

Zuwanderungsgesetz

Einwanderungsland Deutschland?

„Einwanderung“ ist in Deutschland ein Reizwort. Das liegt daran, dass die Verantwortlichen nie ehrlich mit dem Thema umgegangen sind. Denn ein großer Teil der Einwanderung beruht darauf, dass die deutschen Arbeitsämter seit 1955 eine Vielzahl von „Anwerbebüros“ in Ländern rund um das Mittelmeer aufbauten. Sie waren auf der Suche nach Arbeitskräften, die nach Deutschland kommen sollten. Aber sie sollten doch bitte als „Gastarbeiter“ kommen, und Gäste sind bekanntlich Menschen, die nach ihrem Besuch wieder nach Hause fahren.

Diese „Geschäftsgrundlage“ wurde weitgehend eingehalten. Über 20 Millionen Arbeitskräfte, meistens junge alleinstehende Männer und Frauen, wurden angeworben. Sie wohnten in Heimen oder Betriebsunterkünften, lernten auf der Arbeit ein paar Worte Deutsch „nebenbei“, und kehrten nach fünf oder zehn Jahren wieder zurück. Jedenfalls kehrten die meisten zurück, rund 15 Millionen.

Für die anderen war 1973 ein wichtiges Jahr. Die Bundesregierung nutzte die „Ölkrise“, um die Anwerbung zu stoppen. Wer hier war, durfte bleiben. Wer ging, und dazu wurden alle aufgefordert, durfte aber später nicht nach Deutschland zurückkehren. So entschlossen sich fast alle „Gastarbeiter“, die damals noch in Deutschland waren, nicht nur hier zu bleiben, sondern auch die Familien nachzuholen. Aus rund drei Millionen „Gastarbeitern“ wurde so über sechs Millionen „Ausländer“ – Einwanderung wollte es niemand nennen, aber es waren jetzt Männer, Frauen und Kinder. Die Bundesregierung ernannte einen „Ausländerbeauftragten“, und dieser – er hieß Heinz Kühn – forderte 1979, den Ausländerinnen und Ausländern Integrationskurse anzubieten, überhaupt die Integration zu regeln. Ein neues Ausländergesetz wurde diskutiert und wieder verworfen. Der Ostblock löste sich auf, die Grenzen öffneten sich, und plötzlich konnten auch viele Flüchtlinge aus den Kriegen und Diktaturen dieser Welt Deutschland erreichen. Die hier aufwachsenden AusländerInnen holten sich Ehepartner aus der ehemaligen Heimat nach Deutschland, und auch deutsche TouristInnen reisten jetzt weiter und öfter, und manch eine/r verliebte sich am Strand.

Die Forderung, die Einwanderung als Realität anzuerkennen, zu regeln und die Integration zu planen, fand trotzdem keine Mehrheit. „Deutschland ist kein Einwanderungsland“, hieß es trotzig, als um die Jahrtausendwende die Zahl der Einwanderer seit 1945 die Grenze von 12 Millionen überschritten hatte, etliche von ihnen die Staatsbürgerschaft erhielten. Jetzt endlich, 2001, legte die Bundesregierung den Entwurf eines „Zuwanderungsgesetzes“ vor. Zuwanderung, das klingt nicht so endgültig. Doch eine Vielzahl sinnvoller Regelungen wurden begraben unter der Terroristenangst, die am 11. September 2001 ausbrach und teils hysterische Züge annahm. 2005 bekamen wir es dann endlich, das Zuwanderungsgesetz – genau 50 Jahre nach dem ersten Anwerbeabkommen für Gastarbeiter aus Italien, 32 Jahre nach dem Anwerbestopp und 26 Jahre nach dem ersten Vorschlag von Heinz Kühn.

Das Zuwanderungsgesetz

Das Gesetz heißt mit vollem Namen: „Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthaltes und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern“. Man achte auf drei Punkte:

- „Steuerung und Begrenzung“: Ziel ist nicht mehr, sondern weniger Einwanderung.
- „Aufenthalt und Integration“: Erstmals ist die Integration ein offizielles Ziel. Es gibt damit eine indirekte Anerkennung der Einwanderungs-Situation.
- „Unionsbürger und Ausländer“: Es gibt in Zukunft drei Menschensorten, nämlich Deutsche, EU-BürgerInnen und „Drittstaaten“-Ausländer. Logischerweise gibt es jetzt auch zwei Ausländergesetze.

Artikelgesetz

Das „Zuwanderungsgesetz“ ist ein Artikelgesetz, also eine Art Gesetzessammlung. In 15 Artikeln werden mehrere neue Gesetze erlassen, alte Gesetze außer Kraft gesetzt und eine Vielzahl von Gesetzen und Verordnungen geändert. Man kann den Text des Gesetzes nur verstehen, wenn man die Texte dieser anderen Gesetze und Verordnungen schon kennt, denn zum Teil werden nur einzelne Wörter oder Sätze in diesen Gesetzen verändert.

Freizügigkeitsgesetz

Das ist das neue „Ausländergesetz“ für EU-BürgerInnen. Wie der Titel schon sagt, dürfen sie weitgehend frei ein- und ausreisen, umziehen, Arbeit annehmen etc. Sie müssen sich in Zukunft nicht mehr bei der Ausländerbehörde melden, sondern nur noch beim Einwohnermeldeamt.

Wer fünf Jahre erlaubt hier lebt, kann auch hier Sozialhilfe bzw. Arbeitslosengeld II beantragen, bis dahin müssen sich EU-BürgerInnen selbst ernähren können oder Unterstützung von ihrem Heimatstaat oder von Bekannten und Verwandten hier beziehen. EU-Bürger aus den alten Mitgliedsstaaten plus Malta und Zypern dürfen unbeschränkt arbeiten. Das gleiche gilt für BürgerInnen aus den acht neuen osteuropäischen Mitgliedern, wenn sie bereits 12 Monate erlaubt hier arbeiten. Alle anderen werden arbeitsrechtlich als AusländerInnen behandelt. Wenn sie eine Arbeitserlaubnis beantragen, genießen

Aufenthaltserlaubnis

Niederlassungserlaubnis

Familienzusammenführung

Arbeitserlaubnis

Asylrecht

Integrationskurse

Ausweisung

sie aber Vorrang vor AusländerInnen aus anderen Staaten, auch wenn diese schon länger in Deutschland leben – und auch, wenn diese hier geboren sind.

Die Freizügigkeit kann man kaum verlieren, außer wenn rechtskräftig festgestellt wird, dass man eine Gefahr für die Gesellschaft bildet. Dabei geht es immer um die zukünftige Gefahr, eine Verurteilung wegen einer Straftat reicht nicht aus. Die Freizügigkeit kann außerdem zeitweise aufgehoben werden, z.B. für bekannt gewalttätige Fußballfans direkt vor einem Länderspiel.

Aufenthaltsgesetz

Das Aufenthaltsgesetz ist das neue Ausländergesetz Deutschlands für alle Ausländerinnen und Ausländer, die keine Staatsangehörigkeit der EU haben. Es regelt

- Einreise und Aufenthalt (§§ 3 bis 42)
- Förderung der Integration (§§ 43 bis 45)
- Beendigung des Aufenthaltes (§§ 50 bis 62)
- Gebühren (§§ 63 bis 70)
- Verfahrensvorschriften, Ausländerbeauftragte, Strafen und Bußgelder, Übergangsvorschriften (§§ 99 bis 107)

Nur noch drei Aufenthaltstitel

Seit dem 1. Januar 2005 gibt es nur noch drei Aufenthaltstitel:

- Niederlassungserlaubnis (ohne Frist und ohne Zweck)
- Aufenthaltserlaubnis (mit Frist und mit Zweck)
- Visum (für BesucherInnen)

Aber die Vereinfachung gibt es nur auf den ersten Blick: Es gibt ca. 24 verschiedene Aufenthaltserlaubnisse, die jeweils verschiedene Fristen, Verlängerungsmöglichkeiten und Nebenbestimmungen für z.B. die Arbeitserlaubnis haben.

Außerdem gibt es noch die

- Aufenthaltsgestattung (für das Asylverfahren)
- Duldung (Aussetzung der Abschiebung)

Niederlassungserlaubnis

Die Niederlassungserlaubnis ist der „beste“ Aufenthaltsstatus. Es handelt sich um eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis ohne bestimmten Zweck, lebenslänglich und auch nach beliebig langem Auslandsaufenthalt gültig, außer wenn der „Lebensmittelpunkt“ auf Dauer ins Ausland verlegt worden ist. Verbunden damit ist ein besonderer Ausweisungsschutz, auch bei Verurteilung zu einer Haftstrafe.

Voraussetzung sind 60 Monate sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, keine Verurteilung wegen Straftaten, ausreichende (schriftliche) Sprachkenntnisse, Kenntnisse in Staatsbürgerkunde. Es gibt Erleichterungen für Kranke und Alte,

anerkannte Flüchtlinge, hier geborene Jugendliche, erfolgreiche Existenzgründer, Hochqualifizierte, jüdische Kontingentflüchtlinge, die die Niederlassungserlaubnis nach kürzerer Zeit bzw. unter weniger Voraussetzungen erhalten können.

Außerdem gibt es Erleichterungen für alle, die schon vor dem 31. Dezember 2004 einen unbefristeten Aufenthalt hatten, sie bekommen die Niederlassungserlaubnis automatisch. Alle, die die Voraussetzungen schon 2004 oder früher erfüllten, müssen die neu hinzu gekommenen Voraussetzungen nicht erfüllen. Und wer schon 2004 ein befristetes Aufenthaltsrecht hatte, bekommt die Niederlassungserlaubnis zu leichteren Bedingungen.

Aufenthaltserlaubnis

Die Voraussetzungen für eine Aufenthaltserlaubnis ist die erlaubte Einreise, nachzuweisen zum Beispiel mit dem Visum, das Vorhandensein eines Passes und ein Antrag. Die Aufenthaltserlaubnis wird nur für eine bestimmte Frist (höchstens 3 Jahre) erteilt und enthält die Begründung, also den Zweck des Aufenthaltes. Es gibt Aufenthaltserlaubnisse zur Ausbildung (z.B. Studium), zur Arbeit (z.B. Erntehelfer), aus humanitären Gründen (z.B. Flüchtlinge), aus Gründen der Familienzusammenführung (z.B. für Ehegatten) oder aus sonstigen Gründen.

In jeder Aufenthaltserlaubnis, die als Aufkleber in den Pass geklebt wird, steht der Zweck drin und alle Nebenbestimmungen. Nebenbestimmungen können die Erlaubnis oder das Verbot zum Arbeiten sein, aber auch die Beschränkung des Aufenthalts auf einen

Kreis oder ein Bundesland und auch die Möglichkeit oder das Verbot, die Aufenthaltserlaubnis zu verlängern oder eine neue Aufenthaltserlaubnis mit anderem Zweck zu erteilen.

Hier gibt es bisher wenig Erfahrungen und noch kaum Gerichtsurteile, so dass die Möglichkeiten des neuen Rechts von den Ausländerbehörden sehr unterschiedlich angewendet werden. So gibt es z.B. die Möglichkeit, den Zweck des Aufenthaltes zu wechseln. Wollte ein Au-Pair-Mädchen nach einem Jahr in der deutschen Familie studieren, musste sie bisher ausreisen und wieder einreisen, mit neuem Visum und neuem Aufenthaltsrecht. In Zukunft kann die Ausländerbehörde eine neue Aufenthaltserlaubnis zum Zweck des Studiums geben, der Aufenthalt als Au-Pair-Mädchen kann dagegen nicht verlängert werden.

Im Aufenthaltsgesetz sind rund 25 Aufenthaltserlaubnisse vorgesehen, die jeweils mit verschiedenen Nebenbestimmungen kombiniert werden können. Probleme treten vor allem bei Änderungen auf, wenn aus einer Duldung eine Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen werden soll (oder umgekehrt) oder der Aufenthaltszweck sich ändern soll. Den Betroffenen ist zu raten, sich rechtzeitig bei Beratungsstellen über ihre Rechte und ihre Möglichkeiten zu informieren.

Obwohl AusländerInnen in Deutschland lückenlos überwacht werden, gibt es keine verlässlichen statistischen Angaben. Das Ausländerzentralregister weist immer wieder darauf hin, dass die örtlichen Ausländerbehörden Zahlen nur lückenhaft weitergeben.

Von ca. 8 Millionen AusländerInnen haben rund

- 1,5 Millionen eine Staatsangehörigkeit der EU (Freizügigkeit)
- 2,8 Millionen eine Niederlassungserlaubnis
- 2,5 Millionen eine Aufenthaltserlaubnis
- 0,3 Millionen eine Duldung
- 0,5 bis 1 Mio. keinen Aufenthaltsstatus

Einwanderung von Arbeitskräften

Die Einwanderung von Arbeitskräften war ursprünglich Kernstück des Zuwanderungsgesetzes. In der Diskussion über die genaue Fassung der Regelungen, die sich über Jahre im Vermittlungsausschuss zwischen Bundestag und Bundesrat hinzog, gelang keine Einigung, so dass der Anwerbestopp von 1973 weiter gilt. Dieser wurde allerdings bisher schon durch die Anwerbestoppausnahmereverordnung mit mehreren hunderttausend Ausnahmen pro Jahr durchbrochen. Das betraf und betrifft vor allem Saisonkräfte, Schaustellergehilfen, Fotomodelle, Computerspezialisten etc. Seit dem 1. Januar gelten hier die Beschäftigungsverordnung und die Beschäftigungsverfahrensverordnung. Danach ist eine Einwanderung von Arbeitskräften kaum möglich. Kommen dürfen:

Existenzgründer, deren Chancen gut sind oder deren Existenzgründung im öffentlichen Interesse liegt. Das ist der Fall, wenn mindestens 1 Million Euro investiert und mindestens 10 Arbeitsplätze geschaffen werden. Ansonsten müssen sie ein Konzept und einen Finanzierungsplan vorlegen, die dann geprüft werden. Die Aufenthaltserlaubnis gilt zunächst für drei Jahre, sie kann dann bei Erfolg der Gründung in eine unbefristete Niederlassungserlaubnis umgewandelt werden.

StudentInnen können nach erfolgreichem Abschluss des Studiums in ihrem Fachgebiet nach Genehmigung durch die Ausländerbehörde 12 Monate lang Arbeit suchen.

Einwanderer per Familienzusammenführung („HeiratsmigrantInnen“) bekommen sofort den arbeitsrechtlichen Status der Ehepartnerin oder des Ehepartners.

Anerkannte Flüchtlinge (mit blauem Pass) dürfen sofort arbeiten.

Wer ist zuständig?

Wichtig ist die Änderung der Zuständigkeit: Die AusländerInnen müssen Aufenthalt und Arbeitserlaubnis bei der Ausländerbehörde beantragen. Diese holt die „Zustimmung“ der Arbeitsagentur für die Arbeitserlaubnis ein, ggf. nach sechswöchiger „Vorrangprüfung“. Die Antragstellerin / der Antragsteller erhält dann beides aus einer Hand (oder eben nicht). Wichtig: Eine Klage gegen die Entscheidung muss vor dem Verwaltungsgericht, nicht dem Arbeitsgericht erhoben werden, und das kostet Geld.

Familienzusammenführung / Heiratsmigration

Über den Kindernachzug ist lange und sehr ideologisch gefärbt diskutiert worden. Hauptsächlich wurde türkischen Eltern unterstellt, ihre Kinder in der Türkei zur Schule zu schicken und dadurch deren Integration zu verhindern. Deshalb forderte die CDU, Kinder nur bis zur Einschulung ein Einreisevisum zu geben und sie danach nicht mehr zu ihren hier lebenden



Eltern zu lassen. Das entspricht aber nicht dem geltenden internationalen Recht, deswegen blieb faktisch die Regelung aus dem alten Ausländerrecht erhalten. Kindernachzug ist wie bisher bis zum Alter von 16 Jahre möglich, bei guten Deutschkenntnissen oder in besonderen Fällen (Kinder anerkannter Flüchtlinge, Kinder von Hochqualifizierten...) bis 18 Jahre, bei Kindern von EU-BürgerInnen bis 21 Jahre.

Bei Eheschließung wird das Visum sofort erteilt, aber der Aufenthaltsstatus ist wie bisher zwei Jahre lang abhängig vom Bestehen der Ehe (gemeinsamer Haushalt). AusländerInnen müssen zum Nachholen eines Ehepartners / einer Ehepartnerin Einkommen und Wohnung nachweisen, Deutsche nicht.

Ausweisung

Eine Ausweisung bedeutet, dass jemand während des erlaubten Aufenthaltes aufgefordert wird, Deutschland zu verlassen. Begründung ist meistens eine Verurteilung wegen einer Straftat. Ausweisungsgründe gibt es viele, dazu gehören auch Drogenkonsum oder der Sozialhilfebezug. Bei vielen sind die zuständigen Behörden aber verpflichtet, eine Entscheidung über die Verhältnismäßigkeit zu fällen. Insofern gibt es „Muss“- „Soll“- und „Kann“-Ausweisungen.

Muss-Ausweisung: Verurteilung zu mindestens 3 Jahren Haft (mehrere Strafen innerhalb von 5 Jahren werden zusammen gezählt) oder Verurteilung wegen Drogen, Gewalt-Demonstrationen oder Einschleusens von AusländerInnen.

Soll-Ausweisung: Jede Gefängnisstrafe, Jugendstrafe ab zwei Jahren, Verurteilung wegen Schleusens (z.B. Geldstrafe), Drogendelikte, Terrorismus-Verdacht, falsche Angaben bei Anhörung zur Visumerteilung.

Kann-Ausweisung: Falsche oder unvollständige Angaben im Visumverfahren, Straftat außerhalb Deutschlands, Prostituierte, Drogenabhängige, Obdachlose, Sozialhilfebezieher, Hilfe zur Erziehung, „Billigung“ von Terrorismus, wer Teile der Bevölkerung „beschimpft, böswillig verächtlich macht oder verleumdet“.

Jeweils eine Stufe besser gestellt sind AusländerInnen mit Niederlassungserlaubnis, hier geborene / aufgewachsene Jugendliche und Erwachsene sowie mit Deutschen Verheiratete.

Zwei Stufen besser gestellt sind hier Geborene / hier Aufgewachsene mit Niederlassungserlaubnis. Auch bei schweren Straftaten ist es bei ihnen so, dass sie lediglich ausgewiesen werden „können“.

Integrationskurse

Nach dem Aufenthaltsgesetz haben alle MigrantInnen, die erstmals eine Aufenthaltserlaubnis von mindestens 12 Monaten erhalten, ebenso wie Aussiedler den Anspruch auf einen Integrationskurs. Entscheidend ist das Datum, zu dem die Aufenthaltserlaubnis gegeben wird. Wenn Asylbewerber nach jahrelangem Verfahren nach dem 1. Januar 2005 die Aufenthaltserlaubnis bekommen, gelten sie als „Neuzuwanderer“.

Wer sich schon vor 2005 in Deutschland aufgehalten hat, kann beim Bundesamt die Zulassung zum Integrationskurs beantragen.

Integrationskurse bestehen aus:

- 300 Stunden Deutsch-Basiskurs
- 300 Stunden Deutsch-Aufbaukurs
- 30 Stunden „Orientierungskurs“ (Rechtsordnung, Kultur und Geschichte Deutschlands)

Man darf die Prüfungen machen, ohne zum Kurs zu gehen. Die Prüfungen können später Voraussetzung für die Verlängerung und Verbesserung der Aufenthaltserlaubnis sein. Die Ausländerbehörde kann zur Teilnahme verpflichten, „Schwänzen“ kostet 10 % der Sozialhilfe.

EU-Bürger brauchen keine Aufenthaltserlaubnis und können deshalb kein Recht auf Integrationskurse erwerben. Sie dürfen sich auf freie Plätze melden.

Die Kurse kosten 630 Euro für 630 Stunden, die übernimmt bei Armut auf Antrag das Bundesamt. Dem Antrag muss der Bescheid über Leistungen nach SGB II oder SGB XII beigefügt werden. Alle Formulare gibt es im Internet: www.bamf.de

Flüchtlinge

Bisher wurde bei einer Anerkennung unterschieden, ob der Asylantrag selbst anerkannt wurde („großes Asyl“) oder nur dessen Begründung zu einem Abschiebeverbot führte („kleines Asyl“). In Zukunft erhalten Flüchtlinge in beiden Fällen eine Aufenthaltserlaubnis für drei Jahre. Danach können sie eine Niederlassungserlaubnis bekommen, wenn das Bundesamt bestätigt, dass die Gründe für die Anerkennung immer noch gelten. Das bedeutet eine Art automatisches zweites Asylverfahren.

Bei Ablehnung ist kein Aufenthaltsrecht vorgesehen, bei Unmöglichkeit der Abschiebung bekommen die Betroffenen eine Duldung. Diese soll aber nach spätestens 18 Monaten in eine Aufenthaltserlaubnis umgewandelt werden, wenn die Abschiebung oder die Ausreise nicht möglich sind. Theoretisch ist dann eine Verfestigung des Aufenthaltes bis hin zur Niederlassungserlaubnis nach sieben Jahren möglich.

Neu ist die Härtefallregelung für abgelehnte Flüchtlinge und andere ausreisepflichtige AusländerInnen. Möglich ist das Anrufen der Härtefallkommission, wenn alle rechtlichen Möglichkeiten ausgeschöpft sind. Es handelt sich um ein „Gnadenrecht“ ohne Klagemöglichkeiten. Außerdem ist es in die Entscheidung der Länder gestellt, überhaupt eine Härtefallkommission einzurichten. Zur Zeit bedeutet das, dass Ausreisepflichtige sich in Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern an die Härtefallkommission wenden können, in Niedersachsen an den Landtag. In Hamburg gibt es keine Möglichkeit.

Übergangsbestimmungen

Das Wichtigste ist: Alle Aufenthaltstitel, Arbeitserlaubnisse etc. gelten weiter. Wer also eine Befugnis bis Oktober 2006 hat, muss erst zur Ausländerbehörde, wenn diese abläuft. Die Verlängerung einer Arbeitserlaubnis kann sechs Wochen dauern, hier muss man rechtzeitig den Antrag stellen.

Alle Aufenthaltstitel und Arbeitserlaubnisse werden in der Systematik des Zuwanderungsgesetzes übernommen. Wer jetzt eine Befugnis für zwei Jahre hat, bekommt dann eine Aufenthaltserlaubnis für zwei oder drei Jahre. Wer jetzt eine Duldung hat, bekommt dann eine Duldung oder (wenn kein eigenes Verschulden vorliegt) eine Aufenthaltserlaubnis.

Es gibt eine Reihe von Ausnahmen – am besten, man informiert sich rechtzeitig bei einer Beratungsstelle oder einer Rechtsanwältin bzw. einem Rechtsanwalt.

Besser oder schlechter?

AusländerInnen ohne Probleme habe es in Zukunft noch einfacher. EU-BürgerInnen müssen praktisch gar nicht mehr zur Ausländerbehörde. Wer die Voraussetzungen für eine Niederlassungserlaubnis erfüllt, muss nur noch einmal hin.

„Unerwünschte“ AusländerInnen haben es schwerer. Es gibt mehr Ausweisungsgründe (Schleuser, Terrorismus...). Humanitäre Aufenthaltserlaubnisse sind als befristet / vorübergehend definiert, meistens darf nicht gearbeitet werden. Für AusländerInnen ohne Aufenthaltserlaubnis, also z.B. Duldung, gibt es mehr Sanktionen: Leistungen nach Asylbewerberleistungsgesetz, Beschränkung auf einen Kreis, Arbeitsverbot, Meldeauflagen, Ausreisezentren.

Literatur

Reinhard Pohl:

Zuwanderungsgesetz

ISBN 3-936419-05-1, August 2004, 48 Seiten, 2 Euro

Autor: Reinhard Pohl

Eine Veröffentlichung der Gesellschaft für politische Bildung e.V., Schwefelstr. 6, 24118 Kiel, Tel.: 0431 / 56 58 99, e-Mail: reinhard.pohl@gegenwind.info

Dieses Informationsblatt kann nur erste Hinweise geben, allerdings keine professionelle Beratung im Einzelfall ersetzen. Es wird keine Gewähr übernommen. Korrekturen & Ergänzungen erwünscht. Stand: Juni 2005