/EG erweitert. Unter verfassungsrechtlichem Gesichtspunkt fällt in § 4 Abs. 5 Nr. 4 die Beschränkung auf, dass der Umgang „nur“ im Bundesgebiet zugesprochen worden sei. Der Hintergrund für diese Formulierung ist unklar. Immerhin kann zum Umgang auch das Recht auf gemeinsamen Urlaub mit dem Kind im Herkunftsland gehören. Der Wortlaut würde dann entgegen

BVerfG, B. v. 8.12.2005 – 2 BvR 1001/04

ein Umgangsrecht am Ort des gewöhnlichen Aufenthalts von Vater und Kind im Inland ausschließen.

2.3. Änderung des § 5 Freizügigkeitsgesetz/EU

Gemäß § 5 Abs. 2 soll den drittstaatigen Familienangehörigen eine „Aufenthaltsurlaubnis-EU“ ausgestellt werden. Dieser Begriff widerspricht Art. 10 RL 2004/38/EG, der die Ausstellung einer „Aufenthaltskarte“ vorschreibt. Die im Gesetzentwurf gewählte Formulierung lässt die Richtlinie nicht zu. Wichtig ist die Übereinstimmung des Sprachgebrauchs mit gleichsprachigen Ländern, also Österreich und – im Rahmen des Freizügigkeitsabkommens - Schweiz.

Wegen der vorgeschriebenen Verwendung des Rechtsbegriffs der „Aufenthaltskarte“ ist eine Übergangsregelung erforderlich, wonach erteilte Aufenthaltsurlaubnisse/EU als Aufenthaltskarten fortgelten.

Dass bei Erstellung des Gesetzentwurfs ein Abgleich mit den Verpflichtungen nach der Unionsbürger-Richtlinie nicht erfolgte, ist auch daraus ersichtlich, dass die Erteilung einer „Daueraufenthaltskarte“ nicht vorgesehen ist. Ihre Ausstellung und

mindestens 10-jährige Gültigkeit wird durch Art. 20 RL 2004/38/EG vorgeschrieben.

2.4. Änderung des § 6 Freizügkeitsgesetz/EU

Die erheblichen Begünstigungen von Unionsbürgern und ihren drittstaatigen Familienangehörigen sowie nach Art. 14 des Beschlusses Nr. 1/80 des Beschlusses Nr. 1/80 des Assoziationsrats EWG-Türkei lassen nach der Zulässigkeit der Inländerdiskriminierung fragen. Wieso sollen Deutsche leichter als Ausländer durch Ausweisung von ihren drittstaatigen Familienangehörigen getrennt werden dürfen?

Die Familienangehörigen von Deutschen können mit generalpräventiver Begründung sowie unter den Voraussetzungen der §§ 53 f. (zwingende bzw. Regel-Ausweisung) ausgewiesen werden. Ihr Familienleben genießt also geringeren Schutz als dasjenige von Unionsbürgern und Assoziationsbürgern.

Für Änderungsbedarf zu Gunsten der Familienangehörigen Deutscher spricht auch, dass Drittstaatsangehörige, die im Besitz einer „Niederlassungserlaubnis – Daueraufenthalt-EG“ sind, ebenfalls nur unter den Voraussetzungen des gemeinschaftsrechtlichen ordres publik ausgewiesen werden dürfen. Der in Art. 6 RL2003/109/EG verwendete gemeinschaftsrechtliche Begriff schließt die Anwendung der zwingenden oder Regel-Ausweisung aus. So wäre es an der Zeit, das in Europa einzigartige deutsche System,

Gutmann, Das Ende einer Dekade richterlichen Unwissens -
Die europarechtliche Korrektur der deutschen
Ausweisungspraxis, InfAusIR 2004, 265

das an die vordemokratische Lehre vom kriminologischen Tätertyp erinnert

Beichel-Benedetti, Ausweisungsschutz und Verfassung, 2001
S. 64

und nur mit ihr erklärt werden kann, insgesamt aufzugeben.

Das gilt umso mehr, als das Bundesverfassungsgericht inzwischen die Zulässigkeit der Inländerdiskriminierung bezweifelt und aus diesem Grund heute eine einschränkende Auslegung des Meisterzwangs gebietet.

BVerfG, B. v. 5.12.2005 – 1 BvR 1730/02

2.5. Änderung des § 9 Freizügkeitsgesetz/EU

Geschaffen werden soll die Strafbarkeit eines Verstoßes gegen eine vor dem 1.1.2005 verfügte Ausweisung eines Unionsbürgers. In der Tat hat das Oberlandesgericht Hamburg am 21.11.2005 festgestellt, dass ein solcher Verstoß mangels Strafvorschrift nicht strafbar ist. Darüber hinaus hat das Oberlandesgericht aber auch Bedenken geäußert, ob § 102 Abs. 1 AufenthG auf diese alten Ausweisungen anwendbar ist. Seine Bedenken entsprechen denjenigen des Verwaltungsgerichts Berlin, InfAusIR 2006, 16. Beide Gerichte verweisen darauf, dass § 11 FreizügG/EU nicht auf diese Übergangsvorschrift verweist und schließen sich damit der von mir vertretenen Auffassung an.

Gutmann, Die verborgene Altfallregelung für ausgewiesene Unionsbürger, InfAusIR 2005, 125

Eine nachträgliche Schaffung der Rechtsgrundlage scheidet daran, dass sie eine neue Entziehung des Freizügigkeitsrechts darstellen würde. Sie unterläge damit den Anforderungen gemäß Art. 19 Abs. 4 GG und Art. 31 RL 2004/38/EG.

Sie wäre noch aus einem weiteren Grund unangebracht: Der Schlussantrag von Generalanwältin Stix-Hackl vom 2.6.2005 – Rs. C-441/02 – lässt eine Verurteilung Deutschlands wegen der Anwendung von Ist- und Regelausweisung auf den Status von Unionsbürgern erwarten. Italien hat sich an diesem Vertragsverletzungsverfahren auf Seiten der Europäischen Kommission beteiligt und sich über die große Zahl damit rechtswidrig ausgewiesener italienischer Staatsangehöriger beklagt. Eine gute Verwaltung will von rechtswidrigen Verfügungen keinen Gebrauch machen.

An dieser Stelle soll der entsprechenden gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtung entsprechend den Urteilen des EuGH in den Rechtssachen Kühne & Heitz und Fantask nicht weiter nachgegangen werden.

Die von den anderen Mitgliedstaaten billigerweise erwartete Herstellung eines rechtmäßigen Zustands setzt die Überprüfung aller früheren bestandskräftigen Ausweisungen von Freizügigkeitsberechtigten auf ihre Rechtmäßigkeit zum gegenwärtigen Zeitpunkt voraus. Sie kann ohnedies gemäß Art. 32 Abs. 1 RL 2004/38/EG von den Betroffenen nach spätestens drei Jahren verlangt werden. Der einfachste Weg hierfür ist die Verneinung der Fortgeltung dieser nach früherem Recht erlassenen, seit 1991 nahezu ausnahmslos auf § 47 Abs. 1 u. 2 AuslG 1990 gestützten Ausweisungen. Damit ist nicht ausgeschlossen, in neuen Verfahren gegen die Betroffenen, soweit sie im Bundesgebiet angetroffen werden, gemäß § 6 FreizügG/EU nunmehr in Übereinstimmung mit dem Gemeinschaftsrecht den Verlust des Rechts auf Einreise und Aufenthalt festzustellen.

2.6. Leistungskürzung bei Arbeitslosigkeit

Nicht aufgenommen wurde die Bundesrats-Initiative Bayerns zur Änderung von § 2 Abs. 3 FreizügG/EU (BRDrucks. 550/05). Die Nichtaufnahme erfolgt zu Recht. Gemeinschaftsrechtlich unterliegt die Gewährung von Leistungen der Sozialhilfe der Kompetenz der Mitgliedstaaten. Hierbei handelt es sich um Leistungen gemäß SGB XII. Die Leistungen nach SGB II haben diesen Charakter nicht. Es handelt sich hierbei vielmehr um Leistungen für Arbeitsuchende. Während neu einreisende Arbeitsuchende – ebenso wie Deutsche in einem anderen Mitgliedstaat – auf die Leistungen der Arbeitslosenversicherung des Herkunftsstaats verwiesen werden können, sind im Mitgliedstaat arbeitslos gewordene Unionsbürger grundsätzlich in dessen Sozialsystem eingegliederte Arbeitnehmer.

EuGH, U. v. 23.3.2004 – Rs. C-138/02 -, Rn. 27, InfAusIR 2004, 375 [Collins]

Lediglich Art. 7 Abs. 3 c) RL 2004/38/EG schränkt diese Einordnung ein. Danach bleibt der Aufenthaltsanspruch für die Dauer von mindestens sechs Monaten aufrecht erhalten, wenn der Arbeitnehmer vor Ablauf des ersten Beschäftigungsjahres unfreiwillig arbeitslos

wird. Diese Arbeitssuchenden haben aufgrund Art. 12 EG und Art. 24 RL 2004/38/EG in diesem Zeitraum einen Anspruch auf gleiche soziale Begünstigungen.

EuGH, U. v. 12.5.1998 – Rs. C-85/96 -, InfAusIR 1998, 316 [Sala]

Das gilt umso mehr, da die zahlenmäßig größte Gruppe der Zuwanderer, Spätaussiedler, ebenfalls Anspruch auf Leistungen gemäß SGB II hat, ohne überhaupt eine Beschäftigung aufgenommen zu haben.

3. Artikel 5 Änderung des Staatsangehörigkeitsrecht

3.1. § 3 Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit

Mit der Einfügung des neuen Absatzes 2 werden die Gründe für den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit um einen weiteren Grund, die jahrelange Behandlung als deutscher Staatsangehöriger, ergänzt. Erfasst werden auch Fälle, in denen zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Gesetzesänderung bereits seit mindestens 10 Jahren eine Behandlung als deutscher Staatsangehöriger stattgefunden hat.

Nach Auffassung des DGB dient diese Änderung der Rechtssicherheit, insbesondere in den Bereichen, in denen die deutsche Staatsangehörigkeit vorausgesetzt wird (Wahlrecht, Beamtenrecht etc.).

Erfasst werden sollen Fälle, insbesondere wenn kriegsbedingt Dokumente verloren oder nicht auffindbar sind oder die Umstände früherer Sammeleinbürgerungen von deutschen Volkszugehörigen nicht mehr eindeutig aufgeklärt werden können.

Eine nachträgliche Einbürgerung für den Betroffenen und seine Abkömmlinge wirkt nach Auffassung des DGB jedoch nur ex nunc und ist an weitere Voraussetzungen gebunden. Deshalb ist Erstreckung auf Abkömmlinge geboten, insbesondere wenn sie etwa als Minderjährige noch nicht die zeitlichen Voraussetzungen der Einbürgerung in eigener Person erfüllen.

3.2. § 10 Einbürgerungsanspruch; Miteinbürgerung von Ehegatten und minderjährigen Kindern

In Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 wird als Voraussetzung für die Einbürgerung eingeführt, dass der Antragsteller über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache verfügt. Bislang stellten nicht vorhandene ausreichende Deutschsprachkenntnisse einen Ausschlussgrund nach § 11 dar. In Abs. 1 Satz 4 wird die Bestimmung weiter konkretisiert. Demnach liegen ausreichende deutsche Sprachkenntnisse vor, wenn gleichen Anforderungen erfüllt werden, wie sie auch an das erfolgreiche Bestehen der Sprachprüfung nach der Integrationsverordnung erbracht werden.

Mit der Änderung wird eine Vereinheitlichung der Anforderungen an die Deutschsprachkenntnisse vorgenommen. Dies erscheint nach Auffassung des DGB zunächst – angesichts des unterschiedlichen Prüfniveaus in den Bundesländern – als ein Fortschritt, führt aber in einigen Ländern zu einer Anhebung der Voraussetzungen.

Nach Überzeugung des DGB stellte die Sprachprüfung insbesondere für Migranten der ersten Generation ein Haupthindernis für die Einbürgerung dar. Mit der Anhebung der Anforderungen wird dies noch weiter verstärkt. Die gemeinsame Forderung von Gewerkschaften und Wohlfahrtsorganisationen, eine Erleichterung beim Sprachnachweis für bestimmte Gruppen einzuführen, ist der Gesetzgeber nicht gefolgt. Sie hätte auch einen Fortschritt für die Gruppe der Analphabeten gebracht. Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens sollte hier eine Änderung aufgenommen werden.

3.3. § 11 Ausschlussgründe

Die Änderung in § 11 Satz 1 dehnt die dann folgenden Ausschlussgründe auf sämtliche Einbürgerungstatbestände des StAG aus. Die alte Fassung sah demgegenüber nur den Ausschluss der Anspruchseinbürgerung vor. Bei Vorliegen von Ausschlussgründen z.B. keine ausreichenden Kenntnisse der deutschen Sprache war bislang zwar keine Anspruchseinbürgerung möglich, dennoch konnte im Einzelfall nach Ermessen eingebürgert werden.

Der DGB kritisiert die Verschärfung zur bestehenden Rechtslage. Er ist überzeugt, dass in besonderen Einzelfällen die Einbürgerung auch bei Vorliegen einzelner Ausschlussgründe im Wege der Ermessenseinbürgerung zu rechtfertigen und geboten ist.

Der DGB fordert

- ***die Änderung zurück zu nehmen.***

3.4. § 12 Einbürgerung unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit

Mit der Änderung wird die Aufnahme der Staatsangehörigen der Schweiz in die Ausnahmeregelung für EU-Staatsangehörige und Streichung des Begriffs der „Gegenseitigkeit“ in Absatz 2 vollzogen.

Der DGB begrüßt die Änderung, denn die Definition des Tatbestandsmerkmals „Gegenseitigkeit“ bei der Hinnahme von Mehrstaatigkeit hat in der Vergangenheit in den Fällen der Einbürgerung von EU-Staatsangehörigen sowohl rechtlich als auch praktisch Probleme bereitet. Die Abhängigkeit von der Auslegung und der Anwendung des ausländischen Staatsangehörigkeitsrechts hat sich insgesamt als nicht vorteilhaft herausgestellt.

3.6. § 25 Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit

In Absatz 1 Satz 1 wird eine gegenstandslose Regelung (Verlust der Staatsangehörigkeit der Ehefrau bei Antrag des Ehemannes) aufgehoben, die infolge Widerspruchs zu Art 3 Abs. 2 und Art. 117 Abs. 1 GG außer Kraft getreten ist.

Mit Absatz 1 Satz 2 wird eine Regelung getroffen, mit der Deutsche bei Erwerb der Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedsstaates, der Staatsangehörigkeit der Schweiz oder eines auf Grund völkerrechtlichen Vertrages gleichgestellten Staates von dem bisherigen Erfordernis einer kostenpflichtigen

Beibehaltungsgenehmigung befreit werden. Dies ist eine zu § 12 Abs. 2 und 4 spiegelbildliche Regelung für Deutsche.

Der DGB begrüßt, dass mit der Änderung eine Regelungslücke geschlossen wurde, die durch die Einräumung eines gesetzlichen Anspruchs auf Einbürgerung von Unionsbürgern und Gleichgestellten unter generellem Fortbestehen ihrer bisherigen Staatsangehörigkeit entstanden ist.